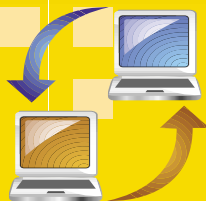


วารสาร

กทท. 2553

NTC Annual Review 2010



วารสาร
กทช. 2553
NTC Annual Review 2010





ชื่อหนังสือ

วารสาร กทช. 2553 : NTC Annual Review 2010

เล่ม 1/2

ISSN 1905-5870

เจ้าของ

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ ประพัฒน์มงคลการ

นายสุชาติ สุชาติเวชภูมิ

นายสุรนนท์ วงศ์วิทยกำจร

พันเอก นที ศุกลรัตน์

นายบัณฑิต สุภักควณิช

รองศาสตราจารย์พนา ทองมีอาคม

บรรณาธิการบริหาร

รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม

กองบรรณาธิการ

นางสาววีระวรรณ พิบูลย์

นางสาววิไล เกื้อนทองแก้ว

นายสิทธิโชค สื่อประसार

นางสาวธนาภร ไชตนาภากรณ์

นางสาวชัชชรีย์ ดอนขำ

นางสาวสกุณา ทองภักดี

นางสาวนพรัตน์ นิลเปรม

นางสาวธนิดา กนิษฐานนท์

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เลขที่ 87 ซอยสายลม ถนนพหลโยธิน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 0 2271 0151-60 โทรสาร 0 2271 3514

จัดทำโดย

บริษัท ฮีทซ์ จำกัด

32/580 ไพโรเวทวิลล่า ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพฯ 10230

โทรศัพท์ 0 2948 8165-6 โทรสาร 0 2948 8145 # 11



พันธกิจแห่ง กทช. : ย้อนपीนิจ และก้าวสู่วันพรุ่งนี้

ด้วยการหยั่งรากลึกกว่าร้อยปี
กิจการด้านโทรคมนาคม
เหมือนบ่มเพาะเมล็ดพันธุ์การเรียนรู้
แต่ละก้าวที่ผ่านกาลเวลา
ให้ค้่อยเรียนรู้งานแห่งการสื่อ
คือการประมวลผลวิทยภาพการ
ซึ่งต้อง ใช้เพื่อกำหนดนโยบาย
กำกับ ดูแล ตามครรลอง
ตามกฎ กติกาแต่ก่อกเกิด
คือการเดินทางไกล การเคี้ยวกรำ
จัดสรรคลื่นความถี่ วางทิศทาง
สร้างระบบเสรีให้เรื่องไร
จากการก่อกเกิด ก้าวต่อก้าว
คือข่าวสาร คือการสื่อ และค้องงาน
ด้วยเทคโนโลยีอันโยงใย
ซึ่งต้องเรียนรู้ต้องรู้ให้สุดฤทธิ์
ซึ่งไม่อาจอยู่ได้ในความนิ่ง
ไม่อาจนำ แต่ก้ต้องก้าวตามไป
...ทำหน้าที่ กทช. อยู่ต่อเนือง
ตามโลกที่หมุน นาท้ต่อนาท้

สืบทอดบนวิถีที่สั่งสม
จึงเป็นร่มไม้ใหญ่ในนครา
พัฒนามาสู่การเติบโตกล้า
ต้นกำเนิดคือมหาปรีชาญาณ
นิติธรรมก้ต้องถือเป็นรากฐาน
จนเป็นความเชื่อวชาญความซ้าซง
เชื่อมโยงเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
ด้วยความถูกต้องและเที่ยงธรรม
สู่ความเป็นเลิศให้รายร่ำ
คือการทำหน้าที่เพื่อเมืองไทย
คือวิถีที่สร้างสืบยุคสมัย
สร้างวิสัยทัศน์ถ่วงกระบวนความ
สร้างเรื่องราวและระบบบริหาร
คือการสร้างมาตรฐาน โดยรู้ที่ส
ซึ่งต้องเท่าทันในพันธกิจ
ด้วยพลังการรู้คิดให้ยาวไกล
ด้วยว่าสรรพลิงล้วนเคลื่อนไหว
ในโลกไร้พรมแดนบรรดามี
หมุนพินเฟืองให้ทันเทคโนโลยี
นี่คือพันธกรณียะ แห่งองค์กร...

อดุล จันทรศักดิ์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
ศิลปินแห่งชาติ สาขาวรรณศิลป์ 2551
ประพันธ์ในนาม คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



บทนำ

ครบรอบ 5 ปี ของการจัดทำหนังสือวารสาร กทช. ซึ่งเป็นหนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ นักกฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องในวงการสื่อสารโทรคมนาคม มีทั้งบทความภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสาร ประเด็นปัญหาที่ท้าทายทางกฎหมายโทรคมนาคม ทำให้หนังสือวารสาร กทช. มีความหลากหลายและมีเนื้อหาสาระที่มีคุณค่ามาก

ในปี พ.ศ. 2553 นี้ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้เขียนบทความที่ส่งมาเป็นประจำทุกปี ประกอบด้วย ท่านอดีตรองกรรมการ กทช. กรรมการ กทช. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ ด้านวิทยุสื่อสารและโทรคมนาคม รวมถึงพนักงานของสำนักงาน กทช. ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบด้านต่างๆ รวมทั้งงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย ทำให้หนังสือวิชาการเล่มนี้มีเนื้อหาสาระ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมอย่างต่อเนื่อง

ในนามของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของชาติ ซึ่งคำนึงถึงบทบาทของการให้บริการโทรคมนาคมที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค ภายใต้กฎเกณฑ์และกติกาที่กำหนดให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงขอขอบคุณผู้ส่งบทความ และผู้จัดทำหนังสือวารสารทุกท่านด้วยใจจริงที่สามารถทำให้วารสาร กทช. 2553 สำเร็จลุล่วงและเต็มไปด้วยสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ประชาชน และประเทศชาติ

(รองศาสตราจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม)

กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

บรรณาธิการบริหาร



สารบัญ

001	ประเด็นความท้าทายของสังคมไทยด้านโทรคมนาคม ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ อดีตคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	009
002	หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางที่เกี่ยวกับกรณีตามมาตรา 39 (1) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 อรพวรรณ พันธ์พัฒนา รองศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรรมการ, คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง	029
003	บรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคมในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า Social Market Norms as Relevant to Competition Laws ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย	047
004	บริการโทรคมนาคมทันสมัยในรูปแบบของเว็บเครือข่ายสังคม ศ.ดร. ศรีศักดิ์ จามรมาน นายกกิตติมศักดิ์สมาคมคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์	069
005	กฎหมายไซเบอร์ของสหรัฐอเมริกา: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับดูแลโดยกฎหมาย และการกำกับดูแลโดยอาศัยเทคโนโลยี ฤทธิเดช เหมาะประสิทธิ์ พนักงานปฏิบัติการระดับต้น สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	097
006	มาตรการคุ้มครองสิทธิการใช้คลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กนกอร ชวาง พนักงานปฏิบัติการระดับสูง สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	121



สารบัญ

007	กฎหมายเกี่ยวกับการส่งข้อความไม่พึงประสงค์เข้าโทรศัพท์เคลื่อนที่ (anti-sms spam law) : การจัดสมดุลระหว่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับการส่งเสริมการทำตลาดระบบอิเล็กทรอนิกส์ ศุจิตา อัจฉนาภิตติ คันศนีย์ จ้อยเจริญ ลลิล ก่อวุฒิกุลรังษี	149
008	การรับมือกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต: การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายการสื่อสารของไทยและของสหรัฐอเมริกา (How to deal with Bad Content on the Internet: A Comparative Study of Thailand and U.S.'s Communication Laws.) ศศิเพ็ญ จันทโสภีพันธ์	175
009	กรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยสถิติขั้นสูง (IT Risk Management in Advanced statistics Conceptual Framework) วัชรระ ยาคูณ ผู้จัดการงานวิศวกรรม ศูนย์ปฏิบัติการวิศวกรรมจราจรทางอากาศ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	193
010	กรอบแนวคิดและเครื่องมือในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการสำหรับผู้ให้บริการรายย่อยในกิจการโทรคมนาคม ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้บริหารฝ่าย ฝ่ายบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	217
011	แนวทางกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์ (Social Network) ณัฐฐชาติ พวงสุตกรัก พนักงานปฏิบัติการระดับสูง ศูนย์ข้อมูลสถิติและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	249



012	<p>แนวทางในการควบคุมการส่งข้อมูล ภาพ และเสียง ผ่านสื่อประเภทต่างๆ</p> <p>พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์ อนุกรรมการกิจการโทรคมนาคม ในคณะกรรมการกิจการการวิทยาศาสตร์ฯ วุฒิสภา</p>	<u>263</u>
<hr/>		
013	<p>เศรษฐศาสตร์กับการกำกับดูแล</p> <p>ภลดา วงศ์ไชยา พนักงานสัญญาจ้าง สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ</p>	<u>281</u>
<hr/>		
014	<p>ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ</p> <p>เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล ผู้บริหารระดับต้น สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ</p>	<u>299</u>
<hr/>		
015	<p>นวัตกรรมของ New Media กับการปรับตัวทางการสื่อสารขององค์กรระดับโลก</p> <p>ท่ามกลางกระแส Social Network</p> <p>ดร. พจน์ ใจชาญสุขกิจ นายกสมาคมนักประชาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย</p>	<u>331</u>
<hr/>		
016	<p>การพัฒนาเสอากาศหลายหลายด้วยเครื่องกลจุลภาค</p> <p>สำหรับระบบสื่อสารไร้สายความเร็วสูง</p> <p>ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาวิตรี ตันนุช ภาควิชาวิศวกรรมไฟฟ้า คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์</p>	<u>353</u>
<hr/>		
017	<p>การบริหารคลื่นความถี่วิทยุยุคใหม่แบบอิงตลาด</p> <p>พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์ อนุกรรมการกิจการโทรคมนาคม ในกรรมการการการวิทยาศาสตร์ฯ วุฒิสภา</p>	<u>373</u>
<hr/>		
018	<p>การศึกษาพระประวัติเบื้องต้นของ</p> <p>พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน</p> <p>ขณะประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์ (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๗๙)</p> <p>วีระวรรณ พิบูลย์ ผู้อำนวยการส่วนสิทธิแห่งทาง โครงข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ</p> <p>กรรณิกา ชิวักดิ์ หัวหน้าพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ กรมประชาสัมพันธ์</p>	<u>381</u>



001





ประเด็นความท้าทายของสังคมไทยด้านโทรคมนาคม

ศาสตราจารย์เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์
อดีตนายกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

สังคมไทยอยู่ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในห้วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านนี้ สังคมไทยต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายในทุกๆ ด้าน ทุกๆ มิติ และล้วนมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมด้วย

ประเด็นท้าทายของสังคมไทยที่จะกล่าวถึง จะอยู่ในภาคกิจการโทรคมนาคมเป็นสำคัญ รวมทั้งจะเน้นถึงความสัมพันธ์กับพระเอกโทรคมนาคม หรือ Stakeholders หรือ Players ในกิจการโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่สามารถดำเนินไปได้โดยใครคนใดคนหนึ่งแต่เพียงลำพัง แต่เป็นกิจการที่ต้องมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในด้านโทรคมนาคม ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทั้งจากภายในประเทศ จากต่างประเทศ และจากองค์การระหว่างประเทศ

1. พระเอกโทรคมนาคม

1. พระเอกโทรคมนาคม

องค์กรนโยบายและแผน	องค์กรระหว่างประเทศ
องค์กรกำกับดูแล	สถาบันวิชาการ
องค์กรผู้ให้บริการ	องค์กรตรวจสอบ
องค์กรผู้ผลิต ผู้จำหน่าย	องค์กรสื่อมวลชน
องค์กรผู้ใช้บริการ	องค์กรภาคประชาชน

© 2561 สำนักงาน กสทช. ๒๕๖๑-๒๕๖๒



กิจการโทรคมนาคมมีสถาบัน องค์กร หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่มีบทบาทสำคัญในลักษณะบทบาทนำอยู่ในทุกมิติของกิจการโทรคมนาคม สถาบัน องค์กร หรือบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทนำเหล่านี้ย่อมเรียกได้ว่าเป็น “พระเอกโทรคมนาคม”

“พระเอกโทรคมนาคม” มิได้มีคนเดียว องค์กรเดียว หรือสถาบันเดียว และ “พระเอกโทรคมนาคม” ต่างก็แสดงบทบาทนำของตนแตกต่างกันไป ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 10 กลุ่ม ได้แก่

1. องค์กรนโยบายและแผน ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายและแผนโทรคมนาคม เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เป็นต้น

2. องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำหนดกฎกติกาในการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งภารกิจอื่นๆ เช่น การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม การบริหารทรัพยากรโทรคมนาคม เช่น คลื่นวิทยุและเลขหมายโทรคมนาคม เป็นต้น ตลอดจนการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม องค์กรกำกับดูแลอาจมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งในบางประเทศอาจทำหน้าที่เฉพาะการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ในขณะที่บางประเทศอาจทำหน้าที่รวมถึงการบริหารจัดการคลื่นความถี่วิทยุด้วย เช่น ในกรณีของประเทศไทย คือ กทช.

3. องค์กรผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม เช่น ผู้รับใบอนุญาตจาก กทช. เป็นผู้ให้บริการซึ่งมีทั้งผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการประจำที่ กิจการเคลื่อนที่ หรืออินเทอร์เน็ต โดยมีทั้งใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง แบบที่สอง และแบบที่สาม กิจการแบบขายส่งหรือขายต่อบริการ เป็นต้น

สำหรับกรณีของประเทศไทย ยังมีผู้ให้บริการในลักษณะที่เป็นผู้ทำสัญญาร่วมการงานหรือการได้รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐอยู่ด้วย ทั้งในการให้บริการโทรคมนาคมแบบประจำที่และแบบเคลื่อนที่

4. องค์กรผู้วิจัย ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย สำหรับผู้ผลิตและจำหน่ายเครื่องมือและอุปกรณ์โทรคมนาคม ซึ่งรวมถึงผู้ที่ทำการวิจัยและพัฒนาด้วยนั้น กล่าวได้ว่าเป็น “พระเอกโทรคมนาคม” ด้านเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการชี้แนะเทคโนโลยีโทรคมนาคมที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้งาน หรือนำมาสู่การพัฒนาประเทศและสังคม ก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องตามมาอีกมาก

การวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการผลิต ไม่ว่าในสาขาใด ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาโทรคมนาคม ซึ่งผลผลิตที่เกิดจากความรู้ ความสามารถและความสำเร็จในการวิจัยและพัฒนา นั้นมีมูลค่าที่สูงมาก เนื่องจากผลิตภัณฑ์ทั้งในด้าน Hardware และ Software ต่างก็มีราคาสูง สร้างรายได้แก่ผู้ผลิตได้มาก นอกจากนี้ยังสามารถเปิดโอกาสให้มีการสร้างงานสร้างธุรกิจที่เกี่ยวข้อง อันมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศโดยรวมด้วย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า เครื่องมือและอุปกรณ์โทรคมนาคมทั้งในลักษณะ



แยกส่วน และที่เป็นระบบโทรคมนาคม มีการวิจัยและพัฒนาและผลิตขึ้นในประเทศไทยน้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วเป็นการนำเข้าหรือสั่งซื้อเพื่อนำมาใช้งาน หรือนำมาประกอบธุรกิจ ซึ่งถึงแม้จะมีผลดีในการสร้างงานและสร้างธุรกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลเสียที่ประเทศชาติต้องสูญเสียเงินตราออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก

ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่จะต้องเร่งด่วนที่ประเทศไทยจะต้องมีการส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อให้มีการด้านการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรม การผลิตด้านโทรคมนาคมขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ นอกจากรัฐจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจน แน่วแน่ และเป็นนโยบายของชาติที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังต้องส่งเสริมให้สถาบันการศึกษา สถาบันการวิจัยและพัฒนา มีส่วนร่วมในการส่งเสริมให้มีการเรียน การสอน การวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีนักวิจัยให้มากยิ่งขึ้น

5. ผู้ให้บริการ หรือผู้บริโภครบริการโทรคมนาคม ถือว่าเป็นบุคคลที่สำคัญในกิจการโทรคมนาคม เพราะเป็นผู้สร้างรายได้ให้แก่ผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการ ถึงแม้ว่าในขณะเดียวกันจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการโทรคมนาคมก็ตาม ในด้านผู้ให้บริการก็จำเป็นต้องมีการรวมตัวเป็นองค์กรผู้ให้บริการหรือผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากระบบโทรคมนาคม ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากอีกองค์กรหนึ่งที่จะสามารถทำให้กิจการโทรคมนาคมประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะเพิ่มบทบาทมากยิ่งขึ้นต่อไป

6. องค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดแนวทาง และกฎกติการะหว่างประเทศ

ที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม เช่น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) องค์การการค้าโลก (WTO) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น หรือองค์กรในระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป (EU) กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียและแปซิฟิก (APEC) และสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN)

7. สถาบันวิชาการ ซึ่งหมายความรวมถึงสถาบันการศึกษา สถาบันการวิเคราะห์วิจัย และพัฒนา สถาบันการฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันข้อมูลสารสนเทศ สถาบันที่ปรึกษา ฯลฯ เป็นต้น

8. องค์กรตรวจสอบ คือ ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้ง กทช. ด้วย ซึ่งองค์กรตรวจสอบมีอยู่ทุกด้าน คือ

8.1 องค์กรตรวจสอบด้านนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

8.2 องค์กรตรวจสอบด้านตุลาการ ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและศาลยุติธรรม เป็นต้น

8.3 องค์กรตรวจสอบด้านบริหาร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ เป็นต้น

8.4 องค์กรตรวจสอบทางสังคม เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

9. องค์กรสื่อสารมวลชน ซึ่งหมายความรวมถึงสื่อมวลชนทุกสาขา ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต สถาบันและสมาคมวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชน

10. องค์กรวิชาชีพ และองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรทางสังคมในลักษณะต่างๆ เช่น สมาคม มูลนิธิ ก็เพิ่มบทบาทมากขึ้นในการดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งรวมถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมด้วย

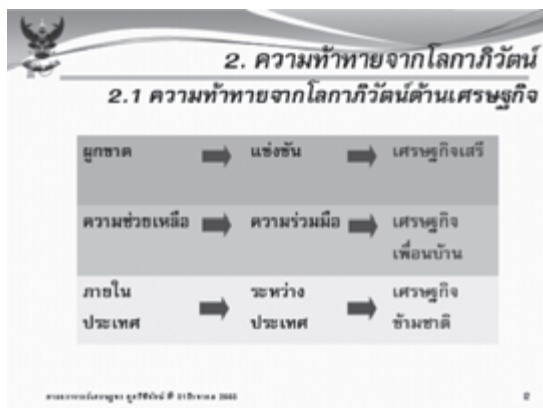
2. ประเด็นความท้าทายจากโลกาภิวัตน์

ประเด็นท้าทายต่อสังคมไทยด้านกิจการโทรคมนาคมนั้น กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารจัดการ และผลกระทบดังกล่าวมีทั้งในทางบวกและลบ

2.1 ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์

ด้านเศรษฐกิจ

ประเด็นท้าทายในด้านโทรคมนาคม แบ่งออกเป็นทั้งความท้าทายจากภายนอก และความท้าทายจากภายใน โดยกระแสหนึ่งคือกระแสที่มาจากโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจ



ระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นระบบเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาในหลายมิติ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาจากระบบผูกขาด เข้าสู่ระบบการแข่งขัน ซึ่งนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจเสรี นั่นคือ ให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมได้

ในอีกมิติหนึ่ง เดิมระบบเศรษฐกิจ จะเป็นระบบความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้ว จัดให้แก่ประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า ซึ่งผลจากโลกาภิวัตน์ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงจากสภาพการให้ความช่วยเหลือ (Assistance) เป็นระบบการให้ความร่วมมือกัน (Cooperation) โดยถือว่า แต่ละประเทศมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจในลักษณะความร่วมมือ เช่น ระบบเศรษฐกิจเพื่อนบ้าน ได้แก่ โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียและแปซิฟิก (APEC) เป็นต้น

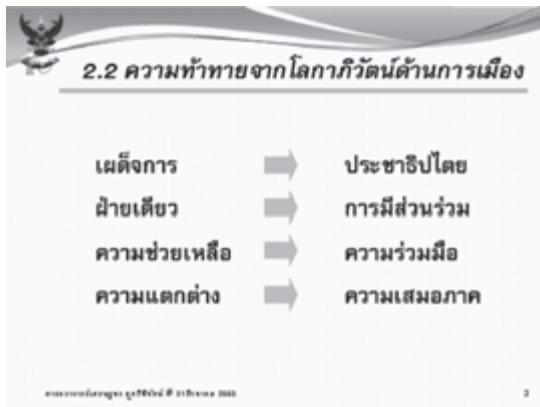
นอกจากนี้ ระบบเศรษฐกิจที่เคยมุ่งเน้นเฉพาะภายในประเทศของตน ก็ต้องเปลี่ยนแปลงเป็นระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และเมื่อเป็นระบบเศรษฐกิจเสรี จึงทำให้มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจข้ามชาติ ซึ่งมีผลทำให้เกิดการควบรวมกิจการ และการครอบงำกิจการด้วย ซึ่งระบบเศรษฐกิจในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลก

กระแสโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจโทรคมนาคมของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากการที่มีการยกเลิกการผูกขาดการให้บริการ และเปิดให้มีการแข่งขัน อันนำมาซึ่งทำให้ผู้บริโภค หรือใช้บริการมีทางเลือกมากขึ้นและเสียค่าบริการที่ถูกลงด้วย เป็นต้น



2.2 ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ ด้านการเมือง

นอกจากผลกระทบด้านเศรษฐกิจแล้ว กระแสโลกาภิวัตน์ยังส่งผลกระทบด้านการเมืองหลายประการ กล่าวคือ ทั่วโลกมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการมีแนวโน้มที่จะต้องให้มีลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น



จากเดิมที่รัฐดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว ต้องเปิดให้มีระบบการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนมากขึ้น ต้องมีความเท่าเทียมทางการเมืองโดยยึดหลักความเสมอภาคมากขึ้น หรือบางประเทศอาจจะยังคงจำกัดวงของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ในระดับหนึ่งแต่ในด้านเศรษฐกิจจำเป็นต้องเปิดเสรีให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาจากภาคเอกชนมากขึ้น จนทำให้เป็นประเทศที่มีสองระบบดังเช่นกรณีของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

ศักดิ์ศรีแห่งรัฐ ทำให้ระบบความช่วยเหลือเปลี่ยนเป็นระบบความร่วมมือกันระหว่างประเทศใหญ่ ประเทศเล็ก หรือประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่พัฒนาน้อย

เมื่อก่อนนี้ ภาครัฐกับภาคเอกชนจะมีสิทธิแตกต่างกัน จากผลของโลกาภิวัตน์ทำให้มีความเสมอภาคมากขึ้น เช่น โอกาสในการรับรู้ข่าวสารความเคลื่อนไหวทางการเมือง และการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันมากขึ้น

2.3 ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ ด้านการบริหารจัดการ



ผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้านการเมือง ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในหลายมิติด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ระบบการบริหารจัดการซึ่งเคยใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นสำคัญต้องพัฒนามาใช้ระบบคุณธรรมมากขึ้นถึงแม้ว่าจะยังคงมีระบบอุปถัมภ์หลงเหลืออยู่ก็มากก็ตาม

ระบบราชการซึ่งมักจะทำงานโดยมีโครงการลับหรือไม่เปิดเผย หรือ การบริหารจัดการที่ยังอิมคริม ก็ต้องดำเนินการในลักษณะโปร่งใสมากขึ้น จะต้องผ่านการตรวจสอบมากขึ้น ทั้งการตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร

ฝ่ายบริหารทั้งของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนที่เคยดำเนินการด้วยตนเอง



ฝ่ายเดียว ก็ต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นมากขึ้น ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เคยเป็นข้อมูลลับก็ต้องเปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลได้สะดวกขึ้น และที่เคยตรวจสอบการทำงานได้ยาก ก็ต้องทำให้ตรวจสอบได้ง่ายขึ้น

2.4 ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ด้านสังคม

กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อทางสังคมมากมายหลายประการ เช่น จากการที่เคยพึ่งตนเองก็จะกลายเป็นต้องพึ่งพาผู้อื่นมากขึ้นทั้งในด้านระบบเทคโนโลยี หรือความช่วยเหลือจากต่างชาติมากขึ้นในหลายๆ รูปแบบ เช่น ด้านบุคลากร หรือผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

จากเดิมที่ครอบครัวชาวไทยเป็นครอบครัวขยายอยู่รวมกันทั้งพ่อแม่ปู่ย่าตายายและลูกหลาน ก็กำลังกลายเป็นครอบครัวเดี่ยว ระบบการศึกษาที่เคยมีแต่เฉพาะการศึกษาในระบบก็พัฒนาสู่การศึกษา นอกกระบบหรือการศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัยผ่านสื่อเทคโนโลยีต่างๆ

พืงตน	⇒	พืงพา
ครอบครัวขยาย	⇒	ครอบครัวเดี่ยว
การศึกษาในระบบ	⇒	การศึกษาตามอัธยาศัย
การรักษา	⇒	การป้องกัน
เอกลักษณ์	⇒	การครอบงำ

กรมการเลือกตั้ง กทธ. © 2553

ทางด้านระบบสาธารณสุขซึ่งเคยเน้นความสำคัญในการรักษาพยาบาล ก็มุ่งเน้นด้านการป้องกันเพื่อลดค่ารักษาพยาบาล สังคมไทยซึ่งเคย

เป็นสังคมที่มีเอกลักษณ์ แต่จากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้สังคมไทยกำลังถูกรอบงำด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรม หรือวิถีชีวิตแบบต่างชาติ จึงต้องมีการส่งเสริมและรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของชาติไว้

ความท้าทายจากโลกาภิวัตน์ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การบริหารจัดการ และด้านสังคมดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อและสร้างประเด็นท้าทายด้านโทรคมนาคมในหลายมิติ ทั้งในด้านนโยบาย การกำกับดูแล การอนุญาต การประกอบกิจการ การมีส่วนร่วม และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3. ความท้าทายด้านโทรคมนาคม

นอกจากความท้าทายจากโลกาภิวัตน์แล้วยังมีประเด็นความท้าทายด้านโทรคมนาคมโดยตรงด้วย ประเด็นความท้าทายด้านโทรคมนาคม มีหลายมิติ ทั้งประเด็นด้านเทคโนโลยี ประเด็นด้านคลื่นวิทยุ ประเด็นด้านกฎหมาย ประเด็นด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง และประเด็นด้านสภาพแวดล้อมของโลกและของสังคมไทย ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ต้องการความเข้าใจ และการพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมไทย

3.1 เทคโนโลยี	3.5 การกำกับดูแล
3.2 คลื่นวิทยุ	3.6 ผู้ให้บริการ
3.3 กฎหมาย	3.7 ผู้บริโภค
3.4 องค์กรกำกับดูแล	

กรมการเลือกตั้ง กทธ. © 2553



3.1 ความท้าทายด้านเทคโนโลยี

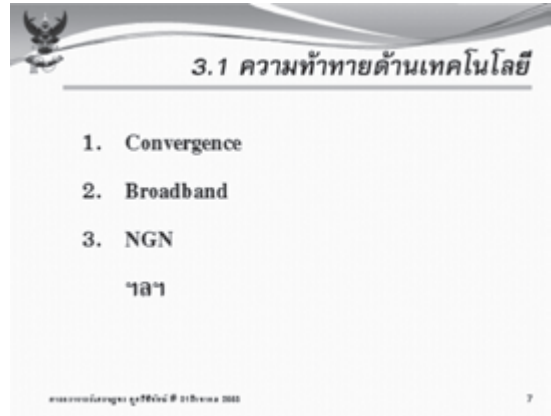
เทคโนโลยีโทรคมนาคมเป็นเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องและไม่หยุดยั้ง

เทคโนโลยีโทรคมนาคมได้พัฒนาจากระบบประจำที่เข้าสู่ระบบเคลื่อนที่ และได้พัฒนาเข้าสู่ลักษณะของการหลอมรวม (Convergence) หลายเทคโนโลยีเข้าด้วยกัน ทำให้มีการรับส่งข่าวสารในทุกรูปแบบ เช่น เสียง อักษร ภาพ ไปพร้อมๆ กัน ในสื่อเดียวกัน เช่น ระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G และ 4G ระบบอินเทอร์เน็ต และมีการพัฒนาเข้าสู่ลักษณะเป็นเทคโนโลยีบรอดแบนด์ (Broadband) หรือเทคโนโลยีการสื่อสารความเร็วสูง และเป็นระบบโครงข่ายยุคใหม่ (Next Generation Network - NGN)

จากการมีระบบบรอดแบนด์และระบบโครงข่ายยุคใหม่จะทำให้สมรรถนะในการ รับ-ส่ง สารสนเทศทั้งในลักษณะเสียง ข้อมูล ภาพ ฯลฯ สูงขึ้น สามารถใช้ในการค้นหาข้อมูล การเรียน การสอน และการสาธารณสุข ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เทคโนโลยีโทรคมนาคมมีผลจากการวิจัยและพัฒนา ซึ่งทำให้เกิดการผลิตอุปกรณ์ การจำหน่าย ซึ่งส่งผลทำให้เกิดแรงผลักดันให้มีการจัดทำแผนและนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับโลก เช่น องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ได้แก่ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union - ITU) หรือ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ซึ่งจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศ และจะส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกรวมทั้งประเทศไทย ที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัดว่าควรมีนโยบายเกี่ยวกับพัฒนาการด้านเทคโนโลยีที่ก้าวไป

อย่างต่อเนื่องและไม่หยุดยั้งไม่ว่าอย่างไร รวมทั้งมีผลให้องค์กรกำกับดูแลที่จะต้องออกกฎกติกาที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการกำกับดูแล และมาตรการในการกำกับดูแลด้วย



การพัฒนาของเทคโนโลยีคงไม่มีผลกระทบเฉพาะผู้กำหนดนโยบายหรือผู้กำกับดูแลเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ให้บริการด้วย ซึ่งจะต้องเตรียมการและรู้เท่าทันเพื่อที่จะอยู่ในธุรกิจเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ ซึ่งจะทำให้มีโอกาสได้รับบริการมากขึ้น หรือมีเทคโนโลยีใหม่ๆ ให้เลือกและเข้าถึง รวมทั้งจะต้องรักษาสิทธิในการเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ให้เท่าเทียมกันด้วย ดังนั้นจึงจะต้องปรับตัวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเทคโนโลยีด้วย ทั้งนี้เพราะเทคโนโลยีจะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

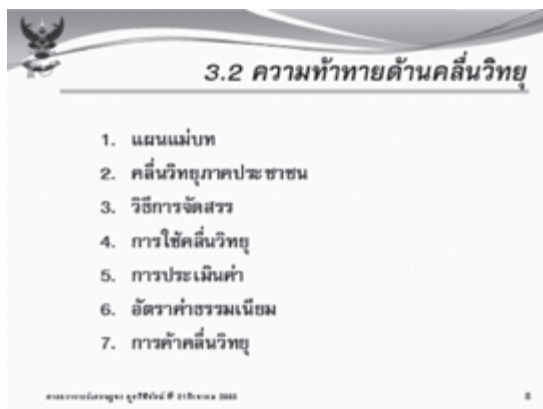
3.2 ความท้าทายด้านคลื่นวิทยุ

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคลื่นวิทยุ มีประเด็นท้าทายมากพอสมควร เช่น ประเด็นเกี่ยวกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นวิทยุแห่งชาติ วิธีการจัดสรรคลื่นวิทยุที่เหมาะสม การใช้คลื่นวิทยุให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการประเมินค่าคลื่นวิทยุ อัตราค่าธรรมเนียม

คลื่นวิทยุ การอินหรือการค้าคลื่นวิทยุภาคประชาชน ฯลฯ เป็นต้น

ประเด็นด้านคลื่นวิทยุที่สำคัญ คือ การที่ยังไม่มี กสช. หรือ กสทช. ที่มีผลทำให้ยังไม่มี การจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ไม่มีการจัดทำตารางกำหนดคลื่นวิทยุแห่งชาติ จึงต้องรอ และดูแล้วว่า จะใช้เวลาเท่าไรที่จะสามารถจัดทำ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนด คลื่นความถี่แห่งชาติ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถดำเนินการ จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทย โดยรวมต่อไป

ในกฎหมายจะมีประเด็นสำคัญที่ได้ บัญญัติเอาไว้ คือ ความถี่วิทยุสำหรับภาคประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจมากเพราะตามพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 กำหนดให้มีความถี่วิทยุภาคประชาชนอยู่ 20% ซึ่งในจำนวนนี้ก็ เป็นเรื่องที่ต้องจัดการต่อ รวมทั้งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นฯ ฉบับใหม่ ซึ่งเข้าใจว่าจะยังคงมีบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ จึงเป็น เรื่องที่ต้องดูแล้วว่า ความถี่วิทยุภาคประชาชนคืออะไร และจะจัดสรรกันอย่างไร



อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดสรรคลื่นวิทยุ นั้น จะต้องมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะของ คลื่นวิทยุ ลักษณะการใช้งาน และสภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงต้องหลีกเลี่ยง การกำหนดเป็นกฎหมาย ควรต้องให้เป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรกำกับดูแลที่กำหนด ในแต่ละกรณี มิเช่นนั้นจะทำให้เกิดเป็นปัญหาที่ แก้ไขได้ยาก

สิ่งที่น่าสนใจคือวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ ในอนาคตจะมีวิธีการจัดสรรคลื่นอย่างไรจึงจะเกิด ประโยชน์เต็มที่ เช่น ความถี่วิทยุเพื่อการพาณิชย์ หรือความถี่วิทยุที่ใช้เพื่อกิจการของรัฐ เช่น เพื่อความมั่นคงนั้น จะใช้วิธีการประมูล วิธีการยื่น ข้อเสนอเปรียบเทียบ หรือการขอก่อนได้ก่อน เป็นต้น

เรื่องคลื่นความถี่นั้นได้มีนักวิชาการหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างออกมาให้ความเห็นว่า เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ คงมีความ จำกัดเพียงบางย่านความถี่เท่านั้นที่มีความจำกัดอยู่ เนื่องจากตามสถิติการใช้คลื่นความถี่ในประเทศไทย มีการใช้งานเพียง 30-40% แต่อีก 70% ยังไม่ได้มี การใช้งาน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า ทำอย่างไร จึงจะนำคลื่นที่เหลือมาใช้งานได้ให้เกิดประโยชน์ที่สุด

นอกจากนี้ยังมีประเด็นในการประเมิน ค่าคลื่นความถี่ให้เหมาะสมรวมทั้งการกำหนด ค่าธรรมเนียมการใช้คลื่น การอิน การย้าย และการค้า คลื่นวิทยุ เป็นต้น ซึ่งสมควรจะได้รับการพิจารณา โดยรอบคอบ

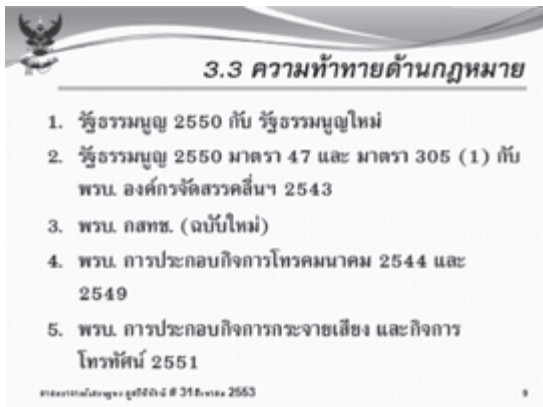
3.3 ความท้าทายด้านกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม มีหลายฉบับ นับตั้งแต่กฎหมายสูงสุดของประเทศ



คือ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยโทรคมนาคมโดยตรง

ประเด็นความท้าทายด้านกฎหมาย มีประเด็นถกเถียงว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงหรือไม่อย่างไร ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ทำนายว่าจะมีการใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ต่อไปอีกนานหรือไม่ อย่างไร



มีข้อเรียกร้องจากฝ่ายต่างๆ ให้มีการแก้ไขทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล และกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจหลายประเด็น

หากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 47 และ 305 (1) กับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่า แทบจะไม่มี ความแตกต่างกัน เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 มาตรา 47 กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แต่ในมาตรา 305 (1) ของบทเฉพาะกาล ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า การดำเนินการ

ตามมาตรา 47 ให้คำนึงถึงการจัดให้มีองค์กรย่อยเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แยกจากกันเป็นสององค์กรย่อยอยู่ภายใต้องค์กรใหญ่ ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมและคณะกรรมการเฉพาะด้าน ได้แก่ กทช. และ กสช. ดังนั้น จึงแทบไม่มีความแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจมากกว่าร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฉบับใหม่ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรใหม่ คือ กสทช. อย่างไร

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสนใจว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวได้คำนึงถึงความสัมพันธ์กับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียง และโทรทัศน์มากน้อยและละเอียดรอบคอบมากน้อยเพียงใด

สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 นั้น ยังมีจุดอ่อนที่สมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง

ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2551 นั้นเป็นพระราชบัญญัติที่มีผู้ทักท้วงว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่มีจุดอ่อนหลายประการ เช่น การยกเลิกกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอยู่เดิมแล้วไม่มีบทบัญญัติให้ใช้กฎหมายใดหรือองค์กรใดทำหน้าที่กำกับดูแล เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเภทของกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชน วิทยุธุรกิจท้องถิ่น วิทยุด้านศาสนา โทรทัศน์ไม่ใช้คลื่น (เคเบิลทีวี) และโทรทัศน์ดาวเทียม เป็นต้น ที่ต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษด้วย

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและติดตามว่า สมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือไม่ อย่างไร และเมื่อใด

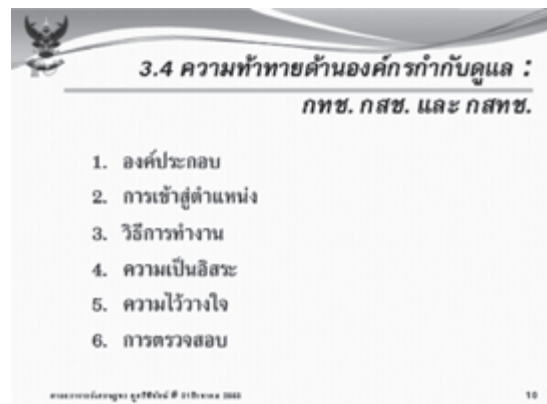
3.4 ความท้าทายด้านองค์กรกำกับดูแล

องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ เป็นประเด็นท้าทายด้านโทรคมนาคมที่มีผู้ให้ความสนใจมาก ทั้งในด้านองค์ประกอบ การเข้าสู่ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระ วิธีการทำงาน ความไว้วางใจ และการตรวจสอบการทำงานขององค์กรกำกับดูแล ตลอดจนความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

คำถามที่เกิดขึ้นต่อองค์กรกำกับดูแลมีมากพอสมควร เช่น กทช. จะยังต้องทำหน้าที่ต่อไปอีกนานเท่าใด การทำหน้าที่ของ กทช. จะทำได้เต็มที่หรือไม่ จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 หรือไม่ เป็นต้น

ประเด็นท้าทายที่สำคัญอย่างหนึ่งของ กทช. ได้แก่ การพยายามปฏิบัติหน้าที่ด้วยเจตนาที่ต้องการให้กิจการโทรคมนาคมพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม โดยการจัดให้มีการประมูลคลื่นความถี่เพื่อรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G ย่านความถี่ 2.1 GHz. ซึ่งก็มีประเด็นที่มีผู้กังขาว่า กทช. จะมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ เพียงใด และความตั้งใจ และความปรารถนาดีของ กทช. จะทำให้ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง กทช. จะเสร็จเรียบร้อยและมีผลบังคับใช้เมื่อใด การเข้าสู่ตำแหน่งรวมทั้งกระบวนการสรรหา กทช. จะมีปัญหาเช่นเดียวกับ กทช. และ กสทช. หรือไม่ เพียงใด และ กทช. จะเริ่มต้นทำงานได้เมื่อใด



กทช. จะมีความเป็นอิสระลดน้อยลงหรือไม่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กทช. และองค์กรย่อยใน กทช. จะแบ่งกันอย่างไร รวมทั้งวิธีการทำงานจะมีขั้นตอนมากน้อยเพียงใด องค์กรย่อยใน กทช. จะทำหน้าที่ร่วมกันได้อย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภาจะเป็นอย่างไร จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือไม่ ล้วนเป็นประเด็นที่ท้าทายทั้งสิ้น

3.5 ความท้าทายด้านการกำกับดูแล

นอกจากประเด็นท้าทายด้านองค์กรกำกับดูแลแล้ว ยังมีประเด็นท้าทายด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วย เช่น ระดับของการกำกับดูแล วิธีการ และมาตรการในการกำกับดูแล เป็นต้น



การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม มีประเด็นว่า ควรจะมีระดับของการกำกับดูแลอย่างไร สมควรจะทำกำกับดูแลโดยเข้มงวดหรือจะทำกำกับดูแลพอสมควรในลักษณะเบาบาง ควรต้องมีการทบทวน กฎกติกาที่ออกไปแล้วเป็นระยะๆ เพื่อพิจารณาว่า ควรยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ควรกำกับดูแล โดยสร้างกฎกติกาก่อน (Ex-Ante) หรือให้มีการ ปฏิบัติแล้วมีกำกับดูแลภายหลัง (Ex-Post) หรือ จะต้องใช้ร่วมกันมากน้อยเพียงใด

ที่สำคัญ คือ หน่วยงานกำกับดูแลจะ ทำหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว หรือควรจะให้มีความร่วมมือ จากองค์กรอื่นในการกำกับดูแลด้วย

3.5 ความท้าทายด้านการกำกับดูแล

1. เข้มงวด + เบาบาง
2. กำกับก่อน + กำกับภายหลัง
3. กำกับดูแลผู้เดียว
4. กำกับดูแลร่วม
5. กำกับดูแลตนเอง

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 11

นอกจากนี้ ด้วยลักษณะของเทคโนโลยี ที่พัฒนาไปสู่การหลอมรวม หรือ Convergence มีระบบบรอดแบนด์ ประเด็นที่สำคัญคือเรื่องของ Content หรือเนื้อหาสาระที่จะปรากฏในระบบ โทรคมนาคม และหากพิจารณาในด้านกิจการวิทยุ กระจายเสียงและโทรทัศน์แล้ว จะเห็นได้ว่า มีการ เน้นการให้บริการไปยังท้องถิ่นและชุมชนมากขึ้น ดังนั้น เรื่องที่น่าสนใจก็คือ ควรให้มีการกำกับดูแล ตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือที่เรียกว่า Self-Regulation คือองค์กรของผู้ให้บริการในพื้นที่

และผู้ใช้บริการ ร่วมกันในการกำกับดูแลกันเอง จึงจะช่วยให้การกำกับดูแลเกิดประโยชน์ตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย

องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรของผู้ประกอบกิจการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และในชุมชนต่างๆ ควรจะเข้ามา มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากขึ้นเพียงใดและใน ชั้นตอนใดบ้าง

3.6 ความท้าทายของผู้ให้บริการ

ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม มีทั้งผู้ให้ บริการโทรคมนาคม (Network and Service Providers) และผู้ผลิตและจำหน่ายเครื่องมือและอุปกรณ์

ในกรณีของไทย มีประเด็นท้าทายที่ เกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการที่สำคัญและยืดเยื้อเรื้อรัง กันมานานมากแล้ว ก็คือ สัญญาร่วมการงาน หรือ สัญญาสัมปทานด้านโทรคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องมี การพิจารณาแก้ไขให้เหมาะสม เพื่อมิให้เป็นอุปสรรค ต่อการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้วย

3.6 ความท้าทายของผู้ให้บริการ

1. มากมาย - น้อยราย ?
2. รัฐ หรือ เอกชน ?
3. รัฐ + เอกชน ?
4. เฉพาะไทย ?
5. ไทย + ต่างชาติ ?

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม 12

ประเด็นความท้าทายด้านโทรคมนาคม ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการโทรคมนาคม

ซึ่งมีประเด็นว่าสำหรับสังคมไทยควรมีผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคมที่รายจึ่งจะเหมาะสม รัฐหรือเอกชนจะเป็นผู้ให้บริการ หรือทั้งรัฐและเอกชน และควรให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นเป็นผู้ให้บริการหรือไม่ หรือจะให้คนต่างชาติเข้ามาร่วมได้อย่างไร เหล่านี้เป็นประเด็นที่ต้องชัดเจน รวมทั้งจำเป็นต้องมีนโยบายของรัฐที่เหมาะสมที่จะส่งเสริมให้ตลาดโทรคมนาคมมีประสิทธิภาพสูง คือ มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมที่แท้จริง สนับสนุนให้เป็นไปตามกลไกการตลาด

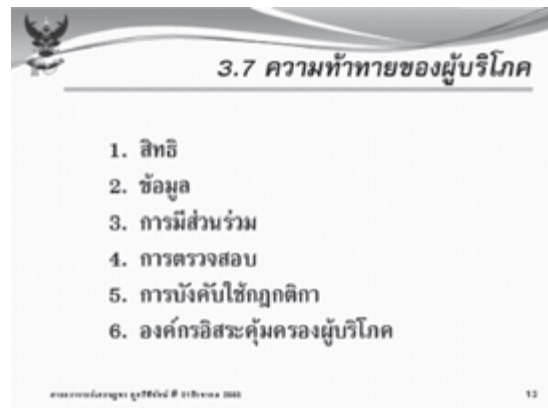
ผู้ให้บริการจะเป็นผู้แสวงหาและผลักดันให้มีการให้บริการใหม่ๆ เกิดขึ้นตามพัฒนาการของเทคโนโลยีใหม่ๆ ดังนั้น ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G หรือ 4G ระบบ WIMAX ระบบ NGN ฯลฯ จึงเป็นความท้าทายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยที่กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ต้องลงทุนสูง และส่วนใหญ่เป็นการส่งนำเข้าเครื่องมือระบบ และอุปกรณ์จากต่างประเทศ ดังนั้น ประเด็นด้านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาไปสู่การผลิตภายในประเทศจึงเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญเช่นเดียวกัน

3.7 ความท้าทายของผู้บริโภค

ผู้บริโภคหรือผู้ให้บริการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของกิจการโทรคมนาคม และเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม แต่ผู้บริโภคหรือผู้ให้บริการส่วนใหญ่ยังมักจะไม่รู้ไม่เข้าใจในสิทธิของตนเอง เพราะไม่รู้หรือไม่สนใจในข้อมูลที่ต้องเกี่ยวกับการให้บริการ รวมทั้งกฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การดูแลผู้ใช้บริการ หรือผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องใหญ่ ซึ่งผู้บริโภคควรจะได้รับรู้ถึงสิทธิของตนเองเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมว่า ผู้ใช้บริการมีสิทธิอะไรบ้าง ผู้ให้บริการและหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บริโภคให้ทั่วถึง



ที่สำคัญผู้บริโภคเองจำเป็นต้องมีบทบาทในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เริ่มต้นจากการเข้าร่วมในองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค และพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดกฏกติกาที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกฏกติกาและการให้บริการโทรคมนาคม กฏกติกาที่ออกมานั้นได้มีการดำเนินการตามกฏกติกาที่จะดูแลคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่เพียงใด มีการบังคับใช้กฏกติกาให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังหรือไม่ และในท้ายที่สุด องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระคงจะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามที่มอบบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งหมายความว่า ผู้บริโภคจะมีบทบาทสำคัญในกิจการโทรคมนาคมมากขึ้น



4. ความท้าทายด้าน วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

นอกเหนือจากประเด็นท้าทายด้านโทรคมนาคมแล้ว เนื่องจาก กทช. ต้องมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ เป็นการชั่วคราวแทน กสทช. หรือ กสทช. ด้วย คือ วิทยุชุมชน และเคเบิลทีวี หรือโทรทัศน์ทางสาย ดังนั้นจึงขอหยิบยกประเด็นท้าทายด้านวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ มาเสนอไว้เล็กน้อยด้วย

ความท้าทายที่น่าสนใจในด้านวิทยุกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์นั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านโทรทัศน์ และด้านวิทยุกระจายเสียง

ในด้านโทรทัศน์นั้น มีประเด็นท้าทายเกี่ยวกับโทรทัศน์เคลื่อนที่ (Mobile TV) และโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (Digital TV) โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรทัศน์ไม่ใช้คลื่น และโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมในลักษณะที่เรียกว่า เคเบิลทีวี ก็เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในทุกจังหวัด และในความเป็นจริงนั้น ได้มีโทรทัศน์ชุมชนเกิดขึ้นแล้วเคเบิลทีวีก็กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งยังไม่แน่ว่าจะดำเนินการได้มากนักน้อยเพียงใด

ที่น่าสนใจคือ โทรทัศน์ข้ามชาติผ่านดาวเทียมซึ่งอาจจะไม่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการอยู่ในประเทศไทย แต่มีการตั้งฐานอยู่ในต่างประเทศแล้วส่งสัญญาณแพร่ภาพเข้ามาในประเทศไทยซึ่งมีความท้าทายว่า จะทำให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร และควรจะมีวิธีการและมาตรการในการกำกับดูแลอย่างไร จึงจะเหมาะสม

โทรทัศน์	วิทยุกระจายเสียง
1. Mobile TV	1. วิทยุชุมชน
2. Digital TV	2. วิทยุธุรกิจท้องถิ่น
3. โทรทัศน์ชุมชน	3. วิทยุศาสนา
4. โทรทัศน์ทางสาย	
5. โทรทัศน์ข้ามชาติผ่านดาวเทียม	

ทางด้านวิทยุกระจายเสียง คงมีประเด็นทางด้านวิทยุชุมชน ซึ่งโดยแท้จริงแล้วตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า กิจการกระจายเสียงแบ่งออกเป็นกิจการ 3 กลุ่ม คือ

1. กิจการที่เกี่ยวข้องกับวิทยุกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ซึ่งมีทั้งเพื่อการศาสนา เพื่อความมั่นคง และเพื่อการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นต้น
2. กิจการวิทยุกระจายเสียงด้านธุรกิจที่แบ่งออกเป็น ธุรกิจระดับชาติ ธุรกิจระดับภูมิภาค และธุรกิจระดับท้องถิ่น
3. กิจการวิทยุชุมชน

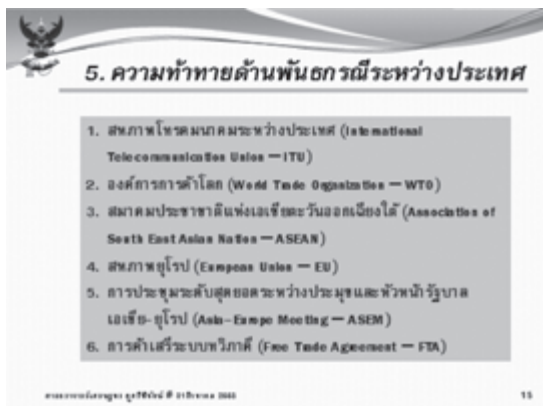
จากการที่มีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ พ.ศ. 2551 ทำให้มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ กทช. ทำหน้าที่ชั่วคราวเพื่อออกไปอนุญาตเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีอายุ 1 ปี ให้แก่ผู้ประกอบการวิทยุชุมชน และมีการประกาศให้มาลงทะเบียน ซึ่งปรากฏว่า มีผู้มาลงทะเบียนทั้งหมด จำนวนมากกว่า 6,000 สถานี และในจำนวนนี้ มีกิจการที่เป็นวิทยุชุมชนจริงๆ เพียงประมาณ 400 สถานี ที่มีจำนวนมากที่สุดคือกิจการวิทยุกระจายเสียงที่เรียกว่า วิทยุธุรกิจท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีวิถุเพื่อการค้าอื่น อีกประมาณ 700-800 สถาบัน และวิถุเพื่อความมั่นคงประมาณ 500 สถาบัน

กิจการวิถุกระจายเสียงและโทรทัศน ดังกล่าวข้างต้นเป็นประเด็นท้าทายที่องค์กรกำกับดูแลที่จะเกิดขึ้น (กสทช.) คงต้องใส่ใจว่า จะทำอย่างไร จึงจะให้เกิดประโยชน์จากกิจการนี้โดยไม่สร้างปัญหาที่ไม่ควรเกิดขึ้นให้แก่ประเทศไทยและสังคมไทย

5. ความท้าทายด้านพันธกรณีระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากประเด็นท้าทายต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่า บทบาทขององค์การระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเจรจาการค้าระบบพหุภาคีเพิ่มมากขึ้น



สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union - ITU) ซึ่งเป็นองค์กรกลางระหว่างประเทศด้านโทรคมนาคม มีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดกฎกติกาสากลด้าน

โทรคมนาคม ซึ่งประเทศสมาชิกทั่วโลกมากกว่า 190 ประเทศ จะต้องปฏิบัติตาม

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ก็มีบทบาทสำคัญในการเป็นองค์กรกลางด้านการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ยื่นข้อเสนอไว้

นอกจากการเจรจาการค้าระดับพหุภาคีเพื่อเปิดเสรีด้านการค้าบริการที่รวมถึงกิจการโทรคมนาคมด้วยแล้ว ยังมีการเจรจาการค้าเสรีระบบพหุภาคี (FTA) ด้วย

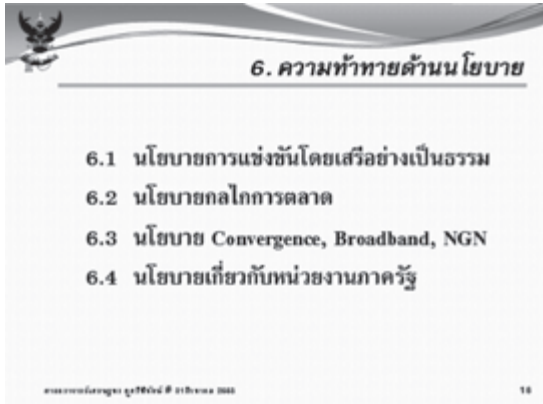
นอกจากนี้ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations - ASEAN) ก็ได้มีข้อตกลงทางการค้า AFTA ซึ่งเริ่มมีผลตั้งแตปี พ.ศ. 2553 จะส่งผลอย่างสำคัญ

ต่อประเทศไทย ซึ่งรวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อการประกอบกิจการโทรคมนาคม และการกำกับดูแลด้วย

ดังนั้น นโยบายแห่งรัฐด้านการสื่อสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นประเด็นท้าทายที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพราะจะส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

6. ความท้าทายด้านนโยบาย

กิจการโทรคมนาคมของไทยเป็นกิจการที่ต้องกรนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง และควรเป็นนโยบายของชาติ ไม่ใช่เป็นเพียงแต่นโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล



ความท้าทายด้านนโยบายเป็นเรื่องใหญ่ที่หน่วยงานของรัฐควรจะต้องมีนโยบายที่แน่ชัดให้ได้ และต้องปฏิบัติให้ได้ คือ นโยบายว่าด้วยการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงสัญญาร่วมการงานหรือสัญญาสัมปทานที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันอยู่ในปัจจุบันก็ควรจะมีนโยบายที่ชัดเจน ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอยู่ในแผนแม่บทการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2552 - 2556) ว่า สัญญาร่วมการงานระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน จะต้องมีการสิ้นสุดลงภายในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งก็คงจะต้องติดตามกันต่อไปว่า จะสามารถปฏิบัติได้จริงตามแผนหรือไม่

นโยบายเกี่ยวกับ convergence ก็ดี หรือ บรอดแบนด์ก็ดี โดยแท้จริงแล้วจากตัวอย่างในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การสื่อสารความเร็วสูงทั้งด้านทางสายและทางคลื่นกำลังมีบทบาทสำคัญในสังคม ดังนั้น หลายประเทศจึงมีนโยบายเกี่ยวกับเทคโนโลยีบรอดแบนด์ โดยบางประเทศรัฐจะเป็นผู้ลงทุนสร้างโครงข่ายบรอดแบนด์ก่อน แล้วค่อยขายให้แก่เอกชนในภายหลัง

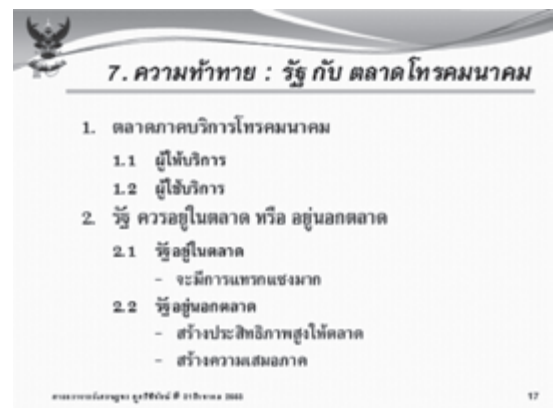
สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม ซึ่งหมายถึง

บมจ. ทีโอที และ บมจ. กสท โทรคมนาคม นั้นรัฐจะต้องมีนโยบายที่แน่ชัดว่าจะให้ทั้งสองหน่วยงานนี้ดำเนินการอย่างไรจึงจะสามารถแข่งขันได้ในตลาด และสามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้

ความท้าทายด้านนโยบายของรัฐบาลนั้นเกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐ กับตลาดโทรคมนาคม คงจะได้กล่าวต่อไปด้วย

7. ความท้าทายด้านบทบาทของรัฐกับตลาดโทรคมนาคม

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการตลาด ถือเป็นเรื่องใหญ่ที่รัฐต้องพิจารณาว่าควรมีบทบาทอย่างไรกับตลาดโทรคมนาคม รัฐควรอยู่ในตลาดหรือนอกตลาด แล้วจะมีผลแตกต่างกันอย่างไร



7.1 ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับตลาดโทรคมนาคม คือ ผู้เล่นในตลาด และรัฐ

ตลาดภาคบริการโทรคมนาคมเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาหนึ่งของระบบเศรษฐกิจไทย ผู้เล่นในตลาดนี้ ได้แก่



1) ผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นผู้ขายบริการ

2) ผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นผู้ซื้อบริการ

มีคำถามว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐ ควรอยู่ในตลาด หรืออยู่นอกตลาด

คำตอบคือ รัฐและหน่วยงานของรัฐ ควรอยู่นอกตลาด แต่มีอิทธิพลต่อตลาด โดยผ่านนโยบายสาธารณะ

รัฐมีหน้าที่สร้างตลาดที่มีประสิทธิภาพสูง (efficiency) เพราะทำให้ค่าบริการต่ำ และสร้างความเสมอภาคในหมู่ประชาชน (equity) โดยจัดการให้ผู้ที่ไม่สามารถใช้บริการได้ กลับมีความสามารถใช้บริการได้

หากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ในตลาด จะเกิดการแทรกแซงมาก ดังนั้น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงควรอยู่นอกตลาด ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากความเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบเศรษฐกิจแบบวางแผน เพราะผู้ซื้อและผู้ขายซึ่งอยู่ในตลาดย่อมรู้ปัญหา ความต้องการของตนดีกว่านักวางแผนของรัฐบาลซึ่งอยู่นอกตลาด

ความแตกต่างของประสิทธิภาพตามข้างต้นนี้ ผู้รัฐชี้ว่า เกิดจากการที่ ผู้ซื้อและผู้ขาย และนักวางแผน มีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน เรียกว่า information asymmetry เหตุผลนี้เองที่ทำให้ประเทศคอมมิวนิสต์ยากจนและไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและต้องละทิ้งแนวทางระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนไปในที่สุด

7.2 ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับ

หน้าที่ของรัฐ และหน้าที่ของตลาด

การแบ่งขอบเขตหน้าที่ระหว่างรัฐและตลาดเป็นประเด็นท้าทายที่สำคัญที่สุด และมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ในอนาคต กล่าวคือ

1) ถ้าสังคมเชื่อว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐควรอยู่นอกตลาด เราก็จะได้นโยบายรัฐที่ไม่แทรกแซงตลาดจนเกินกว่าเป้าหมายการสร้างประสิทธิภาพสูงให้ตลาดและสร้างความเสมอภาคในหมู่ประชาชน

2) แต่ถ้าสังคมเชื่อว่ารัฐควรมีบทบาทมาก เราก็จะได้นโยบายรัฐที่แทรกแซงตลาดมากมาย จนทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ทำให้ค่าบริการสูงในที่สุด

ตัวอย่าง มีการเสนอแนวคิดหลายประการออกมาในสังคม ซึ่งมีผลต่อการแบ่งขอบเขตหน้าที่ระหว่างรัฐและตลาด เช่น

1) ในกรณีการออกใบอนุญาต 3G มีการเสนอว่าให้กำหนดราคากลางการประมูลคลื่นความถี่เพื่อจัดสรรคลื่นความถี่ให้สูงหลายๆ เพื่อมุ่งไปที่การรักษาระดับรายได้เดิมของกระทรวงการคลัง

แนวคิดนี้มีนัยว่า รัฐมุ่งเก็บภาษีจากภาคบริการโทรคมนาคมเกินกว่าอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากการบริโภคทั่วไป แนวคิดนี้มีผลกระทบที่น่าสนใจอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1.1 ผลกระทบด้านประสิทธิภาพ การเก็บภาษีสูง จะทำให้ค่าบริการสูงขึ้น ทำให้การบริโภคลดลง ซึ่งย่อมขัดต่อบทบาทของรัฐที่มีหน้าที่สร้างตลาดให้ใหญ่ขึ้น เพราะตลาดที่ใหญ่ขึ้นหมายถึงรายได้รวมของสังคม (GDP) มากขึ้น การจ้างงานมากขึ้น

1.2 ผลกระทบด้านความเสมอภาค โดยทั่วไปการเก็บภาษี จะเก็บมากจากคนรวย



และจะเก็บน้อยจากคนจน แต่การเก็บภาษีจากการบริโภคบริการโทรคมนาคมเป็นการเก็บจากผู้บริโภคทุกคนในอัตราเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริโภคที่จนหรือรวย ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า ยุติธรรมหรือไม่? นอกจากนี้การเก็บค่าบริการโทรคมนาคมแต่ไม่เก็บจากไฟฟ้า ประปา กองมรดกฯ เป็นการยุติธรรมแล้วหรือในระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ? เหตุใดจึงกำหนดให้คนบางกลุ่มต้องรับภาระรวมของสังคมมากกว่าคนกลุ่มอื่น?

2) หลายครั้งหลายหน มีผู้หวังดีออกมาเสนอแนวความคิดว่า ประเทศไทยควรมีโครงข่ายโทรคมนาคมแห่งชาติโครงข่ายเดียว และรัฐเป็นเจ้าของ แนวคิดนี้มีนัยที่น่าสนใจและน่าแปลกใจ เช่น

- ในเบื้องต้น รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 47 กำหนดว่ากิจการโทรคมนาคมให้ดำเนินการโดยการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น ตามกฎหมาย โครงข่ายเดียวแห่งชาติ จึงเป็นไปได้ จึงน่าแปลกใจมาก คือ ยังมีผู้เสนอแบบนี้อยู่บ่อยๆ

- โครงข่ายเดียวแห่งชาติ หมายถึง การผูกขาด ประเทศไทยได้ละทิ้งเส้นทางผูกขาดในกิจการโทรคมนาคมมาหลายปีแล้ว (นับแต่ พ.ศ. 2540) แต่ยังมีผู้ศรัทธาการผูกขาดอยู่ ทั้งๆที่ผลลัพธ์ของการแข่งขันในระยะเวลาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ดีกว่ายุคผูกขาดมากมาย ทั้งในด้านค่าบริการลดลง การเข้าถึงบริการของประชาชน (Penetration) สูงขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนใจพวกผูกขาดนิยมได้

7.3 ประเด็นท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง

คือ การบริหารจัดการภาคบริการโทรคมนาคมเป็นเรื่องของเศรษฐกิจ

ปัญหาหนึ่งเดียว เมื่อมองจากหลายแง่มุมก็กลายเป็นหลายปัญหาได้ เช่น คนจน ซึ่งนักเรียนก็อาจมองว่าเกิดจากให้การศึกษาไม่ทั่วถึง คนไม่ได้รับการศึกษา จึงจน ทางด้านนักพัฒนาเศรษฐกิจอาจมองว่าเกิดจากผลผลิตต่ำ ผลิตได้น้อย จึงจน ส่วนนักสาธารณสุขอาจมองว่าเกิดจากสุขภาพไม่ดี ทำงานไม่ได้ จึงจน เป็นต้น

ปัญหาในการบริหารจัดการภาคบริการโทรคมนาคมก็เช่นกัน สามารถมองได้จากหลายด้านหลายมิติ บางท่านมองว่าเป็นเรื่อง

- บริการสาธารณะซึ่งควรจัดให้มีแก่ทุกคน
- ความมั่นคงของชาติ
- สังคม เกี่ยวข้องกับศีลธรรมอันดีในสังคม
- เศรษฐกิจ เป็นการผลิต การบริโภคธรรมดา เช่นเดียวกับสินค้า/บริการอื่นๆ ที่มีในสังคม
- ฯลฯ

โดยที่มุมมองต่อปัญหาจะมีอิทธิพลซึ่งขาดต่อการกำหนดวิธีการเข้าจัดการกับปัญหา ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมต้องเห็นตรงกันก่อนว่า เรื่องบริการโทรคมนาคมเป็นปัญหาอะไร? เพื่อที่ผู้ที่มีหน้าที่อันเกี่ยวข้องจะได้นำคำตอบนี้ไปขยายเป็นการปฏิบัติในขั้นตอนต่อไป

ในที่นี้ขอเสนอว่า โทรคมนาคมเป็นเรื่องของเศรษฐกิจ เป็นเรื่องปากท้องของประชาชน เป็นเรื่องการอยู่การกินของชาวบ้าน เป็นประเด็นหลัก ประเด็นอื่นๆ เป็นประเด็นเสริม

ตัวอย่างถ้าถือว่าการโทรคมนาคมเป็นเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก เรื่องหารายได้เข้ารัฐเป็นเรื่องรอง อาจส่งผลในทางปฏิบัติ คือ รัฐจะลดภาระด้านภาษีให้ผู้ผลิต ทำให้ตลาดขยายตัว

ถ้าถือว่าการโทรคมนาคมเป็นเรื่องความมั่นคงเป็นหลัก เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องรอง อาจส่งผลในทางปฏิบัติ คือ รัฐควบคุมการสื่อสารอย่างเข้มงวด กระทบต่อ privacy ประชาชนขาดความมั่นใจในการสื่อสารระหว่างกัน ทำให้ตลาดหดตัว

ถ้าถือว่าการสื่อสารเป็นเรื่องหลัก เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องรอง อาจส่งผลในทางปฏิบัติ คือ รัฐควบคุมเนื้อหาอย่างเข้มงวด การสื่อสารที่ไม่ถูกใจผู้เซ็นเซอร์ต้องระงับ ทำให้ตลาดหดตัว

ประเด็นท้าทายที่สำคัญที่สุดดังกล่าวข้างต้น เป็นปรัชญาหลักที่กำหนดกรอบความคิดว่า

- เราเห็นว่ารัฐควรมีบทบาทในตลาดโทรคมนาคมแค่ไหน เพียงไร?
- เราเห็นว่าเรื่องโทรคมนาคมแท้ที่จริงแล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไรกันแน่? เศรษฐกิจ ปากท้อง การสังคมสงเคราะห์ ศิลธรรม หรือ ฯลฯ

แนวคิด มุมมอง เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะคนเราจะทำตามความคิดของตนเอง รัฐ รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐก็เช่นเดียวกัน

8. สังคมไทยกับความท้าทาย

ประเด็นท้าทายของสังคมไทยด้านโทรคมนาคม รวมกับประเด็นท้าทายจากโลกาภิวัตน์ดังที่ได้กล่าวข้างต้นล้วนเป็นประเด็นที่ทุกองค์กรทุกฝ่ายจะต้องใส่ใจ และศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้รู้เท่าทัน และนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมไทยโดยรวม

ความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารจัดการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นความท้าทายที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่พัฒนามากกว่า มักจะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า และส่งผลกระทบต่อผู้ที่พัฒนาน้อยกว่าในทุกมิติ เมื่ออยู่ในสถานะที่ได้เปรียบก็มักจะเอาเปรียบ พยายามรุกเร็ว และเร่งรัด รวมทั้งขู่ข่มและยึดเอียด ใ้รับสิ่งที่ยอยากให้เป็น

ในขณะที่ฝ่ายที่พัฒนาน้อยกว่าก็ต้องเป็นฝ่ายรับ ซึ่งอาจจะต้องอยู่ในสภาพที่ต้องคล้อยตาม และจำนนต่อความท้าทาย ดังนั้น จึงต้องรู้จักเตือนตนเองเสมอว่า ในบางสภาวะอาจจำเป็นต้องยอมรับ และปรับตัวให้เหมาะสม รวมทั้งต้องพยายามรู้เท่าทัน และหาทางตอบโต้ให้เหมาะสม และที่สำคัญที่สุดต้องยึดหลักการพึ่งตนเอง และใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นที่ยึดเหนี่ยวในการจัดการกับความท้าทายต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

พัฒนา	พัฒนาน้อยกว่า
1. ได้เปรียบ และ เอาเปรียบ	1. คล้อยตาม และ จำน
2. รุกเร็ว และ เร่งรัด	2. ยอมรับ และ ปรับตัว
3. ขู่ข่ม และ ยึดเอียด	3. เท่าทัน และ ตอบโต้
4. ครอบงำ และ ทำลาย	4. พึ่งตน และ พอเพียง

www.nec.go.th | 18



ความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์และความท้าทายด้านโทรคมนาคม เป็นประเด็นความท้าทายของพระเอกโทรคมนาคมไทย ที่จะต้องทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้และรู้เท่าทัน พัฒนาการเพื่อแสดงบทบาทของตนให้เหมาะสม เพื่อให้กิจการโทรคมนาคมของไทยมีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีการพัฒนาที่เหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่นๆ

บทความฉบับนี้ผู้เขียนได้แก้ไขเพิ่มเติมจากคำบรรยายที่ผู้เขียนได้รับเกียรติจาก กทช. สำนักงาน กทช. และผู้จัด “The NTC Year End Conference 2009” ให้เป็นผู้บรรยายพิเศษ (Keynote Speaker) ในการสัมมนาวิชาการ “The NTC Year End Conference 2009” ในหัวข้อ “พระเอกโทรคมนาคมกับประเด็นความท้าทายของสังคมไทย” เมื่อวันอังคารที่ 15 ธันวาคม 2552 ณ โรงแรมไฟร์ซีซั่นส์ กรุงเทพมหานคร โดยที่ยังมิได้มีการพิมพ์เผยแพร่มาก่อน ดังนั้นผู้เขียนจึงปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลให้ถูกต้องและทันสมัยยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณพิทยาพล จันทะสาโร รองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ช่วยเหลือในการจัดทำข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐกับตลาดโทรคมนาคม และขอขอบคุณ คุณรุ่งตะวัน จินดาวลัย ผู้บริหารระดับต้น สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่ได้ช่วยจัดหาข้อมูลและพิมพ์ และแก้ไขต้นฉบับจนเสร็จเรียบร้อย

แหล่งสารสนเทศเพิ่มเติม

1. ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเปลี่ยนแปลงกับความรู้ในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, 2537.
2. สนธิ ล้อมทองกุล. โลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, 2537.
3. เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์. พระเอกโทรคมนาคม. วารสาร กทช. 2549 (NTC Annual Review 2006) เล่มที่ 1, หน้า 1 - 17 . กรุงเทพฯ : คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
4. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543
5. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549
6. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
7. ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. (ฉบับผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2553)
8. John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens, The Globalization of World Politics. 2008
9. Sheila L. Croucher. Globalization and Belonging: The Politics of Identity in a Changing World. Rowman & Littlefield : 2004.
10. website: <http://www.ntc.or.th>



002





หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ที่เกี่ยวกับกรณีตามมาตรา 39 (1) ของพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

อรพรรณ พันธ์พัฒนา*

รองศาสตราจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กรรมการ, คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง

ความนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง โดยครอบคลุมเฉพาะกรณีตามมาตรา 39 (1) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคม, หน่วยงานของรัฐ, หรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภค เช่น กรมทางหลวง, กรมทางหลวงชนบท, การไฟฟ้านครหลวง, การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป

บทความนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. ส่วนที่หนึ่ง ความเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิแห่งทาง
2. ส่วนที่สอง การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (1)
3. ส่วนที่สาม สถิติแสดงการใช้สิทธิแห่งทางของผู้ประกอบการโทรคมนาคม

* น.บ. (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, LL.M. Harvard University

ส่วนที่หนึ่ง : ความเบื้องต้นเกี่ยวกับ สิทธิแห่งทาง

1.1 ความเป็นมา

กิจการโทรคมนาคมมีทิศทางการพัฒนาในระดับโลกที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในลักษณะก้าวกระโดด และนับวันเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) โทรคมนาคม (Telecommunications) และการแพร่กระจายเสียง (Broadcasting) จะยิ่งประสานกันเป็นหนึ่งเดียว หรือเข้าสู่ยุคการหลอมรวมสื่อดิจิทัล (Convergence) เพื่อให้เกิดประโยชน์และตอบสนองความต้องการใช้บริการของผู้ใช้งานที่หลากหลายเพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดในสถานะแวดล้อมทางธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรี ดังนั้นจึงมีแรงผลักดันให้ประเทศต่างๆ พยายามปรับตัวให้ทันต่อกระแสการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพื่อการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Competitiveness)¹ ธุรกิจโทรคมนาคมมีบทบาทสำคัญในสวัสดิการของประเทศและการพัฒนาของเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ธุรกิจโทรคมนาคมทั่วโลกคิดเป็นมูลค่าใกล้เคียงร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมดของโลก² โดยผลจากการศึกษาของสถาบันวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้เผยแพร่รายงานสถานะอุตสาหกรรมโทรคมนาคม โดยศึกษา

วิจัยบทบาทอุตสาหกรรมโทรคมนาคมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ (Correlation) ระหว่างการลงทุนบริการโทรคมนาคมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) พบว่ากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (ประมาณร้อยละ 60 - 79)³

เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมมีการพัฒนาที่รวดเร็ว ผู้ให้บริการโทรคมนาคมแต่ละรายจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบและเทคโนโลยีต่างๆ มากมายเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อสื่อสาร รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและฉับไวมากขึ้น อีกทั้งยังมีการขยายโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมให้กระจายและครอบคลุมพื้นที่ของกลุ่มผู้ใช้บริการที่เพิ่มเติมจากเดิมมากขึ้น⁴ เป็นสิ่งซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้ที่การพัฒนาโครงข่ายของผู้ให้บริการจะต้องมีเหตุความจำเป็นต้องปักหรือตั้งเสาหรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบบนที่ดินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งการกระทำของผู้ให้บริการนี้เป็นการใช้สิทธิในลักษณะที่ไปก้าวล่วงถึงสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นอันเป็นการละเมิด จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อำนาจเฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจไว้นี้เรียกว่า “สิทธิแห่งทาง - Rights of Way” นั้นเอง

¹ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, “บทบาทของกิจการโทรคมนาคมกับการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ”, ในรายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2552, หน้า 7

² Detecton, 2551, “โครงการศึกษาผลกระทบจากการเปิดเสรีโทรคมนาคม”, สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ อ้างถึงใน “บทบาทของกิจการโทรคมนาคมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ”, ในรายงานดัชนีชี้วัดในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2552, หน้า 22

³ “บทบาทของกิจการโทรคมนาคมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ”, อ้างแล้ว, หน้าเดิม

⁴ วาทีต เบญจพลกุล และสำเรียง เมฆเกรียงไกร, “สิทธิแห่งทาง (Rights of Way) ในกิจการโทรคมนาคม”, วารสาร กทท. 2552, เล่ม 2, หน้า 9



1.2 ความหมาย

สิทธิแห่งทาง (Rights of Way) หมายถึงสิทธิของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีเหตุต้องปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม และการใช้สิทธิแห่งทางอาจก้าวล่วงเข้าไปละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งโดยหลักของกฎหมายจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินนั้นด้วย⁵

1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.3.1 พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดเรื่องสิทธิแห่งทางไว้ในหมวด 4 : สิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาต มาตรา 39 - 44 ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของผู้ได้รับใบอนุญาต และจำกัดสิทธิของบุคคลอื่นในทรัพย์สิน กล่าวคือให้อำนาจผู้รับใบอนุญาตในการใช้สิทธิเพื่อปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย หรือวางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดเพื่อประโยชน์ในการให้บริการโทรคมนาคมของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมได้

การใช้สิทธิแห่งทางตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 แบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ

ก. การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39
การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 นี้แบ่งได้เป็น 3 กรณีย่อยได้แก่

- ก.1 การที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องกระทำบนหรือตามเสา ท่อ หรือสิ่งก่อสร้างใดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือของหน่วยงานของรัฐ หรือของผู้ให้บริการสาธารณูปโภคใด (มาตรา 39 (1))
- ก.2 การที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 39 (2)) และ
- ก.3 การที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมในที่ดินของบุคคลอื่น (มาตรา 39 (3))

ข. การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 41
การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 41 นี้

เป็นการที่ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิซึ่งสายผ่านไปเหนือหรือข้ามที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือของบุคคลอื่นใด

1.3.2 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10



เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มีการประกาศหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม (หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง) ขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา⁶

หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางนี้อิงอยู่บนพื้นฐานการส่งเสริมการบริการโทรคมนาคมโดยทั่วถึง สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดการลงทุนซ้ำซ้อน รวมถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านโทรคมนาคมที่มีได้มีความหมายให้บริการโทรคมนาคมต่อสาธารณะ การคุ้มครองและกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม และเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและประโยชน์สาธารณะโดยรวม⁷

1.4 คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง

ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 12 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแต่งตั้งกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง” เรียกโดยย่อว่า “กพส.” จำนวนห้าคน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านโทรคมนาคม การประเมินราคาทรัพย์สิน วิศวกรรม สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางนี้ทำหน้าที่พิจารณาแผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทางและแนวเขตคำร้องขอ กำหนดอัตราค่าตอบแทนและค่าเสียหายในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือการติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้ความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในการให้ความเห็นชอบในการขอใช้สิทธิแห่งทางของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระ ไม่เข้าข้างฝ่ายใดและมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกวาระหนึ่งได้ แต่ห้ามดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกัน

คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) พิจารณาให้ความเห็นแผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทาง และแนวเขตในการปักหรือตั้งเสา เดินสาย วางท่อ และการติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมเสนอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(2) พิจารณาและเสนอความเห็นการวิเคราะห์ผลกระทบการกำกับดูแลและสภาพแวดล้อม (Regulatory Impact Analysis (RIA) และ Environmental Impact Analysis (EIA)) และเอกสารประกอบที่เกี่ยวข้องของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม

⁶ โปรดดูประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 1

⁷ โปรดดูหลักการและเหตุผลของประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง

⁸ ประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 13



รวมถึงกำหนดหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในเบื้องต้น
เสนอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(3) พิจารณากำหนดหลักการ วิธีการ คิด
คำนวณ และจำนวนเงินค่าตอบแทนและค่าเสียหาย
ในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือทรัพย์สินทั้งในส่วนของ
ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ดูแลรักษา หรือเจ้าของ
หรือผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สินเสนอต่อ
คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(4) เชิญผู้รับใบอนุญาต หรือหน่วยงานหรือ
บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล หรือขอข้อมูลเพิ่มเติม
เพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าวข้างต้นได้

(5) เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ
เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตาม
ที่คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางเห็นเหมาะสม
แล้วรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการ
พิจารณาสิทธิแห่งทางทราบ เพื่อประกอบการ
พิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม
แห่งชาติ

(6) พิจารณาและเสนอความเห็นให้
คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนผังภายในสามสิบวัน
นับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง
ได้รับหนังสือและข้อมูลเพียงพอแก่การพิจารณา

(7) ให้คำแนะนำ และวินิจฉัยคำร้องขอของ
ผู้รับใบอนุญาตตามข้อ 7 เป็นหนังสือเสนอต่อ
คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการ
กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมอบหมาย

และเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2552
คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้มี
คำสั่งที่ 13/1/2552 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา
สิทธิแห่งทางขึ้น มีองค์ประกอบดังนี้⁹

- 1) นายพิทยาพล จันทนะसार
ประธานกรรมการ (ด้านโทรคมนาคม)
รองเลขาธิการคณะกรรมการกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ
- 2) นายแคล้ว ทองสม
กรรมการ (ด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน)
ผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน
กรมธนารักษ์
- 3) นายพงศ์พันธ์ มโนรถ
กรรมการ (ด้านวิศวกรรม)
- 4) นางสาวสุชญา อัมราลิขิต
กรรมการ (ด้านสิ่งแวดล้อม)
ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) รองศาสตราจารย์อรพรรณ พันธ์พัฒนา
กรรมการ (ด้านกฎหมาย)
คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 6) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ
เลขานุการ
- 7) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ
ผู้ช่วยเลขานุการ
- 8) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการ
โทรคมนาคมแห่งชาติ
ผู้ช่วยเลขานุการ

⁹ โปรดดูคำสั่ง กทท. ที่ 13/1/2552 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2552



ส่วนที่สอง : การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (1)

2.1 เหตุผลและความจำเป็นในการใช้สิทธิ

การใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (1) นั้น ผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจะต้องมีเหตุผลความจำเป็นในการเดินสายหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องกระทำบน หรือ ตามเสา ท่อ หรือสิ่งก่อสร้างใดที่ใช้งานในลักษณะทำนองเดียวกันของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือของหน่วยงานของรัฐ หรือของผู้ให้บริการสาธารณูปโภคใด

ตัวอย่างของเหตุผลและความจำเป็นในการใช้สิทธิ มีดังนี้¹⁰ :

- กรณีขอพาดสายใหม่
 - พื้นที่ที่ขอใช้สิทธิยังไม่มีพาดสายหรือมีแล้วแต่สายยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ให้บริการ
 - พื้นที่ที่ขอใช้สิทธินั้น มีแนวเสาไฟฟ้าเพียงเส้นทางเดียวที่เข้าสู่พื้นที่การให้บริการได้
- กรณีขอขยายปริมาณการพาดสายในเส้นทางเดิม
 - จำนวนคู่สายเดิมของผู้ประกอบการไม่เพียงพอต่อความต้องการของลูกค้าที่เพิ่มขึ้น
 - เป็นการขยายเส้นทางเพื่อรองรับความต้องการของลูกค้า
 - พื้นที่ที่ขอใช้สิทธินั้น มีแนวเสาไฟฟ้าเพียงเส้นทางเดียวที่เข้าสู่พื้นที่การให้บริการได้

2.2 การขออนุมัติจาก กทข.

ตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บัญญัติว่าผู้รับใบอนุญาตมีเหตุต้องเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคมและจำเป็นต้องใช้สิทธิแห่งทาง ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมก่อนดำเนินการ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง)

รายละเอียดเกี่ยวกับการขอความเห็นชอบเห็นชอบจาก กทข. มีดังนี้

2.2.1 เอกสารที่ต้องยื่นต่อ กทข.¹¹

ผู้รับใบอนุญาตจะต้องนำเสนอเอกสารดังต่อไปนี้ต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมเพื่อขอความเห็นชอบในการเดินสายหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม¹²

1. แผนผังแสดงลักษณะทิศทางและแนวเขตในการเดินสายเป็น A3 หรือ A4 ประกอบไปด้วยรายละเอียดดังนี้

1.1 หน้าปก

- ชื่อบริษัท
- ชื่อโครงการ (ถ้ามี)
- ชื่อสัญญา เลขที่ (ถ้ามี)
- ชนิดของงาน เช่น เคเบิลใยแก้วนำแสง หรือ เคเบิลทองแดง
- ชื่อเส้นทาง
- จังหวัด
- เดือน ปี

¹⁰ รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง ปี พ.ศ. 2552, หน้า 9

¹¹ ข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง, วันศุกร์ที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2553, ณ จังหวัดกาญจนบุรี

¹² โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง และประกาศ กทข. เรื่อง หลักเกณฑ์สิทธิแห่งทางข้อ 3



2. เหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้สิทธิ
3. ชนิดของอุปกรณ์ เพื่อแสดงลักษณะของอุปกรณ์ที่ใช้ในการติดตั้ง เช่น สายสื่อสาร ประกอบด้วยข้อมูลดังนี้
 - ชนิดของสาย เช่น สายเคเบิลใยแก้วนำแสง หรือ สายเคเบิลทองแดง
 - ความจุของสาย เช่น จำนวน core หรือ จำนวนคู่สาย
 - ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางของสาย (มิลลิเมตร)
 - อื่นๆ
4. การวิเคราะห์ผลกระทบ ประกอบไปด้วย 4 ด้าน คือ
 - ด้านสิ่งแวดล้อม
 - ด้านสุขภาพ
 - ด้านทัศนียภาพ
 - ด้านความมั่นคงของรัฐโดยในแต่ละด้านจะมีแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบดังนี้
ตัวอย่าง : การใช้สิทธิแห่งทาง (กรณีการพาดสาย)
 - ด้านสิ่งแวดล้อม
 - เป็นแนวการพาดสายกับเสาไฟฟ้าของ กฟน. กฟภ. เดิม ไม่มีการขุดเจาะพื้นดินใหม่
 - การดำเนินการจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของ กฟน. และ กฟภ. และต้องขออนุญาตก่อนการดำเนินการ
 - ด้านสุขภาพ
 - กรณีกระทบสิทธิของหน่วยงานอื่น อาทิ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท การรถไฟฯ จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานดังกล่าว
 - ด้านสุขภาพ
 - การพาดสายไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ที่มีการแผ่กระจายของคลื่นรังสี ที่มีผลต่อสุขภาพของประชาชนเป็นการพาดสายเคเบิลใยแก้วนำแสง หรือ เคเบิลทองแดง เท่านั้น
 - ด้านทัศนียภาพ
 - เป็นการพาดสายกับเสาไฟฟ้าของ กฟน. และ กฟภ. จะดำเนินการตามมาตรฐานของ กฟน. และ กฟภ.
 - กรณีต้องใช้สิทธิกับกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท การรถไฟฯ การปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานดังกล่าว
 - ด้านความมั่นคงของรัฐ
 - เป็นการพาดสายกับเสาไฟฟ้าเดิม ไม่มีการปักเสาเพิ่มหรือเปิดเส้นทางใหม่ และการดำเนินการจะขออนุญาตหน่วยงานเจ้าของสิทธิก่อนดำเนินการ
 - ไม่ได้ใช้พื้นที่หวงห้ามของทหาร หรือพื้นที่หวงห้ามอื่นจึงไม่กระทบด้านความมั่นคงของรัฐ และการดำเนินการจะอยู่ภายใต้



หลักเกณฑ์ของหน่วยงาน
เจ้าของสิทธิ

5. แนวทางการแก้ไขผลกระทบ

- การยืนยันผลกระทบ
 - การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์
ไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย
แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าของ
หรือผู้ครอบครองที่ดินหรือ
ทรัพย์สินนั้นเกินสมควร
 - การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์
ไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญ
และไม่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ
 - การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์
ไม่ทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดิน
นั้นลดลงจนเกินสมควรแก่เหตุ
- อื่นๆ
 - การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์
ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
หรือทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่
โดยรอบ
 - การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์
ไม่กระทบต่อสุขภาพอนามัยของ
ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง
ทั้งในด้านคุณภาพอากาศ เสียง
ความสั่นสะเทือน และคลื่นรังสี
 - การดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์
ไม่กระทบด้านภูมิทัศน์และ
ทัศนียภาพในบริเวณที่จะดำเนิน
โครงการ

6. CD หรือ DVD บรรจุข้อมูล
โดยนำข้อมูลในส่วนที่ 1-5 บันทึกกลง
ใน CD หรือ DVD แนบมาพร้อม
กับคำขอในการพิจารณา

2.2.2 ขั้นตอนการพิจารณา¹³

ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ
ให้มีการใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (1) ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 การรับเรื่อง

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาของฝ่าย
เลขานุการ กพส.

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาของ กพส.

ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาของ กทช.
กลั่นกรอง

ขั้นตอนที่ 5 การพิจารณาของ กทช.

ขั้นตอนที่ 6 แจ้งความเห็นแก่ผู้รับ
ใบอนุญาต

ขั้นตอนที่ 1 การรับเรื่อง
สำนักงาน กทช. รับเรื่อง โดยผ่าน
กระบวนการธุรการของสำนักงาน ระยะเวลาการ
ดำเนินงานไม่เกิน 5 วัน

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาของฝ่าย
เลขานุการ กพส. (ส่วนสิทธิแห่งทาง: สส.)
ส่วนสิทธิแห่งทางโครงข่าย และ
โครงสร้างพื้นฐาน (สส.) สำนักพัฒนานโยบายและ
กฎกติกา (พต.) รับเรื่องโดยผ่านกระบวนการธุรการ
ของสำนัก และดำเนินการกระจายเรื่องให้กับ
ส่วนงานที่เกี่ยวข้อง งานบริหารทั่วไปตรวจสอบ
ความครบถ้วนของเอกสาร หากครบถ้วนส่งเรื่องให้
งานวิศวกรรมและส่วนงานวิเคราะห์ผลกระทบ
ดำเนินการวิเคราะห์ตามเกณฑ์ที่ กพส. กำหนด

¹³ รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง ปี พ.ศ. 2552, หน้า 4-7



กรณีตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับใบอนุญาตที่ขอใช้สิทธิหรือตรวจสอบเอกสารที่ได้รับพบว่าไม่ครบถ้วน จะแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวทราบภายใน 5 วัน กรณีตรวจสอบแล้วมีความครบถ้วน จะเสนอเรื่องเข้าที่ประชุม กทส.

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาของ กทส.

กทส. กำหนดประชุมไม่เกินเดือนละ

4 ครั้งสำหรับการพิจารณาคำขอใช้สิทธิแห่งทาง โดย กทส. ได้สร้างเกณฑ์เพื่อพิจารณาการใช้สิทธิของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน เพื่อให้เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และโปร่งใส

ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาของ กทท.

กลั่นกรอง

เมื่อ กทส. ให้ความเห็นชอบแผนผังของผู้รับใบอนุญาตแล้ว สส. (พต.) จะนำเสนอให้ กทท.

กลั่นกรองด้านการแข่งขันอย่างเสรี ให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำเสนอที่ประชุม กทท. ภายใน 5 วัน

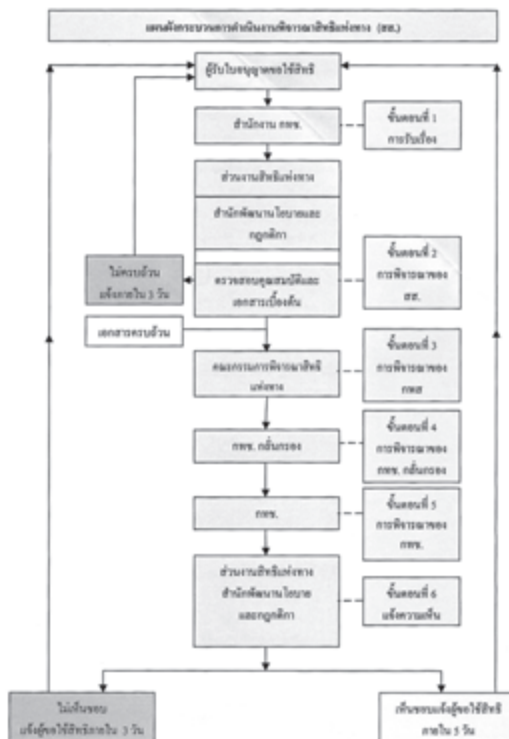
ขั้นตอนที่ 5 การพิจารณาของ กทท.

เมื่อ กทท. กลั่นกรอง ให้ความเห็นชอบ นำเสนอที่ประชุม กทท. ฝ่ายเลขานุการจะนำเสนอคำขอความเห็นชอบแผนผังเข้าสู่ที่ประชุม กทท. ส่วนระยะเวลาที่เหลือเป็นการนำเสนอที่ประชุม กทท. ทั้งนี้ กระบวนการนำเสนอเข้าที่ประชุม กทท. ภายใน 15 วัน

ขั้นตอนที่ 6 แจ้งความเห็นแก่ผู้รับใบอนุญาต

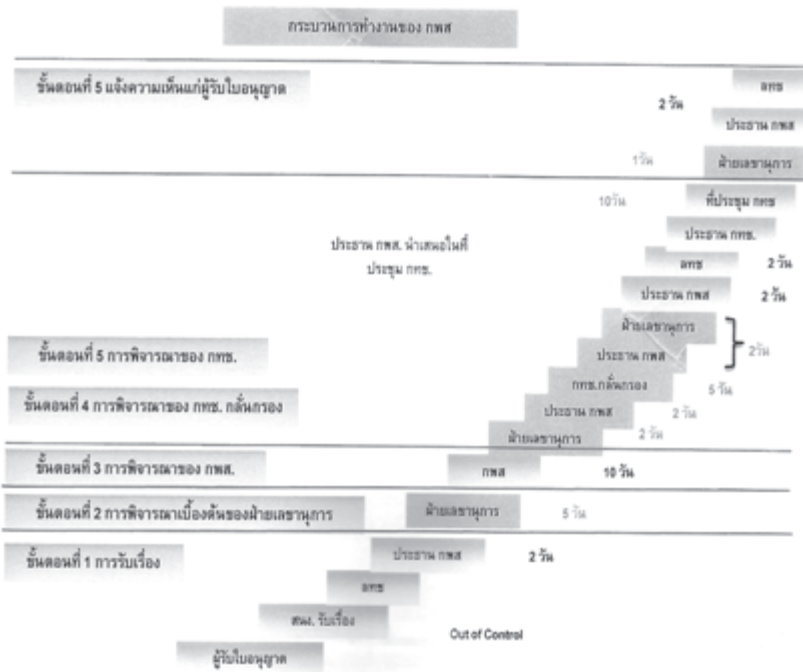
เมื่อได้รับความเห็นจากที่ประชุม กทท. เสร็จเรียบร้อยแล้วฝ่ายเลขานุการฯ จะดำเนินการแจ้งผู้รับใบอนุญาตให้แล้วเสร็จ ภายใน 5 วัน เป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาให้อนุญาต

แผนผังที่แสดงกระบวนการดำเนินงานพิจารณาสิทธิแห่งทาง





แผนผังแสดงกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานให้ความเห็นชอบการใช้สิทธิแห่งทาง



2.2.3 เกณฑ์การพิจารณา

ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง กำหนดไว้ในข้อ 4.1 ว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบรายได้ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม จะต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานดังนี้

1. ต้องไม่เลือกปฏิบัติ เสมอภาค และโปร่งใส

หลักการข้อนี้หมายความว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น คณะกรรมการจะต้องปฏิบัติต่อผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมทุกรายโดยใช้

หลักเกณฑ์เดียวกันอย่างเสมอภาค และสามารถตรวจสอบได้

2. การลงทุนไม่ซ้ำซ้อน เช่น กรณีการขอใช้สิทธิแห่งทางของ กฟน. หรือ กฟภ. ซึ่งได้ลงทุนไว้แล้วมีปริมาณความจุไม่เพียงพอ
3. ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ด้านทหาร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
4. ไม่ลดประโยชน์ในการใช้ที่ดินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์
 - พื้นที่นั้นไม่อยู่ในโครงการนำสาย

ลงดินของ กทม. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กรณีขอความเห็นชอบการขยายปริมาณการพาดสายในเส้นทางเดิม ต้องจัดระเบียบสายเดิมก่อนพาดสายใหม่
- ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานในการพาดสายของ กฟน. กฟภ. กฎระเบียบของ กทม. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยต่อ ชีวิตและทรัพย์สิน หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

- มีเอกสารรับรองตามเกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (กฟน. กฟภ. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ)

6. สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

การอนุญาตจะเห็นชอบเฉพาะที่ไม่ขัดต่อกฎระเบียบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น

- การไฟฟ้านครหลวง
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- กรุงเทพมหานคร
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- กรมทางหลวง

- กรมทางหลวงชนบท

7. สอดคล้องกับประกาศหรือคำวินิจฉัยที่ออกโดย กทช.

- จะพิจารณาอนุญาตเฉพาะการขอใช้สิทธิแห่งทางที่ไม่ขัดต่อประกาศหรือคำวินิจฉัยของ กทช.

2.2.4 เงื่อนไขประกอบการให้ความเห็นชอบ

การอนุมัติให้ความเห็นชอบนั้น คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขประกอบการให้ความเห็นชอบ ดังนี้

1. บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่ กทช. มีประกาศหลักเกณฑ์ใดที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมถึงหลักเกณฑ์ เรื่อง Local Loop Unbundling (LLU), Infrastructure Sharing และ Spectrum Sharing เป็นต้น และห้ามมิให้นำไปใช้ในกิจการกระจายเสียง

ทั้งนี้ เป็นเพราะคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมชาติมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน¹⁴

2. บริษัทฯ ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด

3. ภายหลังจากการอนุญาต หากตรวจพบว่า มีผลกระทบเกิดขึ้นในด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านทัศนียภาพ และด้านความมั่นคงของรัฐ กทช. สามารถพิจารณาเพิ่มเติมเงื่อนไขต่างๆ ได้

ทั้งนี้ หากเป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้สัญญาร่วมการงานให้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมจากข้างต้นว่า สิทธิที่ได้รับตามมาตรา 39 แห่งพระราช

¹⁴ โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 4.2



บัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็นสิทธิเชิงทรัพย์สิน ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้สัญญา ร่วมกันการงาน ดังนั้น จึงต้องแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาต ทราบก่อนการดำเนินการ และการอนุมัติของ กทช. ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะขัดหรือแย้งกับสิทธิการร่วม การงานดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม เงื่อนไขที่กำหนดโดยเคร่งครัดต่อไป

2.3 การขออนุมัติจากผู้รับใบอนุญาตอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในการใช้สิทธิแห่งทางตามมาตรา 39 (1) นั้น ผู้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการกับผู้รับใบอนุญาต รายอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยหลังจากที่ ได้รับความเห็นชอบจาก กทช. แล้ว ดังนี้¹⁵

ก. ผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

การเดินทาง หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ในการให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องกระทำบนหรือ ตามเสา ท่อ หรือสิ่งก่อสร้างใดที่ใช้งานในลักษณะ ทำนองเดียวกันของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ให้ผู้รับ ใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตรายอื่นที่เป็นเจ้าของ หรือครอบครองสิทธิทำความตกลงร่วมกัน โดยผู้รับ ใบอนุญาตรายอื่นจะปฏิเสธมิได้ แต่อาจเรียกค่า ใช้ประโยชน์ได้เท่าที่จำเป็น

แต่ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นอาจปฏิเสธได้ใน กรณีที่ความจุไม่เพียงพอ (Lack Capacity) มาตรฐาน ความปลอดภัย ความน่าเชื่อถือของระบบ และเหตุผล ทางวิศวกรรม หรือกรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด โดยผู้ที่ทำการปฏิเสธต้องแสดง เหตุผลและเอกสารประกอบอย่างละเอียดและชัดเจน และข้อตกลงดังกล่าวต้องอ้างไว้ซึ่งความเสมอภาค

เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้คณะกรรมการอาจ กำหนดให้มีข้อตกลงกลางระหว่างผู้ประกอบการ โทรคมนาคมในการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันก็ได้

ข. หน่วยงานของรัฐหรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภค การเดินสายหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ในการให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องกระทำบน หรือ ตามเสา ท่อ หรือสิ่งก่อสร้างใดที่ใช้งานในลักษณะ ทำนองเดียวกันของหน่วยงานของรัฐหรือผู้ให้บริการ สาธารณูปโภค โดยหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธมิได้ แต่อาจเรียกค่าใช้ประโยชน์ได้เท่าที่จำเป็น

แต่หน่วยงานของรัฐหรือผู้ให้บริการ สาธารณูปโภคอาจปฏิเสธได้ในกรณีที่ความจุ ไม่เพียงพอ (Lack Capacity) มาตรฐานความปลอดภัย ความน่าเชื่อถือของระบบ และเหตุผลทางวิศวกรรม หรือกรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยผู้ที่ทำการปฏิเสธต้องแสดงเหตุผลและเอกสาร ประกอบอย่างละเอียดและชัดเจน ทั้งนี้หากหน่วยงาน ของรัฐมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับผู้ประสงค์ ขอใช้สิทธิดังกล่าว ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐนั้น กำหนด

2.4 การจ่ายค่าตอบแทน

ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทน การใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินเพื่อเดินสาย หรือติดตั้ง อุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม ตามหลักเกณฑ์ดังนี้¹⁶

ก. ผู้รับใบอนุญาตกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

หากผู้รับใบอนุญาตรายอื่นมีหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของ

¹⁵ โปรดดูประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 5

¹⁶ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 40 และประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 6.1

ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบประกาศของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องหรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ ให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตรายอื่นทำความตกลงร่วมกันเพื่อดำเนินการ และข้อตกลงดังกล่าวต้องอ้าวงไว้ซึ่งความเสมอภาค เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ

ข. ผู้รับใบอนุญาตกับหน่วยงานของรัฐ หรือ ผู้ให้บริการสาธารณูปโภค

หากหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินหรือทรัพย์สิน ได้กำหนดค่าตอบแทน หรือวิธีการจ่ายค่าตอบแทน ในการใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของหน่วยงานของรัฐนั้นกำหนด

2.5 การอุทธรณ์และการคัดค้าน

การอุทธรณ์หรือร้องขอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเกิดจากเหตุ 2 ประการอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้¹⁷

ก. ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเดินสาย หรือ ติดตั้งอุปกรณ์ใดในการให้บริการโทรคมนาคมไม่ได้รับอนุญาตจากผู้รับใบอนุญาตอื่น หรือจากหน่วยงานของรัฐ หรือจากผู้ให้บริการสาธารณูปโภค

ข. ผู้รับใบอนุญาตอื่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภคเรียกค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนสูงเกินกว่าปกติในสภาพการใช้ประโยชน์ เช่นนั้นเพื่อการเดินสายหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด

ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเดินสาย หรือ ติดตั้งอุปกรณ์ใดในการให้บริการโทรคมนาคมนั้นสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาได้ โดยส่งรายละเอียดและเหตุผลประกอบอย่างน้อย ดังนี้¹⁸

- 1) ปัญหาที่ไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้
- 2) แผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทาง และแนวเขตในการปักหรือตั้งเสา หรือเดินสายวางท่อ หรืออุปกรณ์ประกอบใด และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- 3) คำชี้แจง เหตุผล และความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ

- 4) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ และไม่ดำเนินการ รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการตามที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง

คณะกรรมการจะพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของผู้รับใบอนุญาต ผู้ดูแลรักษาที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน และผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ก. หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการให้บริการโทรคมนาคม เป็นความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หน่วยงานของรัฐหรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภค ให้คณะกรรมการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภค ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ พร้อมเหตุผลและรายละเอียดการเข้าใช้ทรัพย์สิน

¹⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 3

¹⁸ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.1



กำหนดวัน เวลา และการที่จะกระทำ รวมทั้งอัตรา ค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์สิน¹⁹

ในกรณีที่คณะกรรมการมีความจำเป็นต้อง กำหนดค่าตอบแทนในการให้ดำเนินการเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ใด ที่ต้องกระทำบน หรือตามเสา ท่อ หรือสิ่งก่อสร้างใดที่ใช้งานในลักษณะทำนอง เดียวกันของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือของหน่วยงาน ของรัฐอื่น หรือของผู้ให้บริการสาธารณูปโภคใด คณะกรรมการจะคิดค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ ที่สะท้อนต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว²⁰

ข. หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการ ให้บริการโทรคมนาคม เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หน่วยงานของรัฐหรือ ผู้ให้บริการสาธารณูปโภค ให้คณะกรรมการแจ้งเป็น หนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภค ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ พร้อมเหตุผล และอัตราค่าเสียหายอันเกิดจากการ ดำเนินการที่ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระ ทั้งนี้ อัตรา ค่าเสียหายดังกล่าวให้มีอัตราเท่ากับมูลค่าของที่ดิน หรือทรัพย์สินที่ด้อยค่าลง หรือเท่ากับมูลค่าแห่ง ความเสียหายจริงที่พิสูจน์ได้²¹

ผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ให้บริการสาธารณูปโภคสามารถยื่นคำร้องเพื่อ คัดค้านการเข้าใช้ทรัพย์สินได้ โดยยื่นคำร้องแสดง เหตุผลอันไม่สมควรดำเนินการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิด

ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการใช้ประโยชน์หรือ เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการใช้ประโยชน์จาก ทรัพย์สินได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง จากคณะกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ทบทวนโดยถือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็น ที่สุด²²

ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องคัดค้านการขอ เข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ เพื่อทบทวนการขอเข้าใช้ประโยชน์ดังกล่าว และ คณะกรรมการได้พิจารณากำหนดจำนวนค่าตอบแทน การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินแล้ว แต่เจ้าของทรัพย์สิน ไม่ยอมรับค่าตอบแทนตามอัตราหรือจำนวนที่ คณะกรรมการกำหนด ให้ผู้รับใบอนุญาตวางเงิน ค่าตอบแทนตามจำนวนเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ การวางเงินให้เป็นไปตามระเบียบของสำนักงาน คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในกรณีที่ ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของทรัพย์สินไม่พอใจใน จำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกำหนด ก็มีสิทธิ ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้²³

2.6 การเข้าใช้สิทธิ

เมื่อพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันตาม ที่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมได้แจ้ง และผู้รับ ใบอนุญาตได้จ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ใน ทรัพย์สินแล้ว ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิใช้ทรัพย์สินเพื่อ ดำเนินการเดินสาย หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ในการให้บริการโทรคมนาคม บน หรือตามเสา ท่อ

¹⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 3 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.2 และ 7.5

²⁰ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.3

²¹ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.6

²² พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 4 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.7

²³ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 40 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 7.8



หรือสิ่งก่อสร้างใดที่ใช้งานในลักษณะทำนองเดียวกันของผู้รับใบอนุญาตอื่น หรือของหน่วยงานของรัฐ หรือของผู้ให้บริการสาธารณูปโภคได้ และให้เป็นไปตามหลักปฏิบัติทางวิชาการ และหากมีการใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ หรือผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ให้ประสานแนวทางปฏิบัติกับหน่วยงานของรัฐหรือผู้รับใบอนุญาตรายอื่นนั้น เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณะ²⁴

2.7 การบำรุงรักษา

ผู้รับใบอนุญาตที่มีการใช้สิทธิในการเดินสายหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใด ต้องดำเนินการบำรุงรักษา ปรับปรุง แก้ไข ในทรัพย์สินแห่งตนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้โครงข่ายโทรคมนาคมสามารถใช้งานได้เป็นปกติ²⁵

2.8 การรับพิบัติในความเสียหาย

2.8.1 ในกรณีที่อุปกรณ์อื่นใด ที่ได้มีการติดตั้งใหม่ หรือติดตั้งเพิ่มเติมในภายหลังที่ได้มีการพาดสายหรือติดตั้งอุปกรณ์โทรคมนาคมแล้ว หากอุปกรณ์นั้นก่อให้เกิดการรบกวน หรือความเสียหายแก่ระบบโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิม ผู้ที่ทำการติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ต้องดำเนินการแก้ไขอุปกรณ์ของตนมิให้เกิดการรบกวนต่ออุปกรณ์โทรคมนาคมที่ติดตั้งอยู่เดิม หรือหากอุปกรณ์ หรือระบบโครงข่ายโทรคมนาคมที่มีอยู่เดิมเกิดความเสียหาย ผู้ดำเนิน

การติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ต้องชดเชยให้สมแก่เหตุแห่งความเสียหายดังกล่าว²⁶

2.8.2 ในกรณีที่มีการติดตั้งอุปกรณ์หรือเมื่อติดตั้งอุปกรณ์แล้วอุปกรณ์ดังกล่าวก่อความเสียหายเกิดการรบกวน หรือเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชน ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นจากผู้รับใบอนุญาตได้ โดยการเยียวยาต่อความเสียหายจะต้องสามารถชดเชยให้สมแก่เหตุแห่งความเสียหายและเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ²⁷

2.9 การคุ้มครองสิทธิของผู้รับใบอนุญาต

ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับสิทธิในการเดินสายหรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดในการจัดให้บริการโทรคมนาคม โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ จะได้รับความคุ้มครองสิทธิตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยห้ามมิให้ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า ทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโครงข่ายโทรคมนาคม สายอุปกรณ์รับส่ง หรืออุปกรณ์อื่นใดที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม หรือสถานีให้บริการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดจะมีบทกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁸ ทั้งนี้ เพื่อเยียวยาแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามสมควรแก่เหตุ²⁹

²⁴ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 39 วรรค 5 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 10

²⁵ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 8.3

²⁶ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 9.2

²⁷ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 9.3

²⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 72

²⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 44 และ ประกาศ กทช. เรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง ข้อ 11



ส่วนที่สาม : สถิติแสดงการใช้สิทธิแห่งทางของผู้ประกอบการโทรคมนาคม

ตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทาง เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา คณะกรรมการพิจารณาสิทธิแห่งทางได้

เริ่มพิจารณาคำขอใช้สิทธิแห่งทางที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้ยื่นคำขอนับแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา สามารถแสดงสถิติการใช้สิทธิแห่งทางของผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้เป็น 2 ตาราง ดังนี้³⁰

ผลการปฏิบัติงาน ปี 2552 ของ กพส. เริ่มพิจารณาคำขอตั้งแต่คำขอวันที่ 18 มีนาคม 2552 ถึง ธันวาคม 2552

ลำดับที่	บริษัท	จำนวนคำขอ	กพส.	
			เห็นชอบ	*อยู่ระหว่างดำเนินการ
1	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	28	12	17
2	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)	30	19	11
3	บริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (TTT)	55	39	16
4	บริษัท ทู ยูนิเวอร์แซล คอนเวอร์เจ้นซ์ จำกัด (TUC)	26	21	5
5	บริษัท ซุปเปอร์บรอดแบนด์ เน็ตเวอร์ค จำกัด (SBN)	178	169	9
6	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS)	28	20	8
7	บริษัท ทีทีแอนด์ที จำกัด (มหาชน) (TT&T)	1	1	-
8	บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	1	-	1
รวม		348	281	67

ผลการปฏิบัติงาน ปี 2553 (มกราคม - มิถุนายน 2553)

ลำดับที่	บริษัท	จำนวนคำขอ	เส้นทาง	ชุมสาย
1	บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (TOT)	23	115	88
2	บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (CAT)	13	816	0
3	บริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (TTT)	158	189	109
4	บริษัท ทู ยูนิเวอร์แซล คอนเวอร์เจ้นซ์ จำกัด (TUC)	21	210	20
5	บริษัท ซุปเปอร์บรอดแบนด์ เน็ตเวอร์ค จำกัด (SBN)	47	124	-
6	บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS)	8	15	-
7	บริษัท ซิมโพนี คอมมูนิเคชั่น จำกัด	1	2	-
8	บริษัท ยูไนเต็ด อินฟอร์เมชั่น จำกัด (UIH)	38	182	-
9	บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)	1	70	-
รวม		310	1,723	217

³⁰ ข้อมูลจากเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องหลักเกณฑ์สิทธิแห่งทาง, วันศุกร์ที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2553, ณ จังหวัดกาญจนบุรี



003





บรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม ในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า Social Market Norms as Relevant to Competition Laws

ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความตั้งใจที่จะเป็นปริทัศน์ว่าด้วยบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม (social market) แม้จะดูเหมือนว่าบรรทัดฐานตลาดเสรี (free market) จะมีน้ำหนักครอบงำหลักการและแนวคิดทั้งหมดของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่ยังคงมีแนวคิดกระแสรองที่มีน้ำหนักไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันที่พยายามจะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกลไกตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถปรับตัวแก้ปัญหของตลาดด้วยตัวมันเองได้ ยิ่งไปกว่านั้นแนวคิดกระแสรองนี้ยังพยายามอธิบายว่าทำไมกลไกตลาดถึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่มีมิติทางสังคมได้ ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่บางครั้งเราก็จะเห็นว่าไม่ได้อิงอยู่กับบรรทัดฐานตลาดเสรีเสมอไป หลายครั้งไม่ได้ถกเถียงถึงหลักการตลาดเสรีเลยด้วยซ้ำ บทความนี้จึงหยิบยกประเด็นบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคมเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความสำคัญและเพื่อนำเสนอมุมมองภาพรวมของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ: บรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม, กฎหมายการแข่งขันทางการค้า

Abstract

This article is aimed at providing a review on social market norms. Although free market norms are seemed to predominate all underlying principles of competition laws, there are still minor streams of authoritative considerations, which is to say, they do not see a market as effective and self - corrected. Rather, they explain relentlessly why market mechanism is incapable to cope with our embedded social problems. This is actually why we have seen developments of competition laws, sometime departed from free market norms and sometime not even discussed over free market principles at all. By addressing social market norms, this article would provide a better picture of social market norms as relevant to competition laws.

Keywords: Social Market Norms, Competition Laws

1. บทนำ

บทความนี้เป็นบทความลำดับที่สองในชุดการศึกษาว่าด้วยกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม ทั้งนี้ก็ด้วยวัตถุประสงค์หลักเพื่อแสดงให้เห็นความเป็นจริงทางปฏิบัติของการใช้กฎหมายในสังคมไทยโดยใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกรณีศึกษาสำหรับบทความลำดับที่หนึ่งนั้นได้เผยแพร่ไว้แล้วในวารสาร กทช. ประจำปี พ.ศ. 2552 ในชื่อว่า “บันไดสามขั้นของบรรทัดฐานกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในตลาดเสรี” ซึ่งได้อธิบายบรรทัดฐานกฎหมายแบบตลาดเสรีไว้แล้ว ในที่นี้ผมจึงใคร่เชิญชวนผู้อ่านที่สนใจมาพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าหรือที่ในที่นี้เรียกว่า “บรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม” ในฐานะที่มีความสำคัญต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ไม่น้อยไปกว่าบรรทัดฐานตลาดเสรี แม้โดยทั่วไปแล้วเวลาที่เรานึกถึงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าก็จะ

เป็นที่เข้าใจกันไปแทบจะทันทีว่าเป็นเรื่องของบรรทัดฐานแบบตลาดเสรี ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่เราเข้าใจผิดแต่อย่างใด เราทุกคนย่อมปรารถนาที่จะเห็นกลไกตลาดตามความหมายแบบตลาดเสรีได้ทำงานไปอย่างสมบูรณ์เต็มที่ แต่ตลาดในโลกความเป็นจริงก็ได้พิสูจน์ให้เราเห็นโดยเฉพาะเมื่อไม่นานมานี้ที่ดูจะพิสูจน์มามากเกินไปแล้วด้วยซ้ำว่ากลไกตลาดนั้นไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์แบบที่บรรทัดฐานตลาดเสรีปรารถนาจะให้ เป็น จึงถึงเวลาแล้วที่เราจะทบทวนกันอย่างจริงจัง บางทีการที่เราได้กลับไปดูแนวความคิดเก่าๆ ในอดีตเกี่ยวกับตลาดเพื่อสังคมอาจจะให้คำตอบเราได้และอาจจะพบด้วยซ้ำว่าคำตอบนั้นไม่ได้ล้าสมัยแต่อย่างใดเลย บทความนี้ตั้งใจที่จะแสดงให้เห็นถึงเครื่องมือของบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคมและการมีปรับใช้อยู่จริงในกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในที่นี้จะได้อธิบายด้วยตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งก็เป็นประเทศตัวอย่างชั้นดีที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว



ในบทความก่อนเกี่ยวกับบรรทัดฐานตลาดเสรี ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการแสดงให้เห็นความมีอยู่ควบคู่กันกับบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคมแม้แต่ในประเทศต้นแบบของบรรทัดฐานตลาดเสรีอย่างสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามก็คงจะเป็นความบกพร่องอย่างร้ายแรงหากไม่ได้กล่าวถึงความมีอยู่ของบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคมในสหภาพยุโรปที่เป็นเสมือนบ้านเกิดของแนวคิดตลาดเพื่อสังคมนี้ แต่เนื่องจากพื้นที่ที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด ผมจึงกล่าวถึงตัวอย่างของสหภาพยุโรปแต่เพียงคร่าวๆ เท่านั้น

2. แนวคิดตลาดเพื่อสังคม

แนวคิดตลาดเพื่อสังคมแตกต่างจากแนวคิดตลาดเสรีตรงที่ถือว่าเป็นแนวคิดกระแสรองที่พัฒนาต่อยอดมาจากองค์ความรู้ด้านต่างๆ ที่มีต่อปัญหาความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาด เช่น ความรู้ด้านสังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ มานุษยวิทยา เป็นต้น ปัจจุบันตัวอย่างกรณีศึกษาของแนวคิดกระแสรองก็ยังมีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับแนวคิดกระแสหลัก แต่ที่จริงแล้วแนวคิดตลาดเพื่อสังคมนั้นเป็นแนวคิดกระแสหลักในอดีต ในที่นี้ผมจึงตั้งใจที่จะใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งเพื่ออธิบายแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตลาดเพื่อสังคมเพื่อที่จะขยายความและเน้นย้ำให้เห็นว่าแนวคิดตลาดเพื่อสังคมนั้นหมายถึงอะไรและ

เพื่อที่จะได้อธิบายต่อไปว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายของตลาดเพื่อสังคมในอดีตและปัจจุบันนั้นเป็นอย่างไร

ก่อนอื่นขออธิบายถึงแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นอันดับแรก แนวคิดที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้แก่แนวคิดกระแสรองของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันที่พยายามปรับใช้องค์ความรู้ทางสังคมด้านอื่นๆ เข้าไปใช้กับสมมติฐานต่างๆ ของเศรษฐศาสตร์ แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่ตั้งคำถามกับสมมติฐานพื้นฐานว่าด้วยตลาดเสรี แนวคิดนี้ได้มีแต่เพียงนักเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ผลงานเกี่ยวข้องชิ้นสำคัญยังเป็นผลงานของนักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาอีกด้วย คนแรกได้แก่ ธอร์สไตน์ เว็บบเลน (Thorstein Veblen, 1857 - 1929) เป็นนักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาคนสำคัญที่ถือเป็นหนึ่งในบิดาของสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบัน เว็บบเลนเป็นคนแรกที่เสนอข้อวิพากษ์ที่น่าตื่นตะลึงว่าด้วยพฤติกรรมของผู้บริโภคในงานชิ้นสำคัญของเขาที่ชื่อว่า “ทฤษฎีชนชั้นว่างงาน” (Theory of the Leisure Class)¹ ซึ่งไม่ได้หมายถึงคนตกงาน แต่หมายถึงคนที่มีฐานะดีไม่ต้องทำงานมีเวลาไปแสวงหาความสุขอื่นๆ เว็บบเลนได้ให้คำนิยามความหมายการบริโภคของชนชั้นนี้ไว้ว่าเป็น “การบริโภคอย่างโจ่งครึม” (conspicuous consumption)² คือ เป็นการบริโภคที่

¹ Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class* 404 (1912).

² ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก สินค้าแบบกิฟเฟน (Giffen good) เป็นตัวอย่างสินค้าที่มีคุณภาพต่ำแบบสุดโต่ง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงราคามีผลดีต่อยอดขายสินค้าเพราะไม่มีสินค้าใดจะสามารถมาแทนที่สินค้าแบบกิฟเฟนได้ คนจึงมีแต่ต้องลดการบริโภคสินค้าอื่นเพื่อนำรายได้มาบริโภคสินค้าแบบกิฟเฟนนี้ ตัวอย่างที่น่ามายกบ่อยๆ เช่น ขนมปังเป็นอาหารที่ราคาถูกที่สุดที่คนจนสามารถพอหาซื้อชีพได้ แม้ราคาขนมปังเพิ่มสูงขึ้นก็ไม่ทำให้ยอดขายขนมปังลดลง เพราะคนกลับต้องยอมอดไม่กินเนื้อหรืออาหารแบบอื่นๆ เพื่อเอาเงินมาซื้อขนมปังที่ยังคงเป็นอาหารที่ราคาถูกที่สุดอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตามสินค้าแบบกิฟเฟนนี้ยังคงอธิบายบนเหตุผลแบบอรรถประโยชน์ซึ่งแตกต่างจากสินค้าแบบเว็บเบลนที่มีการบริโภคอย่างโจ่งครึมที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดเชิงอรรถประโยชน์ดังกล่าวแล้ว



ไม่ได้เกิดจากข้อพิจารณาเรื่องอรรถประโยชน์ตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์พื้นฐานเลย และเป็นที่ยอมรับว่าแนวคิดแบบเว็บเบลนเนียนนี้ก็ยังคงเป็นจริงอยู่จนถึงปัจจุบันที่การบริโภคสินค้าและบริการส่วนใหญ่ยังคงเป็นไปตามความต้องการที่จะแสดงความร่ำรวยและฐานะที่มั่งคั่งเป็นหลัก การบริโภคอย่างใจกว้างจึงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชนชั้นสูงซึ่งขัดแย้งอย่างชัดเจนจากหลักอุปสงค์พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักพยายามอธิบายว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผลที่จะพยายามใช้สอยทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่เว็บเบลนกลับมองว่าแท้จริงแล้วมนุษย์เป็นผู้ที่ไม่มีเหตุผลที่คอยแต่จะยกระดับชนชั้นของตนเองโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับว่ามีมากน้อยเพียงใด เว็บเบลนจึงถือเป็นคนแรกๆ ที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ด้วยความรู้ทางสังคมวิทยา และเป็นคนแรกๆ ที่ให้นิยาม “ความเป็นสถาบัน” ว่าหมายถึง การที่คนทุกๆ ไปมีพฤติกรรมความคิดการอ่านเป็นนิสัยไปในทางเดียวกัน³

กระนั้นแนวคิดแกนหลักของเศรษฐศาสตร์สถาบันเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญรุ่นต่อมาชื่อว่า จอห์น คอสมอนส์ (John R. Commons, 1862 - 1945) ซึ่งได้นิยามความหมายของความเป็นสถาบันไว้ว่าเป็นระบบว่าหมายถึง การดำเนินการร่วมกันในอันที่จะ ควบคุม ปลดปล่อย

และขยายขอบเขต ของการดำเนินการแทนที่จะทำไปเพียงลำพังคนเดียว⁴ ตามความหมายนี้ทำให้เกิดข้อพิจารณาต่อเรื่องที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ (1) การกระทำของคนเพียงคนเดียวย่อมส่งผลกระทบต่อให้เกิดการได้การเสียประโยชน์ของคนอื่นๆ⁵ (2) หน่วยที่เล็กที่สุดของเศรษฐศาสตร์สถาบันคือหน่วยของกิจกรรม ซึ่งก็คือธุรกรรมที่ทำกับคนอื่น⁶ คลาเรนซ์ เอเรส (Clarence E. Ayres, 1891 - 1972) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันคนสำคัญรุ่นต่อมาก็เป็นผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ โดยยังได้อธิบายต่อไปว่าแนวคิดที่มองว่าการจัดสรรทรัพยากรเป็นการจัดสรรไปตามกลไกตลาดเป็นแนวคิดที่ไม่ถูกต้อง ปัจจัยที่ตัดสินว่าจะจัดสรรทรัพยากรอย่างไรในสังคมหนึ่งๆ นั้นแท้จริงแล้วคือโครงสร้างสังคมนั้นนั่นเองหรือที่เรียกกันว่า “สถาบันทางสังคม” ถึงที่สุดแล้วตลาดจะยังคงทำงานอยู่ได้ก็เพราะสถาบันทางสังคมเท่านั้น หากนักเศรษฐศาสตร์สนใจแต่กลไกตลาดก็หมายความว่านักเศรษฐศาสตร์กำลังเพิกเฉยต่อกลไกการจัดสรรทรัพยากรที่แท้จริง⁷ ตลาดนั้นไม่ได้มีเกิดขึ้นมาได้อเองและก็ไม่สามารถคงอยู่ไปอย่างนั้นได้ตราบชั่ววันจันทร์ แต่ตลาดเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาน้ำมือของผู้ประกอบการและรัฐบาลที่ปกครองสังคมนั้น⁸

สำนักคิดที่สำคัญทางเศรษฐศาสตร์สถาบันก็คือ สำนักวิสคอนซิน - มิชิแกนสเตท ที่สร้างองค์ความรู้และสู่กเถียงอย่างไม่ลดละเพื่อให้เกิด

³ Thorstein Veblen, *The Limitations of Marginal Utility*, 17 *The Journal of Political Economy* 620 - 636 (1909).

⁴ John R. Commons, *Institutional Economics*, 21 *The American Economic Review* 648 - 657, 649 (1931).

⁵ *Id.*

⁶ *Id.* at 652.

⁷ Allan G. Gruchy et al., *Discussion*, 47 *The American Economic Review* 13, 26-27 (1957).

⁸ Warren Samuels, *The Legal - Economic Nexus: Fundamental Processes* 70 - 87 (1 ed. 2009).



ความเข้าใจที่ถูกต้องกับการแทรกแซงกลไกตลาด ซึ่งคัดค้านกับแนวคิดตลาดเสรีอย่างชัดเจน สำนักคิดนี้มองว่ากลไกตลาดเป็นเพียงการทำงานอย่างหนึ่งของสถาบันทางสังคมและกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นรัฐบาลและกฎหมายจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของตลาด ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็จากประสิทธิภาพของกฎหมายเป็นหลัก และเพราะความขัดแย้งทางผลประโยชน์จะแก้ไขออกไปได้ด้วยกฎหมายและกฎระเบียบเป็นสำคัญ การแทรกแซงของรัฐจึงเป็นวิถีทางปฏิบัติตามความเป็นจริง กฎระเบียบทุกกฎย่อมให้ประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและลดประโยชน์จากอีกฝ่ายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลปรับลดการกำกับดูแลการควบคุมมลพิษและปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด ก็เท่ากับว่ารัฐบาลปฏิเสธที่จะคุ้มครองประชาชน ในแง่นี้การลดการกำกับดูแลจึงเป็นเพียงการให้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการโดยไม่ให้ความคุ้มครองประชาชนเลย⁹ ข้อพิจารณาที่สำคัญในที่นี้ก็คือการมองตลาดตามที่เป็นจริงโดยเฉพาะว่าตลาดที่เป็นจริงนั้นมีจำนวนผู้ประกอบการน้อยกว่ามาก เมื่อเทียบกับอุดมคติของตลาดเสรีที่มองและปรารถนาให้มีผู้ประกอบการมากๆ ดังนั้นกลไกตลาดเสรีจึงไม่สามารถทำงานได้จริงอย่างที่ต้องการกัน สำนักวิสกอนซิน - มิชิแกนจึงเน้นไปที่การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก เพราะเป็นประเด็นที่มีการขัดประโยชน์กันมากที่สุดระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการรายใหญ่ ที่จริงแล้วแนวคิดนี้ไม่จำเป็นต้องขัดกันกับแนวคิดกระแสหลักของ

ตลาดเสรีเพราะก็คือปัญหาเดียวกันกับตลาดที่มีผู้ประกอบการน้อยราย (oligopoly) ที่แนวคิดตลาดเสรีพยายามจะแก้ไขปัญหานี้อยู่แล้ว จะต่างกันก็แต่เพียงความสนใจในประโยชน์ที่ขัดกันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการกับผู้บริโภค¹⁰ เช่นนี้แล้วจึงไม่น่าแปลกใจว่าสำนักคิดวิสกอนซิน - มิชิแกนจึงได้รับการยอมรับและปรับใช้เฉพาะในภาคสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่าง ไฟฟ้า พลังงาน และโทรคมนาคม เป็นต้น

สำนักคิดจากภาคพื้นยุโรปก็ถือเป็นผู้นำในแนวคิดตลาดเพื่อสังคม ที่เป็นเช่นนี้มีปัจจัยสำคัญประการหนึ่งมาจากการที่ระบบเศรษฐกิจของยุโรปต้องประสบภาวะชะงักงันมาเป็นเวลานานจากสงครามโลกทั้งสองครั้ง แนวคิดการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจของยุโรปจึงเป็นไปเพื่อสร้างสังคมและเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่เพื่อความกินดีอยู่ดีของคนในสังคม ประเด็นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะจากคำกล่าวสุนทรพจน์ของ วินสตัน เชอร์ชิล (Winston Churchill, 1874 - 1965) นายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร ณ มหาวิทยาลัยซุริค ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 1946 โดยเขาได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างยุโรปใหม่ หรือที่เขาเสนอให้เรียกว่า “สหรัฐยุโรป” ตั้งแต่นั้นมาก็ได้เกิดพัฒนาการความร่วมมือในประชาคมยุโรป และถือกำเนิดเป็นความตกลงฉบับแรกซึ่งก็คือ สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กแห่งยุโรปในปี 1951 และมีความตกลงลำดับต่อๆ มาจนเกิดเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

⁹ *The Institutionalist Approach to Public Utilities Regulation 360, 2* (Warren J. Samuels & Edythe S. Miller eds., 2002).

¹⁰ *Id.* at 3.



เมื่อกล่าวถึงสำนักคิดจากภาคพื้นยุโรปก็ควรจะได้กล่าวถึงสำนักคิดที่สำคัญ 2 สำนักได้แก่ สำนักคิดเชิงประวัติศาสตร์แห่งเยอรมนี และสำนักคิดเชิงจิตวิทยาแห่งเวียนนา

สำนักคิดเชิงประวัติศาสตร์แห่งเยอรมนี ถือเป็นสำนักคิดรากฐานสำคัญให้กับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในยุโรป หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม” (Social Market Economy หรือ Soziale Marktwirtschaft) ซึ่งชื่อนานชื่อนี้เป็นครั้งแรกโดย อัลเฟรด มุลเลอร์ - อาร์แม็ก (Alfred Müller-Armack, 1901 - 1978) และได้รับไปปรับใช้ในรัฐบาลเยอรมนีตะวันตกในสมัยของ ลุดวิก แอร์ฮาน (Ludwig Erhard, 1897 - 1977) แนวคิดนี้เป็นแนวคิดผสมผสานที่เป็นทางสายกลางระหว่างทุนนิยมและรัฐสวัสดิการตามแนวทางนี้จึงเป็นการใช้กลไกตลาดเข้ากับการทำงานแบบรัฐวิสาหกิจในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายเพื่อที่จะรักษาสมดุลระหว่างอัตราการเติบโต อัตราเงินเฟ้อ อัตราคนตกงาน ความอยู่ดีกินดี และบริการสาธารณะ พร้อมกันกับสมดุลทางสังคมระหว่างเสรีภาพกับความเป็นธรรม¹¹ จะสังเกตได้ต่อเนื่องไปอีกว่า ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมนั้นแตกต่างไปจาก ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสังคมนิยม (Socialist Market Economy) ที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ที่ใช้

รัฐวิสาหกิจทั้งหมด¹² ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมให้น้ำหนักกับระเบียบทางเศรษฐกิจที่จะต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นหลัก ประสิทธิภาพของตลาดและนโยบายการแข่งขันจึงเป็นสิ่งที่ได้รับการส่งเสริมภายในกรอบนโยบายดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ในแง่นี้ความอยู่ดีกินดีจึงเป็นสิ่งที่ทำให้สัมฤทธิ์ผลได้ด้วยการจัดการระเบียบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ¹³ อย่างไรก็ตาม วอลเตอร์ ยูเคน (Walter Eucken, 1891 - 1950) หนึ่งในบิดาของสำนักคิดเชิงประวัติศาสตร์แห่งเยอรมนีได้เตือนเอาไว้ว่า ถึงอย่างไรกลไกตลาดก็เป็นมาตรการป้องกันที่ดีที่สุดจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของรัฐและเอกชน เป้าหมายหลักจึงควรเป็นว่าจะพัฒนากลไกป้องกันนี้อย่างไร ไม่ใช่ปล่อยให้มันเป็นหน้าที่ของกลไกตลาด ตลาดเสรีมีแต่จะนำไปสู่การกระจุกตัวของตลาดเท่านั้น¹⁴ คำกล่าวของฟรานซ์ บอห์ม (Franz Böhm, 1895 - 1977) หนึ่งในบิดาของสำนักคิดเชิงประวัติศาสตร์แห่งเยอรมนีที่น่าจะเป็นคำสรุปของแนวคิดตลาดเพื่อสังคมได้อย่างดี โดยเขาได้กล่าวว่า “สมดุลระหว่างทุนนิยม ขวามสุดโต่งกับสหภาพแรงงานซ้ายสุดโต่งน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคม”¹⁵

ขณะที่สำนักคิดต่างๆ ที่กล่าวมาเน้นไปที่ปัญหาของกลไกตลาดและผลลัพธ์ของตลาดที่

¹¹ See Michael Röscher, *The German Social Market Economy and Its Transformations*, http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_W98_1/germany1b.htm.

¹² See John Gittings, *The Changing Face of China: From Mao to Market* 384, 253 (illustrated ed. 2005).

¹³ Keith Tribe, *Ordoliberalism and the Social Market Economy*, 49 *The History of Economic Thought* 155 - 160, 156, 158 (2007).

¹⁴ Suck Kyo Ahn, *Comparative Study on Liberalism of Friedrich von Hayek and Walter Eucken* 10, 4, 6, in *Multinational Corporations and East Asian Economy* (2005), http://www.soc.nii.ac.jp/jsie/Annual_Conferences/64th_Ritsumeikan/paper/Prof.Ahn_s-paper.pdf.

¹⁵ Horst Friedrich Wunsche, *Franz Böhm and the suggestive force of the undefined*, 3 *European Journal of Law and Economics* 331 - 344, 331 - 333 (1996).



คาดหวังกันไว้สูงเกินไปว่าจะมีประสิทธิภาพ
สำนักคิดเชิงจิตวิทยาแห่งเวียนนาทำให้คำนิยาม
ความหมายของตลาดเสียใหม่ว่าเป็นคือ กระบวนการ
ที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ เฟรดริก ฟอน
เฮเยก (Friedrich von Hayek, 1899 - 1992) เป็นนักคิด
คนสำคัญของสำนักเวียนนาโดยได้ชี้ให้เห็นว่า
การแข่งขันในตลาดเป็นระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล
ข่าวสารของสังคมที่มีประสิทธิภาพ ตามความเห็นนี้
จึงชี้ให้เห็นต่อไปถึงสาเหตุที่ระบบเศรษฐกิจแบบ
รวมศูนย์ของระบบสังคมนิยมไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้
ปัญหาสำคัญของระบบสังคมนิยมจึงไม่ใช่วิธีการ
จัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมแต่เป็นวิธีการเผยแพร่
ข่าวสารที่ไม่มีประสิทธิภาพมากกว่า เฮเยกปฏิเสธ
ทฤษฎีทั้งหลายที่เกี่ยวกับสมดุลทั่วไปของเศรษฐกิจ
ที่เสนอโดยเจ้าสำนักเวียนนารุ่นก่อนได้แก่ (Léon
Walras, 1834 - 1910) และ (Vilfredo Pareto, 1848 -
1923) โดยมองว่าสมดุลแบบนั้นเป็นเรื่องชั่วคราวใด
ขณะหนึ่งที่ไม่คำนึงถึงธรรมชาติของตลาดที่
เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา¹⁶ ดังนั้นในขณะที่สมดุล
ทั่วไปทางเศรษฐกิจสามารถเกิดขึ้นได้จากการ
แข่งขันสมบูรณ์บนพื้นฐานข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์
แต่ในความเป็นจริงทุกคนจะได้รับข้อมูลข่าวสาร
จากกระบวนการแข่งขันที่ดำเนินไปภายใต้
สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง
เฮเยกจึงเสนอว่าระเบียบเศรษฐกิจแบบฉับพลัน
(spontaneous economic order) ที่เกิดขึ้นจากการ

ตัดสินใจทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานข้อมูลข่าวสาร
ที่ไม่สมบูรณ์เท่า นั้นจึงจะทำให้เกิดการแข่งขัน
อย่างฉับพลันโดยอัตโนมัติ ในแง่จึงไม่มีทางที่จะมี
สถานะของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์แต่เราสามารถ
ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็จาก
การแข่งขันของตลาดนั่นเอง¹⁷

นอกจากนี้ที่ผ่านมายังมีความเคลื่อนไหวที่
น่าสนใจภายในแนวคิดกระแสหลักแบบเศรษฐศาสตร์
คลาสสิกสมัยใหม่ ที่เรียกกันว่า เศรษฐศาสตร์
สถาบันใหม่ หรือ เศรษฐศาสตร์ต้นทุนธุรกรรม
(Transaction Cost Economics) และทฤษฎีเกม
(Game Theory) ซึ่งได้รับการตอบรับอย่างรวดเร็ว
จากนักคิดกระแสหลักทั้งหลายทั้งในทางวิชาการ
และทางปฏิบัติ นักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่
เริ่มที่จะมองกรอบแนวคิดเชิงสถาบันในฐานะที่
เป็นปัจจัยภายนอกมาตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20
โดยเฉพาะแก่ประเด็น 2 ประเด็นหลักได้แก่
ทรัพย์สินสิทธิ และองค์กรธุรกิจ ซึ่งพัฒนาต่อขยาย
องค์ความรู้ว่าด้วยต้นทุนทางธุรกรรม อาร์เมน
อัลเคียน (Armen A. Alchian, 1914-) และแฮร์โวลด์
เดมเซทซ์ (Harold Demsetz, 1930-) เป็นนักคิด
คนแรกๆ ที่วิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ของ
ทรัพย์สินสิทธิที่ระเบียบทรัพย์สินสิทธิของเอกชนจะช่วย
จัดระเบียบพฤติกรรมในตลาดให้สอดคล้องกับ
สมมติฐานการหาประโยชน์สูงสุดของมนุษย์¹⁸
ทั้งสองคนยังชี้ให้เห็นลักษณะความมีประสิทธิภาพ

¹⁶ Ahn, *supra* note 14 at 3 - 5.

¹⁷ Katalin Judit Cseres, *Competition law and consumer protection* 90 (2005).

¹⁸ See Armen A. Alchian, *Some Economics of Property Rights*, 30 *Il Politico* 816 - 829 (1965), reprinted in Armen A. Alchian, *ECONOMIC FORCES AT WORK* (1977); Harold Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights*, 57 *The American Economic Review* 347 - 359 (1967); Armen A. Alchian & Harold Demsetz, *The Property Right Paradigm*, 33 *The Journal of Economic History* 16 - 27 (1973).



ของตลาดภายในองค์กรที่การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ประเภทหนึ่งๆภายในองค์กรจะมีต้นทุนน้อยกว่าการแสวงหาข้อมูลในตลาดภายนอกทั่วไป¹⁹ โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver E. Williamson, 1932-) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลคนล่าสุดก็ได้รับรางวัลจากผลงานของเขาในการวิจัยค้นคว้าต้นทุนทางธุรกรรมและต้นทุนในการใช้รูปแบบองค์กรประเภทต่างๆ เปรียบเทียบกับรูปแบบการทำความตกลงประเภทต่างๆ²⁰ อย่างไรก็ตามก็มีนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลอีกคน ดักลาส นอร์ธ (Douglass C. North, 1920-) ซึ่งเป็นคนแรกที่แสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันในฐานะที่เป็นปัจจัยภายในขององค์กรและสถาบันที่มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อยจากภายในองค์กรก่อให้เกิดเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในท้ายที่สุดที่ขึ้นอยู่กับความเป็นมาในอดีตเป็นสำคัญ²¹

เป็นที่น่าคิดว่ากรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้นทำทนายแนวคิดกระแสหลักเดิมหรือกลับไปสนับสนุนแนวคิดเรื่องตลาดเสรีกันแน่²² เพราะไม่ว่าจะอย่างไรทฤษฎีแกนกลางและจุดยืนทางนโยบายของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้นคล้ายคลึงอย่างมากกับนักคิดกระแสหลักทั้งหลายที่พยายามอธิบายกลไกตลาดและสอนว่าจะทำอย่างไรให้ตลาดทำงานไปได้อย่างเสรีอยู่ดี

สำหรับนักวิชาการสายสังคมนิยมแล้ว ไม่มีตลาดไหนเลยที่จะดำรงอยู่ได้ด้วยตัวของมันเองโดยไม่ต้องมีชุดกฎเกณฑ์หรือระเบียบใดๆ ทั้งสิ้น²³ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักพยายามอธิบายทฤษฎีราคาด้วยกลไกตลาด นักเศรษฐศาสตร์กระแสรองและนักวิชาการสายสังคมนิยม มองแตกต่างออกไปโดยเห็นว่าตลาดไม่ใช่ระบบที่กำหนดราคาอย่างที่กระแสหลักเชื่อกัน ในที่นี้ควรจะได้แยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่างการใช้ความหมายเชิงรูปแบบกับการให้ความหมายเชิงสารัตถะของตลาดที่ทำหน้าที่กำหนดราคา คาร์ล โพลันยี (Karl Polanyi, 1886 - 1964) เคยอธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า การให้ความหมายเชิงรูปแบบ (formal meaning) จะอธิบายสถานการณ์ที่มีทางเลือกและวิธีการใช้ประโยชน์ที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือที่เรียกว่า “สมมติฐานความขาดแคลน” (scarcity postulate) เพราะคนที่มีเหตุมีผลจะเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากทางเลือกและวิธีการที่มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่การให้ความหมายเชิงสารัตถะ (substantive meaning) จะอธิบายกระบวนการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกันระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อมซึ่งทำให้เกิดความต้องการอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองต่อทางเลือกและวิธีการที่มีอยู่จริง การให้ความหมายเชิงรูปแบบและการให้ความหมายเชิงสารัตถะจะกลายเป็นสิ่งเดียวกันได้

¹⁹ Armen A. Alchian & Harold Demsetz, *Production, Information Costs, and Economic Organization*, 62 *The American Economic Review* 777 - 795 (1972).

²⁰ See Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations*, 63 *The American Economic Review* 316 - 325 (1973); Oliver E. Williamson, *Transaction - Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, 22 *Journal of Law and Economics* 233 - 261 (1979); Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (1998); Oliver E. Williamson, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, 16 *The Journal of Economic Perspectives* 171 - 195 (2002).

²¹ Douglass C. North, *Institutional Change: A Framework of Analysis*, (1994), <http://ideas.repec.org/p/wpa/wpa/wpa01090412001.html>.

²² Edythe S. Miller, *Implications for the Social Control of Business of Competing Economic Visions*, in *The Institutional Approach to Public Utilities Regulation* 437 - 461, 438 (Warren J. Samuels & Edythe S. Miller eds., 2002).

²³ John Lie, *Sociology of Markets*, 23 *Annual Review of Sociology* 341 - 360, 347 (1997).



ก็ต่อเมื่อตลาดถูกควบคุมไว้โดยระบบตามความหมายเชิงรูปแบบนั่นเอง โปแลนด์จึงชี้ให้เห็นต่อไปว่ามีกรอบความคิดที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อยู่ 2 ประการได้แก่ กระบวนการ (process) และความเป็นสถาบัน (institutedness) โดยกระบวนการแสดงให้เห็นความเคลื่อนไหวที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ความเป็นสถาบันแสดงให้เห็นกรอบอ้างอิงในบริบทของสังคม เช่น แรงงานและทุน เอกภาพและเสถียรภาพ โครงสร้าง และหน้าที่ เป็นต้น²⁴

นักวิชาการทางสังคมทั้งหลายเป็นกลุ่มที่ต้องอธิบายความแตกต่างของสถาบันต่างๆ ที่มีความหลากหลายมาโดยตลอดเพราะมีปัจจัยทางสังคมอื่นๆ เกี่ยวข้องมากกว่าตลาดแต่เพียงอย่างเดียว การอธิบายด้วยปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือไปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญและนำไปสู่แนวคิดสำคัญที่โปแลนด์ได้นำเสนอเอาไว้ก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการฝังราก (embeddedness) ลึกเข้าไปในสังคม ในแง่นี้ โปแลนด์จึงมองว่านักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักไม่มีทางจะประสบความสำเร็จในอันที่จะถอนรากเอาระบบตลาดออกจากสังคมไปได้ (disembedded market

system)²⁵ นอกจากนี้โปแลนด์ยังได้เสนอรูปแบบการค้า 3 รูปแบบประกอบการพิจารณาดตลาดได้แก่ การค้าขายส่วนบุคคล การค้าขายด้วยหน่วยธุรกิจ และการค้าขายในตลาด ซึ่งน่าจะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจตลาดเพิ่มขึ้นไม่มากนัก²⁶ นอกจากนี้ยังมีคำอธิบายรูปแบบการค้าในอีกรูปแบบหนึ่งเป็น 4 รูปแบบที่ชัดเจนที่สุดระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจผสมผสานกับกิจกรรมทางสังคมได้แก่ (1) กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขึ้นนำด้วยการตัดสินใจทางสังคมที่มีความสำคัญกว่า เช่น การแจกจ่ายอาหารแก่คนยากไร้ เป็นต้น (2) กิจกรรมที่เป็นทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกิจกรรมทางสังคมที่ดำเนินการในบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคม เช่น การรวมตัวกันของชุมชนดำเนินธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์ เป็นต้น (3) กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขึ้นนำด้วยการตัดสินใจทางเศรษฐกิจในรูปแบบองค์กร เช่น การจัดตั้งหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยหลายแห่งร่วมกัน หรือการรวมกลุ่มเป็นนิคมอุตสาหกรรมหรือการรวมกลุ่มทางวิชาชีพ เป็นต้น (4) กิจกรรมทางเศรษฐกิจล้วนๆ ในองค์กรทางเศรษฐกิจ²⁷

แผนภาพแสดงธุรกรรมการผลิตของสังคม 4 ประเภทของเบงเคลอร์

	แบบตลาด	แบบสังคม
แบบกระจาย (Decentralized)	ระบบราคา (Price System)	การแลกเปลี่ยนแบ่งปัน (Social Sharing and Exchange)
แบบกระจุก (Centralized)	การจัดองค์กร (Firm and Hierarchy)	หน่วยงานปกครองและองค์กรไม่แสวงกำไร (Government and Non - profit)

²⁴ Karl Polanyi, *The Economy as Instituted Process, in Trade and Market in the Early Empires; Economies in History and Theory* 243 - 270 (1957).

²⁵ Karl Polanyi, *The Great Transformation* (2001).

²⁶ Polanyi, *supra* note 24 at 257 - 263.

²⁷ Terence K. Hopkins, *Sociology and the Substantive View of the Economy, in Trade and Market in the Early Empires; Economies in History and Theory* 288 - 304, 298 (1957).



ที่กล่าวมาเกือบทั้งหมดสอดคล้องกับผลงานล่าสุดของ ยอชาย เบนเคลอร์ (Yochai Benkler, 1964-) นักคิดร่วมสมัยในปัจจุบันที่แสดงให้เห็นรูปแบบธุรกิจการผลิตของสังคม 4 ประเภทดังตารางข้างต้น ซึ่งแต่เดิมมีเพียงแค่คำอธิบาย 2 รูปแบบหลักของระบบตลาดเท่านั้น ได้แก่ กลไกราคาของตลาดและการจัดองค์กรธุรกิจ และอธิบายไปว่ารูปแบบอื่นๆ ก็คือ การจัดหน่วยงานปกครองหรือองค์กรไม่แสวงกำไรเท่านั้น แต่เบนเคลอร์ได้แสดงให้เห็นว่ามีรูปแบบที่ 4 ที่กำลังเกิดขึ้นมาใหม่ในธุรกิจการผลิตซึ่งก็คือ การแลกเปลี่ยนแบ่งปันกัน โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากความเคลื่อนไหวเมื่อไม่นานมานี้ของเศรษฐกิจแบบโอเพ่นซอร์สเป็นต้น²⁸ ถึงตรงนี้ก็น่าจะพอมองออกแล้วว่าแนวคิดตลาดเพื่อสังคมนั้นถกเถียงกันอย่างไร ต่อจากนี้จะได้แสดงให้เห็นบรรทัดฐานทางกฎหมายของตลาดเพื่อสังคมเป็นลำดับต่อไป

3. บรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม

ก่อนอื่นขอออกตัวก่อนว่าเวลาที่กล่าวถึงตลาดเพื่อสังคมโดยเฉพาะในแง่มุมทางกฎหมายย่อมมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมายหลายประการเพราะหลักกฎหมายทั้งหลายต่างก็คำนึงถึงสังคมด้วยกันทั้งสิ้น เช่น หลักการใช้กำลังของรัฐ (police power) หรือหลักให้อำนาจรัฐในการเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น²⁹ ตรงนี้ขอขยับไปถึงแผนภาพในบทความลำดับแรก

ที่ได้แสดงให้เห็นบรรทัดฐานเพื่อสังคมเอาไว้ว่า อยู่ล้อมรอบบรรทัดฐานตลาดเสรีอีกชั้นหนึ่ง การใช้กำลังและการเวนคืนจึงเป็นตัวอย่างของบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคมที่ล้อมรอบบรรทัดฐานตลาดเสรีดังกล่าว อย่างไรก็ตามในที่นี้จะไม่ได้ไล่อธิบายบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นทั้งหมดเพราะที่จริงแล้วมีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายเอาไว้มากอยู่แล้ว และหากอธิบายลงรายละเอียดในเรื่องเหล่านั้นอาจกลายเป็นการพูดคุยนอกประเด็นของตลาดไปอย่างน่าเสียดาย ดังนั้นจึงจะขอลำดับถึงบรรทัดฐานเฉพาะที่เกี่ยวข้อง 2 บรรทัดฐานได้แก่ บรรทัดฐานประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานที่ถ่วงดุลกับบรรทัดฐานทรัพย์สินของเอกชน และบรรทัดฐานราคาที่เป็นธรรมในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานที่ถ่วงดุลกับบรรทัดฐานกลไกราคาของตลาดเสรี

ตัวอย่างกรณีศึกษาที่จะกล่าวต่อไปนี้อาจจะพูดคาบเกี่ยวกับบรรทัดฐานทั้งสองประการนี้คล้ายกับว่าเป็นเรื่องเดียวกันเพราะทางปฏิบัติแล้วเป็นเรื่องที่เกิดควบคู่กันไปตลอด นอกจากนี้บรรทัดฐานราคาที่เป็นธรรมยังดูเหมือนล้าสมัยและใช้ไม่ได้ในปัจจุบันเพราะถูกแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักครอบงำด้วยทฤษฎีกลไกราคาของตลาด อย่างไรก็ตามก็จะพยายามอธิบายแยกแยะให้เห็นความแตกต่างระหว่างบรรทัดฐานประโยชน์สาธารณะ และบรรทัดฐานราคาที่เป็นธรรม ให้เห็นชัดเจนได้มากที่สุด โดยประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกันสังคมอีกมาก เช่น ความปลอดภัย และคุณภาพ

²⁸ Yochai Benkler, *The Wealth of Networks* 528, 91 - 127 (2007), and TED.com, Yochai Benkler on the new open - source economics I Video on TED.com (2005), http://www.ted.com/talks/yochai_benkler_on_the_new_open_source_economics.html.

²⁹ See Joseph L. Sax, *Takings and the Police Power*, 74 *The Yale Law Journal* 36 - 76 (1964).



ที่จำเป็นต้องมีมาตรการกำกับดูแลอื่นๆ อีกก็ขอไม่นำมากล่าวไว้ในที่นี้³⁰ ซึ่งในตอนท้ายตามเจตนาของผมนจะได้อธิบายถึงตัวอย่างมาตรการเชิงตลาดเพื่อสังคมที่ยังคงมีข้ออยู่อย่างชัดเจนในปัจจุบันซึ่งก็คือ มาตรการกำหนดอัตราค่าบริการ ที่เป็นจุดร่วมกันของบรรทัดฐานประโยชน์สาธารณะและบรรทัดฐานราคาที่เป็นธรรม

(1) มาตรฐานประโยชน์สาธารณะ: (Public Utility Standard)

แนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นที่แพร่หลายอยู่แล้วในองค์ความรู้ทั้งหลายทางสายสังคม ลอร์ดแมท ฮิวเฮล (Lord Matthew Hale, 1609 - 1676) เป็นคนแรกที่นำเสนอแนวคิดนี้ในการวิเคราะห์กฎหมายโดยอธิบายว่าท่าเรือเป็นทรัพย์สินที่มีปัจจัยประโยชน์สาธารณะมาเกี่ยวข้องจึงไม่ถือเป็นทรัพย์สินเอกชน (juris privati)³¹ ซึ่งถือเป็นแนวคิดรากฐานของเรื่องที่ได้กล่าวถึงจากนี้เป็นต้นไปในสหรัฐอเมริกาเป็นหลักประโยชน์สาธารณะที่ใช้อ้างอิงกันมากจากคดี Munn v. Illinois โดยห้างหุ้นส่วนมันน์และสก็อตต์หนึ่งในกลุ่มบริษัทโกดังของชิคาโกถูกศาลแห่งมลรัฐอิลลินอยส์พิพากษาว่ามีความผิดละเมิดกฎหมายของรัฐที่กำหนดควบคุมอัตราราคาค่าเช่าโกดังเก็บธัญพืช จำเลยอุทธรณ์ว่ากฎหมาย

ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนไปโดยปราศจากกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ ที่สุดศาลฎีกาพิพากษาว่ากฎหมายของรัฐนั้นชอบตามรัฐธรรมนูญแล้วอันเป็นการวางบรรทัดฐานของการกำกับดูแลภาครัฐ โดยให้ความเห็นว่า “เมื่อทรัพย์สินเอกชนถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ”³² ศาลฎีกายังอธิบายต่อไปอีกว่า

“เป็นที่ชัดเจนอยู่เองในสัญญาเอกชนแท้ๆ ที่ไม่มีประเด็นทางสาธารณะว่า สิ่งที่เป็นธรรมตามสัญญาจะต้องอธิบายได้ตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องแต่นั้นก็เพราะกฎหมายไม่มีอำนาจเหนือสัญญาเช่นนั้น ดังนี้แล้วในเรื่องที่เกี่ยวกับประเด็นทางสาธารณะที่ไม่มีกฎหมายกำกับดูแลอยู่ ศาลจึงมีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่าสิ่งที่เป็นธรรมคืออะไร ข้อเท็จจริงทางสาธารณะนี้จึงเป็นตัวกำหนดการกำกับดูแล และเป็นตัวบ่งชี้ถึงอำนาจของรัฐที่จะกำหนดอัตราราคาบริการขั้นสูงเพื่อเป็นมาตรการกำกับดูแลดังกล่าว”³³

หลักประโยชน์สาธารณะได้รับการยอมรับและนำไปปรับใช้ในคดีจำนวนมากที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น ท่อลำเลียงน้ำมัน³⁴ ทางรถไฟ³⁵

³⁰ For discussion of other public interests, see Mike Feintuck, ‘The Public Interest’ in Regulation 280 (2004).

³¹ Breck P. McAllister, Lord Hale and Business Affected with a Public Interest, 43 Harvard Law Review 759 - 791, 759 - 760 (1930), cited Lord Matthew Hale, De Portibus Maris, in Hargrave’s Law Tracts 77 - 78 (1787).

³² Munn v. Illinois, 94 U.S. 113, 130 (U.S. 1877).

³³ Munn v. Illinois, 94 U.S. at 134.

³⁴ Producers Transp. Co. v. Railroad Com. of California, 251 U.S. 228 (U.S. 1920).

³⁵ Broad River Power Co. v. South Carolina, 282 U.S. 187 (U.S. 1930); Chesapeake & O. R. Co. v. Public Service Com., 242 U.S. 603 (U.S. 1917); Northern P. R. Co. v. North Dakota, 236 U.S. 585 (U.S. 1915).



ลัพท์ชนสงฆ์พีช³⁶ และแม้แต่ธุรกิจประกันอัคคีภัย³⁷ อย่างไรก็ตามก็ตีระดับการยอมรับนั้นถูกมองกันว่ามีน้อยลง ไปจากคำพิพากษาคดี Wabash ที่พิพากษาว่าการกำกับดูแลการค้าระหว่างมลรัฐนั้นจะสามารถทำได้ก็ด้วยการออกเป็นกฎหมายเท่านั้นโดยสภาของเกรสตามรัฐธรรมนูญ³⁸ ผู้พิพากษาศาลฎีกาลูอิส แบรินไดส์ (Louis Brandeis, 1856 - 1941) ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นโรบินฮูดทางกฎหมายก็เคยกล่าวถึงบริษัททางสาธารณูปโภคไว้ว่า “เป็นตัวแทนของรัฐในการให้บริการสาธารณะ จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะจริงๆ”³⁹ ดังนั้นจึงเป็นที่ยุติว่ามีความจำเป็นของการกำกับดูแลภาครัฐในกิจการสาธารณูปโภค แต่ก็เกิดเป็นข้อถกเถียงใหม่ขึ้นมาว่าแล้วอัตราค่าบริการและรายได้ที่เป็นธรรมในกิจการสาธารณูปโภคควรเป็นอย่างไร⁴⁰

แนวคิดการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคจึงเป็นที่แพร่หลายในสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 แต่ปัจจุบันได้รับการยอมรับน้อยลงเพราะแนวคิดตลาดเสรีเข้ามาแทนที่ อย่างไรก็ตามก็ดีแนวคิดประโยชน์สาธารณะยังคงมีบทบาทสำคัญอยู่ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งให้มี

คณะกรรมการกิจการสาธารณูปโภคอยู่เกือบทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้มุมมองที่มองว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกาใช้ไม่ได้กับกิจการที่มีการกำกับดูแลยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจผิดอย่างมาก⁴¹ ดังจะเห็นได้จากคดี McLean⁴² ที่คณะกรรมการการค้าระหว่างมลรัฐถูกฟ้องว่าละเลยไม่ใช้บรรทัดฐานการแข่งขันทางการค้าในกรณีควบรวมกิจการ ศาลฎีกาพิพากษายกฟ้องและวินิจฉัยไว้ชัดเจนว่าแม้คณะกรรมการจะมีอำนาจที่จะยกเว้นไม่ต้องใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า แต่คณะกรรมการก็ยังคงต้องพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขันของการควบรวมกิจการ และผลกระทบจากสถานการณ์การแข่งขันปรกติตามวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล แนวคิดพื้นฐานที่หน่วยงานกำกับดูแลจะต้องให้ความสำคัญกับการแข่งขันตราบเท่าที่สอดคล้องกันกับเป้าหมายการกำกับดูแลจึงเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนตั้งแต่นั้นมา⁴³ ดังนั้นแล้วจึงน่าพิจารณาต่อไปได้อีกว่าแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะจึงไม่มีวันจะล้าสมัยแต่ต้องใช้ควบคู่ไปกับหลักการแข่งขันทางการค้า⁴⁴

³⁶ *Budd v. New York*, 143 U.S. 517 (U.S. 1892); *Brass v. North Dakota*, 153 U.S. 391 (U.S. 1894).

³⁷ *German Alliance Ins. Co. v. Lewis*, 233 U.S. 389, 407 (U.S. 1914).

³⁸ *Wabash, St. Louis & Pac. Ry. v. Ill.*, 118 U.S. 557 (U.S. 1886).

³⁹ *Missouri ex rel. Southwestern Bell Tel. Co. v. Missouri Pub. Serv. Comm'n*, 262 U.S. 276, 291 (1923) (*Southwestern Bell*) (Brandeis and Holmes JJ., dissenting).

⁴⁰ See C. O. Ruggles, *Problems of Public - Utility Rate Regulation and Fair Return*, 32 *Journal of Political Economy* 543 (1924) and Stalon, *supra* note 49.

⁴¹ Phillip E. Areeda, *Antitrust Laws and Public Utility Regulation*, 3 *The Bell Journal of Economics and Management Science* 42 - 57 (1972).

⁴² *McLean Trucking Co. v. United States*, 321 U.S. 67 (U.S. 1944).

⁴³ Areeda, *supra* note 41 at 45.

⁴⁴ Edythe S. Miller, *Is the Public Utility Concept Obsolete?*, 71 *Land Economics* 273 - 285 (1995).



ประเด็นที่น่าสนใจก็คือที่จริงแล้วหลักประโยชน์สาธารณะนั้นมีที่มาจากต้นกำเนิดในอังกฤษ⁴⁵ แต่เพราะทางปฏิบัติที่ให้อำนาจสูงสุดแก่สภานิติบัญญัติ ศาลในอังกฤษจึงไม่ถูกดึงเข้าไปพิจารณาปัญหาความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์เอกชนโดยตรงอย่างที่ศาลในสหรัฐอเมริกาเป็น เช่นนี้แล้วทางปฏิบัติของอังกฤษเกือบทั้งหมดจึงเป็นไปโดยการนิติบัญญัติเพื่อกำกับดูแลกิจการบริการสาธารณะ⁴⁶ ซึ่งก็เป็นแนวปฏิบัติที่เหมือนกันกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลกที่มีสภานิติบัญญัติใช้อำนาจสูงสุดรวมทั้งประเทศไทยด้วย

(2) มาตรฐานราคาที่เป็นธรรม (Just Price Standard)

มาตรฐานราคาที่เป็นธรรมสามารถนับย้อนกลับไปได้ถึงคำสอนของอริสโตเติล (Aristotle, (384BC - 322BC) และเซนต์โทมัส อควินัส (St. Thomas Aquinas, 1225 - 1274) แม้คำถามว่าราคาเท่าไรจึงจะเป็นธรรมนั้นสามารถถกเถียงกันได้ไม่รู้จบ แต่แก่นของหลักการทางจริยธรรมค่อนข้างเป็นที่ยุติว่าราคาที่สูงชันนั้นจะต้องเป็นไปตามอรรถประโยชน์ที่สูงชัน หากไม่มีประโยชน์อะไรเพิ่มเติม ราคาที่เพิ่มสูงชันก็ไม่เป็นธรรม⁴⁷ ฮูโก้ โกรเซียม (Hugo

Grotius, 1583 - 1645) เป็นนักคิดอีกท่านหนึ่งที่ต้องผู้เพื่อกำกับดูแลราคา ท่านเคยกล่าวไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะซื้อหาปัจจัยในการดำรงชีวิตในราคาที่สมเหตุสมผล เว้นแต่เจ้าของต้องการจะเก็บเอาไว้ใช้เอง”⁴⁸ แม้จะฟังดูเป็นคำสอนเก่าแก่โบราณแต่ก็มีการปรับใช้ยืนยันความมีอยู่ของหลักการนี้ในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่นที่ ชาร์ลส์ สเตลอน (Charles G. Stalon) อดีตคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงานกลางแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ชี้ให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจว่า ขณะที่เศรษฐกิจกระแสหลักพยายามอธิบายกลไกราคา มาตรฐานราคาที่เป็นธรรมก็พยายามที่จะระบุเงื่อนไขของการตั้งราคาดังนั้นที่จริงแล้วแนวคิดทั้งสองนี้ไม่จำเป็นต้องขัดแย้งกัน ซึ่งเราก็เห็นแนวทางร่วมกันนี้ในการกำกับราคาสินค้าและอัตราค่าจ้างแรงงานในปัจจุบัน⁴⁹

แม้ที่ผ่านมากกว่า 3 ทศวรรษเราเห็นความพยายามในหลายประเทศที่จะปรับลดมาตรการควบคุมและการกำกับดูแลโดยเฉพาะกับการกำกับราคา คล้ายกับว่าการกำกับราคานั้นตกยุคใช้ไม่ได้แล้วในปัจจุบัน แต่ก่อนจะเชื่อไปตามนั้นมีข้อเท็จจริงหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ มาตรการกำกับราคานั้นที่จริงแล้วมีประวัติศาสตร์ยาวนานมากกว่า 4,000 ปี⁵⁰ เทียบไม่ได้เลยกับความพยายามที่จะ

⁴⁵ Marshall E. Dimock, *British and American Utilities: A Comparison*, 1 *The University of Chicago Law Review* 265 - 282, 265 (1933), cited Breck P. McAllister, *Lord Hale and Business Affected with a Public Interest*, 43 *Harvard Law Review* 759 - 791 (1930) and Walton H. Hamilton, *Affection with Public Interest*, 39 *The Yale Law Journal* 1089 - 1112 (1930).

⁴⁶ *Id.* at 266.

⁴⁷ See Daniel A. Wren, *Medieval or Modern? A Scholastic's View of Business Ethics, circa 1430*, 28 *Journal of Business Ethics* 109 - 119 (2000), cited Johannes Nider, *On the Contracts of Merchants* (1966); see Michael Hantke - Domas, *The Public Interest Theory of Regulation: Non - Existence or Misinterpretation?*, 15 *European Journal of Law and Economics* 165 - 194, 168 (2003).

⁴⁸ Sax, *supra* note 29 at 54, cited Hugo Grotius, *De Jure Belli et Pacis* (1625), Bk.II, ch.II, § XIX

⁴⁹ Charles G. Stalon, *Conference Addendum: Regulating in Pursuit of Efficient and Just Prices*, 8 *Admin. L.J. Am. U.* 913 (1995).

⁵⁰ Robert L. Schuettinger & Eamonn F. Butler, *Forty Centuries of Wage and Price Controls* 184 (1979).



ยกเลิกการกำกับราคาที่มีมาประมาณ 30 ปีเท่านั้น
แม้งานวิชาการมากมายจะพยายามอธิบายผลร้าย
ของการกำกับหรือควบคุมราคา แต่ในความเป็นจริง
มาตรการกำกับควบคุมราคาเป็นมาตรการสำคัญ
ลำดับต้นๆ ที่ถูกนำมาใช้โดยเฉพาะเวลาที่ประสบ
ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่ม
ขึ้นสูงมากในภาวะสงคราม เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกา
ประเทศแห่งตลาดเสรีก็ยังคงมีมาตรการกำกับราคา
ในประเภทสินค้าที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีวิต เช่น
อาหาร เชื้อเพลิง และที่อยู่อาศัย เป็นต้น⁵¹ น่าจะ
กล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของการกำกับราคาอย่างเข้มข้น
ของสหรัฐอเมริกาคือ กฎหมายควบคุมราคาใน
สภาวะฉุกเฉิน (Emergency Price Control Act of 1942)
ในสมัยประธานาธิบดีแฟรงคลิน รูสเวลท์ (Franklin D.
Roosevelt, 1882 - 1945) เพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ
ในภาวะสงครามโดยควบคุมราคาสินค้าอย่างเป็น
ระบบครบวงจรทั่วประเทศ⁵² การควบคุมอัตราค่าเช่า
ที่พักอาศัยก็น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีอีกตัวอย่างหนึ่ง
ของมาตรฐานราคาที่เป็นธรรมซึ่งยังคงมีให้เห็นอยู่
ในเมืองใหญ่ๆ ที่มีประชากรหนาแน่นในสหรัฐอเมริกา
เช่น นิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก ลอสแอนเจลิส
วอชิงตันดีซี เบิร์กลีย์และโอคแลนด์ในมลรัฐ
แคลิฟอร์เนีย เป็นต้น แม้ว่าปัจจุบันจะพัฒนาเป็น
มาตรการปรับราคาเช่าที่พักอาศัยหรือที่เรียกกันว่า

“โครงการตรึงราคา” (stabilization program) แต่ทั้งหมด
ก็ยังคงถกเถียงกันอยู่บนเรื่องความเป็นธรรม
ของราคาอยู่นั่นเอง⁵³ การมีมาตรการควบคุมอัตรา
ค่าเช่าที่พักอาศัยจึงเป็นการยืนยันถึงการมีอยู่ของ
มาตรฐานราคาที่เป็นธรรมอย่างชัดเจนที่สุด เพราะ
แม้ว่าเราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าราคานั้นขึ้นสูงขึ้นไป
ตามความต้องการของตลาดในเมืองใหญ่เป็นหลัก
แต่ในกรณีนี้รัฐบาลก็ไม่ยอมให้ผู้ประกอบการ
ขึ้นราคาไปได้ตามกลไกตลาด และข้อมูลเร็วๆ นี้
ก็ยากให้เห็นความจริงข้อนี้อีกครั้งจากการสำรวจโดย
โกลบอล พรอพเพอร์ตี้ โกลด์ รายงานว่ามาตรการ
ควบคุมอัตราค่าเช่าที่พักอาศัยยังคงมีใช้อยู่ในปัจจุบัน
อย่างน้อย 40 ประเทศทั่วโลก⁵⁴

ในยุโรปหากพิจารณาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
ที่เป็นแบบตลาดเพื่อสังคม⁵⁵ ก็ไม่น่าแปลกใจ
หากจะมีมาตรฐานราคาที่เป็นธรรมที่สูงกว่าของ
สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะว่ามีระบุมตรฐานราคา
ที่เป็นธรรมเอาไว้ในนโยบายการแข่งขันทางการค้า
ของสหภาพยุโรปในมาตรา 82(a) โดยระบุว่าห้าม
ไม่ให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม
ซึ่งรวมถึงการกำหนดราคาซื้อขายสินค้าที่ไม่เป็นธรรม
หรือกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมอื่นๆ⁵⁶ การกำหนด
ราคาที่ไม่เป็นธรรมสามารถเป็นได้ทั้งราคาที่สูง
อย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซื้อและราคาที่ต่ำอย่าง

⁵¹ Hugh Rockoff, *Drastic Measures: A History of Wage and Price Controls in the United States* 289 (1984).

⁵² Art Shulman, *Rent regulation after 50 years* (1994), http://openlibrary.org/b/OL936606M/Rent_regulation_after_50_years.

⁵³ See Timothy L. Collins, *Legal Developments: “Fair Rents” or “Forced Subsidies” Under Rent Regulation: Finding a Regulatory Taking Where Legal Fictions Collide*, 59 Alb. L. Rev. 1293 (1996).

⁵⁴ Prince Christian Cruz, *The Pros and Cons of Rent Control* Global Property Guide (2009), <http://www.globalpropertyguide.com/investment-analysis/The-pros-and-cons-of-rent-control>.

⁵⁵ See Jules Stuyck, *EC Competition Law after Modernisation: More than Ever in the Interest of Consumers*, 28 *Journal of Consumer Policy* 1 - 30, 6 (2005).

⁵⁶ *The Treaty Establishing the European Community*, (OJ L 325, 24.12.2002, p.65), Article 82(a)



ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ขาย ในแง่ที่จึงเรียกว่าเป็นการ ค้ำกำไรเกินควรซึ่งทำที่สุดก็ตกเป็นภาระแก่ผู้บริโภค ตัวอย่างประเด็นการตั้งราคาที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม ถือเป็นตัวอย่างที่ดีในที่นี้หรือที่เรียกกันโดยเฉพาะว่า การตั้งราคาเกินสมควร (excessive pricing) เพราะ แม้ในวงวิชาการจะมีข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ให้จำกัด การบังคับใช้ตามมาตรา 82(a) ซึ่งสอดคล้องไป ทางเดียวกันกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ของสหรัฐอเมริกา⁵⁷ แต่ก็ยังพบการปรับใช้อยู่ใน ทางปฏิบัติซึ่งล่าสุดก็เพิ่งมีการดำเนินคดีในฐาน ตั้งราคาเกินสมควรของคณะกรรมการยุโรปและ ประเทศภาคีบางประเทศ⁵⁸

นอกจากนี้ควรจะได้สังเกตด้วยว่าขณะที่ สหรัฐอเมริกาพยายามใช้แนวทางการกำกับดูแลแบบ เป็นเรื่องๆ ไปในการคุ้มครองผู้บริโภค แต่สหภาพยุโรป พยายามที่จะออกกฎเกณฑ์หนึ่งเดียวที่ครอบคลุม ทุกประเด็นของผู้บริโภค⁵⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคของสหภาพยุโรป ที่สูงกว่าของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย แม้ปัจจุบัน มาตรฐานราคาที่เป็นธรรมจะดูเหมือนว่ากำลัง ล้าสมัยไปแล้ว แต่ที่จริงแล้วกลับมีรากฐานที่มั่นคง

และถูกปรับใช้้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากนี้ไปจะได้ กล่าวถึง กรณีที่มีการปรับใช้มาตรฐานราคาที่เป็น ธรรมอย่างหนักแน่นมั่นคงที่สุด นั่นก็คือ การกำกับราคาค่าสาธารณูปโภค

4. มาตรฐานราคาค่าสาธารณูปโภค

ถึงตรงนี้น่าจะพอมองเห็นได้ว่าประเด็นราคา ที่สมเหตุสมผลเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดของ บรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม มาตรฐานประโยชน์ สาธารณะทำหน้าที่เป็นเพียงตัวช่วยให้อธิบาย ความจำเป็นของมาตรฐานราคาที่เป็นธรรมเท่านั้น ในที่นี้ผมได้พยายามอธิบายมาตรฐาน 2 ตัวนี้ แยกออกจากกันเพื่อให้เห็นแยกแยะความมีอยู่ของ มาตรฐานทั้งสองมาตรฐาน ในที่นี้จะได้อธิบายต่อไป ถึงส่วนที่เป็นจุดร่วมระหว่างมาตรฐานทั้งสองหรือ ที่เราอาจจะเรียกว่าเป็น บรรทัดฐานรอบนอกของ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า⁶⁰ ที่บรรทัดฐาน ตลาดเพื่อสังคมเข้ามามีบทบาทสำคัญ ที่ตลาด ไม่สามารถทำงานอย่างที่มีสมควรจะเป็น ที่มี ความจำเป็นต้องกำกับราคา และที่มีความจำเป็น ต้องใช้ทรัพย์สินเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁵⁷ See *Guidance on the Commission's Enforcement Priorities in Applying Article 82 EC Treaty to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings* (Brussels, 9.2.2009, C(2009) 864 final); *DG Competition Discussion Paper on the Application of Article 82 of the Treaty to Exclusionary Abuses* (Brussels, December 2005); John Temple Lang, *The Requirements for a Commission Notice on the Concept of Abuse under Article 82 EC 40, 11* (2008), <http://www.ceps.eu/node/1588>, and Andrea Renda, *Treatment of Exclusionary Abuses under Article 82 of the EC Treaty: Comments on the European Commission's Guidance Paper* (2009), <http://www.ceps.eu/book/treatment-exclusionary-abuses-under-article-82-ec-treaty-comments-european-commissions-guidance>.

⁵⁸ See David S. Evans & A. Jorge Padilla, *Excessive Prices: Using Economics to Define Administrable Legal Rules*, (2004), <ftp://ftp.cemfi.es/wp/04/0416abs.htm>.

⁵⁹ See *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 8 October 2008 on consumer rights*, (Brussels, 8.10.2008, COM(2008) 614 final); *Green Paper of 27 November 2008 on Consumer Collective Redress*, (Brussels, 27.11.2008, COM(2008) 794 final).

⁶⁰ Piyabutr Bunaramrueang, *Normative Dynamics of Competition Laws*, 2 *UTCC Law Journal* 45 - 63, 49 (2010).

แผนภาพแสดงบรรทัดฐานตลาด ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า



ขอย้อนกลับไปถึงแนวคิดของลอร์ดเฮลล์ที่มองถึงผลกระทบที่เกิดต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการยอมรับและปรับใช้เป็นมาตรฐานราคาและเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลในคดีหลัก 2 คดี ในอังกฤษช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ในคดี Bolt v. Stennet ศาลวินิจฉัยว่าเจ้าของท่าเรือที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการจะต้องอนุญาตให้มีการใช้เครื่องช่วยยกสินค้าด้วยเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล⁶¹ ในคดี Allnutt v. Inglis ผู้รับสัมปทานผูกขาดโรงเก็บไวน์จะต้องไม่คิดค่าบริการพื้นที่เก็บไวน์มากไปกว่าราคาที่สมเหตุสมผลตามเจตนารมณ์ของการสัมปทานที่โครงการจะส่งเสริมการค้าในราชอาณาจักร⁶² โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคำพิพากษาคดี Munn v. Illinois ที่ทำคำวินิจฉัยโดยประธานศาลฎีกาในขณะนั้นได้กำหนดประเด็นการพิจารณา

ปัญหาตามกรอบรัฐธรรมนูญเอาไว้โดยอ้างความเห็นของลอร์ดเฮลล์พร้อมคดี Bolt v. Stennet และ Allnutt v. Inglis อีกด้วย⁶³ และอธิบายว่าหลักการตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มลรัฐมีอำนาจที่จะกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคและกิจการเอกชนที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะย่อมต้องนำมาสู่เงื่อนไขที่สมเหตุสมผลอย่างไม่ต้องสงสัย⁶⁴ อย่างไรก็ตาม แม้มีข้อถกเถียงกันว่าขอบเขตของอำนาจรัฐที่จะกำกับดูแลกิจการเอกชนควรมีแค่ไหนเพียงไร แต่ถึงที่สุดแล้วข้อถกเถียงส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่ประเด็นการกำกับราคาเป็นสำคัญ

ในสหรัฐอเมริกาภายหลังจากคดี Munn v. Illinois ศาลก็มีโอกาสต้องพิจารณาคดีอัตราราคาค่าสาธารณูปโภคอีกหลายต่อหลายครั้ง คดีแรกได้แก่คดี Railroad Commission Cases ซึ่งศาลฎีกาได้ริเริ่มที่จะกำหนดขอบเขตของการกำกับราคาค่าสาธารณูปโภค ศาลท่านได้อธิบายเอาไว้ว่า

“อำนาจของมลรัฐที่จะกำกับดูแลไม่สามารถนำไปใช้เพื่อทำลายข้อกำหนดต่างๆ ที่มลรัฐออกมาก็ไม่สามารถนำไปสร้างเป็นข้อจำกัดแก่กิจการของเอกชนได้ ในการกำกับราคา มลรัฐย่อมไม่สามารถกำหนดให้กิจการทางรถไฟจะต้องขนส่งบุคคลหรือทรัพย์สินโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน เช่นเดียวกันกับที่ไม่สามารถเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผลหรือปราศจากกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นธรรม”⁶⁵

⁶¹ Bolt v. Stennet, 8 T.R. 606, 101 Eng.Rep. 1572 (1800).

⁶² Allnutt v. Inglis, 12 East 527, 104 Eng.Rep. 206 (1810).

⁶³ Munn v. Illinois., 94 U.S. at 127.

⁶⁴ Munn v. Illinois, 94 U.S. at 151 (Field and Strong JJ., dissenting).

⁶⁵ Railroad Commission Cases, 116 U.S. 307, 331 (U.S. 1886).



คดีนี้เป็นคดีแรกที่มีการให้ความหมายของการกำกับราคาที่สมเหตุสมผล ประเด็นการกำกับราคาได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องในศาลของสหรัฐอเมริกาที่มีโอกาสพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนการบำรุงรักษาที่เหมาะสม⁶⁶ อัตราค่าตอบแทนการลงทุนที่เป็นธรรม⁶⁷ และการลงทุนที่รอบคอบดีแล้ว⁶⁸ เป็นต้น การที่ศาลของสหรัฐอเมริกาได้มีโอกาสพิจารณาปัญหาการกำกับราคาทำให้ที่สุดแล้วศาลก็พยายามที่จะถอนตัวออกจากการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวโดยปล่อยให้เป็นที่ของหน่วยงานกำกับดูแล⁶⁹ ศาลจึงเริ่มที่จะมาพิจารณาแต่เพียงผลกระทบของการกำกับราคาบนส่วนได้เสียของกลุ่มเป็นหลัก ซึ่งก็คือ ส่วนได้เสียของหน่วยงานกำกับราคา และส่วนได้เสียของผู้ลงทุนเอกชน⁷⁰ อย่างไรก็ตามศาลยังคงพิจารณาแนวทางการกำกับราคาในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อต่อสู้ของกลุ่มความโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการที่มีการออกแบบการกำหนดอัตราราคาที่ก้าวหน้าไปมากอย่างกิจการโทรคมนาคมและกิจการพลังงาน เป็นต้น⁷¹ ในที่นี้จะไม่ได้ลงไปในรายละเอียด

การกำกับราคาเพียงแต่จะกล่าวไว้ว่าปัจจุบันถือเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานกำกับดูแลไม่ใช่ประเด็นที่ศาลของสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาอีกต่อไป⁷² เรื่องนี้มีความแตกต่างจากแนวทางของอังกฤษดังได้กล่าวมาแล้วถึงถึงลักษณะความมีอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติของอังกฤษ โดยงานชิ้นสำคัญของลีโอนาร์ด กูดแมน (Leonard S. Goodman) ได้อธิบายไว้แล้วเกี่ยวกับกระบวนการกำกับและการกำหนดราคาในอดีตของอังกฤษไว้เป็นอย่างดีโดยแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดราคาโดยรัฐสภาเป็นหลัก⁷³

เพื่อยกตัวอย่างการกำกับราคาในกิจการสาธารณูปโภคของสหภาพยุโรป จะได้ยกตัวอย่างบทบัญญัติที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในเรื่องนั้นนอกจากสหภาพยุโรปจะมีมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคที่สูงแล้ว สหภาพยุโรปยังแสดงให้เห็นถึงแนวนโยบายเข้มข้นที่จะกำหนดหน้าที่ของกิจการบริการสาธารณะภายใต้มาตรา 86 แห่งสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป โดยเฉพาะว่ามีโครงการชดเชยการบริการสาธารณะ (public service compensation programs)⁷⁴ ที่รัฐภาคีสมาชิกสามารถกำหนดหน้าที่แก่ผู้ประกอบการ เช่น

⁶⁶ Covington & Lexington Turnpike Rd. Co. v. Sandford, 164 U.S. 578, 594 - 595 (U.S. 1896).

⁶⁷ Smyth v. Ames, 169 U.S. 466, 547 (U.S. 1898).

⁶⁸ Southwestern Bell, 262 U.S. at 289 - 290 (Brandeis and Holmes JJ., dissenting).

⁶⁹ Federal Power Com. v. Natural Gas Pipeline Co., 315 U.S. 575, 586 (U.S. 1942); Federal Power Com. v. Hope Natural Gas Co., 320 U.S. 591, 601 - 603 (U.S. 1944).

⁷⁰ For detail discussion of ratemaking methodology, see Sean P. Madden, Takings Clause Analysis of Utility Ratemaking Decisions: Measuring Hope's Investor Interest Factor, 58 Fordham L. Rev. 427 (1989).

⁷¹ For recent examples, see Duquesne Light Co. v. Barasch, 488 U.S. 299 (U.S. 1989); Verizon Communs., Inc. v. FCC, 535 U.S. 467 (U.S. 2002); Morgan Stanley Capital Group Inc. v. Pub. Util. Dist. No. 1, 128 S. Ct. 2733 (U.S. 2008).

⁷² For elaboration of ratemaking design, see Leonard Saul Goodman, The Process of Ratemaking (1998).

⁷³ Id. at 1 - 34

⁷⁴ Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, (OJ L 312, 29.11.2005, p.67 - 73).



กิจการขนส่งทางอากาศ⁷⁵ และกิจการขนส่งทางบก⁷⁶ เป็นต้น ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของการกำกับราคากิจการสาธารณูปโภคของสหภาพยุโรปอยู่ในข้อกำหนดว่าด้วยกิจการไฟฟ้าที่กำหนดว่า

“รัฐภาคีสมาชิกจะต้องทำให้แน่ใจว่าผู้บริโภคทุกคนควรร่วมถึงกิจการขนาดเล็กด้วยก็ได้ (เช่น ที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่า 50 คนลงไปและมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เกิน 10 ล้านยูโร เป็นต้น) ให้ได้รับบริการอย่างทั่วถึงซึ่งรวมถึงการมีสิทธิได้รับบริการไฟฟ้าตามคุณภาพที่สมเหตุสมผลในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยราคาที่สมเหตุสมผลสามารถตรวจสอบและเปรียบเทียบราคาได้อย่างโปร่งใส”⁷⁷

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างของบริการอย่างทั่วถึงในกิจการประเภทอื่นๆ ได้แก่ บริการไปรษณีย์⁷⁸ และบริการโทรคมนาคม⁷⁹ เป็นต้น ที่รัฐภาคีสมาชิกจะต้องทำให้แน่ใจว่าอัตราค่าบริการนั้นอยู่ในระดับที่ผู้ใช้บริการทุกคนสามารถใช้บริการได้เพราะกิจการทั้งหลายที่กล่าวมาถือว่าเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมทางเศรษฐกิจโดยธรรมชาติ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ว่าด้วยตลาดหนึ่งเดียวแห่งยุโรปและการแข่งขันทางการค้าภายใต้กรอบสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามเป็นที่ตระหนักว่าบางครั้งกลไกตลาดและกฎเกณฑ์การแข่งขันอาจกลายเป็นอุปสรรคแก่การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁸⁰ และด้วยเหตุที่ต้องคำนึงถึงความหลากหลายของรัฐภาคีสมาชิกและลักษณะเฉพาะของกิจการแต่ละประเภท กฎเกณฑ์การกำกับดูแลเฉพาะตลาดและเฉพาะแก่ประเภทกิจการจึงมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ทางสังคมของสหภาพยุโรป⁸¹

⁷⁵ Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community, (OJ L 293, 31.10.2008, p.3 - 20).

⁷⁶ Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) No. 1191/69 and 1107/70, (OJ L 315, 3.12.2007, p.1 - 13) (see annex for elaboration of reasonable profit).

⁷⁷ Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC, (OJ L 176, 15.7.2003, p.42), Article 3.3.

⁷⁸ Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, (OJ L 015, 21.01.1998, p.14 - 25), Article 12.

⁷⁹ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, (OJ L 108, 24.4.2002, p.51 - 77), Article 9.

⁸⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions accompanying the Communication on “A single market for 21st century Europe” - Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, (Brussels, 20.11.2007, COM(2007) 725 final) at 6.

⁸¹ Id. at 14.



โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่าบรรทัดฐานตลาด เพื่อสังคมยังคงมีอยู่และมีปรับใช้จริงในปัจจุบัน ความข้อนี้ น่าจะสรุปรวมให้เห็นได้ชัดเจนดียิ่งขึ้นไป อีกด้วยบทบัญญัติในร่างธรรมนูญแห่งยุโรปที่ ประชาชนชาวยุโรปได้ให้การรับรองว่ากฎหมายและ นโยบายทางเศรษฐกิจของยุโรปจะต้องไม่เบี่ยงเบน ไปจากบรรทัดฐานตลาดเพื่อสังคม อย่างน้อยก็ ไม่เปลี่ยนไปในระยะเวลาอันสั้นนับจากนี้

“สหภาพจะต้องดำเนินการเพื่อการพัฒนา อย่างยั่งยืนบนพื้นฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่สมดุลและกลไกราคาที่มีเสถียรภาพ กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเพื่อสังคมที่มีการ แข่งขันสูง ทั้งนี้เพื่อที่จะให้เกิดการจ้างงานและ พัฒนาการทางสังคมอย่างเต็มศักยภาพ พร้อมทั้ง มีระดับการคุ้มครองและการปรับปรุงคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่ดียิ่ง”⁸²

⁸² Treaty establishing a Constitution for Europe, (OJ C 310, 16.12.2004, p.11), Article I - 3.



5. รายการอ้างอิง

- Armen A. Alchian, Some Economics of Property Rights, 30 *Il Politico* 816 - 829 (1965).
- Armen A. Alchian & Harold Demsetz, Production, Information Costs, and Economic Organization, 62 *The American Economic Review* 777 - 795 (1972).
- , The Property Right Paradigm, 33 *The Journal of Economic History* 16 - 27 (1973).
- Phillip E. Areeda, Antitrust Laws and Public Utility Regulation, 3 *The Bell Journal of Economics and Management Science* 42 - 57 (1972).
- Yochai Benkler, *The Wealth of Networks* 528, 91 - 127 (2007), and TED.com, Yochai Benkler on the new open - source economics | Video on TED.com (2005), http://www.ted.com/talks/yochai_benkler_on_the_new_open_source_economics.html.
- Piyabutr Bunaramrueang, Normative Dynamics of Competition Laws, 2 *UTCC Law Journal* 45 - 63 (2010).
- John R. Commons, Institutional Economics, 21 *The American Economic Review* 648 - 657, 649 (1931).
- Harold Demsetz, Toward a Theory of Property Rights, 57 *The American Economic Review* 347 - 359 (1967).
- Marshall E. Dimock, British and American Utilities: A Comparison, 1 *The University of Chicago Law Review* 265 - 282, 265 (1933).
- Walton H. Hamilton, Affectionation with Public Interest, 39 *The Yale Law Journal* 1089 - 1112 (1930).
- Michael Hantke - Domas, The Public Interest Theory of Regulation: Non - Existence or Misinterpretation?, 15 *European Journal of Law and Economics* 165 - 194, 168 (2003).
- John Lie, Sociology of Markets, 23 *Annual Review of Sociology* 341 - 360, 347 (1997).
- Breck P. McAllister, Lord Hale and Business Affected with a Public Interest, 43 *Harvard Law Review* 759 - 791, 759 - 760 (1930).
- Edythe S. Miller, Implications for the Social Control of Business of Competing Economic Visions, in *The Institutional Approach to Public Utilities Regulation* 437 - 461, 438 (Warren J. Samuels & Edythe S. Miller eds., 2002).
- , Is the Public Utility Concept Obsolete?, 71 *Land Economics* 273 - 285 (1995).



Karl Polanyi, *The Economy as Instituted Process, in Trade and Market in the Early Empires; Economies in History and Theory* 243 - 270 (1957).

———, *The Great Transformation* (2001).

Hugh Rockoff, *Drastic Measures: A History of Wage and Price Controls in the United States* 289 (1984).

C. O. Ruggles, *Problems of Public - Utility Rate Regulation and Fair Return*, 32 *Journal of Political Economy* 543 (1924) and Stalon, *supra* note 49.

Robert L. Schuettinger & Eamonn F. Butler, *Forty Centuries of Wage and Price Controls* 184 (1979).

Charles G. Stalon, *Conference Addendum: Regulating in Pursuit of Efficient and Just Prices*, 8 *Admin. L.J. Am. U.* 913 (1995).

Thorstein Veblen, *The Theory of the Leisure Class* 404 (1912).

Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations*, 63 *The American Economic Review* 316 - 325 (1973).

Oliver E. Williamson, *Transaction - Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, 22 *Journal of Law and Economics* 233 - 261 (1979).

Oliver E. Williamson, *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, 16 *The Journal of Economic Perspectives* 171 - 195 (2002).



004





บริการโทรคมนาคมทันสมัยในรูปแบบของ เว็บเครือข่ายสังคม

ศ.ดร. ศรีศักดิ์ จามรมาน

นายกิตติมศักดิ์สภาคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

1. บทนำ

ในคราวเสด็จทรงเปิดห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้ สวนลุมพินี สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มีพระราชดำรัสว่า ถ้าอยากรู้อะไรก็ไปถามอาจารย์กูหรือกูเกิด ดังแสดงในรูปที่ 1 แล้วแหล่งข้อมูลที่ดีมากแหล่งหนึ่งก็คือ วิกิพีเดีย ดังแสดงในรูปที่ 2



รูปที่ 1 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเปิดห้องสมุด



รูปที่ 2 จิมมี เวลส์ ผู้ก่อตั้งวิกิพีเดีย
ที่งานบางกอกไอซีทีเอ็กซ์โป



ถ้าค้นหา “บริการโทรคมนาคม(Telecommunications Service)” จากกูเกิล แล้วเลือกวิกิพีเดีย [47] จะได้คำอธิบายว่า บริการโทรคมนาคมคือ บริการที่จัดให้โดย “ผู้ให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication Provider)” และบริการที่ “ระบบโทรคมนาคม (Telecommunication System)” จัดให้ผู้ให้บริการใช้ในการรับส่งสารสนเทศ ทั้งนี้มีคำแนะนำให้ดู “ผู้ให้บริการสื่อสาร (Communication Service Provider)” และ “บริการเครือข่ายอัจฉริยะ (Intelligence Network Service)”

“ผู้ให้บริการสื่อสาร” มีความหมายจากวิกิพีเดีย [42] ว่า เป็นผู้ให้บริการรับส่งสารสนเทศทางอิเล็กทรอนิกส์รวมทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่ให้บริการแบบมีสายและแบบไร้สาย ให้บริการอินเทอร์เน็ต ให้บริการสายเคเบิล ให้บริการดาวเทียม และให้บริการทางธุรกิจที่ใช้โทรคมนาคม ซึ่งอาจจะแบ่งเป็นบริการทางโทรคมนาคม บริการความบันเทิงและสื่อ และบริการอินเทอร์เน็ตและเว็บ คำว่า “ผู้ให้บริการโทรคมนาคม” นั้นมีการใช้กันอย่างกว้างขวางเมื่อสหรัฐอเมริกาออกกฎหมายโทรคมนาคม พ.ศ. 2534 (Telecom Act of 1991) และเมื่อมีการหลอมรวม (Converge) ของเทคโนโลยีทำให้ผู้ให้บริการที่เคยให้บริการโดยบริการเดียวอย่างโทรศัพท์ก็กลายเป็นผู้ให้บริการหลายอย่าง อาทิ โทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

บริการเครือข่ายอัจฉริยะจากวิกิพีเดีย [43] มีตัวอย่าง อาทิ บริการลงคะแนนทางโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ต (Televoting) บริการเครือข่ายส่วนตัวเสมือนจริง (Virtual Private Network) บริการชุมสายเสมือนจริง (Virtual PBX) และบริการรับส่งข้อความสื่อผสมอย่างไร้ตะเข็บ (Seamless MMS) เป็นต้น

ถึง พ.ศ. 2553 บริการโทรคมนาคมที่ทันสมัยและได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย คือ “บริการเว็บเครือข่ายสังคม (Social Networking Web)” ทั้งนี้มีเครือข่ายสังคมที่มีผู้ใช้เป็นประจำกว่า 200 เครือข่ายออนไลน์ มีเครือข่ายสังคมยอดนิยมคือ เฟซบุ๊ก (Facebook) มาสเปซ (Myspace) และ ทวิตเตอร์ (Twitter) ซึ่งรวมทั้งสามเครือข่ายแล้วมีสมาชิกประมาณ 705 ล้านคน ณ พ.ศ. 2553

ในบทความนี้จะกล่าวถึง เว็บเครือข่ายสังคม ตัวอย่างเครือข่ายสังคมยอดนิยม เครือข่ายสังคมกับ ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือ เครือข่ายสังคมกับคดีที่เกี่ยวกับการสื่อสาร และการใช้เครือข่ายสังคมในการตลาดของบริษัทโทรคมนาคม

2. เว็บเครือข่ายสังคม

ในบทความนี้จะกล่าวถึงความหมายของเครือข่ายสังคม ประวัติวิวัฒนาการเครือข่ายสังคม เครือข่ายสังคมยอดนิยมสิบอันดับแรกและสถิติเครือข่ายสังคม

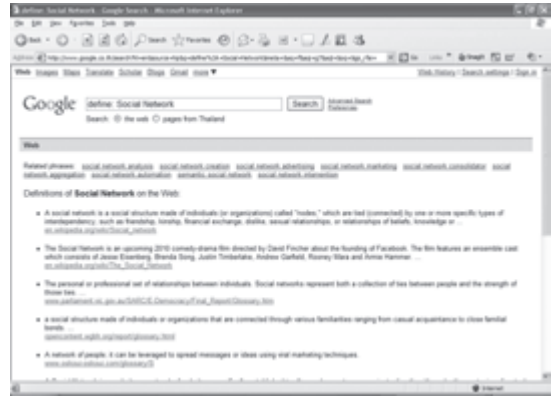
2.1 ความหมายของเครือข่ายสังคม

หากค้นหา “ความหมายของเว็บเครือข่ายสังคม (define: Social Network)” ในกูเกิลจะพบแหล่งให้ความหมาย 10 รายการ ดังแสดงในรูปที่ 3 ทั้งนี้ มีตัวอย่างความหมายของเว็บเครือข่ายสังคมจากเว็บ “วิกิพีเดีย (en.wikipedia.org)” [45] ดังแสดงในรูปที่ 4 ว่า “เว็บเครือข่ายสังคมเป็นโครงสร้างทางสังคมที่ประกอบขึ้นจากการรวมคนหลายคนหรือหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้าด้วยกันจนเกิดเป็นจุดรวมหรือ “โหนด (Node)” ขึ้น โดยกลุ่มคนหรือกลุ่มหน่วยงานมีความเกี่ยวข้องระหว่างกันในรูปแบบ



ต่างๆ อาทิ มิตรภาพ สัมพันธภาพ ความสนใจในเรื่องเดียวกัน การแลกเปลี่ยนด้านการเงิน ความพึงพอใจ ความสัมพันธ์ระหว่างเพศ หรือความสัมพันธ์ด้านความเชื่อ และความรู้หรือความมีชื่อเสียง เป็นต้น”

เครือข่ายสังคมอาจแบ่งเป็น 6 กลุ่มกลุ่มที่หนึ่งคือ กลุ่มเผยแพร่ตนเองซึ่งเป็นกลุ่มเว็บที่ผู้ใช้พากันนำเรื่องราวต่างๆ ของตน อาทิ ข้อมูลส่วนตัว ภาพถ่าย และความสนใจเฉพาะด้าน เป็นต้นมาเผยแพร่ทางเครือข่ายสังคม กลุ่มที่สองคือกลุ่มเผยแพร่ผลงานซึ่งเป็นกลุ่มเว็บที่ผู้ใช้พากันนำผลงานของตนไปเสนอในรูปแบบต่างๆ อาทิ วิดีโอ รูปภาพ และเสียง เป็นต้น กลุ่มที่สามคือกลุ่มผู้สนใจในเรื่องเดียวกันซึ่งเป็นการนำเว็บที่ผู้ใช้สนใจและเรียกใช้บ่อยมากับรวบรวมไว้บนเว็บให้คนอื่น ๆ ที่สนใจสามารถเข้าไปชมและให้คะแนนความนิยมได้ กลุ่มที่สี่คือ กลุ่มร่วมกันทำงานซึ่งเป็นเว็บที่ผู้ใช้อนุญาตให้ผู้ใช้เข้าชมช่วยกันเขียนและแก้ไขบทความต่างๆ ได้ โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มสารานุกรมออนไลน์ กลุ่มที่ห้าคือ กลุ่มแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ใช้ หรือ “พีทูพี (P2P = Peer-to-Peer)” ซึ่งเป็นเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่แต่ละเครื่องเป็นทั้งแม่ข่ายและลูกข่าย และกลุ่มที่หกคือ กลุ่มโลกเสมือนจริงซึ่งเป็นชุมชนที่ผู้ใช้ต้องจำลองร่างอวตารขึ้นมาเพื่อท่องโลกเสมือนจริงและทำกิจกรรมหลากหลาย โดยการกระทำต่างๆ บนโลกเสมือนจริงต้องไม่ผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม



รูปที่ 3 ค้นหาความหมายของเว็บเครือข่ายสังคมจากเว็บกูเกิล



รูปที่ 4 ความหมายของเว็บเครือข่ายสังคมจากเว็บวิกิพีเดีย

2.2 ประวัติวิวัฒนาการเครือข่ายสังคม

อาจจะกล่าวได้ว่าเครือข่ายสังคมเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2537 [46] ในรูปแบบของชุมชนออนไลน์ โดยมีตัวอย่าง คือ “เดอะโกลบ (Theglobe)” และ “จีโอซิตี (Geocities)” แล้วในปี พ.ศ. 2538 ก็มีชุมชนออนไลน์ “ไทรพอด (Tripod)” เกิดขึ้น ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของชุมชนออนไลน์นั้นเน้นการเชื่อมโยงผู้คนให้เข้าไปติดต่อสื่อสารกันผ่านห้องสนทนาและ



หน้าเว็บ ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 ก็มี “คลาสเมตส์ (Classmates)” ที่เน้นการเชื่อมโยงผู้คนที่ เป็นเพื่อนร่วมเรียนด้วยกันให้ติดต่อสื่อสารกันทางอีเมล แล้วต่อมาก็มีเครื่องมือการสร้างแฟ้มประวัติ เครื่องมือการสร้างรายชื่อกลุ่มเพื่อน และเครื่องมือช่วยค้นหาผู้ที่มีความสนใจคล้ายกัน ครั้นถึงปี พ.ศ. 2542 เครื่องข่ายสังคมต่างๆ ก็ได้พัฒนาเครื่องมือเพิ่มขึ้นให้สมาชิกใช้ค้นหาและจัดการกลุ่มเพื่อนของตนภายในเครือข่าย มีเครือข่ายสังคม “เฟรนด์สเตอร์ (Friendster)” เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2545 แล้วในปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2553 ก็มีเครือข่ายสังคมเกิดขึ้นอีกเป็นร้อยเครือข่าย อาทิ มายสเปซ (MySpace) เกิดในปี พ.ศ. 2546 เฟซบุ๊ก (Facebook) เกิดในปี พ.ศ. 2547 และ ทวิตเตอร์ (Twitter) เกิดในปี พ.ศ. 2549 สำหรับมายสเปซได้รับความนิยมเป็นอันดับหนึ่งในช่วงแรก แต่ถึงปี พ.ศ. 2553 เฟซบุ๊ก กลายเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ มีคู่แข่งรายใหม่อย่างงูเกิล ซึ่งเป็นเจ้าพ่อเครื่องมือค้นหา หรือ “เสิร์ชเอนจิน (Search Engine)” ที่กำลังจะพัฒนาเครือข่ายสังคมชื่อว่า “กูเกิลมี (Google Me)” มาแข่งกับเฟซบุ๊กโดยจะ ให้เริ่มใช้ได้ในปี พ.ศ. 2553 ถ้าประสบความสำเร็จ งูเกิล ซึ่งมีฐานสมาชิกที่ใช้เครื่องมือค้นหาของงูเกิลจำนวนมากอยู่แล้วก็อาจจะมีส่วนมากพอที่จะแข่งกับเฟซบุ๊กได้ไม่ยาก [18]

2.3 เครือข่ายสังคมยอดนิยมสิบอันดับแรก

จากรายการเว็บเครือข่ายสังคมในวิกิพีเดีย [44] ให้รายชื่อเว็บเครือข่ายสังคมหลักที่มีผู้ใช้งานอยู่เป็นประจำ 190 ชื่อ ณ พ.ศ. 2553 ซึ่งถ้าเรียงตามตัวอักษรภาษาอังกฤษ “เอ บี ซี ...” ก็มีตัวอย่างเช่น “อะสมอลเวิลด์ (aSmallWorld)” มีผู้ใช้ 550,000 คน “เบโบ (Bebo)” มีผู้ใช้ 117 ล้านคน

“คลาสเมตส์ (Classmates)” มีผู้ใช้ 50 ล้านคน “ดีเวียนต์อาร์ต (deviantART)” มีผู้ใช้ 9 ล้านคน “เอลฟ์ทาวน์ (Elftown)” มีผู้ใช้ 185,000 คน “เฟซบุค (Facebook)” มีผู้ใช้ 500 ล้านคน “เจนี (Geni)” มีผู้ใช้ 15 ล้านคน “ไฮไฟว์ (Hi5)” มีผู้ใช้ 80 ล้านคน “ไอบิโบ (Ibibbo)” มีผู้ใช้ 3.5 ล้านคน “แจมเมอร์ไดเรค (JammerDirect)” มีผู้ใช้ 136,000 คน “คิวิบ็อกซ์ (Kiwibox)” มีผู้ใช้ 2.4 ล้านคน “ลิงเกตอิน (LinkedIn)” มีผู้ใช้ 75 ล้านคน “มายสเปซ (MySpace)” มีผู้ใช้ 130 ล้านคน “เน็ตล็อก (Netlog)” มีผู้ใช้ 65 ล้านคน “อดนอคลาสนิกิ (Odnoklassniki)” มีผู้ใช้ 45 ล้านคน “พลาโซ (Plaxo)” มีผู้ใช้ 15 ล้านคน “คิวโซน (Qzone)” มีผู้ใช้ 200 ล้านคน “เรนเรน (Renren)” มีผู้ใช้ 15 ล้านคน “สกายร็อค (Skyrock)” มีผู้ใช้ 22 ล้านคน “ทวิตเตอร์ (Twitter)” มีผู้ใช้ 75 ล้านคน “เวียดิโอ (Viadeo)” มีผู้ใช้ 30 ล้านคน “วินโดวส์ไลฟ์ (WindowsLive)” มีผู้ใช้ 120 ล้านคน “ซิง (Xing)” มีผู้ใช้ 8 ล้านคน และ “ซู (Zoo)” มีผู้ใช้ 890,000 คน

ถ้าจัดสิบอันดับเครือข่ายสังคมยอดนิยม ณ พ.ศ. 2553 สิบอันดับแรก จะได้เฟซบุ๊ก (Facebook) สำหรับผู้ใช้ทั่วไปเป็นอันดับหนึ่งโดยมีผู้ใช้ 500 ล้านคน คิวโซน (Qzone) สำหรับผู้ใช้ภาษาจีนภาษาเดียวเป็นอันดับสองโดยมีผู้ใช้ 200 ล้านคน แฮบโบ (Habbo) สำหรับวัยรุ่นเป็นอันดับสามโดยมีผู้ใช้ 162 ล้านคน มายสเปซ (MySpace) สำหรับผู้ใช้ทั่วไปเป็นอันดับสี่โดยมีผู้ใช้ 130 ล้านคน เบโบ (Bebo) สำหรับผู้ใช้ทั่วไปเป็นอันดับห้าโดยมีผู้ใช้ 117 ล้านคน ออร์กูต (Orkut) สำหรับผู้ใช้ทั่วไปเป็นอันดับหกโดยมีผู้ใช้ 100 ล้านคน เฟรนด์สเตอร์ (Friendster) สำหรับผู้ใช้ทั่วไปเป็นอันดับเจ็ดโดยมีผู้ใช้ 90 ล้านคน วคอนแทกเท (Vkontakte) สำหรับผู้ใช้ภาษารัสเซียเป็นอันดับแปดโดยมีผู้ใช้ 81.5 ล้านคน ไฮไฟว์ (Hi5) สำหรับผู้ใช้



ทั่วไปเป็นอันดับเก้าโดยมีผู้ใช้ 80 ล้านคน และลิงก์อิน (Linkin) สำหรับธุรกิจเป็นอันดับสิบโดยมีผู้ใช้ 75 ล้านคน ส่วนวิตเตอร์สำหรับผู้ใช้ทั่วไปมีผู้ใช้ 75 ล้านคน เท่ากับลิงก์อิน จึงนับเป็นอันดับที่สิบด้วย อนึ่ง “ยูทิวบ์ (Youtube)” นั้น วิกีพีเดียไม่ได้ลงไว้ในรายการเครือข่ายสังคม แต่โดยทั่วไปแล้วนับกันว่าเป็นเว็บเครือข่ายสังคมด้วย โดย ณ พ.ศ. 2553 ยูทิวบ์มีสมาชิกประมาณ 48 ล้านคน [29] อนึ่ง มีแหล่งอื่นจัดอันดับโดยใช้ดัชนีแตกต่างจากวิกิพีเดีย อาทิ แทนที่จะใช้จำนวนสมาชิกก็ใช้ส่วนแบ่งการตลาด เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 2.4.1

สำหรับกิจกรรมในแง่ของระบบโทรคมนาคมในโลกอินเทอร์เน็ตนั้น การใช้เครือข่ายสังคมเป็นกิจกรรมออนไลน์ที่ได้รับความนิยมมากอันดับหนึ่งอันดับที่สองคือ เกม และอันดับที่สามคือ อีเมล ทั้งนี้ ในการติดต่อสื่อสารในเครือข่ายสังคมนั้น ทำผ่านกิจกรรมออนไลน์ต่างๆ อาทิ การส่งข้อความแบบทันที การใช้บล็อก การท่องเที่ยวสังคมผ่านร่างอวตาร และ การเล่นเกม เป็นต้น ปรากฏว่ากิจกรรมออนไลน์ในเครือข่ายสังคมที่ได้รับความนิยมอย่างมาก คือ เกม ตัวอย่างเช่น ในเฟซบุคก็มีเกมฟาร์มวิลล์ (Farmville) เป็นเกมออนไลน์ยอดนิยมในเฟซบุค อย่างไรก็ตาม จุดเด่นของการเป็นเกมออนไลน์ยอดนิยมในเฟซบุคก็คือเกมดังกล่าว มีการเปิดกว้างในการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นได้ทั่วโลก นั่นคือเป็นเกมที่สามารสร่วมสนุกกับเพื่อนในเครือข่ายสังคม อาทิ ไปชมแปลงผักของเพื่อนคนอื่นๆ ได้ และทำกิจกรรมต่างๆ ในฟาร์มร่วมกัน เป็นต้น

นอกจากกิจกรรมการติดต่อสื่อสารเพื่อความบันเทิงแล้ว ก็ได้มีการนำเครือข่ายสังคมไปบูรณาการในกิจการงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้าน

ธุรกิจที่มีการใช้เครือข่ายสังคมในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ใช้ระบบโทรคมนาคมผ่านเครือข่ายสังคมช่วยในการติดต่อสื่อสารกับลูกค้าในโลกอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ อีมาร์เก็ตเตอร์ [12] ได้คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2553 จะมีการใช้จ่ายในด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเครือข่ายสังคม 3,300 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 100,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 31 จากปี พ.ศ. 2552 ที่มีการใช้จ่ายในด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเครือข่ายสังคม 2,500 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 79,000 ล้านบาท ซึ่งในปี พ.ศ. 2553 นี้ คาดว่าการใช้จ่ายในด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเครือข่ายสังคมอันดับหนึ่งอย่างเฟซบุคน่าจะมีมูลค่า 835 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 26,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 26 ของมูลค่าการใช้จ่ายในด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเครือข่ายสังคม อนึ่ง บริษัท “ไอฮับมีเดีย (Ihub Media)” ซึ่งเป็นคู่ค้าด้านการขายของเฟซบุคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะตั้งสำนักงานสาขาประเทศไทยในปลายปี พ.ศ. 2553 [6] โดยหวังที่จะให้บริษัทรายใหญ่ของไทยอย่างน้อย 15 ราย เป็นช่องทางในการทำโฆษณาผ่านเฟซบุค เพราะเห็นว่าประเทศไทยมีฐานสมาชิกเฟซบุคประมาณ 4.7 ล้านคน และมีสมาชิกใช้เฟซบุควันละ 1.7 ล้านคน ซึ่งเหมาะที่จะเข้ามาเจาะตลาดการโฆษณาในกลุ่มผู้ใช้เฟซบุค ทั้งนี้ มีบริษัทที่ไอฮับดูแลอยู่ อาทิ ชูชุกี โซนี่ และแพนทีน เป็นต้น

ในแง่ของกิจกรรมทางการศึกษานั้น บิลล์ เกตส์ ประกาศในงานสัมมนาด้านเทคโนโลยีประจำปี พ.ศ. 2553 (Techonomy 2010) [21] ว่าในอีก 5 ปีข้างหน้านับจากปี พ.ศ. 2553 มหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดก็คือ “อินเทอร์เน็ต” นั่นเอง และตำราเรียนที่เป็นเอกสารกระดาษก็จะหมดความสำคัญลงโดยจะมี



ตำเรียนอิเล็กทรอนิกส์ (eBook) มากขึ้น อย่างในเครือข่ายสังคมก็มีตัวอย่างในเว็บโลกเสมือนจริงชีวิตที่สอง (Secondlife.com) ที่มีมหาวิทยาลัยกว่า 200 แห่ง เข้าไปเปิดมหาวิทยาลัยเสมือนจริงเพื่อให้บริการทางการศึกษา โดยวิทยาลัยการศึกษาทางไกลแห่งมหาวิทยาลัยอีสต์สมิธตันเป็นมหาวิทยาลัยแรกในเมืองไทยและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เข้าไปอยู่ในเครือข่ายสังคมโลกเสมือนจริงชีวิตที่สอง โดยผู้เขียนเข้าไปซื้อเกาะในโลกเสมือนจริงชีวิตที่สอง แล้วนำวิทยาลัยฯ ไปไว้ให้บริการทางการศึกษา

สรุปแล้ว จะเห็นได้ว่ากิจกรรมการติดต่อสื่อสารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความบันเทิง ด้านธุรกิจ ด้านการศึกษา และด้านอื่นๆ สามารถทำได้ผ่านเครือข่ายสังคม

2.4 สถิติเว็บเครือข่ายสังคม

เว็บเครือข่ายสังคมอันดับหนึ่ง คือ เฟซบุ๊ก นั้น ถึง 22 สิงหาคม 2553 มีสมาชิกเฟซบุ๊กทั่วโลกประมาณ 500 ล้านคน [8] โดยที่ประเทศไทยมีสมาชิกเฟซบุ๊กประมาณ 4.7 ล้านคน เป็นหญิงประมาณ 2.6 ล้านคน และชายประมาณ 2.1 ล้านคน [31]

2.4.1 เครือข่ายสังคมที่มีส่วนแบ่งการตลาดอเมริกันมากที่สุดในเดือนมิถุนายน 2553

มีรายงานจากเว็บ “มาร์เก็ตติ้งชาร์ตส์ (www.marketingcharts.com)” [24] เมื่อมิถุนายน 2553 เกี่ยวกับสิบอันดับเว็บเครือข่ายสังคมและฟอรัมที่มีส่วนแบ่งการตลาดอเมริกันมากที่สุด โดย “ฮิตไวส์ (Hitwise)” ได้สำรวจกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ใช้อินเทอร์เน็ตชาวอเมริกัน 10 ล้านคน สรุปผลสำรวจว่าเฟซบุ๊กเป็นเว็บเครือข่ายสังคมอันดับหนึ่งที่มีส่วนแบ่งการตลาดเว็บเครือข่ายสังคม

ในสหรัฐอเมริกาสูงสุด คือ ร้อยละ 54.96 อันดับที่สองคือ ยูทิวบ์ (Youtube) มีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 16.77 อันดับที่สาม คือ มายสเปซ (MySpace) มีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ 11.54 อันดับที่สี่ คือ ทวิตเตอร์ ร้อยละ 1.09 อันดับห้า คือ แท็คเกต ร้อยละ 0.98 อันดับหก คือ ยะฮูอานเซอร์ ร้อยละ 0.96 อันดับเจ็ด คือ มายเฮียร์บุค ร้อยละ 0.66 อันดับแปดคือ วินโดวส์ไลฟ์โฮม ร้อยละ 0.46 อันดับเก้า คือ โมโคสเปซ ร้อยละ 0.36 และอันดับที่สิบ คือ มายไลฟ์ ร้อยละ 0.32

2.4.2 สถิติอายุของผู้ใช้บริการเว็บเครือข่ายสังคม

เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 เว็บ “รอยัลพิงดอม (royal.pingdom.com)” [30] รายงานผลสำรวจเกี่ยวกับอายุเฉลี่ยของผู้ใช้เว็บเครือข่ายสังคมในสหรัฐอเมริกา สรุปว่า ผู้ที่มีอายุระหว่าง 35-44 ปี ใช้เครือข่ายสังคมมากที่สุดคือ ร้อยละ 25 และในช่วงอายุต่างๆ เรียงจากมากไปน้อยมีดังนี้ ผู้ที่มีอายุ 45-54 ปี ร้อยละ 19 ผู้ที่มีอายุ 25-34 ปี ร้อยละ 18 ผู้ที่มีอายุไม่เกิน 17 ปี ร้อยละ 15 ผู้ที่มีอายุ 55-64 ปี ร้อยละ 10 ผู้ที่มีอายุ 18-24 ปี ร้อยละ 9 และผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 3 ในเครือข่ายสังคมต่างๆ ก็มีสถิติช่วงอายุของผู้ที่ใช้บริการเครือข่ายสังคมต่างๆ ดังนี้ เฟซบุ๊กมีผู้ใช้บริการที่มีอายุ 35 ปีขึ้นไปมากที่สุดคือ ร้อยละ 61 ทวิตเตอร์มีผู้ใช้บริการที่มีอายุ 35 ปีขึ้นไปใช้บริการมากที่สุดคือ ร้อยละ 64 แท็คเกตมีผู้ใช้บริการที่มีอายุระหว่าง 45-54 ปี ใช้บริการมากที่สุดคือ ร้อยละ 30 มายสเปซมีผู้ใช้บริการอายุไม่เกิน 17 ปี ใช้บริการมากที่สุดคือ ร้อยละ 33 และเบโอบมีผู้ใช้บริการอายุไม่เกิน 17 ปี ใช้บริการมากที่สุดคือ ร้อยละ 43



ถ้าพิจารณาอายุเฉลี่ยของผู้ใช้บริการเครือข่ายสังคมจะพบว่า อายุเฉลี่ยของผู้ใช้เครือข่ายสังคมทั้งหมดคือ 37 ปี อายุเฉลี่ยผู้ใช้เฟซบุ๊กคือ 38 ปี อายุเฉลี่ยผู้ใช้มายสเปซคือ 31 ปี และอายุเฉลี่ยผู้ใช้ทวิตเตอร์คือ 39 ปี

2.4.3 สถิติและรายงานเกี่ยวกับเฟซบุ๊ก

เมื่อเฟซบุ๊กเป็นเครือข่ายยอดนิยมอันดับหนึ่งของโลกก็ย่อมเป็นที่จับตามอง ติดตามความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง

1) **สถิติเฟซบุ๊กจากเว็บ “รอยมอร์จอน (roymorejon.com)”** [33] เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2553 มีรายงานผลสำรวจเกี่ยวกับการใช้เฟซบุ๊กโดยแบ่งตามช่วงอายุของผู้ใช้บริการเฟซบุ๊กชาวอเมริกัน สรุปว่า ผู้ที่มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ใช้เฟซบุ๊กมากเป็นอันดับหนึ่งร้อยละ 28 อันดับที่สองคือ ผู้ที่มีอายุ ระหว่าง 26-34 ปี ใช้เฟซบุ๊กร้อยละ 23 อันดับที่สามคือ ผู้ที่มีอายุระหว่าง 35-44 ปี ใช้เฟซบุ๊กร้อยละ 18 อันดับที่สี่คือ ผู้ที่มีอายุระหว่าง 45-54 ปี ใช้เฟซบุ๊กร้อยละ 13 และอันดับที่ห้าคือ ผู้ที่มีอายุระหว่าง 13-17 ปี ใช้เฟซบุ๊กร้อยละ 11

2) **สถิติเฟซบุ๊กจากเว็บ “เฟซบุ๊ก (facebook.com)”** [14] เมื่อเดือนสิงหาคม 2553 มีสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับเฟซบุ๊ก อาทิ สถิติสมาชิกในเฟซบุ๊ก สถิติกิจกรรมบนเฟซบุ๊ก สถิติการเข้าถึงเฟซบุ๊กจากทั่วโลก สถิติการพัฒนาซอฟต์แวร์ประยุกต์ และสถิติของการเข้าถึงเฟซบุ๊กจากโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น ในส่วนของสถิติสมาชิกในเฟซบุ๊กคือ เฟซบุ๊กมีสมาชิกประมาณ 500 ล้านคน สมาชิกแต่ละคนมีเพื่อนเฉลี่ยคนละ 130 คน และสมาชิกใช้เวลาเล่นเฟซบุ๊กรวมกว่า 7 พันล้านนาทีต่อเดือน ในส่วนของสถิติกิจกรรมบนเฟซบุ๊ก มีกิจกรรมกว่า

900 ล้านกิจกรรมให้สมาชิกได้สร้างปฏิสัมพันธ์กัน อาทิ กระดานข้อความโต้ตอบระหว่างสมาชิก กลุ่มกิจกรรม และชุมชน เป็นต้น สมาชิกแต่ละคนร่วมกิจกรรมต่างๆ เฉลี่ย 80 กิจกรรม สมาชิกแต่ละคนสร้างเนื้อหาเฉลี่ย 90 เรื่องต่อเดือน และสมาชิกรวมทั้งสิ้นแบ่งปันเนื้อหาต่างๆ เฉลี่ย 30 พันล้านเรื่องต่อเดือน ในส่วนของสถิติการเข้าถึงเฟซบุ๊กจากทั่วโลกนั้น เฟซบุ๊กมีภาษาต่างๆ รองรับกว่า 70 ภาษาทั่วโลก ร้อยละ 30 ของสมาชิกเฟซบุ๊กเป็นชาวอเมริกัน และสมาชิกมากกว่า 300,000 ราย แพลตฟอร์มเฟซบุ๊กโดยใช้ซอฟต์แวร์การแปลประยุกต์ ในส่วนของสถิติการพัฒนาซอฟต์แวร์ประยุกต์มีผู้พัฒนาเว็บมากกว่า 1 ล้านคน จาก 180 ประเทศ ในทุกๆ เดือน สมาชิกเฟซบุ๊กมากกว่า ร้อยละ 70 มีส่วนร่วมในการพัฒนาซอฟต์แวร์ประยุกต์ของเฟซบุ๊ก มีซอฟต์แวร์ประยุกต์บนเฟซบุ๊กมากกว่า 550,000 รายการ และในส่วนของสถิติการเข้าถึงเฟซบุ๊กจากโทรศัพท์มือถือถือปรากฏสมาชิกเฟซบุ๊กมากกว่า 150 ล้านคนเข้าถึงเฟซบุ๊กผ่านโทรศัพท์มือถือ และมีผู้ดำเนินกิจการทางธุรกิจโทรศัพท์มือถือถือมากกว่า 200 รายใน 60 ประเทศ เร่งพัฒนาอุปกรณ์โทรศัพท์มือถือถือสำหรับใช้กับเฟซบุ๊ก

3. ตัวอย่างเครือข่ายสังคมยอดนิยม

ในบทนี้ จะกล่าวถึงเครือข่ายสังคมที่มีผู้นิยมมากสามเครือข่าย คือ เฟซบุ๊ก มายสเปซ และทวิตเตอร์

3.1 iWebuk

เฟซบุ๊ก คือ เว็บเครือข่ายสังคมที่ได้รับความนิยมจากผู้ใช้ทั่วโลก เปิดให้บริการเมื่อ กุมภาพันธ์ 2547 และดำเนินการโดยบริษัท “เฟซบุ๊ก



(Facebook, Inc.)” ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองพาโลอัลโต (Palo Alto) รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ผู้ก่อตั้งเฟซบุ๊ก คือ “มาร์ค ซัคเคอร์เบิร์ก (Mark Zuckerberg)” ร่วมกับเพื่อนร่วมหอพักของซัคเคอร์เบิร์ก และเพื่อนนักศึกษาศาขวิทวิทยาการคอมพิวเตอร์แนวคิดของเฟซบุ๊กเกิดจากซัคเคอร์เบิร์ก อ่านหนังสือ “เดอะเฟซบุ๊ก (The Face Book)” ซึ่งเป็นหนังสือที่แจกจ่ายให้นักเรียนและอาจารย์ เมื่อครั้งเรียนอยู่ในโรงเรียนฟิลลิปส์เอ็กซ์เทอเรีย (Phillips Exeter Academy) แล้วเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2546 ในขณะที่เป็นนักศึกษาปี 2 ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ซัคเคอร์เบิร์กสร้างเว็บ “เฟซแมช (Facemash)” ซึ่งเป็นเว็บรวบรวมรูปภาพและข้อมูลพื้นฐานของนักศึกษาในสี่ชั่วโมงแรกที่เปิดให้บริการออนไลน์เฉพาะในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ปรากฏว่ามีผู้เข้าเยี่ยมชมเว็บเฟซแมช 450 คน และมีรูปภาพให้เลือกชม 22,000 รูป แล้วเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2547 ซัคเคอร์เบิร์กก็พัฒนาเฟซแมชและเปิดเว็บใหม่ชื่อว่า “เดอะเฟซบุ๊ก (www.thefacebook.com)” โดยให้ใช้เฉพาะนักศึกษาในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด แต่ต่อมาจึงเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าใช้ได้ ทั้งนี้ เฟซบุ๊กเลิกใช้ “เดอะ (The)” นำหน้าเฟซบุ๊กหลังจากซื้อชื่ออาณาเขตอินเทอร์เน็ต (Domain Name) “เฟซบุ๊ก (facebook.com)” ในราคา 200,000 เหรียญ หรือประมาณ 6.4 ล้านบาท ต่อมาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2550 ไมโครซอฟต์ซื้อหุ้นของเฟซบุ๊ก ร้อยละ 1.6 คิดเป็นมูลค่า 240 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 7,600 ล้านบาท และขอใช้สิทธิโฆษณาประชาสัมพันธ์สินค้าต่างๆ บนเฟซบุ๊กแล้ว ถึงเดือนมิถุนายน 2553 เฟซบุ๊กมีมูลค่า 11,500 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 368,000 ล้านบาท

เฟซบุ๊กมีรูปแบบการให้บริการต่างๆ มากมาย ตัวอย่างบริการแรก คือ การสนทนา (Chat) ผู้ใช้เฟซบุ๊กสามารถพูดคุยกับเพื่อนสมาชิกเหมือนกับการใช้โปรแกรมการสนทนาเอ็มเอสเอ็น ตัวอย่างบริการที่สอง คือ ข้อความและกล่องข้อความที่ส่งเข้ามา (Messages and Inbox) โดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ส่งข้อความจะต้องเป็นสมาชิกเฟซบุ๊กก่อนจึงจะมีสิทธิ์ส่งข้อความถึงเพื่อนสมาชิกได้ ตัวอย่างบริการที่สาม คือ ข่าวสาร (News Feed) โดยบนบล็อกของสมาชิกเฟซบุ๊กจะมีรายละเอียดต่างๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของแฟ้มประวัติ ประกาศกิจกรรมต่างๆ การแจ้งเตือนวันเกิดของเพื่อนๆ ให้ทราบ และข้อความที่สนทนากัน และมีการกำหนดข้อจำกัดการเข้าถึงข้อมูลได้โดยผู้ใช้สามารถกำหนดว่าจะอนุญาตให้ผู้อื่นเห็นความเคลื่อนไหวอะไรบ้างในเฟซบุ๊กของผู้ใช้ ตัวอย่างบริการที่สี่ คือ การส่งข้อความแจ้งให้ทราบ (Notifications) ตัวอย่างบริการที่ห้า คือ การสะกิด (Poke) เป็นการเรียกร้องความสนใจ อาทิ เมื่อผู้ส่งต้องการให้ผู้รับได้ทราบว่า มีข้อความมาและผู้รับได้รับและอ่านข้อความหรือยัง ก็สะกิดให้ผู้รับข้อความทราบ หรือ ไม่ทราบว่า จะเริ่มทักทายอย่างไร ก็อาจจะใช้การสะกิด เป็นต้น ตัวอย่างบริการที่หก คือ กิจกรรม (Event) โดยสมาชิกสามารถตรวจดูกิจกรรมต่างๆ ที่ได้รับเชิญ หรือ กิจกรรมที่เพื่อนสมาชิกได้เข้าร่วมนั้นมีที่รายการ ตัวอย่างบริการที่เจ็ด คือ “กิฟต์ส (Gifts)” เป็นบริการส่งของขวัญเสมือนจริงให้กับเพื่อนโดยสามารถเขียนข้อความของตนแนบไปโดยเสียค่าใช้จ่ายในราคา 1 เหรียญ หรือประมาณ 33 บาทต่อครั้ง ตัวอย่างบริการที่แปด คือ การสำรวจความพึงพอใจ โดยให้สมาชิกแสดงออกว่าชอบข้อความแสดงความคิดเห็นหรือรูปภาพที่โพสต์บนเฟซบุ๊ก โดยกดปุ่ม “ถูกใจ” (Like) [9]



จากเว็บ “เทเลคอม เจอร์นัล (www.telecomjournal.com) เมื่อมิถุนายน 2553 เฟซบุคมีซอฟต์แวร์ประยุกต์ หรือ “แอปพ (App)” ไว้ให้สมาชิกกว่า 550,000 รายการ [37] โดยได้แยกแอปพออกเป็นหมวดหมู่ต่างๆ หมวดที่หนึ่ง คือ กีฬา ตัวอย่างเช่น พรีเมียร์ฟุตบอล (Premier Football) ผู้ใช้สามารถจัดทีมและแข่งขันฟุตบอลกับเพื่อนหรือบุคคลอื่น โดยมีผู้ใช้ประมาณ 1 ล้านคนต่อเดือน หมวดที่สอง คือ เพื่อนและครอบครัว ตัวอย่างแรกมายท็อปปแฟนส์ (My Top Fans) ที่ผู้ใช้สามารถปฏิสัมพันธ์และแบ่งปันข้อมูลกับเพื่อนๆ โดยมีผู้ใช้ประมาณ 3 ล้านคนต่อเดือน และตัวอย่างที่สอง คือ กล่องความจริงใจ (Honesty Box) ที่ผู้ใช้สามารถค้นหาในสิ่งที่เพื่อนอยากจะบอกแต่ไม่เคยบอก เช่น “ขอบคุณ” “คุณสวย” โดยมีผู้ใช้ประมาณ 1 ล้านคนต่อเดือน หมวดที่สาม คือ ความสนุก ตัวอย่างแรกคือ ส่งหัวใจ (Give Hearts) ที่ผู้ใช้สามารถส่งหัวใจไปยังเพื่อนหรือคนรักโดยมีผู้ใช้ประมาณ 6 ล้านคนต่อเดือน และตัวอย่างที่สอง คือ แบบทดสอบ (Quiz Planet) ที่ผู้ใช้สามารถทำแบบทดสอบที่ง่ายตายและรวดเร็ว โดยมีผู้ใช้ประมาณ 4 ล้านคนต่อเดือน นอกจากนี้ เกม “ฟาร์มวิลล์ (Farmville)” ที่ได้รับความนิยมอย่างยิ่งแล้ว เฟซบุคยังมีเกมอื่นๆ อีกมากมาย อาทิ “ไฟ (Texas Hold'em Poker)” มีผู้เล่นกว่า 23 ล้านราย “สงครามเจ้าพ่ออาชญากรรม (Mafia Wars)” มีผู้เล่นกว่า 13 ล้านราย และ “สวนสัตว์ (Zoo)” มีผู้เล่นเกือบ 6 ล้านราย เป็นต้น [13]

3.2 มายสเปซ

มายสเปซ (MySpace) เป็นเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่เปิดให้บริการเมื่อสิงหาคม 2546 สำนักงานใหญ่ตั้งที่เบเวอร์ลีฮิลล์ (Beverly Hills)

รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เจ้าของมายสเปซ คือ บริษัท “นิวส์คอร์ปอเรชัน (News Corporation)” คำขวัญของมายสเปซ คือ “สถานที่สำหรับเพื่อนฝูง (A Place for Friends)” ผู้จัดการใหญ่ (President) คือ “ทอม แอนเดอร์สัน (Tom Anderson)” และประธานผู้บริหาร (CEO) คือ “โอเวน แวน แนตต้า (Owen Van Natta)” ทั้งนี้ มายสเปซเกิดขึ้นเพราะพนักงานของบริษัท “อียูนิเวิร์ส (eUniverse)” ซึ่งเป็นบริษัทที่ตลาดผ่านอินเทอร์เน็ตได้ใช้บริการเว็บเครือข่ายสังคมชื่อ “เฟรนด์สเตอร์ (Friendster)” แล้วรู้สึกติดอกติดใจ จึงมีแนวคิดที่จะทำเว็บแข่ง โดยภายใน 10 วัน พนักงานของบริษัท “อียูนิเวิร์ส” ได้สร้างมายสเปซสำเร็จในเดือนสิงหาคม 2546 หัวหน้าโครงการมายสเปซ คือ “แบรด กรีนสแปน (Brad Greenspan)” ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้ง ประธาน และซีอีโอของอียูนิเวิร์ส สมาชิกโครงการมายสเปซ คือ “ทอม แอนเดอร์สัน (Tom Anderson)” “คริส เดอวูล์ฟ (Chris DeWolfe)” และนักพัฒนาโปรแกรมและพนักงานของอียูนิเวิร์ส โดยพนักงานบริษัท “อียูนิเวิร์ส” เป็นผู้เริ่มใช้มายสเปซ แล้วอียูนิเวิร์สจึงได้ขยายบริการมายสเปซ ไปยังฐานลูกค้าของบริษัทประมาณ 20 ล้านคน ต่อมาแบรด กรีนสแปนจ้าง “โตน เหงียน (Toan Nguyen)” ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีเป็นผู้พัฒนามายสเปซ ส่วนชื่อโดเมนหรือยูอาร์แอล (URL) “มายสเปซดอตคอม (www.myspace.com)” นั้น แต่เดิมเป็นของบริษัท “ยัวร์ซี (YourZ.com, Inc.)” แล้วอียูนิเวิร์สซื้อจากยัวร์ซี แรกเริ่มเดิมทีนั้นมายสเปซ ตั้งใจจะใช้ “มายสเปซดอตคอม” สำหรับบริการรับฝากเว็บ (Web Hosting) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเผชิญเป็นเวลา “ดอตคอมล่มสลาย (Dot Bomb)” จึงเปลี่ยนไปเป็นเว็บเครือข่ายสังคม ต่อมาเมื่อเดือนกรกฎาคม 2548 บริษัท “นิวส์คอร์ปอเรชัน (News Corporation)”



ของ “รูเพิร์ต เมอร์ดอค (Rupert Murdoch)” ชื่อ หมายสเปซรวมทั้งบริษัทแม่ คือ อียูนิเวิร์ส ด้วยมูลค่า 580 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 18,560 ล้านบาท แล้วอียูนิเวิร์สก็เปลี่ยนชื่อเป็น “อินเทอร์มีกซ์มีเดีย (Intermix Media)” ต่อมาเมื่อเดือนสิงหาคม 2549 กูเกิลเซ็นสัญญาร่วมมือกับหมายสเปซ ด้วยมูลค่า 900 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 28,800 ล้านบาท เพื่อให้ บริการค้นหาและโฆษณาของกูเกิลบนหมายสเปซ ทั้งนี้ หลายบริษัทร่วมมือกับหมายสเปซเพื่อให้บริการ บนหมายสเปซ อาทิ สไลด์ (Slide.com) ร็อกยู (Rock You!) และยูทิวบ์ (You Tube) เป็นต้น ถึงปี พ.ศ. 2553 หมายสเปซมีผู้ใช้ประมาณ 130 ล้านคน

หมายสเปซให้บริการหลักมากมาย บริการหลักแรกคือ เป็นสถานที่สำหรับเพื่อน (MySpace Is A Place For Friend) มีบริการย่อย อาทิ บริการค้นหาเพื่อน (Search Friends) บริการค้นหา เพื่อนเก่า (Find Old Friends) และบริการหาเพื่อนใหม่ (Make New Friends) เป็นต้น บริการหลักที่สองคือ เป็นพื้นที่ของสมาชิกเอง (MySpace Is Your Space) มีบริการย่อย อาทิ บริการแนะนำตนเอง (Express Who You Are) บริการโหลดภาพและวิดีโอขึ้นมายสเปซ (Upload Pictures and Videos) และบริการหาเพื่อนใหม่ (Make New Friends) เป็นต้น และบริการหลักที่สาม คือ เป็นพื้นที่ที่ช่วยในการติดต่อสื่อสารได้ตลอดเวลา (MySpace Keeps You Connected) มีบริการย่อย อาทิ บริการติดตามเพื่อน (Keep Up with Your Friends) บริการมายสเปซผ่านโทรศัพท์มือถือ (MySpace Mobile) และบริการแบ่งปันข้อมูลร่วมกัน (Share What You're Up To) เป็นต้น

สมาชิกสามารถมีเพื่อนผ่านมายสเปซ ได้หลายวิธี วิธีแรกคือ การค้นหาเพื่อนโดยมายสเปซ (MySpace Search) เป็นการหาเพื่อนหรือผู้ที่มีภูมิหลัง

หรือมีความสนใจในเรื่องเดียวกันในมายสเปซ วิธีที่สองคือ การหาเพื่อนเก่าในมายสเปซ โดย สามารถหาเพื่อนเก่าที่ใช่ยะฮู (Yahoo) ฮอตเมลล์ (Hotmail) จีเมลล์ (Gmail) ว่าใครเป็นสมาชิกมายสเปซ เพื่อจะได้ติดต่อสื่อสารกัน และวิธีที่สามคือ การทำ ความรู้จักเพื่อนใหม่ในมายสเปซ อาทิ เพื่อนใหม่ที่ มาจากโรงเรียนเดียวกันและเพื่อนใหม่ที่เป็นสมาชิก มายสเปซอยู่แล้ว เป็นต้น

สำหรับหน้าประวัติของสมาชิกเองนั้นก็ สามารถบอกสถานะแสดงตนว่าเป็นใคร (Express Who You Are) โดยแสดงความสนใจของตนเองผ่าน การใช้ซอฟต์แวร์ต่างๆ ของมายสเปซ ได้หลายรูปแบบ อาทิ การนำรูปภาพและวิดีโอขึ้นไว้ในหน้าประวัติ และการเติมเสียงเพลงโดยการค้นหาเพลงโปรดมาใส่ เป็นต้น นอกจากนี้สมาชิกยังสามารถมียูอาร์แอล (URL) เพื่อใช้เป็นที่อยู่เว็บของตนเองได้

มายสเปซช่วยในการติดต่อสื่อสารผ่าน การเชื่อมโยง (MySpace Keeps You Connected) ต่างๆ อาทิ เชื่อมโยงการติดต่อข่าวสารจากเพื่อน (Keep Up with Your Friends) ตอบรับคำขอเป็นเพื่อนโดยได้รับ รายการกิจกรรมล่าสุดจากเพื่อน ส่งประกาศแจ้งเตือน เพื่อนทั้งหมดอีกครั้ง เชื่อมโยงผ่านโทรศัพท์มือถือ โดยการรับข้อความแจ้งเตือนผ่านโทรศัพท์มือถือว่ามี ข้อความ คำวิจารณ์ และคำขอเป็นเพื่อน แบ่งปัน สิ่งใหม่ที่มีให้กับเพื่อน โดยสมาชิกสามารถแบ่งปัน สิ่งใหม่ๆ ให้กับเพื่อน อาทิ บล็อก (Blog) ข้อความสั้น (SMS) ข้อความแบบทันทีผ่านมายสเปซ (MySpace IM) ข้อความ (Messages) และกระทู้ (Forums) เป็นต้น

สำหรับเกมนั้น มายสเปซก็มีให้เล่น มากมาย ตัวอย่างจาก “เกมส์มายสเปซเลย์เอาต์ (games.myspacelayout.co.uk)” มีเกมให้เล่นฟรี บนมายสเปซ 2,666 เกม อาทิ “นักสู้ขั้นสูง (Super



Fighter)” “เกมแข่งม้า (Stay the Distance)” “ฆ่าศัตรูเพื่อชิงเพชรพลอย (Maple Story)” และ “ปิงปอง (Panda Ping Pong)” เป็นต้น [26]

3.3 ทวิตเตอร์

ทวิตเตอร์ (Twitter) เป็นบริการเว็บเครือข่ายสังคมที่ให้บริการแบบบล็อกสั้นๆ หรือ “ไมโครบล็อก (Micro Blog)” โดยผู้ใช้สามารถส่ง “ทวิต (Tweet)” หรือข้อความสั้นไม่เกิน 140 ตัวอักษร คล้ายกับการส่งเอสเอ็มเอสทางโทรศัพท์มือถือ เพื่อบอกว่าผู้ใช้งานกำลังทำอะไรหรือคิดอะไรอยู่ หรืออะไรก็ตามที่ผู้ใช้ต้องการบอกให้ผู้อื่นได้รับรู้เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ คำว่า ทวิต (Tweet) หมายถึง เสียงร้องของนก ซึ่งเปรียบเสมือนนกตัวน้อยๆ ที่เกาะอยู่บนต้นไม้ และกำลังส่งเสียงร้องเพื่อสื่อสารกับนกตัวอื่นๆ นั่นเอง

ทวิตเตอร์ดำเนินการโดยบริษัท “ทวิตเตอร์ (Twitter, Inc)” มีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ที่เมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco) รัฐแคลิฟอร์เนีย (California) สหรัฐอเมริกา โดยมี “แจ็ค ดอร์เซย์ (Jack Dorsey)” เป็นประธานผู้บริหาร และ “อีแวน วิลเลียมส์ (Evan Williams)” เป็นซีอีโอ โดยเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2549 ได้เริ่มทดลองใช้ในชื่อว่า “ทวิตเตอร์ (twtr)” โดยมีแรงบันดาลใจมาจากชื่อเครือข่ายสังคม “ฟลิคเกอร์ (Flickr)” ซึ่งตามความนิยมของชาวอเมริกันนั้นใช้ตัวย่อ 5 ตัวอักษรโดยไม่ต้องมีสระ แต่ออกเสียงเหมือนมีสระ นั่นคือ “tr” อ่านออกเสียงว่า “ter” แล้วถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2549 จึงเปิดตัวบริการในชื่อ “ทวิตเตอร์ (Twitter)” ที่สะกดใหม่เป็น 6 ตัวอักษรโดยใส่สระให้อ่านตรงๆ ว่าเป็น “เตอร์” อนึ่ง ถึง พ.ศ. 2550 มีการส่งข้อความผ่านทวิตเตอร์ ตั้งแต่ต้นถึงขณะนั้น 400,000 ข้อความ และเพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 100 ล้านข้อความในปี พ.ศ. 2551

ถึงปลายปี พ.ศ. 2552 มีการส่งข้อความผ่านทวิตเตอร์ไปแล้ว 2,000 ล้านข้อความ แล้วเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2553 ทวิตเตอร์ได้ซื้อลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์สำหรับเล่นทวิตเตอร์บนไอโฟนที่ชื่อ “ทวิตตี้ (Tweetie)” จากบริษัท “เอทบิตส์ (Atebits LLC)” ซึ่งผู้ใช้สามารถดาวน์โหลดไปใช้งานได้ฟรี ถึงไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2553 มีการส่งข้อความผ่านทวิตเตอร์ตั้งแต่เปิดให้บริการถึงขณะนั้น 4,000 ล้านข้อความทั่วโลก

ผู้ที่ต้องการใช้บริการทวิตเตอร์สามารถเข้าไปลงทะเบียนและสมัครเป็นสมาชิกได้ที่เว็บ “ทวิตเตอร์ (www.twitter.com)” เมื่อเป็นสมาชิกแล้วก็สามารถส่งข้อความหรือทวิตถึงเพื่อนคนอื่นๆ ผ่านบริการของทวิตเตอร์ อาทิ อีเมล เอสเอ็มเอส ไอเอ็ม และโปรแกรมอื่นๆ สำหรับทวิตเตอร์โดยเฉพาะ ทั้งนี้ สมาชิกของทวิตเตอร์สามารถเป็นได้ทั้งเจ้าของบล็อกและผู้ติดตามบล็อกของผู้อื่น เมื่อลงชื่อเข้าใช้ทวิตเตอร์แต่ละครั้ง ในหน้าแรกของสมาชิกจะปรากฏตัวเลขแสดงจำนวนผู้ที่เจ้าของบล็อกทวิตเตอร์ไปติดตามอ่าน หรือ “ฟอลโลว์อิงส์ (Followings)” และตัวเลขแสดงจำนวนผู้ที่มาติดตามอ่านข้อความของเจ้าของบล็อก หรือ “ฟอลโลว์เออร์ส (Followers)” ทั้งนี้ ผู้เล่นทวิตเตอร์อาจแบ่งได้ 3 ประเภท ประเภทที่หนึ่งคือ “ผู้พูด (Talker)” คือ ผู้เล่นทวิตเตอร์ที่มีผู้ติดตามบล็อกของตนแต่เจ้าของบล็อกเองไม่ติดตามใคร ประเภทที่สองคือ “ผู้ฟัง (Listener)” คือ ผู้เล่นทวิตเตอร์ที่ไม่มีผู้ติดตามบล็อกของตนแต่ผู้เล่นทวิตเตอร์เองติดตามคนอื่นๆ และประเภทที่สามคือ “ฮับ (Hub)” คือ ผู้เล่นทวิตเตอร์ที่เป็นทั้งผู้ติดตามผู้อื่น (Followers) และผู้ที่ถูกผู้อื่นติดตาม (Followings)

ถึงเดือนสิงหาคม 2553 ผู้ที่มีผู้ติดตามโดยประมาณมากที่สุด 5 อันดับนั้น อันดับแรก คือ เลดี้ กาก้า (Lady Gaga) มีผู้ติดตาม 5.8 ล้านคน

อันดับสอง คือ บริตनी สเปียร์ส (Britney Spears) มีผู้ติดตาม 5.7 ล้านคน อันดับที่สาม คือ แอชตัน คุชเชอร์ (Ashton Kutcher) มีผู้ติดตาม 5.5 ล้านคน อันดับที่สี่คือ เดอะเอลเลนโชว์ (The Ellen Show) มีผู้ติดตาม 5.1 ล้านคน และอันดับที่ห้าคือ บาร์ค โอบามา (Barack Obama) มีผู้ติดตาม 5 ล้านคน ส่วนในประเทศไทย อันดับที่หนึ่งคือ ทักษิณ ชินวัตร มีผู้ติดตาม 123,000 คน อันดับที่สองคือ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีผู้ติดตาม 122,000 คน อันดับที่สามคือ วุฒิธร มิลินทจินดา มีผู้ติดตาม 111,000 คน อันดับที่สี่คือ ว. วัชรเมธี มีผู้ติดตาม 90,000 คน และอันดับที่ห้า คือ สุทธิชัย หยุ่น มีผู้ติดตาม 89,000 คน [40]

สำหรับเกมนั้น ทวิตเตอร์ก็มีเกมให้เล่น อาทิ “เกมตอบคำถาม (Playtwivia)” “เกมคณิตศาสตร์ (Twitbrain)” “เกมผสมคำจากชุดตัวอักษรที่ให้มา (BeatMyTweet)” และ “เกมบอกชื่อว่าใครส่งทวิตให้ (WhoseTweet)” เป็นต้น [25]

4. เครือข่ายสังคมกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์มือถือ

มีรายงานจากการ์ตเนอร์ว่าในไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2553 มียอดจำหน่ายโทรศัพท์มือถือทั่วโลก 325.6 ล้านเครื่อง [11] และมีรายงานจาก “กิก้าอม (gigaom.com)” ว่าผู้ใช้โทรศัพท์มือถือใช้เวลาในเครือข่ายสังคมถึงร้อยละ 60 ส่วนผู้ใช้บริการโทรศัพท์มือถือนั้นก็มีการนำเครือข่ายสังคมไปประยุกต์ใช้ในด้านต่างๆ ทั้งด้านการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ รวมถึงการให้บริการลูกค้าที่ผู้ใช้บริการโทรศัพท์มือถือทั้งหลายก็ได้พัฒนาความสามารถของโทรศัพท์มือถือให้รองรับกับการใช้เครือข่ายสังคม [23] ในบพนี้จะกล่าวถึงไอโฟน แบล็คเบอร์รี่ และ

โนเกียเป็นตัวอย่าง

4.1 ไอโฟน

บริษัทแอปเปิล (Apple Inc.) ผู้ผลิตไอโฟน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2519 ที่รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ในไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2553 มีรายได้ 13,500 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 425,000 ล้านบาท ซึ่งสูงขึ้นเมื่อเทียบกับไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2552 ที่มีรายได้ 9,080 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 286,000 ล้านบาท และมีกำไรสุทธิ 1,620 ล้านดอลลาร์หรือประมาณ 51,000 ล้านบาท [41] นอกจากนี้ยังมีรายงานจากการ์ตเนอร์ ว่า แอปเปิลเป็นผู้จำหน่ายโทรศัพท์มือถืออันดับที่ 7 ของโลก โดยในไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2553 มียอดจำหน่ายไอโฟน 8,743,000 เครื่อง มีส่วนแบ่งทางการตลาดร้อยละ 2.7 เพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2552 ที่มียอดจำหน่ายไอโฟน 5,434,700 เครื่อง [11] ในแง่ของกระแสความนิยมของเครือข่ายสังคมที่กำลังมาแรงและแรงต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2553 ไอโฟนก็ได้วิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของตนเองให้สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่หันไปใช้เครือข่ายสังคมมากขึ้น

มีตัวอย่างบริการเครือข่ายสังคมที่น่าสนใจบนไอโฟน [1] อาทิ เฟซบุ๊ก (Facebook) มาสเปซ (Myspace) ลิงก์อิน (LinkedIn) สเปนราเตอร์ (Sprouter) จิสต์ (Gist) โฟร์สแควร์ (Foursquare) เช็คอิน (Check.in) ฮูตส์สูท (Hootsuite) สไกป์ (Skype) ทัมเบลอร์ (Tumblr) โกวัลลา (GoWalla) ไบรท์ไคต์ (BrightKite) ลูพต์ (Loopt) ไทรเอาท์ (TriOut) ทวิตเดค (Tweetdeck) ซีสมิค (Seismic) ไทป์แพด (TypePad) บล็อกเพรส (BlogPress) และ เวิร์ดเพรส (WordPress) เป็นต้น นอกจากนี้แอปเปิลก็ได้เปิดตัวบริการการประยุกต์ใช้ไอโฟน



ที่ให้บริการด้านเครือข่ายสังคม ชื่อ “เมสเสจปาร์ตี้ (MessageParty)” เพื่อให้ผู้ใช้สามารถจัดงานเลี้ยงภายในกลุ่มได้โดยมีการส่งข้อความแบบทันทีเป็นสื่อในการติดต่อสื่อสาร

4.2 แบล็คเบอร์รี่

บริษัท “รีเสิร์ชอินโมชัน (RIM = Research In Motion)” ผู้ผลิตแบล็คเบอร์รี่ ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2527 โดยในด้านเครือข่ายสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทวิตเตอร์ เป็นบริการเครือข่ายสังคมที่ทำให้แบล็คเบอร์รี่แจ้งเกิดในวงการโทรศัพท์ได้อย่างรวดเร็ว นอกจากทวิตเตอร์แล้วแบล็คเบอร์รี่ก็มีบริการเครือข่ายสังคมอื่นอีก คือ เฟซบุ๊ก มายสเปซ และ ฟลิคเกอร์ สำหรับรายได้ในปีงบประมาณของ บริษัท รีเสิร์ชอินโมชัน ที่สิ้นสุด ณ กุมภาพันธ์ 2553 มีรายได้ทั้งปี 14,950 ล้านบาท หรือประมาณ 472,000 ล้านบาท โดยในช่วงธันวาคม 2552 ถึง กุมภาพันธ์ 2553 มีรายได้ 4,080 ล้านบาท หรือประมาณ 128,000 ล้านบาท [32] นอกจากนี้ การ์ตเนอร์รายงานว่ รีเสิร์ชอินโมชัน เป็นผู้จำหน่ายโทรศัพท์มือถืออันดับที่ 4 ของโลก โดยในไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2553 มียอดจำหน่ายแบล็คเบอร์รี่ 11,228,800 เครื่อง มีส่วนแบ่งทางการตลาดร้อยละ 3.4 เพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2552 ที่มี ยอดจำหน่ายไอโฟน 7,678,900 เครื่อง [11]

4.3 โนเกีย

โนเกียเป็นบริษัทโทรศัพท์มือถือรายใหญ่ โดยเข้าสู่วงการธุรกิจโทรคมนาคมทั้งโทรศัพท์มือถือ อินเทอร์เน็ต และซอฟต์แวร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 สำหรับรายได้ของโนเกียในไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2553 ปรากฏว่า โนเกียมีรายได้สุทธิ 10,000 ล้านบาท

หรือประมาณ 400,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2552 ที่มีรายได้ 9,900 ล้านบาทหรือประมาณ 396,000 ล้านบาท [28] และมีรายงานจากการ์ตเนอร์ว่า โนเกียเป็นผู้จำหน่ายโทรศัพท์มือถืออันดับหนึ่งของโลก โดยในไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2553 มียอดจำหน่ายโทรศัพท์มือถือ 111,473,800 เครื่อง มีส่วนแบ่งทางการตลาดร้อยละ 34.2 เพิ่มขึ้นจากไตรมาสที่สองของปี พ.ศ. 2552 ที่มี ยอดจำหน่ายโทรศัพท์มือถือ 105,413,400 เครื่อง [11]

สำหรับด้านเครือข่ายสังคมที่มีกระแสความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ นั้น โนเกียก็ได้หยุดยั้งที่จะติดตามข้อมูลข่าวสารและพฤติกรรมของผู้ใช้โทรศัพท์มือถือ โดยได้พัฒนาความสามารถของโทรศัพท์มือถือให้เอื้อต่อการเข้าใช้เครือข่ายสังคม เพื่อให้การติดต่อสื่อสารของลูกค้านั้นไปอย่างรวดเร็วและเป็นการเพิ่มช่องทางในการติดต่อสื่อสารให้กับลูกค้า เมื่อมิถุนายน 2553 มีข่าวว่าโนเกียเปิดตัวบริการไอเอ็มและเครือข่ายสังคม (Instant Messaging and Social Network) ซึ่งเป็นบริการการประยุกต์ด้านการสนทนา (Mobile Chat Application) ที่อยู่ในส่วนบริการข้อความของโนเกีย (Nokia Messaging Service) ไปแข่งกับแบล็คเบอร์รี่ที่ให้บริการอีเมล์และไอเอ็ม ทั้งนี้ ในบริการเครือข่ายสังคมโนเกียก็มี “เครือข่ายสังคมเบต้า (Social Network Beta)” ที่ให้ลูกค้าที่ใช้โทรศัพท์อัจฉริยะของโนเกียเข้าถึงเฟซบุ๊กและทวิตเตอร์ [27, 34]

5. เครือข่ายสังคมกับคดีที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร

ถึงปี พ.ศ. 2553 เครือข่ายสังคมได้เข้ามามีบทบาทและมีความเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม



มากมาย โดยในบทนี้จะกล่าวถึง การใช้เครือข่ายสังคมในการสืบสวนสอบสวน ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับเครือข่ายสังคมและผู้ใช้กฎหมายข้อมูลการสื่อสารที่เก็บไว้ เครือข่ายสังคมกับความเป็นส่วนตัวและการติดต่อสื่อสารกับการบังคับใช้กฎหมาย

5.1 การใช้เครือข่ายสังคม

ในการสืบสวนสอบสวน

การสืบสวนสอบสวนเป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่หลายประเทศนำเครือข่ายสังคมไปใช้หาหลักฐาน อาจกล่าวได้ว่า ถึง พ.ศ. 2553 เครือข่ายสังคมเป็นหลักฐานสำคัญในกระบวนการยุติธรรม

5.1.1 เครือข่ายสังคมเป็นหลักฐานอันดับหนึ่งในคดีหย่าร้าง

เมื่อ กุมภาพันธ์ 2553 มีรายงานจากสถาบันทนายความด้านการสมรสในสหรัฐอเมริกา (AAML = The American Academy of Matrimonial Lawyers) สรุปว่า ทนายความร้อยละ 81 ระบุว่า มีการใช้เครือข่ายสังคมเป็นหลักฐานในการหย่าร้าง โดยโจทก์ร้อยละ 66 ใช้เฟซบุ๊กเป็นหลักฐานในการหย่าร้าง โจทก์ร้อยละ 15 ใช้มายสเปซเป็นหลักฐานในการหย่าร้าง และโจทก์ร้อยละ 5 ใช้ทวิตเตอร์เป็นหลักฐานในการหย่าร้าง มีตัวอย่างการหย่าร้างที่เกิดขึ้นในรัฐเมน (Maine) ของสหรัฐอเมริกา ว่ามีหญิงอายุ 30 ปี เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสามีโดยการว่าสามีเป็นคนติดเหล้าและมีเมามาอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้โจทก์ได้ใช้หลักฐานเป็นภาพถ่ายจากเฟซบุ๊กที่สามีกำลังดื่มและแสดงอาการเมามาในงานเลี้ยงกับเพื่อน ๆ

อาจกล่าวได้ว่า การใช้หลักฐานจากเครือข่ายสังคมนั้นยังคงเป็นหลักฐานที่ไม่สามารถ

ใช้ชี้ขาด แต่สามารถใช้เป็นหลักฐานร่วมในการพิจารณาเบื้องต้นได้ ส่วนใหญ่หลักฐานที่ได้จากเครือข่ายสังคม จะเป็นแฟ้มภาพถ่าย หน้าเพิ่มประวัติกระดานแสดงความคิดเห็น ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพและข้อความที่เผยแพร่ในเครือข่ายสังคม [2]

5.1.2 ข่าวตำรวจจรรยาอินเดียใช้เฟซบุคจับผู้ทำผิดกฎจราจร

เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2553 มีข่าวที่อินเดียว่ามีตำรวจเมืองนิวเดลีสร้างชุมชนในเฟซบุคชื่อ “เดลีทราฟฟิกโพลิส (Delhi Traffic Police)” ขึ้นเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการแจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎจราจรโดยให้ประชาชนที่พบเห็นผู้กระทำความผิดแล้วถ่ายภาพหรือวิดีโอให้นำภาพหรือวิดีโอไปขึ้นเฟซบุคเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการออกไปสั่งโดยถึง สิงหาคม 2553 ตำรวจได้ออกไปสั่งแล้วกว่า 600 ใบ [15]

เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2553 มีสมาชิกชุมชนดังกล่าวประมาณ 17,000 คน มีการนำภาพถ่ายของผู้กระทำผิดกฎจราจรขึ้นเฟซบุคกว่า 3,000 ภาพ ส่วนใหญ่เป็นภาพผู้ขับขี้อั๊กจักรยานยนต์ไม่สวมหมวกนิรภัย ภาพการจอดรถในที่ห้ามจอดและภาพการใช้โทรศัพท์มือถือขณะขับรถ

5.1.3 ตำรวจอินเดียนาร่วมมือกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตใช้เครือข่ายสังคมแจ้งเหตุด่วน

มีข่าวจากเว็บ “นิวส์ 25 (www.news25)” ว่า สถานีตำรวจอินเดียนาในสหรัฐอเมริกาสมัครเป็นสมาชิกเครือข่ายสังคมเฟซบุคและทวิตเตอร์ด้วยเหตุผลว่าเฟซบุคและทวิตเตอร์กำลังได้รับความสนใจจากผู้คนจำนวนมากแล้วขอความร่วมมือจาก



ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในการให้ข้อมูลข่าวสาร เหตุการณ์เหตุร้ายผ่านทางเครือข่ายสังคมตามเวลาจริง (Real Time) ให้ประชาชนได้รับทราบและทางสถานี ตำรวจอินเดียนาหวังว่าจะใช้เครือข่ายสังคมเป็น เครื่องมือในการแก้ปัญหาอื่นๆ อีกด้วย อาทิ เด็กหายจากบ้าน และผู้สูงอายุหนีออกจากศูนย์ดูแล เป็นต้น โดยจะแจ้งข่าวให้ทราบผ่านทางเฟซบุ๊กและ ทวิตเตอร์ เพื่อให้สมาชิกเฟซบุ๊กและทวิตเตอร์ ช่วยกันเป็นหูเป็นตาและแจ้งเบาะแสให้ตำรวจทราบ นอกจากนี้ สำหรับผู้ใช้อินเทอร์เน็ตผ่านโทรศัพท์มือถือ จะได้รับบริการข้อความแจ้งเหตุด่วนโดยตรงจาก ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ส่วนกรณีที่มีคนร้ายกำลัง หลบหนี ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจะแจ้งข้อมูลให้ทราบ ผ่านทางเครือข่ายสังคมเพื่อให้ประชาชนสามารถ แจ้งเบาะแสได้ทันทีที่พบเห็นผู้ต้องสงสัย [22]

5.2 ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับ

เครือข่ายสังคมและผู้ใช้

เมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป กฎหมาย ก็ย่อมต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตาม มีหลาย ประเทศที่พบว่ากฎหมายยังไม่สามารถก้าวตามทัน เทคโนโลยีเท่าที่ควร โดยในด้านเครือข่ายสังคมนั้น ก็พบว่ายังไม่มีกฎหมายรองรับและครอบคลุม ประเด็นด้านเครือข่ายสังคมรวมถึงการคุ้มครองผู้ใช้ เครือข่ายสังคม ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ประเด็น ทางกฎหมายเกี่ยวกับเครือข่ายสังคมและผู้ใช้ รวมถึงเกี่ยวกับความคุ้มครองเครือข่ายกฎหมาย

5.2.1 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ประกาศ ระเบียบใช้บริการแบล็คเบอร์รี่

เมื่อสิงหาคม 2553 สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์ หรือ “ยูเออี (UAE)” ประกาศว่าจะระเบียบใช้

บริการบางประเภทบนแบล็คเบอร์รี่ตั้งแต่ตุลาคม 2553 เพราะไม่สามารถตรวจสอบระบบการติดต่อสื่อสารได้ และยังไม่มีความหมายโทรคมนาคมที่รัดกุมในด้าน ความปลอดภัยของการติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต เพียงพอ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ในสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์มีผู้ใช้แบล็คเบอร์รี่ประมาณ 500,000 คน ซึ่งทางบริษัท อาร์ไอเอ็ม (RIM = Research in Motion) ผู้จำหน่ายแบล็คเบอร์รี่ได้ให้คำมั่นสัญญา กับรัฐบาลและลูกค้าว่าจะพัฒนาด้านความปลอดภัย ในการรับส่งข้อมูลและพัฒนาด้านนวัตกรรมใน แบล็คเบอร์รี่ให้ตรงกับความต้องการและความจำเป็น ในการใช้งานต่อไป ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกามีแผนงานจะ หารือกับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์และบริษัท อาร์ไอเอ็ม เพื่อหาทางออกร่วมกัน [7]

5.2.2 การใช้เครือข่ายสังคมใน กระบวนการยุติธรรมกับความเป็นส่วนตัว

ถึงปี พ.ศ. 2553 มีการใช้เครือข่าย สังคมเป็นหลักฐานเบื้องต้น จนอาจกล่าวได้ว่า เครือข่ายสังคมเปรียบเสมือนสายลับที่คอยสอดส่อง ดูแลประชาชนทางอินเทอร์เน็ต แต่ปรากฏว่าการนำ เครือข่ายสังคมไปใช้ในการสืบสวนสอบสวนยังคงเป็น ที่ถกเถียงกันอยู่โดยเฉพาะในด้านความเป็นส่วนตัว (Privacy) ของผู้ที่ตกเป็นจำเลย การที่เจ้าหน้าที่ ในกระบวนการยุติธรรมนำข้อมูลส่วนตัวบนเฟซบุ๊ก ของผู้ต้องหาไปใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีนั้น อาจทำให้เฟซบุ๊กกลายเป็นผู้นำข้อมูลส่วนตัวของผู้อื่น ไปให้แก่บุคคลที่สามโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของ ข้อมูลก่อน ทั้งนี้ การใช้เฟซบุ๊กโดยทั่วไปนั้นข้อมูล ส่วนตัวที่ปรากฏในเฟซบุ๊กเป็นข้อมูลที่เจ้าของยินดี เผยแพร่ต่อสาธารณชนและไม่ได้ตั้งค่าความเป็น ส่วนตัวไว้เพื่อรักษาความลับ ฉะนั้น การที่ตำรวจ นำข้อมูลดังกล่าวไปเป็นหลักฐานจึงไม่น่าจะเป็นการ



ละเมิดความเป็นส่วนตัว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมาย รัฐบาลและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอาจจะต้องนำกฎหมายโทรคมนาคม กฎหมายความเป็นส่วนตัว และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องและครอบคลุมประเด็นการใช้เครือข่ายสังคมในการพิจารณาคดี และให้ความยุติธรรมในด้านการปกป้องคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลด้วย

นอกจากนี้การฝึกอบรมการใช้สื่อดิจิทัลในกระบวนการยุติธรรมอย่างถูกต้องให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง มีรายงานการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมไซเบอร์ พ.ศ. 2553 (2010 Report on Cyber Crime Investigation) ที่จัดทำขึ้นโดยสมาคมสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี หรือ “เฮทซีไอเอ (HTCIA = High Technology Crime Investigation)” สสำรวจความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง 429 รายทั่วโลก สรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมร้อยละ 66 รู้สึกว่าตนยังจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ในด้านเทคโนโลยี ตรวจพิสูจน์หลักฐานดิจิทัล (Digital Forensics) และ ร้อยละ 63 ต้องการให้จัดฝึกอบรมด้านการสืบสวนสอบสวนออนไลน์มากขึ้น

สำหรับเฟซบุคที่เป็นเครือข่ายสังคมที่มีการนำไปใช้เป็นหลักฐานมากที่สุด ปรากฏว่าเฟซบุค ได้รับคำร้องเรียนในด้านความเป็นส่วนตัวจำนวนมาก จนทำให้เฟซบุคต้องออกระเบียบปฏิบัติให้ผู้ใช้กำหนดค่าการเข้าถึงข้อมูลของตนเพื่อจำกัดว่าจะให้ใครเข้าและไม่ให้ใครเข้า [16]

5.3 กฎหมายข้อมูลการสื่อสารที่เก็บไว้

กฎหมายข้อมูลการสื่อสารที่เก็บไว้ หรือ “เอสซีเอ (SCA = Stored Communications Act)” ซึ่ง

ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2529 โดยเป็นกฎหมายประกอบ “กฎหมายความเป็นส่วนตัวในการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Communications Privacy Act)” ทั้งนี้ กฎหมายซีเอสเอห้ามมิให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือ “ไอเอสพี (ISP = Internet Service Provider)” นำข้อมูลการสื่อสารที่เก็บไว้ไปให้บุคคลที่สาม ทั้งนี้ หลักการของกฎหมายเอสซีเอเป็นไปตาม “ข้อแปดญัตติที่สี่” ของรัฐธรรมนูญอเมริกัน (The Fourth Amendment to US Constitution) ซึ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนในข้อมูลส่วนตัว

เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2553 ศาลอเมริกันตัดสินในคดีคริสปินกับออดิเกียร์ (Crispin V Audigier) ว่า การที่บุคคลที่สามได้เรียกร้องให้ผู้ให้บริการไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์และบริการเครือข่ายสังคมมอบข้อมูลของบุคคลให้แก่บุคคลที่สามนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามได้เพราะผิดกฎหมายเอสซีเอ เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายเอสซีเอได้ประกาศใช้ก่อนที่เครือข่ายสังคมจะได้รับความนิยมแพร่หลาย ฉะนั้นจึงมีผู้ให้ความเห็นว่าการปรับกฎหมายเอสซีเอให้เหมาะสมกับการใช้เครือข่ายสังคม

ท่านผู้พิพากษาในคดีดังกล่าวข้างบนนี้พิเคราะห์ว่า กฎหมายเอสซีเอห้ามมิให้ผู้ให้บริการการติดต่อสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์นำเนื้อหาของ การสื่อสารที่เก็บรักษาไว้ในแบบอิเล็กทรอนิกส์ไปเปิดเผยแก่บุคคลที่สามแล้วสรุปว่าข้อมูลในเครือข่ายสังคมได้รับการคุ้มครองจากการเปิดเผยต่อบุคคลที่สาม [39]

5.4 เครือข่ายสังคมกับความเป็นส่วนตัว

ยิ่งเครือข่ายสังคมเติบโตมากขึ้นเท่าใด ปัญหาด้านความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการก็เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น จาก “รายงานผลสำรวจด้านการ



ข้อมูลเอกลักษณ์เฉพาะบุคคลประจำปี พ.ศ. 2553 (2010 Identity Fraud Survey Report)” ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2552 ผู้ที่ใช้เครือข่ายสังคมที่มีอายุ 18-24 ปี เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวมากที่สุด และมี “รายงานการคุกคามความปลอดภัย (Security Threat Report)” จาก “โซฟอส (Sophos)” ว่าผู้ใช้เครือข่ายสังคมร้อยละ 60 เชื่อว่าเฟซบุ๊กเป็นเครือข่ายสังคมที่มีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยมากที่สุด [20, 35]

เฟซบุ๊กเป็นเครือข่ายสังคมที่ได้รับความนิยมมากเป็นอันดับหนึ่งและปรากฏว่าผู้ที่เป็นสมาชิกของเฟซบุ๊กนั้นได้รับผลกระทบด้านความเป็นส่วนตัวมากที่สุด ทั้งนี้ เฟซบุ๊กได้ปรับปรุงนโยบายด้านความเป็นส่วนตัวเป็นระยะๆ เนื่องจากมีการวิพากษ์วิจารณ์และมีคำร้องเรียนมากมายถึงผลกระทบด้านความเป็นส่วนตัวจากการติดต่อสื่อสารในเฟซบุ๊ก แม้ว่าเฟซบุ๊กยังมีความเสี่ยงในด้านความเป็นส่วนตัวและมีสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการติดต่อสื่อสารในเฟซบุ๊กแต่ก็มีกลุ่มนักศึกษาที่ไม่ได้นั่งนอนใจกับผลกระทบดังกล่าว โดยในช่วงต้นปี พ.ศ. 2553 นักศึกษาร้อยละ 51 ได้กำหนดค่าความเป็นส่วนตัวใหม่ในการเข้าใช้เฟซบุ๊ก [18] ผลกระทบด้านความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารผ่านเฟซบุ๊กมีสาเหตุหลัก 3 ประการ

สาเหตุประการแรก คือ สมาชิกเปิดเผยและให้ข้อมูลส่วนตัวมากเกินไป อาทิ ให้ข้อมูลวันเดือน ปี เกิด และภาพถ่ายของตน เป็นต้น ทำให้ข้อมูลเหล่านั้นกลายเป็นเครื่องมือที่กลุ่มมิจฉาชีพจะนำไปใช้สวมรอยแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายกับเจ้าของข้อมูล ที่แล้วมาเฟซบุ๊กไม่มีการจัดลำดับการเข้าถึงข้อมูลทำให้ข้อมูลส่วนตัวที่สมาชิกที่เก็บไว้และข้อมูลอื่นๆ ได้รับการเผยแพร่ไปทั่วโลกโดยไม่ได้จำกัดการเข้าถึงให้

สามารถกำหนดได้เฉพาะกลุ่ม ครั้นถึงปี พ.ศ. 2553 เฟซบุ๊กก็ได้ปรับปรุงนโยบายโดยทำบัญชีรายชื่อกลุ่มให้สมาชิกกำหนดลำดับการเข้าถึงได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ บางประเทศถึงขั้นออกคำสั่งห้ามเข้าเฟซบุ๊กเนื่องจากปัญหาด้านการเผยแพร่ข้อมูลสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพราะเห็นว่าเฟซบุ๊กเป็นสถานที่ที่ผู้ใช้สามารถนำเสนอข้อมูลและความคิดเห็นได้อย่างอิสระโดยยังไม่เห็นว่าเฟซบุ๊กมีนโยบายด้านความเป็นส่วนตัวรองรับที่ดีพอ และข้อมูลที่เผยแพร่ออกไปนั้นมีการกระจายไปอย่างรวดเร็วในโลกอินเทอร์เน็ต

สาเหตุประการที่สอง คือ สมาชิกเฟซบุ๊กไม่มีความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยในการเข้าใช้เครือข่ายสังคมเท่าที่ควรจึงทำให้เกิดปัญหามากมายหลายประการในโลกอินเทอร์เน็ต อย่างในเฟซบุ๊กพบว่า มีสมาชิกจำนวนมากไม่มีความรู้เกี่ยวกับการกำหนดค่าความเป็นส่วนตัว (Privacy Setting)

สาเหตุประการที่สาม คือ ประเด็นด้านกฎหมายอาชญากรรมไซเบอร์ ที่รวมถึงความเป็นส่วนตัว โดยทั้งในประเทศที่มีกฎหมายด้านอาชญากรรมไซเบอร์แล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาด้านกฎหมายดังกล่าวอยู่ พบปัญหาว่ากฎหมายมีความคลุมเครือ และไม่สามารถนำกฎหมายไปใช้ได้อย่างเหมาะสม มีตัวอย่างที่บังคลาเทศห้ามเข้าใช้เฟซบุ๊กเนื่องจากมีการนำภาพการ์ตูนล้อเลียนผู้นำและนักการเมืองในประเทศที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกของผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม และมีการนำภาพที่มีประชาชนถูกฆาตกรรมไปวาดล้อเลียนเป็นภาพการ์ตูน [10]

ที่สหรัฐอเมริกามีการนำกฎหมายข้อมูลการสื่อสารที่เก็บไว้ ฉบับ พ.ศ. 2529 (Stored Communications Act of 1986) [5] ไปปรับปรุงแก้ไข



ในประเด็นด้านการปกป้องความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารของผู้ใช้เครือข่ายสังคมในแง่การนำข้อมูลส่วนตัวไปใช้เป็นหลักฐาน และในแง่การบริการติดต่อสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (ECS = Electronic Communications Service) ที่เป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่า เพชบุคถือว่าเป็นผู้ให้บริการการติดต่อสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์หรือไม่ โดยในกฎหมายได้ให้นิยามของคำว่า “ผู้ให้บริการการติดต่อสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (ECS Provider)” คือผู้ให้บริการอีเมลแก่สาธารณะและอื่นๆ รวมถึงผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ที่ให้บริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตแก่ลูกค้า ทั้งนี้ มีบางศาลพิเคราะห์ว่า ผู้ให้บริการการติดต่อสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์นั้นหมายรวมถึงเครือข่ายสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม ระบบโทรคมนาคมผ่านเครือข่ายสังคมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดูแลด้านความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติ ตัวอย่างที่ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ได้ประกาศว่าจะระงับการให้บริการอีเมล การส่งข้อความ รวมถึงการใช้อินเทอร์เน็ตบนแบล็คเบอร์รี่ ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ตุลาคม 2553 เป็นต้นไป เพราะการเข้ารหัสการติดต่อสื่อสารนั้น ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ และทางรัฐบาลเห็นว่าบริการดังกล่าวขัดต่อกฎหมายและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ [38]

5.5 การติดต่อสื่อสาร

กับการบังคับใช้กฎหมาย

เครือข่ายสังคมมีอิทธิพลกับระบบโทรคมนาคมมากขึ้นในแง่ของการติดต่อสื่อสารที่ไร้พรมแดน สะดวกรวดเร็ว และสามารถที่จะนำเสนอ

สื่อผสม อาทิ ข้อความ รูปภาพ และภาพเคลื่อนไหว เป็นต้น ผ่านเครือข่ายสังคมได้อย่างอิสระ ทั้งหน่วยงานเอกชนและหน่วยงานราชการได้นำเครือข่ายสังคมไปใช้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านั้นโดยให้เจ้าหน้าที่ใช้เครือข่ายสังคมเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและกิจกรรมต่างๆ อย่างไรก็ตาม ถึงปี พ.ศ. 2553 กฎหมายโทรคมนาคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ยังไม่ครอบคลุมและคุ้มครองการติดต่อสื่อสารผ่านเครือข่ายสังคมเท่าที่ควร ทำให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมายที่กลุ่มมิจฉาชีพอาจนำไปใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ฉะนั้นเมื่อมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้นก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำกฎหมายไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกันเป็นระยะๆ เพื่อให้กฎหมายครอบคลุมคุ้มครองประชาชนได้อย่างทั่วถึง และให้กฎหมายทันสมัยเท่าทันกับความทันสมัยของเทคโนโลยี รวมถึงการปรับปรุงระบบและนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดระเบียบด้านการติดต่อสื่อสารให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน อาทิ กำหนดรูปแบบมาตรฐานและระเบียบปฏิบัติด้านเครือข่ายสังคม กำหนดมาตรฐานการติดต่อสื่อสารและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และกำหนดการบริหารจัดการเวลาและงบประมาณในการปรับปรุงร่วมกัน เป็นต้น

นอกจากนั้น กฎหมายในประเทศใดก็อาจมีผลใช้บังคับเฉพาะในประเทศนั้น อย่างที่ประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้มีการเก็บข้อมูลการจราจรทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งยังต้องมีการปรึกษาหารือกันว่าในกรณีของเครือข่ายสังคมที่มีแม่ข่ายเก็บข้อมูลอยู่ต่างประเทศนั้นจะเข้าข่าย



ผิดกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ เพราะหากไม่ผิดกฎหมายฉบับนี้ก็อาจส่งผลให้ในกรณีที่แม่ข่ายที่อยู่ต่างประเทศนั้น ทางประเทศไทยไม่สามารถขอข้อมูลได้เหมือนกันกรณีที่แม่ข่ายอยู่ในประเทศไทยยิ่งกว่านั้น เมื่อมีการเก็บข้อมูลอยู่ในต่างประเทศก็อาจจะมีกลุ่มมิจฉาชีพนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้แสวงหาผลประโยชน์และกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553 ก็มีการพิจารณาว่า กรณีแบล็คเบอร์รี่ที่มีระบบจัดส่งข้อมูลอัตโนมัตินั้นจะเข้าข่ายผิด พรบ. ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 หรือไม่ [36] นอกจากนี้ประเทศไทยแล้วก็มีประเทศอื่นๆ อีก อาทิ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อินเดีย และซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น มีการเรียกร้องให้ยกเลิกการใช้แบล็คเบอร์รี่เพราะเป็นกังวลเกี่ยวกับระบบจัดส่งข้อมูลอัตโนมัติของแบล็คเบอร์รี่ซึ่งอาจให้บริการเกินขอบเขตของกฎหมายของประเทศ และหากมีการกระทำความผิดอาจจะทำให้ไม่สามารถเอาผิดได้

6. การใช้เครือข่ายสังคมในการตลาดของบริษัทโทรคมนาคม

ถึงปี พ.ศ. 2553 นี้ หน่วยงานด้านต่างๆ อาทิ หน่วยงานด้านโทรคมนาคม หน่วยงานด้านความบันเทิง หน่วยงานด้านการนำเข้า/ส่งออก และหน่วยงานด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น ต่างพากันใช้เครือข่ายสังคม โดยในแง่ของหน่วยงานด้านโทรคมนาคมนั้นผู้ประกอบการสามารถนำเครือข่ายสังคมไปใช้เพื่อเป็นช่องทางในการต่อยอดทางธุรกิจและสร้างฐานลูกค้าใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการอาจจะต้องเลือกเทคนิคในการเลือกใช้เครือข่ายสังคมให้เหมาะสมกับธุรกิจของตนเพราะ

ไม่ได้หมายความว่าหากบริษัทใหญ่ใช้เทคนิคใดแล้วประสบความสำเร็จก็จะทำให้บริษัทอื่นซึ่งใช้เทคนิคเดียวกันจะประสบความสำเร็จตามไปด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ประเภทสินค้าและบริการ ขนาดขององค์กร และกลุ่มลูกค้า เป็นต้น

จากจำนวนผู้ใช้บริการด้านโทรคมนาคมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้มีบริษัทโทรคมนาคมเกิดขึ้นมากมาย โดยเมื่อ กุมภาพันธ์ 2553 เว็บไซต์ (www.track.in) [4] ได้เสนอ 5 อันดับบริษัทโทรคมนาคมที่มีสมาชิกมากที่สุดในโลก ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 5 อันดับบริษัทโทรคมนาคมที่มีสมาชิกมากที่สุดในโลก

อันดับที่	บริษัท	สมาชิก (ล้านคน)
1	ไชน่า โมบาย (China Mobile)	522
2	โวดาโฟน กรุ๊ป (Vodafone Group)	333
3	เทลโฟนิกา (Telefonica)	202
4	อเมริกา โมวิล (America Movil)	201
5	เทลเนอร์ กรุ๊ป (Telenor Group)	172
15	เอทีแอนด์ที (AT&T)	85

แหล่งที่มา : <http://trak.in/tags/business/2010/03/31/top-best-telecom-companies-in-world/>

6.1 ตัวอย่างเครือข่ายสังคมของบริษัท ไชน่าโมบาย

บริษัท ไชน่าโมบาย เป็นบริษัทโทรคมนาคมของจีนที่มีสมาชิกมากที่สุดในโลกถึง 522 ล้านคน โดยเป็นผู้ให้บริการด้านโทรคมนาคมและโทรศัพท์มือถือและได้นำเครือข่ายสังคม อาทิ เฟซบุ๊ก และยูทิวบ์ เป็นต้น ไปใช้ด้านการตลาด



6.1.1 การใช้เฟซบุคของบริษัท ไซน่า

โมบาย

ผู้ที่ต้องการข้อมูลข่าวสารสามารถโพสต์ข้อความบนเฟซบุคเพื่อสอบถามบริการต่างๆ ของบริษัท อาทิ ราคาโทรศัพท์มือถือ บริการการประยุกต์ใช้บนโทรศัพท์มือถือ และความแตกต่างของโทรศัพท์มือถือแต่ละรุ่น เป็นต้น อาจพิจารณาได้ว่าบริการด้านเครือข่ายสังคมมีส่วนช่วยให้บริษัททราบถึงความต้องการของลูกค้าด้านต่างๆ มากขึ้น ทำให้บริษัทสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ดังแสดงในรูปที่ 5



รูปที่ 5 การใช้เฟซบุคของบริษัท ไซน่าโมบาย



รูปที่ 6 การใส่ยูทิวบ์ของบริษัท ไซน่าโมบาย

6.1.2 การใส่ยูทิวบ์ของบริษัท ไซน่า

โมบาย

รูปแบบการนำเสนอของบริษัท ไซน่าโมบายในยูทิวบ์นั้นเน้นการทำให้ผู้สนใจโทรศัพท์มือถือรุ่นต่างๆ ได้รับข้อมูลข่าวสารผ่านรูปแบบวิดีโอ ถ้าผู้สนใจคลิกเข้าไปที่ภาพโทรศัพท์มือถือที่ตนสนใจอยู่ก็จะได้ทราบว่าโทรศัพท์มือถือรุ่นนั้นๆ มีวิธีใช้ และลูกเล่นอะไรบ้าง ดังแสดงในรูปที่ 6

6.2 ตัวอย่างการใช้เครือข่ายสังคมของ วิตาโฟนกรุ๊ป

วิตาโฟน กรุ๊ป เป็นบริษัทโทรคมนาคมที่มีสมาชิกมากเป็นอันดับที่ 2 ของโลกคือประมาณ 333 ล้านคน และเป็นบริษัทโทรคมนาคมที่ให้บริการด้านเครือข่ายโทรศัพท์มือถือที่ใหญ่ที่สุดในโลก สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ประเทศอังกฤษ มีบริษัทในเครือ 31 ประเทศ และบริษัทหุ้นส่วนมากกว่า 40 ประเทศทั่วโลก ทั้งนี้ วิตาโฟนได้นำเครือข่ายสังคม อาทิ เฟซบุค และทวิตเตอร์ เป็นต้น ไปใช้ด้านการตลาด

6.2.1 การใช้เฟซบุคของวิตาโฟนกรุ๊ป

บนเฟซบุคของวิตาโฟนกรุ๊ปมีลิงค์ต่างๆ ให้ผู้ที่สนใจเข้าไปเยี่ยมชม อาทิ วิธีการใช้เฟซบุคบนโทรศัพท์มือถือ การเยี่ยมชมบริษัทผ่านลิงค์ การให้บริการของศูนย์ให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้ที่ต้องการข้อมูลข่าวสาร ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ของบริษัท และลิงค์สำหรับคลิกไปยังเครือข่ายสังคมอื่นๆ เป็นต้น ดังแสดงรูปที่ 7



รูปที่ 7 การใช้เฟซบุคของไวดาโฟนกรุป



รูปที่ 8 การใช้ทวิตเตอร์ของไวดาโฟนกรุป

6.2.2 การใช้ทวิตเตอร์ของไวดาโฟนกรุป

เมื่อเข้าทวิตเตอร์ของไวดาโฟนกรุป โดยเข้าที่ไวดาโฟนยูเค (Twitter.com/Vodafoneuk) จะพบข้อมูลมากมาย อาทิ ว่า เมื่อ 23 สิงหาคม 2553 ไวดาโฟนยูเคติดตามผู้อื่น (Following) 15,879 ราย มีผู้อื่นเป็นผู้ติดตาม (Followers) ไวดาโฟนยูเคอยู่ 15,425 ราย และมีข้อมูลที่ส่งผ่านทวิตเตอร์แล้ว 25,434 ครั้ง โดยเป็นการตอบคำถามต่างๆ จากลูกค้า เป็นต้น ดังแสดงรูปที่ 8 ตัวอย่างผู้ที่ไวดาโฟนติดตาม อาทิ “เมอวิลลี ลูเคบา (Merveille Lukeba)” ดารา

ชื่อดังของอังกฤษ “คาร์ล กอฟฟินี (Carl Gaffney) ผู้เชี่ยวชาญด้านไอที และ “นิค มูเนีย (Nick Mooney) ผู้เชี่ยวชาญด้านการทดสอบซอฟต์แวร์ เป็นต้น

มีรายละเอียดหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับไวดาโฟน 623 ราย อาทิ รายที่หนึ่งคือ ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมชื่อ “รักเกิดดีไวซ์ (Ruggeddevices)” รายที่สองคือ ผู้ให้บริการด้านการอัปเดตข้อมูลชื่อ “ดับเบิลยูบีเอ บาราคัส (WBA_Baracus)” และรายที่สามคือ ผู้ให้บริการด้านการใช้โทรศัพท์อัจฉริยะชื่อ “เว็รเบสท์เซอร์วิส (verybestservice)” เป็นต้น

6.3 ตัวอย่างการใช้เครือข่ายสังคมของเอทีแอนด์ที

บริษัท เอทีแอนด์ที เป็นบริษัทโทรคมนาคมอันดับที่ 15 ของโลกมีสมาชิกประมาณ 85 ล้านคน เป็นผู้ให้บริการด้านโทรศัพท์แบบมีสาย (Fixed Line) ที่ใหญ่ที่สุดในอเมริกา นอกจากนี้ยังให้บริการของสัญญาณและบริการโทรศัพท์ สำหรับในสหรัฐอเมริกา เอทีแอนด์ที เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือที่ใหญ่เป็นอันดับสอง ทั้งนี้ บริษัทเอทีแอนด์ทีเป็นอีกหนึ่งบริษัทที่นำเครือข่ายสังคม อาทิ เฟซบุค และทวิตเตอร์ เป็นต้น มาใช้ในด้านการตลาด

6.3.1 การใช้เฟซบุคของบริษัทเอทีแอนด์ที

บนเฟซบุคของบริษัทเอทีแอนด์ทีนั้นบนหน้าจอบนรูปแบบลึคเบอรรี่และมีข้อความปรากฏว่า “แนะนำทุกสิ่งที่คุณต้องการ” และข้อความโฆษณาจูงใจเชิญชวนให้ผู้ที่เข้ามาเยี่ยมชมสนใจซื้อสินค้า และผู้ที่สนใจสามารถคลิกเข้าไปดูวิธีการใช้งานในรูปแบบต่างๆ ซึ่งนำเสนอในรูปแบบวิดีโอ

หรือส่งข้อความสอบถามบนเฟซบุ๊คก็จะได้รับคำตอบจาก เอทีแอนด์ที ดังแสดงรูปที่ 9



รูปที่ 9 การใช้เฟซบุ๊คของบริษัท เอทีแอนด์ที



รูปที่ 10 การใช้ทวิตเตอร์ของบริษัท เอทีแอนด์ที

6.3.2 การใช้ทวิตเตอร์ของบริษัท เอทีแอนด์ที

เมื่อเข้าทวิตเตอร์ของบริษัท เอทีแอนด์ที โดยเข้าที่เอทีแอนด์ทีนิวส์ (Twitter.com/At&TNews) จะพบข้อมูลมากมาย อาทิ ว่า เมื่อ 23 สิงหาคม 2553 เอทีแอนด์ทีนิวส์ติดตามผู้อื่น

(Following) 158 ราย มีผู้อื่นเป็นผู้ติดตาม (Followers) เอทีแอนด์ทีนิวส์อยู่ 27,083 ราย และมีข้อมูลที่ส่งผ่านทวิตเตอร์แล้ว 1,185 ครั้ง โดยเป็นการเขียนข้อความสอบถาม และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบริการของบริษัท เป็นต้น ดังแสดงรูปที่ 10

ตัวอย่างผู้ที่เอทีแอนด์ทีติดตาม อาทิ “คริส บาคคัส (Chris Baccus)” กรรมการบริหาร ฝ่ายดิจิทัลและสื่อสังคม “นิโคล (Nicole)” ผู้จัดการด้านสื่อสังคมของเอทีแอนด์ที และ “เทเรสกา มาสทรานเจโล (Teresa Mastrangelo)” ผู้วิเคราะห์ด้านเครือข่ายไร้สาย เป็นต้น

มีรายละเอียดหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเอทีแอนด์ที 1,505 ราย อาทิ รายที่หนึ่งคือ ผู้ให้บริการด้านความปลอดภัยชื่อ “เฮลป์เน็ตซีเคียวริตี้ (helpnetsecurity)” รายที่สองคือ วารสารด้านการเงินชื่อ “ไฟแนนเชียลไทมส์ (financialtimes)” และรายที่สามคือ ผู้ให้บริการด้านโทรศัพท์อัจฉริยะชื่อ “ทีปป์ (TiPb)” เป็นต้น

การนำเครือข่ายสังคมเข้าไปใช้ในการบริหารจัดการธุรกิจถือเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่ผู้ประกอบการไม่ควรมองข้ามโดยอาจพิจารณาได้จากผลสำรวจของสำนักวิจัย “อัลเทอร์เรี่ยน (Alterrian)” เมื่อ มกราคม 2553 ซึ่งได้สำรวจเกี่ยวกับเทคนิคการตลาดแบบใหม่โดยใช้เครือข่ายสังคมเป็นสื่อโดยสำรวจจากผู้เชี่ยวชาญ 1,068 คน ปรากฏว่าเทคนิคการตลาดแบบใหม่โดยใช้เครือข่ายสังคมที่ได้รับความนิยมจากผู้เชี่ยวชาญมากที่สุด 6 อันดับดังต่อไปนี้ อันดับหนึ่งคือ การตลาดผ่านสื่อสังคม (Social Media Marketing) ได้รับความนิยมร้อยละ 66 อันดับที่สอง คือ การตลาดผ่านเว็บ (Engaging Users on Website) ได้รับความนิยมร้อยละ 57 อันดับที่สาม



คือ การวิเคราะห์และรายงานด้านลูกค้า (Customer Analysis and Reporting) ได้รับความนิยมร้อยละ 56 อันดับที่ดีที่สุดคือ การตลาดผ่านอีเมลส่วนตัว (Individual Email Marketing) ได้รับความนิยมร้อยละ 55 อันดับที่ดีที่สุดคือ การตลาดแบบบริหารจัดการ การรณรงค์หลายช่องทาง (Multi-Channel Campaign Management) ได้รับความนิยมร้อยละ 50 และอันดับที่หกคือ การตลาดโดยใช้สื่อสังคมตรวจสอบ และรับฟังความต้องการของลูกค้า (Social Media Monitoring/Listening Tools) ได้รับความนิยมร้อยละ 36 [3]

เมื่อ 7 มิถุนายน 2553 เว็บไซต์ ไอสตราทีจี (www.istrategy2010.com) [17] ได้สำรวจบริษัท 100 บริษัทเกี่ยวกับการใช้เครือข่ายสังคมด้านการเป็นเครื่องมือทางธุรกิจ พบว่า ร้อยละ 79 ใช้เครือข่ายสังคมเป็นหลักในการปฏิสัมพันธ์กับลูกค้า ทั้งนี้ ร้อยละ 20 ใช้สื่อสังคมหลักทั้ง 4 คือ เฟซบุ๊ก ยูทิวบ์ ทวิตเตอร์ และบล็อกส์ ร้อยละ 82 ติดต่อประสานงานกับลูกค้าผ่านทางทวิตเตอร์สัปดาห์ละครั้ง ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด นำข้อความเฉลี่ยแล้ว 3.6 ข้อความต่อสัปดาห์ไปขึ้นเฟซบุ๊ก และร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีบัญชียูทิวบ์และนำวิดีโอคลิปไปขึ้นยูทิวบ์เฉลี่ยเดือนละ 10 คลิป

7. สรุป

บริการโทรคมนาคมที่มีมาแต่สมัยโบราณนั้นมี อาทิ โทรเลข โทรศัพท์ และโทรสาร เป็นต้น ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2507 อินเทอร์เน็ตก็ถือกำเนิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา โดยในตอนแรกๆ การจะใช้อินเทอร์เน็ตก็ต้องมีบริการโทรศัพท์ไว้เชื่อมต่อเครื่องคอมพิวเตอร์กับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต แต่ถึง พ.ศ. 2553 สามารถมีอินเทอร์เน็ตก่อนแล้วจึงใช้อินเทอร์เน็ตให้บริการโทรศัพท์แบบ “วีโอไอพี (VoIP = Voice over Internet Protocol)” และมีการใช้เว็บเครือข่ายสังคมอย่างแพร่หลาย โดยทั่วโลกมีเว็บเครือข่ายสังคมกว่า 200 เว็บ เฉพาะเว็บที่ใช้กันมาก 3 เว็บคือ เฟซบุ๊ก มาสเปซ และทวิตเตอร์ ก็มีผู้ใช้งานกัน 705 ล้านคน บุคคลทั่วไป หน่วยงานราชการ และธุรกิจพาณิชย์หันไปใช้เครือข่ายสังคมอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรส่งเสริมการใช้เครือข่ายสังคมให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง หน่วยงาน และประเทศชาติในที่สุด



บรรณานุกรม

1. Aliza Sherman. GiGaom. **24 iPhone Apps to Improve Your Social Networking.** Accessed on 24 August 2010. webworkerdaily.com/2010/06/16/24-iphone-apps-to-improve-your-social-networking/
2. American Academy of Matrimonial Lawyers. **Big Surge in Social Networking Evidence Says Survey of Nation's Top Divorce Lawyers.** Accessed on 5 August 2010. www.aaml.org/go/about-the-academy/press/press-releases/big-surge-in-social-networking-evidence-says-survey-of-nations-top-divorce-lawyers/
3. Anand. Tech Crunchies. **Most Important Online Marketing Technique.** Accessed on 17 August 2010. gorumors.com/crunchies/category/online-marketing/page/4/
4. Arun Prabhudesai. **Top 15 Telecom Companies in World - Bharti Now 5th !.** Accessed on 28 July 2010. trak.in/tags/business/2010/03/31/top-best-telecom-companies-in-world/
5. Audrey Millemann. Weintraub Firm. **Social Networking Websites - Just How Private Are they?** Accessed on 13 August 2010. www.theiplawblog.com/archives/-privacy-social-networking-websites-just-how-private-are-they.html
6. Bangkok Post. **iHub Media stalks Thai Facebook ads.** Accessed on 30 July 2010. www.bangkokpost.com/business/telecom/188588/iHub-media-stalks-thai-facebook-ads
7. BBC News Business. **Two Gulf States to Ban some Blackberry Functions.** Accessed on 1 August 2010. www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-10830485
8. CheckFacebook. **About CheckFacebook .com.** Accessed on 24 August 2010. www.checkfacebook.com/
9. Christopher Heine. Clickz Marketing News & Expert Advice. Facebook Killing 'Become A Fan,' Embracing 'Like' Accessed on 24 August 2010. www.clickz.com/clickz/news/1693138/facebook-killing-become-a-fan-embracing-like
10. Dhaka. Reuters. **Bangladesh lifts Facebook ban.** Accessed on 30 July 2010. www.reuters.com/article/idUUSTRE6550BA20100606



11. Egham. Gartner. **Gartner Says Worldwide Mobile Device Sales Grew 13.8 Percent in Second Quarter of 2010, But Competition Drove Prices Down.** Accessed on 25 August 2010.
www.gartner.com/it/page.jsp?id=1421013
12. Erick Schonfeld. TechCrunch. **Worldwide Advertising On Social Networks Estimated To Hit \$3.3 Billion In 2010.** Accessed on 16 August 2010.
techcrunch.com/2010/08/16/advertising-social-networks-3-3-billion/
13. Facebook. **Browse All Games.** Accessed on 25 August 2010.
www.facebook.com/pages/?browse&ps=154
14. Facebook. **Statistic Facebook.** Accessed on 15 August 2010.
www.facebook.com/press/info.php?statistics
15. Heather Timmons. **In India, Using Facebook to Catch Scofflaw Drivers.** The New York Times. Accessed on 1 August 2010.
www.nytimes.com/2010/08/02/technology/02traffic.html?_r=1
16. High Technology Crime Investigation Association. **2010 Report on Cyber Crime Investigation.** Accessed on 20 August 2010.
www.htcia.org/pdfs/2010survey_report.pdf
17. iStrategy. Fortune **100 Social Media Statistics : key takeaways.** Accessed on 20 August 2010.
www.istrategy2010.com/blog/social-media-in-business-fortune-100-statistics/
18. Jacqui Cheng. **Students finally wake up to Facebook privacy issues.** Accessed on 20 August 2010.
arstechnica.com/web/news/2010/07/students-finally-wake-up-to-facebook-privacy-issues.ars
19. James Johnson. The Blog Herald. **Google Me Vs. Facebook, A Social War Is About To Begin [Rumor].** Accessed on 30 July 2010.
www.blogherald.com/2010/06/28/google-me-vs-facebook/
20. Javelin S strategy & Research. **2010 Identity Fraud Survey Report: Consumer Version.** Accessed on 20 August 2010.
www.javelinstrategy.com/uploads/files/1004.R_2010IdentityFraudSurveyConsumer.pdf
21. Jeff Young. The Chronicle. **Bill Gates Predicts Technology Will Make 'Place-Based' Colleges Less Important in 5 Years.** Accessed on 9 August 2010.
chronicle.com/blogPost/Bill-Gates-Predicts-Technology/26092/



22. Julie Krizen. News 25. **ISP Joins Social Networking Sites**. Accessed on 20 August 2010.
www.news25.us/global/story.asp?s=12973482
23. Kevin C. Tofel. Gigaom. **Growing Engagement Gives Rise to Mobile Social Phones**. Accessed on 25 August 2010. gigaom.com/2010/04/21/social-networking-phones/
24. Marketing Chart. **Top 10 Social Networking Websites & Forums - June 2010** Accessed on 20 July 2010.
www.marketingcharts.com/topics/entertainment/top-10-social-networking-websites-forums-june-2010-13518/
25. Mashable. **6 Twitter Games to Make Tweeting Fun**. Accessed on 25 August 2010.
mashable.com/2009/03/28/twitter-games/
26. Myspace. **Myspace Games**. Accessed on 25 August 2010. games.my-spacelayouts.co.uk
27. Nokia Beta Lab. **Nokia Messaging for Social Networks Beta**. Accessed on 25 August 2010.
betalabs.nokia.com/apps/nokia-messaging-for-social-networks-beta
28. Nokia. **Nokia Q2 2010 net sales EUR 10.0 billion**. Accessed on 25 August 2010.
www.nokia.com/results/Nokia_results_2010Q2e.pdf
29. NumberOf.net. **Number of YouTube Users**. Accessed on 24 August 2010.
www.numberof.net/number-of-youtube-users
30. Pingdom. **Study: Ages of social network users**. Accessed on 27 July 2010.
royal.pingdom.com/2010/02/16/study-ages-of-social-network-users/
31. Pongsak Sarapukdee. **สถิติผู้ใช้ Facebook ในประเทศไทย พบว่าผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย**. Accessed 15 August 2010.
www.amphur.in.th/facebook-users-in-thailand-on-aug-2010/
32. Research in Motion Limited. **Research in Motion Reports Year-end and Fourth Quarter Results for Fiscal 2010**. Accessed on 25 August 2010.
www.rim.com/investors/documents/pdf/pressrelease/2010/Q4_press_release.pdf
33. Roy Morejon. **US Facebook Users By Age**. Accessed on 27 July 2010.
roymorejon.com/us-facebook-users-by-age/
34. Sanjay Bafna. Telecom Talk. **Nokia Introduces IM and Social Networking Application**. Accessed on 25 August 2010.
telecomtalk.info/nokia-introduces-im-and-social-networking-application/29612/



35. Sophos. **Security Threat Report: 2010.** Accessed on 20 August 2010.
www.lsec.be/upload_directories/documents/Sophos/sophos-security-threat-report-jan-2010-wpna.pdf
36. surviorn. Appreview. **คนซื้อสะดุ้ง!!! กทช. อาจจะแบน BB ในไทย** เข้าค้นวันที่ 18 สิงหาคม 2553
appreview.in.th/2010/08/18/bb-banned-thailand/
37. Telecom Journal. **เกิดมาเพียงหกปีกว่า เพชบุ๊คก็ได้เป็นเครือข่ายสังคมที่มีผู้ใช้มากที่สุดในโลก** เข้าค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2553
www.telecomjournal.net/index.php?option=com_content&task=view&id=3541&Itemid=39
38. Terry Zink's Anti-malware Blog. **No Blackberries in Saudi Arabia.** Accessed on 17 August 2010.
blogs.msdn.com/b/tzink/archive/2010/08/17/no-blackberries-in-saudi-arabia.aspx
39. TraverseLegal Attorneys & Advisors. **Stored Communications Act Prohibits Service Providers from Divulging Electronically Stored Information to Third-Parties.** Accessed on 5 August 2010.
tcattorney.typepad.com/digital_millennium_copyri/2010/08/stored-communications-act-prohibits-service-providers-from-divulging-electronically-stored-informati.html
40. Twitaholic. **Top 100 Twitterholics based on Followers.** Accessed on 25 August 2010.
twitaholic.com
41. WebmasterWorld.com. **Apple.com. Apple Q2 Revenue Up \$13.5 Billion.** Accessed on 25 August 2010.
www.webmasterworld.com/macintosh_webmaster/4119528.htm
42. Wikipedia. **Communications Service Provider.** Accessed on 24 August 2010.
en.wikipedia.org/wiki/Communications_Service_Provider
43. Wikipedia. **Intelligent Network.** Accessed on 24 August 2010.
en.wikipedia.org/wiki/Intelligent_Network
44. Wikipedia. **List of Social Networking Websites.** Accessed on 16 August 2010.
en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites
45. Wikipedia. **Social network** Accessed on 20 July 2010. en.wikipedia.org/wiki/Social_network
46. Wikipedia. **Social Network Service.** Accessed on 10 August 2010. en.wikipedia.org/wiki/Social_network_service
47. Wikipedia. **Telecommunications Service.** Accessed on 24 August 2010.
en.wikipedia.org/wiki/Telecommunications_service



005





กฎหมายไซเบอร์ของสหรัฐอเมริกา: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลโดยกฎหมาย และการกำกับดูแลโดยอาศัยเทคโนโลยี

ฤทธิเดช เหมาะะประสิทธิ์¹

พนักงานปฏิบัติการระดับต้น สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เบื้องต้น

เมื่อกล่าวถึงการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต² (internet regulation) และการกำกับดูแลเทคโนโลยี (technology regulation) มีความเห็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งจากสองนักวิชาการในสาขาวิชานิติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องต่อผู้อ่านในการวางรากฐานทางความคิดขั้นแรกก่อนการเข้าสู่เนื้อหาของกฎหมายไซเบอร์ กล่าวคือความเห็นต่างในเชิงนิติปรัชญาระหว่าง Frank H. Easterbrook ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาลอุทธรณ์เขตเจ็ด (United States Court of Appeals for the Seventh Circuit) และเป็นผู้บรรยายกฎหมายโรงเรียนกฎหมาย มหาวิทยาลัยแห่งชิคาโก (University of Chicago School of Law) กับความเห็นของ Prof. Lawrence Lessig ศาสตราจารย์ประจำโรงเรียนกฎหมาย มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University School of Law) อดีตผู้บรรยายโรงเรียนกฎหมายมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) และผู้ก่อตั้งศูนย์อินเทอร์เน็ตและสังคมแห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford Center for Internet and Society)

¹ นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Master of Law University of Southern California (Gould) School of Law

² ในขั้นตอนในการจัดเตรียมบทความนี้ผู้เขียนมีความลำบากใจว่าจะต้องตั้งต้นด้วยกรกล่าวถึงนิยามและขอบเขตของสาระสำคัญของบทความ (subject matter) ซึ่งก็คือ อินเทอร์เน็ต (internet) หรือที่เรียกกันว่าไซเบอร์สเปซ (Cyberspace) ว่าคืออะไรและหมายถึงอะไรบ้าง ทั้งนี้ต่อมาผู้เขียนพบข้อเท็จจริงว่าไม่มีความจำเป็นใดๆ เลยที่จะต้องมีการอธิบายและจำกัดความอินเทอร์เน็ต จากผลสำรวจในเบื้องต้น ปรากฏว่าน้อยคนนักที่จะไม่รู้จักและไม่เคยสัมผัสว่าอินเทอร์เน็ตคืออะไรและทำอะไรได้บ้าง ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอละเนื้อหาในส่วนดังกล่าวไว้ในฐานที่เข้าใจ



ผู้พิพากษา Easterbrook ได้กล่าวเปรียบเทียบเปรย การสอนกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต เป็นการเฉพาะเป็นดังการเปิดสอนวิชากฎหมายว่า ด้วยม้า (Law of the Horse)³ ในยุคก่อน โดยได้กล่าว ถึงการสอนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายม้า โทษของการทำร้ายม้า การออกใบอนุญาตและการ แข่งม้า การให้อาหาร จัดการของเสีย หรือการจัด ประกวดม้า ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าขัน เพราะเนื้อหาดังกล่าว สามารถทำการศึกษาครอบคลุมได้ทุกเรื่องในวิชา นิติกรรม ละเมิด กฎหมายอาญาและกฎหมายทั่วไป อื่นๆ ด้วยเหตุดังกล่าว Easterbrook เห็นว่ากฎหมาย เฉพาะว่าด้วยอินเทอร์เน็ตเป็นการเฉพาะสิ่งที่ตื้นเขิน (shallow) และเป็นการรวบรวมหลักกฎหมายอย่าง ไม่ถูกต้อง (miss unifying principles) หรือหากจะอธิบาย ในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายเฉพาะว่าด้วยอินเทอร์เน็ต ย่อมไม่มีความจำเป็นหากนักศึกษากฎหมายมุ่ง ศึกษาและพัฒนากฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้ ได้ทั่วไป อันสามารถนำมาใช้กับกิจกรรมทุกประการ บนโลกอินเทอร์เน็ต (cyberspace) ได้ไม่ต่างจากโลก ของความเป็นจริง (real space)

เมื่อบทความของ Easterbrook ได้รับการตีพิมพ์ ในแวดวงวิชาการ ศาสตราจารย์ Lessig ได้มีบทความ ตอบโต้⁴ โดยระบุถึงความแตกต่างในหลายส่วนของ อินเทอร์เน็ตและโลกความเป็นจริงที่ทำให้ไม่สามารถ

นำกฎหมายโดยทั่วไปมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทันที ประเด็นที่แตกต่างกันในสองเรื่องใหญ่ที่ Lessig นำมาใช้อ้างคือ

1. การตรวจสอบข้อมูล ในโลกอินเทอร์เน็ต ผู้ให้บริการสื่อ (media provider) จะประสบความสำเร็จ ในการแยกแยะอายุของผู้ใช้บริการว่า ใครเป็นผู้ใหญ่และใครเป็นเด็ก ต่างกับในโลกแห่ง ความเป็นจริงที่การเข้าถึงสื่อสามารถควบคุมได้ทั้ง ทางการตรวจสอบรูปพรรณสัณฐานและเอกสาร หลักฐาน อาทิ บัตรประชาชนและทะเบียนบ้าน หรือการจัดผังรายการทางโทรทัศน์ให้ผู้ปกครอง มีวิจรรย์ญาณในการตรวจตราการรับชมของเด็ก ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะมีการตรวจสอบการเข้าถึง สื่อบางประเภทที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กในโลก อินเทอร์เน็ต อาทิ สื่อที่มีความรุนแรงและสื่อลามก อนาจาร⁵ ด้วยเหตุดังกล่าวศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Supreme Court) จึงได้วางหลัก ห้ามมิให้มีการปิดกั้นประเภทของข้อมูลผ่าน อินเทอร์เน็ตโดยไม่คำนึงถึงอายุผู้ใช้ โดยอาจมี เหตุผลว่าการกำหนดให้ผู้ให้บริการสื่อต้องตรวจสอบ แยกแยะประเภทข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตอาจมีต้นทุน (ทั้งทางธุรกิจและสังคม) สูงเกินไป⁶

2. การป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล ในโลก ความเป็นจริงหากมีผู้อื่นพยายามที่จะเก็บข้อมูล

³ Easterbrook, Frank H. (1996). "Cyberspace and the Law of the Horse". University of Chicago Legal Forum. Retrieved October 5, 2009 สามารถอ่านได้ที่ <http://www.law.upenn.edu/fac/pwagner/law619/f2001/week15/easterbrook.pdf>

⁴ Lessig, Lawrence (2001). "The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach". Communications Law and Policy: Cases and Materials, by Jerry Kang (New York: Aspen Law and Business). Retrieved October 5, 2009. สามารถอ่านได้ที่ <http://www.lessig.org/content/articles/works/finalhls.pdf>

⁵ Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844 (1997)

⁶ Patricia L. Bellia, Paul Schiff Berman, David G. Post. "Cyberlaw: Problems of Policy and Jurisprudence in the Information Age", 3d, 2007



ส่วนบุคคลของผู้ใด ย่อมเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลผ่านทางมาตรการที่เป็นรูปธรรม อาทิ การจัดการเอกสาร ข้อมูลส่วนบุคคลและระบบตำรวจ (policing) แต่ในโลกอินเทอร์เน็ตการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำได้โดยที่เจ้าของข้อมูลไม่ทราบถึงการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าว อาทิ การติดตามการใช้งานเว็บไซต์หรือการติดตามการซื้อขายผ่านทางอินเทอร์เน็ตซึ่งผู้ติดตามสามารถประมวลผลข้อมูลเพื่อทราบถึงความสนใจและพฤติกรรมของผู้ใช้อินเทอร์เน็ต

ในการนี้ Lessig จึงได้กล่าวสรุปถึงแนวทางในการกำกับพฤติกรรมของบุคคลในโลกของความเป็นจริงว่าพฤติกรรมของบุคคลจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย แนวปฏิบัติของสังคม (social norm) ตลาด และเงื่อนไขทางฟิสิกส์ (หรือที่ Lessig เรียกว่าข้อจำกัดทางสถาปัตยกรรม หรือ architecture ของโลกความเป็นจริง) ซึ่งสถาปัตยกรรมของสังคมในโลกอินเทอร์เน็ตมิได้อยู่ภายใต้กฎหมายทางกายภาพเช่นเดียวกับโลกของความเป็นจริง (อาทิ ในอินเทอร์เน็ต เด็กอาจสร้างเอกสารปลอมแปลงอายุได้ง่าย หรือการคัดลอกทำซ้ำซึ่งข้อมูลดิจิทัลเป็นไปได้โดยง่าย ปราศจากต้นทุน และมีลักษณะเหมือนต้นฉบับทุกประการ) กฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากพื้นฐานแนวคิดที่ถูกจำกัดอยู่ในหลักฟิสิกส์กายภาพย่อมไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับสังคมที่ไม่อยู่ภายใต้กฎของฟิสิกส์ การกำกับดูแลในโลกอินเทอร์เน็ตจึงมีลักษณะพิเศษและต้องการหลักเกณฑ์เฉพาะ (lex special) จึงจะสามารถกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันนี้ การถกเถียงในทางวิชาการระหว่าง Easterbrook และ Lessig ถือว่ายุติลงได้ในระดับหนึ่ง เพราะมีหลักฐานเด่นชัดในคำพิพากษาศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาในหลายคดี ที่เป็นเครื่องยืนยันว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในโลกแห่งความเป็นจริงไม่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมของมนุษย์ได้อย่างเต็มที่ (ดังที่จะได้มีการกล่าวถึงบางส่วนต่อไปในบทความนี้) นอกจากนี้ มีหลายกรณีที่สภาคอนเกรส (Congress) ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมบนอินเทอร์เน็ตเป็นการเฉพาะ (ซึ่งจะมีการกล่าวถึงอยู่บางส่วนในบทความนี้เช่นกัน) จึงเป็นที่ประจักษ์ว่ากฎหมายอินเทอร์เน็ตมิใช่กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยม้าตามอุปมาอุปไมยของ Easterbrook

ตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่าการกำกับดูแลการใช้งานในโลกอินเทอร์เน็ตเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นไม่มากนักน้อย เพราะไปเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและสิทธิตามกฎหมายในหลายด้าน อาทิ ทรัพย์สินทางปัญญา ข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายหมิ่นประมาท และสื่อลามกอนาจาร ในบทความนี้ ผู้เขียนมีความประสงค์ที่จะนำเสนอหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal regulation) บางส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ ยังต้องการนำเสนอทางเลือกในการกำกับดูแลอื่นที่ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับให้มีผลผูกพันบังคับใช้ได้เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีศักดิ์ศรีเทียบเท่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การกำกับดูแลโดยอาศัยเทคโนโลยี (technological regulation) และนอกจากจะกล่าวถึงแนวทางการกำกับดูแล



ทั้งสองส่วนแล้ว ผู้เขียนประสงค์จะชี้ให้ผู้่านพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ (interplay) ของการกำกับดูแลทั้งสองแนวทาง ว่าเป็นไปอย่างไร และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของกฎหมายและเทคโนโลยีอย่างไรบ้าง

พลของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการพัฒนากฎหมาย

ตามหลักสามัญสำนึกทั่วไป กฎหมายจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพื่อให้สามารถก้าวตามให้ทันการพัฒนาเทคโนโลยีเสมอ การที่กฎหมายไม่สามารถก้าวทันหรือไม่พัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายเดิม โดยหากเป็นกฎหมายที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวของประชาชนเกินควร ปัญหานี้เกิดขึ้นแม้กระทั่งในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีข้อดีในด้านความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมได้รวดเร็วกว่าระบบประมวลกฎหมาย (civil law) ของไทย

เหตุการณ์แรกที่จะเป็นการปูพื้นความเข้าใจของผู้่านเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1928 ซึ่งเพิ่งมีการพัฒนาโทรศัพท์พื้นฐานมาใช้เป็นการทั่วไป ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายห้ามการค้า ดื่มและผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (National Prohibition Act of 1919 หรือที่เรียกว่า Volstead Act) ได้เกิด

กรณีที่ตำรวจดักฟังบทสนทนาทางโทรศัพท์ของผู้ต้องหาคนหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของร้านอาหารและเครื่องดื่ม โดยไม่มีหมายศาล โดยตำรวจสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมเป็นผู้ค้าสุราในสวนปลายน้ำ (retailer) จึงได้ดำเนินการดักฟังโทรศัพท์ (wiretapping) เพื่อขยายผลการสอบสวนให้ถึงต้นน้ำและผู้สมคบคิดทั้งขบวนการ เป็นผลให้เกิดการฟ้องร้องผู้ต้องหา กว่าสี่สิบคน โดยหนึ่งในกลุ่มผู้ต้องหาคือ Olmstead ซึ่งได้ทำการอุทธรณ์และฎีกาคดีดังกล่าว⁷ โดยต่อสู้ว่า กระบวนการดักฟังโทรศัพท์ของตำรวจขัดรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) เพราะบทแก้ไขที่สี่ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (Fourth Amendment to the United States Constitution) ว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนจากการถูกค้นและยึดโดยปราศจากเหตุอันควร (unreasonable searches and seizures) วางหลักว่าจะต้องมีการออกหมายค้นหรือหมายจับเสียก่อนการดำเนินการดังกล่าว หลักใหญ่ใจความของคดีนี้มีอยู่ว่าการดักฟังโทรศัพท์ถือเป็นการค้นและยึดที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้พิพากษา William H. Taft ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาในขณะนั้นเป็นผู้เขียนคำพิพากษาในคดีดังกล่าว โดยสามารถสรุปเนื้อความได้ว่าการดักฟังโทรศัพท์ไม่ถือว่าเป็นการค้นและยึด จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญในส่วนบทแก้ไขที่สี่ ด้วยเหตุผลว่า การดักฟังโทรศัพท์ไม่มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเข้าไป (entry) ในสถานที่พักอาศัยของ Olmstead เพราะส่วนที่ตำรวจกระทำการดักฟังอยู่นอกเคหะสถานของจำเลย อีกทั้งระบุว่า

⁷ *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438 (1928)



ไม่ควรขยายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสหรัฐไปนอกเหนือจากที่ได้มีการกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยหากรัฐต้องการให้การกระทำดังกล่าวผิดกฎหมาย ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (หมายถึงสภาคนเกรสในระดับสหรัฐและฝ่ายนิติบัญญัติอื่นๆ ในระดับมลรัฐ) ที่จะต้องดำเนินการออกกฎหมายห้ามพฤติกรรมดังกล่าวเสีย ผลของคำพิพากษานี้เป็นการปรับหลักกฎหมายว่าด้วยการบุกรุก (trespassing) มาใช้กับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในส่วนบทแก้ไขที่สี่ กล่าวคือ กำหนดให้การตรวจค้นและยึดที่จะต้องมีการออกหมายกำกับนั้น จะต้องเป็นการตรวจค้นและยึดที่มีการก้าวล่วงทางรูปธรรมเข้าไปในอาณาบริเวณอันเป็นที่พักอาศัยของประชาชน

คดี *Olmstead* เป็นหนึ่งในคดีที่มีความขัดแย้งมากที่สุดเนื่องจากในอดีตศาลฎีกานี้เคยตีความว่าการที่ตำรวจจะเข้าตรวจค้นเนื้อหาในจดหมายปิดผนึกที่ส่งมาทางไปรษณีย์จะทำได้ต่อเมื่อมีหมายค้นตามรัฐธรรมนูญ⁸ ซึ่งเป็นการปรับหลักกฎหมายที่ค่อนข้างแปลก เนื่องจากในกรณีการเปิดซองจดหมาย ศาลกลับไม่นำหลักกฎหมายว่าด้วยการบุกรุกมาปรับใช้ ความเห็นของที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้ง 9 ท่านจึงได้แตกออกเป็นสองส่วน คือ ความเห็นหลัก 5 เสียง (นำโดยประธานศาล Taft⁹) และความเห็นแย้งอีก 4 เสียง¹⁰ โดยหนึ่งในคณะผู้พิพากษาที่มีความเห็นแย้งคือผู้พิพากษา Brandeis ได้ให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า

เป้าหมายของรัฐธรรมนูญสหรัฐในส่วนบทแก้ไขที่สี่ เป็นไปเพื่อคุ้มครองประชาชนจากการก้าวล่วงโดยปราศจากเหตุอันควรของรัฐ ดังนั้นไม่ว่ารัฐจะใช้วิธีการใดก็ตาม หากเป็นการล่วงเข้าไปสู่ความเป็นส่วนตัว (privacy) อย่างไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ย่อมถือเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังได้อ้างถึงความเห็นของผู้พิพากษา Marshall อดีตประธานศาลฎีกาในคดี *McCulloch v. Maryland*¹¹ ว่าศาลไม่จำเป็นต้องยึดถือการตีความรัฐธรรมนูญตามลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากจะส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมตามกาลสมัยได้

ผลสำคัญของคำพิพากษาคดี *Olmstead* คือการที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริการับรองว่าการดักฟังข้อมูลทางโทรศัพท์โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ไม่เป็นการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้หลายๆ มลรัฐต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนในรัฐของตนเองจากการถูกดักฟังโดยปราศจากหมายศาล ทั้งนี้ บางมลรัฐก็ไม่ได้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชนของตนในส่วนนี้ ไม่ว่าจะไปโดยจงใจหรือไม่ก็ตาม ในจุดนี้ถือเป็นจุดตกต่ำของสิทธิความเป็นส่วนตัว (right to privacy)

ในท้ายที่สุด ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้กลับหลักกฎหมายในเรื่องการดักฟังโทรศัพท์โดยคำตัดสินคดี *Katz v. United States*¹² ซึ่งเป็นกรณีที่จำเลยใช้ตู้โทรศัพท์สาธารณะเพื่อส่งโปยการพนัน

⁸ *Ex parte Jackson*, 96 U.S. 727 (1878)

⁹ ร่วมด้วย *McReynolds*, *Sanford*, *Sutherland* และ *Van Devanter*

¹⁰ ประกอบด้วย *Brandeis*, *Holmes*, *Stone* และ *Butler* โดยมีได้มีความเห็นแย้งไปในทิศทางเดียวกัน

¹¹ *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819)

¹² *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967)



ระหว่างเมืองในหลายมลรัฐ หน่วยสืบสวนสอบสวนกลาง (federal bureau of investigation) จึงได้พยายามดักฟังบทสนทนาของจำเลยเพื่อเป็นหลักฐานปรับปรับและใช้ขยายผลในคดี โดยความที่หน่วยสืบสวนสอบสวนกลางถือหลักตามคำตัดสินในคดี Olmstead จึงเลือกดำเนินการดักฟังบทสนทนาของจำเลยที่ตู้โทรศัพท์สาธารณะ พร้อมทั้งติดเครื่องดักฟังไว้ภายนอกตู้ (เพื่อจะได้ไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาตศาลเสียก่อน) ประเด็นกลับมาสู่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาว่าการดักฟังโดยเจ้าหน้าที่ต้องมีหมายศาลหรือไม่แต่ในคดีนี้ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้กลับหลักกฎหมายเรื่องการตรวจค้นและยึดที่จะต้องมีการขออนุญาตศาล จากเดิมที่จะต้องมีการล่วงล้ำไปสู่สถานที่พักอาศัย (trespassing) ไปสู่หลักที่เรียกว่าความคาดหวังได้ว่าจะมีความเป็นส่วนตัว (expectation of privacy) กล่าวคือ ตราบไคที่ปัจเจกชนมีฐานทางกฎหมายให้สามารถคาดหวังได้ว่าบทสนทนาของตนเป็นสิ่งที่ถือเป็นเรื่องส่วนตัว บทสนทนาดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ศาลยังได้กล่าวต่อไปอีกว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาเพื่อปกป้องปัจเจกชน หาใช่สถานที่ ด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลย่อมสามารถถูกละเมิดได้ ไม่ว่าจะมีการก้าวล่วงทางกายภาพ (physical intrusion) หรือไม่ก็ตาม

โดยนัยของคำพิพากษาในคดี Katz หากพิจารณาโดยเนื้อหาจะพบว่าศาลได้พยายามขยายความของกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถ

คุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนอันเป็นผลจากการที่เกิดความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเทคโนโลยี โดยปรับเปลี่ยนการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจค้นและยึด จากหลักกฎหมายว่าด้วยการบุกรุก (trespassing) ไปสู่หลักความคาดหวังได้ว่าจะมีความเป็นส่วนตัว (expectation of privacy) เพื่อปกป้องสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทั้งนี้ประเด็นที่ผู้อ่านโปรดสังเกตคือ กว่าที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาจะมีการวางกรอบทางกฎหมายในเรื่องนี้นั้น นับเป็นเวลากว่า 30 ปีหากนับจากวันที่สิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนได้ถูกรุกล้ำในคดี Olmstead

คดีสุดท้ายในส่วนนี้ที่ผู้เขียนอยากจะกล่าวถึงคือ คดี *Kyllo v. United States*¹³ โดยในคดีนี้ จำเลยได้ปลูกต้นฝิ่นเพื่อทำการค้า และด้วยเหตุที่ต้นฝิ่นจะต้องได้รับแสงมากเพื่อให้ต้นฝิ่นสามารถสังเคราะห์แสงและผลิติดอกฝิ่นที่มีปริมาณและคุณภาพดี พนักงานสืบสวนจึงได้ใช้เครื่องตรวจจับภาพความร้อน (thermal imaging device) ตรวจสอดไปในพื้นที่พักอาศัยและโรงจอดรถของผู้ต้องสงสัยโดยปราศจากหมายค้น ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่พบว่ามีความร้อนจำนวนมากแผ่ออกมาจากโรงจอดรถตลอดเวลาและเป็นการส่องแสงโดยมุ่งเน้นไปที่สิ่งที่มีลักษณะคล้ายกับสวน จึงได้ทำการขออนุญาตค้นและหมายจับ พร้อมทั้งได้ดำเนินการเข้าตรวจค้นและจับกุมผู้ต้องหาจากการสืบสวนพบว่ามีการปลูกฝิ่นจริง จึงได้ทำ

¹³ *Kyllo v. United States*, 533 U.S. 27 (2001)



สำนวนคดีสี่ซึ่งฟ้องผู้ต้องหา ประเด็นทางกฎหมายหนึ่ง ที่จำเลยต่อสู้ในชั้นศาลและกลายเป็นประเด็นสำคัญ ที่ได้ต่อสู้กันจนถึงชั้นฎีกา คือ การที่เจ้าพนักงานใช้ เครื่องตรวจจับภาพความร้อนเข้าค้นหาหลักฐานใน เบื้องต้นโดยปราศจากหมายค้นนี้ ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในส่วนบทแก้ไขที่สี่หรือไม่

ในคดีนี้ศาลได้พัฒนาหลักความคาดหมายได้ว่า จะมีความเป็นส่วนตัว (expectation of privacy) จากคดี Katz ออกไปอีก โดยศาลมองว่าปัจเจกชนสามารถ คาดหมายว่าจะมีความเป็นส่วนตัวได้ต่อเมื่ออุปกรณ์ พิเศษที่พนักงานสอบสวนนำมาใช้นั้น เป็นอุปกรณ์ที่ ไม่ได้มีอยู่เป็นการสาธารณะ (not commonly available to the public) และพนักงานได้ใช้อุปกรณ์ดังกล่าว เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในที่พักอาศัยซึ่งไม่อาจได้มา โดยปราศจากการรुकล้ำทางกายภาพ (to explore details of the home that would previously have been unknowable without physical intrusion) หรือเรียกได้ว่า หลักความมีใช้โดยทั่วไปในสาธารณะ (general public use) หลักนี้ถือเป็นส่วนขยายของหลักความคาดหมาย ได้ว่าจะมีความเป็นส่วนตัว (expectation of privacy) กล่าวคือหากอุปกรณ์ที่ใช้เป็นอุปกรณ์ที่มีใช้โดยทั่วไป ปัจเจกชนย่อมไม่อาจคาดหมายได้ว่าตนจะมีความ เป็นส่วนตัวได้ (เพราะหากมีใช้ทั่วไป วิญญูชนย่อม ทราบได้ว่าในขณะใดบ้างที่ตนไม่มีความเป็นส่วนตัว เนื่องจากอาจมีการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวตรวจสอบตนอยู่) ด้วยเหตุนี้ การใช้อุปกรณ์ดังกล่าวโดยปราศจาก หมายศาลย่อมไม่การละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัว ของประชาชน ในทางกลับกัน หากมีเทคโนโลยีใหม่ที่ ยังไม่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย อาทิ เครื่อง จับภาพความร้อนในคดี Kylo ศาลเห็นว่าประชาชน

ยังมีความคาดหมายได้ว่าจะมีความเป็นส่วนตัวอยู่ การใช้เครื่องมือดังกล่าวเพื่อตรวจค้นย่อมเป็นการ ค้นที่จำเป็นต้องมีหมายค้น และเป็นกรณีที่ได้รับความ ค้ำจุนคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสหรัฐในส่วนบทแก้ไขที่สี่ (fourth amendment)

ข้อคิดที่น่าสนใจที่ได้จากคดีดังกล่าวและเป็น สิ่งที่ผู้เขียนต้องการให้ผู้อ่านตระหนักและตั้งคำถาม ไปพร้อมๆ กัน คือ หากศาลยังคงปรับใช้หลักความ มีใช้โดยทั่วไปในสาธารณะ (general public use) ผู้อ่าน จะสังเกตได้ว่าเมื่อเครื่องมือใหม่เทคโนโลยีใหม่เกิดขึ้น และได้มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ความคาดหมาย ในความเป็นส่วนตัวของบุคคลย่อมลดลงไป และ ย่อมหมายถึงกรอบของสิทธิความเป็นส่วนตัวของ บุคคลย่อมลดน้อยลงไปเรื่อยๆ ใช่หรือไม่ หากเป็น เช่นนี้ ในอนาคตมนุษย์ (หรืออย่างน้อย เฉพาะชาว อเมริกัน) จะยังคงมีสิทธิความเป็นส่วนตัวอยู่หรือไม่

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยี และกฎหมาย

ผลจากหัวข้อที่แล้ว ผู้อ่านจะพบว่ากฎหมาย เปลี่ยนแปลงไปอย่างช้าๆ ในขณะที่ความเปลี่ยนแปลง ทางเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในส่วนนี้ ผู้เขียน ต้องการชี้ให้เห็นถึงการเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่าง กฎหมายและเทคโนโลยีบางด้านที่ทำให้เกิดผล กระทบพิเศษ อันเป็นการจำกัดสิทธิและการบังคับใช้ กฎหมาย (โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินทาง บัญญา) และในบางครั้งก็ก่อให้เกิดการจำกัดทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยี โดยจะขอแบ่งออกเป็นหัวข้อ ศึกษาย่อยๆ ดังต่อไปนี้



- สัญญามาตรฐานแบบอัตโนมัติ (automated standardized contract)
- ผลของกฎหมายต่อการพัฒนาทางเทคโนโลยี

ก. สัญญามาตรฐานแบบอัตโนมัติ (automated standardized contract)

ในเรื่องเกี่ยวกับการซื้อขายซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์มีประเด็นกฎหมายที่น่าสนใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงการใช้ซอฟต์แวร์ (License agreement) กล่าวคือ ระดับของการบังคับใช้และวิธีการในการยอมรับข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งการมีผลบังคับใช้ของข้อตกลงการใช้ซอฟต์แวร์มีความสำคัญทางกฎหมายมาก เพราะถือเป็นจุดเริ่มต้นนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาและเป็นการกำหนดกรอบการใช้งานซอฟต์แวร์นั้นๆ ว่าผู้ใช้สามารถใช้งานได้มากน้อยเพียงใด และมีข้อจำกัดการใช้งานอย่างไร

ก่อนที่จะไปสู่คดีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรูปแบบของข้อสัญญาอัตโนมัติ คดีแรกที่จะต้องกล่าวถึงเบื้องต้น คือ คดี ProCD v. Zeidenberg¹⁴ ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงการใช้ซอฟต์แวร์ที่บรรจุอยู่ในกล่องซอฟต์แวร์ ตามปกติแล้วเงื่อนไขการใช้งานของสินค้าอื่นๆ ในท้องตลาด มักจะมีการเขียนระบุไว้บริเวณด้านข้างบรรจุภัณฑ์เพื่อให้ผู้ใช้มีโอกาสอ่านก่อนตัดสินใจซื้อ แต่เนื่องจากเงื่อนไขและข้อตกลงการใช้งานซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์มีเนื้อหาเยอะและจะต้องใช้พื้นที่หลายหน้ากระดาษ ผู้ผลิตซอฟต์แวร์ในคดีนี้ (และผู้ผลิตซอฟต์แวร์รายอื่นๆ โดยทั่วไป) จึงได้จัดทำเป็นเอกสารแจ้งเงื่อนไขและ

ข้อตกลงในการใช้งานบรรจุไว้ในกล่องซอฟต์แวร์ พร้อมทั้งเขียนระบุข้างกล่องให้ผู้ใช้ต้องอ่านข้อตกลงการใช้งานที่อยู่ในกล่องเสียก่อนที่จะเริ่มใช้งานซอฟต์แวร์ โดยซอฟต์แวร์ในคดีนี้ คือ ProCD เป็นโปรแกรมที่รวบรวมข้อมูลสำคัญๆ จากสมุดโทรศัพท์มากกว่า 3,000 เล่มและมีมูลค่าประมาณ 10 ล้านดอลลาร์ ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการผลิตและรวบรวมข้อมูลที่สูง ผู้ผลิตโปรแกรม ProCD จึงได้แบ่งขายโปรแกรมออกเป็นสองลักษณะการใช้งานคือ ลักษณะเพื่อการใช้งานเชิงธุรกิจ (commercial use) ซึ่งมีราคาแพงกว่า และลักษณะเพื่อการใช้งานแบบไม่ใช่เชิงธุรกิจหรือเพื่อใช้ตามบ้าน (non-commercial use) ซึ่งมีราคาถูกกว่า โดยผู้ผลิตได้กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ใช้ซอฟต์แวร์แบบไม่ใช่เชิงธุรกิจนำซอฟต์แวร์ไปใช้เพื่องานเชิงธุรกิจ พร้อมทั้งห้ามนำไปเผยแพร่ทำซ้ำ และห้ามนำข้อมูลที่ได้รวบรวมมาไปใช้เพื่อการอื่นใด โดยระบุข้อห้ามนี้อย่างชัดเจนในข้อตกลงการใช้งาน (License agreement) และจะมีข้อความนี้ปรากฏขึ้นบนหน้าจอคอมพิวเตอร์ก่อนการลงโปรแกรม และจะปรากฏทุกครั้งที่ใช้เปิดใช้โปรแกรมดังกล่าว นาย Zeidenberg ซึ่งเป็นจำเลยในคดีนี้ได้ซื้อ ProCD ฉบับเพื่อการใช้แบบไม่ใช่เชิงธุรกิจ (non-commercial use) มาจากบริษัท ProCD โดยตรง แต่ในภายหลังได้นำฐานข้อมูล (database) ที่ผู้ผลิตได้รวบรวมไว้ ไปเผยแพร่โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายในเว็บไซต์ของตน (ไม่ใช่เชิงธุรกิจ) ทั้งนี้จำเลยมิได้นำตัวโปรแกรม ProCD ไปเผยแพร่โดยตรง (โปรดสังเกตว่าข้อมูลที่เป็นส่วนประกอบของ ProCD

¹⁴ ProCD, Inc. v. Zeidenberg, 86 F.3d 1447 (7th Cir., 1996)



แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ข้อมูลสาธารณะที่ผู้ผลิตได้รวบรวมมาเป็นฐานข้อมูล และโปรแกรมที่ได้เขียนขึ้นเพื่อใช้ในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ผลทางกฎหมายของการนำใช้ข้อมูลทั้งสองส่วนมีผลแตกต่างกัน ซึ่งการนำฐานข้อมูลไปใช้เป็นการขัดกับข้อตกลงการใช้งานซอฟต์แวร์ ผู้ผลิตซอฟต์แวร์ ProCD จึงฟ้องจำเลยว่าจะเมิดเงื่อนไขที่ระบุไว้ในข้อตกลงที่บรรจุอยู่ในกล่อง ซึ่งจำเลยต่อสู้ว่าขณะที่จำเลยซื้อซอฟต์แวร์ จำเลยไม่อาจทราบได้ถึงเงื่อนไขการใช้งานดังกล่าว และจะทราบได้ก็ต่อเมื่อได้ซื้อและเปิดออกใช้ที่บ้านแล้ว ดังนั้นเงื่อนไขการใช้งานดังกล่าวจึงขัดกับหลักนิติกรรมสัญญา และยอมไม่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย

ศาลอุทธรณ์เขตเจ็ดแห่งสหรัฐอเมริกา (the Seventh Circuit Court of Appeals) ตัดสินว่าแม้เงื่อนไขการใช้งานจะบรรจุอยู่ในกล่อง ก่อนการใช้งานซอฟต์แวร์ผู้ใช้สามารถอ่านทำความเข้าใจและเลือกใช้งานโปรแกรมดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้เมื่อเปิดโปรแกรมดังกล่าวขึ้นมาในคอมพิวเตอร์ ก็จะมีเนื้อหาของเงื่อนไขการใช้งานปรากฏขึ้นเสมอ โดยผู้ใช้จะต้อง “คลิก” ที่กล่อง “ยอมรับ” เสียก่อนจึงจะสามารถเริ่มต้นใช้งานได้ ดังนั้นเงื่อนไขการใช้งานจึงมีผลบังคับใช้ได้ โดยหากผู้ซื้อไม่ประสงค์จะใช้งานโปรแกรม หรือไม่เห็นด้วยกับเงื่อนไขการใช้งาน ผู้ซื้อสามารถนำซอฟต์แวร์ดังกล่าวไปคืนเพื่อรับเงินคืนได้เต็มจำนวน (ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและข้อตกลงการใช้งาน) สัญญา

ซื้อขายและการยอมรับเงื่อนไขการใช้งานเกิดขึ้นเมื่อผู้ซื้อนำโปรแกรมไปใช้ มิใช่เมื่อจ่ายเงินซื้อ ProCD (เป็นเพียงการเสนอที่รอการสนอง) การบรรจุข้อตกลงการใช้งานไว้ในบรรจุภัณฑ์สามารถกระทำได้และจะมีผลบังคับได้สมบูรณ์ตามกฎหมายโดยสมบูรณ์เมื่อผู้ซื้อได้มีพฤติกรรมสนองต่อเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการใช้งาน (license agreement) ดังนั้นเมื่อข้อตกลงการใช้งานกำหนดห้ามจำเลยทำการดังกล่าว พฤติกรรมของจำเลยในคดีนี้จึงถือเป็นการผิดข้อตกลงการใช้งานโปรแกรม ProCD

ก่อนที่จะวิเคราะห์ในส่วนนี้ ผู้เขียนจำต้องกล่าวถึงคดีที่เกี่ยวข้องและสมควรอ้างถึงอีกคดีหนึ่งคือ Specht v. Netscape Comm.¹⁵ โดยคดีนี้ ศาลเขตนิวยอร์กได้ได้พิจารณาถึงความมีผลทางกฎหมายของข้อตกลงการใช้งานซอฟต์แวร์แบบที่ไม่ต้องซื้อในร้านขายซอฟต์แวร์แต่สามารถดาวน์โหลดได้ทางอินเทอร์เน็ต โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ใช้สามารถดาวน์โหลดโปรแกรมเสริมของ Netscape Navigator¹⁶ ได้ฟรีบนอินเทอร์เน็ตจากเว็บไซต์ของ Netscape Communication ซึ่งเป็นผู้พัฒนาโปรแกรมเสริมด้วย ทั้งนี้ก่อนที่จะดำเนินการดาวน์โหลดได้นั้นผู้ใช้จะต้องคลิกกล่องที่เขียนว่า “ดาวน์โหลด” ซึ่งถูกจัดวางตำแหน่งอยู่บนหน้าแรกของคอมพิวเตอร์และมีตัวหนังสือระบุเชิญชวนให้อ่านและยอมรับข้อตกลงการใช้งานอยู่ใต้กล่องดังกล่าวโดยหากผู้ใช้เลื่อนเมาส์ลงมาด้านล่างในหน้าที่สองเป็นต้นไปก็จะพบข้อความที่เป็นข้อตกลงการใช้งานโปรแกรม (License terms)

¹⁵ Specht v. Netscape Communications Corp., 150 F. Supp. 2d 585 (S.D.N.Y.2001)

¹⁶ Netscape Navigator เป็นโปรแกรม internet browser รุ่นแรกๆ (ช่วงทศวรรษที่ 90) ที่ได้รับความนิยมพอๆ กับโปรแกรม Internet Explorer ของ Microsoft แต่ปัจจุบันถูกเลิกพัฒนาไปแล้ว



ซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการยอมรับอำนาจของ คณะอนุญาโตตุลาการ (arbitration clause) ในการ เป็นผู้ตัดสินคดีความระหว่างผู้ใช้และ Netscape Communication

ศาลเขตนิวยอร์กได้ให้ความเห็นใน คำตัดสินคดี Specht ว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผล บังคับใช้ทางกฎหมาย เนื่องจากผู้ใช้ที่เป็นวิญญูชน ที่มีวิจรรย์ณญาณ (reasonably prudent person) ไม่มีทางเข้าใจเนื้อหาของหรือทราบถึงควมมีอยู่ของ ข้อตกลงการใช้งานของโปรแกรมได้ก่อนที่ผู้ใช้จะ จะตัดสินใจดาวน์โหลดโปรแกรมดังกล่าวเพราะกล่อง “ดาวน์โหลด” มีตำแหน่งอยู่ก่อนข้อตกลงการใช้งาน อีกทั้งเนื้อหาของเงื่อนไขให้อ่านข้อตกลงการใช้งาน ก่อนการดาวน์โหลดไม่มีความเข้มข้นมากพอที่จะ ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ดาวน์โหลดจะต้องยอมรับเงื่อนไข ดังกล่าวเสียก่อนก่อนทำการดาวน์โหลด นอกจากนี้ ผู้ใช้ไม่สามารถเห็นเนื้อหาของข้อตกลงการใช้งาน ได้ง่าย เนื่องจากผู้ใช้จะต้องเลื่อนเมาส์ลงมาอีกหน้า จึงจะเห็นเนื้อหาของ ด้วยเหตุดังกล่าวข้อตกลง การใช้งานจึงยอมไม่อาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ศาล ละการพิจารณาประเด็นเรื่องการยอมรับอำนาจ อนุญาโตตุลาการไว้

ในอีกด้านของคำตัดสินคดี Specht คำพิพากษาของศาลได้เปิดช่องให้ข้อตกลงการใช้งาน ที่มีการจัดเรียงให้มีความเป็นระบบ กล่าวคือหาก เนื้อหาไม่ใช่การเชิญชวนให้อ่านข้อตกลง แต่เป็นบังคับให้อ่าน และมีการวางตำแหน่งกล่อง

“ดาวน์โหลด” ให้อ่านได้เนื้อความข้อตกลงการใช้งาน ข้อตกลงดังกล่าวยอมสามารถมีผลบังคับใช้ได้ตาม กฎหมาย โดยศาลไม่พึงพิจารณาเนื้อหาของข้อ ตกลงดังกล่าว

ประเด็นในคดีที่น่าสังเกตและผู้เขียน อยากให้ผู้อ่านพิจารณาเพราะเป็นประเด็นสำคัญ ที่ได้รับการถกเถียงพอสมควรในแวดวงวิชาการ คือ โดยปรกติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าลิขสิทธิ์จะ กำหนดข้อห้ามการใช้งานสินค้าดังกล่าวไว้ แต่ก็มี ข้อยกเว้นสำคัญหลายประการ อาทิ ตามคดี ProCD มีข้อตกลงการใช้งานที่ห้ามทำซ้ำข้อมูลอันขัดกับ ข้อยกเว้นการใช้งานโดยชอบธรรม (fair-use doctrine) ซึ่งอนุญาตให้ผู้ใช้สินค้ามีลิขสิทธิ์สามารถใช้สินค้า ลิขสิทธิ์โดยขัดกับสิทธิเด็ดขาด (exclusive rights) และสิทธิที่จะห้ามมิให้มีการกระทำอันเกิดความเสียหาย ต่อชื่อเสียง หรือเกียรติภูมิ (right to attribution and integrity) โดยกฎหมายลิขสิทธิ์นี้อนุญาตให้ผู้ใช้ สามารถทำซ้ำ (copy) ขึ้นงานเพื่อการใช้งานหาก เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามหลัก การใช้งานโดยชอบธรรม (fair-use doctrine)¹⁷ และ ตามคดี Specht มีข้อตกลงบังคับให้คู่กรณีต้อง ยอมรับอำนาจอนุญาโตตุลาการ โดยไม่ได้กล่าวถึง ข้อยกเว้นในเรื่องความตกลงยอมรับอำนาจของ คณะอนุญาโตตุลาการ (arbitration clause) ที่ทำให้ เงื่อนไขดังกล่าวไม่สามารถบังคับได้ถ้าเป็นไปอย่างไม่ ยุติธรรม¹⁸ แต่เนื่องจากศาลมีความเห็นว่าข้อตกลง การใช้งานซอฟต์แวร์ สามารถบังคับใช้ได้ทั้งหมด

¹⁷ รายละเอียดโปรดดู Copyright Act of 1976, 17 U.S.C. § 107.

¹⁸ จะต้องไม่ 1. procedural unconscionable (unfair surprise or oppression หรือ unconscionable formation) และ 2. substantive unconscionable (overly harsh or one-sided term)



(รวมถึงข้อที่ห้ามการทำซ้ำทุกประการและการที่จะต้องรับอำนาจของอนุญาโตตุลาการในทุกกรณี) การตัดสินเช่นนี้มีผลเป็นการขยายอำนาจในการทำสัญญาให้สามารถจำกัดสิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะกฎหมายระดับกฎหมายกลาง (federal law) ซึ่งมีผลบังคับเหนือกฎหมายระดับมลรัฐข้อตกลงทุกกรณีตามหลัก Supremacy clause¹⁹ นอกจากนี้การที่ศาลรับความบังคับได้ของข้อตกลงการใช้งานดังกล่าวถือเป็นการสร้างกรอบทางกฎหมายใหม่ให้แก่กฎหมายไซเบอร์หรือไม่

ข. ผลของกฎหมายต่อการพัฒนาทางเทคโนโลยี

เช่นเดียวกับการพัฒนาเทคโนโลยีมีผลต่อการพัฒนากฎหมาย การพัฒนากฎหมายก็มีผลต่อการพัฒนาเทคโนโลยีเช่นเดียวกัน ในส่วนนี้ผู้เขียนอยากกล่าวถึงตัวอย่างบางประการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว คือ อุปกรณ์อัดวิดีโอภายในบ้าน (home video recording device) โครงการข่ายการแบ่งปันไฟล์แบบเพียร์ทูเพียร์ (peer-to-peer file sharing network) และการออกแบบอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

i. อุปกรณ์อัดวิดีโอภายในบ้าน (home video recording device)

กฎหมายลิขสิทธิ์ของสหรัฐอเมริกามีการกล่าวถึงความรับผิดชอบของตัวกลาง (intermediary liability) โดยนำกฎหมายทั่วไปในทางละเมิดที่

เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการกระทำความผิดละเมิด (contributory copy infringement) มาปรับใช้แก่กรณีโดยมีหลักเกณฑ์คร่าวๆ คือ การเป็นผู้มีส่วนรู้เห็นหรือมีเหตุควรรู้ถึงพฤติกรรมการละเมิดลิขสิทธิ์ (know or has reason to know of infringing activity) และมีส่วนเกี่ยวข้องในสาระสำคัญ (materially contribute to that activity) ไม่ว่าจะโดยการช่วยเหลือหรือส่งเสริมการกระทำความผิด ในที่นี้ เราจะพิจารณาว่าศาลและฝ่ายนิติบัญญัติมีปฏิสัมพันธ์อย่างไรต่อเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีความสัมพันธ์กับการละเมิดกฎหมายลิขสิทธิ์

คดีที่จะยกตัวอย่างในที่นี้คือคดี Sony Corp USA v. Universal City Studio²⁰ ซึ่งเป็นคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา โดยมีเหตุมาจากการที่บริษัท Sony ได้พัฒนาระบบการอัดวิดีโอจากรายการโทรทัศน์ภายใต้เทคโนโลยีและชื่อทางการค้า Betamax ซึ่งทาง Sony ได้โฆษณาตัวอย่างการใช้งาน ๓ รูปแบบ คือ การเลื่อนเวลาดูรายการ (time shifting) การสร้างห้องสมุดรายการโทรทัศน์ (building library) และการข้ามโฆษณา (commercial skipping) ทั้งนี้ เนื่องจากรายการโทรทัศน์ส่วนมากอยู่ภายใต้ลิขสิทธิ์ (copyrighted) ของผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ บริษัทที่เป็นผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ต่างๆ นำโดย Universal City Studios จึงดำเนินการฟ้องร้อง Sony ในฐานะผู้ผลิต Betamax ให้ต้องรับผิดในฐานะตัวกลางในการกระทำความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์

¹⁹ ความเห็นทางวิชาการในเรื่องนี้ Margaret Jane Radin ได้เคยทำบทความวิจารณ์ในเรื่องนี้ไว้ใน Regulation by Contract, Regulation by Machine, 160 Journal of Institutional & Theoretical Economics 142 (2004)

²⁰ Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc., 464 U.S. 417 (1984)



ในคดีนี้ผู้พิพากษา Stevens ซึ่งเป็นผู้เขียนความเห็นหลัก พิจารณาการใช้งาน Betamax ทั้งสามแบบ โดยแบ่งออกเป็นสองประเด็นคือ 1. ผู้ผลิต Betamax (Sony) มีความรับผิดโดยตรงต่อการทำผิดต่อกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์หรือไม่ (direct infringement) และ 2. ผู้ผลิต Betamax มีความผิดฐานสนับสนุนการกระทำความผิดหรือไม่ (contributory copyright infringement)

ในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยตรง ศาลพบว่าการใช้ Betamax เพื่อเลื่อนเวลาดูรายการเพื่อให้ผู้ชมที่มีความสะดวกในการรับชมหากรายการโทรทัศน์มีตารางการออกอากาศที่ผู้รับชมไม่สะดวกในการติดตาม ไม่ถือว่าเป็นความผิดโดยตรง เนื่องจากกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นในเรื่องการใช้งานโดยชอบธรรม (fair use doctrine) แต่การสร้างห้องสมุดรายการโทรทัศน์ และการข้ามโฆษณาถือเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ เนื่องจากรายการโทรทัศน์ส่วนมากมีลิขสิทธิ์และการตัดต่อส่วนโฆษณาออกย่อมเป็นการดัดแปลงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต (unauthorized derivative work)

ในส่วนของเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ทางอ้อม หรือการสนับสนุนการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) ศาลได้วางหลักกฎหมายที่น่าสนใจซึ่งผู้เขียนต้องการให้ผู้อ่านพิจารณาให้ดี คือ หากอุปกรณ์เทคโนโลยีใหม่ใดๆ สามารถที่จะนำมาใช้อย่างไม่ละเมิดลิขสิทธิ์และการใช้นั้นมีผลต่อการค้าสินค้าดังกล่าวอย่างมาก (capable of commercially significant non-infringing use)

ผู้ผลิตย่อมไม่ต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดลิขสิทธิ์ทางอ้อม กล่าวคือ หากเป็นสินค้าที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางธุรกิจได้จริงแม้แต่เพียงอย่างเดียวที่ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ผู้ผลิตสินค้าจะหลุดพ้นจากความรับผิดฐานสนับสนุนการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) หลักการนี้เป็นที่รู้จักกันดีในชื่อ Sony defense เมื่อศาลวางหลักไว้เช่นนี้ ศาลจึงได้วิเคราะห์ว่าการเลื่อนเวลารับชมรายการ (time shifting) นั้น ไม่เป็นการใช้งานที่ผิดกฎหมายลิขสิทธิ์ (โดยโยงมาจากการวิเคราะห์ในส่วนของความผิดโดยตรงที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น) เนื่องจากการใช้งานดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นเรื่องการใช้งานโดยชอบธรรม (fair use doctrine) และเป็นคุณสมบัติสำคัญที่ทำให้ผู้บริโภคจำนวนมากตัดสินใจซื้อเครื่อง Betamax อันเป็นหลักฐานว่าการเลื่อนเวลารับชมรายการมีผลในทางการค้า Betamax อย่างมาก (commercially significant) ด้วยเหตุนี้ บริษัท Sony จึงไม่มีความรับผิดทางอ้อมฐานสนับสนุนการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) จากการผลิตและจำหน่ายเครื่อง Betamax

คำพิพากษาในคดีนี้เป็นหนึ่งในคดีที่มีผลการลงคะแนนเสียงแบบ 5 ต่อ 4 เสียง อันเนื่องมาจากความแตกแยกในความเห็นของคณะผู้พิพากษาศาลฎีกา²¹ อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณาอันเป็นผลมาจากคดี Sony คือ การที่ศาลได้กำหนดฐานการพิจารณา (threshold) ความรับผิดของตัวกลาง (intermediary liability) ให้แก่ผู้ผลิตสินค้าและบริการ ไว้ค่อนข้างหลวม กล่าวคือ

²¹ รายละเอียดโปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/Sony_Corp_of_America_v_Universal_City_Studios_Inc.#Conflict_within_the_Court



ผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบเมื่อสินค้าหรือบริการนั้นปราศจากประโยชน์การใช้งานที่ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์เลย ด้วยเหตุนี้ผู้พิพากษา Blackmun²² (ซึ่งเดิมได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เขียนความเห็นหลักในคดี) จึงได้มีความเห็นแย้งว่าจะต้องมีการพิจารณาถึงสัดส่วนของการใช้งานระหว่างการใช้งานที่ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ประกอบกับการใช้งานที่ละเมิดลิขสิทธิ์ โดยประโยชน์จากการใช้งานที่ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์จะต้องมีมากกว่าผลร้ายจากการละเมิดลิขสิทธิ์ ผู้ผลิตจึงจะได้รับการยกเว้นความรับผิดในฐานะตัวกลาง ความเห็นแย้งดังกล่าวนี้นับเป็นการปรับประเด็นสำคัญในการพิจารณาจากความเป็นไปได้ในการใช้งาน (capability) ไปสู่การใช้งานจริง (actual use)

ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาอินเทอร์เน็ตและมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการออกอากาศวิดีโอผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (video streaming) ผู้คิดค้นเทคโนโลยีในการสตรีม (stream) ภาพและเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ต จึงจำต้องคิดค้นมาตรการเพื่อให้การส่งผ่านข้อมูลแบบสตรีมมิ่งไม่ถูกจับสัญญาณได้ระหว่างทาง เพื่อเป็นการประกันว่าการสื่อสารเป็นไประหว่างสองฝ่ายอย่างแท้จริง และเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของตน เหตุดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งทำให้สภาคอนเกรสออกกฎหมายที่ชื่อ Digital Millennium Copyright Act ปี ค.ศ. ๑๙๙๘ (ต่อไปขอเรียกสั้นๆ ว่า DMCA) เพื่อการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสื่อประเภท

ดิจิทัล โดยหมวดที่ 1201 ได้ระบุต้องห้ามมิให้มีการลัดมาตรการป้องกันทางเทคโนโลยี (circumvention of technological measure) โดยห้ามมิให้มีการผลิตอุปกรณ์ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อใช้ในการลัดมาตรการป้องกันเป็นหลัก (primarily designed for the purpose of circumvention) หรือมีประโยชน์ในเชิงธุรกิจอื่นนอกเหนือจากการลัดมาตรการป้องกันอยู่อย่างจำกัด (has only limited commercially significant purpose or use other than to circumvent)²³ หรือได้ถูกทำการตลาดให้นำมาใช้เพื่อลัดมาตรการป้องกันทางเทคโนโลยี (marketed for use in circumventing)

คดีที่น่าสนใจอันเป็นผลมาจากการที่สภาคอนเกรสออกกฎหมาย DMCA²⁴ คือคดีที่เกี่ยวข้องกับบริษัท Real Networks โดยคดีแรกคือคดี Real Networks v. Streambox²⁵ โดยในคดีนี้ Real Networks เป็นเจ้าของเทคโนโลยีที่ชื่อว่า Secret Handshake ซึ่งเป็นระบบเชื่อมต่อระหว่างเซิร์ฟเวอร์ของเจ้าของรายการวิดีโอที่ถูกแปลงเป็นสื่อที่เรียกว่า RealMedia โดยกระจายข้อมูลผ่านระบบและโปรแกรม RealServer ไปสู่คอมพิวเตอร์ของผู้ใช้ในบ้านผ่านโปรแกรม RealPlayer โดยการติดต่อสื่อสารระหว่างโปรแกรมของ Real Networks ในส่วนของเซิร์ฟเวอร์และคอมพิวเตอร์ที่บ้านของผู้ใช้จะกระทำผ่านระบบอัลกอริทึมซึ่งเป็นลิขสิทธิ์เฉพาะของ Real Networks อันทำให้การส่งผ่านข้อมูลระหว่างเซิร์ฟเวอร์และคอมพิวเตอร์เป็นไปอย่างปลอดภัย มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ต่อมาบริษัท Streambox ซึ่งเป็นจำเลย

²² ร่วมกับผู้พิพากษา Marshall, Powell และ Rehnquist

²³ โปรดสังเกตว่ามี mindset ที่ใกล้เคียงกับความเห็นแย้งของผู้พิพากษา Blackmun ในคดี Sony มากกว่าความเห็นหลัก

²⁴ Digital Millennium Copyright Act (DMCA), 17 U.S.C.S. § 1201 et seq

²⁵ RealNetworks, Inc. v. Streambox, Inc. 2000 U.S. Dist. Lexis 1889 (2000)



ในคดีนี้ได้ผลิตเครื่องอัดสตรีมมิ่งวิดีโอหรือ RealMedia ลงสู่เว็บที่กักข้อมูลโดยทำการตลาดในนามเครื่อง Streambox โดยเครื่องอัดนี้จะทำการปลอมแปลง อัลกอริทึมในแบบของ RealPlayer เพื่อให้ RealServer เข้าใจว่าอุปกรณ์ที่ติดต่อมาคือ RealPlayer และทำการสตรีมข้อมูลที่เครื่อง Streambox จากนั้นเครื่องนี้จะทำการอัดรายการวิดีโอลงสู่เว็บที่กักข้อมูลต่างๆที่เครื่อง Streambox สามารถบันทึกได้

ประเด็นทางกฎหมายที่ทำให้เกิด คดีความขึ้นคือ Real Networks ตอสู่วาระระบบ Secret Handshake ของ Real Networks เป็นมาตรการ ป้องกันทางเทคโนโลยี (technological measure) ที่ได้รับการคุ้มครองตามกำหนดใน DMCA ศาลเขต ตะวันตกแห่งวอชิงตันได้พิจารณาแล้วพบว่าระบบ Secret Handshake เป็นมาตรการป้องกันคุ้มครอง สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของ Real Networks จึงถือเป็นมาตรการคุ้มครองตามกำหนดใน DMCA นอกจากนี้เครื่องมือ Streambox เป็นอุปกรณ์ที่ผลิต ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการลัดมาตรการ ป้องกันของ Real Network มีประโยชน์จำกัดเพียง เฉพาะเพื่อการลัดมาตรการ Secret Handshake และถูกทำการตลาดเพื่อนำไปใช้เพื่อลัดมาตรการ Secret Handshake ของ Real Networks เท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวศาลจึงมีคำพิพากษาให้บริษัท Streambox แพ้คดีและห้ามมิให้ผลิตและจำหน่าย เครื่อง Streambox

คดีที่เกี่ยวข้องที่ผู้เขียนอยากกล่าวถึง แต่เพียงสั้นๆ เพื่อเป็นเกร็ดความรู้แก่ผู้อ่าน คือ เมื่อไม่นานมานี้ บริษัท Real Networks กลับต้อง

เป็นจำเลยในคดี Real Networks v. DVD CCA²⁶ เนื่องจากบริษัท Real Networks ได้ผลิตโปรแกรม ที่ชื่อ RealDVD โดยเป็นโปรแกรมที่ทำให้เจ้าของแผ่น วิดีโอแบบ DVD สามารถทำการคัดลอกและจัดเก็บ ข้อมูลใน DVD ของตนได้ตามอัธยาศัย สมาพันธ์ ควบคุมการคัดลอกแผ่น DVD (DVD Copy Control Association หรือ DVD CCA) และสตูดิโอผู้ผลิต DVD จำนวนมาก จึงได้มีคำร้องเพื่อขอบังคับห้ามมิให้ บริษัท Real Networks ผลิตและเผยแพร่โปรแกรม RealDVD โดยอ้างว่าโปรแกรม RealDVD เป็น โปรแกรมที่มีขึ้นเพื่อลัดมาตรการป้องกันของ DVD CCA ในคดีนี้ศาลเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่ RealDVD อาจเป็นการลัดมาตรการป้องกันที่ต้องห้ามตาม DMCA จึงมีคำสั่งระงับการทำการตลาดของ RealPlayer จนกว่าคดีความจะสิ้นสุด

เมื่อมาถึงจุดนี้ ผู้เขียนอยากให้ ผู้อ่านพิจารณาถึงการตีความของศาลในคดี Sony และบทบัญญัติของ DMCA และคดี Real Networks ว่ามีนัยสำคัญอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึง กรอบข้อยกเว้นทางกฎหมายในเรื่องการใช้งาน โดยชอบธรรม (fair use doctrine) เพราะตามคำ พิพากษาคดี Sony ศาลได้เปิดช่องให้การใช้ Betamax ไม่ผิดกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์เนื่องจากการใช้ เปลี่ยนเวลารับชมรายการ (time shifting) ถือเป็น การใช้งานโดยชอบธรรมที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมาย แต่ DMCA หมวดที่ 1201 ไม่ได้วางข้อยกเว้นการ ลัดมาตรการป้องกันไว้ในกรณีใดๆ เลย นั้นหมายถึง ผู้ประกอบการสามารถคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ของตนเองได้สูงสุดหากมีมาตรการป้องกัน

²⁶ RealNetworks, Inc. v. DVD Copy Control Association N.D. Cal. (2009)



(technological measure) โดยสามารถออกแบบมาตรการป้องกันดังกล่าวโดยกีดกันมิให้ผู้ใช้งานสามารถใช้สิทธิที่ได้รับควบคุมครองตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ อาทิ การใช้งานโดยชอบธรรม (fair use) ใช่หรือไม่ การออกกฎหมายเช่นนี้เป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สินค้าลิขสิทธิ์โดยไม่สมควรหรือไม่ รัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองการพัฒนาทางเทคโนโลยีมากกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้สินค้าลิขสิทธิ์หรือไม่

ii. โครงข่ายการแบ่งปันไฟล์แบบเพียร์ทูเพียร์ (peer-to-peer file sharing network)

การแบ่งปันไฟล์แบบเพียร์ทูเพียร์ หรือ P2P เป็นระบบการแบ่งปันไฟล์ที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในปัจจุบันเพราะมีประสิทธิภาพสูง รวดเร็ว รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแบ่งปันไฟล์ชนิดต่างๆ อย่างหลากหลาย สามารถแบ่งปันไฟล์จากตนเองและผู้อื่นโดยไม่ต้องพึ่งเซิร์ฟเวอร์กลางที่จะต้องทำหน้าที่เก็บข้อมูลรอการร้องขอตลอดเวลา อีกทั้งเป็นการโครงข่ายการแบ่งไฟล์ระหว่างผู้ใช้โดยตรง สามารถทำได้ด้วยตนเองและปราศจากค่าใช้จ่าย การกำเนิดของโครงข่ายการแบ่งปันไฟล์แบบ P2P นี้ เปรียบดังฝันร้ายของผู้ประกอบกิจการสินค้าดิจิทัล เนื่องจากหากไม่ปรากฏว่ามีเซิร์ฟเวอร์ที่เป็นสถานที่ดำเนินการแบ่งปันข้อมูล การตรวจตราการละเมิดลิขสิทธิ์ของสินค้าน่าจะทำได้ยากมากขึ้น อีกทั้งเนื่องจากเป็นลักษณะการดำเนินการจากผู้ขายรายหนึ่งไปสู่ผู้ใช้รายหนึ่ง การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์จึงประกอบไปด้วยผู้ต้องหา รายย่อยจำนวนมากซึ่งส่งผลให้ต้นทุนในการ

ดำเนินการทางกฎหมายให้แก่เจ้าของลิขสิทธิ์เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุดังกล่าวเจ้าของลิขสิทธิ์จึงมองหามาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมการละเมิดลิขสิทธิ์ของสินค้าตน โดยเฉพาะการพยายามเอาผิดกับผู้ให้บริการซึ่งเป็นเจ้าของเทคโนโลยีการแบ่งปันไฟล์แบบ P2P ซึ่งแม้จะเป็นเพียงสื่อกลางหรือตัวกลาง (intermediary) ระหว่างผู้ใช้ แต่ก็เป็นผู้สำคัญที่จะสามารถควบคุมดูแลป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ให้บริการได้ ในหลายกรณี ผู้ให้บริการดังกล่าวจำต้องตกเป็นจำเลยในคดีความระหว่างเจ้าของลิขสิทธิ์และผู้ให้บริการของตนที่ไปละเมิดลิขสิทธิ์

ตัวอย่างคดีในหัวข้อนี้ ศาลเขตเหนือแห่งแคลิฟอร์เนียได้เคยวางหลักการพิจารณาความรับผิดของตัวกลางในกรณีความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ไว้ในคดี *RTC v. Netcom*²⁷ โดยกล่าวถึงความรับผิดที่เป็นไปได้ทั้งหมดสามแบบคือ ความรับผิดโดยตรง (direct infringement) และความรับผิดของตัวกลางอีกสองประเภทคือ ฐานผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) และความผิดแบบเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ (vicarious copyright infringement) โดยศาลวางหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาไว้หลายประการและเป็นที่ยอมรับในศาลอื่นๆ ที่นำไปปรับใช้ตาม ดังต่อไปนี้

1. ความรับผิดโดยตรง (direct infringement) มีองค์ประกอบคือ ตัวกลางจะต้องมีการดำเนินการ ที่เป็นการละเมิดโดยตรง (affirmative action)

²⁷ *Religious Technology Center v. Netcom On-Line Communication Services, Inc.*, 907 F. Supp. 1361 (N.D. Cal. 1995)



2. สถานผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) มีองค์ประกอบคือ ตัวกลางจะต้องทราบถึงการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว

3. ความผิดแบบเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดชอบ (vicarious copyright infringement) มีองค์ประกอบคือ ตัวกลางจะต้องได้รับประโยชน์ทางการเงินโดยตรงจากการละเมิดดังกล่าว และตัวกลางมีอำนาจในการดูแลควบคุมการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าวมิให้เกิดขึ้นได้

คดีที่น่าสนใจในเรื่องนี้คือคดี A&M Records v. Napster²⁸ โดย Napster เป็นผู้พัฒนาโปรแกรมเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้เพื่อสามารถดำเนินการแบ่งปันไฟล์ผ่านระบบ P2P ระหว่างกัน ส่วนสำคัญที่ผู้เขียนอยากให้อ่านสังเกตคือรูปแบบของสถาปัตยกรรมของโปรแกรมนี้ กล่าวคือ Napster ได้จัดทำเซิร์ฟเวอร์กลางเพื่อจัดเก็บดัชนีของไฟล์ที่ถูกเก็บไว้ในเรื่องของผู้บริการรายต่างๆ เมื่อผู้ใช้บริการรายหนึ่งๆ ต้องการไฟล์ใดๆ โปรแกรม Napster ของผู้ใช้ก็จะส่งคำร้องขอตรวจสอบดัชนีของไฟล์ทั้งหมดที่เซิร์ฟเวอร์กลางของ Napster ว่าไฟล์ที่ต้องการอยู่ที่ใดบ้าง เซิร์ฟเวอร์ของ Napster ก็จะแจ้งหมายเลขที่อยู่ IP address ของเครื่องคอมพิวเตอร์ประจำบ้านที่ได้รับแจ้งว่ามีไฟล์ที่ต้องการอยู่ หลังจากนั้นเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้ต่างๆ จะดำเนินการเชื่อมต่อกันเองและจัดส่งและรับไฟล์ที่ต้องการระหว่างกันโดยตรง ข้อสังเกตสำคัญคือไฟล์ดังกล่าวไม่ผ่านเซิร์ฟเวอร์ของ Napster เลย

แต่เซิร์ฟเวอร์นี้เป็นแหล่งเก็บดัชนีและที่อยู่ของไฟล์ทั้งหมดของผู้ใช้บริการโปรแกรม Napster ทั่วโลก

ต่อมาบริษัทเจ้าของลิขสิทธิ์ดนตรีหลายบริษัท²⁹ ร่วมกันเป็นโจทก์ฟ้อง Napster และผู้ใช้เป็นคดี Class action ในฐานละเมิดลิขสิทธิ์ฐานเผยแพร่ ทำซ้ำ ดัดแปลง ส่งต่อซึ่งดนตรีที่ตนมีลิขสิทธิ์ ศาลอุทธรณ์เขตเก้าแห่งสหรัฐอเมริกาได้แบ่งประเด็นพิจารณาในคดีนี้ออกเป็นสองส่วนคือ ความรับผิดของผู้ใช้โปรแกรม Napster และความรับผิดของผู้ผลิตโปรแกรม Napster ในส่วนแรกศาลมีข้อพิจารณาว่าการใช้โปรแกรม Napster เพื่อแบ่งปันไฟล์ของผู้ใช้ เข้าข่ายยกเว้นการละเมิดกฎหมายลิขสิทธิ์ตามหลักการใช้งานโดยชอบธรรม (fair use doctrine) หรือไม่

ในชั้นแรก Napster สู้ว่าไฟล์เพลงที่เผยแพร่เป็นเพียงตัวอย่าง (sampling) อีกทั้งเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสื่อดนตรีจาก CD เป็นไฟล์เพื่อใช้ในอุปกรณ์เล่นเพลงเคลื่อนที่ ข้ออ้างนี้เรียกว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อการใช้งาน (space shifting) ศาลเห็นว่าข้ออ้างดังกล่าวฟังไม่ขึ้นเนื่องจากไฟล์เพลงเกือบทั้งหมดที่ทำการเผยแพร่เป็นไฟล์เพลงที่มีลิขสิทธิ์ ผู้ใช้ทำการเผยแพร่เพลงทั้งเพลงหรือทั้งอัลบั้มโดยมิได้ทำการตัดให้สั้นเพื่อให้มีลักษณะดังเช่นตัวอย่างไม่ ส่วนการเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อการใช้งานก็มีใช่เป็นการใช้งานส่วนตัว แต่เป็นการแบ่งปันให้แก่ผู้ที่มีได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับสินค้าลิขสิทธิ์ดังกล่าวอย่างถูกต้อง ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อแก้ต่างจึงฟังไม่ขึ้น

²⁸ A&M Records, Inc. v. Napster, Inc., 239 F.3d 1004 (Ninth Circuit, 2001)

²⁹ รายชื่อของโจทก์ในคดี ประกอบไปด้วยบริษัทยักษ์ใหญ่ ในวงการบันเทิง รายละเอียดโปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/A%26M_Records,_Inc._v._Napster,_Inc.#Plaintiffs



ในสวนที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าสนใจทางด้านการกำกับดูแล คือส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของผู้พัฒนาและให้บริการ Napster ในคดีนี้ศาลได้แบ่งพิจารณาความผิดของบริษัท Napster ออกเป็นสองส่วนกล่าวคือ ความรับผิดแบบผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) และความผิดแบบเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ (vicarious copyright infringement) จากที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น ความผิดแบบผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) มีองค์ประกอบความผิดสองประการคือ ทราบถึงการกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องในสาระสำคัญในการกระทำความผิดนั้น เมื่อความปรากฏว่าเซิร์ฟเวอร์ของ Napster ได้จัดทำดัชนีไฟล์ที่จะสามารถมีการแบ่งปันได้ผ่านโปรแกรม Napster ดังนั้น Napster ย่อมทราบถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ที่มีขึ้นจากโปรแกรมของตน พร้อมทั้งการที่ Napster ละเลยไม่ลบข้อมูลดัชนีไฟล์ที่มีการละเมิด ย่อมเป็นการเชื่อได้ว่า Napster ทราบดี แต่ปล่อยให้มีการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าว นอกจากนี้การที่ Napster ได้จัดให้มีเซิร์ฟเวอร์เพื่อรวบรวมดัชนีไฟล์พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้งานสามารถเข้าตรวจค้นดัชนีได้ตลอดเวลา ย่อมเป็นการที่ Napster มีส่วนเกี่ยวข้องในสาระสำคัญของการกระทำความผิด ด้วยเหตุดังกล่าว Napster จึงมีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement)

ในฐานความผิดที่สองคือ ความผิดแบบเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ (vicarious copyright infringement) มีองค์ประกอบทางกฎหมายคือ เป็นผู้มีความสัมพันธ์ในเชิงที่ได้รับความนิยมทางการเงินอันเป็นผลจากการละเมิดลิขสิทธิ์ และเป็นผู้มีอำนาจดูแลควบคุมกิจกรรมดังกล่าว เมื่อความปรากฏว่า Napster เป็นผู้ได้รับประโยชน์ทางการเงินโดยตรงจากการจัดให้มีการแบ่งปันไฟล์ที่ละเมิดลิขสิทธิ์เนื่องจากการปล่อยให้มีความผิดลิขสิทธิ์ เป็นการทำให้ฐานลูกค้าใช้บริการเพิ่มมากขึ้น (สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาคดี *Fonovisa v Cherry Auction*³⁰) โดยรายได้จากการดำเนินการของ Napster แปรผันตามจำนวนของผู้ใช้บริการในอนาคต ในส่วนอำนาจดูแลควบคุม Napster เป็นผู้รวบรวมดัชนีไฟล์ต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจในการจัดการ ปรับแก้ ตัดออกซึ่งดัชนีที่เก็บไว้ในเซิร์ฟเวอร์ของตน ดังนั้น Napster จึงมีอำนาจดูแลควบคุมเมื่อเป็นเช่นนี้ Napster ย่อมมีความผิดแบบเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ (vicarious copyright infringement)

ผลของคำพิพากษาทำให้ Napster ต้องปิดปรับปรุงตนเองชั่วคราวและไม่อาจได้รับความนิยมนได้เช่นเดิม ทั้งนี้หากผู้อ่านสังเกตถึงหลักเหตุผลที่ศาลนำมาใช้เพื่อเอาผิด Napster ผู้อ่านจะพบว่าจุดบกพร่องที่สุดของ Napster คือการใช้ระบบ P2P แต่ยังคงจัดให้มีเซิร์ฟเวอร์ของตนในการจัดเก็บดัชนีไฟล์ ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ตัว Napster เองต้องร่วมรับผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งเป็นความผิด

³⁰ *Fonovisa, Inc. v. Cherry Auction, Inc.*, 76 F.3d 259 (9th Cir. 1976)



โดยตรงของผู้ใช้บริการ ด้วยข้อสังเกตดังกล่าว ผู้ให้บริการรายอื่นๆ ซึ่งต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในตลาดการให้บริการโครงข่ายแบ่งปันไฟล์แบบ P2P จึงได้พยายามออกแบบโครงสร้างสถาปัตยกรรมของโปรแกรมให้แตกต่างออกไปจาก Napster (ซึ่งในขณะนั้น Napster เป็นผู้ให้บริการรายใหญ่ที่สุดในตลาดที่มีมูลค่าสูง) เพื่อให้ตนไม่ต้องร่วมรับผิดชอบละเมิดลิขสิทธิ์

ผู้ทำขิงที่พยายามเข้ามาตีส่วนแบ่งตลาดที่กระจัดกระจายจากการที่ศาลสั่งให้ปิด Napster คือ Aimster ซึ่งเป็นบริการเสริมพิเศษของ AOL ภายใต้ชื่อ AOL Instant Messenger (AIM) ทั้งนี้ Aimster ได้มีการออกแบบโครงสร้างสถาปัตยกรรมในการให้บริการแบ่งปันไฟล์แบบ P2P ในลักษณะที่ยังมีการจัดตั้งเซิร์ฟเวอร์กลางอยู่ เพียงแต่เซิร์ฟเวอร์กลางของ Aimster นี้จะจัดเก็บเฉพาะข้อมูลจำนวนและรายชื่อคอมพิวเตอร์ที่ออนไลน์อยู่ในปัจจุบัน และไม่ทำการจัดเก็บรายละเอียดอื่นใดเกี่ยวกับไฟล์ที่มีการแจกจ่ายผ่านโครงข่าย P2P ทั้งนี้กระบวนการในการแบ่งปันไฟล์ของ Aimster เริ่มจากการที่ผู้ใช้ที่เป็นผู้ร้องขอไฟล์ดำเนินการส่งคำร้องจำนวนและตำแหน่ง (IP address) ของคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้รายอื่นๆ ที่ออนไลน์อยู่ ณ ขณะนั้นไปที่เซิร์ฟเวอร์กลางของ Aimster ต่อมาเซิร์ฟเวอร์จะจัดส่งรายชื่อและตำแหน่งให้แก่ผู้ร้องขอจากนั้นผู้ร้องขอจึงจะส่งคำร้องขอไฟล์ไปสู่คอมพิวเตอร์ของผู้ใช้รายอื่นๆ ที่ออนไลน์โดยตรง โดยหากในคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้รายอื่นมีไฟล์ดังกล่าว คอมพิวเตอร์นั้นก็จะเริ่มติดต่อกับคอมพิวเตอร์ที่ร้องขอไฟล์และทำการจัดส่งไฟล์ให้

ผ่านกระบวนการเข้ารหัสของ Aimster

โดยการออกแบบโครงสร้างสถาปัตยกรรมดังกล่าว เมื่อมีคำร้องไปสู่ศาลอุทธรณ์เขตเจ็ดแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษา Richard Posner จึงมีคำวินิจฉัยว่าแม้ Aimster จะไม่สามารถตรวจตราควบคุมดูแลการแลกเปลี่ยนไฟล์ระหว่างผู้ใช้งานเพราะสถาปัตยกรรมของ Aimster แต่ก็ เป็นผลจากการที่ Aimster ได้จงใจที่จะละเลย (willful blindness) ไม่ควบคุมดูแลกิจกรรมบนโครงข่าย Aimster เหตุนี้จึงไม่สมควรที่จะให้จำเลยสามารถอ้างเหตุ ความไม่สามารถควบคุมดูแลได้ดังกล่าวเป็นข้อต่อสู้ของตน นอกจากนี้ความปรากฏว่า Aimster ยังได้จัดให้มีบริการพิเศษที่เรียกว่า Club Aimster (ซึ่งจะต้องเสียค่าบริการประมาณ 4.95 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สมาชิกรับทราบความเคลื่อนไหวของไฟล์เพลงที่ได้รับความนิยมที่จะแบ่งปันมากที่สุด 40 อันดับ ทั้งนี้ไฟล์เพลงทั้งหมดในอันดับเพลงยอดนิยมเป็นเพลงที่มีลิขสิทธิ์ทั้งสิ้น ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงอื่นๆ ไม่ต่างจากกรณีคดี Napster จำเลยในกรณีนี้ จึงมีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) เช่นเดียวกันในคดี Napster

ต่อมาได้เกิดคดีสำคัญที่วางรากฐานทางกฎหมายให้แก่ความรับผิดของตัวกลาง คือ คดี MGM Studios v. Grokster³¹ ซึ่งเป็นคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา โดยเกี่ยวข้องกับจำเลย บริษัท Grokster และบริษัท Streamcast ซึ่งเป็นผู้ให้บริการแบ่งปันไฟล์แบบ P2P ที่มีการออกแบบโครงสร้างสถาปัตยกรรมแบบ

³¹ *MGM Studios, Inc. v. Grokster, Ltd.* 545 U.S. 913 (2005)



ปราศจากเซิร์ฟเวอร์กลาง แต่สร้างระบบกระจาย การทำดัชนีไปสู่เครื่องของผู้ใช้บริการแบบสุ่ม ทั้งนี้ เครื่องที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเครื่องเก็บดัชนีเรียกว่า Supernode ซึ่งจะมีกระจัดกระจายไป (พึงสังเกตุว่า เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ทำหน้าที่เป็น Supernode เป็น เครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้บริการๆ ทั่วไป ไม่อยู่ในการควบคุมของ Grokster) ทั้งนี้ เมื่อมีผู้ใช้บริการ รายหนึ่งรายใดร้องขอไฟล์จากโปรแกรม Grokster ในคอมพิวเตอร์ของตน คำขอไฟล์นั้นจะถูกส่งตรงไปที่เครื่อง Supernode ต่างๆ เพื่อถามหาตำแหน่งของ ไฟล์ดังกล่าว เมื่อ Supernode ตรวจสอบดัชนีไฟล์แล้ว พบว่าเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องใดมีไฟล์ที่ต้องการ Supernode ก็จะส่งตำแหน่งของเครื่องคอมพิวเตอร์ ดังกล่าวกลับไปหาผู้ร้องขอเพื่อให้ดำเนินการเชื่อมต่อ และแบ่งปันไฟล์โดยตรง โปรดสังเกตุว่า Grokster พยายามแก้ไขความบกพร่องของ Napster และ Aimster ในหลายๆ จุดอันทำให้ทั้งคู่ต้องรับผิดในฐานะ ตัวกลาง

โจทก์ในคดีนี้ นำโดย Metro-Goldwyn-Mayer Studio และผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม บันเทิงรายใหญ่จำนวน 28 บริษัท (ต่อไปเรียกรวม กันว่า MGM) ร่วมกันฟ้อง Grokster ในฐานะความผิด เป็นผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำ ความผิด (contributory copyright infringement) เช่นเดียวกับ Napster และ Aimster ประเด็นที่น่าสนใจในคดีนี้คือ Grokster ไม่ต่อสู้ว่าตนอยู่ในตำแหน่งที่มีความรับผิด แบบตัวกลาง แต่ได้ยกข้อต่อสู้ตามคดี Sony USA v. Universal City Studio³² หรือ Sony Defense กล่าวคือ

โปรแกรม Grokster มีขีดความสามารถที่จะนำมาใช้ อย่างไม่ละเมิดลิขสิทธิ์และการใช้นั้นมีผลต่อการค้า สินค้าดังกล่าวอย่างมาก (significant non-infringing use) ดังนั้น Grokster ย่อมพ้นจากความรับผิดของ ตัวกลาง (intermediary liability) ในความผิดฐาน ละเมิดลิขสิทธิ์ (หรือพูดง่ายๆ ว่าเข้าช้อยกเว้น) ศาลอุทธรณ์เขตเก้าแห่งสหรัฐอเมริกาเห็นด้วยกับ ข้อแก้ต่างดังกล่าวและชี้ขาดว่า Grokster ไม่มีความผิด แบบตัวกลาง ในฐานะสนับสนุนส่งเสริมการกระทำ ความผิด (contributory copyright infringement) โจทก์ MGM จึงฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ขึ้นสู่ ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา

ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา โดย ผู้พิพากษา Souter ได้พิจารณาการตีความคดี Sony เสียใหม่และพิพากษาว่าศาลอุทธรณ์เขตเก้าแห่ง สหรัฐอเมริกาตีความ Sony Defense ไว้กว้างเกินไป โดยศาลฎีกามองว่าความผิดฐานเป็นผู้ร่วมสนับสนุน ส่งเสริมการกระทำ ความผิด (contributory copyright infringement) เป็นความผิดที่ต้องการเจตนาในการ ละเมิดลิขสิทธิ์ (intent) โดยหากพบว่ามีเจตนา ดังกล่าว ผู้ผลิตสินค้านี้ย่อมต้องรับผิดในฐานะตัวกลาง (intermediary liability) ทั้งนี้การพิสูจน์ว่าสินค้าหรือ บริการใดๆสามารถถูกนำมาใช้อย่างไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (significant non-infringing use) หรือไม่นั้น เป็นข้อพิสูจน์ เพื่อพิจารณาถึงความมีเจตนาในการละเมิดลิขสิทธิ์ กล่าวคือ หากสินค้าหรือบริการใด ไรซึ่งจากความ สามารถในการใช้อย่างไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (no non-infringing use) สินค้านั้นย่อมมีเจตนาที่จะละเมิด

³² Sony Corp. of America v. Universal City Studios, Inc., 464 U.S. 417 (1984) ผู้เขียนอธิบายโดยละเอียดไปแล้วในส่วนที่ว่าด้วย อุปกรณ์อัดวีดีโอภายในบ้าน (home video recording device)



ลิขสิทธิ์ผูกติดไปด้วย (intent imputed) โดยผลของคำพิพากษาคดี Sony ในทางกลับกัน แต่หากสินค้านั้นมีความสามารถที่จะนำมาใช้โดยไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (significant non-infringing use) สินค้านี้จะถือว่าไม่ถูกผูกเจตนาที่จะละเมิดลิขสิทธิ์ (no intent imputation) ติดไปด้วยโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ ศาลพิจารณาพบว่าคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดี Sony เป็นเพียงการสร้างหลักเกณฑ์ในข้อสมมุติฐานว่าผู้ผลิตสินค้ามีหรือไม่มีเจตนาในการกระทำการละเมิดลิขสิทธิ์ หากสินค้านั้นใด ๆ มีความสามารถที่จะนำมาใช้โดยไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (significant non-infringing use) แล้วย่อมสามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดของตัวกลางได้โดยสมบูรณ์ไม่ ศาลสามารถนำหลักฐานแวดล้อม (circumstantial evidence) อื่นๆ มาประกอบการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ถึงเจตนาของผู้ผลิตสินค้าว่ามีเจตนาที่จะละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่

ในคดีนี้ ศาลพิจารณาถึงหลักฐานแวดล้อมอื่นๆ ที่มีความยกขึ้นมา ดังต่อไปนี้

- จำเลยทำการส่งเสริมการขายโดยยกว่าตนเป็นทางเลือกใหม่ของ Napster โดยปรากฏคำโฆษณา อาทิ “Grokster’s name is an apparent derivative of Napster” และ Streamcast ได้มีการจัดทำรายการส่งเสริมการขายที่อ้างถึงการเป็นทางเลือกใหม่แทนที่ Napster

- จำเลยมีความตั้งใจที่จะให้มีการใช้ อย่างผิดกฎหมาย โดยสามารถพบได้จากเอกสารบันทึกข้อความภายในของบริษัท
- จำเลยใช้ความพยายามที่จะชักจูงลูกค้าจากเว็บไซต์ของ Napster มาสู่เว็บไซต์ของตน
- โครงสร้างทางธุรกิจของจำเลย ต้องพึ่งพารายได้จากการโฆษณา ดังนั้นรายได้ของจำเลยย่อมแปรผันไปตามจำนวนของผู้ใช้บริการ อันเห็นได้ว่าจำเลยมีแรงจูงใจที่เรียกผู้ให้บริการให้ได้มากที่สุด
- จำเลยไม่มีการวางระบบควบคุม ตรวจตราการแลกเปลี่ยนไฟล์ (no filtering)

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมด ศาลฎีกาจึงมีมติไม่เป็นเอกฉันท์ว่า Grokster ไม่อาจอ้าง Sony defense ได้และมีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement)³³ ทั้งนี้ผู้พิพากษารายอื่นๆ มีความเห็นที่แตกต่างไปในส่วนของคำวินิจฉัย อาทิ บางท่าน³⁴ เห็นว่า Grokster ไม่สามารถอ้าง Sony Defense ได้เพราะไม่ได้พิสูจน์ถึงความสามารถที่จะนำมาใช้โดยไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (significant non-infringing use) อย่างพอเพียง ในขณะที่อีกฝ่าย³⁵

³³ เนื่องจากยังไม่มีการพิสูจน์ในประเด็นนี้ ว่าเข้าองค์ประกอบตามกฎหมายของฐานความผิดฐานเป็นผู้ร่วมสนับสนุนส่งเสริมการกระทำความผิด (contributory copyright infringement) เพราะ Grokster อ้าง Sony defense เสียก่อน กรณีนี้จึงย้อนกลับไปเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้นที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

³⁴ ผู้พิพากษา Ginsburg ร่วมกับ Rehnquist และ Kennedy

³⁵ ผู้พิพากษา Breyer ร่วมกับ O’Connor และ Stevens



มองไปที่ปริมาณของความสามารถที่จะนำมาใช้อย่างไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (significant non-infringing use) ว่า Grokster มีความสามารถดังกล่าวเปรียบเทียบกับของ Betamax ดังนั้นจึงสมควรได้รับการปกป้องตาม Sony Defense

ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนอยากให้ผู้่านพิจารณาคือปฏิสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและการพัฒนาทางเทคโนโลยีในการแบ่งปันไฟล์แบบ P2P จะเห็นว่าในตอนต้นจากคดี Sony คำตัดสินของคดีเป็นไปในลักษณะที่เป็นการปกป้องการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ กล่าวคือหากสิ่งประดิษฐ์ใดๆ มีความสามารถที่จะนำมาใช้อย่างไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ (significant non-infringing use) ย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดของตัวกลางไปโดยปริยาย แต่ต่อมากฎหมายได้ทำการล้อมกรอบให้การพัฒนาทางเทคโนโลยีมีความกระชับมากยิ่งขึ้นจนในท้ายที่สุดก็มาถึงคำพิพากษาในคดี Grokster ซึ่ง Sony defense แทบจะไม่มีประโยชน์ในการนำมาใช้กล่าวอ้างเป็นข้อต่อสู้อีกต่อไป ผู้่านเห็นว่ากรณีที่ศาลตีความเช่นนี้จะมีผลต่อไปอย่างไรต่อการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคต และความเสียหายจากการที่ศาลบั่นทอน Sony defense นี้จะส่งผลต่อการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่อไปหรือไม่

iii. การออกแบบอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

ในส่วนนี้ผู้เขียนขอกล่าวย้อนไปถึงส่วนต้นของบทความนี้ที่ได้มีการกล่าวถึงการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานสืบสวนในการเข้าตรวจค้น

และจับกุม (searches and seizures) ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญสหรัฐในส่วนบทแก้ไขที่สี่ (the fourth amendment of the United States Constitution) ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานจะต้องได้รับหมายค้นหรือหมายจับจากศาลเสียก่อน แล้วแต่กรณี เนื่องด้วยความจำเป็นในการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวเมื่อมีการออกแบบอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการรับส่งสัญญาณโทรศัพท์ใหม่ๆ สภาคองเกรสก็ได้เคยใช้อำนาจนิติบัญญัติของตนเข้าแทรกแซงการออกแบบดังกล่าวและพยายามมีอิทธิพลต่อการออกแบบอุปกรณ์นั้นๆ

ตัวอย่างการแทรกแซงดังกล่าวอาทิ ในภายหลังจากที่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาในคดี Katz v. United States³⁶ สภาคองเกรสได้มีการออกกฎหมายเพื่อวางกระบวนการในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการขออนุญาตเพื่อดำเนินการดักฟังโทรศัพท์ ซึ่งเรียกกันในนาม Title III³⁷ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการตามกฎหมายที่สภาคองเกรสได้วางไว้และจะทำการต่ออุปกรณ์ดักฟังไว้ที่ส่วนวงจรส่วนท้องถิ่น (local loop) ซึ่งเป็นส่วนการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายของผู้ให้บริการโทรศัพท์บ้านแบบพื้นฐาน (fixed-line telephony) และส่วนโครงข่ายย่อยภายในบ้านที่ปักอาศัย ต่อมาในยุคที่ Bell Systems ถูกสั่งให้มีการแยกกิจการ (divestiture) อันเนื่องมาจากการฟ้องร้องเป็นคดีผู้ขาดการแข่งขันโดยกระทรวงยุติธรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กล่าวอ้างว่าการพัฒนาของโทรศัพท์พื้นฐานระบบดิจิทัลและบริการโทรศัพท์ใหม่ๆ อาทิ

³⁶ Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967) ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ ผลของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการพัฒนากฎหมาย

³⁷ Title III แห่ง Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968 ซึ่งถูกประมวลและแก้ไขไปสู่ U.S.C. §§ 2510-2522



การโอนเลขหมายรับ (Call forwarding) และการรอสาย (call waiting) ทำให้การดำเนินการตามหมายศาลในการดักฟังโทรศัพท์ทำได้ยากลำบากมากขึ้น ต่อมาเมื่อสภาผู้แทนสหรัฐมีการเรียกให้ผู้เชี่ยวชาญซึ่งแจ้งหน่วยสืบสวนสอบสวนกลางแห่งสหรัฐ (Federal Bureau of Investigation) ได้ระบุว่าการพัฒนาทางเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รักษากฎหมายไม่สามารถดำเนินการตามหมายศาลได้อย่างเต็มที่³⁸ ซึ่งตาม Title III กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและผู้เกี่ยวข้องต้องดำเนินการจัดให้ซึ่งข้อมูล การอำนวยความสะดวก ความช่วยเหลือทางเทคนิคตามที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามหมายศาล ข้อที่น่าสังเกต คือ กฎหมายดังกล่าวมิได้มีการกำหนดโดยตรงให้แก่ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่จะต้องออกแบบและผลิตอุปกรณ์โดยไม่ขัดขวางการปฏิบัติงานที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงาน

ด้วยเหตุดังกล่าวสภาคอนเกรสจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือในทางคมนาคมแก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Communications Assistance for Law Enforcer Act of 1994 หรือ CALEA) ซึ่งมีข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมจะต้องทำให้แน่ใจว่าระบบของตนมีความสามารถทางเทคนิคในการจัดแยกออกและอำนวยความสะดวกโดยทันที ให้พนักงานรัฐสามารถดำเนินการดักฟังหรือดักการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ใดๆ ของผู้ใช้บริการของตนและช่วยให้รัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการสื่อสารและผู้สื่อสารดังกล่าว ทั้งนี้โดยเป็นไปตามหมายศาล³⁹

กฎหมายนี้ยังอนุญาตให้รัฐสามารถเรียกภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเข้ามาปรึกษาหารือร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (ตำรวจและพนักงานสืบสวน) เพื่อพัฒนามาตรฐานทางเทคโนโลยีให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้หากรัฐพบว่ามีมาตรฐานที่มีอยู่ขัดขวางการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่อาจมีคำร้องไปที่คณะกรรมการคมนาคมกลาง (Federal Communications Commission หรือ FCC) เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานของอุปกรณ์โทรคมนาคมได้

เงื่อนไขตามกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาและกลายเป็นคดีความระหว่างผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและกระทรวงยุติธรรม⁴⁰ ว่าผู้ประกอบการจะต้องผลิตอุปกรณ์ในส่วนชุมสาย (switching) ที่รองรับความสามารถ (capability) แบบใดบ้างเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ประเด็นข้อถกเถียงในเรื่องนี้ได้ขยายไปสู่อินเทอร์เน็ตเช่นเดียวกัน ถึงแม้ตามกำหนดใน CALEA จะไม่นำมาบังคับใช้กับผู้ให้บริการในกรณีให้บริการข้อมูลข่าวสาร (information services) ซึ่งเสนอบริการผลิต (generating) รับ (acquiring) จัดเก็บ (storing) เปลี่ยนแปลง (transforming) ประมวลผล (processing) ใช้งาน (utilizing) หรือจัดให้ (making available) ซึ่งข้อมูลผ่านทางบริการโทรคมนาคม⁴¹ ดังนั้น CALEA ย่อมไม่นำมาบังคับใช้กับบริการต่างๆ บนอินเทอร์เน็ต อาทิ อีเมลล์ อย่างไรก็ตามใน

³⁸ H.R. Rep. No. 103-827, at 10, 17, 31 (1994), reprinted in 1994 U.S.C.C.A.N. 3489, 3494

³⁹ 47 U.S.C. § 1002 (a) (1) (2)

⁴⁰ U.S. Telecom Ass'n v. FCC, 359 F.3d. 554, 594 (D.C. Cir. 2004)

⁴¹ 47 U.S.C. § 1001 (6), (8)



ปี ค.ศ. 2005 FCC ได้ออกคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับบริการสื่อสารทางเสียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Voice Over Internet Protocol หรือ VOIP) ว่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของ CALEA เช่นเดียวกัน⁴² (การทำคำสั่งนี้เป็นผลมาจากการร้องขอความกระจ่างจากกระทรวงยุติธรรม) คำสั่งนี้จะเริ่มมีผลภายในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2007 ให้ผู้ใช้บริการ VOIP จะต้องให้ซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์ของตนมีความสามารถในการแยกการสื่อสารเพื่อการดักการสื่อสารโดยรัฐได้ ในส่วนนี้ผู้เขียนอยากให้ผู้อ่านตระหนักถึงประเด็นความชอบธรรมทางกฎหมายของการที่กฎหมายเข้าแทรกแซงการออกแบบและพัฒนาอุปกรณ์ว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมหรือไม่ การแทรกแซงนี้อาจกระทบต่อการพัฒนาเทคโนโลยีต่อไปอย่างไรในอนาคต และเป็นการย้ายต้นทุนในการกำกับดูแลไปสู่ผู้ผลิตอุปกรณ์หรือไม่

บทสรุป

การปฏิสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนากฎหมายและการพัฒนาทางเทคโนโลยีในยุคไซเบอร์เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สิ่งสำคัญที่ผู้เขียนประสงค์จะชี้ให้ผู้อ่านได้พิจารณาจากเนื้อหาของบทความนี้ คือ ผลของการที่กฎหมายเข้าแทรกแซงวงจรการพัฒนาของเทคโนโลยี และผลที่เทคโนโลยีเข้าแทรกแซงนิติกระบวนการและการอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมควมามีพลวัตเช่นนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่หน่วยงาน

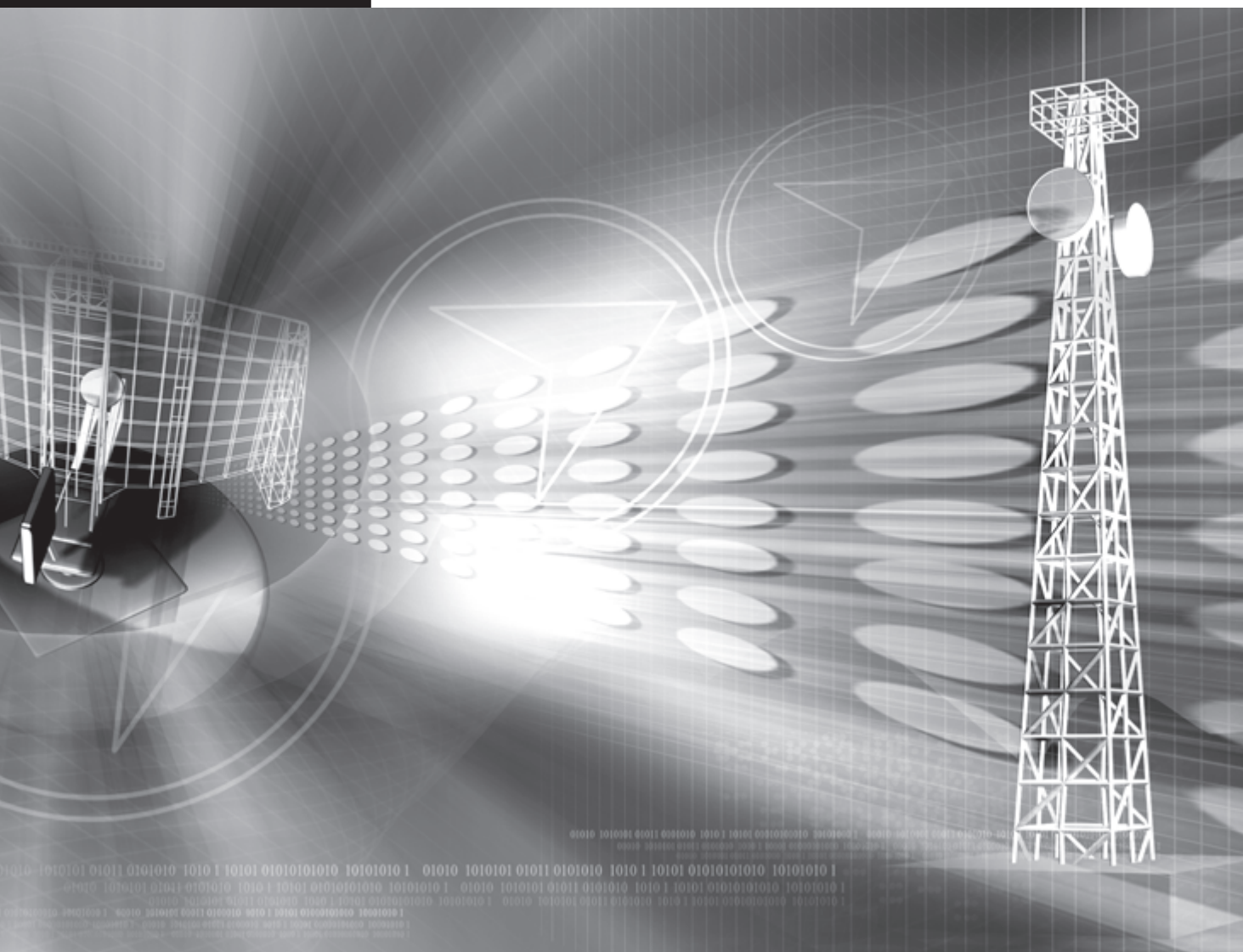
กำกับดูแล นักกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องทำความเข้าใจ ก่อนที่จะมีมาตรการเข้าแทรกแซงกลไกของอีกฝ่าย มิฉะนั้นผลของการแทรกแซงอาจส่งผลกระทบใหญ่หลวงต่อสังคมโดยรวมเกินกว่าที่เราจะสามารถจินตนาการได้ ดังปรากฏเป็นหลักฐานที่ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทความนี้

ในท้ายที่สุดนี้ ความประสงค์ของผู้เขียนในคำถามในเชิงกลยุทธ์ที่ได้ตั้งไว้ให้แก่ผู้อ่านในทุกๆ หัวข้อ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นคำถามเชิงทดสอบความคิดให้ผู้อ่านสามารถพิจารณาถึงน้ำหนักของข้อพิจารณาและปัจจัยเกี่ยวข้องต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของคำถามดังกล่าวให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้คำถามทั้งหมดมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นวิจยญาณของผู้อ่านโดยปราศจากเจตนาในการชี้นำคำตอบให้แก่ผู้อ่านแต่อย่างใด

⁴² โปรดดู *In re Communications Assistance for Law Enforcement Act and Broadband Access Services*, 20 FCCR. 14,989 (2005)



006





มาตรการคุ้มครองสิทธิการใช้คลื่นความถี่ ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม

กนกอร ฉวาง

พนักงานปฏิบัติการระดับสูง สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

จากแนวคิดที่ว่าคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า (Electronic Spectrum) เป็นทรัพยากรสาธารณะและมีจำกัด จึงต้องจัดสรรโดยรัฐและดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม (State as provider of Public Interest) และคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าเป็นทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดจึงสมควรที่ได้รับการจัดสรรอย่างจำกัดด้วย ดังนั้น รัฐจึงมีความชอบธรรมในการเข้าควบคุมการใช้ประโยชน์จากคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าดังกล่าวโดยมีเหตุผลเพื่อกระจายผลประโยชน์สู่สาธารณะ และทำให้ประเทศส่วนใหญ่ในโลกมีทฤษฎีอำนาจนิยม รวมถึงประเทศไทยด้วย ให้อำนาจรัฐในการควบคุม และจากแนวคิดดังกล่าวจึงเกิดการกำหนดนโยบายหรือควบคุมกำกับโดยอาศัยหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งจะแตกต่างจากแนวคิดในประเทศเสรีนิยม ต่อมามีความเชื่อใหม่ว่าคลื่นวิทยุสามารถทดแทนได้ โดยพัฒนาการทางเทคโนโลยีดิจิทัล จะทำให้ปัญหาการขาดแคลนคลื่นความถี่หมดไป¹ ดังนั้น รัฐจึงไม่มีความชอบธรรมที่จะจำกัดการใช้คลื่นความถี่อีกต่อไป ภาคเอกชนจึงเพิ่มการแข่งขัน นโยบายตลาดเสรีจึงได้รับการนำมาใช้อย่างมาก (Free Market) ดังนั้นหากพัฒนาการทางเทคโนโลยีสมบูรณ์ถึงตอนนั้นรัฐจะต้องกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยี และรัฐอาจจะถูกลดบทบาทในฐานะเป็นผู้จัดสรรคลื่นความถี่ แต่จะต้องเพิ่มบทบาทการกำกับมากขึ้น และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอาจถูกระงับจากหลักตลาดเสรีเพราะรัฐจะใช้เป็นข้ออ้างไม่ได้อีกต่อไป

¹ คำว่า “คลื่นความถี่” “คลื่นวิทยุ” (Radio Waves) และ “คลื่นแฮร์ตเซียน” (Hertzian Waves) เป็นคำเดียวกัน โดยบางครั้งมักจะเรียกว่า “คลื่นวิทยุ” ที่มาจากภาษาอังกฤษ คำว่า “Radio Waves” ซึ่งจะสอดคล้องกับถ้อยคำที่ปรากฏในสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) แต่ในบทความฉบับนี้จะใช้เรียกว่า “คลื่นความถี่” เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543



การที่มนุษย์รู้จักการนำคลื่นความถี่มาใช้ในกิจการโทรคมนาคม กิจการวิทยุคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ จากเทคโนโลยีรูปแบบต่างๆ ไปสู่เทคโนโลยีที่ซับซ้อน และทันสมัย ซึ่งกิจการดังกล่าวในยุคแรกๆ จะเป็นการให้บริการเพื่อการสาธารณสุขมากกว่าการพาณิชย์ ปัจจุบันการประสมประสานทางเทคโนโลยีจึงก่อให้เกิดกิจการดังกล่าวที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น และทำให้เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง เพราะความต้องการใช้งานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการต่างๆ สูงขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่สัมพันธ์กับปริมาณของการจัดสรรคลื่นความถี่ เพราะคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสาร² ที่มีอยู่อย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขของสมรรถนะทางเทคโนโลยีและทั้งการบริหารความถี่วิทยุระหว่างประเทศ และการบริหารความถี่วิทยุของประเทศและประเด็นนี้ “สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ” หรือ ITU (International Telecommunication Union) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่ประเทศสมาชิกทั่วโลก ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุ และวงจรมอดที่ 22,300 ไมล์เหนือเส้นศูนย์สูตร ซึ่งเป็นวงโคจรของดาวเทียม (Satellite Orbit) ว่าเป็น “ทรัพยากรธรรมชาติ” ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องปกป้องไม่ให้ทรัพยากรอันมีค่านี้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด และสร้างหลักประกันว่าผู้ที่ได้รับสัมปทานจะต้องนำคลื่นไปใช้อย่างเหมาะสมคุ้มค่าเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทำให้บทบาทของรัฐจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทที่สำคัญในการให้บริการโทรคมนาคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมโลกที่กำลังพัฒนาเป็นตลาดเดี่ยว การเปิดเสรีในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศและภายในประเทศ ตลอดจนการผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก จะต้องประเมินสถานการณ์ว่า แนวคิด หลักการ นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบและกระบวนการต่างๆ ซึ่งประยุกต์ใช้ในการบริหารความถี่วิทยุของประเทศในปัจจุบันได้สนับสนุนให้สอดคล้องหรือขัดขวางกระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของการพัฒนากิจการวิทยุคมนาคมหรือไม่ อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบการบริหารความถี่วิทยุของประเทศในอนาคตควรจะต้องตอบสนองให้การประยุกต์ใช้ความถี่วิทยุเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการวิทยุคมนาคมต่างๆ ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด ปราศจากการรบกวนอย่างรุนแรงซึ่งกันและกัน ตลอดจน เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กิจการวิทยุคมนาคมต่างๆ ใช้งานขององประชาคมโลกอย่างเพียงพอ และเท่าเทียมกัน และที่ผ่านมามีประเทศไทยจะมีการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ภาครัฐและเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม แต่กฎหมายไทยก็ไม่เคยมีการรับรองสถานะทางกฎหมายของคลื่นความถี่ว่ามีสถานะทางกฎหมายเช่นใด จนกระทั่ง

² คำว่า “ทรัพยากรสื่อสาร” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งมีเจตนารมณ์คุ้มครองสิทธิการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มิให้รัฐหรือเอกชนรายใดรายหนึ่งจะผูกขาดความเป็นเจ้าของได้อีกต่อไป ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจในมาตรการคุ้มครองสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ในบทความนี้จึงเริ่มต้นด้วยการนำเสนอแนวคิดของลักษณะเฉพาะของคลื่นความถี่และการบริหารคลื่นความถี่ของประเทศไทยในช่วงที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดทางด้านเทคนิคและกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจถึงสถานะทางกฎหมายของคลื่นความถี่และมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองคลื่นความถี่ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของบทความฉบับนี้

1. แนวคิดลักษณะเฉพาะของคลื่นความถี่

การศึกษาประเด็นสภาพธรรมชาติและลักษณะเฉพาะของคลื่นความถี่จะทำให้ทราบถึงการเลือกการใช้งานคลื่นความถี่อย่างเหมาะสมและถูกต้อง เพื่อลดปัญหาการรบกวนกันอย่างรุนแรงในทางเทคนิค และพัฒนาการทางเทคโนโลยีของคลื่นความถี่ที่สำคัญๆ จากวิธีง่ายๆ จนกระทั่งเกิดการประสมประสานทางเทคโนโลยี ทำให้การติดต่อสื่อสารมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น อันเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ทำให้ทราบถึงความจำเป็นต้องมีระบบและกระบวนการจัดการทางเทคนิคที่ดีและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรคลื่น

ความถี่สามารถตอบสนองหรือเกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด และมีประสิทธิภาพ

ด้วยที่คลื่นความถี่มีลักษณะการแพร่กระจายของคลื่นความถี่ในเวลาที่ต่างกัน การใช้คลื่นความถี่ยังมีขีดจำกัดด้วยปัญหาการรบกวนซึ่งกันและกัน (Interference) ระหว่างระบบวิทยุคมนาคมซึ่งใช้ความถี่วิทยุพร้อมกันในแถบความถี่วิทยุเดียวกัน และแพร่กระจายคลื่นในบริเวณเดียวกัน ทั้งนี้ หากเกิดการรบกวนระดับรุนแรง (Harmful Interference) จะเป็นสาเหตุให้การทำงานของระบบวิทยุคมนาคมต่ำกว่ามาตรฐานจนกระทั่งเกิดการรับข่าวสารผิดพลาด รับข่าวสารได้บางช่วงหรือรับข่าวสารไม่ได้เลย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการรบกวนมิได้เกิดขึ้นภายในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หรือภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่คลื่นความถี่ที่ส่งในประเทศหนึ่งอาจจะแพร่กระจายข้ามเขตแดนไปก่อให้เกิดการรบกวนระดับรุนแรงในหลายๆ ประเทศก็ได้

ดังนั้น ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติของคลื่นความถี่กรณีต่างๆ และขีดจำกัดศักยภาพทางเทคโนโลยีวิทยุคมนาคมก่อให้เกิดข้อจำกัดทางเสรีภาพของประเทศต่างๆ ที่จะใช้คลื่นความถี่ได้ตามอำเภอใจ จึงทำให้ทุกประเทศตระหนักว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารที่มีจำกัด และเป็นทรัพยากรของโลก คลื่นความถี่ไม่มีพรมแดน ทุกประเทศต้องใช้ความถี่วิทยุร่วมกัน (Sharing) ทั้งนี้ โดยการประยุกต์ใช้เทคนิคและเทคโนโลยีวิทยุคมนาคมปรับความสัมพันธ์ของคุณลักษณะทางมิติของคลื่นความถี่ทางด้านความถี่ เวลา และปริภูมิให้เหมาะสม เพื่อให้มีการใช้คลื่นความถี่ร่วมกัน (Sharing) และนำคลื่นความถี่ที่ถูกใช้แล้วมาใช้ซ้ำ (Reuse) โดยปราศจากรบกวนระดับรุนแรงตลอดจนอาศัยข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่

มาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องวิทยุคมนาคมและกระบวนการวิธีการประสานงานร่วมกัน ซึ่งมาตรการทางเทคนิคดังกล่าวจะเป็น “การบริหารคลื่นความถี่” ที่มีประสิทธิภาพ

2. การบริหารคลื่นความถี่ของประเทศไทย

ด้วยการบริหารคลื่นความถี่เป็นมาตรการทางเทคนิคที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิการใช้คลื่นความถี่ที่นานาประเทศรวมถึงประเทศไทยที่เป็นสมาชิก ITU ได้นำมาใช้ในแนวทางเดียวกัน แต่มาตรการการคุ้มครองทางกฎหมายภายในแต่ละประเทศเป็นสิ่งที่แต่ละประเทศจะกำหนดมาตรการการคุ้มครองที่แตกต่างกันได้ซึ่งกรณีของประเทศไทยในยุศปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน เป็นช่วงที่มีการออกกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่ชัดเจนและในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหารและทรัพยากรทั้งหมดของรัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ที่ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น ซึ่งรวมถึงคลื่นความถี่ด้วยเช่นกัน จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. 2478” ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกไป และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติใหม่ คือ “พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498” ซึ่งได้แยกประเภทการสื่อสารระหว่างการใช้วิทยุสื่อสารด้วยตัวนำสัญญาณกับการสื่อสารด้วยคลื่นไว้อย่างชัดเจน และมอบอำนาจในการดำเนินงานด้านวิทยุคมนาคมให้กับอธิบดีกรม

ไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้ดูแลควบคุมการใช้งานคลื่นความถี่ ดังนั้น หากหน่วยงานใดต้องการใช้งานคลื่นความถี่นั้นทำได้โดยการทำหนังสือขออนุญาตใช้ความถี่คลื่นที่ต้องการต่อกรมไปรษณีย์โทรเลขและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ควบคุมสมุดทะเบียนความถี่วิทยุของประเทศซึ่งจะมีบัญชีทะเบียนควบคุมความถี่วิทยุทุกย่านความถี่เพื่อดูในย่านความถี่วิทยุที่ประสงค์นั้น มีส่วนราชการใดบ้างจึงไว้บ้างหรือไม่เพียงใด ถ้าไม่มีก็ขอจับจองไว้เพื่อรอการอนุมัติจากกรมไปรษณีย์โทรเลข

เมื่อมีการพัฒนาการสื่อสารด้วยคลื่นความถี่มากขึ้น จึงมีการนำคลื่นความถี่มาใช้ร่วมกับการสื่อสารที่เคยมีและเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้น เช่น วิทยุโทรศัพท์ วิทยุกระจายเสียง การสื่อสารวิทยุคมนาคม และการถ่ายทอดโทรทัศน์ เป็นต้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐหลายหน่วยงานได้พัฒนาการสื่อสารในสังกัดมาใช้คลื่นความถี่มากขึ้น

ด้วยมีพัฒนาการสื่อสารโดยการใช้คลื่นความถี่ในรูปแบบต่างๆ อย่างรวดเร็ว จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ มีความต้องการใช้คลื่นความถี่มากขึ้น ทั้งในการติดต่อสื่อสารเฉพาะภายในหน่วยงานกันเอง และหน่วยงานภายนอก รวมถึงการแพร่กระจายเสียงเพื่อการประชาสัมพันธ์ และการโฆษณาหารายได้ให้กับหน่วยงาน จึงส่งผลให้การใช้คลื่นความถี่มีมากขึ้น โดยเฉพาะในเมืองหลวง จึงก่อให้เกิดการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เนื่องจากประสิทธิภาพของเครื่อง และข่ายการสื่อสารที่ไม่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่อย่างถูกต้อง หรือการจัดสรรคลื่นความถี่โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เพราะการจัดสรรคลื่นความถี่ในระยะนั้น ดำเนินการโดยการตรวจสอบคลื่นความถี่ที่ต้องการใช้งานกับสมุดบัญชีทะเบียนควบคุมความถี่วิทยุของกรมไปรษณีย์โทรเลข



เพื่อดูว่ามีหน่วยงานใดใช้งานหรือไม่ หากไม่มีก็ทำการจับจองแล้วจึงทำหนังสือขออนุญาตใช้ความถี่คลื่นวิทยุที่ต้องการต่อกรมไปรษณีย์โทรเลข ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ได้มอบอำนาจในการดำเนินงานด้านวิทยุคมนาคมให้กับอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้ดูแลควบคุมการใช้งานคลื่นความถี่

เมื่อความต้องการใช้ความถี่วิทยุสูงขึ้น ไม่สามารถสนองต่อความต้องการใช้คลื่นความถี่ของหน่วยงานต่างๆ ได้ทันท่วงที จึงทำให้เกิดการเรียกร้องต่อสภาพบริหารคณะปฏิวัติผ่านผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติโดยกระทรวงกลาโหม ในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งพอสรุปได้ว่าการจัดและบริหารความถี่วิทยุในประเทศไทยอยู่ในลักษณะที่สับสนขาดการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดและความต้องการความถี่ของส่วนราชการต่างๆ เพิ่มมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการประสานงานเรื่องการบริหารวิทยุ ไม่สามารถจัดการเรื่องนี้ได้ตามความมุ่งหมาย เพราะเหตุว่าไม่มีเครื่องมือในการควบคุมแต่อย่างใด กรมไปรษณีย์โทรเลขก็ขาดเจ้าหน้าที่และองค์ประกอบต่างๆ เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ ฉะนั้น กระทรวงกลาโหม จึงเสนอให้คณะปฏิวัติพิจารณาตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาคณะหนึ่งโดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการผู้แทนส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีก 13 ท่าน เพื่อดำเนินงานจัดการและบริหารความถี่วิทยุของประเทศให้มีประสิทธิภาพและให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการระดับชาติคณะนี้ และควรเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมอยู่ในสังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี

สภาพบริหารคณะปฏิวัติได้ประชุมปรึกษาพิจารณาข้อเสนองของกระทรวงกลาโหมแล้วมีมติเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 เห็นด้วยกับข้อเสนอมให้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นแต่ให้เปลี่ยนประธานกรรมการจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและให้เป็นผู้แทนกรมตำรวจเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 1 ท่าน กับให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาในเรื่องการเพิ่มเครื่องมือเครื่องใช้และเจ้าหน้าที่ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกรณีนี้

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สลายตัวไปหลังจากที่ได้พิจารณาสนับสนุนการตั้งสำนักงานบริหารความถี่วิทยุของกรมไปรษณีย์โทรเลขจนสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงคมนาคมก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสื่อสารโดยคลื่นความถี่ของประเทศ จึงได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการเดิมอีกครั้ง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีชื่อว่า คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2518 เห็นชอบและอนุมัติให้กระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ต่อไปนี้

1. กำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานทางเทคนิคประจำชาติให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานสากล
2. ควบคุมจัดสรรและจัดทะเบียนความถี่
3. ตรวจสอบคุณภาพของอุปกรณ์
4. วางระเบียบและวิธีบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ
5. ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงาน การออกใบอนุญาตให้ตั้งสถานี



6. ประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่ใช้วิทยุคมนาคมในประเทศทั้งหมด

อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2522 ให้ยกเลิกคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 สภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นว่าการจัดสรรความถี่วิทยุและการออกใบอนุญาตวิทยุคมนาคมตามอำนาจมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ที่ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุมและกำหนดการใช้คลื่นของสถานีวิทยุคมนาคมต่างๆ นั้นได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงได้หารือกระทรวงคมนาคมพิจารณาสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติขึ้นมาอีกทำหน้าที่กั่นกรองและควบคุมการใช้ความถี่วิทยุเพราะความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าที่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิด คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติอีกครั้ง หลังจากนั้นมา คณะรัฐบาลทุกรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบในการให้คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติไว้

นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรียังได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ พ.ศ. 2518 วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นระเบียบหลักที่มอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติพิจารณาจัดสรรและบริหารความถี่วิทยุมีการใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง และคุ้มค่า โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติดังต่อไปนี้

1. ผู้ขออนุมัติจัดตั้งเป็นส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้วิทยุคมนาคม

2. ผู้ขออนุมัติจัดตั้งเป็นเอกชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการโดยตรง โดยเป็นผู้ให้บริการแก่ส่วนราชการ ทั้งนี้ จะต้อง มีหนังสือรับรองแสดงเหตุผลและความจำเป็นจากส่วนราชการนั้นมาแสดงต่อคณะกรรมการ

3. ผู้ขออนุมัติจัดตั้งเป็นเอกชนที่มีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อสื่อสารทางวิทยุคมนาคมกับส่วนราชการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมให้คำแนะนำรายงานข้อมูลหรือขอรับความช่วยเหลือจากส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ จะต้อง มีหนังสือรับรองแสดงเหตุผลและความจำเป็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาแสดงต่อคณะกรรมการ

4. ผู้ขออนุมัติจัดตั้งเป็นเอกชนที่ดำเนินกิจการซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าเป็นประโยชน์สำคัญต่อเศรษฐกิจของชาติ

5. กิจการวิทยุสมัครเล่นตามระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ 12 ของระเบียบว่าด้วยการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ให้เอกชนที่ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งสถานีวิทยุคมนาคมตามระเบียบฯ จะต้องดำเนินการเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ยกเว้นสถานีเรือเอกชน

เมื่อได้จัดตั้งสำนักงานบริหารความถี่วิทยุของกรมไปรษณีย์โทรเลขเพื่อดำเนินงานการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลคลื่นความถี่เป็นผลสำเร็จ จึงทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงการบริหารการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดวิธีการบริหารและจัดสรรความถี่คลื่นวิทยุให้กับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไว้ ดังนี้



วัตถุประสงค์หลักของการจัดสรรคลื่นความถี่
กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ตระหนักถึงความ
สำคัญของการใช้คลื่นวิทยุเป็นอย่างดีว่าการใช้แถบ
คลื่นความถี่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคง
และการป้องกันประเทศและเป็นส่วนสำคัญในการ
ส่งเสริมความเจริญเติบโตและทางเศรษฐกิจของ
ประเทศ ดังนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้กำหนด
จุดมุ่งหมายหลักของการใช้แถบคลื่นความถี่ของ
ประเทศไว้ดังนี้

1. เพื่อความมั่นคงและการป้องกันประเทศ
กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ให้ความสำคัญ
สูงสุดต่อวัตถุประสงค์นี้และได้จัดสรรความถี่วิทยุ
จำนวนมากสำหรับกิจการด้านป้องกันประเทศ
ซึ่งทำให้เพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ
ได้เป็นอย่างดี
2. เพื่อส่งเสริมบริการวิทยุคมนาคมในประเทศ
และระหว่างประเทศให้สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว
มีประสิทธิภาพและให้บริการได้ทั่วถึง
บริการวิทยุคมนาคมทำให้ประชาชนทั่วไป
สามารถติดต่อสื่อสารทั้งด้านส่วนตัวและธุรกิจต่างๆ
เป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาประเทศจึงได้กำหนด
ความสำคัญไว้สูงเช่นกัน
3. เพื่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ
และสังคม
การสื่อสารทางวิทยุเป็นปัจจัยพื้นฐาน
ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
ประเทศจะเจริญก้าวหน้าได้รวดเร็วโดยมีระบบ
สื่อสารที่ดี
4. เพื่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
และการบังคับใช้กฎหมาย
ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การป้องกัน
และปราบปรามอาชญากรรมสามารถกระทำ

รวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยอาศัยข่ายสื่อสารทาง
วิทยุเป็นหลัก

5. เพื่อรักษาชีวิตและทรัพย์สิน
คลื่นวิทยุใช้ในการตรวจสอบและแจ้ง
เตือนภัยเกี่ยวกับอุบัติเหตุร้ายแรงต่างๆ ที่อาจจะ
เกิดขึ้น เช่น ภัยจากพายุ แผ่นดินไหว น้ำท่วม
ภูเขาไฟระเบิดและช่วยในการอพยพผู้คนเพื่อ
ป้องกันชีวิตทรัพย์สินต่างๆ ได้
6. เพื่อสนับสนุนระบบขนส่งทางบก ทางน้ำ
ทางอากาศ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
คลื่นวิทยุที่ใช้ในกิจการเคลื่อนที่รวมทั้ง
ระบบวิทยุนำทางวิทยุหาทิศทางการต่างๆ นำมาใช้
เพื่อกิจการนี้ ช่วยระบบการขนส่งให้ปลอดภัยและ
รวดเร็วยิ่งขึ้น
7. เพื่อการศึกษา การกระจายข่าวสารและ
ความบันเทิงสู่ประชาชน
ได้จัดสรรความถี่สำหรับกิจการกระจายเสียง
เพื่อการเรียกการสอนระยะไกลเพื่อการกระจาย
ข่าวสารของรัฐไปสู่ประชาชนและให้ประชาชนใน
ท้องถิ่นห่างไกลได้รับความบันเทิงโดยทั่วถึง
8. เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
การใช้คลื่นวิทยุส่วนหนึ่งจัดไว้สำหรับ
ส่งเสริมกิจการติดต่อกับประเทศต่างๆ เพื่อส่งเสริม
ความสัมพันธ์ที่ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ
9. เพื่อการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติและ
ป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้ว
ได้มีการใช้ความถี่วิทยุในการสำรวจเจาะ
หาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และใช้วิทยุในการ
ป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า
10. เพื่อส่งเสริมการวิจัย พัฒนาทางวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี



ในปัจจุบันยังมีการใช้คลื่นวิทยุด้านนี้น้อย แต่กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในอนาคต ได้กำหนดความสำคัญไว้

นอกจากนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้จัดระเบียบความถี่วิทยุ และกำหนดให้หน่วยงานที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงให้ใช้ความถี่ในย่านเดียวกัน เช่น จัดเป็น Military band, police band, band สำหรับรัฐวิสาหกิจ ที่บริการด้านสาธารณูปโภค เป็นต้น เพื่อให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้นและง่ายต่อการจัดสรรคลื่นความถี่ และการกำกับดูแล โดยได้จัดทำแผนหลักการใช้ความถี่แห่งชาติต่างๆ ซึ่งดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2521 เรื่อยมา สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. แผนจัดสรรความถี่วิทยุกระจายเสียงระบบ เอฟ.เอ็ม
2. แผนจัดสรรความถี่วิทยุโทรทัศน์
3. แผนจัดสรรความถี่วิทยุกระจายเสียงระบบ เอ.เอ็ม

นอกจากนี้ยังได้จัดเตรียมและวางแผนการจัดทำแผนความถี่วิทยุต่างๆ มากมาย ซึ่งมีบางแผนได้ดำเนินการแล้ว และบางแผนอยู่ระหว่างการแก้ไขและปรับปรุง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นงานละเอียดอ่อนต้องมีการพิจารณาขยายและระบบการสื่อสารการคำนวณทางวิชาการ ประกอบการพิจารณากำหนดความถี่และพิจารณาด้านเทคนิคอื่นๆ เพื่อให้สามารถจัดสรรความถี่ที่เหมาะสมสำหรับใช้งานก็ยังมีอุปสรรคและปัญหาบางประการทำให้งานจัดสรรความถี่วิทยุไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- การจัดสรรความถี่คลื่นวิทยุเดิมมายังไม่เป็นระเบียบและไม่เหมาะสม

- หน่วยงานที่ขอจัดสรรไม่เข้าใจวิธีการและขั้นตอนในการจัดสรรความถี่

- รายละเอียดประกอบคำขอจัดสรรความถี่ไม่ถูกต้อง หรือไม่มีรายละเอียดทางเทคนิคเพียงพอ

- ไม่มีรายละเอียดขายสื่อสารเดิมหรือไม่แจ้งเพราะถือเป็นความลับ

- การย้ายสถานีเปลี่ยนแปลงสถานที่ใช้งาน และเปลี่ยนแปลงเวลาใช้งานโดยไม่แจ้งให้ทราบ

- มีสถานีนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติ

- การเพิ่มขายสื่อสารใหม่ไม่แจ้งให้ทราบ

จากปัญหาดังกล่าว ยังก่อให้เกิดการรบกวนซึ่งกันและกันและมีการใช้ความถี่วิทยุที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้ปรับปรุงการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการที่มีมากขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยแบ่งได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1. การจัดสรรคลื่นความถี่เฉพาะส่วนบุคคล กล่าวคือ เป็นการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อใช้งานส่วนบุคคลตามที่ได้รับอนุญาต การจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวดำเนินการโดยการเริ่มวางหลักการในการพิจารณาคูณสมบัติของผู้ใช้คลื่นความถี่และระเบียบการใช้คลื่นความถี่ในลักษณะประเภทกลุ่มภารกิจเดียวกันเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุมัติผู้อื่นที่มีความประสงค์เช่นเดียวกันต่อไป ซึ่งจะเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) ก่อน แล้วกรมไปรษณีย์โทรเลขจะสามารถพิจารณาอนุมัติในการใช้คลื่นความถี่นั้นตามอำนาจมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ที่ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุมและกำหนดการใช้คลื่นของสถานีวิทยุคมนาคมต่างๆ ได้



ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา

จากการปรับปรุงการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ นั้น ทำให้เกิดความรวดเร็ว และทันความต้องการของผู้ขอใช้คลื่นความถี่ซึ่งเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีปริมาณผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่สูงขึ้น

แต่ด้วยเครื่องวิทยุคมนาคมที่ได้นำเข้ามาใช้ในประเทศไทยที่มีการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น กล่าวคือ เครื่องวิทยุคมนาคมเครื่องหนึ่งสามารถทำงานได้หลายความถี่วิทยุตามลักษณะทางวิชาการของเครื่องวิทยุคมนาคมในการกำหนดช่วงความถี่ของเครื่อง (ใช้โปรแกรมสั่งการกำหนดความถี่) หรือเรียกว่า เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) จึงทำให้สามารถปรับใช้ความถี่วิทยุจากเครื่องวิทยุคมนาคมได้โดยง่าย ก่อให้เกิดความต้องการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมที่มีลักษณะดังกล่าวอย่างแพร่หลายส่งผลให้เกิดการลักลอบใช้คลื่นความถี่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อการสื่อสารของทางราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะก่อให้เกิดการรบกวน และการรักษาความปลอดภัยทางการสื่อสาร ดังนั้น คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) จึงได้มีมติอนุญาตให้เฉพาะหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจสามารถใช้งานเครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ได้ตามระเบียบกรมไปรษณีย์โทรเลขว่าด้วยการใช้เครื่องวิทยุคมนาคม แบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2533 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และจากประสิทธิภาพในการทำงานนี้เองที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการสื่อสารของทางราชการ จึงทำให้การจัดสรรคลื่นความถี่ตั้งแต่

ปี พ.ศ. 2534 ภาครัฐได้รับการอนุมัติมากกว่าภาคเอกชนเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดการลักลอบใช้เครื่องวิทยุคมนาคม และคลื่นความถี่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายสูงเป็นอย่างมาก

เนื่องด้วยมีการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงเครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ลักษณะดังกล่าวให้ไม่สามารถปรับใช้ความถี่วิทยุได้ด้วยตนเองกล่าวคือ โปรแกรมค่าความถี่วิทยุเฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้ใช้งานลงในเครื่องวิทยุคมนาคมแล้วผู้ใช้สามารถปรับเลือกใช้ความถี่ได้เฉพาะที่ตั้งไว้ไม่สามารถใช้งานความถี่นอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาต จึงทำให้ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนและเกิดความปลอดภัยทางการสื่อสารมากขึ้น ทำให้สามารถจัดชนิดของเครื่องวิทยุคมนาคมได้ 2 ประเภท คือ

1. เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ที่ผู้ใช้สามารถปรับใช้คลื่นความถี่ได้ตามลักษณะของเครื่องวิทยุคมนาคม ซึ่งเรียกว่า เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ประเภท 1.

2. เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ที่ผู้ใช้สามารถปรับใช้คลื่นความถี่ได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตให้โปรแกรมไว้ในเครื่องวิทยุคมนาคมเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ประเภท 2.

ดังนั้น คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) จึงได้แก้ไขการกำหนดการใช้งานเครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ใหม่ ตามระเบียบกรมไปรษณีย์โทรเลขว่าด้วยการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2537 โดยให้



หน่วยงานบางหน่วยงานสามารถใช้เครื่องวิทยุคมนาคมแบบสามารถตั้งความถี่วิทยุได้เองจากเครื่องวิทยุคมนาคม (เครื่องวิทยุคมนาคมสังเคราะห์ความถี่ประเภท 1) และบุคคลหรือนิติบุคคลนอกจากนี้ใช้ได้เฉพาะเครื่องวิทยุคมนาคมสังเคราะห์ความถี่ประเภท 2 ทั้งนี้ การใช้งานเครื่องวิทยุคมนาคมแบบสังเคราะห์ความถี่ (Synthesizer) ให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติเกี่ยวกับการสื่อสาร พ.ศ. 2525

ด้วยลักษณะทางวิชาการของเครื่องวิทยุคมนาคมที่สามารถกำหนดให้ทำงานในความถี่เฉพาะที่ได้รับการจัดสรรและความหลังไหลของเครื่องวิทยุคมนาคมที่เป็นไปตามตลาดโลกมีบทบาทมากขึ้น ทำให้เครื่องวิทยุคมนาคมที่นำเข้ามาในประเทศไทยมีรูปแบบการใช้งานที่แตกต่างกันไปอย่างมากมาย เช่น ไมโครโฟนไร้สาย โทรศัพท์ไร้สาย เครื่องรับสัญญาณผ่านดาวเทียม วิทยุบังคับ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความต้องการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้กันอย่างมากมาย ดังนั้น ใน ปี พ.ศ. 2536 กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้คลาย กฎ ระเบียบ โดยการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 24 ตามความในพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เพื่อยกเลิกการควบคุมเครื่องวิทยุคมนาคมบางประเภท ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะทางวิชาการของเครื่องวิทยุคมนาคมดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการรบกวนข่ายสื่อสารอื่นอย่างรุนแรงที่อาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารได้

จากกระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้เกิดความต้องการใช้คลื่นความถี่สูงขึ้น ทั้งทางด้าน การเกษตร การอุตสาหกรรม การศึกษา การค้นคว้า ทั้งนี้ ความต้องการใช้คลื่นความถี่ที่แตกต่างกันไป บ้างก็มีความต้องการใช้

การควบคุมการผลิตทั้งการเกษตร และอุตสาหกรรม บ้างก็มีความต้องการใช้เพื่อการค้นคว้าทดลอง บ้างใช้เพื่อการสื่อสารทางธุรกิจ แต่ส่วนใหญ่มีความต้องการใช้เพื่อการติดต่อสื่อสารเฉพาะส่วนบุคคลในการพูดคุย ประกอบกับการให้บริการโครงข่ายสาธารณะอื่นไม่สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้ทั่วถึง จึงทำให้มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มีปริมาณที่มากเรื่อยมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 ถึงแม้จะมีการคลายกฎ ระเบียบ บ้างก็ตาม ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2537 กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้จัดสรรคลื่นความถี่คมนาคมในย่านความถี่วิทยุสูงมาก 78 MHz เฉพาะการติดต่อสื่อสารของประชาชน โดยประชาชน ผู้ใช้งานไม่ต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) ซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคมจะต้องมีลักษณะทางวิชาการที่สำคัญ คือ มีกำลังส่ง 1 W และมีช่องความถี่วิทยุ 40 ช่อง (78.000 - 78.975 MHz) ช่องความถี่ดังกล่าวจะถูกกำหนดลงในหน่วยความจำชนิด Read Only Memory เท่านั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกเป็นช่องทางการสื่อสาร ทั้งนี้ ได้แก้ไขเพิ่มกำลังส่งเป็น 5 W ในปี พ.ศ. 2539 เนื่องจากทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมดังกล่าวมากขึ้น และลดปัญหาการลักลอบใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและความถี่วิทยุโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากความต้องการของประชาชนยังคงมีปริมาณที่สูงมาก การจัดสรรคลื่นความถี่คมนาคมในย่านความถี่วิทยุสูงมาก 78 MHz เฉพาะการติดต่อสื่อสารของประชาชนนั้น ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ที่มากแต่จำนวนผู้ขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่นี้ลดลง ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2539



กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้จัดสรรคลื่นความถี่คมนาคมย่านความถี่วิทยุสูงมาก 245 MHz โดยมีลักษณะทางวิชาการที่สำคัญ คือ มีกำลังส่ง 5 W และมีช่องความถี่วิทยุ 40 ช่อง (245.000 - 245.975 MHz) ช่องความถี่ดังกล่าวจะถูกกำหนดลงในหน่วยความจำชนิด Read Only Memory เท่านั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกเป็นช่องทางการสื่อสารได้เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้แก้ไขการอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปใช้เครื่องวิทยุคมนาคมย่านความถี่วิทยุสูงมาก 245 MHz โดยให้มีกำลังส่งเพิ่มขึ้นแต่ไม่เกิน 10 W และขยายช่องทางการสื่อสารให้มีจำนวนมากขึ้นถึง 80 ช่อง (245.0000 - 245.9875 MHz) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ความถี่และให้ประชาชนสามารถใช้ความถี่ได้มากขึ้น นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2545 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้แก้ไขให้ราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐใช้เครื่องวิทยุคมนาคมตั้งสถานีวิทยุคมนาคมย่านความถี่วิทยุสูงมาก 78 MHz และย่านความถี่วิทยุสูงมาก 245 MHz ได้ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของหน่วย รวมทั้ง เพื่อการประสานงานกับประชาชนหรือภาคเอกชนสำหรับให้ความช่วยเหลือและรับแจ้งเหตุต่างๆ จากประชาชนหรือภาคเอกชน โดยมีสิทธิใช้ย่านความถี่วิทยุ นั้นเช่นเดียวกับประชาชน

นอกจากการติดต่อสื่อสารโดยการพูดคุยนเฉพาะส่วนบุคคลดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้นวิวัฒนาการเครื่องวิทยุคมนาคมในการเชื่อมต่อข้อมูลได้เข้ามา มีบทบาทและทำให้เกิดความต้องการในด้านธุรกิจเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2539 กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้จัดสรรคลื่นความถี่ให้ประชาชนทั่วไปใช้งานในลักษณะเป็นข่ายวิทยุคมนาคมเชื่อมโยงอุปกรณ์ต่างๆ

ย่านความถี่วิทยุ 2400 - 2500 MHz

3. การจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการให้บริการโครงข่ายสาธารณะ

นอกจากการติดต่อสื่อสารเฉพาะส่วนบุคคลแล้วนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เล็งเห็นถึงความต้องการใช้งานคลื่นความถี่ที่สูงขึ้น จึงได้ศึกษาถึงนวัตกรรมการสื่อสารในรูปแบบใหม่ที่จะก่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรคลื่นความถี่ที่มีอยู่จำกัด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2528 ได้เสนอคลื่นความถี่ในการจัดสรรเพื่อการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบตารางฝั่งย่านความถี่ 470 MHz และ 800 MHz แก่คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) เพื่ออนุมัติให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย นำไปดำเนินการจัดตั้งโครงข่ายการให้บริการดังกล่าวตามนโยบายการขยายสาธารณูปโภคด้านการสื่อสารของรัฐบาล

โครงข่ายสาธารณะดังกล่าว ทำให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้คลื่นความถี่เป็นอย่างมาก กล่าวคือ สามารถรองรับต่อความต้องการใช้คลื่นความถี่เพื่อการสื่อสารได้สูง ดังนั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2534 จึงได้จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการให้บริการสาธารณะเพิ่มเติมหลากหลายความถี่ตามระบบสากลโดยได้เสนอความเห็นขอต่อคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) ดังเช่น คลื่นความถี่ย่าน 900 MHz ย่าน 1500 MHz ย่าน 1800 MHz และย่าน 1900 MHz เป็นต้น แต่ด้วยการสร้างโครงข่ายสาธารณะในการให้บริการนั้น ต้องลงทุนสูงและความสอดคล้องกับทางการตลาด การให้บริการทั่วโลกจึงทำให้สามารถนำไปใช้ในการให้บริการได้เพียงไม่กี่ความถี่ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการให้บริการโดยภาครัฐในระยะแรกดังเช่น



การให้บริการย่านความถี่ 470 MHz และย่านความถี่ 800 MHz ซึ่งเป็นระบบอนาล็อก และด้วยข้อจำกัดทางด้านการลงทุนและการเปลี่ยนแปลงของระบบเครื่องวิทยุคมนาคมทำให้การขยายตัวของโครงข่ายสาธารณะไม่สามารถครอบคลุมได้ทุกพื้นที่จึงไม่ได้รับการตอบรับเท่าที่ควร ดังนั้น จึงได้มีการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในรูปแบบการร่วมการทำงานกับภาคเอกชนซึ่งในขั้นตอนนี้จะไม่ขอก้าวถึงวิธีการร่วมการงานเพราะนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของการดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยการร่วมการทำงานกับภาคเอกชนทำให้เกิดการขยายการให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นอย่างมากส่งผลให้เกิดความสะดวกรวมมากขึ้นในการสื่อสารจึงได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดีรวดเร็วซึ่งเห็นได้จากสถิติจำนวนเครื่องวิทยุคมนาคมโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบเซลลูลาร์ที่มีปริมาณสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม 2498 ผู้ซึ่งทำ มี ใช้ นำเข้า นำออกซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคมจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ถึงแม้ว่าจะมีการคลายกฎระเบียบบ้างก็ตาม และด้วยอัตราค่าบริการและค่าเครื่องวิทยุคมนาคมโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีราคาสูง จึงเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2534 เป็นจำนวนมากเรื่อยมา ทั้งนี้ เพื่อต้องการนำเครื่องวิทยุคมนาคมโทรศัพท์เคลื่อนที่เข้าจากต่างประเทศมาใช้งานเอง ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2543 กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้คลายกฎระเบียบเพิ่มขึ้นโดยให้เครื่องวิทยุคมนาคมโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ได้ผ่านการทดสอบรับรองตัวอย่างเครื่องวิทยุคมนาคมจากกรมไปรษณีย์โทรเลขได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตทำ มี ใช้ นำเข้า นำออก หรือค้า ซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการไหลเวียนของเครื่องวิทยุคมนาคม และทำให้ประชาชนสามารถใช้งานเครื่องดังกล่าวได้ในราคาที่ถูกลงเป็นไปตามกลไกของตลาดจึงทำให้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม 2498 เป็นจำนวนน้อยลง

ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยได้มีการปกครองทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมาตรา 40 ได้บัญญัติให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติต้องให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลประกอบกับความหลังไหลของเครื่องวิทยุคมนาคมที่เกิดนวัตกรรมผสมผสานกันระหว่างการใช้งานเฉพาะส่วนบุคคลกับโครงข่ายสาธารณะทำให้เกิดความสะดวกรวมมากขึ้นตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงทำให้เกิดความต้องการใช้เครื่องวิทยุคมนาคมมากขึ้นและเกิดความต้องการหาผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรคลื่นความถี่ที่สำคัญ คือ คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) ได้เล็งเห็นถึงความต้องการใช้คลื่นความถี่ของหน่วยงานต่างๆ สูงขึ้นภายใต้ทรัพยากรคลื่นความถี่ที่มีจำกัด และความโปร่งใสและความยุติธรรมในการจัดสรรคลื่นความถี่จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์บรรทัดฐานและกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรความถี่วิทยุซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้ความถี่วิทยุทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในการส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศด้านสังคม เศรษฐกิจ



และการเมือง รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี และกิจการวิทยุคมนาคมให้ไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมของการพัฒนากิจการวิทยุคมนาคม ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยจัดลำดับความสำคัญ ของวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางโทรคมนาคมของประเทศ และบริการ วิทยุคมนาคมสาธารณะทั้งภายในและระหว่าง ประเทศ โดยพัฒนาทั้งด้านระบบ (System) เครือข่าย (Network) และบริการ (Service) ให้ไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. เพื่อส่งเสริมการรักษาความมั่นคง และการป้องกันประเทศ

3. เพื่อส่งเสริมการป้องกันชีวิตและ ทรัพย์สิน การป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม

4. เพื่อส่งเสริมการศึกษา เผยแพร่ ข่าวสารและความบันเทิง

5. เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ

6. เพื่อส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และการ สํารวจทางวิทยาศาสตร์

7. เพื่อส่งเสริมกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ พัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ

ทั้งนี้ การพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ จะคำนึงถึงความประหยัด และประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ผู้ขอจัดสรรความถี่วิทยุจะต้องขอใช้ บริการโทรคมนาคมสาธารณะก่อนเป็นอันดับแรก เมื่อมีหลักฐานแสดงว่าไม่สามารถใช้บริการ โทรคมนาคมสาธารณะได้ จึงจะพิจารณาจัดสรร ความถี่วิทยุให้ใช้งานตามความจำเป็น

(2) การขอจัดสรรความถี่วิทยุจะต้องมี เหตุผลที่ชัดเจนแสดงว่าจะใช้ความถี่วิทยุให้มีคุณค่า อย่างแท้จริงและไม่มีทางเลือกใช้สื่อโทรคมนาคม ประเภทอื่นรวมทั้งหลีกเลี่ยงการใช้ความถี่วิทยุ ในย่านความถี่วิทยุที่มีความแออัดและคับคั่งสูง (Congestion)

(3) หน่วยงานภายใต้สังกัดเดียวกัน กระทรวงเดียวกันหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันจะต้อง ใช้ข่ายสื่อสารร่วมกันหรือความถี่วิทยุร่วมกันตาม ความเหมาะสม เมื่อไม่สามารถใช้ข่ายสื่อสารร่วมกัน หรือความถี่วิทยุร่วมกันได้โดยมีเหตุผลเพียงพอ จึงจะพิจารณาจัดสรรความถี่วิทยุให้ใช้งานเพิ่มเติม

(4) การจัดสรรความถี่วิทยุจะต้องนำ ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรไปแล้วมาใช้งานซ้ำ (Reuse) ให้มากที่สุดหรือใช้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จนกระทั่งมีหลักฐานแสดงว่าไม่สามารถใช้ความถี่ วิทยุซ้ำได้หรือได้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว จึงจะพิจารณาจัดสรรความถี่วิทยุให้ใช้งานเพิ่มเติม

(5) การจัดสรรความถี่วิทยุจะคำนึงถึง การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีวิทยุคมนาคมที่ทันสมัย ย่านความถี่วิทยุ ปริมาณข่าวสาร จำนวนลูกข่าย วิทยุคมนาคมและความเหมาะสมกับคุณค่า (Value) ของความถี่วิทยุเพื่อให้เกิดการใช้ความถี่วิทยุเป็นไป อย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ

(6) การจัดสรรความถี่วิทยุโดยใช้ความถี่ วิทยุร่วมกัน (Sharing) จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และบรรทัดฐานในการประสานงานการใช้ความถี่วิทยุ เพื่อป้องกันความถี่วิทยุรบกวนอย่างรุนแรงซึ่งกัน และกัน

(7) การจัดสรรความถี่วิทยุในลักษณะ เป็นกลุ่ม (Block Allocation) จะคำนึงถึงความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการใช้ความถี่วิทยุและการกำหนด



มาตรฐานทางเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวกับช่องเพื่อสนองความต้องการและความจำเป็นต่างๆ ของผู้ใช้ความถี่วิทยุ

(8) การจัดสรรความถี่วิทยุจะต้องสอดคล้องกับตารางกำหนดความถี่วิทยุ (Frequency Allocation Table) เงื่อนไขและกระบวนการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับวิทยุ (Radio Regulations) ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสำนักงานวิทยุคมนาคมสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU-R) ตลอดจนแผนความถี่วิทยุแห่งชาติและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(9) การจัดสรรความถี่วิทยุให้แก่กิจการวิทยุคมนาคมใดๆ ซึ่งตารางกำหนดความถี่วิทยุ (frequency Allocation Table) ของข้อบังคับวิทยุ (Radio Regulations) ได้กำหนดให้ใช้ความถี่วิทยุร่วมประเภทกิจการหลัก (Primary Service) กับกิจการวิทยุคมนาคมที่ใช้ความถี่วิทยุทั่วโลก (Worldwide) หรือกิจการวิทยุคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการเดินอากาศหรือการเดินเรือจะต้องให้ลำดับความสำคัญ (Priority) แก่กิจการเหล่านี้เป็นหลัก หรือจะต้องกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อประกันว่ากิจการเหล่านี้จะต้องปราศจากการรบกวนในการใช้ความถี่วิทยุอย่างรุนแรง

(10) การจัดสรรความถี่วิทยุบริเวณชายแดนจะต้องประกันว่าไม่ก่อให้เกิดการรบกวนอย่างรุนแรงต่อความถี่วิทยุของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการและขั้นตอนการประสานงานความถี่วิทยุกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก

(11) การจัดสรรความถี่วิทยุจะกำหนดระยะเวลาให้ใช้ความถี่วิทยุสำหรับกิจการวิทยุคมนาคมต่างๆ ครั้งละไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับ

การจัดสรรความถี่วิทยุเว้นแต่คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติเห็นควรกำหนดเป็นอย่างอื่นแล้วแต่กรณี

นอกจากการปรับปรุงการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่แล้ว ในปี พ.ศ. 2542 ได้จัดทำตารางกำหนดความถี่วิทยุแห่งชาติ (National Table of Frequency Allocations) และคำศัพท์ของกิจการวิทยุคมนาคมและคำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้องซึ่งสอดคล้องกับตารางกำหนดความถี่ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ใช้ตารางกำหนดความถี่วิทยุแห่งชาติเป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบายและการวางแผนระยะยาวของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารความถี่วิทยุรวมทั้งเพื่อให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้ประโยชน์และเป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินใจปรับปรุงแก้ไขตารางกำหนดความถี่วิทยุแห่งชาติในโอกาสต่อไป

ปี พ.ศ. 2543 ได้ตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่และวิธีการในการกำกับดูแล ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และ



กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษาวัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จึงทำให้งบประมาณปีงบประมาณไม่อาจจัดสรรคลื่นความถี่เพิ่มเติมได้ตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จึงทำให้เกิดสัญญาณภาค กล่าวคือ ความต้องการใช้ความถี่วิทยุสูงขึ้นทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนแต่ไม่อาจจัดสรรคลื่นความถี่ได้จึงทำให้เกิดผู้กระทำความผิดเพิ่มขึ้นซึ่งในช่วงเวลานี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้เพียงการคลายกฎระเบียบการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคม สถานีวิทยุคมนาคมบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตเพิ่มเติมเท่านั้น เช่น กรณีการใช้งานคลื่นความถี่ 2400 - 2500 MHz ที่ทางกรมไปรษณีย์โทรเลขได้จัดสรรให้สามารถใช้งานสำหรับเชื่อมโยงอุปกรณ์ต่างๆ โดยต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น เริ่มมีการนำเข้ามาใช้งานกันอย่างมากมายตั้งแต่ปี 2543 ความต้องการใช้เริ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการประยุกต์ผสมผสานระหว่างนวัตกรรมคอมพิวเตอร์ การสื่อสาร และเครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ กล่าวคือ เครื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่สามารถส่งงานอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ได้ เช่น การพิมพ์ การส่งข้อมูล เป็นต้น ดังนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้ทำเรื่องการยกเลิกใบอนุญาตในคลื่นความถี่ดังกล่าวในปี 2544 แต่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ในปี 2546 นอกจากย่านความถี่วิทยุ 2400 - 2500 MHz แล้วนั้น สามารถแจกแจงเครื่อง

วิทยุคมนาคมอื่นได้ดังนี้

1. เครื่องวิทยุคมนาคมที่มีลักษณะหรือที่ใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตทำ มี นำเข้า นำออก และค้าซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม
2. เครื่องวิทยุคมนาคมที่มีลักษณะหรือที่ใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตมี ใช้ และนำออกซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม
3. เครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้ความถี่วิทยุสำหรับประชาชน (Citizen Band) ย่านความถี่วิทยุ 78 เมกะเฮิร์ตซ์ และ 245 เมกะเฮิร์ตซ์ กำลังส่วนสูงกว่า 500 มิลลิวัตต์ ที่ผู้มีหรือเครื่องวิทยุคมนาคม นั้นได้รับความยินยอมให้มีหรือให้ใช้จากผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ได้รับใบอนุญาตมีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมนั้นแล้ว ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตมีหรือใช้ซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคมดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์เครื่องวิทยุคมนาคมนั้นไปให้บุคคลอื่น ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม
4. เครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้ในกิจการวิทยุสมัครเล่นที่ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตพนักงานวิทยุคมนาคมประจำสถานีวิทยุคมนาคมสมัครเล่น มีหรือใช้เครื่องวิทยุคมนาคมนั้นแล้วได้รับยินยอมให้มีหรือให้ใช้จากผู้มีกรรมสิทธิ์ที่ได้รับใบอนุญาตมีและใช้เครื่องวิทยุคมนาคมนั้นแล้วได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตมีหรือใช้เครื่องวิทยุคมนาคมดังกล่าว แต่การมีหรือใช้เครื่องวิทยุคมนาคมนั้นต้องเป็นไปตามสิทธิของประเภทใบอนุญาตพนักงานวิทยุคมนาคมประจำสถานีวิทยุคมนาคมสมัครเล่นที่ผู้นั้นได้รับ แต่ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์เครื่องวิทยุคมนาคมนั้นไปให้บุคคลอื่นซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม



5. ให้สถานีวิทยุคมนาคมโทรศัพท์ไร้สายที่ใช้ในกิจการส่วนบุคคล ความถี่วิทยุ 1900 - 1906 เมกะเฮิรตซ์ กำลังส่งออกอากาศไม่เกิน 10 มิลลิวัตต์ ได้รับยกเว้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตตั้งสถานีวิทยุคมนาคม

ทั้งนี้ เนื่องจากความถี่วิทยุดังกล่าวได้รับอนุญาตให้ใช้งานอยู่ก่อนแล้ว และเป็นความถี่ที่ใช้ในกิจการสากล เช่น เครื่องรับวิทยุคมนาคมที่ใช้ในกิจการวิทยุนำทาง (Radionavigation Service) เครื่องรับวิทยุคมนาคมในกิจการวิทยุนำทางผ่านดาวเทียม (Radionavigation-Satellite Service) เครื่องรับวิทยุคมนาคมในกิจการวิทยุหาตำแหน่ง (Radiolocation Service) หรือเครื่องรับวิทยุคมนาคมในกิจการวิทยุหาตำแหน่งผ่านดาวเทียม (Radiolocation - Satellite Service) เครื่องวิทยุคมนาคมระบบเรดาร์ (Radar application) เป็นต้น

นอกจากการคลายกฎ ระเบียบดังกล่าวแล้ว การจัดสรรคลื่นความถี่นั้นทำได้เพียงการอนุมัติความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรแล้วเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดสรรคลื่นความถี่ตามแผนความถี่วิทยุดังกล่าวข้างต้นแล้ว

อย่างไรก็ตาม การบริหารคลื่นความถี่ระดับประเทศนั้น สามารถแยกสรุป ได้ดังนี้

(1) การบริหารคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม (กรมไปรษณีย์โทรเลข - กบถ. - กทช.)

ในอดีตกรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการบริหารคลื่นความถี่ของประเทศตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม จนกระทั่งมีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงได้มีคณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) เป็นผู้กำหนดนโยบาย

การบริหารคลื่นความถี่และอนุมัติการใช้แผนความถี่วิทยุแห่งชาติโดยกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้จัดทำแผนความถี่วิทยุภายใต้การดำเนินงานของ กบถ. ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วนำเสนอแผนความถี่วิทยุให้ กบถ. อนุมัติก่อนนำแผนความถี่วิทยุมาบังคับใช้และจัดสรรคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามแผน นอกจากนี้ ปท. ยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนหน่วยงานบริหารในการประสานงานในกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคมระหว่างประเทศกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศและประเทศสมาชิกต่างๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมอีกด้วย

ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 ส่งผลให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ซึ่งเคยเป็นของ ปท. และ กบถ. หดไป เพราะได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช. กสช. และคณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณีโดย กทช. มีหน้าที่ กำหนดนโยบายจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(2) การบริหารคลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กรมประชาสัมพันธ์ - กทช. - กสช.)

การบริหารคลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั้นเริ่มต้นด้วยกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้จัดทำแผนความถี่วิทยุเพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และ กบถ. เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ จากนั้นคณะกรรมการ



บริหารกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติหรือต่อมาคือ คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และกรมประชาสัมพันธ์นำแผนความถี่วิทยุไปจัดสรรให้แก่ผู้ขออนุญาตดำเนินการสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 กล่าวคือ การอนุญาตเกี่ยวกับเครื่องส่งและการอนุญาตตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์อยู่ในข่ายควบคุมตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 โดยการดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์นั้นจะอยู่ในข่ายควบคุมตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานผู้ออกไปอนุญาตให้ดำเนินการบริการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติองค์กการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 ส่งผลให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ซึ่งเคยเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ และคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติหมดไป เพราะต้องโอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสช. และคณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี โดย กสช. มีหน้าที่กำหนดนโยบายจัดทำแผนแม่บทกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผน

ความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(3) คณะกรรมการร่วม (กสช. และ กทช.)

พระราชบัญญัติองค์กการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนด

อำนาจหน้าที่ของ กทช. ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และ กสช. ในการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่บางส่วนที่เป็นของคณะกรรมการร่วม

ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่มีดังนี้

1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

2) จัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

3) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

4) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกันทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

5) วินิจฉัยผลการตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

6) ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

7) ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ให้มี

ประสิทธิภาพ

ภาพรวมการบริหารคลิ่นความถี่

1. สภาพและปัญหาการบริหารคลิ่นความถี่

การบริหารคลิ่นความถี่ในประเทศไทยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข มาเป็นระยะเวลาช้านาน และเมื่อมีพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ออกมาใช้บังคับได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดให้สถานีวิทยุคมนาคมทุกชนิดทั้งสถานีวิทยุคมนาคมเพื่อกิจการโทรคมนาคม สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่จำเป็นต้องใช้คลิ่นความถี่ต้องขออนุญาตต่อกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขจะเป็นผู้ที่อนุญาตให้ใช้คลิ่นความถี่

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารความถี่วิทยุเมื่อปี พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ” หรือ “กบถ.” เกิดขึ้น ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารความถี่วิทยุอนุมัติแผนความถี่วิทยุย่านต่างๆ รวมทั้งพิจารณาอนุญาตให้นำความถี่วิทยุไปใช้ในกิจการโทรคมนาคมด้วย

ในขณะเดียวกันเมื่อปี พ.ศ. 2518 ก็ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ออกมาใช้บังคับอันมีผลให้พิจารณาตั้ง “คณะกรรมการบริหารกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ” หรือ “กบว.” เกิดขึ้น ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการจัดตั้ง

และดำเนินการสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งรวมทั้งการอนุญาตใช้คลิ่นความถี่เพื่อการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและได้เปลี่ยนแปลงจาก “คณะกรรมการบริหารกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ” หรือ “กบว.” เป็น “คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ” หรือ “กกช” แทน

การบริหารความถี่วิทยุในช่วงเวลาดังกล่าววิธีการจัดสรรความถี่วิทยุหรือการอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ ได้ใช้วิธีการ “มาก่อน ได้ก่อน” หรือ “First Come First Served” ทั้งนี้ เพราะเป็นช่วงที่ยังมีความถี่พอเพียงสำหรับความต้องการในการใช้งาน และยังไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมคลิ่นความถี่

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีโทรคมนาคมได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีบทบาทมากขึ้น ทำให้คลิ่นความถี่สำหรับใช้งานมีไม่เพียงพอสำหรับบางย่านความถี่หรือบางกิจการหรือในบางกรณีก็ยังไม่มีการใช้ความถี่วิทยุให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่ควร

ดังนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้กำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมคลิ่นความถี่ซึ่งมีผลอย่างสำคัญทำให้มีการใช้คลิ่นความถี่ด้วยความระมัดระวังและประหยัดมากขึ้น

2. การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา



บทบัญญัติในมาตรา 40 บัญญัติว่า

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

บทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นประวัติศาสตร์แห่งการบริหารคลื่นความถี่ของประเทศไทยที่มีการกำหนดเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

ผลจากบทบัญญัติของมาตรา 40 ดังกล่าวข้างต้นมีผลให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ขึ้นและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2543 เป็นต้นมา ทำให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ ขึ้นมา 2 องค์กร คือ

1) กทช. ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมรวมทั้งกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคมด้วย ซึ่งมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม

2547 เป็นต้นมา

2) กสช. ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ด้วยยังไม่สามารถจัดตั้ง กสช. ได้

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ มาตรา 80 ได้บัญญัติว่า ในระยะแรกที่ยังไม่มีการจัดตั้ง กสช. และ กทช. ให้บุคคลหรือหน่วยงานเดิมและกฎหมายเดิม ที่มีอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่ เช่น กรมไปรษณีย์โทรเลข กบถ. กรมประชาสัมพันธ์ กทช. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังคงมีอำนาจหน้าที่และมีผลใช้บังคับต่อไป แต่กำหนดข้อห้ามที่ไม่สามารถดำเนินการได้ 3 ประการ ได้แก่ 1) ห้ามจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ 2) ห้ามอนุญาตประกอบกิจการใหม่ และ 3) ห้ามอนุญาตประกอบกิจการเพิ่มเติม

บทบัญญัติตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างสำคัญเพราะทำให้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาที่ไม่สามารถจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่กิจการโทรคมนาคมและกิจการ



วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ได้เลย ทำให้เกิดปัญหาที่มีการละเมิดโดยใช้คลื่นความถี่โดยไม่ได้รับอนุญาตกันอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการรบกวนทั้งต่อกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การสื่อสารด้านการบิน เป็นต้น

3. แม้ว่าจะมีการจัดตั้ง กทท. ขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นมา แต่ยังมีได้มีการจัดตั้ง กสท. ก็ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ และการบริหารคลื่นความถี่ในประเทศไทยอย่างสำคัญ ทั้งนี้เพราะว่ากฎหมายกำหนดให้ “คณะกรรมการร่วม” (กสท. และ กทท.) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และจัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนความถี่วิทยุย่านต่างๆ สำหรับใช้ในกิจการโทรคมนาคมกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์ต่อไป จำเป็นต้องหยุดชะงักไปด้วย

4. ปัจจุบันมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ 2540 และให้ใช้รัฐธรรมนูญฯ 2550 ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยกำหนดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นองค์กรหนึ่งและมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ

องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ซึ่งกล่าวได้ว่าปัจจุบันการบริหารคลื่นความถี่และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิการใช้คลื่นความถี่กำลังจะโอนเป็นขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งอยู่ขั้นตอนการพิจารณาแก้ไขกฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของรัฐสภา

3. แนวคิดทางกฎหมาย

แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของคลื่นความถี่ในกฎหมายไทยไม่เคยมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนจนกระทั่งมีการบัญญัติรองรับเอาไว้ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³ และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ก็ยังคงรองรับหลักการและบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของคลื่นความถี่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีปรากฏอยู่ในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁴

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 วรรคแรก บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญฯ 2540” แทน

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 วรรคแรก บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญฯ 2550” แทน



ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดสถานะของคลื่นความถี่ให้เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการจะดำเนินการกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่จึงต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลักมิใช่เพื่อประโยชน์ของรัฐบาล หน่วยงานราชการ บริษัทเอกชนและกลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

หากพิจารณาในแง่แนวคิดทางกฎหมายจะพบว่าสิทธิในการใช้คลื่นความถี่เป็นสิทธิหรือเป็นทรัพย์สินของรัฐ⁵ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่สิทธิของผู้ได้รับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จากการจัดสรรคลื่นความถี่จากรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของผู้ได้รับการอนุญาตซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้ และหน่วยงานดังกล่าวก็สามารถนำไปแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองได้โดยตรง และไม่ว่าจะเป็นสิทธิของรัฐหรือเอกชนก็ตามย่อมต้องได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

ในที่นี้ ขอเริ่มต้นแนวคิดทางกฎหมายด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงว่า “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ” ดังนั้น จึงมีประเด็นที่

ควรพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคลื่นความถี่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับคลื่นความถี่ โดยหากพิจารณาจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายลักษณะทรัพย์ บทความนี้จะนำเสนอว่าแม้คลื่นความถี่ไม่อาจจัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน⁶ ได้ แต่สิทธิในการใช้คลื่นความถี่ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ ด้วยลักษณะของคลื่นความถี่ที่มีอยู่ทุกหนทุกแห่งแพร่กระจายไปในอากาศและอวกาศได้อย่างเสรี ไม่ถูกจำกัดโดยเขตแดนของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น ในสังคَمْระหว่างประเทศจึงถือว่าเป็นทรัพยากรสาธารณะที่เป็นสมบัติร่วมกัน คือ เป็นสิ่งที่ทุกคนสามารถใช้ร่วมกันได้แต่ไม่อาจมีใครครอบครองเป็นเจ้าของได้ โดยแนวความคิดดังกล่าวพบว่า มาจากกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งใช้เป็นหลักเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่สำคัญ 2 หลัก คือ หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยถาวรเหนือทรัพยากรธรรมชาติ (Permanent Sovereignty Over Natural Resource)

⁵ ความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 689/2541 วินิจฉัยว่า กิจการโทรศัพท์ซึ่งมีการใช้คลื่นความถี่วิทยุคมนาคม การให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ เนื่องจากคลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพย์สินของรัฐ และเรื่องเสรีจที่ 578/2535 วินิจฉัยว่าการดำเนินกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์และการดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ในระบบ UHF จะต้องใช้คลื่นความถี่วิทยุคมนาคมซึ่งเป็นคลื่นที่รัฐได้มาตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยโทรคมนาคม การดำเนินกิจการดังกล่าวจึงต้องใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น
 (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
 (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
 (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์



และหลักเรื่องทรัพย์สินมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)

จากลักษณะเฉพาะของคลื่นความถี่และแนวความคิดในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าคลื่นความถี่เป็นสิ่งที่ไม่อาจถือเอาได้ หรือการเข้าถือเอาคลื่นความถี่เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ตามกฎหมาย กล่าวคือ มนุษย์แต่ละคนหรือรัฐแต่ละรัฐไม่อาจแสดงอาการหวงกันหวงแหนคลื่นความถี่ไว้เพื่อตนหรือรัฐของตนโดยเฉพาะได้ เพราะไม่ว่าจะเป็นสิทธิของรัฐหรือสิทธิของเอกชนก็ตามย่อมจะต้องได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองทางแพ่ง การคุ้มครองทางอาญา การคุ้มครองทางปกครอง และการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยที่ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2504 และ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2530 ซึ่งจะคุ้มครองไว้ในลักษณะที่เป็นกำหนดโทษแก่ผู้ที่ทำให้เกิดการรบกวนหรือการขัดขวางต่อการใช้คลื่นความถี่ โดยการกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการสั่งริบสิ่งที่ใช้ในการกระทำความผิด และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสั่งระงับการกระทำได้ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวเป็นการคุ้มครองรัฐในแง่ที่ให้อำนาจแก่รัฐในการควบคุมและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อป้องกันการรบกวนแทรกแซงกันของคลื่นสัญญาณและเป็นการคุ้มครองเอกชนผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ “ในฐานะเสียหาย” ที่ถูกรบกวนการใช้คลื่นความถี่ โดยผู้กระทำการรบกวนนั้นเป็นผู้ไม่มีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการคุ้มครองทางแพ่งกรณีที่มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ในขณะที่ยังมีได้มีการจัดสรรให้ใช้ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ จึงเป็นการละเมิดต่อรัฐ ซึ่งรัฐมีสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ และกรณีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเอกชนผู้ได้รับอนุญาตจะเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ของผู้ได้รับอนุญาตมาแล้ว ยังเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นการรบกวนหรือขัดขวางต่อสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ของบุคคลดังกล่าวด้วย ดังนั้นผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จึงสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 พร้อมกับขอให้ปลดเปลื้องการรบกวนและขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำการรบกวนต่อไปได้

ส่วนการคุ้มครองทางกฎหมายอาญาจะเห็นว่าไม่อาจนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้กรณีที่มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ โดยที่รัฐยังมิได้มีการจัดสรรได้ แต่การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำผิดอาญา เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐโดยเฉพาะ และกรณีของการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเอกชนผู้ได้รับอนุญาตนั้น ในที่นี้ขอเสนอกรณีการลักจุนใช้สัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีค่าพิพาทศาลฎีกาที่ 5354/2539 วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า การนำโทรศัพท์มือถือมาปรับจูนและก๊อปปี้สัญญาณโทรศัพท์ของผู้เสียหาย แล้วใช้รับส่งวิทยุคมนาคมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นเพียงการแย่งใช้คลื่นสัญญาณโทรศัพท์ของผู้เสียหายโดยไม่มีสิทธิ มิใช่การลักทรัพย์ของผู้อื่นไปโดยสุจริต ไม่เป็นความผิด



ฐานหลักทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 อย่างไม่รัดกุม แม้ว่าการเข้าถึงเนื้อหาคลื่นความถี่จะไม่สามารถกระทำได้ แต่ในสังคมระหว่างประเทศถือว่า สิทธิในการส่งคลื่นความถี่เพื่อใช้ติดต่อสื่อสาร โทรคมนาคมในแต่ละประเทศ ทั่วโลกเป็นสิทธิหรือทรัพย์สินของรัฐ โดยเป็นสิทธิที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรให้พลเมืองทั้งหลายได้ใช้ร่วมกัน ดังนั้น สิทธิในการใช้คลื่นความถี่จึงเป็นสิ่งที่แต่ละประเทศสามารถจะแสดงอาการเข้าห้วงกัน ยึดถือ หรือ หวงแหนไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดของแต่ละประเทศที่จะดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับการจัดสรรและจัดแบ่งมาอย่างรัดกุม ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศนั้น แต่จะต้องไม่ก่อให้เกิดการรบกวนต่อการใช้คลื่นความถี่ของประเทศอื่น สิทธิในการใช้คลื่นความถี่จึงเป็นสิ่งที่อาจถือเอาได้ และเป็นสิ่งที่อาจมีราคาได้ เพราะเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ของมนุษย์ เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพื่อประโยชน์ใช้สอยในทางเศรษฐกิจ จึงต้องมีการจัดสรรคลื่นความถี่ จัดแบ่งคลื่นความถี่ และแบ่งปันคลื่นความถี่ ให้แต่ละประเทศสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการรบกวนซึ่งกันและกันจากการแย่งใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่

ในส่วนของประเทศไทย สิ่งที่แสดงให้เห็นว่า สิทธิในการใช้คลื่นความถี่เป็นสิทธิหรือทรัพย์สินของรัฐนั้น เห็นได้จากการที่มีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการด้านการสื่อสารที่ใช้คลื่นความถี่เป็นองค์ประกอบเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐ เอกชนแต่ละคนจึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิสำหรับสิทธิ

ในการใช้คลื่นความถี่ได้ เพราะไม่สามารถที่จะเข้าถึงเนื้อหาหรือใช้ประโยชน์จากสิทธินี้ได้โดยตรง กล่าวคือ ผู้ใดประสงค์ที่จะเข้าใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ จะต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน⁷ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดลักษณะและขอบเขตการดำเนินกิจการของเอกชนให้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบหรือการให้ความเห็นชอบจากรัฐ และมีไว้ว่าเอกชนทุกคนสามารถที่จะขออนุญาตถือเอาประโยชน์จากสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ได้ทุกคน เนื่องจากคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่จะถูกกำหนดไว้โดยรัฐเช่นกัน⁸ และถึงแม้ว่าจะมีการอนุญาตให้เอกชนคนใดได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่แล้วก็ตาม สิทธิในการใช้คลื่นความถี่นั้นก็ยังคงเป็นรัฐอยู่ตามเดิม เพราะการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แก่เอกชนเป็นแต่เพียงการให้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากช่วงสัญญาณความถี่ใด ความถี่หนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น

สำหรับกรณีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวมาแล้วสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิในการใช้คลื่นความถี่เป็นทรัพย์สินเพราะเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่างแต่อาจมีราคาและอาจถือเอาได้ แต่สิทธิในการใช้คลื่นความถี่มิใช่เป็นทรัพย์สินของเอกชน เพราะเอกชนแต่ละคนไม่สามารถถือเอาประโยชน์จากสิทธิในการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ส่วนตนได้โดยตรง เพราะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคม กำหนดให้การใช้นหรือการแสวงหาประโยชน์จากคลื่นความถี่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการใช้คลื่นความถี่ด้วยการเป็นผู้รับผิดชอบการบริการ เป็นผู้ให้บริการ และเป็น

⁷ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 11

⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498



ผู้จัดสรรการใช้คลื่นความถี่ให้แก่เอกชนผู้ขออนุญาต ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้การให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อป้องกันมิให้มีการรบกวนการใช้คลื่นความถี่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่จากลักษณะดังกล่าวน่าจะถือได้ว่าสิทธิในการใช้คลื่นความถี่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 วรรคแรก ซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และโดยที่มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อสาธารณประโยชน์” สิทธิในการใช้คลื่นความถี่จึงเป็น “สิทธิในการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 ประกอบกับรัฐธรรมนูญฯ จึงอาจสรุปได้ว่า สิทธิในการใช้คลื่นความถี่ มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเป็นทรัพย์สินที่ “ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์” และ “สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” ไปพร้อมกันขึ้นอยู่กับว่าเป็นช่วงที่มีการจัดสรรคลื่นความถี่แล้วหรือไม่

เมื่ออาจถือได้ว่าสิทธิในการใช้คลื่นความถี่จัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เพราะเข้าลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของรัฐที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น สิทธิในการใช้คลื่นความถี่จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่บัญญัติไว้ในประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เช่นเดียวกับ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง หรือ ทะเลสาบ แต่เนื่องจากการเข้าใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่นั้น เอกชนแต่ละคนไม่สามารถเข้าใช้ได้โดยตรงและไม่สามารถเข้าใช้ได้ทุกคน เพราะการที่จะเข้าใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ได้นั้น จะต้องมีการขออนุญาตและจะต้องมีความสามารถในทางเทคโนโลยีเป็นอย่างดี จึงเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ และลักษณะของการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะมากที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการบริหารคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ โดยมาตรการที่สำคัญให้การบริหารคลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ต้องมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

การตรา “พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498” มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการใช้ความถี่วิทยุและควบคุมเครื่องวิทยุคมนาคม เพื่อความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่สำคัญ และมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ดังนี้



1. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 ในเรื่อง การกำหนดให้หน่วยงานใดได้รับการยกเว้นจากการถูกบังคับตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เว้นแต่มาตรา 11 และมาตรา 12 โดยกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าว ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่กำหนดให้กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวง ทบวง กรม อื่นใดจะได้รับการยกเว้นดังกล่าวต่อเมื่อถูกกำหนดในกฎกระทรวงให้เป็นหน่วยงานที่จะได้รับการยกเว้นเท่านั้น

2. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

มีประเด็นสำคัญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- กำหนดมาตรการผ่อนคลายการควบคุม การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคม
- ควบคุมอุปกรณ์ของเครื่องวิทยุคมนาคม ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- กำหนดอายุใบอนุญาตที่จำเป็นให้มีระยะเวลายาวขึ้น
- ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เหมาะสมและเป็นธรรม
- กำหนดมาตรการให้มีการใช้ความถี่วิทยุให้เกิดประโยชน์สูงสุด

- เพิ่มเติมมาตรการในการควบคุม และการค้าเครื่องวิทยุคมนาคม

- ให้อำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสม

4. สรุปและเสนอแนะ

แนวความคิดเกี่ยวกับสถานะของคลื่นความถี่ในกฎหมายไทยไม่เคยมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งมีการบัญญัติรองรับเอาไว้ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ก็ยังคงรองรับหลักการและบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของคลื่นความถี่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งมีปรากฏอยู่ในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดสถานะของคลื่นความถี่ให้เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการจะดำเนินการกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่จึงต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลักมิใช่เพื่อประโยชน์ของรัฐบาล หน่วยงานราชการ บริษัทเอกชนหรือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

หากพิจารณาในแง่แนวคิดทางกฎหมายจะพบว่า สิทธิในการใช้คลื่นความถี่เป็นสิทธิหรือเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่สิทธิของผู้ได้รับการ



อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จากการจัดสรรคลื่นความถี่จากรัฐซึ่งสิทธิดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินของผู้ได้รับการอนุญาตซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้ และหน่วยงานดังกล่าวก็สามารถนำไปแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองได้โดยตรง และไม่ว่าจะเป็นสิทธิของรัฐหรือเอกชนก็ตามย่อมต้องได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และย่อมมีสิทธิที่จะเข้าใช้คลื่นความถี่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการใช้คลื่นความถี่ของหน่วยงานรัฐหรือเอกชนก็ได้มีการชะงักด้วยข้อจำกัดด้านกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญปี 2540 และบทบัญญัติมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้ก่อให้เกิดปัญหาการกระจายสิทธิการใช้คลื่นความถี่ไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ต้องการใช้คลื่นความถี่ในการดำเนินกิจการของตนเองหยุดชะงัก เพราะในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญปี 2550 รัฐไม่สามารถจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่กิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ได้เลย ทำให้เกิดปัญหาที่มีการละเมิดโดยใช้คลื่นความถี่โดยไม่ได้รับอนุญาตกันอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการรบกวนคลื่นทั้งต่อกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านการบิน หรือกิจการวิทยุชุมชน เป็นต้น ดังนั้นการเร่งแก้ปัญหารจัดสรรคลื่นความถี่ให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนด้วยการเร่งผลักดัน

กฎหมายจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมฉบับใหม่และมีองค์กรใหม่มาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และบริหารคลื่นความถี่ตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นวิธีการที่ควรเร่งรัดและควรได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ประกอบกับในยุคที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่เทคโนโลยี 3G และด้วยพัฒนาการทางเทคโนโลยีคลื่นความถี่ดังกล่าวจะก่อให้เกิดบริการใหม่ๆ ขึ้นมามากมายซึ่งจะสร้างผลประโยชน์ในทางธุรกิจได้อย่างมหาศาล ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐจะต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดความทันสมัยตามหลักสากลและมีการกำกับการใช้คลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอความเห็นว่าควรปรับปรุงแนวคิดการกำกับวิทยุคมนาคมจากเดิมถึงปัจจุบันใช้แนวคิดการกำกับก่อน มาเป็นแนวคิดการกำกับในภายหลัง (ex post regulation) ตามแนวทางสากลเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตที่เดิมมุ่งเน้นการออกใบอนุญาตที่ตัวเครื่องวิทยุคมนาคม โดยควรปรับปรุงให้มุ่งเน้นการออกใบอนุญาตใช้เป็นหลัก และควรจะมีการกำหนดกระบวนการออกใบอนุญาต วิธีการออกใบอนุญาต การคุ้มครองผู้รับใบอนุญาตด้วย และควรมีหลักกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมใหม่ๆ เข้ามาใช้ในประเทศไทย อย่างเช่น ควรจัดให้มีระบบการตรวจสอบ (Monitor) และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนเอาไว้ในกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวคิดการกำกับในภายหลังจะมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายสิทธิการใช้คลื่นความถี่ไปสู่



ภาคประชาชนมากที่สุด ควรมีการเพิ่มเติมบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้รับใบอนุญาตกรณีกระทำความผิดเงื่อนไขใบอนุญาต เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรเพิ่มเติมบทลงโทษทางอาญาสำหรับการใช้เครื่องหรืออุปกรณ์ที่สร้างความถี่และอาจก่อให้เกิดปัญหาการรบกวนและควรเพิ่มเติมขอบเขตของ “การรบกวน” เอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมให้ชัดเจน โดยให้สอดคล้องกับ “Harmful Interference” ตามข้อบังคับวิทยุ (Radio Regulation) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตีความตามกฎหมายต่อไป

บรรณานุกรม

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ และคณะ. บทบาทของรัฐใน
ทางด้านสื่อสารมวลชน: ข้อเสนอร่าง พรบ.
วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.
กรมไปรษณีย์โทรเลข. ข้ามขอบฟ้า หนังสือที่ระลึก
119 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข. กรุงเทพมหานคร:
บริษัท ดาวฤกษ์ จำกัด, 2545.

เอกสารอื่นๆ

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และ
กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และที่
แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 578/2535

ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 689/2541



007





กฎหมายเกี่ยวกับการส่งข้อความไม่พึงประสงค์ เข้าโทรศัพท์เคลื่อนที่ (anti-sms spam law) : การจัดสมดุลระหว่างการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กับการส่งเสริมการทำการตลาดระบบอิเล็กทรอนิกส์

ศุจิตา อัจฉนาภิตติ*
ศันสนีย์ จ้อยเจริญ**
ลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี***

พม.... ส่งเอสเอ็มเอสกายพลบอลโลกครั้งละ 3 บาท ส่งไปประมาณ 5 ครั้ง ก็หยุดส่ง
แต่ยังมีข้อความเข้ามาที่เครื่องมือถือของพม พมไม่ได้สมัคร... ถูกเรียกเก็บค่าเอสเอ็มเอส 210 บาท¹

1. บทนำ

การส่งข้อความสั้น (short message service - SMS) เพิ่งเริ่มมาอย่างไม่ถึง 20 ปี การส่ง SMS ครั้งแรกเกิดขึ้นในวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1992 โดยวิศวกรชื่อ Neil Papworth ได้ส่งข้อความว่า “Merry Christmas” ไปหาเพื่อนร่วมงานที่บริษัท Vodafone จากเครื่องคอมพิวเตอร์ไปยังโทรศัพท์มือถือ แต่การส่ง SMS มาเริ่มเป็นที่นิยมจริงจังเมื่อปี ค.ศ. 1999² ในปี ค.ศ. 2008 มีการส่ง SMS มากถึง 4.1 แสนล้านข้อความ และในปี ค.ศ. 2006 เป็นธุรกิจที่มีมูลค่ารวมทั่วโลกกว่า 81 ล้านเหรียญสหรัฐ³

* น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (เกียรตินิยมอันดับ 2), น.บ.ท., Master 2 de droit public, Universit_ Paris I, นิติกรปฏิบัติการ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.

** น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) Contract officer, Legal department บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)

*** น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (เกียรตินิยมอันดับ 2), น.บ.ท., LL.M. (Institute of Air and Space Law, McGill University)

¹ จดหมายถึงผู้แทน หน้า 22 คมชัดลึก (16 กรกฎาคม 2553).

² Cell Phone turns 30, April 1, 2003 Textually, online <<http://www.textually.org/textually/archives/2003/04/000276.htm>>.

³ Business Digital, International Telecommunication Union online <<http://www.itu.int/osg/spu/publications/digitalife/docs/digital.life-chapter3.pdf>> at 3.



นอกจากจะใช้การส่ง SMS สำหรับติดต่อระหว่างเพื่อนฝูงแล้ว ธุรกิจยังสามารถใช้ประโยชน์จาก SMS ทำการโฆษณาได้อีกด้วย เพราะการทำโฆษณาทาง SMS มีค่าใช้จ่ายน้อย และถึงตัวผู้รับโดยตรงเพราะระบบโทรศัพท์มือถือถือส่วนใหญ่จะบังคับให้อ่านข้อความก่อนที่จะทำการลบทิ้ง จุดแข็งในการทำการตลาดของฝ่ายธุรกิจนี้เองกลับก่อความรำคาญ และกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้โทรศัพท์ และหากมีการส่งข้อความ SMS เข้ามาจำนวนมากเพื่อโฆษณาขายสินค้าหรือบริการที่ผู้รับไม่เคยได้ยินหรือสนใจมาก่อน ก็จะมีผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้ยิ่งขึ้น การส่ง SMS ดังกล่าวยังรู้จักกันในชื่อภาษาอังกฤษว่า mobile phone spam, SMS spam หรือ text spam

แม้ SMS Spam จะไม่ล้นถึงขั้นกรณีจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากการส่ง SMS ไม่ฟรีอย่างเช่นการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แต่การส่ง SMS มีผลกระทบกับความเป็นส่วนตัวสูงกว่า เพราะคนส่วนใหญ่จะพกโทรศัพท์มือถือตลอดเวลา⁴ นอกจากนี้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือจะคิดค่าบริการการรับข้อความ SMS ไปด้วย ดังนั้นการส่งข้อความ SMS spam ยังก่อให้เกิดความเสียหายทางตัวเงินนอกเหนือจากความเดือดร้อนรำคาญด้วย

บทความนี้จึงมุ่งศึกษาการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการกับปัญหาข้อความที่ไม่พึงประสงค์ทางโทรศัพท์มือถือ หรือ SMS Spam โดยใช้ประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และ ประเทศฝรั่งเศส

เป็นกรณีศึกษา บทความนี้จะแบ่งเป็นการอธิบายเกี่ยวกับ SMS Spam โดยสังเขป เพื่อสร้างความเข้าใจก่อนลงรายละเอียดในส่วนถัดไปเกี่ยวกับเนื้อหากฎหมายทางฝั่งสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสที่ออกตาม Directive ของสหภาพยุโรปและกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง และในส่วนสุดท้ายของบทความจะสรุปวิเคราะห์ข้อเหมือนและข้อแตกต่างของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ SMS spam จากทั้งสองฝั่งทวีป

2. SMS Spam คืออะไร

คำว่า Spam ในทางคอมพิวเตอร์แปลว่าการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์ (unsolicited) ไปยังบุคคลจำนวนมาก โดยมากเพื่อการโฆษณา⁵ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้รับ

SMS spam หรือ mobile phone spam หรือ text spam นั้นเป็นการส่งข้อความสั้นที่ผู้รับไม่พึงประสงค์จะรับ โดยส่งเข้าไปยังโทรศัพท์มือถือหลายๆ เครื่อง และมักจะส่งบ่อยครั้ง จนก่อให้เกิดความรำคาญ อันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้รับ⁶

เมื่อการทำการตลาดโฆษณาหรือขายสินค้าเห็นช่องทางโฆษณาทางโทรศัพท์มือถือ ก็เป็นอุปสรรคที่ผู้บริโภคพกติดตัวตลอดเวลา จึงนิยมทำการตลาดโดยการส่งข้อความเข้าโทรศัพท์มือถือ เพราะมั่นใจว่าผู้รับยอมอ่านข้อความแน่นอน แต่การส่งข้อความจำนวนมากนั้น ก็เป็นการรบกวน

⁴ Giovanni Camponovo & Davide Cerutti, *The spam issue in mobile business a comparative regulatory overview: Proceedings of the Third International Conference on Mobile Business, M-Business 2004*, at 5.

⁵ Collins Cobuild Dictionary on CD 2006

⁶ SMS Spam, Piesoft Company Limited, online <http://www.smsmkt.com/sms_spam.html>.



สิทธิส่วนบุคคล และจัดเป็น SMS Spam ประเภทหนึ่งได้เช่นกัน หากผู้รับมิได้ให้ความยินยอมชัดแจ้งที่จะรับข้อความนั้น

3. กฎหมายของสหภาพยุโรป

ในสหภาพยุโรป แม้จะมีการบัญญัติกฎหมายในระดับภูมิภาคที่คุ้มครองการบันทึกและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แต่ต้องรอจนกระทั่งราวทศวรรษที่ 1990 ภูมิภาคนี้จึงค่อยๆ มีความตื่นตัวในการให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของบุคคลที่เกิดปัญหามากขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม (telecommunication) ดังนั้น จึงปรากฏ Directive 95/46/EC (General Data Protection Directive)⁷ ในปี 1995 ที่ถือเป็นกฎหมายที่วางหลักการอย่างจริงจังในการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล (personal data) อย่างไรก็ตาม Directive ฉบับดังกล่าวก็ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2002 โดย Directive on privacy and electronic communications (E-Privacy Directive)⁸ กฎเกณฑ์ใน Directive ฉบับใหม่นี้ถูกบัญญัติให้ครอบคลุมตั้งแต่วิธีการในการเข้าสู่ตลาดแข่งขัน, กฎเกณฑ์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้รับบริการด้วยการกำหนดหน้าที่ที่บริษัทผู้ให้บริการต้องเคารพต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to respect for private life) ของผู้รับบริการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้บริการ

ที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคมมาใช้ในวงจรรธุรกิจการค้า ในส่วนนี้จึงจะกล่าวถึงรายละเอียดของ E-Privacy Directive เป็นอันดับแรก และจะกล่าวถึงกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของการอนุวัติการตาม Directive ฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของบรรดากฎหมายของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

3.1 Directive on privacy and electronic communications

Directive on privacy and electronic communications หรือ E-Privacy Directive ที่บัญญัติขึ้นในปี 2002 นั้น เป็นการบัญญัติรายละเอียดของมาตรา 95 แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (the Treaty establishing the European Community) โดยมีเนื้อหาสอดคล้องต่อเนื่องกับบทบัญญัติอื่น ๆ ของสหภาพยุโรปที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น กล่าวคือ

- E-Privacy Directive มีการอ้างถึงสนธิสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights of 1950) ซึ่งในมาตรา 8 ของสนธิสัญญาดังกล่าวได้รับรอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัว” (Right to respect for private life) เอาไว้ให้เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง

- E-Privacy Directive ยังอ้างถึงมาตรา 7 และ 8 แห่งกฎบัตรว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรป ปี 2000 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)⁹ ทั้งนี้ มาตรา 7 ของกฎบัตรดังกล่าวซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของ

⁷ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, 95/46/EC, 1995 O.J. (L281) 31.

⁸ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector, 2002/58/EC, 2002 O.J. (L201) 37.

⁹ Ibid Recital 2 “ This Directive seeks to respect the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of fundamental rights of the European Union. In particular, this Directive seeks to ensure full respect for the rights set out in Articles 7 and 8 of that Charter.”

บุคคล (Respect for private life) ได้รวมไปถึงการเคารพในการสื่อสารระหว่างบุคคลด้วย ส่วนมาตรา 8 เป็นมาตราที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Protection of personal data)

- เนื้อหาของ E-Privacy Directive ได้ถูกบัญญัติขึ้นให้มีความต่อเนื่องกับ Directive 95/46/EC ทั้งนี้ Directive 95/46/EC เป็นบทบัญญัติที่มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของบุคคล โดยที่มีให้การคุ้มครองดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการส่งผ่านข้อมูล (free movement of data) ด้วยการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมและการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้เป็นแบบแผนเดียวกัน Directive ฉบับปี 1995 นี้ ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับข้อมูลที่มีลักษณะส่วนบุคคล กล่าวคือ การได้รับความยินยอมของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลก่อนที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าว, รัฐสมาชิกต้องจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการใช้ข้อมูลที่มีลักษณะส่วนบุคคล และการถ่ายโอนข้อมูลให้แก่ประเทศที่สามจะกระทำได้อต่อเมื่อปรากฏว่ามีระดับการคุ้มครองที่เพียงพอระบุอยู่ในกฎหมายของประเทศนั้นๆ หรือระบุอยู่ในข้อสัญญา

ทั้งนี้ ก่อนที่จะกล่าวถึงลักษณะความคุ้มครองของ E-Privacy Directive ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลจากความก้าวหน้าทางการโทรคมนาคม จำเป็นจะต้องศึกษาถึงขอบเขตการบังคับใช้ของ Directive ฉบับนี้เสียก่อนในเบื้องต้น

ก. ขอบเขตการบังคับใช้

1. E-Privacy Directive ครอบคลุมถึงการส่ง sms, mms ที่ไม่พึงประสงค์ หรือไม่

มาตรา 13 แห่ง E-Privacy Directive เป็นมาตราหนึ่งเดียวของกฎหมายฉบับนี้ที่ว่าด้วย “Unsolicited Communications” ซึ่งก็คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองบุคคลจากการถูกรบกวนความเป็นส่วนตัวจากการรับข้อมูลใดๆ ที่บุคคลนั้นไม่พึงประสงค์ โดยมาตรา 13(1) ได้บัญญัติว่า “การใช้วิธีการต่อสายอัตโนมัติโดยปราศจากการกระทำของบุคคล การใช้เครื่องโทรสาร หรือใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีจุดประสงค์เพื่อการทำการตลาดทางตรง อาจกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องเคารพ (สิทธิของ) ผู้ใช้บริการซึ่งจะต้องเคยให้ความยินยอมไว้ก่อนแล้ว”¹⁰ จะเห็นได้ว่า มาตรานี้บัญญัติคุ้มครองบุคคลจากการถูกรบกวนด้วยการสื่อสารที่ไม่พึงประสงค์ในสามกรณีเท่านั้น คือ การต่อสายอัตโนมัติ (automatic calling machines) การใช้เครื่องโทรสาร (facsimile machines) และการใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (electronic mail) ดังนั้นจึงมีปัญหาว่า การกระทำที่จะอยู่ภายใต้บังคับของมาตรานี้จะรวมถึงการส่ง sms ที่ไม่พึงประสงค์ด้วยหรือไม่ และเพื่อตอบคำถามข้างต้น จำต้องพิจารณาถึงนิยามของคำว่าจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ใน Directive ฉบับนี้ ว่าจะรวมถึงการส่ง sms หรือเทคโนโลยีอื่นใดในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่ ซึ่งในบทนิยามศัพท์ของ E-Privacy Directive นี้ ได้ให้ความหมายเฉพาะของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เอาไว้ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นความหมายที่กินความกว้างกว่า

¹⁰ Ibid Article 13 (1) “The use of automated calling systems without human intervention (automatic calling machines), facsimile machines (fax) or electronic mail for the purposes of direct marketing may only be allowed in respect of subscribers who have given their prior consent.”



คำว่า e-mail ที่เราใช้กันอยู่โดยทั่วไปในชีวิตประจำวัน ในมาตรา 2(h) ของ E-Privacy Directive (Directive 2002/58/EC) ได้นิยามคำว่า จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (electronic mail) ไว้ว่า “ข้อความเสียงพูด เสียงอื่นใด หรือข้อความภาพ ที่ถูกส่งผ่านทางระบบการสื่อสารสาธารณะ อันสามารถจะถูกจัดเก็บรักษาไว้ในระบบหรือในอุปกรณ์ปลายทางของผู้รับจนกว่าผู้รับจะได้รับสารเหล่านั้น”¹¹ เมื่อพิจารณานิยามข้างต้นของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ใน Directive ฉบับนี้แล้ว ย่อมเข้าใจได้ไม่ยากนักว่า e-mail ที่เราใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในทุกวันนี้ มีลักษณะครบตามเงื่อนไขของการเป็นจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ตาม Directive ฉบับนี้ ส่วนในกรณีของการส่งข้อความ sms นั้น เมื่อพิจารณานิยามข้างต้นแล้ว ก็สามารถถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ตามความหมายของ Directive ฉบับนี้ ได้เช่นกัน เพราะ sms เป็นข้อความที่ถูกส่งผ่านระบบโทรศัพท์สาธารณะไร้สายไปยังผู้รับ โดยจะถูกเก็บรักษาไว้โดยผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์ของผู้รับและจะถูกเก็บไว้ในอุปกรณ์ของผู้รับจนกว่าผู้รับจะเปิดอ่าน นอกจากนี้ โดยลักษณะของ sms นั้น เป็นข้อความที่ถูกส่งโดยตรงไปยังผู้รับ ซึ่งจะถูกระบุตัวบุคคลได้จากหมายเลขโทรศัพท์ของผู้รับ ดังนั้น sms จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการทำการตลาดทางตรง (direct marketing) ซึ่งอาจเป็นการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ จึงเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลอยู่เองที่นิยามของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา 13

จะกินความรวมไปถึง sms ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อย้อนกลับไปอ่านอารัมภบทที่ 40 (Recital 40) ของ E-Privacy Directive ซึ่งกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า “ต้องสร้างมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค (subscriber) ทุกคนจากการถูกรุกล้ำความเป็นส่วนตัวด้วยการสื่อสารที่ไม่พึงประสงค์ (unsolicited communications) ซึ่งมีขึ้นเพื่อการทำการตลาดทางตรง (direct marketing) กล่าวโดยเฉพาะคือ การใช้วิธีต่อสายอัตโนมัติ การใช้เครื่องโทรสาร และการใช้ e-mail รวมไปถึงการใช้ข้อความ sms”¹² ดังนั้นจึงเข้าใจเป็นที่ยุติได้ว่า ในการปรับใช้มาตรา 13 ของ E-Privacy Directive จะรวมถึงการส่ง sms ที่ไม่พึงประสงค์ด้วย และย่อมสามารถกินความรวมไปถึงการส่ง mms (multimedia messaging), การใช้โปรแกรม chat ผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งล้วนเป็นเทคโนโลยีที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และอาจรวมความไปถึงกรณีของการฝากข้อความเอาไว้ในเครื่องตอบรับโทรศัพท์แบบอัตโนมัติด้วยก็ได้ ในกรณีหลังนี้ จำต้องรอการตีความถ้อยคำดังกล่าวจากศาลสหภาพยุโรปด้วยกัน

2. การสื่อสารที่ไม่พึงประสงค์ (unsolicited communications) จำกัดเฉพาะการสื่อสารเพื่อทำการโฆษณาขายสินค้าเท่านั้นหรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในที่นี้คือ เจตนาของผู้ส่งสารที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 13 แห่ง E-Privacy Directive ครอบคลุมกรณีใดได้บ้าง อันทำให้ต้องศึกษานิยามของคำว่า “การทำการตลาดทางตรง” (Direct Marketing) ที่บัญญัติอยู่ในมาตรานี้ ว่ากินความเพียงใด เนื่องจากบทบัญญัติศัพท์ของ

¹¹ Ibid Article 2(h) “electronic mail” means any text, voice, sound or image message sent over a public communications network which can be stored in the network or in the recipient’s terminal equipment until it is collected by the recipient.

¹² Ibid Recital (40) “Safeguards should be provided for subscribers against intrusion of their privacy by unsolicited communications for direct marketing purposes in particular by means of automated calling machines, telefaxes, and e-mails, including SMS messages.”

E-Privacy Directive ไม่ได้กล่าวถึงนิยามของคำดังกล่าวไว้ เดิมทีนั้นในอารัมภบทที่ 44 ของร่าง Directive ฉบับนี้ได้ให้การทำการตลาดทางตรงรวมความไปถึงการสื่อสารด้วยจุดประสงค์ทางการเมืองและการกุศลด้วย แต่ในที่สุดแล้วร่างฉบับดังกล่าวก็ตกไป คงไว้เพียงแค่ว่า การทำการตลาดทางตรงโดยไม่ได้ขยายความใดๆ ไว้ให้ ทำให้เป็นปัญหาในการอนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกเพื่อบังคับใช้มาตรการคุ้มครองในทางปฏิบัติว่าจะให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายกว้างแคบอย่างไรก็ตาม เนื่องจากใน Directive 2000/31/EC (E-Commerce Directive)¹³ นั้น มีการใช้คำว่า การสื่อสารทางธุรกิจ (commercial communications) ซึ่งจำกัดความเพียงข้อความที่ส่งโดยองค์กรที่ทำธุรกิจหากำไรเท่านั้น และประเทศสมาชิกจำนวนหนึ่งของสหภาพยุโรปก็ได้้อนุวัติการกฎหมายภายในของตนตามนิยามดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การตีความและบังคับใช้กฎหมายภายในสอดคล้องไปในทางเดียวกัน จึงมีนักกฎหมายบางท่านให้ความเห็นว่าคุณค่าในการนิยามคำว่า “การทำการตลาดทางตรง” ในกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกล้วนก็ควรจะเป็นไปในทางเดียวกันกับการจำกัดความคำว่า “การสื่อสารทางธุรกิจ” ที่ ประเทศสมาชิกได้อนุวัติการเป็นกฎหมายของตนเอาไว้แล้ว¹⁴

3. เป็นกรณีการให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมไปถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่

การคุ้มครองบุคคลจากการถูกรุกฉ้อความเป็นส่วนตัวจากการทำการตลาดโดยใช้เครื่องมือโทรคมนาคมนั้น ในมาตรา 13 (5) แห่ง E-Privacy

Directive ได้วางหลักให้ใช้คุ้มครองบุคคลธรรมดาเท่านั้น ส่วนในกรณีนิติบุคคลนั้น Directive ฉบับนี้เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถสร้างมาตรการใดๆ ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของนิติบุคคลมิให้ถูกคุกคามจากการทำการตลาดที่ไม่พึงประสงค์ โดยใช้เทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม E-Privacy Directive มิได้มีบทบัญญัติใดๆ ที่บังคับให้รัฐสมาชิก ขยายความคุ้มครองให้แก่นิติบุคคล โดยการใช้นิติบุคคลที่มีอยู่ใน Directive 95/46/EC ซึ่งหมายความว่า E-Privacy Directive ไม่มีผลต่อการกระทำใดๆ ของรัฐสมาชิกที่เป็นการปกป้องผลประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของนิติบุคคลจากการรับบริการทำการตลาดที่ไม่พึงประสงค์ผ่านทาง การส่งข้อมูลทางเครือข่ายโทรคมนาคม ดังนั้น นิติบุคคลก็ย่อมอยู่ในความคุ้มครองของ Directive ฉบับนี้ด้วย

ข. ลักษณะการให้ความคุ้มครอง

1. หลักการ

E-Privacy Directive ถูกบัญญัติขึ้นมาภายใต้หลักการที่แตกต่างออกไปจาก Directive อื่นๆ ในเรื่องเดียวกันก่อนหน้านี้ กล่าวคือ Directive ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างสูง ดังนั้น ในมาตรา 13 (1) จึงได้กำหนดให้ในการส่งข้อความในรูปแบบใดๆ ที่ไม่พึงประสงค์ให้แก่เจ้าของหมายเลขโทรศัพท์นั้น จะต้องได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งจากผู้นั้นเสียก่อน (prior

¹³ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the internal market, 2000/31/EC, 2000 O.J. (L178/1) 1.

¹⁴ Winston MAXWELL, “Regulation and Competition Europe Implements Anti-Spam Legislation”, in *Electronic Communications: the New EU Framework*, New York, Oceana Publications, Inc., 2002, p. 154.



consent) ซึ่งก็คือหลักการเลือกที่จะรับ (opt-in) ซึ่งคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการ สูงกว่าระบบเลือกที่จะไม่รับ (opt-out) อันแสดงให้เห็นว่าสหภาพยุโรปเห็นว่าการปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคล มีความสำคัญสูงกว่าเมื่อเทียบกับหลักการเปิดเผยฐานข้อมูลที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ใช้ในการค้าและธุรกิจ ส่วนรูปแบบในการให้ความยินยอมนั้น ยังคงยึดหลักการเดียวกับ Directive 95/46/EC กล่าวคือ ในอารัมภบทที่ 17 แห่ง E-Privacy Directive ได้กำหนดไว้ว่าการแสดงความยินยอมสามารถทำได้ด้วยรูปแบบใดๆ ก็ตามที่ช่วยให้บุคคลนั้นๆ สามารถแสดงออกถึงความยินยอมของตนได้โดยอิสระ ซึ่งต้องเป็นการแสดงเจตนาโดยเฉพาะเจาะจง และเป็นที่น่าพอใจได้

2. ข้อยกเว้น

อย่างไรก็ตาม Directive ฉบับนี้ก็มีข้อยกเว้นในเรื่องการให้ความยินยอมดังกล่าวข้างต้นเช่นกัน คือ ในกรณีที่เป็นการสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของสินค้าและบริการกับลูกค้าที่เคยมีการซื้อขายสินค้ากันมาก่อน กล่าวคือ มาตรา 13 (2) ระบุเอาไว้ว่า หากเจ้าของสินค้าและบริการเคยได้รับหมายเลขโทรศัพท์ของลูกค้าจากการขายสินค้าหรือบริการใดๆ ของตน บุคคลนั้นสามารถให้หมายเลขโทรศัพท์ดังกล่าวในการส่งข้อความเพื่อทำการตลาดทางตรงสำหรับสินค้าและบริการอื่นๆ ของตนได้ แต่ทั้งนี้ สินค้าและบริการดังกล่าวต้องมีลักษณะเดียวกันกับสินค้าเดิมที่เคยทำการซื้อขายกับลูกค้า ซึ่งในการพิจารณาว่าเป็นสินค้าที่มีลักษณะเดียวกันหรือไม่นั้น จำต้องอาศัยการตีความประกอบด้วย ข้อยกเว้นในกรณีนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการส่งข้อความได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับปลายทางก่อน

ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เจ้าของสินค้าและบริการสามารถมีช่องทางที่ใช้ต้นทุนต่ำในการทำการตลาดของตนได้ ในขณะเดียวกัน Directive ฉบับนี้ได้สร้างมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้รับข้อความที่อยู่ปลายทางควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ มาตรา 13(2) ได้วางเงื่อนไขในการส่งข้อความของเจ้าของสินค้าและบริการในกรณีนี้ไว้ว่า ในการส่งข้อความนั้นๆ ผู้ส่งจะต้องเปิดโอกาสอย่างชัดเจนให้ลูกค้าสามารถปฏิเสธการส่งข้อความดังกล่าวด้วย โดยต้องเป็นวิธีที่ไม่สร้างความยุ่งยากให้แก่ลูกค้าซึ่งจะต้องสามารถแสดงเจตนาดังกล่าวได้โดยอิสระและไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งนี้ หากลูกค้าไม่ได้ปฏิเสธไว้ตั้งแต่ต้นเมื่อทำการซื้อขายสินค้า ผู้ส่งข้อความมีหน้าที่ต้องเตรียมวิธีการให้ลูกค้าสามารถปฏิเสธการส่งข้อความได้ในแต่ละครั้งที่มีการส่งข้อความออกไปหาลูกค้าของตน

โดยสรุปแล้ว ไม่ว่าจะเป็กรณีที่จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับข้อความก่อนหรือไม่ ในการส่งข้อความนั้น E-Privacy Directive ห้ามมิให้มีการปกปิดตัวตนของผู้ส่งข้อความหรือส่งข้อความโดยไม่ระบุช่องทางในการตอบข้อความ (มาตรา 13 (4))

3.2 กฎหมายภายในของฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งที่มีการออกกฎหมายภายในของตนเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการประมวลผลข้อมูล เอกสาร และเสรีภาพ¹⁵ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (les données à caractère personnelle) ที่เก็บอยู่ในรูปแบบต่างๆ กัน ทั้งรูปแบบคลาสสิกที่มีการบันทึกในกระดาษหรือรูปแบบสมัยใหม่ที่ถูเก็บเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

¹⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JO du 7 janvier 1978.

ที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาองค์กรหนึ่ง มีชื่อว่า คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการประมวลผลข้อมูลและเสรีภาพ (La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés - CNIL) ซึ่งทำหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลให้การกระทำใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนตัวของบุคคลเป็นไปตามที่รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ เช่น ควบคุมดูแลการใช้ข้อมูลส่วนตัวของบุคคลเพื่อประโยชน์ในทางการแพทย์ เป็นต้น รวมถึงมีอำนาจลงโทษปรับผู้ฝ่าฝืนรัฐบัญญัติดังกล่าวด้วย รัฐบัญญัติดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหญ่โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ.2004 เพื่ออนุวัติการให้สอดคล้องกับ Directive 95/46/EC อย่างไรก็ดีตามในส่วนของ การส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์อันเป็นการคุกคามความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคล เช่น e-mail address หรือหมายเลขโทรศัพท์ส่วนตัวนั้น ในระยะแรกฝรั่งเศสได้ตรารัฐกำหนดขึ้นมาสองฉบับในปี ค.ศ. 2001 คือ รัฐกำหนดลงวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 2001¹⁶ และรัฐกำหนดลงวันที่ 25 กรกฎาคม¹⁷ ซึ่งเลือกใช้วิธีเลือกที่จะไม่รับ (opt-out) ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว ต่อมา ในปี ค.ศ. 2004 ฝรั่งเศสจึงได้ตรารัฐบัญญัติฉบับใหม่ที่ทำให้คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับที่สูงขึ้นโดยการเลือกใช้วิธีเลือกที่จะรับ (opt-in) แทน กฎหมายฉบับดังกล่าว คือ “รัฐบัญญัติลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความเชื่อมั่นต่อธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์”¹⁸ ซึ่งเป็นการอนุวัติการตาม E-Privacy Directive ปี 2002

ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่มีผลเป็นการเพิ่มเติมและแก้ไขประมวลกฎหมายที่มีอยู่เดิมหลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Code de la consommation) หรือประมวลกฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม (Code des postes et des communications électroniques)

ก. ความคุ้มครองตามกฎหมายของฝรั่งเศส

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองบุคคลจากการถูกคุกคามโดยโฆษณาทางการตลาดที่ไม่พึงประสงค์นั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 20-24 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความเชื่อมั่นต่อธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งในมาตรา 20 ได้วางหลักเอาไว้ว่า การโฆษณาไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดๆ โดยใช้ช่องทางการสื่อสารสาธารณะจะต้องสามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่เกินจริง และที่สำคัญคือจะต้องสามารถระบุตัวบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา) ที่เป็นผู้ได้ผลประโยชน์จากการทำการโฆษณาดังกล่าวได้¹⁹ ไม่เช่นนั้นแล้ว อาจเข้าข่ายเป็นการโฆษณาโดยการหลอกลวงบุคคลอื่นได้ ซึ่งประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดให้มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และ/หรือโทษปรับไม่เกิน 37,500 ยูโร ในส่วนของมาตรการของฝรั่งเศสในการควบคุมการโฆษณาทางเครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์นั้น รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมจำนวน 2 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ

¹⁶ Ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001, JO du 25 août 2001.

¹⁷ Ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001, JO du 28 juillet 2001.

¹⁸ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, JO du 22 juin 2004.

¹⁹ Article 20 Toute publicité, sous quelque forme que ce soit, accessible par un service de communication au public en ligne, doit pouvoir être clairement identifiée comme telle. Elle doit rendre clairement identifiable la personne physique ou morale pour le compte de laquelle elle est réalisée.

L'alinéa précédent s'applique sans préjudice des dispositions réprimant la publicité trompeuse prévues à l'article L. 121-1 du code de la consommation.



1. ประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Code de la consommation)

รัฐบัญญัติลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความเชื่อมั่นต่อธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ ได้เพิ่มบทบัญญัติใหม่ๆ ให้แก่ประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค²⁰ ซึ่งแยกออกเป็นสองหลักการใหญ่ๆ กล่าวคือ

ประการแรก กฎหมายใหม่นี้ กำหนดว่า ในกรณีการดึงดูดความสนใจด้วยการลดราคา การให้ของรางวัล ของแถม การให้อภิสิทธิ์ต่างๆ รวมถึงวิธีการแข่งขันชิงรางวัลผ่านทาง sms นั้นต้องสามารถระบุตัวผู้ส่งข้อความได้อย่างชัดเจน โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ส่งข้อความเป็นใคร

ประการต่อมา คือ วิธีการที่ให้ผู้รับข้อความสามารถร่วมกิจกรรมแข่งขัน ชิงของรางวัล ดังกล่าวได้นั้น จะต้องเป็นวิธีการที่ระบุกติกาเงื่อนไขในการรับรางวัลไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ต้องเป็นวิธีการที่สะดวกสำหรับผู้รับข้อความ ซึ่งทั้งสองหลักการข้างต้นนั้นนอกจากจะใช้กับผู้รับข้อความที่เป็นบุคคลทั่วไปแล้ว ยังใช้คุ้มครองผู้รับข้อความที่เป็นผู้ประกอบการด้วย

ทั้งนี้ การกระทำที่ฝ่าฝืนหลักการทั้งสองประการข้างต้นจะมีโทษเช่นเดียวกับการโฆษณาโดยการหลอกลวง ซึ่งมีทั้งโทษปรับและ/หรือจำคุก ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

2. ประมวลกฎหมายว่าด้วยการ ไปรษณีย์และการโทรคมนาคม (Code des postes et des communications électroniques - CPCE)

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม (CPCE) มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมดูแลการสื่อสารทางไปรษณีย์และการโทรคมนาคม และในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมนั้น ปราบกฏบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการคุ้มครองความเป็นอยู่ส่วนตัวของผู้ใช้บริการเครือข่ายและบริการของระบบโทรคมนาคมเอาไว้ และในการส่งข้อความ sms ผู้ใช้บริการระบบโทรศัพท์ในฝรั่งเศสจะได้รับความคุ้มครองภายใต้มาตรา 34-5 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ มาตรานี้ได้ห้ามการส่งข้อความไม่ว่าในรูปแบบใดๆ เพื่อทำการตลาดทางตรงกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์ที่ไม่ได้ให้ความยินยอมเอาไว้ตั้งแต่ต้น ซึ่งความคุ้มครองดังกล่าวนี้ครอบคลุมเฉพาะกรณีบุคคลธรรมดาเท่านั้น²¹ แต่นิติบุคคลจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองหากมีการฝ่าฝืนโดยส่งข้อความไปยังผู้ใช้บริการโทรศัพท์โดยปราศจากการแสดงความยินยอมไว้ก่อน ผู้ส่งข้อความจะถูกปรับเป็นเงินจำนวน 750 ยูโรสำหรับแต่ละข้อความที่ไม่พึงประสงค์ที่ถูกส่งออกไปดังกล่าว²² และอาจได้รับโทษทางอาญาเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับเป็นเงินจำนวน 300,000 ยูโร ถ้าปรากฏว่ามีการได้หมายเลขโทรศัพท์มาด้วยวิธีการที่ไม่ชอบ

²⁰ มาตรา 121-15-1 ถึงมาตรา 121-15-3 แห่งประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

²¹ ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (*droit au respect de la vie privée*) ของบุคคลธรรมดาใน ตามแนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วางหลักไว้ว่า สิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองแม้จะอยู่ในสถานที่ทำงาน (ดูคดี *Halford c/ Royaume-Uni, CEDH, 25 juin 1997, n° 73/1996/692/884* ซึ่งเป็นกรณีลูกจ้างใช้โทรศัพท์ของสถานที่ทำงาน) ดังนั้น ลูกจ้างทั้งหลายย่อมสามารถได้รับความคุ้มครองจากการถูกรุกกล้ำสิทธิส่วนตัวด้วยข้อความ sms ผ่านโทรศัพท์ แม้จะเป็นโทรศัพท์มือถือของบริษัทที่ให้ไว้เพื่อการทำงานก็ตาม

²² มาตรา R10-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม

ด้วยกฎหมาย²³ สำหรับวิธีการให้ความยินยอมนั้น มาตรา 34-5 CPCE ได้ระบุรายละเอียดของการให้ความยินยอมไว้ในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏใน E-Privacy Directive คือ ความยินยอมนั้นต้องสามารถแสดงออกได้โดยอิสระและเป็นการแสดงเจตนา โดยเฉพาะเจาะจงโดยผ่านการรับข้อมูลประกอบการตัดสินใจมาอย่างเพียงพอแล้วก่อนที่จะยอมรับการโฆษณาสินค้าผ่านทางโทรศัพท์ของตน

กฎหมายภายในของฝรั่งเศสใน มาตรา 34-5 CPCE มีจุดแตกต่างจากบทบัญญัติใน E-Privacy Directive คือ ในวรรคสามของมาตรานี้ ได้ให้คำจำกัดความของ “การทำการตลาดทางตรง” ไว้ด้วย กล่าวคือ สำหรับประมวลกฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์และการโทรคมนาคมของฝรั่งเศส คือ การส่งข้อความในลักษณะใดๆ ก็ตามที่มุ่งนำเสนอ สินค้า บริการ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม หรือแม้แต่ ภาพของบุคคลที่เป็นผู้ขายสินค้าหรือให้บริการ²⁴

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับหลักการของ E-Privacy Directive มาตรา 34-5 แห่งประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่ต้องได้รับความยินยอมก่อนส่งข้อความเอาไว้ ภายใต้เงื่อนไขสามประการ ดังนี้คือ

- เป็นกรณีการส่งข้อความ sms เพื่อทำการตลาดไปยังหมายเลขโทรศัพท์ที่ผู้ส่งข้อความได้มาด้วยตนเองจากการขายสินค้าหรือบริการที่เคยเกิดขึ้นมาก่อน (ซึ่งการได้มาซึ่งหมายเลขโทรศัพท์นั้นๆ ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 ว่าด้วยการประมวลผลข้อมูล เอกสาร และเสรีภาพด้วย)

- การส่งข้อความนั้นๆ เป็นไปเพื่อทำการตลาดเกี่ยวกับ “สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน” กับสินค้าหรือบริการที่ผู้ขายคนเดียวกันนี้เคยขายให้แก่ผู้รับข้อความ

- มีการเปิดโอกาสที่ชัดเจนปราศจากความคลุมเครือให้แก่ผู้รับข้อความ sms นั้นๆ สามารถปฏิเสธการส่งข้อความมายังตนในครั้งต่อไปได้ ทั้งนี้ต้องเป็นวิธีการที่ไม่ยุ่งยาก และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแสดงเจตนาดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับปฏิเสธการส่งข้อความนั้นๆ ในแต่ละครั้งที่มีการส่งข้อความออกไปยังผู้รับ

แม้จะดูเหมือนว่าการบัญญัติ มาตรา 34-5 CPCE ของฝรั่งเศสมีความชัดเจนมากกว่า E-Privacy Directive ซึ่งเป็นฐานที่มาของการบัญญัติกฎหมายภายในฉบับดังกล่าว แต่ก็ยังปรากฏว่าเงื่อนไขต่างๆ ข้างต้นนั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาการตีความ คำถามที่ถูกหยิบยกขึ้นกล่าวถึงบ่อยครั้ง ก็คือ อะไรคือความหมายของคำว่า “สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเดียวกัน” อันจะทำให้ผู้ส่งข้อความไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมในการส่งข้อความ sms เพื่อทำการโฆษณาขายสินค้าหรือบริการตัวใหม่นั้นๆ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่บุคคลหนึ่งเคยสั่งซื้อหนังสือออนไลน์จากร้านค้าแห่งหนึ่งซึ่งมีสินค้าหลากหลายทั้งหนังสือ ซีดี และดีวีดี ฯลฯ และเคยกรอกหมายเลขโทรศัพท์ให้ร้านค้าไปเพื่อการติดต่อซื้อขายในครั้งนั้นๆ

²³ มาตรา 216-18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

²⁴ Article 34-5 alinéa 3 du Code des postes et des communications électroniques << Constitue une prospection directe l'envoi de tout message destiné à promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'une personne vendant des biens ou fournissant des services. >>



ร้านค้าแห่งนี้จะสามารถส่งข้อความ sms ไปให้แก่บุคคลดังกล่าวเพื่อเสนอขายดีวีดีโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมในการส่งข้อความเสนอขายดีวีดีนี้ได้หรือไม่ เนื่องจากอาจมองได้ว่า หนังสือ ดีวีดี หรือซีดี ต่างก็เป็นสินค้าในกลุ่มเดียวกัน คือเป็นสินค้าเพื่อความบันเทิงและกิจกรรมสันทนาการ (produit culturel) จึงอาจจัดอยู่ในนิยามของคำว่า “สินค้าหรือบริการในลักษณะเดียวกัน” ก็ได้ เราจึงเห็นได้ว่าการไม่มีบทนิยามถ้อยคำดังกล่าวให้ชัดเจนทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้บริการโทรศัพท์ และเนื่องจากไม่เคยปรากฏแนวคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับถ้อยคำดังกล่าวมาก่อน จึงจำต้องรอดูต่อไปว่าศาลฝรั่งเศสจะตีความคำว่า “สินค้าหรือบริการในลักษณะเดียวกัน” อย่างจำกัดความเคร่งครัดหรือจะขยายความอย่างกว้างดังเช่นตัวอย่างข้างต้น

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามหลักการและเงื่อนไขต่างๆ ในมาตรา 34-5 CPCE ก็คือ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการประมวลผลข้อมูลและเสรีภาพ (CNIL) นั่นเอง ซึ่งมีอำนาจหลากหลายตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน ออกคำสั่งให้หยุดการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคม รวมไปถึงการลงโทษผู้ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดในปี ค.ศ. 2005 CNIL ได้ลดระดับความเข้มข้นในการควบคุมผู้ประกอบการลงด้วยการลดมาตรฐานการควบคุมที่เคยมีอยู่เดิมของ CNIL²⁵ กล่าวคือ มีการสร้างมาตรฐานใหม่เกี่ยวกับการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการรายชื่อของลูกค้าและ

รายชื่อทำการตลาด โดยมาตรฐานดังกล่าววางหลักการหนึ่งว่าหากผู้ประกอบการจัดทำบัญชีรายชื่อลูกค้า (fichier de clients) และบัญชีปัจจัยการตลาดของบริษัท (fichier de prospects) ผู้ประกอบการนั้นๆ สามารถขอความยินยอมในการส่งข้อความโฆษณาต่างๆ โดยผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail, sms, mms เป็นต้น) ไปยังกลุ่มคนที่อยู่ในข่ายของบัญชีทั้งสองข้างต้นได้ก่อนการส่งข้อความครั้งแรกและครั้งเดียว หมายความว่า ผู้ประกอบการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลในบัญชีดังกล่าวอีกแต่อย่างไรในการส่งข้อความโฆษณาครั้งต่อไป จุดประสงค์ของ CNIL ในที่นี้ก็เพื่อต้องการเพิ่มช่องทางทำการตลาดทางอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่ผู้ประกอบการมากขึ้นโดยใช้วิธีการที่ CNIL เห็นว่าจะไม่กระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลมากนักเพราะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อที่ยอมให้ทำการโฆษณาดังกล่าวไว้แล้วอย่างชัดเจนถึงแม้วิธีนี้จะมีผลดีต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการจากเงื่อนไขที่ง่ายขึ้นในการทำโฆษณาอิเล็กทรอนิกส์ แต่ก็ต้องยอมรับว่าการคุ้มครองความลับของข้อมูลส่วนบุคคลถูกลดทอนลงด้วยไม่มากนักน้อย

มีข้อสังเกตว่าในกฎหมายฝรั่งเศสนั้น แม้โดยหลักแล้วจะคุ้มครองบุคคลจากการถูกคุกคามด้วยข้อความ sms ที่มีจุดประสงค์เพื่อการค้า (prospection directe) เท่านั้น การส่งข้อความ sms ด้วยจุดประสงค์ทางศาสนาหรือการกุศลจึงไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหมายเลขโทรศัพท์ก่อนแต่อย่างใด แม้ว่าจะเป็นกรณีที่มีข้อความในลักษณะขอบริจาคเงินก็ตาม นอกจากนี้ ในกรณีของการใช้

²⁵ ดูรายละเอียดใน *Norme simplifiée n° 48, JO 28 Juin 2005*; www.cnil.fr

สื่อโทรคมนาคมไม่ว่าในรูปของ e-mail, sms หรือรูปแบบอื่นใดเพื่อจุดประสงค์ในทางการเมือง (prospection politique) เช่น การส่ง e-mail ประชาสัมพันธ์ผู้สมัครหรือการขอระดมทุนเข้าพรรคการเมือง ฯลฯ แม้โดยหลักแล้วกรณีดังกล่าวนี้จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่จะต้องได้รับความยินยอมเบื้องต้นก็ตาม แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการประมวลผลข้อมูลและเสรีภาพ (CNIL) ก็ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสารในกรณีดังกล่าวในระดับเดียวกับการส่งข้อความด้วยจุดประสงค์ทางการค้า ขณะที่ยังคงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลฝรั่งเศสออกกฎหมายในประเด็นนี้ให้ชัดเจน โดยในปี ค.ศ. 2006 CNIL ได้ออกแนวทางในลักษณะของคำแนะนำ (recommandation) โดยมีหลักการว่า การใช้สื่อโทรคมนาคมเพื่อจุดประสงค์ในทางการเมืองนี้ควรจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับสารนั้นเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในกรณีการส่ง sms เพื่อจุดประสงค์ในทางการเมืองนั้น CNIL มีความเห็นว่าเป็นวิธีการที่ไม่สมควร เพราะเป็นวิธีการที่ไม่อาจส่งข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ให้แก่ผู้รับสารได้เนื่องจากถูกจำกัดตัวอักษรในการส่ง sms แต่ละครั้ง²⁶

ข. การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

จากข้อมูลที่มีอยู่จนกระทั่งปี ค.ศ. 2005 นั้น ปรากฏคำพิพากษาของศาลฝรั่งเศสเพียงการฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายในกรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ส่ง spam e-mail กับผู้ดูแลระบบ (server)

เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏคำพิพากษาที่เป็นการลงโทษการกระทำความผิดต่อผู้บริโภคฐานส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น e-mail, sms ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34-5 CPCE หรือตามประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด²⁷ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าเนื่องจากมีองค์กรกลางอย่าง CNIL ที่คอยควบคุมการกระทำดังกล่าวและมีอำนาจสั่งลงโทษได้อยู่แล้ว ทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเยียวยาที่รวดเร็วทันทั่วทั้งที่ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจจะมีระมัดระวังตัวที่จะไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2006 ศาลฎีกาของฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาที่วางแนวทางรับรองอำนาจลงโทษปรับของ CNIL ในกรณีที่มีการส่ง e-mail ที่ไม่พึงประสงค์เอาไว้²⁸ ซึ่งน่าจะนำมาใช้เทียบเคียงกับกรณีของอำนาจลงโทษปรับของหน่วยงานเดียวกันนี้ ในกรณีของการส่ง sms ที่ไม่พึงประสงค์ได้

ค. ประมวลจริยบรรณของภาคเอกชน (les codes de déontologies)

นอกจากมาตรการทางกฎหมายของฝ่ายรัฐที่ออกมาเพื่อมุ่งคุ้มครองบุคคลจากการถูกคุกคามด้วยข้อความที่ไม่พึงประสงค์แล้ว ในระหว่างภาคเอกชนของฝรั่งเศสที่ทำธุรกิจด้วยตนเองก็ได้มีการรวมตัวกันในรูปแบบของสมาคมหรือองค์กรที่มีการทำการตลาดทางตรงผ่านทางระบบสื่อสารโทรคมนาคม เช่น Union Française du Marketing Direct (UFMD), Syndicat National de la Communication Directe (SNCD) เพื่อวางแนวทาง

²⁶ *Prospection politique : c'est plus Net*, Commission nationale de l'informatique et des libertés, online <<http://www.cnil.fr/es/la-cnil/actu-cnil/article/article/prospection-politique-cest-plus-net/>>.

²⁷ Marie-Pierre FENOLL-TROUSSEAU, << Protection des données à caractère personnelle - Vie privée et communication électronique >>, *JurisClasseur Communication*, 2005, Fasc. 4735, p. 69.

²⁸ C. Cass., 14 mars 2006, n° 83423.



ร่วมกันและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในการทำการตลาดของแต่ละบริษัท รวมถึงปรึกษาหารือถึงปัญหาที่ประสบร่วมกันในทางปฏิบัติ นอกจากนี้องค์กรดังกล่าวได้จัดทำ “ประมวลจรรยาบรรณ” (les codes de déontologies) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นพันธสัญญาร่วมกันของบริษัทสมาชิกในการทำการตลาดให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันและเคารพสิทธิของผู้ใช้บริการระบบโทรคมนาคมตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ให้

นอกจากการสร้างประมวลจรรยาบรรณของภาคเอกชนแล้ว เพื่อให้การแก้ปัญหาการรับข้อความที่ไม่พึงประสงค์ได้ผลจริงจัง จึงมีการสร้างความร่วมมือขึ้นระหว่างสมาคมต่างๆ ของภาคเอกชนที่ทำธุรกิจด้านการสื่อสารโทรคมนาคมและกระทรวงเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและการจ้างงาน (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi) ด้วยโครงการหมายเลขโทรศัพท์พิเศษ 33700²⁹ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่สิทธิของผู้ใช้บริการโทรศัพท์ รวมถึงรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้บริการโทรศัพท์เพื่อส่งต่อไปให้กับคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการประมวลผลข้อมูลและเสรีภาพ (CNIL) ซึ่งมีอำนาจโดยตรงในการใช้มาตรการจัดการกับผู้ส่งข้อความ sms ที่ถูกร้องเรียนบ่อย องค์กรนี้เป็นองค์กรอิสระทางมหาชนและมีอำนาจลงโทษปรับเป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูง

อาจกล่าวได้ว่าในภาพรวมนั้น กฎหมายของสหภาพยุโรปและกฎหมายภายในของประเทศ

สมาชิกที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล มีลักษณะที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของคุณคนเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนจากมาตรการเลือกที่จะรับ (opt-in system) ที่ถูกใช้เป็นมาตรการหลักในการโฆษณาสินค้าและบริการต่างๆ ผ่านเทคโนโลยีโทรคมนาคมสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีช่องว่างจากการบัญญัติถ้อยคำที่มีความหมายไม่ชัดเจน ซึ่งก็อาจจะเป็นผลมาจากความยากลำบากที่ไม่อาจหาถ้อยคำที่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิของคุณคนจากเทคโนโลยีโทรคมนาคมที่รุดหน้าไม่หยุดยั้งได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ศาลซึ่งมีเขตอำนาจเกี่ยวข้องจะต้องมีบทบาทในการตีความกฎหมายดังกล่าวให้สามารถยืดหยุ่นและปรับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

4. กฎหมายและคำพิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ดังนั้นในหัวข้อนี้ นอกจากจะพิจารณากฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว จะพิจารณาคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องเพื่อดูการตีความของผู้พิพากษาประกอบด้วย

4.1 กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ก่อนมีกฎหมายเฉพาะในเรื่อง SMS spam การฟ้องคดีจะทำในรูปแบบของ trespass to chattels³⁰

²⁹ Spam SMS, online <<http://www.33700-spam-sms.fr/#>> .

³⁰ Trespass to chattels เป็นการฟ้องคดีละเมิดที่ถูกนำมาใช้จัดการกับปัญหา spam ตัวอย่างคดีส่วนมากจะเป็นคดีที่เกิดก่อนกฎหมาย CAN-SPAM Act หรือกฎหมายเฉพาะในระดับมลรัฐจะมีผลใช้บังคับ ส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องเกี่ยวกับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่พึงประสงค์ (spam e-mail) ผลของการฟ้องคดีจะแตกต่างกันไปตามแต่ละรัฐ และเนื้อหาของคดี ส่วนมากจะขึ้นอยู่กับบทพิสูจน์ของโจทก์ให้เห็นถึงความเสียหายที่ได้รับจากข้อความที่ไม่พึงประสงค์ โปรดดู Elizabeth A. Alongi, “Has the U.S. canned spam?” (2004) 46 Arizona Law Review at 263 เพิ่มเติม

ต่อมามลรัฐแต่ละมลรัฐมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อจัดการกับปัญหาข้อความไม่พึงประสงค์ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมักจะมีบัญญัติครอบคลุมถึงกรณีข้อความ SMS ทางโทรศัพท์มือถือด้วยเช่นกัน แต่การออกกฎหมายระดับมลรัฐย่อมเกิดปัญหากฎหมายที่แตกต่างกันในเนื้อหา ระดับความเข้มของการบังคับ จึงทำให้รัฐบาลออกกฎหมายกลางขึ้นคือ กฎหมายการควบคุมโฆษณาและสื่อลามกที่ไม่พึงประสงค์ (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography And Marketing Act - CAN-SPAM Act) ในปี ค.ศ. 2003

นอกจากนี้ในการป้องกันคุ้มครองความอาจเลือกใช้กฎหมายคุ้มครองผู้ใช้โทรศัพท์ (Telephone Consumer Protection Act 1991 - TCPA) ที่เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณาขายสินค้าทางโทรศัพท์แทน จึงเกิดประเด็นว่า ควรใช้กฎหมายใดในการป้องกัน และกฎหมายแต่ละฉบับครอบคลุม SMS spam แค่ไหน เพียงใด หัวข้อนี้จะอธิบายโดยเรียงตามลำดับเวลาการออกกฎหมายสองฉบับข้างต้น

4.1.1 กฎหมายคุ้มครองผู้ใช้โทรศัพท์ (Telephone Consumer Protection Act 1991 - TCPA)

ในช่วง ค.ศ. 1984 ถึง 1990 การขายสินค้าหรือโฆษณาทางโทรศัพท์ (telemarketing) ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึง 435 พันล้านเหรียญสหรัฐ การขยายตัวนี้ยังส่งผลไปถึงการขายในรูปแบบที่รบกวนผู้บริโภคอย่างมาก สังเกตได้จากยอดการ

ร้องเรียนในช่วงปี ค.ศ. 1990 - 1991 ที่มีไปยังคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Federal Communication Commission - FCC) มีมากกว่า 2,300 คำร้อง³¹

เหตุการณ์นี้นำไปสู่การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้ใช้โทรศัพท์ (Telephone Consumer Protection Act 1991 - TCPA) ที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้โทรศัพท์จากการถูกรบกวนโดยการขายสินค้าหรือโฆษณาทางโทรศัพท์ การโทรศัพท์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการรบกวนก่อความรำคาญแล้ว บางกรณีฝ่ายผู้รับโทรศัพท์จะต้องเสียค่าโทรศัพท์ด้วย เนื่องจากบริการโทรศัพท์มือถือที่ใช้เป็นประเภทเสียค่าโทรศัพท์ตามจำนวนนาทีที่รับสาย การใช้โทรศัพท์เป็นเครื่องมือในการทำการตลาดเป็นที่นิยมมากจนพัฒนาไปเป็นการสุมโทรและเปิดเสียงบันทึกไว้ให้รับฟัง กฎหมาย TCPA จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับการทำการตลาดทางโทรศัพท์ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เช่น

- ให้โทรได้ตั้งแต่เวลา 8.00 นาฬิกา ถึง 21.00 นาฬิกา เท่านั้น
- จัดทำรายชื่อหมายเลขที่ห้ามโทร (National Do Not Call list)³²
- มีนโยบายเกี่ยวกับการทำการตลาดทางโทรศัพท์ที่ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมให้กับผู้ร้องขอ³³

นอกจากนี้การโทรเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าจะโทรได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอม

³¹ J. Wesley Harned, "Telemarketers gone mobile: the Telephone Consumer Protection Act of 1991 and unsolicited commercial text messages" (2008) *Kentucky Law Journal* 97 at 3.

³² เดิมเป็น National Do Not Call Registry ต่อมาคณะกรรมการกลางการค้า (Federal Trade Commission - FTC) ได้เข้าร่วมจัดทำเป็น National Do Not Call list

³³ Telephone Consumer Protection Act (TCPA), online <<http://www.the-dma.org/guidelines/tcpa.shtml>>; 47 C.F.R. § 64 1200



ล่วงหน้าโดยชัดแจ้ง และกฎหมายยังห้ามใช้การต่อสายอัตโนมัติ (autodialer) และการใช้เสียงที่บันทึกไว้แล้วในการโทรไปยังหมายเลขโทรศัพท์สายด่วนต่างๆ อาทิ หมายเลขโรงพยาบาล บริการทางการแพทย์ ดับเพลิง ตำรวจ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายห้ามการใช้เสียงที่บันทึกไว้แล้ว โทรไปยังหมายเลขโทรศัพท์อื่น เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินหรือผู้โทรได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งล่วงหน้าแล้ว³⁴ ดังนั้นหากมีการโทรที่ไม่พึงประสงค์โดยไม่มีการใช้การต่อสายอัตโนมัติ การโทรดังกล่าวจะไม่อยู่ในบังคับของ TCPA³⁵

บุคคลทั่วไปที่ได้รับการโทรที่ฝ่าฝืน TCPA สามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง และเรียกค่าเสียหายได้ 500 เหรียญสหรัฐต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง และศาลสามารถให้ค่าเสียหายเพิ่มถึงสามเท่าหากเห็นโดยชัดแจ้งว่าการฝ่าฝืนนั้นกระทำโดยจงใจ³⁶

มลรัฐอาจดำเนินคดีแทนบุคคลธรรมดาได้ รวมถึงการส่งเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดโทษตาม TCPA

ก. บริการหมายเลขที่ห้ามโทร (National Do Not Call list)

บริการหมายเลขที่ห้ามโทรเริ่มเมื่อ ค.ศ. 2003 แต่มีผลบังคับใช้ทางการในปี ค.ศ. 2005 คือ การที่ผู้บริโภคได้แจ้งหมายเลขโทรศัพท์บ้านหรือโทรศัพท์มือถือของตนว่าไม่ประสงค์

จะรับการติดต่อที่ไม่พึงประสงค์ แต่บริการนี้ไม่รวมหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ในธุรกิจ และบริการหมายเลขที่ห้ามโทรไม่มีผลใช้บังคับ หากผู้บริโภคได้ให้ความยินยอมล่วงหน้าไว้กับผู้ส่ง หรือผู้บริโภคมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ส่ง³⁷ รวมไปถึงกรณีที่ผู้ส่งที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร

ความสัมพันธ์ทางธุรกิจ หมายถึง การที่ผู้บริโภคได้สอบถาม สมัคร ซื้อ หรือทำธุรกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ หรือบริการที่เสนอโดยบุคคลหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง³⁸ ผู้บริโภคสามารถยุติความสัมพันธ์ทางธุรกิจเพื่อหยุดรับการติดต่อได้โดยการบอกไปยังบุคคลดังกล่าว

ข. การต่อสายอัตโนมัติ (automatic telephone dialing system / autodialer) และการใช้เสียงที่บันทึกไว้

การต่อสายอัตโนมัติ คือ การต่อสายไปยังหมายเลขโทรศัพท์โดยการสุ่มหรือการโทรตามลำดับและมักใช้คู่กับการบันทึกเสียงผู้พูดไว้เพื่อเปิดให้ผู้รับสายฟัง FCC ได้ห้ามการโทรประเภทนี้เช่นกัน หากไม่ได้รับความยินยอมก่อนล่วงหน้า นอกจากนี้การโทรประเภทนี้จะต้องระบุชื่อของธุรกิจที่ต่อสาย รวมถึงข้อมูลอื่นๆ ด้วย

ในส่วนของเกี่ยวกับการรับข้อความโฆษณาที่ไม่พึงประสงค์นั้น TCPA ไม่ได้กล่าวไว้โดยตรง และไม่มีการนิยามคำว่า “การโทร” (call) ไว้ แต่ FCC ได้ออกกฎให้รวมถึงการส่งข้อความ SMS

³⁴ Ibid.

³⁵ Supra note 31 at 3.

³⁶ TCPA section 227(b)(3)(2000).

³⁷ CAN-SPAM: Unwanted Text Messages and E-mail on Wireless Phones and Other Mobile Devices, FCC, online <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/canspam.html>>.

³⁸ Unwanted Telephone Marketing Calls, FCC, online <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/tcpa.html>>.



และคำพิพากษาของศาลก็ได้ใช้บังคับ TCPA กับ การโทรด้วย³⁹

4.1.2 กฎหมายการควบคุมโฆษณาและ สื่อลามกที่ไม่พึงประสงค์ (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography And Marketing Act - CAN-SPAM Act)

ก่อนสภาคองเกรสจะผ่านกฎหมาย การควบคุมโฆษณาและสื่อลามกที่ไม่พึงประสงค์ (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography And Marketing Act - CAN-SPAM Act) ได้มีการเสนอ ร่างกฎหมายมาหลายครั้งแต่ไม่ผ่านสภา เช่น ร่างกฎหมาย Unsolicited Electronic Mail Act of 2000 (H.R. 3113) ร่างกฎหมาย E-mail User Protection Act (H.R. 1910) ร่างกฎหมาย Anti-Spamming Act of 2001 (H.R. 718) ร่างกฎหมาย Wireless Telephone Spam Protection Act (H.R. 113) เป็นต้น⁴⁰

เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ประธานาธิบดีบุชได้ลงนามในร่างกฎหมาย CAN-SPAM Act และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2004 เป็นกฎหมายระดับรัฐบาลกลางที่มีวัตถุประสงค์ ที่จะควบคุมปัญหา spam กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ แทนกฎหมายเกี่ยวกับ spam ในระดับมลรัฐกว่า 35 มลรัฐ⁴¹ แต่กฎหมายระดับมลรัฐที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการฉ้อโกง (fraudulent) การหลอกลวง (deceptive) และ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ยังมีผลใช้บังคับอยู่⁴²

แนวคิดเบื้องต้นของรัฐบาลมี 3 ประการ คือ

1. รัฐบาลต้องการจัดการเกี่ยวกับ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่ส่งเพื่อการค้าในระดับ ประเทศ
2. ผู้ส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เพื่อ การค้าไม่ควรทำให้ผู้รับเข้าใจแหล่งที่มาหรือเนื้อหา ในจดหมายผิด
3. ผู้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว มีสิทธิที่จะปฏิเสธการรับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อการค้าจากแหล่งเดิมอีก⁴³

CAN-SPAM Act กำหนดให้เนื้อหาของ ข้อความที่ส่งจะต้องมีการแจ้งเตือนว่า ผู้รับอาจปฏิเสธ ที่จะไม่รับข้อความประเภทนี้ต่อไปในอนาคตจากผู้ส่ง หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เลือกใช้ระบบ “เลือกที่จะไม่รับ” (opt-out system) คือให้ผู้บริโภค เป็นฝ่ายแจ้งไปยังผู้ส่งว่าไม่ประสงค์จะรับข้อความ โฆษณาอีก ดังนั้นภายใต้กฎหมาย CAN-SPAM Act นักธุรกิจสามารถอาศัยช่องว่างทางกฎหมายส่งข้อความ โฆษณาถึงผู้บริโภคได้จนกว่าผู้บริโภคจะเป็นฝ่ายเลือก ที่จะไม่รับข้อความที่ถือว่าเป็น spam นั้นเอง

หลังจากที่ผู้รับเลือกที่จะไม่รับข้อความ อีกต่อไป การส่งข้อความโฆษณามาถึงผู้รับเป็นการ ผ่าฝืนกฎหมาย CAN-SPAM Act และอาจได้ต้องเสีย ค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด

³⁹ ดูหัวข้อ 4.2 ข้างล่าง

⁴⁰ ผศ.ดร. อรรยา สิงห์สงบ, “ความพยายามทางกฎหมายกับการแก้ไขปัญหาจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ขยะ (Spam Mail)” online <<http://legallaid.bu.ac.th/files/articles/spammail.pdf>>.

⁴¹ Supra note 4 at 13.

⁴² Supra note 37.

⁴³ CAN-SPAM Act § 2 lit. B



กฎหมายยังห้ามการส่งข้อความโดยใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้ส่ง หรือใช้หัวข้อที่ทำให้ผิดหลงหรือเข้าใจผิดด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้รับถูกลอกให้เข้าไปอ่านข้อความนั่นเอง

คณะกรรมการกลางการค้า (Federal Trade Commission - FTC) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลภายใต้ CAN-SPAM Act การดำเนินคดีต่างๆ รัฐจะต้องแจ้งให้ FTC ทราบก่อนล่วงหน้า และการดำเนินคดีจะต้องทำผ่านอัยการของรัฐ หรือ ISPs เอกชนไม่สามารถฟ้องคดีเองได้⁴⁴

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากข้อความโฆษณาที่ไม่พึงประสงค์ไปยังอุปกรณ์สื่อสารไร้สาย คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Federal Communication Commission - FCC) มีหน้าที่ออกกฎระเบียบตามกฎหมาย CAN-SPAM ได้ออกกฎที่มีผลในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2005 ห้ามส่งข้อความโฆษณาที่ไม่พึงประสงค์ไปยังอุปกรณ์สื่อสารไร้สายโดยไม่ได้รับความยินยอมล่วงหน้า⁴⁵ โดยกฎหมายห้ามการส่งข้อความเชิงพาณิชย์ (commercial message) ซึ่งได้นิยามคำว่า ข้อความเชิงพาณิชย์ คือข้อความที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อโฆษณาหรือส่งเสริมผลิตภัณฑ์หรือบริการในเชิงพาณิชย์⁴⁶ ดังนั้นข้อความที่ไม่ใช่การส่งเชิงพาณิชย์ เช่น การส่งข้อความเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงไม่ต้องห้ามหรือการส่งข้อความที่ผู้รับข้อความยินยอมให้ส่งแม้จะเป็นการโฆษณาเชิงพาณิชย์ก็ไม่ต้องห้ามเช่นกัน การยินยอมนั้นจะต้องเป็นการยินยอมล่วงหน้าโดยชัดแจ้ง (express prior authorization)

การพิจารณาว่าการส่งข้อความ SMS ไปยังโทรศัพท์มือถือจะรวมอยู่ในข้อห้ามส่งข้อความเชิงพาณิชย์ของ FCC หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับวิธีการส่ง หากใช้วิธีการส่งผ่านที่อยู่ทางอินเทอร์เน็ตที่มีเครื่องหมาย @ จะถูกห้ามส่งตามกฎหมายนี้ แต่หากเป็นการส่งจากโทรศัพท์มือถือไปยังโทรศัพท์มือถือโดยไม่ใช้ที่อยู่ทางอินเทอร์เน็ตจะไม่เข้าข้อห้าม

นอกจากนี้ CAN-SPAM Act ยังได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ในด้านกฎหมายเนื่องจากกฎหมาย CAN-SPAM Act มีผลใช้บังคับแทนกฎหมายระดับมลรัฐ และกฎหมายระดับมลรัฐบางฉบับมีบทบัญญัติที่เข้มงวดกว่า และมีบทลงโทษที่หนักกว่า เช่น กฎหมายของมลรัฐเวอร์จิเนีย มีโทษจำคุกและปรับในกรณีการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์⁴⁷

ข้อวิจารณ์อีกประการหนึ่ง คือ การเลือกใช้ระบบ “เลือกที่จะไม่รับ” (opt-out system) การใช้ระบบนี้ทำให้ผู้รับข้อความต้องส่งข้อความกลับเพื่อแจ้งว่าไม่ประสงค์จะรับข้อความอีกต่อไป การส่งข้อความกลับเป็นการยืนยันว่าหมายเลขนี้ยังมีคนใช้งานอยู่ ดังนั้นผู้ส่งรายอื่นย่อมสามารถส่งข้อความโฆษณามาได้ไม่จบสิ้น

นอกจากข้อวิจารณ์ในเชิงกฎหมายแล้วยังมีการตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย CAN-SPAM Act เนื่องจากหลังกฎหมาย CAN-SPAM Act มีผลใช้บังคับสองสัปดาห์ บริษัทที่ทำหน้าที่กรองจดหมายไม่พึงประสงค์พบว่าจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไม่ถึงร้อยละ 1 ที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย CAN-SPAM Act⁴⁸ แต่จากรายงานของ

⁴⁴ *Supra* note 43 §7 (a), (f) and (g).

⁴⁵ *Supra* note 37.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Supra* note 30 at 287.

⁴⁸ Grant Gross, “Is the CAN-SPAM Law Working?” (Jan 13, 2004) online <http://www.pcworld.com/article/114287/is_the_canspam_law_working.html>.



FTC ได้แสดงว่าปริมาณการส่งข้อความไม่พึงประสงค์ มีแนวโน้มลดลงหลังจาก CAN-SPAM Act มีผลใช้บังคับ⁴⁹

4.2 คำพิพากษา

คำพิพากษาแสดงให้เห็นการตีความของศาลในการใช้บังคับ TCPA ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการโทรที่จะขยายการใช้บังคับไปถึงการส่งข้อความ SMS มายังโทรศัพท์หรือไม่ รวมถึงการตีความการใช้บังคับระหว่าง TCPA และ CAN-SPAM Act ด้วย

4.2.1 คดี Joffe v. Acacia Mortgage Corp., No. 1 CA-CV 02-0701 (Ariz. Ct. App. Sept. 20, 2005)

ข้อเท็จจริง ช่วงต้นปี ค.ศ. 2001 นาย Rodney Joffe ได้รับข้อความ SMS สองข้อความจาก Acacia Mortgage เพื่อโฆษณาจ่านองบ้าน ดอกเบี้ยต่ำ เนื่องจาก Acacia ได้ตั้งโปรแกรมให้คอมพิวเตอร์ส่งข้อความไปยังจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ของผู้บริโภค แต่โทรศัพท์มือถือของนาย Joffe สามารถแปลงรูปแบบ (format) อีเมลให้เปิดอ่านได้ทางโทรศัพท์มือถือ⁵⁰ นาย Joffe จึงฟ้อง Acacia ว่าฝ่าฝืนกฎหมาย TCPA ที่ห้ามใช้ ระบบการต่อสายอัตโนมัติ (any automatic dialing system) Acacia ขอให้ยกฟ้องเนื่องจาก TCPA เป็นกฎหมายควบคุมการสื่อสารสองทาง ไม่รวมถึงการส่งข้อความ ศาลชั้นต้นพิพากษาให้ Joffe ชนะคดี Acacia จึงอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ตัดสินสามประเด็น

ดังนี้

ประเด็นแรก Acacia ได้โทร (call)

หา Joffe หรือไม่

แม้ว่า TCPA ไม่ได้นิยามคำว่า “โทร” ไว้ แต่ศาลได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายด้วย คือ ตั้งใจที่จะขจัดปัญหาการตลาดทางโทรศัพท์ (telemarketing) โดยการใช้การต่อสายอัตโนมัติ และ TCPA ไม่ได้จำกัดว่าการโทรจะต้องเป็นการสื่อสารสองทาง ทางเสียงเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงเห็นว่า TCPA ใช้บังคับกับการพยายามที่จะโทรด้วย

ประเด็นที่สอง Acacia ได้ใช้ระบบการต่อสายอัตโนมัติ หรือไม่

แม้ว่า Acacia จะส่งข้อความทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แต่ศาลเห็นว่าไม่ว่าข้อความจะส่งทางไหน ผลสุดท้ายก็เหมือนกัน คือข้อความเข้าโทรศัพท์มือถือ ดังนั้นจึงเห็นว่า Acacia ร่วมกับผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือของ Joffe ส่งข้อความ SMS มายังโทรศัพท์ของ Joffe เมื่อ Acacia ไม่ได้รู้เรื่องการให้คอมพิวเตอร์สุ่มเลือกหมายเลขโทรศัพท์จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม เมื่อ CAN-SPAM Act 2003 มีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมไม่ใช่ TCPA

ศาลให้ความเห็นว่า CAN-SPAM Act 2003 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ต้องการรับไม่ได้ใช้บังคับแทน TCPA และเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับสามารถใช้อ้างอิงควบคู่ไปด้วยกันได้

⁴⁹ Effectiveness and enforcement of the CAN-SPAM Act: a report to Congress by Federal Trade Commission December 2005, <<http://www.ftc.gov/reports/canspam05/051220canspamrpt.pdf>>

⁵⁰ โทรศัพท์ทุกหมายเลขจะมีชื่อจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ดังนั้นการส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไปยังที่อยู่ดังกล่าวจะส่งไปถึงเครื่องโทรศัพท์มือถือได้ด้วย



สรุป การส่งข้อความสั้น (short message service - SMS) ถือเป็นโทรภายใต้ TCPA และไม่ขัดกับ CAN-SPAM Act 2003

4.2.2 คดี Satterfield v. Simon & Schuster, Inc., 569 F.3d (9th Cir.2009)

ข้อเท็จจริง ปีค.ศ. 2004 Laci Satterfield ดาวันโนโหลดเสียงเพลงเรียกเข้าโทรศัพท์มือถือ (ringtone) ให้ลูกชายวัย 8 ปี จาก www.nextones.com พร้อมทั้งยินยอมที่จะรับรายการส่งเสริมการขายต่างๆ จากบริษัทในเครือ Nextones และตราสินค้าของ Nextones ซึ่งเป็นข้อความที่ขึ้นให้เลือกในขั้นตอนหนึ่งของการดาวน์โหลด พร้อมทั้งระบุเนื้อความทำนองว่า การปฏิเสธรับรายการส่งเสริมการขายอาจทำให้ไม่มีสิทธิรับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย⁵¹

สองปีต่อมา บริษัท Simon & Schuster ได้ส่งข้อความที่มีเนื้อความน่ากลัวเข้าโทรศัพท์มือถือของลูกชายเธอตอนเที่ยงคืนเศษเพื่อโฆษณาหนังสือของขวัญ โดยข้อเท็จจริงได้ความว่า บริษัทฯ ได้หมายเลขโทรศัพท์มาจากการซื้อหมายเลขโทรศัพท์จากบริษัทโฆษณาบนโทรศัพท์มือถือซึ่งได้ซื้อหมายเลขมาจากเว็บไซต์ www.nextones.com อีกต่อหนึ่ง ข้อความโฆษณาหนังสือของขวัญส่งเข้าโทรศัพท์มือถือลูกชายในตอนดึกนั้น ทำให้ลูกชายของ Satterfield กลัวมาก เธอจึงส่งข้อความกลับให้หยุดส่งตามวิธีการที่ระบุใน SMS นั้นโดยเสียค่าใช้จ่ายในการส่งด้วย เธอจึงฟ้อง

บริษัท Simon & Schuster และบริษัทโฆษณาบนโทรศัพท์มือถือที่ส่งข้อความโฆษณามาว่าเป็นการฝ่าฝืน TCPA และได้รับรวบรวมรายชื่อผู้ได้รับข้อความอีก 60,000 คนเพื่อร่วมฟ้องเป็นการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action)

ศาลชั้นต้นได้ยกฟ้องในปี ค.ศ. 2007 เห็นว่า TCPA ไม่ใช่บังคับกับคดีนี้ เนื่องจากการส่งไม่ได้ใช้ระบบการต่อสายอัตโนมัติ

โจทก์ได้อุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ตีความดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การส่งข้อความเป็นการโทร ภายใต้ TCPA

เหมือนในคดี Joffe ที่ TCPA ไม่ได้นิยามคำว่า การโทร (call) ไว้ ทำให้จำเลยต่อสู้ว่าการส่งข้อความไม่ใช่การโทรและไม่ควรใช้ TCPA บังคับ แต่ควรใช้ CAN-SPAM Act บังคับแทน แต่ในคดีนี้โจทก์ได้ยกกฎของ FCC ที่นิยาม ว่า การโทรหมายถึง ทั้งการโทรที่ใช้เสียง (voice call) และการโทรโดยการใช้อีเมล (text call) เช่น บริการ SMS⁵² ศาลได้วิเคราะห์ว่าการห้ามส่งข้อความจากอินเทอร์เน็ตมายังโทรศัพท์ ยังใช้บังคับกับการส่งข้อความจากโทรศัพท์ไปยังโทรศัพท์ด้วยหรือไม่ โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของ TCPA ที่ห้ามการติดต่อสื่อสารที่คุกคามความเป็นส่วนตัว ศาลจึงเห็นว่าการตีความของ FCC ที่ให้การโทรรวมถึงการส่งข้อความนั้นเหมาะสม ดังนั้น การส่งข้อความ SMS เป็นการโทรภายใต้ TCPA⁵³

⁵¹ Satterfield v. Simon & Schuster, Inc., 569 F.3d (9th Cir.2009), at 1

⁵² Gareth S. Lacy, "Mobile marketing derailed: How curbing cell-phone spam in Satterfield v. Simon & Schuster may have banned text-message advertising" (2010) 6 Washington Journal of Law, Technology & Arts 33 at 39.

⁵³ Ibid at 41.



ประเด็นที่สอง ระบบการต่อสายอัตโนมัติ

TCPA ห้ามการใช้ระบบการต่อสายอัตโนมัติโดยไม่ได้รับความยินยอมล่วงหน้าโดยชัดแจ้งก่อน ศาลตีความความหมาย “ระบบการต่อสายอัตโนมัติ” ไว้ค่อนข้างกว้างว่าให้หมายถึงอุปกรณ์ใดๆ ที่สามารถเก็บ ทำ หรือ โทรโดยการส่งหมายเลข หรือ โทรต่อเนื่องกันเป็นลำดับ ศาลชั้นต้นเห็นว่าระบบที่ใช้ส่งข้อความนั้นไม่ใช่ระบบการต่อสายอัตโนมัติ เพราะไม่ได้เก็บ ทำ หรือโทรโดยการส่งหมายเลขหรือโทรต่อเนื่องกันเป็นลำดับได้ แต่ศาลอุทธรณ์ตีความว่าเพียงแค่ สามารถเก็บ ทำ หรือ โทรได้ก็เข้าความหมายระบบการต่อสายอัตโนมัติแล้ว ทำให้การส่งข้อความดังกล่าวเป็นการต่อสายอัตโนมัติ

ประเด็นที่สาม Simon & Schuster ไม่ใช่ บริษัทในเครือ หรือ ตราสินค้าของ Nextones ดังนั้น Satterfield ไม่ได้ยินยอมที่จะรับข้อความโฆษณาจาก Simon & Schuster

ข้อเท็จจริงเมื่อตอน Satterfield ดาวน์โหลดเสียงเพลงเรียกเข้าและยอมรับข้อความรายการส่งเสริมการขายต่างๆ จากบริษัทในเครือ Nextones และตราสินค้าของ Nextones โจทก์เห็นว่าจำเลยไม่เข้าความหมายของคำว่า “บริษัทในเครือ” และ “ตราสินค้า” ของ Nextones ศาลตีความคำว่า “บริษัทในเครือ” และ “ตราสินค้า” ตามนิยามทางกฎหมาย

คำว่า “บริษัทในเครือ” หมายถึง บริษัทที่มีความสัมพันธ์กับอีกบริษัทหนึ่งโดยการถือหุ้นหรือวิธีการอื่นใดในการควบคุม⁵⁴ ดังนั้นศาลจึงเห็นว่า Simon & Schuster ไม่ใช่บริษัทในเครือ

ของ Nextones เพราะไม่มีการถือหุ้น หรือการควบคุมใดๆ ระหว่างกัน

คำว่า “ตราสินค้า” หมายถึงสินค้าที่ถูกระบุว่าเป็นของบริษัทเดียวกัน⁵⁵ ซึ่งทั้ง Simon & Schuster และ Nextones ไม่ได้ใช้ตราสินค้าแบบเดียวกัน

ดังนั้นศาลอุทธรณ์จึงไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของศาลชั้นต้น

สรุป ศาลเห็นว่า การส่ง SMS เป็นการโทรตาม TCPA และการข้อความเลขโทรศัพท์จากบริษัท ที่เคยให้ความยินยอมรับข้อความไม่ทำให้ความยินยอมในการรับข้อความ SMS นั้นโอนมาด้วย

4.2.3 คดี Lozano v. Twentieth Century Fox Film Corp., et al., No. 09-cv-6344 (N.D. III. March 2010)

ข้อเท็จจริง คดีเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2005 เนื่องจาก Fox ส่งข้อความโฆษณาว่าภาพยนตร์มีจำหน่ายในรูปแบบ DVD แล้วนาย Lozano ได้รับข้อความดังกล่าวทั้งที่ไม่ได้สมัครรับข้อความ และหลังจากนั้นยังได้รับข้อความจาก Fox อีก จึงได้ฟ้องคดีแบบกลุ่มว่า Fox ผ่าฝืนบทบัญญัติใน TCPA Fox ผู้ว่าการส่งข้อความไม่ใช่การโทรภายใต้ TCPA และขอให้ศาลยกฟ้องศาลตัดสินปี ค.ศ. 2010

ศาล เห็นเหมือนคดีทั้งสองคดีข้างต้น คือ

ประเด็นแรก การส่ง SMS เป็นการโทรภายใต้ TCPA หรือไม่

⁵⁴ Satterfield, *supra* note 51 at 955.

⁵⁵ *Ibid.*



การส่งข้อความเป็นการโทรภายใต้ TCPA แม้ว่าจะไม่มีนิยามไว้ใน TCPA เอง แต่ FCC ได้ให้นิยามไว้แล้ว และศาลก็เห็นตามนั้น คือ การโทรไม่ได้จำกัดเฉพาะการสื่อสารทางเสียงหรือคำพูดเท่านั้น

ประเด็นที่สอง มีการใช้ระบบการต่อสายอัตโนมัติหรือไม่

จำเลยผู้ว่า วัตถุประสงค์ของ TCPA ไม่ต้องการให้มีการใช้ระบบต่อสายอัตโนมัติมารบกวนทำให้สายโทรศัพท์ไม่ว่าง แต่ว่าการส่งข้อความไม่ได้มีผลกระทบดังกล่าว แต่ศาลตัดสินโดยพิจารณาถึงความเป็นส่วนตัวของผู้บริโภคที่ถูกรบกวนมากกว่า

สรุป ดังนั้น ศาลเห็นว่าการส่งข้อความ SMS เพื่อทำการตลาดต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริโภคก่อน มิฉะนั้นจะฝ่าฝืน TCPA

4.3 วิเคราะห์การตีความกฎหมาย

ตามแนวคำพิพากษา

จากคำพิพากษาทำให้เห็นการตีความของศาลในกฎหมาย TCPA และ CAN-SPAM Act เกี่ยวกับการส่งข้อความ SMS spam ในประเด็นหลักๆ ดังนี้

4.3.1 ความสัมพันธ์และความแตกต่างระหว่าง TCPA และ CAN-SPAM Act

คดีทั้งสามคดีข้างต้นเกิดขึ้นหลังจากที่ CAN-SPAM Act มีผลใช้บังคับแล้ว แต่โจทย์ต่างฟ้องคดีโดยกล่าวหาว่าจำเลยฝ่าฝืน TCPA แทนที่จะฟ้องตาม CAN-SPAM Act เนื่องจาก TCPA

อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้ (private right) และไม่แทนที่กฎหมายต่อต้านข้อความที่ไม่พึงประสงค์ระดับมลรัฐ ในขณะที่ CAN-SPAM ไม่อนุญาตให้เอกชนฟ้องคดี และใช้บังคับแทนที่กฎหมายต่อต้านข้อความที่ไม่พึงประสงค์ ระดับมลรัฐ ยกเว้นกรณีการปลอมหรือการหลอกลวง

ศาลในคดี Joffe ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า CAN-SPAM Act 2003 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากการได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ได้ต้องการรับ ตามมาตราที่ 14 แสดงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าต้องการควบคุมการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์ไปยังอุปกรณ์สื่อสารไร้สายซึ่งรวมถึงโทรศัพท์มือถือด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า CAN-SPAM Act ใช้บังคับแทน TCPA แต่หมายความว่ากฎหมายทั้งสองฉบับสามารถใช้บังคับควบคู่ไปด้วยกันได้ตามแนวคิดของสภาองค์กรตนเอง⁵⁶

4.3.2 การส่งข้อความสั้น เป็นการโทรภายใต้ TCPA หรือไม่

จำเลยทั้งสามคดีข้างต้นต่างต่อสู้ว่า การส่งข้อความสั้นไม่อยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า “การโทร” (call) ตาม TCPA เพื่อให้ศาลยกฟ้อง คำว่า “การโทร” ไม่ได้ถูกนิยามไว้ใน TCPA แต่ FCC ได้ให้ความหมายไว้ในกฎปี ค.ศ. 2004 ว่าให้รวมถึง SMS ด้วย และศาลก็ได้ให้ความหมายของคำนี้ไว้เองในคำพิพากษา โดยพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย TCPA ประกอบว่าต้องการคุ้มครองผู้บริโภคจากการถูกรบกวนที่ไม่พึงประสงค์โดยการโทรจากการต่อสายอัตโนมัติ

⁵⁶ *Supra* note 31 p 8.



ศาลจึงได้สรุปว่า การโทร นั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะการติดต่อสื่อสารทางโทรศัพท์หรือการสื่อสารทางเสียงสองทางเท่านั้น เพราะเพียงแค่ว่าพยายามที่จะโทรก็เป็นการรบกวนผู้รับทางปลายสายแล้ว

ในกรณีของการส่งข้อความ SMS ศาลได้ตีความขยายว่า การโทรไม่ได้จำกัดเฉพาะการสื่อสารทางเสียงหรือคำพูดเท่านั้น ดังนั้น การส่งข้อความ SMS คือ การโทร ภายใต้บังคับของ TCPA ด้วย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการตัดสินของศาลที่ให้การส่งข้อความเป็นการโทรอย่างหนึ่งใน TCPA ไม่ได้ทำให้การส่งข้อความโฆษณาทางโทรศัพท์มือถือทุกประเภทเข้าข่ายมีความผิด เพราะหากผู้รับเลือกที่จะรับข้อความโฆษณา ก็จะไม่ถือว่าผิด TCPA

4.3.3 การต่อสายอัตโนมัติกับการส่ง SMS

จำเลยทั้งสามคดีได้ต่อสู้ว่าการส่งข้อความโฆษณานั้นไม่ใช่การต่อสายอัตโนมัติเพื่อที่จะได้ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตาม TCPA แต่ศาลทั้งสามคดีต่างเห็นว่าการส่งข้อความ SMS นั้นเป็นการต่อสายอัตโนมัติ แต่ให้เหตุผลต่างๆ กัน ในคดี Joffe ศาลพิจารณาที่ผลโดยไม่ได้คำนึงว่าการส่งข้อความกระทำทางไหน เพราะผลสุดท้ายผู้บริโภคก็ได้รับข้อความรบกวนเช่นกัน ในขณะที่ศาลคดี Satterfield ได้พิจารณาโดยให้ความหมายการต่อสายอัตโนมัติให้อย่างกว้าง ว่าให้หมายถึงอุปกรณ์ใดๆ ก็ได้ โดยพิจารณาในแง่ความสามารถในการโทรมากกว่า สำหรับคดี Lozano ซึ่งเป็นคดี

ที่เพิ่งตัดสินเมื่อต้นปี ค.ศ. 2010 นี้ ศาลมองในแง่วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้การส่งข้อความ SMS แม้จะไม่ได้ทำให้สายโทรศัพท์ไม่ว่าง แต่ก็เป็นการรบกวนผู้บริโภคได้ เช่นเดียวกับการโทร

ดังนั้น จากแนวการตัดสินของศาลในเขตอำนาจต่างๆ กล่าวได้ว่า ศาลมุ่งจะตีความการต่อสายอัตโนมัติโดยมุ่งคุ้มครองฝ่ายผู้ได้รับข้อความ จึงตีความให้การส่ง SMS เพื่อโฆษณาเป็นการต่อสายอัตโนมัติด้วย เพื่อให้การกระทำครบองค์ประกอบความผิดตาม TCPA

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทำตลาดทางโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยการส่งข้อความ SMS ได้ก่อปัญหาการได้รับข้อความที่ไม่พึงประสงค์ หรือ SMS spam ซึ่งรบกวนความเป็นส่วนตัว ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้กับผู้บริโภคอย่างมาก หลายๆ ประเทศ ได้พยายามจัดการกับปัญหานี้ทั้งทางเทคนิคและทางกฎหมาย จากการศึกษาในบทความนี้ ทั้งทางทวีปยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกาต่างผ่านกฎหมายเพื่อใช้จัดการกับปัญหานี้เช่นกัน อย่างไรก็ตามเนื้อหากฎหมายมีทั้งส่วนที่คล้ายคลึง และส่วนที่แตกต่างกัน

ประการแรก ประเภทของข้อความที่อยู่ภายใต้บังคับนั้น Directive ของสหภาพยุโรป ได้กำหนดให้ข้อความที่มีจุดประสงค์เพื่อการทำการตลาดทางตรง (direct marketing) เป็นข้อความที่อยู่ภายใต้บังคับ แต่ยังมีปัญหาในการตีความ ในขณะที่กฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส ที่ออกตาม Directive ได้สร้างความชัดเจนขึ้นโดยการบัญญัตินิยามของคำดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน คือ มุ่งเฉพาะในการโฆษณา



ทางธุรกิจเท่านั้น สำหรับฝั่งประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมุ่งเน้นไปที่ข้อความโฆษณาเชิงพาณิชย์ที่ไม่พึงประสงค์

ประการที่สอง คือ หลักการในการส่งข้อความ ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ทางสหภาพยุโรปตาม Directive on Privacy and Electronic Communications เลือกใช้ระบบ “เลือกที่จะรับ” (opt-in system) คือ ผู้บริโภคต้องให้ความยินยอมที่จะรับข้อความโฆษณา ก่อน ผู้ส่งจึงจะมีสิทธิส่งข้อความได้ แต่ CAN-SPAM Act กำหนดให้เนื้อหาของข้อความที่ส่งจะต้องมีการแจ้งเตือนว่า ผู้รับอาจปฏิเสธที่จะไม่รับข้อความประเภทนี้ต่อไปในอนาคตจากผู้ส่ง หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เลือกใช้ระบบ “เลือกที่จะไม่รับ” (opt-out system) คือ ให้ผู้บริโภคเป็นฝ่ายแจ้งไปยังผู้ส่งว่าไม่ประสงค์จะรับข้อความโฆษณาอีก

การใช้ระบบ opt-in มีข้อดีในแง่การคุ้มครองผู้บริโภค แต่ก็ยังมีปัญหาในการตีความว่ากรณีใดจะหมายความว่ายินยอม และความยินยอมนั้นครอบคลุมประเภทสินค้า และผู้ได้รับความยินยอมแค่ไหนเพียงใด ส่วนการใช้ระบบ opt-out จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคน้อยกว่าระบบ opt-in เนื่องจากระบบทำให้การส่งข้อความโฆษณาครั้งแรกไม่เข้าข่ายการโฆษณาที่ไม่พึงประสงค์

ประการที่สาม คือ บทกำหนดโทษ Directive ให้รัฐสมาชิกมีอำนาจในการกำหนดโทษได้เอง ประเทศตัวอย่างในบทความคือ ประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติทั้งโทษปรับตามกฎหมายเฉพาะและโทษอาญาโดยพิจารณาตามข้อเท็จจริงแห่งคดี ในส่วนนี้มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติทั้งโทษปรับและโทษจำคุก

แม้ทั้งสองฝั่งทวีปจะเลือกใช้ระบบการห้ามส่งข้อความที่แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาในเนื้อหาและแนวโน้มกฎหมายการกำหนดโทษ หรือมาตรฐานในการส่ง เห็นได้ชัดเจนว่าต่างล้วนต้องการสร้างความสมดุลในการคุ้มครองผู้บริโภคกับการทำธุรกิจ เพื่อให้การทำธุรกิจขับเคลื่อนไปได้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม จากลักษณะที่แตกต่างกันของระบบความคุ้มครองที่เลือกใช้ (opt-in / opt-out system) สะท้อนให้เห็นมุมมองที่แตกต่างต่อการคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลของผู้บริโภคจากการรับสื่อโฆษณาที่ไม่พึงประสงค์ผ่านทางระบบโทรคมนาคม กล่าวคือ สหภาพยุโรปให้ความสำคัญคุ้มครองแก่สิทธิดังกล่าวในระดับที่สูงกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา อาจด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ตัวอย่างคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฝรั่งเศสมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ใช่วิธีการที่จะลดการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์ได้ทันที แต่ก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดการส่งข้อความที่ไม่พึงประสงค์ในระยะยาว และช่วยวางกรอบเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคในเรื่องความเป็นส่วนตัว รวมถึงสร้างความชัดเจนและมีระบบในการทำการตลาดผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้กับผู้ประกอบการด้วยเช่นกัน



ตารางสรุปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งข้อความไม่พึงประสงค์เข้าโทรศัพท์เคลื่อนที่ (SMS spam)
ของสหภาพยุโรป ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา

	สหภาพยุโรป	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา
กฎหมายที่ใช้บังคับกับการส่ง SMS spam	- Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (E-Privacy Directive)	- รัฐบัญญัติลงวันที่ 21 มิถุนายน 2004 ว่าด้วยความเชื่อมั่นต่อธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ (Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)	- กฎหมายคุ้มครองผู้ใช้โทรศัพท์ (Telephone Consumer Protection Act 1991 - TCPA) - กฎหมายการควบคุมโฆษณาและสื่อลามกที่ไม่พึงประสงค์ (Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography And Marketing Act - CAN-SPAM Act)
ประเภทข้อความที่อยู่ภายใต้บังคับ	ข้อความที่มีจุดประสงค์เพื่อการทำการตลาดทางตรง (direct marketing) *	ข้อความที่มีจุดประสงค์เพื่อการทำการตลาดทางตรง (prospection directe) **	ข้อความโฆษณาเชิงพาณิชย์ที่ไม่พึงประสงค์ ห้ามการส่งข้อความโดยใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้ส่ง หรือใช้หัวข้อที่ทำให้ผิดหลงหรือเข้าใจผิด
หลักการห้ามส่ง	ระบบ “เลือกที่จะรับ” (opt-in system) ผู้ส่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริโภคก่อน (prior consent) จึงจะสามารถส่งข้อความที่มีลักษณะดังกล่าวได้	ระบบ “เลือกที่จะรับ” (opt-in system) เช่นเดียวกับ Directive ของสหภาพยุโรป	ระบบ “เลือกที่จะไม่รับ” (opt-out system) ผู้บริโภคเป็นฝ่ายแจ้งไปยังผู้ส่งว่าไม่ประสงค์จะรับข้อความโฆษณาอีก
บทกำหนดโทษ	ให้รัฐสมาชิกมีอำนาจในการกำหนดโทษได้เองด้วยบทบัญญัติกฎหมายภายในที่เป็นผลจากการอนุวัติการตาม E-Privacy Directive	มีทั้งโทษปรับตามกฎหมายเฉพาะ (CPCE) และโทษทางอาญา (ปรับ/จำคุก) ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปว่าพฤติการณ์จะสามารถเป็นความผิดอาญาด้วยได้หรือไม่	มีโทษปรับ และโทษจำคุก

* ยังมีปัญหาในการตีความถ้อยคำดังกล่าวว่าจะจำกัดเฉพาะกรณีทำการโฆษณาเพื่อเป้าหมายทางธุรกิจเท่านั้นหรือไม่

** กฎหมายฝรั่งเศสได้บัญญัตินิยามของคำดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน คือ มุ่งเฉพาะในการโฆษณาทางธุรกิจ (Art. 34-5 CPCE)



บรรณานุกรม

แหล่งข้อมูลภาษาอังกฤษ

- Evangelos Moustakas et al., "Combating spam through legislation: A comparative Analysis of US and European Approaches" online < www.ceas.cc/2005/papers/146.pdf>.
- Evelyne Beatrix Cleff, "Privacy Issues in Mobile Advertising" (2007) 21 International Review of Law, Computer & Technology 225.
- Gareth S. Lacy, "Mobile marketing derailed: How curbing cell-phone spam in Satterfield v. Simon & Schuster may have banned text-message advertising" (2010) 6 Washington Journal of Law, Technology & Arts 33.
- Giovanni Camponovo & Davide Cerutti, The spam issue in mobile business a comparative regulatory overview: Proceedings of the Third International Conference on Mobile Business, M-Business 2004,
- Grant C. Yang, "CAN-SPAM: A first step to No-Spam" (2004) 4 Chicago-Kent Journal of Intellectual Property 1.
- Institute for information law, Faculty of Law of the University of Amsterdam, "Regulating spam Directive 2002/58 and beyond" (2004) Amsterdam, p.23-28.
- J. Wesley Harned, "Telemarketers gone mobile: the Telephone Consumer Protection Act of 1991 and unsolicited commercial text messages" (2008) Kentucky Law Journal 97
- Jörg Hladjk, "Effective EU and US approaches to spam? Moves towards a co-ordinated technical and legal response part I and II", Communications Law, 200, Vol. 10, No. 3 and Vol. 10, No. 4.
- Marie-Pierre FENOLL-TROUSSEAU, << Protection des données à caractère personnelle - Vie privée et communication électronique >>, JurisClasseur Communication, 2005, Fasc. 4735, pp. 60-70.
- Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, << Lutte contre les spams par SMS et vocaux et les prospections téléphoniques non-désirées >> (Dossier de presse), 2010, 9p.
- Nathalie Mallet-Poujot, << Commerce électronique et protection des données personnelles >>, JurisClasseur Commercial, 2002, Fasc. 865, 41p.
- Nicolas MATHEY, << Le commerce électronique dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique >>, Contrats Concurrence Consommation, n° 10, Octobre 2004, étude 13, 9p.
- Philippe Achilleas, INTERNET ET LIBERTÉS JurisClasseur Libertés, 2007, Fasc. 820, pp.17-19.
- Philippe Achilléas, << Droit communautaire des communications électroniques >>, JurisClasseur Europe Traité, 2005, Fasc.1225, 56p.
- Romain Perray, << Informatique : Traitements de données à caractère personnel >>, JurisClasseur Europe Traité, 2008, Fasc. n° 274, pp.1-12.
- <http://www.cnil.fr/dossiers/conso-pub-spam/fiches-pratiques/article/23/les-regles-dor-de-la-prospection-par-courrier-electronique/>
- <http://www.cnil.fr/es/la-cnil/actu-cnil/article/article/prospection-politique-cest-plus-net/>
- <http://www.33700-spam-sms.fr/>

แหล่งข้อมูลภาษาฝรั่งเศส

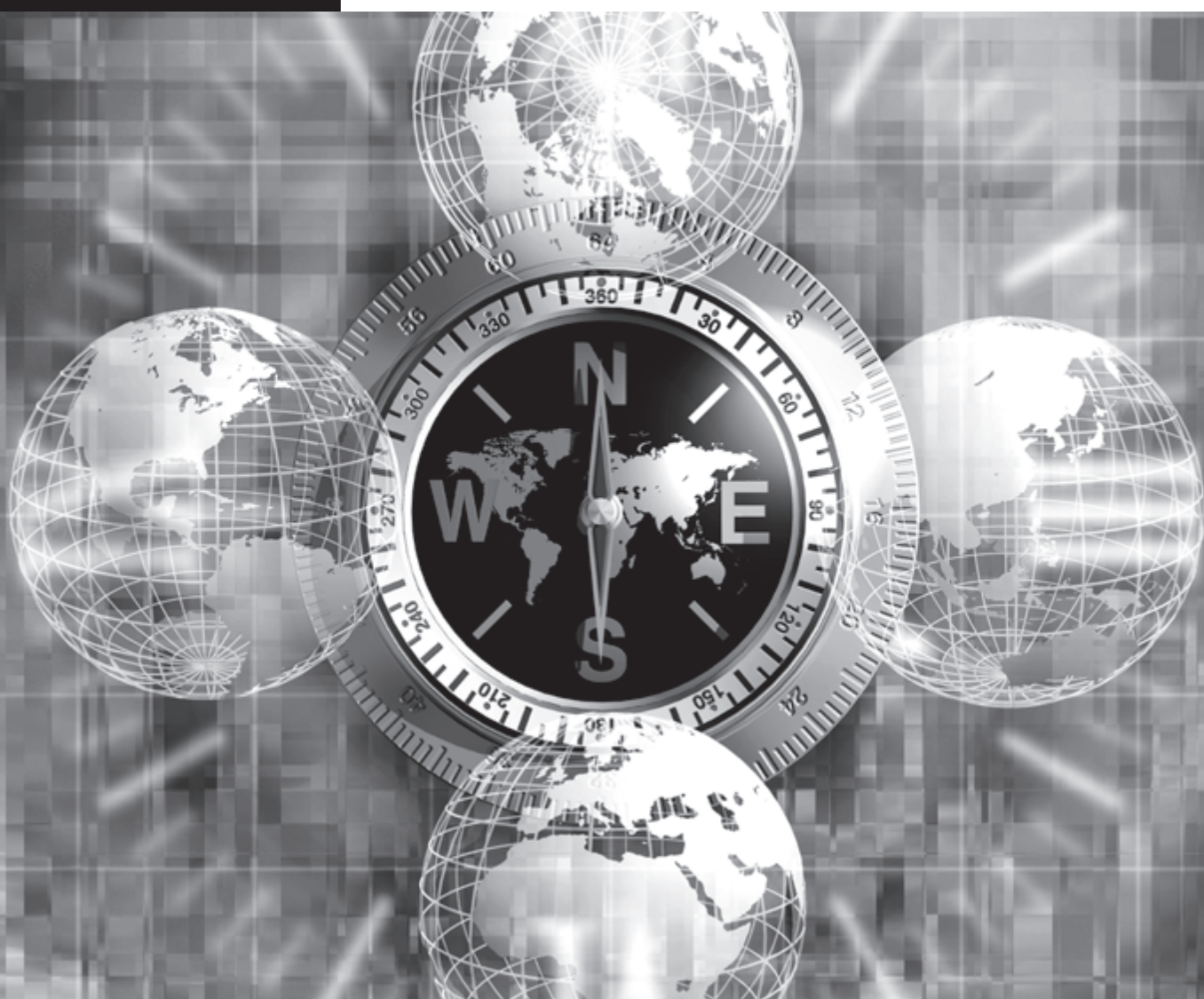
- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, << la pub si je veux >>, 2008, pp. 7-11.
- Luc GRYNBAUM, << Loi 'Confiance dans l'économie numérique' : une version définitive proche de la version originale de la Directive 'commerce électronique' >>, Comm. Com. Electr, n° 6, juin 2004, comm. 78, pp.5-6.

แหล่งข้อมูลภาษาไทย

- ผศ.ดร. อรวรยา สิงห์สงบ, "ความพยายามทางกฎหมายกับการแก้ไขปัญหาจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ขยะ (Spam Mail)" online <<http://legalaid.bu.ac.th/files/articles/spammail.pdf>>.



008





การรับมือกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต: การศึกษาเปรียบเทียบ ระหว่างกฎหมายการสื่อสารของไทยและของสหรัฐอเมริกา (How to deal with Bad Content on the Internet: A Comparative Study of Thailand and U.S.'s Communication Laws.)

ศศิเพ็ญ จันทโสภีพันธ์*

1. บทนำ

ในวันหนึ่งๆ ชีวิตของเรามักจะได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อทางใดทางหนึ่งอยู่เสมอ สื่อถือได้ว่าเป็นดาบสองคมที่สามารถส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับข้อมูลข่าวสารทั้งในทางบวกและทางลบโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเด็กและเยาวชน กฎหมายการสื่อสารมีบทบาทสำคัญในการควบคุมระบบการสื่อสารและป้องกันสังคมของเราภายใต้กฎหมายการสื่อสาร เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นโทษถือเป็นสิ่งสำคัญที่สังคมตระหนักถึงและเห็นว่ารัฐบาลควรเข้ามาดูแล

นิยามของคำว่า “เนื้อหาอันไม่เหมาะสม” ของแต่ละประเทศจะขึ้นอยู่กับมาตรฐานสังคมและวัฒนธรรมของประเทศนั้นๆ ซึ่งประเทศส่วนใหญ่มีความเห็นพื้นฐานคล้ายกันว่าสิ่งใดคือเนื้อหาอันไม่เหมาะสมอย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศมักจะกำหนดความหมายและวิธีจัดการกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมไว้เอง เหตุผลที่รัฐบาลจำเป็นต้องตรวจสอบเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมบนสื่อก็เพื่อปกป้องประชาชนจากการหมิ่นประมาท ป้องกันเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาอันตรายบนไลน์ รวมทั้งผู้ใหญ่ที่ไม่ประสงค์ที่จะได้รับข้อมูลที่ไม่เหมาะสมเหล่านั้น

* น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (เกียรตินิยมอันดับ 2), น.บ.ท., LL.M. (University of Southern California), LL.M. (University of California, Los Angeles)



ในประเทศไทยแม้เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมจะผ่านการพิจารณาจากรัฐบาลและการควบคุมภายใต้กฎหมายการสื่อสารของไทย แต่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมก็ยังคงปรากฏอยู่ตามสื่ออย่างไม่มีการห้ามโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเทคโนโลยี เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมพบได้อย่างแพร่หลายทั้งในสื่อธรรมดา เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และในสื่อยุคใหม่อย่าง อินเทอร์เน็ตอีกด้วย อินเทอร์เน็ตทำให้การสื่อสารของคนเราง่ายและสะดวกมากขึ้น¹ การส่งผ่านของข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างเสรีและการใช้อินเทอร์เน็ตได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของเราไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจว่าจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตที่เพิ่มขึ้นอย่างมากนั้นได้เพิ่มขึ้นไปพร้อมกับจำนวนการเข้าถึงของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมเช่นกัน² และเนื่องจากการเข้าถึงได้อย่างไร้พรมแดนและการมีอยู่ทั่วไปของอินเทอร์เน็ต ผลกระทบของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ตจึงมีมากกว่าสื่อทั่วไปอย่างเช่น โทรทัศน์³

“การหมิ่นประมาทและการอนาจาร” เป็นปัญหาสำคัญของสังคมออนไลน์ไทยในปัจจุบัน⁴ สถานितिบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ในปี พ.ศ. 2550 (พรบ. คอมพิวเตอร์) ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวระบุไว้ชัดเจนว่า การกระทำใดๆ ทางคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นการเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันมีลักษณะลามกอนาจารหรือเป็นเท็จ ย่อมก่อให้เกิด

เกิดความเสียหายไม่เพียงแต่ต่อตัวผู้เสียหายเท่านั้น หากยังกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ เป็นกฎหมายใหม่และยังไม่เป็นที่รู้จักกันทั่วถึง⁶ อย่างไรก็ตามหลังจากมีกรณีผู้ดูแลเว็บไซต์และเจ้าของเว็บไซต์ถูกดำเนินคดี เพราะมีผู้ใช้นำรูปอนาจารมาลงในเว็บบอร์ด คนไทยเริ่มตระหนักถึงบทบาทของตนในสังคมอินเทอร์เน็ตและกฎหมายการสื่อสารมากขึ้น แต่เนื่องจากกฎหมายยังใหม่และหน่วยงานของรัฐเพิ่งจะมีการปรับใช้กฎหมายนี้ จึงมีข้อสงสัยในเรื่องการปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกลุ่มสมาคมผู้ดูแลเว็บไทย กลุ่มผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) กลุ่มผู้ดูแลเว็บไซต์ (webmasters) และกลุ่มผู้ใช้พยายามเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากความกำกวมของตัวบทกฎหมาย อีกทั้งยังมีมาตรการการบังคับใช้ที่รุนแรงและโทษที่หนักมาก⁷ และมีข้อโต้แย้งกันว่ากฎหมายฉบับนี้และมาตรการการบังคับใช้นั้นเป็นธรรมหรือไม่

บทความนี้จะเน้นทางด้านกฎหมายและกฎหมายที่ใช้กับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะการหมิ่นประมาท สิ่งที่ไม่เหมาะสมและสิ่งลามกอนาจาร โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นด้วยการศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายของไทยและ

¹ กลุ่มงานนิติกรกระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ, “รวมสาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายไอที” (2550), น.74

² รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “สื่อใหม่และบริบทสังคมทางวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลง” (29 กันยายน 2546), น.17, online: <http://www.archanwell.org/office/viewuser.php?name_crongkan=2&id=59&sub=0>

³ supra note 1

⁴ “เตรียมใช้พรบ.คอมฯ 23 ส.ค.นี้”, online:News Thaiza <http://news.thaiza.com/DSI%20เตรียมใช้พรบคอมฯ%2023%20สคนี้%20142989_1212_.html>

⁵ หมายเหตุท้าย พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550

⁶ สมคิด บางโม, “กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน” (2551), กรุงเทพฯ : เอส เค บุ๊คส์, น.127

⁷ “สมาคมผู้ดูแลเว็บไทยพร้อมร่วมมือภาครัฐต่อสู้คดีจาก พรบ. คอมฯ” (25 สิงหาคม 2551), online:Naitam <<http://www.naitam.com/naitam-webdesign/view.php?id=48>>



สหรัฐอเมริกา จากนั้นจะศึกษากฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเนื้อหาอันไม่เหมาะสมของทั้งสองประเทศ ตามด้วยการสำรวจนโยบายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ทางปฏิบัติและกรณีศึกษาประกอบกับประเด็นความสำคัญเรื่องความรับผิดในฐานะตัวกลาง (Intermediary liability) ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) ในกฎหมายของทั้งสองประเทศ โดยบทความนี้จะตอบคำถามในเรื่องความเหมาะสมและประสิทธิผลของพระราชบัญญัติ ท้ายสุดจะวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาของกฎหมายการสื่อสารของไทย

2. การเปรียบเทียบระบบกฎหมายของไทยและของสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นแหล่งกฎหมายหลักในการพิจารณาตัดสินคดี ในขณะที่คำตัดสินของศาลเป็นแหล่งกฎหมายรองในมุมมองของระบบกฎหมายไทย กฎหมายการสื่อสารของไทยจึงปรากฏในต้วบททั้งระดับประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติ คำพิพากษาของศาลฎีกาก็ถือเป็นแนวทางในการตัดสินของศาลชั้นล่าง แต่ศาลชั้นล่างไม่จำเป็นต้องยึดถือตามคำพิพากษาของศาลฎีกาก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลชั้นล่างมักจะได้รับอิทธิพลจากคำพิพากษาของศาลฎีกาในการพิจารณาตัดสินคดี ในทางตรงกันข้ามสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้น (Judge-made law หรือ case law) และ

กฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นเป็นแหล่งกฎหมายหลักในการพิจารณาตัดสินคดี ส่วนกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นแหล่งกฎหมายรอง ดังนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องการสื่อสารของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาจึงแตกต่างกัน โดยประเทศไทยเน้นทางต้วบทกฎหมาย ส่วนสหรัฐอเมริกานั้นเน้นคำตัดสินที่เกิดขึ้นก่อนของศาล (Precedent) เนื่องจากความแตกต่างของระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศ บทความนี้จะอ้างถึงต้วบทกฎหมายเมื่อกล่าวถึงกฎหมายการสื่อสารของไทย และอ้างถึงทั้งต้วบทกฎหมายและกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นในส่วนของสหรัฐอเมริกา

3. ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเนื้อหาอันไม่เหมาะสมภายใต้กฎหมายการสื่อสารของไทยและของสหรัฐอเมริกา

3.1 กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับเนื้อหาอันไม่เหมาะสมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of speech) และเสรีภาพของสื่อมวลชน (Freedom of press) แต่มีข้อจำกัดสงวนไว้สำหรับกรณีที่มีเนื้อหาอันไม่เหมาะสมรวมอยู่และจะส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้อื่น (หมิ่นประมาท)⁸ หรือสร้างความเสื่อมเสียทางจิตใจ (หยาบโลนหรือลามกอนาจาร)⁹

⁸ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย มาตรา 35

⁹ *supra id*, มาตรา 45



ก. การหมิ่นประมาท (Defamation)

สถานการณ์บัญญัติได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาทไว้ในสองประมวลกฎหมายด้วยกัน คือ ประมวลกฎหมายอาญาสำหรับการหมิ่นประมาททางอาญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับการหมิ่นประมาททางแพ่ง¹⁰

การหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญานั้น มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 326 ว่า “ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ”¹¹ และหากเป็นการหมิ่นประมาทที่ได้กระทำโดยการโฆษณาไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ ทาง ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ โดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ ผู้กระทำจะต้องรับโทษหนักขึ้น¹²

เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดในเรื่องหมิ่นประมาทไว้ว่า การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตไม่ถือเป็นการหมิ่นประมาท¹³ และหากผู้กระทำสามารถพิสูจน์ได้ว่าข้อความที่ตนกล่าวหาว่าเป็นการหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริงก็ไม่ต้องรับโทษ แต่ทั้งนี้ได้ยกเว้น

การพิสูจน์ความจริงของข้อความไว้สองกรณี คือ เป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัว และการพิสูจน์จะ “ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน”¹⁴ สำหรับความผิดในเรื่องการหมิ่นประมาทนี้เป็นความผิดอันยอมความได้¹⁵

นอกจากความรับผิดทางอาญา ผู้เสียหายสามารถนำความมาฟ้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ความแตกต่างระหว่างการหมิ่นประมาททางอาญากับทางแพ่งคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดความผิดไว้เฉพาะการใส่ความในเรื่องซึ่งไม่เป็นความจริง¹⁶

อย่างไรก็ตาม การหมิ่นประมาททั้งทางอาญาและทางแพ่งภายใต้กฎหมายไทยไม่ได้แยกแยะบทกำหนดโทษสำหรับการหมิ่นประมาททางการพูด (Slander) ออกจากการหมิ่นประมาททางการเขียน (Libel)¹⁷

ข. ความหยาบโลนหรือการลามกอนาจาร (Obscenity)

ภายใต้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นหลัก ข้อจำกัดเป็นข้อยกเว้น”¹⁸ ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชนจะกระทำมิได้เว้นแต่ในบางกรณี

¹⁰ Freedom of Expression and the Media in Thailand, LONDON AND FORUM - ASIA - ARTICLE 19/BANGKOK, P.71 (2005), <http://www.article19.org/pdfs/publications/thailand-baseline-study.pdf>

¹¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326

¹² supra id, มาตรา 328

¹³ supra id, มาตรา 329

¹⁴ supra id, มาตรา 330

¹⁵ supra id, มาตรา 333

¹⁶ Freedom of Expression, supra note 10, at 72.

¹⁷ supra id, ระบุว่า แม้กรณีนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีการหมิ่นประมาททางแพ่งแต่เป็นกรณีของทางอาญาด้วย

¹⁸ วิมลดา แสงสารพันธ์, “หลักกฎหมายสื่อมวลชน”(2552), กรุงเทพฯ : วิทยุชน, น.46



เช่น เพื่อรักษาไว้ซึ่งศีลธรรมอันดี หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมเสียทางจิตใจของประชาชน¹⁹ ยกตัวอย่างเช่น การตีพิมพ์ภาพลามกอนาจารหรือการเขียนเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศที่ไม่เหมาะสมถือว่าผิดกฎหมาย²⁰

กฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมสื่อซึ่งครอบคลุมทั้ง วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ คือประมวลกฎหมายอาญามาตรา 287 มาตรานี้บัญญัติห้ามการกระทำใดๆ เพื่อเผยแพร่สิ่งลามกต่อประชาชน²¹ โดยมีลักษณะความผิดประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้

1. การทำให้แพร่หลาย แจกจ่าย หรือ แสดง ซึ่งรูปถ่ายและภาพยนตร์อันลามก
2. เข้าเกี่ยวข้องในการค้าขาย แจกจ่าย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าวัตถุหรือสิ่งของลามก
3. โฆษณาไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งแหล่งที่มาของสิ่งลามก

อย่างไรก็ตาม มาตรา 287 ไม่ได้แยกแยะความแตกต่างระหว่างสิ่งลามกที่เกี่ยวกับเด็กหรือสิ่งลามกที่เกี่ยวกับผู้ใหญ่ ดังนั้น สิ่งลามกทุกชนิดจึงถูกจัดให้อยู่ในประเภทเดียวกัน และไม่มีการจัดระดับโทษให้ต่างกันสำหรับอาชญากรรมซึ่งมีความแตกต่างกันโดยลักษณะ

นอกจากนี้ มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใด ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวเด็กหรือ

ผู้ปกครอง โดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดของเด็ก หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ

3.2 ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเนื้อหาอันไม่เหมาะสมภายใต้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชนคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยข้อแก้ไขที่ 1 (First Amendment) ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบัญญัติห้ามสภาของเกรสออกกฎหมายลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อมวลชน²²

ก. การหมิ่นประมาท (Defamation)

การหมิ่นประมาทอยู่ในข้อยกเว้นของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ First Amendment²³ ตามบทบัญญัติในเรื่องละเมิดของสหรัฐอเมริกา (the Restatement (Second) of Torts) องค์ประกอบของความผิดฐานหมิ่นประมาท มีดังนี้

1. การใส่ความผู้อื่นอันเป็นข้อความเท็จ
2. การตีพิมพ์อันไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่สาม

¹⁹ Freedom of Expression, supra note 10

²⁰ Freedom of Expression, supra note 10, at 39.

²¹ Freedom of Expression, supra note 10

²² First Amendment แห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

²³ Julie C. Van Camp, Freedom of Expression, (July 4, 2005), <http://www.csulb.edu/~jvancamp/freedom1.html>



3. แม้ผู้ตีพิมพ์จะกระทำโดยประมาท เลินเล่อก็เป็นความผิด และ

4. มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการตีพิมพ์ โดยความเสียหายนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดเป็นความเสียหายพิเศษ และไม่ว่าความเสียหายพิเศษ (ถ้ามี) นั้นจะเกิดจากการตีพิมพ์หรือไม่ก็ตาม²⁴ นอกจากนี้หากผู้ใดนำข้อความหมิ่นประมาทจากการตีพิมพ์ไปกล่าวหรือบอกต่อก็มีความผิดฐานละเมิดเช่นกัน หากผู้นั้นรู้หรือมีเหตุอันควรรู้ถึงลักษณะของการหมิ่นประมาทนั้น²⁵

ข. ความหยาบโหลนหรือการลามกอนาจาร (Obscenity)

ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาในคดี Miller v. California ยืนยันว่าวัตถุหรือสิ่งของลามกนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตาม First Amendment ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา²⁶ นอกจากนี้ ศาลได้ให้ข้อวินิจฉัยไว้ 3 ประการสำหรับการพิจารณาว่าสิ่งใดคือสิ่งลามกอนาจาร ดังนี้

1. บุคคลทั่วไปในระดับมาตรฐานของสังคมสมัยนั้นเห็นว่าภาพรวมของงานนั้นเป็นการกระตุ้นความสนใจในทางกามารมณ์

2. งานนั้นพรณนาหรืออธิบายไปในทางนารังเกียจอย่างเห็นได้ชัดเกี่ยวกับพฤติกรรม

ทางเพศซึ่งขัดกับกฎหมายของรัฐที่ใช้บังคับอยู่ และ

3. งานนั้นโดยรวมทั้งหมด ชาติซึ่งคุณค่าแห่งความสุนทรีย์ทางด้านวรรณกรรม ศิลปะ การเมือง และวิทยาศาสตร์²⁷

4. กฎหมายไทยและกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่ควบคุมเกี่ยวกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต

4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (พ.บ. คอมพิวเตอร์ฯ) ของไทย

ก. แนวความคิดทั่วไป

การหมิ่นประมาทภายใต้ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ

มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความของข้อมูลคอมพิวเตอร์ไว้ว่า ข้อมูลคอมพิวเตอร์ หมายความว่า ข้อมูล ข้อความ คำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใดบรรดาที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ในสภาพที่ระบบคอมพิวเตอร์อาจประมวลผลได้ และให้หมายความรวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย²⁸

²⁴ The Restatement (Second) of Torts § 558 (a) a false and defamatory statement concerning other; (b) an unprivileged publication to a third party; (c) fault amounting at least to negligence on the part of the publisher; and (d) either actionability of the statement irrespective of special harm or the existence of special harm caused by the publication.

²⁵ supra id, at § 581 (1) states that “one who only delivers or transmits defamatory matter published by a third person” is liable if he knows or has reason to know the character of its defamation.

²⁶ คดี Miller v. California, 413 U.S. 15 (1973)

²⁷ California, supra id. และดู Alexander Shytov, Indecency on the Internet as a Challenge to Thai Law, <http://www.thailawforum.com/articles/indecency-challenge-thailaw.html>

²⁸ supra id, มาตรา 3



ส่วนบทบัญญัติมาตรา 14 ของ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ผู้ใดกระทำความผิดโดยนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁹

และในมาตรา 14 (5) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้บัญญัติว่า ผู้ใดเผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดข้างต้น³⁰

บทบัญญัติข้างต้นคล้ายกับบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วในประมวลกฎหมายอาญาสำหรับการหมิ่นประมาททางอาญาที่กระทำโดยการโฆษณา เพราะการหมิ่นประมาทในอินเทอร์เน็ตนั้นเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยต่อสาธารณะ ความแตกต่างระหว่าง พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ กับประมวลกฎหมายอาญาอยู่ที่บทลงโทษ คือ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ³¹

นอกจากนี้ มาตรา 16 ของ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ บัญญัติว่า ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูล

คอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้น ตัดต่อ เติม หรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ การนำข้อมูลลักษณะดังกล่าวเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์นั้นเป็นความผิดอันยอมความได้ และถ้าเป็นการนำเข้าสู่ข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยสุจริต ผู้กระทำไม่มีความผิด³²

จากบทบัญญัตินี้เป็นที่น่าสังเกตว่า “ภาพ” มีความหมายว่าอย่างไรเพราะ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนว่าหมายรวมถึงภาพที่สร้างขึ้น (Graphic) ที่ดูคล้ายผู้เสียหายด้วยหรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหานี้ได้เกิดขึ้นแล้วในเรื่องสิ่งลามกอนาจาร³³

ความไม่เหมาะสมและการลามกอนาจารภายใต้ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ

มาตรา 14 (4) แห่ง พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ บัญญัติว่า ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁴

²⁹ พร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 (1)

³⁰ supra id, มาตรา 14 (5)

³¹ Supra note 11 มาตรา 328 และ Supra note 10, at 74

³² Supra note 29 มาตรา 16

³³ Supra note 1, “รวมสาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายไอที”, น.155

³⁴ Supra note 29 มาตรา 14 (4)

ผู้ใดเผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์อันลามก ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดข้างต้น³⁵

น่าสังเกตว่าทั้ง พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ประมวลกฎหมายอาญาและ พรบ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าลามกไว้

ตามคำพิพากษาศาลฎีกาได้ให้นิยามคำว่า “ลามก” ไว้ว่า สิ่งที่ประกอบด้วยลักษณะอันน่าเกลียด ไม่เหมาะสม และน่าละอาย³⁶ ในคดีหนึ่งศาลฎีกาตัดสินว่า ภาพหญิงสาว ซึ่งเปิดเผยหน้าอกอย่างโจ่งแจ้ง ส่วนอวัยวะเพศแม้จะมีผ้าอาภรณ์ปกปิดไว้ แต่ก็ปกปิดไว้อย่างหมิ่นเหม่ ซึ่งนอกจากจะอยู่ในอริยาบถที่ไม่เรียบร้อยไม่น่าดูแล้วยังอยู่ในอริยาบถที่น่าเกลียดน่าบัดสีอีกด้วย ถือเป็นภาพลามกตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 287 (1)³⁷ ดังนั้น นอกจากลักษณะอันน่าเกลียดและน่าบัดสีของรูปภาพแล้ว ศาลไทยยังพิจารณาว่าผู้ผลิต แจกจ่าย หรือครอบครองภาพเช่นว่านั้นมีเจตนาที่จะยั่วยุให้บังเกิดความใคร่ทางกามารมณ์ด้วยหรือไม่³⁸

จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายของไทยและของสหรัฐอเมริกา สามารถตั้งข้อสังเกตที่สำคัญได้ ดังนี้

1. พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ไม่มีการกำหนดความแตกต่างของโทษสำหรับผู้กระทำความ

เกี่ยวกับสิ่งลามกเด็กเพื่อป้องกันมิให้เด็กเข้ามาเกี่ยวข้องในการผลิตสื่อลามกใดๆ

2. พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ บัญญัติอย่างกว้างๆ ว่า การนำข้อมูลคอมพิวเตอร์อันมีภาพของผู้อื่นโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอายเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้นั้น มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่ได้กำหนดให้มีโทษที่หนักขึ้นแก่ผู้นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่เด็กและเยาวชนอาจเข้าถึงได้ให้ต่างจากกรณีการเข้าถึงของผู้ใหญ่³⁹

ในทางตรงกันข้าม กฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้ชัดเจนสำหรับการคุ้มครองเด็กจากสิ่งลามกไว้ 2 กรณี ซึ่งได้แก่ การห้ามแสวงหาประโยชน์จากการกระทำทางเพศที่เกี่ยวกับเด็ก และการป้องกันเด็กจากสิ่งลามกต่างๆ⁴⁰

ข. การบังคับใช้และกรณีศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ได้แก่ผู้ที่มีความรู้และความชำนาญเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)⁴¹

³⁵ *supra id*, มาตรา 14 (5)

³⁶ Shytov, *supra note* 27.

³⁷ Shytov, *supra note* 27, และดู ฎีกาที่ 6301/2533

³⁸ Shytov, *supra note* 27.

³⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 287, และดู *Supra note* 10

⁴⁰ เนติ รัตนากร, “การให้ความคุ้มครองเด็กในกฎหมายควบคุมสื่อลามก” (2542), [กรุงเทพฯ]: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 95 - 96

⁴¹ *Supra note* 29 มาตรา 28



อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่
ตาม พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ

เพื่อประโยชน์ในการหาตัวผู้กระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มาเพื่อให้ถ้อยคำส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสาร ข้อมูล หรือหลักฐานอื่นใดที่อยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้ และสั่งให้ผู้ให้บริการส่งมอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมของผู้ให้บริการให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบ หรือเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์ที่ใช้เก็บข้อมูลคอมพิวเตอร์⁴² พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ที่จะไม่เปิดเผยหรือส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการที่ได้มาให้แก่บุคคลใด เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งหรือที่ได้รับอนุญาตจากศาล⁴³ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือรับคำกล่าวโทษ และมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเฉพาะความผิดตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁴ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการจับ ควบคุม ค้น

ทำสำนวนสอบสวนและดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁵

ในทางปฏิบัติ หน่วยงานที่มีหน้าที่นี้คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ดีเอสไอได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโดยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อให้ตระหนักถึงการกระทำที่เป็นความผิดและเริ่มดำเนินการสืบสวนหาผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ แม้ดูเหมือนว่าการปฏิบัติการของดีเอสไอจะประสบความสำเร็จ แต่ก็ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากยังคงมีผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมากที่สามารถหลบหนีการจับกุมของดีเอสไอไปได้⁴⁶

ค. ความรับผิดชอบในฐานะตัวกลาง (Intermediary Liability) ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

ในอดีต กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการกระทำผิดออนไลน์ในเรื่องเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมนั้น มุ่งเน้นเพียงแต่การดำเนินคดีกับผู้ดูแลเว็บไซต์ (Webmasters) เท่านั้น โดยมองข้ามผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) ไป อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นที่เห็นได้ชัดว่าผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเป็นผู้ได้รับผลกำไรจากการลงรูปลามกอนาจาร ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตจึงควรรับผิดชอบต่อเนื้อหาซึ่งผิดกฎหมายที่ลงโดยบุคคลที่สามในอินเทอร์เน็ตเช่นกัน⁴⁷ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรมี

⁴² *supra id*, มาตรา 18 วรรค 1

⁴³ *supra id*, มาตรา 22

⁴⁴ *supra id*, มาตรา 29 วรรค 1

⁴⁵ *supra id*, มาตรา 29 วรรค 2

⁴⁶ *Supra note 4*, “เตรียมใช้ พรบ. คอมฯ 23 ส.ค. นี้”

⁴⁷ อธิพิพล ปรีติประสงค์ พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร และสมพงษ์ จิตระดับ, “ธุรกิจเว็บไซต์สื่อทางเพศ ไม่ใช่ไม่มีทางออก แต่ไม่ออกเอง” (2546), online : <http://www.archanwell.org/office/viewuser.php?name_crongkan=2&&id=59&&sub=0>



กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดในฐานะตัวกลาง จึงบัญญัติบทกฎหมายที่ใช้กำหนดความรับผิดนี้ลงใน พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ

มาตรา 3(1) ของ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ บัญญัติว่า “ผู้ให้บริการ” หมายความว่า ผู้ให้บริการ แก่บุคคลอื่นในการเข้าสู่อินเทอร์เน็ต หรือให้ สามารถติดต่อถึงกันโดยประการอื่น โดยผ่านทาง ระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการ ในนามของตนเอง หรือในนามหรือเพื่อประโยชน์ ของบุคคลอื่น

มาตรา 15 ของ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ บัญญัติว่า ผู้ให้บริการใดจงใจสนับสนุน หรือยินยอม ให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 14 ในระบบ คอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ต้องระวาง โทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 14⁴⁸

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เกิดความชัดเจนว่า ความรับผิดของคนกลางนั้นครอบคลุม ทั้งผู้ดูแลเว็บไซต์และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต

เมื่อไม่นานมานี้ มีคดีที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตของไทย คือ คดีเว็บไซต์ 212cafe.com ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างหนักไม่เพียงเฉพาะ ในประเทศไทยเท่านั้นแต่ยังรวมถึงในต่างประเทศ ด้วย⁴⁹ เนื่องจากคดีนี้ ผู้ดูแลเว็บไซต์ 212cafe.com ถูกคุมขังหนึ่งคืนด้วยข้อหาที่ว่าดำเนินการลบ รูปพาลลามกซึ่งลงโดยบุคคลที่สามบนเว็บบอร์ด ล่าช้าเกินไป⁵⁰ การดำเนินคดีตาม พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ

ในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดการปรับปรุงนโยบายครั้งใหญ่ ของเว็บไซต์ 212cafe.com ซึ่งนโยบายใหม่จัดให้มี มาตรการแจ้งเตือนและลบ (notice and take-down) อีกทั้งยังเตรียมพร้อมพนักงานคอยจัดการดูแลเมื่อ ได้รับแจ้ง และรวมถึงระบบสแกนเพื่อค้นหาคำและ เพิ่มข้อมูล⁵¹ ปัจจุบันคดีนี้ยังคงอยู่ในระหว่างการ พิจารณาของศาล การจับกุมและดำเนินคดีกับผู้ดูแล เว็บไซต์คดีนี้ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวและตระหนักถึง ปัญหาดังกล่าวในหมู่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตของไทย การที่ผู้ดูแลเว็บไซต์ถูกดำเนินคดีใน ข้อหาเป็นผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตจงใจหรือ ยินยอมให้นำข้อมูลลามกเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์⁵² ในคดีนี้ ศาลคงจะต้องตีความเพิ่มเติมในเรื่อง วัตถุประสงค์ของมาตรา 15 และพิจารณาว่าผู้ดูแล เว็บไซต์ได้กระทำโดยจงใจสนับสนุนหรือยินยอม หรือไม่

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551 รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกกฎกระทรวงเพื่อเสริมมาตรา 26 ของ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการทาง อินเทอร์เน็ตมีหน้าที่เก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ไว้อย่างน้อย 90 วัน ซึ่งจำเป็นในการระบุตัวผู้ใช้⁵³ แม้กระนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็ยังคงขาดความ แม่นยำในการปรับใช้ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ผู้บริหาร ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology (IT)) ของเว็บไซต์ Talad.com ได้กล่าวในการสัมภาษณ์

⁴⁸ Supra note 29 มาตรา 15

⁴⁹ Danny O'Brien, Thailand does its best to break the internet, <http://www.irishtimes.com/newspaper/finance/2009/0814/1224252548396.html> (Aug 2009)

⁵⁰ ความระแวงของคนออนไลน์เมื่อ พรบ. คอมฯ ถูกใช้งานเต็มที่ (3 กันยายน 2552), online: <http://www.webmaster.or.th/news/thairath-it-digest-102640>

⁵¹ supra id

⁵² Supra note 29 มาตรา 14(4) และ มาตรา 15 และดู “เจ้าของเว็บไซต์ 212cafe ขึ้นศาลอาญานัดแรกเพื่อเปิดคดี ยึดสืบพยาน เม.ย.”, online: <<http://www.kradardum.com/tag/ศิริพร-สุวรรณพิทักษ์>> (มิถุนายน 2552)

⁵³ supra note 4 และดู supra note 3, มาตรา 26



ว่า แม้ทางบริษัทจะพยายามปฏิบัติตามกฎที่ออกมา แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจเองก็ยังไม่สามารถอธิบายได้ว่า ข้อมูลใดแน่ที่เจ้าหน้าที่ต้องการ เพียงแต่กระทำตามหน้าที่เพราะได้รับแจ้งความว่ามีกรกระทำผิดตาม พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ เกิดขึ้น หากแต่ขาดซึ่งความเข้าใจอย่างเพียงพอในเรื่องระบบคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต⁵⁴ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของไทยกำลังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เจ้าหน้าที่จับตัวผู้ถูกกล่าวหาแต่กลับละทิ้งการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมมากกว่าจะพยายามค้นหาผู้กระทำผิดจริงมาลงโทษ⁵⁵

4.2 นโยบายเกี่ยวกับเนื้อหาอันไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ตของสหรัฐอเมริกา

ก. แนวความคิดทั่วไป

โดยทั่วไปแล้วการควบคุมเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ตมีเหตุผลเช่นเดียวกับการควบคุมสื่อทางอื่น เหตุผลสำคัญของรัฐบาลในการควบคุมสิ่งที่ไม่เหมาะสมคือเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนโดยเทียบกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการสื่อสารของผู้ใหญ่

“เมื่ออินเทอร์เน็ตเป็นเพียงช่องทางในการสื่อสารและมีนโยบายการใช้ที่เป็นกลางประเด็นด้านนโยบายสาธารณะมากมายที่เกิดขึ้นนั้นจึงเป็นผลมาจากการใช้อินเทอร์เน็ต เนื่องจากมีผู้ใช้จำนวนมากขึ้นที่ใช้ติดต่อสื่อสารกันระหว่างประเทศหรือเนื่องมาจากภาครัฐและภาคเอกชนต้องการที่จะ

แก้ไขปัญหาทิ้งในระดับชาติและนานาชาตินี้ โดยออกกฎเพื่อควบคุมระบบเทคโนโลยีขึ้นเอง”⁵⁶

สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้พยายามควบคุมความเหมาะสมของเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตโดยออกกฎหมายชื่อว่า พระราชบัญญัติความเหมาะสมในการสื่อสาร ค.ศ. 1996 (the Communications Decency Act of 1996 หรือ CDA)⁵⁷ หลักเกณฑ์ตาม CDA ได้ถูกศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาล้มเลิกไปบางส่วนในคดี Reno v. ACLU⁵⁸ ในคดีนี้ศาลมีคำพิพากษาว่า CDA ขัดกับหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่ง First Amendment ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาให้การรับรองไว้ ดังนั้นการบังคับใช้ CDA นั้นจึงต้องพิจารณาเป็นรายคดีไปสำหรับคดีตัวอย่างนั้นจะนำเสนอในส่วนต่อไป

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2543 สภาคองเกรสได้ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ต (Children’s Internet Protection Act -CIPA) เพื่อควบคุมการใช้อินเทอร์เน็ตในคอมพิวเตอร์ที่โรงเรียนและห้องสมุด โดยมีเงื่อนไขในการรับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลกลางในการใช้โปรแกรม E-rate ซึ่งก็คือ โรงเรียนและห้องสมุดสามารถได้รับส่วนลด 20-90 เปอร์เซ็นต์สำหรับบริการโทรคมนาคม การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และการเชื่อมต่อระบบภายในที่จำเป็นสำหรับการใช้เทคโนโลยีในชั้นเรียน⁵⁹ โดยโรงเรียนและห้องสมุดจะต้องยอมรับและปรับใช้นโยบายในเรื่องความปลอดภัยทางอินเทอร์เน็ต มีมาตรการการคุ้มครองทางเทคโนโลยี ตรวจสอบ

⁵⁴ *supra* note 51, “ความระแวงของคนออนไลน์เมื่อพรบ.คอมฯถูกใช้งานเต็มที่”

⁵⁵ O’Brien, *supra* note 50.

⁵⁶ Milton Mueller & John Mathjason, *Internet Governance: The State of Play*, Internet Governance Project, 326-327 (draft with author).

⁵⁷ บทบัญญัติที่ดูแลทางด้านเนื้อหาอันไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ตถูกรวบรวมอยู่ใน Title 47 of the U.S. Code (U.S.C.)

⁵⁸ Lilian Edwards, *Law and the Internet - Regulating Cyberspace - Defamation and the Internet: Name Calling in Cyberspace*, http://www.law.ed.ac.uk/it&law/c10_main.htm

⁵⁹ *The E-Rate*, online: <http://www2.ed.gov/Technology/overview.html>



กิจกรรมออนไลน์ของผู้เยาว์ ซึ่งมาตรการนี้จะช่วยป้องกันและกั้นกรองการเข้าถึงภาพหยาบโลน สิ่งลามกอนาจารและสิ่งอื่นๆ อันเป็นภัยต่อผู้เยาว์ รวมถึงการจำกัดการเข้าถึงเรื่องราวอันไม่เหมาะสมในการใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) การสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic communications) และการจำกัดการเข้าถึงของข้อมูลซึ่งเป็นโทษ⁶⁰

ข. การบังคับใช้กฎหมายและกรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับเนื้อหาอันไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต

ในคดี Reno v. American Civil Liberties Union (ACLU) ประเด็นในชั้นศาลสูงมีว่า ข้อกำหนดของ CDA ในเรื่องของคำว่า “การส่งผ่านสิ่งที่ไม่เหมาะสม” (indecent transmission) และ “การแสดงสิ่งที่น่ารังเกียจอย่างยิ่ง” (patently offensive display) นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่⁶¹

มาตรา 223 (a) ของ CDA บัญญัติว่า ผู้ใดโดยการใช้อุปกรณ์โทรคมนาคมจงใจทำ สร้างหรือเรียกร่อง และส่งผ่าน ซึ่งการสื่อสารอันลามกหรือไม่เหมาะสม โดยรู้ว่าผู้รับนั้นมีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือโดยรู้ว่าการอนุญาตทางโทรคมนาคมใดๆ ภายใต้การควบคุมดูแลของตนถูกใช้ในกิจกรรมเช่นนั้น ต้องระวางโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶²

ตามมาตรา 223 (d) ของ CDA บัญญัติห้ามใช้บริการโต้ตอบทางคอมพิวเตอร์เพื่อส่งข้อความที่น่ารังเกียจอย่างยิ่งไปยังผู้เฒ่าหรือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และห้ามแสดงข้อความดังกล่าวในลักษณะที่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จะสามารถเข้าถึงได้⁶³

อย่างไรก็ตาม มาตรา 223 มีข้อยกเว้นความรับผิดชอบอยู่สองประการ ประการแรกสำหรับผู้ที่กระทำการโดยสุจริต มีเหตุผลและความเหมาะสมเพื่อจะจำกัดการเข้าสู่ข้อมูลการสื่อสารที่ต้องห้ามสำหรับผู้เยาว์ ประการที่สองสำหรับผู้จำกัดการเข้าสู่ข้อมูลโดยกำหนดแบบฟอร์มสอบถามเพื่อตรวจหลักฐานเรื่องอายุ⁶⁴

ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาเห็นว่ามาตรฐานของ CDA ในเรื่อง “สิ่งที่น่ารังเกียจอย่างยิ่ง” นั้นกำกวมและขัดต่อรัฐธรรมนูญเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Free speech) นอกจากนี้ศาลตัดสินว่าการจำกัดเนื้อหาในการแสดงความคิดเห็นของ CDA นั้นกว้างเกินไป คำว่า “ไม่เหมาะสม” และ “น่ารังเกียจอย่างยิ่ง” ที่ไม่มีคำจำกัดความนั้น อาจครอบคลุมถึงวัตถุที่ไม่ลามกอนาจารซึ่งมีคุณค่าทางการศึกษาหรือคุณค่าทางด้านอื่นอยู่ด้วย ดังนั้นถือไม่ได้ว่า CDA ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างแคบที่สุด อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์อันชอบธรรม⁶⁵

⁶⁰ 47 U.S.C. § 254 (h)(1)(B), <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/cipa.html> (last updated Sep 22, 2009). และดู http://www.e-ratecentral.com/CIPA/cipa_policy_primer.pdf

⁶¹ คดี Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844 (1997).

⁶² 47 U.S.C. § 223 (a) (1)&(a)(2)

⁶³ 47 U.S.C. § 223 (d) (1)&(d)(2)

⁶⁴ 47 U.S.C. § 223 (e) (5)(A)&(5)(B)

⁶⁵ คดี Reno v. ACLU, 521 US 844 1997, ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาดัดสินว่า CDA ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลว่า “it places an unacceptable burden on protected speech, and that the defenses do not constitute the sort of “narrow tailoring” that will save an otherwise patently invalid unconstitutional provision.”



ค. ความรับผิดในฐานะตัวกลาง (Intermediary Liability) ภายใต้มาตรา 230 ของสหรัฐอเมริกา

ก่อนที่จะมีมาตรา 230 ของ CDA ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องเผชิญกับข้อกล่าวหาเรื่องหมิ่นประมาทจากข้อความบนเว็บไซต์ที่ลงโดยบุคคลที่สาม ข้อบังคับที่ว่าผู้กระจายข่าว (distributor) จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับเนื้อหาที่ลงเพื่อพิจารณาว่าจะมีความรับผิดหรือไม่นั้นเป็นหลักการสำคัญของ First Amendment⁶⁶ ดังนั้น ตัวกลางเหล่านี้จะต้องพิสูจน์ว่าตนมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบเว็บไซต์ของตนหรือไม่เพื่อแยกแยะว่าตัวกลางนั้นเป็นผู้พิมพ์เอง (publisher) หรือเป็นเพียงผู้กระจายข่าว (distributor) การพิสูจน์สถานะในการเป็นบรรณาธิการดูแลข้อความบนเว็บไซต์ของผู้ให้บริการทำให้ผู้ให้บริการมีสถานะเป็นผู้พิมพ์และมีความรับผิดเช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์⁶⁷ ในขณะที่หากผู้ให้บริการพิสูจน์ว่าได้ทำการในสถานะเป็นผู้กระจายข่าวส่งผลให้เขาได้รับความคุ้มครองตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็คือ ผู้ให้บริการจะมีความรับผิดหากรู้หรือควรจะรู้เกี่ยวกับเนื้อหาที่ลงนั้น⁶⁸

เพื่อคุ้มครอง “การแก้ไขอย่างคนในครอบครัว” (family-friendly editing) สภาคองเกรสได้บัญญัติมาตรา 230 เพื่อให้ความคุ้มครองสำหรับการห้าม (blocking) หรือการคัดกรอง (screening)

สิ่งที่น่ารังเกียจโดยเอกชน⁶⁹ ภายใต้มาตรา 230(c) ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการสื่อสารทางคอมพิวเตอร์รายใดได้รับการปฏิบัติเสมือนผู้พิมพ์หรือผู้พูด สำหรับข้อความใดๆ ที่มาจากผู้ให้ข้อมูลอื่น (information content provider)”⁷⁰ และ “ไม่มีความรับผิดทางแพ่งสำหรับการกระทำใดๆ ของผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการที่สมควรใจกระทำการโดยสุจริตใจเพื่อจำกัดการเข้าถึงหรือความมีอยู่ของสิ่งที่ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการเห็นว่าลามก... หรือน่ารังเกียจ” โดยไม่ต้องคำนึงถึงความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของเนื้อหานั้น⁷¹ นอกจากนี้ ความคุ้มครองนี้ยังครอบคลุมการกระทำใดๆ ที่ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการกระทำเพื่อผู้ให้ข้อมูลหรือผู้อื่นสามารถใช้วิธีการทางเทคนิคจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาดังกล่าว⁷² อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองนี้จะไม่ครอบคลุมถึงความรับผิดตามกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายอาญาหรือกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา⁷³

ในคดี *Zeran v. American Online (AOL)* บุคคลนิรนามลงข้อความบนกระดานข่าว (Bulletin board) ของ AOL เพื่อขายเสื้อยืดที่มีสโลแกนอันน่ารังเกียจและไร้ซึ่งรสนิยมเกี่ยวกับเหตุระเบิดที่รัฐโอกลาโฮมาในปี พ.ศ. 2538 *Zeran* นำคดีมาฟ้อง AOL เนื่องจากความล่าช้าเกินเหตุในการลบข้อความที่ลงโดยบุคคลที่ไม่สามารถระบุตัวได้ และความล้มเหลวในการติดตั้งนโยบายการถอนคืน (retraction policy)

⁶⁶ คดี *Cubby v. CompuServe*, 776 F.Supp.135 (S.D.N.Y.1991)

⁶⁷ คดี *Stratton Oakmont v. PRODIGY Services Co.* 1995 WL 323710 (N.Y. Sup. Ct.)

⁶⁸ คดี *CompuServe*, supra note 65. และดู คดี *Stratton Oakmont v. PRODIGY Services Co.* 1995 WL 323710 (N.Y. Sup. Ct.)

⁶⁹ Jerry Kang, *Communications Law and Policy - Cases and Materials*, pp. 389-390.

⁷⁰ 47 U.S.C. § 230 (c)(1)

⁷¹ 47 U.S.C. § 230 (c)(2)(A)

⁷² 47 U.S.C. § 230 (c)(2)(B)

⁷³ 47 U.S.C. § 230 (e)



และคัดกรองข้อความอื่นๆ อันคล้ายคลึงกันที่ลง
ภายหลัง Zeran พยายามยึดเยียบบทบาทผู้พิมพ์แก่
AOL แต่ศาลให้เหตุผลว่า แม้ AOL จะถือเป็นผู้พิมพ์
ตามแบบดั้งเดิม แต่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้น
อยู่ในความคุ้มครองของมาตรา 230 จึงมีคำพิพากษา
ให้ AOL ชนะคดี⁷⁴

5. กฎหมายไทยจะพัฒนาได้อย่างไร

ประเทศไทยเป็นระบบประมวลกฎหมาย
การบังคับใช้กฎหมายนั้น ยากที่จะมีประสิทธิผล
หากขาดบทบัญญัติกฎหมายที่ดี ตามที่อธิบายใน
บทความนี้ มีนัยสำคัญหลายแห่งที่แสดงให้เห็นว่า
ถึงเวลาแล้วที่กฎหมายไทยควรจะได้รับปรับปรุง
เพื่อที่จะสามารถจัดการกับปัญหาเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม
ในการสื่อสารในอินเทอร์เน็ตได้ และแม้ว่า พรบ.
คอมพิวเตอร์ฯ จะเพิ่งมีผลบังคับใช้มาเพียงไม่กี่ปี
แต่ปัญหาความกังวลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย
ของเจ้าหน้าที่ได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่ถูก
หยิบยกขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์

5.1 ข้อเสียของกฎหมายไทย

ก. นโยบาย

พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ มีจุดอ่อนในเรื่องของการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนและแม่นยำ
พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ถูกตราขึ้นให้คล้ายกับประมวล
กฎหมายอาญา แต่ไม่ได้อุดช่องว่างของประมวล
กฎหมายอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดการให้

คำนิยามของคำว่า “ลามกอนาจาร” ซึ่งทำให้หน้าที่
ในการตีความดังกล่าวตกเป็นของศาลและอัยการ⁷⁵
นอกจากนี้ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ไม่ได้แบ่งแยกโทษ
ระหว่างความผิดของสิ่งลามกเกี่ยวกับเด็กและ
สิ่งลามกเกี่ยวกับผู้ใหญ่ อีกทั้งไม่ได้แยกแยะ
ความแตกต่างระหว่างการจัดให้มีบริการที่เข้าถึง
สิ่งลามกแก่เด็กกับผู้ใหญ่ด้วย⁷⁶ ยิ่งไปกว่านั้น พรบ.
คอมพิวเตอร์ฯ เพียงแค่กำหนดโทษแก่ตัวกลางใดๆ
ที่จงใจสนับสนุน หรือยินยอมให้ผู้ใดนำข้อมูล
คอมพิวเตอร์อันเป็นการหมิ่นประมาทหรือลามก
อนาจารสู่ระบบคอมพิวเตอร์ แต่ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ
กลับมองข้ามความรับผิดชอบของตัวกลางที่ถูกฟ้อง
เพราะความประมาทเลินเล่อ และไม่ได้ตอบคำถาม
ว่าควรมีความรับผิดชอบสำหรับความประมาทเลินเล่อ
ในกรณีนี้หรือไม่ ทั้งนี้ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ก็ไม่ได้
ให้สิทธิความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการหรือผู้ใช้บริการใน
การสื่อสารทางคอมพิวเตอร์จากความรับผิดทาง
แพ่งอย่างเช่นในกฎหมาย CDA ของสหรัฐอเมริกาที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 230

ข. การบังคับใช้

เท่าที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
เน้นเพียงแต่การบังคับใช้ตามที่กล่าวในคดี
212cafe.com ข้างต้นเจ้าหน้าที่ยังขาดความเชี่ยวชาญ
ที่จำเป็นเกี่ยวกับระบบปฏิบัติการของอินเทอร์เน็ต
และความเข้าใจอย่างถ่องแท้ใน พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ
ยิ่งกว่านั้น เจ้าหน้าที่ที่เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎหมายวิธี
พิจารณาเพื่อจับกุมผู้ให้บริการหลังจากที่ได้รับแจ้ง

⁷⁴ คดี Zeran v. American Online 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997)

⁷⁵ Shytov, *supra* note 27.

⁷⁶ *supra* note 29 มาตรา 14(4) เพียงแต่กำหนดว่า ห้ามนำเข้าสู่ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้น
“ประชาชนทั่วไป” อาจเข้าถึงได้



ถึงความผิดเกี่ยวกับเนื้อหาไม่อันเหมาะสมที่ผู้ใช้สร้างขึ้น (user-generated bad content) และปฏิเสธให้ประกันตัวผู้ดูแลเว็บไซต์⁷⁷ การเพิกเฉยสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาโดยปราศจากเหตุผลที่ฟังขึ้น และมาตรการทางกฎหมายที่ได้มาตรฐาน ถือเป็นสิ่งที่ควรพิจารณา

5.2 จะพัฒนากฎหมายไทยต่อไปได้อย่างไร

ก. นโยบาย

กฎหมายไทยควรจะให้คำจำกัดความข้อกำหนดใดๆ ที่กำกวมให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ พร้อมทั้งให้คำจำกัดความในส่วนของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมอันอาจจะช่วยให้ศาล อัยการ เจ้าหน้าที่ และประชาชนเข้าใจได้ตรงกัน ทั้งนี้ควรจะปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่โดยรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตเข้าไว้ด้วยกันใน พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ

ข. การบังคับใช้

พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ และหลักกฎหมายสำหรับเรื่องการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตนั้นยังคงค่อนข้างใหม่ ไม่เพียงใหม่ต่อประชาชนทั่วไปเท่านั้น แต่ยังใหม่ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุง

เพิ่มเติมกฎหมายและการฝึกอบรมความรู้ทางด้านเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ควรตระหนักถึงความสำคัญในบทบาทของตนในด้านการดูแลประชาชนด้วย เช่น การปฏิบัติ การสืบสวนที่แม่นยำเป็นสิ่งจำเป็นอย่างแรกที่ต้องกระทำก่อนอื่นเพื่อความยุติธรรม สำหรับกรณีข้อมูลที่ไม่เหมาะสมนั้นเจ้าหน้าที่ควรประเมินก่อนว่ารูปภาพที่ลงในอินเทอร์เน็ตนั้นก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นโทษ⁷⁸ อีกประการที่สำคัญคือรัฐมนตรีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารควรพิจารณาแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเป็นการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

ค. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

เรื่องความเหมาะสมทางเพศเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐานอย่างหนึ่งสำหรับวัฒนธรรมประเพณีของไทย⁷⁹ หลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนาที่ยังปรากฏลึกลงในวัฒนธรรมไทยได้ส่งผลต่อมุมมองของสังคมไทยว่า ข้อมูลทางเพศทุกชนิดถือเป็นสิ่งกระตุ้นความรู้สึกทางเพศและควรถูกจำกัดให้หมดไป⁸⁰ กฎหมายไทยทางด้านสิ่งลามกและการผลิตสิ่งลามกมีลักษณะเคร่งครัดเกินไป⁸¹ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับโลกเทคโนโลยีสารสนเทศที่ไร้พรมแดนแบบในปัจจุบันนั้นเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁸²

⁷⁷ “คนทำเว็บฯ เซ็งผิด พรบ. คอมฯ ถูกปฏิบัติหนักกว่าคำยา”, online: <<http://news.hunsa.com/detail.php?id=16542>> (พฤษภาคม 2552)

⁷⁸ Shytov, *supra* note 27.

⁷⁹ *supra* id

⁸⁰ *supra* id

⁸¹ *Laws Against Pornography and Indecency, Pornography in Thailand-What is it?*, <http://www.thaipulse.com/cautions/laws-against-pornography-and-indecency/> (last visited May 22, 2010)

⁸² Shytov, *supra* note 27.

ปัจจุบันสังคมไทยกำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างมากทางด้านค่านิยมทางเพศ⁸³ นักวิชาการหลายท่านชี้ให้เห็นว่าควรจะอนุญาตให้มีสื่อทางเพศสำหรับผู้ใหญ่ โดยให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ นักวิชาการเหล่านี้กล่าวว่า มาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องที่สุดคือการที่สังคมยอมรับมุมมองในเรื่องเพศ อย่างไรก็ตาม ควรจะมีการจำกัดขอบเขตเรื่องสื่อทางเพศให้เป็นที่ยอมรับได้ เพื่ออนุรักษ์วัฒนธรรมอันเก่าแก่ของไทย⁸⁴ นักวิชาการได้เสนอแนะเพิ่มเติมอีกว่า ควรมีการจัดประเภทของสื่อทางเพศออกเป็นสองประเภท คือสื่อทางเพศที่สร้างสรรค์ และสื่อทางเพศที่ไม่สร้างสรรค์ รวมทั้งรัฐบาลควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสมแก่สื่อทางเพศแต่ละประเภท โดยป้องกันและปราบปรามสื่อทางเพศที่ไม่สร้างสรรค์ และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมสื่อทางเพศในเชิงสร้างสรรค์ไปด้วย⁸⁵ นอกจากนี้ นักวิชาการยังกล่าวอีกว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาล ภาคเอกชน และองค์กรอื่นๆ จะต้องร่วมมือกันและพยายามอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขวิกฤตปัญหานี้ของสังคม⁸⁶

5.3 แนวทางจากกฎหมายของ

สหรัฐอเมริกา

เนื่องจากความผิดภายใต้ พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ยังไม่ขึ้นสู่ชั้นศาลมากนัก จึงเป็น

การยากที่จะคาดการณ์แนวทางการตีความพระราชบัญญัตินี้ของศาลไทย แม้การบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้สนองวัตถุประสงค์ทั้งหมดของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นการยาก แต่การเติบโตอย่างรวดเร็วในการใช้อินเทอร์เน็ตทำให้เกิดข้อเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องก้าวตามให้ทันการเติบโตนี้ การเรียนรู้จากระบบกฎหมายที่ออกแบบมาอย่างดี เช่น กฎหมายของสหรัฐอเมริกา จึงเป็นสิ่งที่ดี

ประเทศไทยควรกำหนดโทษและมาตรการของสิ่งลามกที่เกี่ยวกับเด็กและที่เกี่ยวกับผู้ใหญ่ให้แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยควรกำหนดมาตรฐานสำหรับการเข้าถึงเนื้อหาอันไม่เหมาะสมทางอินเทอร์เน็ตของผู้เยาว์ให้สูงขึ้น อย่างเช่นในหลักการของ CIPA ยกตัวอย่างเช่น ให้มีกฎหมายชี้แนะและสนับสนุนให้โรงเรียนและห้องสมุดของไทยติดตั้งโปรแกรมคัดกรองอินเทอร์เน็ตที่สามารถห้ามการเข้าถึงเนื้อหาที่บรรยายให้เห็นภาพที่ถือได้ว่าเป็นสิ่งน่ารังเกียจ สิ่งลามกต่อเด็ก หรือสิ่งที่เป็นการอันตรายต่อผู้เยาว์⁸⁷ เพราะผู้เยาว์มีแนวโน้มที่จะใช้วิจารณญาณน้อยกว่าผู้ใหญ่และมีพฤติกรรม การเลียนแบบและเรียนรู้จากสิ่งที่พบเห็น⁸⁸ การปรากฏของสิ่งลามกหยาบโลนนี้อาจนำมาสู่ความเสื่อมเสียทางจิตใจและเป็นภัยต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรุนแรงที่เหยื่อผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศอาจจะได้รับ⁸⁹

⁸³ *supra id*

⁸⁴ *supra note 48*, “ธุรกิจเว็บไซต์สื่อทางเพศ ไม่ใช่ไม่มีทางออก แต่ไม่ออกเอง”

⁸⁵ *supra note 2*, “สื่อใหม่และบริบทสังคมทางวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลง”

⁸⁶ *supra note 48*, “ธุรกิจเว็บไซต์สื่อทางเพศ ไม่ใช่ไม่มีทางออก แต่ไม่ออกเอง”

⁸⁷ E-Rate Central, *Internet Safety Policy and CIPA: An E-Rate Primer for Schools and Libraries*, http://www.e-ratecentral.com/CIPA/cipa_policy_primer.pdf

⁸⁸ *supra note 1*

⁸⁹ *supra note 2*



นอกจากนี้ ประเทศไทยควรรับหลักการบางส่วนของมาตรา 230 ใน CDA โดยแก้ไขเพิ่มเติมลงใน พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ เพราะการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ทุกหนแห่งนั้นส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างใหญ่หลวง ความร่วมมือจากทุกฝ่ายจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อจัดการกับเนื้อหาอันไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต ดังนั้น หลักการคุ้มครองพลเมืองดี (Good Samaritan) ของมาตรา 230 อาจเป็นประโยชน์เพื่อคุ้มครองผู้ให้บริการและผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตซึ่งอาสาตรวจสอบเนื้อหา จำกัดการเข้าถึงเนื้อหา และใช้วิธีทางเทคนิคเพื่อจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาใดๆ ที่ไม่เหมาะสมจากความรับผิดชอบพ่วง ในขณะเดียวกันหลักการตามมาตรา 230 นี้ยังจะช่วยส่งเสริมให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์กันเองในระหว่างประชาชนชาวไทยและผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตอีกด้วย

6. บทสรุป

บทบาทสำคัญของอินเทอร์เน็ตในวิธีการสื่อสารต่างๆ ทำให้เกิดข้อเรียกร้องให้มีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อควบคุมเนื้อหาอันไม่เหมาะสมในอินเทอร์เน็ต พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ กำลังมุ่งหน้าไปยังทิศทางที่ถูกต้องด้วยความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติของไทย โดยมีนโยบายเพื่อป้องกันเนื้อหาอันไม่เหมาะสมที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติใน พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ได้ถูกพยายามกำหนดขึ้นให้มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อการสื่อสารและกิจกรรมทางอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตาม พรบ. คอมพิวเตอร์ฯ ยังต้องการการพัฒนาในเรื่องขอบเขตของนโยบายและการบังคับใช้ ดังนั้น การศึกษาและเรียนรู้จากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาจะช่วยให้ประเทศไทยได้ประโยชน์อันประเมินค่ามิได้ และยังคงช่วยเป็นแนวทางในการร่างหลักการของกฎหมายไทยให้สำเร็จด้วยดี



009





กรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยง ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยสถิติขั้นสูง (IT Risk Management in Advanced statistics Conceptual Framework)

วัชร ยาคณ

ผู้จัดการงานวิศวกรรม ศูนย์ปฏิบัติการวิศวกรรมจราจรทางอากาศ
บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

คำนำ

การนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ในองค์กร จะช่วยเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่า การดำเนินการต่างๆ ขององค์กร จะมีการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากการบริหารความเสี่ยงเป็นการทำนายอนาคตอย่างมีเหตุมีผล มีหลักการและหาทางลดหรือป้องกันความเสียหายในการทำงานแต่ละขั้นตอนไว้ล่วงหน้า หรือในกรณีที่พบกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด โอกาสที่จะประสบกับปัญหาน้อยกว่าองค์กรอื่นหรือหากเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะเป็นความเสียหายที่น้อยกว่าองค์กรที่ไม่มีการนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ เพราะได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ในขณะที่องค์กรอื่นที่ไม่เคยมีการเตรียมการหรือไม่มีการนำแนวคิดของกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาใช้ เมื่อเกิดสถานการณ์วิกฤตขึ้น องค์กรเหล่านั้นจะประสบกับปัญหาและความเสียหายที่ตามมาโดยยากที่จะแก้ไข ดังนั้นการนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาช่วยเสริมร่วมกับการทำงาน จะช่วยให้ภาระงานที่ปฏิบัติการอยู่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายและปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน (เข้าถึงข้อมูลได้จาก http://www.dopa.go.th/iad/subject/Risk_management.doc วันที่เข้าถึงข้อมูล 30 มิถุนายน 2553)

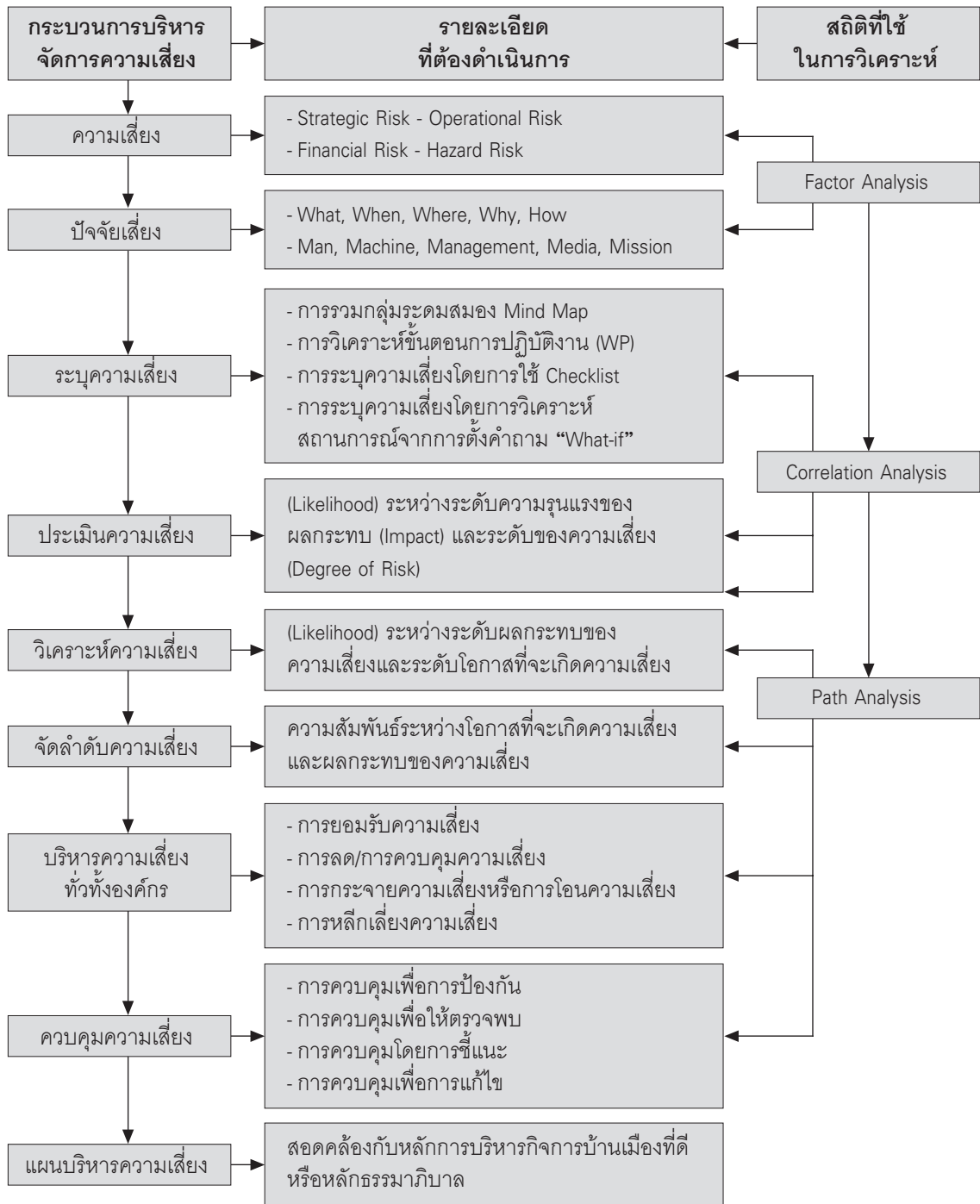


การบริหารความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการองค์กร เป็นเรื่องส่วนรวมที่ทุกคนในองค์กร ตั้งแต่คณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง จนถึงพนักงานทุกคน ควรได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ในเชิงลึก เชิงบูรณาการ และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย แผนงาน แผนปฏิบัติการ กิจกรรมขององค์กร ซึ่งการบริหารความเสี่ยงที่ดีจะเป็นการวัดความสามารถและการดำเนินงานของบุคลากรภายในองค์กร องค์กรที่มีการบริหารจัดการที่ดี จะต้องดำเนินงานบนพื้นฐานของ 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) การควบคุมภายใน (Internal Control) และการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล หมายถึง โอกาสที่ผลผลิตของการดำเนินงานไม่บรรลุผลลัพธ์อันเนื่องมาจาก 1. ความเสี่ยงจากการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกัน (Key Risk Area) 2. ความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์ทางการเมือง (Political Risk) และ 3. ความเสี่ยงด้านการตอบสนองของความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Negotiation Risk) (อรัญ โสทธิพันธุ์, หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล เอกสารประกอบการบรรยาย)

ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีความสนใจ ใส่ใจ และให้ความสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยงในทุกๆ กระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Risk Management) ซึ่งบทความนี้จะเน้นการใช้สถิติวิจัยขั้นสูงมาช่วยยืนยันความเสี่ยงในเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์และผลกระทบต่างๆ ปัจจัยเสี่ยงในสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงและมาตรการควบคุมที่มีอยู่ การประเมินความเสี่ยงและแนวทางที่ใช้ในการบริหารความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ

การทบทวนแนวคิดทางวิชาการ

ในการศึกษากรอบแนวคิดทางวิชาการที่จะนำมาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยสถิติขั้นสูง (IT Risk Management in Advanced statistics Conceptual Framework) นั้น ผู้เขียนได้ใช้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง (Risk) แนวคิดการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) แนวคิดการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Risk Management) แนวคิดทางการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ เช่น แนวคิดแผนที่ความคิด (Mind Mapping) แนวคิดวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัย (Correlation Analysis) แนวคิดการวิเคราะห์องค์ประกอบหรือปัจจัย (Factor Analysis) แนวคิดการวิเคราะห์เส้นทางของปัจจัย (Path Analysis) เพื่อใช้สร้างกรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงฯ ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดทางวิชาการที่จะนำมาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยสถิติขั้นสูง

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง (Risk)

ความเสี่ยง หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตและมีผลกระทบหรือทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ และเป้าหมายขององค์กร ทั้งในด้านยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงาน การเงิน และการบริหาร ซึ่งอาจเป็นผลกระทบทางบวกด้วยก็ได้ โดยการวัดจากผลกระทบ (Impact) ที่ได้รับและโอกาสที่จะเกิด (Likelihood) ของเหตุการณ์ความเสี่ยง จำแนกได้ 4 ลักษณะ (เข้าถึงข้อมูลได้จาก <http://www.lpc.rmutl.ac.th/plan/data/published/content.doc> วันที่เข้าถึงข้อมูล 9 กรกฎาคม 2553)

1. Strategic Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในระดับยุทธศาสตร์ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย ตลาด ภาวะผู้นำ ชื่อเสียง ลูกค้า เป็นต้น
2. Operational Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติการ เช่น กระบวนการ เทคโนโลยี และคนในองค์กร เป็นต้น
3. Financial Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องด้านการเงิน เช่น การผันผวนทางการเงินสภาพคล่อง อัตราดอกเบี้ย ข้อมูลเอกสารหลักฐานทางการเงิน และการรายงานทางการเงินบัญชี เป็นต้น
4. Hazard Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในด้านความปลอดภัย จากอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การสูญเสียทางชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการก่อการร้าย เป็นต้น

ความเสี่ยงโดยทั่วไปอาจเกิดจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดจากการใช้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์หรือไม่เป็นปัจจุบัน การบันทึกบัญชีผิดพลาด การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดการทุจริตในองค์กร การสูญเสียทรัพยากร รายงานทางการเงินไม่น่าเชื่อถือ เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของหน่วยงาน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัด ฯลฯ

ความเสี่ยงจะไม่เกิดขึ้นโดยลำพัง จะต้องมียปัจจัยเสี่ยง (Risk Factors) ซึ่งเป็นต้นเหตุหรือสาเหตุที่มาของความเสี่ยง ที่จะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยต้องระบุได้ด้วยว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดที่ไหนเมื่อใด เกิดขึ้นได้อย่างไรและทำไม ทั้งนี้สาเหตุของความเสี่ยงที่ระบุ ควรเป็นสาเหตุที่แท้จริง เพื่อจะได้วิเคราะห์และกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงในภายหลังได้อย่างถูกต้อง

นอกจากปัจจัยเสี่ยงแล้วจะต้องระบุความเสี่ยง (Identify Risks) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานร่วมกันระบุความเสี่ยง และปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับโครงการ/กิจกรรม เพื่อให้ทราบถึงเหตุการณ์ที่เป็นความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานและภายในหน่วยงาน วิธีการและเทคนิคในการระบุความเสี่ยง มีหลายวิธีซึ่งแต่ละหน่วยงาน อาจเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสม เช่น การระบุความเสี่ยง โดยการรวมกลุ่มระดมสมอง เพื่อให้ได้ความเสี่ยงที่หลากหลาย การระบุความเสี่ยง โดยการวิเคราะห์ขั้นตอนการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนที่สำคัญ การระบุความเสี่ยง โดยการใช้ Checklist การระบุความเสี่ยง



โดยการวิเคราะห์สถานการณ์จากการตั้งคำถาม “What-if” ซึ่งผู้เขียนเคยได้เขียนไว้ในเครื่องมือบริหารคุณภาพการจัดการรักษาความมั่นคงปลอดภัยเทคโนโลยีสารสนเทศ วารสาร กทช. 2552 การระบุความเสี่ยง โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ 1. ระบุความเสี่ยงหรือผลของความเสี่ยงในแต่ละขั้นตอน และ 2. ระบุปัจจัยเสี่ยงหรือต้นเหตุของความเสี่ยงในแต่ละขั้นตอน

เมื่อเราสามารถระบุความเสี่ยงได้แล้ว ต่อไปจะเป็นการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ซึ่งการวิเคราะห์และจัดลำดับความเสี่ยง โดยพิจารณาจากการประเมินจากโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และความรุนแรงของผลกระทบจากเหตุการณ์ความเสี่ยง (Impact) ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการทำงานของหน่วยงานหรือขององค์กร มี 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน เป็นการกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการประเมินความเสี่ยง ได้แก่ ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) ระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) และระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) โดยคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงของแต่ละหน่วยงานจะต้องกำหนดเกณฑ์ของหน่วยงานเป็นเกณฑ์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ 5 ระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลสภาพแวดล้อมในหน่วยงาน และดุลยพินิจการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ และฝ่ายบริหารของหน่วยงาน

เกณฑ์ในเชิงปริมาณจะเหมาะกับหน่วยงานที่มีข้อมูลตัวเลข หรือจำนวนเงินมาใช้ในการวิเคราะห์หรืออย่างพอเพียง สำหรับหน่วยงานที่มีข้อมูลเชิงพรรณนาไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขหรือจำนวนเงินที่ชัดเจนได้ ก็ให้กำหนดเกณฑ์ในเชิงคุณภาพ ดังตารางที่ 1 - 3

ตารางที่ 1 แสดงระดับโอกาสในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ (Likelihood) ในเชิงปริมาณ

ระดับ	โอกาสที่จะเกิด	คำอธิบาย
5	สูงมาก	1 เดือนต่อครั้ง หรือมากกว่า
4	สูง	1 - 6 เดือนต่อครั้ง แต่ไม่เกิน 5 ครั้ง
3	ปานกลาง	1 ปีต่อครั้ง
2	น้อย	2 - 3 ปีต่อครั้ง
1	น้อยมาก	5 ปีต่อครั้ง

ตารางที่ 2 แสดงระดับโอกาสในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ (Likelihood) ในเชิงคุณภาพ

ระดับ	โอกาสที่จะเกิด	คำอธิบาย
5	สูงมาก	มีโอกาสในการเกิดเกือบทุกครั้ง
4	สูง	มีโอกาสในการเกิดค่อนข้างสูงหรือบ่อยๆ
3	ปานกลาง	มีโอกาสเกิดบางครั้ง
2	น้อย	อาจมีโอกาสเกิดแต่นานๆ ครั้ง
1	น้อยมาก	มีโอกาสเกิดในกรณียกเว้น

ตารางที่ 3 แสดงระดับความรุนแรงของผลกระทบของความเสียหาย (Impact) เชิงปริมาณ

ระดับ	ผลกระทบ	คำอธิบาย
5	สูงมาก	> 10 ล้านบาท
4	สูง	> 2.5 ล้านบาท - 10 ล้านบาท
3	ปานกลาง	> 50,000 - 2.5 ล้านบาท
2	น้อย	> 10,000 - 50,000 บาท
1	น้อยมาก	ไม่เกิน 10,000 บาท

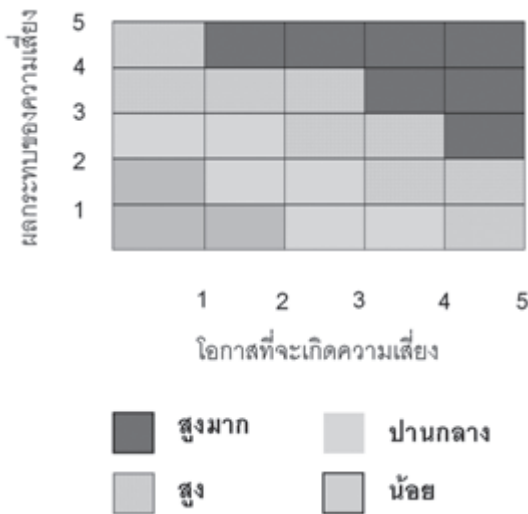
ตารางที่ 4 ระดับความรุนแรงของผลกระทบของความเสียหาย (Impact) เชิงคุณภาพ

ระดับ	ผลกระทบ	คำอธิบาย
5	รุนแรงสูง	มีการสูญเสียทรัพย์สินอย่างมหันต์ มีการบาดเจ็บถึงชีวิต
4	ค่อนข้างรุนแรง	มีการสูญเสียทรัพย์สินมาก มีการบาดเจ็บสาหัสถึงขั้นพักงาน
3	ปานกลาง	มีการสูญเสียทรัพย์สินมาก มีการบาดเจ็บสาหัสถึงขั้นหยุดงาน
2	น้อย	การสูญเสียทรัพย์สินพอสมควร มีการบาดเจ็บรุนแรง
1	น้อยมาก	มีการสูญเสียทรัพย์สินเล็กน้อย ไม่มีการบาดเจ็บรุนแรง



ระดับความเสี่ยง (Degree of Risk)

ระดับของความเสี่ยง หมายถึง สถานะของความเสียหายที่ได้จากประเมินโอกาสและผลกระทบของแต่ละปัจจัยเสี่ยง กำหนดเกณฑ์ไว้ 4 ระดับ คือ สูงมาก สูง ปานกลาง และน้อย ดังตารางแสดงระดับความเสี่ยง ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 แสดงระดับความเสี่ยงที่ได้จากประเมินโอกาสและผลกระทบ

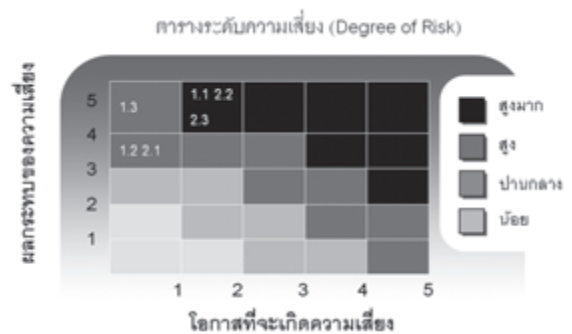
2. การประเมินโอกาสและผลกระทบของความเสียหาย

เป็นการนำความเสี่ยงและปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัยที่ระบุไว้ มาประเมินโอกาส (Likelihood) ที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงต่างๆ และประเมินระดับความรุนแรงหรือมูลค่าความเสียหาย (Impact) จากความเสี่ยง เพื่อให้เห็นถึงระดับของความเสี่ยงที่

แตกต่างกัน ทำให้สามารถกำหนดการควบคุมความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานสามารถวางแผนและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง ภายใต้งบประมาณ กำลังคน หรือเวลาที่มีจำกัด โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ข้างต้น

3. การวิเคราะห์ความเสี่ยง

เมื่อหน่วยงานพิจารณาโอกาส/ความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์ (Likelihood) และความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) ของแต่ละปัจจัยเสี่ยงแล้วให้นำผลที่ได้มาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยงต่อองค์กร/หน่วยงานว่า ก่อให้เกิดความเสี่ยงในระดับใด ตามตารางระดับความเสี่ยง ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานทราบว่า มีความเสี่ยงใดเป็นความเสี่ยงสูงสุดที่จะต้องบริหารจัดการก่อน



หมายเหตุ 1.1 - 2.3 หมายถึง ปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัย

รูปที่ 3 แสดงความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์ (Likelihood) และความรุนแรงของผลกระทบ (Impact)



ตัวอย่างประเมินสถานะความต้องการ
แรงงานของตลาดแรงงานและการผลิตบัณฑิต
ของมหาวิทยาลัย

1.1 หมายถึง ไม่มีการศึกษาความต้องการ
ของประเทศและของตลาดแรงงาน รวมถึงไม่
วิเคราะห์จุดอ่อน/จุดแข็งของหลักสูตรเดิมที่มีอยู่แล้ว

1.2 หมายถึง เจ้าหน้าที่ทำการวิเคราะห์ข้อมูล
ไม่มีความรู้เพียงพอ ถูกต้อง

1.3 หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจ
เก็บข้อมูลไม่มีคุณภาพ

2.1 หมายถึง ขาดการวิเคราะห์วิจัย และ
สรุปผลข้อมูลด้านต่างๆ ของบัณฑิต

2.2 หมายถึง ขาดการวิเคราะห์และประเมิน
สถานะความต้องการแรงงานของตลาดแรงงาน

2.3 หมายถึง ขาดการประเมินความพึงพอใจ
ของนายจ้างของบัณฑิต

4. การจัดลำดับความเสี่ยง

เมื่อได้ค่าระดับความเสี่ยงแล้ว จะนำมา
จัดลำดับความรุนแรงของความเสี่ยง ที่มีผลต่อ
องค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อพิจารณากำหนดกิจกรรม
การควบคุมในแต่ละสาเหตุของความเสี่ยงที่สำคัญ
ให้เหมาะสม โดยพิจารณาจากระดับของความเสี่ยง
ที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิด
ความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยง ที่ประเมิน
ได้ตามตารางการวิเคราะห์ความเสี่ยง ซึ่งจัดเรียง
ตามลำดับจากระดับสูงมาก สูง ปานกลาง น้อย
และเลือกความเสี่ยงที่มีระดับสูงมาก และหรือสูง
มาจัดทำแผนการบริหาร/จัดการความเสี่ยงใน
ขั้นตอนต่อไป

แนวคิดการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

การบริหารความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการ
ที่ใช้ในการบริหารจัดการให้โอกาสที่จะเกิด
เหตุการณ์ความเสี่ยงลดลง หรือผลกระทบของ
ความเสียหายจากเหตุการณ์ความเสี่ยงลดลงอยู่ใน
ระดับที่องค์กรยอมรับได้ ซึ่งการจัดการความเสี่ยงมี
หลายวิธี ดังนี้

1. การยอมรับความเสี่ยง (Risk Acceptance)

2. การลด/การควบคุมความเสี่ยง
(Risk Reduction)

3. การกระจายความเสี่ยง
หรือการโอนความเสี่ยง (Risk Sharing)

4. การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance)

การบริหารความเสี่ยงจะต้องทำทั่วทั้งองค์กร
(Enterprise Risk management) เป็นการบริหารปัจจัย
และควบคุมกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการดำเนินงาน
ต่างๆ เพื่อลดมูลเหตุของแต่ละโอกาสที่องค์กร
จะเกิดความเสียหาย ให้ระดับของความเสี่ยงและ
ผลกระทบที่จะเกิดในอนาคตอยู่ในระดับที่องค์กร
ยอมรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้
อย่างมีระบบ โดยคำนึงการบรรลุเป้าหมาย กลยุทธ์
การปฏิบัติตามกฎระเบียบ การเงิน และชื่อเสียง
ขององค์กรเป็นสำคัญ โดยได้รับการสนับสนุนและ
การมีส่วนร่วมในการบริหารความเสี่ยงจากหน่วยงาน
ทุกระดับทั่วทั้งองค์กร

นอกจากการบริหารความเสี่ยงและจะต้อง
ทำทั่วทั้งองค์กรแล้ว องค์กรมีการควบคุม (Control)
โดยกำหนดนโยบาย แนวทาง หรือขั้นตอนปฏิบัติ
ต่างๆ ซึ่งกระทำเพื่อลดความเสี่ยงให้บรรลุ



วัตถุประสงค์ แบ่งได้ 4 ประเภท คือ 1. การควบคุม เพื่อการป้องกัน (Preventive Control) 2. การควบคุม เพื่อให้ตรวจพบ (Detective Control) 3. การควบคุม โดยการชี้แนะ (Directive Control) และ 4. การควบคุม เพื่อการแก้ไข (Corrective Control) องค์กรยังต้องทำ แผนบริหารความเสี่ยง (Planning of Risk) เพื่อให้ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่าย ได้มีแนวทางการบริหารความเสี่ยงในระดับองค์กรที่ชัดเจน และสามารถนำไปประกอบการจัดทำแผนบริหาร ความเสี่ยงในระดับหน่วยงาน/สำนักงานได้ โดย ครอบคลุมสาระสำคัญเรื่องความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) และความเสี่ยงด้านปฏิบัติตามกฎหมาย/ ภาวะเบี่ยง (Compliance Risk) ให้สอดคล้องกับหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (เข้าถึงข้อมูลได้จาก <http://www.lpc.rmutl.ac.th/plan/data/published/content.doc> วันที่เข้าถึงข้อมูล 9 กรกฎาคม 2553)

แนวคิดการจัดการความเสี่ยง ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Risk Management)

(อ้างถึงใน เศรษฐพงศ์ มะลิวรรณ, สรุปรจาก เอกสารการจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ. เข้าถึงข้อมูลได้จาก <http://www.our-teacher.com/our-teacher/Military%20Mentorship/20-IT%20Risk%20Management.pdf> วันที่เข้าถึง ข้อมูล 25 กรกฎาคม 2553) การจัดการความเสี่ยง (Risk Management) คือ กระบวนการในการระบุ วิเคราะห์ ประเมิน ดูแล ตรวจสอบ และควบคุม

ความเสี่ยงที่สัมพันธ์กับกิจกรรม หน้าที่และ กระบวนการทำงาน เพื่อให้องค์กรลดความเสียหาย จากความเสี่ยงมากที่สุด อันเนื่องมาจากภัยที่ องค์กรต้องเผชิญในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

เมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศก้าวเข้ามามีบทบาท สำคัญ ในฐานะกลไกอันทรงพลังในการขับเคลื่อน โลกของเราให้หมุนไปอย่างไม่หยุดยั้ง ทุกกิจกรรม ที่เกิดขึ้นบนโลกนี้ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องกับ เทคโนโลยีสารสนเทศแทบทั้งสิ้นในแต่ละวัน ข้อมูล นับล้านถูกส่งผ่านเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการดำเนินชีวิต ประจำวัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การประกอบ ธุรกิจ”

แต่ในปัจจุบัน “สารสนเทศ” ซึ่งถือเป็น ทรัพย์สินอันทรงคุณค่ามหาศาลต่างตกอยู่ในภาวะ เสี่ยงต่อการถูกฉกฉวยลักขโมย ถูกทำให้เสียหาย หรือ เสียหาย และถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ทั้งจากบุคคล ภายในและภายนอกองค์กร โดยเจตนาหรือไม่เจตนา ก็ตาม ดังนั้น หนทางที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหา นี้ จึงควรเริ่มตั้งแต่การบริหารจัดการองค์กรให้ได้ มาตรฐานด้านความปลอดภัย ซึ่งก็คือ การจัดการ ความเสี่ยงในองค์กร นั่นเอง

ส่วนการจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร คือ กระบวนการ การทำงานที่ช่วยให้ IT Managers สามารถสร้าง ความสมดุลของต้นทุนเชิงเศรษฐศาสตร์ และ การดำเนินธุรกิจ ระหว่างมาตรการในการป้องกัน และการบรรลุผลสำเร็จของพันธกิจ ด้วยการปกป้อง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลสำคัญ ซึ่ง จะช่วยสนับสนุนความสำเร็จของการบรรลุพันธกิจ ขององค์กร

กระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

กระบวนการบริหารจัดการความเสี่ยงแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ประกอบด้วยกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยง และการประเมินค่าความเสี่ยง

1.1 การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk analysis) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การชี้ระบุความเสี่ยง (Risk identification) ลักษณะรายละเอียดของความเสี่ยง (Risk description) และการประมาณความเสี่ยง (Risk estimation)

1.2 ประเมินค่าความเสี่ยง (Risk evaluation)

2. การรายงานผลการวิเคราะห์ความเสี่ยง

(Risk reporting)

3. กระบวนการบรรเทาความเสี่ยง

(Risk mitigation)

4. การควบคุมความเสี่ยง (Risk control)

5. การรายงานความเสี่ยงตกค้าง

(Residual risk reporting)

6. การเฝ้าสังเกต (Monitoring)

การบริหารจัดการความเสี่ยงจึงมีบทบาทสำคัญในการปกป้องข้อมูล และระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เป็นสินทรัพย์ขององค์กร และยังรวมถึงการปกป้อง “พันธกิจ” ขององค์กรให้รอดพ้นจากความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศอีกด้วย ขั้นตอนในการบริหารจัดการความเสี่ยงควรจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบหลักของฝ่ายเทคนิคซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นผู้บริหาร และฝ่ายบริหารขององค์กร

องค์กรจะต้องมีกระบวนการในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน เพื่อปกป้ององค์กรจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากความเสี่ยง และเพื่อความสามารถในการดำเนินพันธกิจขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ ไม่ใช่แค่เพียงการปกป้องสินทรัพย์เทคโนโลยีสารสนเทศหรือองค์กรเพียงเท่านั้น

แนวคิดแผนที่ความคิด (Mind Map)

Mind Map หรือ Mind-Map แปลตรงตัวว่าแผนที่ความคิด เป็นทฤษฎีในการนำเอาสมองมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์ ทฤษฎีนี้คิดขึ้นโดยโทนี บูซาน (Tony Buzan) นักจิตวิทยาชาวอังกฤษ ในปัจจุบันทฤษฎีของโทนี บูซาน ได้รับความนิยมสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะการนำมาช่วยในการเขียนแผนที่ความคิด การเขียนแผนที่ความคิดในอดีตจะเน้นเขียนลงบนกระดาษว่างๆ จากจุดศูนย์กลาง กระจายเป็นรูปดาวคล้ายๆ การแตกกิ่งก้านของต้นไม้ (การแตกของเส้นเซลล์สมอง) ปัจจุบันมีทางลัดในการสร้างแผนที่ความคิดโดยการใช้ทูลหรือซอฟต์แวร์ช่วย (มีให้เลือกใช้งานหลายตัวทั้ง Commercial และ Open Source) ข้อดีของการใช้ซอฟต์แวร์คือสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลได้อย่างอิสระ มีตัวอย่างแผนที่ความคิดให้เลือกใช้งานมากมาย (เข้าถึงข้อมูลได้จาก <http://www.arnut.com/mindmap/> วันที่เข้าถึงข้อมูล 7 กรกฎาคม 2553)

Mind Map เป็นแผนผัง (Diagram) ใช้เพื่อแสดงคำหรือแนวความคิดของมนุษย์ที่แผ่ออกจากศูนย์กลาง ใช้การสื่อความหมายด้วยข้อความและ



รูปภาพคล้ายๆ การแตกกิ่งก้านของต้นไม้ Mind Map ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นจุดกำเนิด หรือจุดเริ่มต้นในการทำงานต่างๆ การจินตนาการ Mind Map ช่วยทำให้สิ่งต่างๆ มองภาพได้ง่ายขึ้น อาทิ สร้างจากสิ่งที่เป็นนามธรรมสู่รูปธรรมช่วยในการเรียนรู้ต่างๆ ของมนุษย์ ใช้แก้ปัญหาปัญหาต่างๆ ในชีวิตประจำวัน ใช้ในการทำการตัดสินใจกรณีมีทางเลือกหลายๆ ทาง

การนำไปประยุกต์ใช้งานไปสร้างสรรค์งานได้อย่างหลากหลาย เช่น

- ใช้สร้างแผนที่ความคิด (Mind Map)
- ใช้วิเคราะห์กลยุทธ์บริษัท (Strategic thinking, SWOT Analysis)
- ใช้สรุปรายงานการประชุม (Meeting minutes)
- ใช้ระดมความคิดเห็น (Brain storming)
- ใช้ประกอบการเรียนการสอน (Teaching)
- ใช้วางแผนโครงการ (Project planning)
- ใช้กำหนดกลยุทธ์การตลาด (Marketing Plans)
- ใช้นำเสนอผลงานแทนโปรแกรม PowerPoint (Presentation)
- ใช้ในการอบรมและบรรยายที่ต่างๆ (Training)
- ใช้วางแผนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Product Development)
- ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ความรู้ แนวคิด (capture tacit knowledge)
- ใช้สรุปแนวคิดเชิงประดิษฐ์และการคิดวิฤต (คิดก่อนล่วงหน้า) (creative and critical thinking)
- ใช้สร้างผังงานต่างๆ เช่น ผังองค์กร ผังก้างปลา
- ฯลฯ

แนวคิดทางการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ

แนวคิดวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัย (Correlation Analysis)

สหสัมพันธ์ (Correlation) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไป (หรือข้อมูล 2 ชุดขึ้นไป) ตัวอย่างการศึกษาความสัมพันธ์ เช่น การหาความสัมพันธ์ระหว่างอายุและความดันโลหิต ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนสูงกับน้ำหนัก ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษาับพฤติกรรม การดูแลตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของเด็กกับวิธีการอบรมเลี้ยงดูเด็ก เป็นต้น ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยว่ามีมากน้อยเพียงใดนั้น จะใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation coefficient) เป็นค่าที่วัดความสัมพันธ์ ซึ่งโดยวิธีการทางสถิติมีอยู่หลายวิธี การใช้สถิติตัวใดขึ้นอยู่กับลักษณะของตัวแปรหรือระดับของการวัด ในปัจจัยนั้นๆ ในการวัดความสัมพันธ์แต่ละแบบจะต้องมีการทดสอบนัยสำคัญก่อน จึงจะสรุปได้ว่าปัจจัยคู่ใดมีความสัมพันธ์กันจริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด สำหรับการแปลผลจะมองในแง่ของความเกี่ยวพัน ความสอดคล้อง การแปรผันร่วมกันหรือไปด้วยกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าปัจจัยหนึ่งเป็นเหตุและอีกปัจจัยเป็นผล (หรือไม่สามารถระบุได้ว่าปัจจัยไหนเป็นปัจจัยต้นหรือปัจจัยตาม) เช่น ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนสูงกับน้ำหนัก เราไม่สามารถบอกได้ว่าส่วนสูงหรือน้ำหนักตัวใดเป็นเหตุ และตัวใดเป็นผล บอกได้เพียงว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ และมีขนาดของความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด



ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ จะใช้สัญลักษณ์ r แทนสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของกลุ่มตัวอย่าง และ r แทนสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของประชากร ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ที่ใช้วัดขนาดของความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปร มี 2 ลักษณะ คือ $-1 \leq r \leq 1$ และ $0 \leq r \leq 1$

การบอกระดับหรือขนาดของความสัมพันธ์ จะใช้ตัวเลขของค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ หากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าเข้าใกล้ -1 หรือ 1 แสดงถึงการมีความสัมพันธ์กันในระดับสูง แต่หากมีค่าเข้าใกล้ 0 แสดงถึงการมีความสัมพันธ์กันในระดับน้อย หรือไม่มีเลย สำหรับการพิจารณา ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์โดยทั่วไปอาจใช้เกณฑ์ ดังนี้ (Hinkle D. E. 1998, p.118)

ค่า r ระดับของความสัมพันธ์

.90 - 1.00 มีความสัมพันธ์กันสูงมาก

.70 - .90 มีความสัมพันธ์กันในระดับสูง

.50 - .70 มีความสัมพันธ์กันในระดับปานกลาง

.30 - .50 มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ

.00 - .30 มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำมาก

เครื่องหมาย $+$, $-$ หน้าตัวเลขสัมประสิทธิ์

สหสัมพันธ์จะบอกถึงทิศทางของความสัมพันธ์ โดยที่หาก

r มีเครื่องหมาย $+$ หมายถึง การมีความสัมพันธ์กันไปในทิศทางเดียวกัน (ปัจจัยหนึ่งมีค่าสูง อีกตัวหนึ่งจะมีค่าสูงไปด้วย)

r มีเครื่องหมาย $-$ หมายถึง การมีความสัมพันธ์กันไปในทิศทางตรงกันข้าม (ปัจจัยหนึ่งมีค่าสูง ปัจจัยอีกตัวหนึ่งจะมีค่าต่ำ)

ยกเว้นค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์บางชนิด ที่มีลักษณะ $0 \leq r \leq 1$ ซึ่งจะบอกได้เพียงขนาดหรือระดับของความสัมพันธ์เท่านั้น ไม่สามารถบอกทิศทางของความสัมพันธ์ได้

ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จะใช้ได้อย่างเหมาะสมกับข้อมูลที่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นเท่านั้น ดังนั้นในการคำนวณหากพบว่า ค่า $r=0$ การตีความหมายว่าข้อมูลไม่มีความสัมพันธ์กันอาจไม่ถูกต้อง เนื่องจากอาจเป็นไปได้ว่าข้อมูลมีความสัมพันธ์กันในลักษณะอื่นที่ไม่ใช่เชิงเส้น (เช่น เส้นโค้ง ฯลฯ) ดังนั้นในการสรุปจึงควรสรุปว่าข้อมูล 2 ชุดไม่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นจึงจะถูกต้องชัดเจนกว่า (เข้าถึงข้อมูลได้จาก http://intraserver.nurse.cmu.ac.th/mis/download/course/lec_567730_lesson_07.pdf วันที่เข้าถึงข้อมูล 15 กรกฎาคม 2553) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์มีหลายวิธี ดังนี้

Pearson Correlation เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัวที่อยู่ในมาตราการวัดระดับ Interval หรือ Ratio Scale ค่าที่ได้เรียกว่า “สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์” โดยปกติจะมีค่าอยู่ระหว่าง -1.00 ถึง 1.00

- ถ้ามีค่าติดลบหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัวมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม

- ถ้ามีค่าเป็นบวกหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัวมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน

- ถ้ามีค่าเป็น 0 หมายความว่าตัวแปร 2 ตัวไม่มีความสัมพันธ์กัน

Spearman Rank Correlation เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัวที่อยู่ในมาตราการวัดระดับ Ordinal Scale โดยปกติจะมีค่าอยู่ระหว่าง -1.00 ถึง 1.00



- ถ้ามีค่าติดลบหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัว มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม
- ถ้ามีค่าเป็นบวกหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัว มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน
- ถ้ามีค่าเป็น 0 หมายความว่าตัวแปร 2 ตัว ไม่มีความสัมพันธ์กัน

Kendall Tau Correlation

เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัว ที่อยู่ในมาตราการวัดระดับ Ordinal Scale โดยปกติ จะมีค่าอยู่ระหว่าง -1.00 ถึง 1.00

- ถ้ามีค่าติดลบหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัว มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม
- ถ้ามีค่าเป็นบวกหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัว มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน
- ถ้ามีค่าเป็น 0 หมายความว่าตัวแปร 2 ตัว ไม่มีความสัมพันธ์กัน

Point Biserial Correlation เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร 2 ตัว โดยตัวแปรตัวหนึ่ง อยู่ในมาตราการวัดระดับ Interval หรือ Ratio Scale และอีกตัวหนึ่งอยู่ในมาตราการวัดระดับ Nominal Scale ที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โดยปกติจะมีค่าอยู่ระหว่าง -1.00 ถึง 1.00

- ถ้ามีค่าติดลบหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัว มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม
- ถ้ามีค่าเป็นบวกหมายความว่า ตัวแปร 2 ตัว มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน
- ถ้ามีค่าเป็น 0 หมายความว่าตัวแปร 2 ตัว ไม่มีความสัมพันธ์กัน

(เข้าถึงข้อมูลได้จาก http://61.91.205.171/html_research/stat/statch60.htm วันที่เข้าถึงข้อมูล 1 กรกฎาคม 2553)

แนวคิดการวิเคราะห์องค์ประกอบหรือปัจจัย

(Factor Analysis)

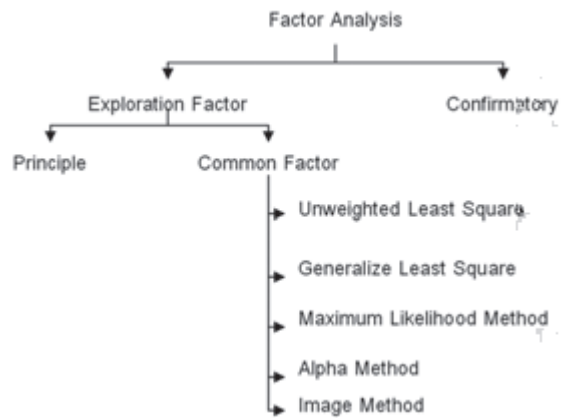
การวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) หรือบางครั้งเรียกว่า การวิเคราะห์ปัจจัยเป็นเทคนิคที่จะจับกลุ่มหรือรวมกลุ่มหรือรวมตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันไว้ในกลุ่มหรือปัจจัยเดียวกัน ตัวแปรที่อยู่ในปัจจัยเดียวกันจะมีความสัมพันธ์กันมาก โดยความสัมพันธ์นั้นอาจจะเป็นในทิศทางบวก (ไปในทิศทางเดียวกัน) หรือทิศทางลบ (ไปในทางตรงกันข้าม) ก็ได้ ส่วนปัจจัยที่คนละปัจจัยจะไม่มี ความสัมพันธ์กันหรือมีความสัมพันธ์กันน้อย หรือ ในอีกความหมายหนึ่งของการวิเคราะห์องค์ประกอบ หรือเรียกว่า การวิเคราะห์ตัวประกอบ เป็นเทคนิคทางสถิติที่ใช้วิเคราะห์ผลการวัด โดยใช้เครื่องมือ หรือเทคนิคหลายชุดหรือหลายด้านอาจใช้แบบทดสอบ แบบวัด แบบสำรวจ ฯลฯ อาจใช้ชุดเดียวแต่มีการวัดแยกเป็นรายด้านหรือหลายชุดก็ได้ ผลการวิเคราะห์จะช่วยให้ทราบว่าเครื่องมือหรือเทคนิคเหล่านั้นวัดแต่ละองค์ประกอบมากน้อยเพียงใด สำหรับการพิจารณาผลจากการวิเคราะห์ จะใช้หลักเหตุผล ระบุ (หรือกำหนดชื่อ) องค์ประกอบที่วัดนั้น ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบจะปรากฏค่าต่างๆ ที่สำคัญ คือ ค่า Community ซึ่งเขียนด้วย h^2 เป็นค่าความแปรปรวนที่แต่ละฉบับ (ด้าน) แบ่งให้กับแต่ละองค์ประกอบ เป็นส่วนที่ชี้ถึงว่าแต่ละฉบับ (ด้าน) วัดองค์ประกอบนั้นร่วมกับปัจจัยอื่นมากน้อยเพียงใด ค่า Eigenvalues เป็นผลรวมกำลังสองของสัมประสิทธิ์ขององค์ประกอบร่วมในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งต้องมีค่าไม่ต่ำกว่า 1 จึงจะถือว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งๆ ที่แท้จริง ส่วน Factor Loading เป็นค่าน้ำหนักองค์ประกอบที่แต่ละฉบับ

(ด้าน) วัดในองค์ประกอบนั้น นอกจากนี้ ส.วาสนาก็ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์องค์ประกอบว่าจะยึดหลักที่ว่าตัวแปรหรือข้อมูลต่างๆ มีความสัมพันธ์กันมากน้อยเนื่องมาจากตัวแปรเหล่านี้มีองค์ประกอบร่วมกัน (Common Factor) สังเกตได้จากการจัดกลุ่มของปัจจัยหรือค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ดังนั้นสามารถใช้องค์ประกอบร่วมแทนปัจจัยกลุ่มนั้นได้ ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและแบบแผนของข้อมูล ทำให้หาองค์ประกอบร่วมของปัจจัยได้ และสามารถหาน้ำหนักองค์ประกอบ (Factor Loading) ของปัจจัยแต่ละตัวได้ ซึ่งค่าน้ำหนักองค์ประกอบนี้สามารถอธิบายได้ถึงความแปรปรวนร่วมระหว่างกันของปัจจัย ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและแบบแปลนของข้อมูล ทำให้หาองค์ประกอบร่วมของแต่ละตัวได้ ซึ่งค่าน้ำหนักองค์ประกอบนี้สามารถอธิบายได้ถึงความแปรปรวนร่วมระหว่างปัจจัยกับองค์ประกอบนั้น อันแสดงถึงขนาด (Magnitude) ของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับองค์ประกอบ (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2544) (เข้าถึงข้อมูลได้จาก http://www.wijai48.com/pdf/factor_analysis.pdf วันที่เข้าถึงข้อมูล 8 กรกฎาคม 2553)

วัตถุประสงค์ของเทคนิค Factor Analysis มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาว่าตัวประกอบร่วมที่จะสามารถอธิบายความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างปัจจัยต่างๆ โดยที่จำนวนตัวประกอบร่วมที่หาได้จะมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนปัจจัยนั้นมีตัวประกอบร่วมอะไรบ้าง โมเดลนี้เรียกว่า Exploration Factor Analysis Model
2. เพื่อต้องการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับโครงสร้างของตัวประกอบว่า ตัวประกอบแต่ละตัวประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง และปัจจัยแต่ละตัวควรมีน้ำหนักหรืออัตราความสัมพันธ์กับตัวประกอบ

มากน้อยเพียงใดตรงกับที่คาดคะเนไว้หรือไม่ หรือสรุปได้ว่าเพื่อต้องการทดสอบว่าตัวประกอบอย่างนี้ตรงกับโมเดลหรือตรงกับทฤษฎีที่มีอยู่หรือไม่ โมเดลนี้เรียกว่า Confirmatory Factor Analysis Model ดังรูปที่ 4



รูปที่ 4 แสดง Basic Concepts ของ Factor Analysis Model

การวิเคราะห์องค์ประกอบ เป็นการศึกษาค้นหาองค์ประกอบของปัจจัย ว่าปัจจัยที่ศึกษาสามารถจัดกลุ่มได้เป็นกี่องค์ประกอบ การวิเคราะห์องค์ประกอบมี 2 ชนิด คือ (เข้าถึงข้อมูลได้จาก http://61.91.205.171/html_research/stat/stat60.htm วันที่เข้าถึงข้อมูล 1 กรกฎาคม 2553)

1. การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) เป็นการค้นหาหรือสำรวจว่าตัวแปรที่ศึกษาประกอบด้วยกี่องค์ประกอบ
2. การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) เป็นการตรวจสอบหรือยืนยันทฤษฎีที่มีผู้ค้นพบไว้แล้ว



ตัวอย่างเช่น ผู้วิจัยต้องการทราบถึงความต้องการจริงของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการข้อมูล อันจะทำให้การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านระบบอินเทอร์เน็ต มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต และเป็นการส่งเสริมการจัดทำฐานข้อมูลและการพัฒนาโครงข่ายข้อมูลข่าวสารในระดับต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจและการบริหารจัดการการพัฒนา ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของปัจจัย พบว่าข้อมูลสารสนเทศที่โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะต้องมีส่วนที่ต้องปฏิบัติอยู่ 6 ด้าน คือ 1. ด้านวิชาการ 2. ด้านกิจการนักเรียน 3. ด้านอาคารสถานที่ 4. ด้านบุคลากร 5. ด้านการเงินพัสดุ 6. ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ส่วนการพัฒนาเว็บข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา ใช้กรอบแนวคิดการประเมินคุณภาพของเว็บ (Everheart, 1996) ซึ่งแบ่งกรอบการประเมินผลออกเป็น 1. ความทันสมัย (Currency) 2. เนื้อหาและข้อมูล (Content and Information) 3. ความน่าเชื่อถือ (Authority) 4. การเชื่อมโยงข้อมูล (Navigation) 5. ความชัดเจนของข้อมูล (Experience) 6. ความเป็นมัลติมีเดีย (Multimedia) 7. การให้ข้อมูล (treatment) 8. การเข้าถึงข้อมูล (Access) และ 9. ความหลากหลายของข้อมูล (Miscellaneous) ตามลำดับ

แนวคิดการวิเคราะห์เส้นทางของปัจจัย (Path Analysis)

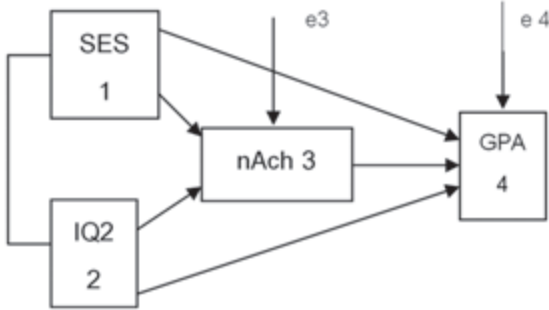
เป็นการศึกษาอิทธิพลระหว่างปัจจัยต่างๆ เพื่อดูว่ามีอิทธิพลทางตรงและอิทธิพลทางอ้อมของตัวแปรที่สันนิษฐานว่าเป็นสาเหตุต่อตัวแปรที่เป็น

ผลหรือไม่ สัมประสิทธิ์เส้นทาง เป็นค่าที่บ่งบอกถึงอิทธิพลทางตรงของปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้อีกตัวหนึ่งเปลี่ยนแปลงไป เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ต่างๆ ว่ามีสาเหตุเกิดมาจากอะไร ผู้วิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีและงานวิจัยต่างๆ มาตั้งเป็นสมมติฐาน โดยการสร้างเป็นแผนภาพเส้นทางแสดงอิทธิพลระหว่างปัจจัยต่างๆ จากนั้นจึงดำเนินการทดสอบแผนภาพตามสมมติฐานนั้นว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยใช้สถิติที่เรียกว่า การวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) การวิเคราะห์เส้นทางมีข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติดังนี้

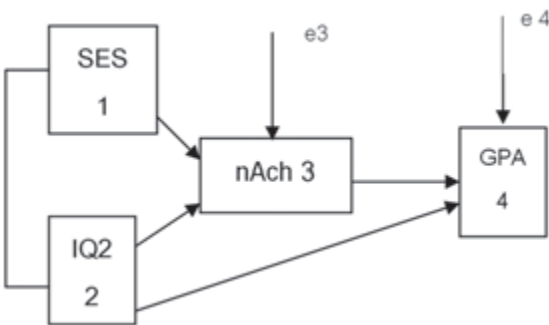
1. ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในโมเดล ต้องเป็นเชิงเส้นตรง เป็นบวกและเป็นเหตุผล
2. ความคลาดเคลื่อนแต่ละตัวจะต้องไม่สัมพันธ์กับตัวแปรภายในโมเดล
3. เส้นทางเชิงสาเหตุจะต้องเป็นระบบทิศทางเดียว
4. ตัวแปรจะต้องถูกวัดอยู่ในมาตราอันตรภาค (Interval)
5. ในการวิเคราะห์เส้นทางจะเกี่ยวข้องกับอยู่ 2 โมเดล คือ Just Identified Model และ Over Identified Model

ตัวอย่าง เช่น นักวิจัยคนหนึ่งได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GPA) พบว่ามีตัวแปร 3 ตัวที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คือ สภาพแวดล้อมของโรงเรียน (SES) ระดับสติปัญญา (IQ) และแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (nAch) จากนั้นได้สร้างแผนภาพเส้นทาง ดังรูปที่ 5 และ 6

Just Identified Model คือโมเดลทิศทางเดียว
เต็มรูป ดังแสดงในรูปที่ 5



Over Identified Model คือ โมเดลแสดงทิศทาง
เดียวที่มีการตัดเส้นทางที่ไม่มีนัยสำคัญ หรือไม่มี
ความหมายออกจากโมเดล ดังแสดงในรูปที่ 6



ในการวิเคราะห์เส้นทางปัจจุบันเราสามารถ
เขียนโปรแกรมเพื่อวิเคราะห์เส้นทางปัจจุบันได้โดย
ใช้คำสั่ง Regression ตามจำนวนของปัจจัยเกณฑ์
ในตัวอย่างนี้ตัวแปรเกณฑ์มี 2 ตัว ปัจจัยเกณฑ์แรก
คือ GPA ซึ่งมีตัวทำนายเป็น SES, IQ และ nAch
และปัจจัยเกณฑ์ตัวที่สอง คือ nAch ซึ่งมีตัวแปร
ทำนายเป็น SES และ IQ ตามลำดับ (เข้าถึงข้อมูล
ได้จาก http://www.wijai48.com/pdf/PathAnalysis_for_Report.pdf วันที่เข้าถึงข้อมูล 12 กรกฎาคม 2553)

การประยุกต์ใช้กรอบแนวคิด ในการบริหารความเสี่ยงด้าน เทคโนโลยีสารสนเทศโดยสถิติขั้นสูง

การบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการองค์กร ในด้าน
เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นเรื่องของส่วนรวมที่ทุกคน
ในองค์กร ตั้งแต่คณะกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง
จนถึงพนักงานทุกคนควรได้มีส่วนร่วมในการ
วิเคราะห์ในเชิงลึก เชิงบูรณาการ และเชื่อมโยง
สัมพันธ์กับการกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย แผนงาน
แผนปฏิบัติการ รวมถึงกิจกรรมขององค์กรด้าน
เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งการบริหารความเสี่ยงที่ดี
จะเป็นการวัดความสามารถและการดำเนินงานของ
บุคลากรภายในองค์กร จะเห็นได้จากกระบวนการ
บริหารความเสี่ยงนั้นเริ่มต้นที่การประเมินความเสี่ยง
(Risk assessment) ประกอบด้วยกระบวนการวิเคราะห์
ความเสี่ยง ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การชี้ระบุ
ความเสี่ยง (Risk identification) ลักษณะรายละเอียด
ของความเสี่ยง (Risk description) และการประมาณ
ความเสี่ยง (Risk estimation) และการประเมินค่า
ความเสี่ยง ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ
อย่างมาก เพราะหากผู้วิเคราะห์ความเสี่ยง กำหนด
ประเด็นความเสี่ยงหรือเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์
และผลกระทบที่จะได้รับไม่ถูกต้องแล้ว ย่อมส่งผล
ให้การวิเคราะห์หาปัจจัยเสี่ยง และสาเหตุของ
ปัจจัยเสี่ยงผิดพลาดตามไปด้วย

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิเคราะห์สามารถใช้เครื่องมือ
ในการระบุปัจจัยเสี่ยงเพื่อระบุให้ได้ว่าเหตุการณ์นั้น
จะเกิดที่ไหน เมื่อใด เกิดขึ้นได้อย่างไร และทำไม
แล้วก็ตาม การระบุความเสี่ยงที่ได้จากการรวมกลุ่ม
ระดมสมอง Mind Map การวิเคราะห์ขั้นตอนการ



ปฏิบัติงาน (Work Procedure) การระบุความเสี่ยง โดยการใช้ Checklist หรือการระบุความเสี่ยงโดยการวิเคราะห์สถานการณ์จากการตั้งคำถาม “What-if” การวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือเหล่านี้อาจเพียงพอในระดับหนึ่งแต่เพื่อให้แน่ใจได้ว่าความเสี่ยงเหล่านั้นเกิดจากปัจจัยเสี่ยงที่ได้วิเคราะห์หามา มีนัยสำคัญอย่างแท้จริง ผู้วิเคราะห์สามารถใช้หลักสถิติมาช่วยในการวิเคราะห์ โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Exploratory Factor Analysis) เป็นการค้นหาหรือสำรวจว่าตัวแปรที่ศึกษาประกอบด้วยกี่องค์ประกอบ ซึ่งปัจจัยเสี่ยงจะเป็นองค์ประกอบของความเสี่ยงนั่นเอง

ในขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงด้วยเทคนิค (Likelihood) ระหว่างระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) กับระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) นั้น ก็จะทำให้เห็นถึงระดับของความเสี่ยงแล้ว แต่เพื่อให้แน่ใจได้ว่าระดับความเสี่ยงเหล่านั้นมีน้ำหนักของความเสี่ยงที่ได้วิเคราะห์มาถูกต้องและมีนัยสำคัญอย่างแท้จริง ผู้วิเคราะห์สามารถใช้หลักสถิติมาช่วยในการวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Correlation Analysis) จะช่วยให้เห็นว่าระดับความรุนแรงของผลกระทบกับระดับของความเสี่ยง มีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกันหรือตรงกันข้ามกัน หรือไม่มีความสัมพันธ์กันเลย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่าการประเมินความเสี่ยงนั้น

การวิเคราะห์ความเสี่ยงก็เช่นเดียวกัน เมื่อหน่วยงานพิจารณาโอกาส/ความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์ (Likelihood) และความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) ของแต่ละปัจจัยเสี่ยงแล้ว ให้นำผลที่ได้มาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยงต่อองค์กร/หน่วยงาน

ว่าก่อให้เกิดความเสี่ยงในระดับใดตามตารางระดับความเสี่ยงแล้วก็ตาม ผู้วิเคราะห์สามารถใช้หลักสถิติมาช่วยในการวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Correlation Analysis) จะช่วยให้เห็นว่าโอกาส/ความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์และความรุนแรงของผลกระทบ มีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกันหรือตรงกันข้ามกัน หรือไม่มีความสัมพันธ์กันเลย ซึ่งจะทำให้หน่วยงานทราบว่ามีความเสี่ยงใดเป็นความเสี่ยงสูงสุดที่จะต้องบริหารจัดการก่อน

นอกจากจะใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) กับระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพิจารณาโอกาส/ความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์ (Likelihood) และความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) แล้ว ผู้วิเคราะห์ยังสามารถใช้การวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) ซึ่งเป็นการศึกษาอิทธิพลระหว่างปัจจัยต่างๆ เพื่อดูว่ามีอิทธิพลทางตรงและอิทธิพลทางอ้อมของปัจจัยที่สันนิษฐานว่าเป็นสาเหตุต่อปัจจัยที่เป็นผลหรือไม่ ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทางเป็นค่าที่บ่งบอกถึงอิทธิพลทางตรงของปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ทำให้อีกตัวหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ การวิเคราะห์เส้นทางช่วยให้เห็นว่าสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงใด ทำให้เกิดปัจจัยเสี่ยงใด และส่งผลให้เป็นความเสี่ยงใดได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ผลการวิเคราะห์เส้นทางยังสามารถใช้ในกระบวนการบริหารความเสี่ยง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ในการบริหารจัดการให้โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ ความเสี่ยงลดลง หรือผลกระทบของความเสียหายจากเหตุการณ์ความเสี่ยงลดลงอยู่ในระดับที่องค์กร



ยอมรับได้ โดยพิจารณาจากเส้นทางและค่าน้ำหนักของความสัมพันธ์ แล้วตัดสินใจว่าจะจัดการความเสี่ยงวิธีใด ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับความเสี่ยง (Risk Acception) การลดความเสี่ยง (Risk Reduction) การกระจายความเสี่ยง หรือการโอนความเสี่ยง (Risk Sharing) การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance) การบรรเทาความเสี่ยง (Risk mitigation) การควบคุมความเสี่ยง (Risk control) การรายงานความเสี่ยงตกค้าง (Residual risk reporting) และการเฝ้าสังเกต (Monitoring) อีกด้วย

ตัวอย่างของการใช้หลักสถิติ มาช่วยในการวิเคราะห์

ผู้เขียนขอตัวอย่างในการใช้สถิติขั้นสูงช่วยในการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ความเสี่ยงได้วิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงตัวหนึ่ง (Risk Factor) ที่มาจากสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงหลายตัว (Cause of Risk) เพื่อให้แน่ใจว่าสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นเป็นองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยงตัวนั้นจริงทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ได้ทำการวิเคราะห์องค์ประกอบโดยใช้หลักสถิติการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Exploratory Factor Analysis) มาวิเคราะห์ข้อมูล ตัวอย่างเช่น

ตัวอย่างปัจจัยเสี่ยงจากปัจจัยภายใน เช่น Infrastructure, Personnel, Technology, Process ดังตารางที่ 5 ถึง ตารางที่ 8

ตารางที่ 5 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Infrastructure และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง

Component Matrix Infrastructure	Component 1
Availability of asset	0.940
Capability of asset	0.986
Complexity	0.962
Mergers acquisition	0.827

Extraction Method : Principle Component Analysis.

a1 component extracted

ตารางที่ 6 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Personnel และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง

Component Matrix Personnel	Component 1
Employee capability	0.940
Fraudulent activity	0.986
Health and Safety	0.962
Judgment	0.827
Malfeasance	0.956
Security practices	0.937
Sales practices	0.986

Extraction Method : Principle Component Analysis.

a1 component extracted



ตารางที่ 7 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Technology และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง

Component Matrix	Component
Technology	1
Data (acquisition, maintenance, distribution, confidentiality, integrity)	0.940
Data & System availability	0.986
Capacity	0.962
System (selection, development, deployment, reliabilityX)	0.827

Extraction Method : Principle Component Analysis.

a1 component extracted

ตารางที่ 8 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Process และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง

Component Matrix	Component
Process	1
Capacity	0.940
Design	0.986
Execution	0.962
Suppliers/dependencies	0.827

Extraction Method : Principle Component Analysis.

a1 component extracted

ตัวอย่างปัจจัยเสี่ยงจากปัจจัยภายใน เช่น Economic, Business, Technological, Natural Environment, Political, Social ดังตารางที่ 9 ถึง ตารางที่ 14

ตารางที่ 9 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Economic และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง

Component Matrix	Component
Economic	1
Capital availability	0.940
Credit (issuance, default, concentration)	0.986
Liquidity (market, funding, cash flow)	0.962
Market (commodity prices, interest rate, unemployment, indices, exchange rate, equity valuation, real estate values)	0.827

Extraction Method : Principle Component Analysis.

a1 component extracted

ตารางที่ 10 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Technological และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง

Component Matrix	Component
Technological	1
Electronic commerce	0.940
External data	0.986
Emerging technology	0.962

Extraction Method : Principle Component Analysis.

a1 component extracted



**ตารางที่ 11 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Social
และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง**

Component Matrix	Component
Social	1
Demographics	0.940
Corporate citizenship	0.986
Environment stewardship	0.962
Privacy	0.827

Extraction Method : Principle Component Analysis.
a1 component extracted

**ตารางที่ 12 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Business
และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง**

Component Matrix	Component
Business	1
Brand/trademark	0.940
Competition	0.986
Consumer behavior	0.962
Counterparty	0.827
Fraud	0.956
Industry standards	0.937
Ownership structure	0.986
Publicity	
Product relevance	0.954

Extraction Method : Principle Component Analysis.
a1 component extracted

**ตารางที่ 13 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Natural
Environment และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง**

Component Matrix	Component
Natural Environment	1
Biodiversity	0.940
Emissions, effluents & waste	0.986
Energy	0.962
Fire	0.827
Natural disaster (earthquake, flood, etc.)	0.956
Sustainable development	0.937
Transport	0.986
Water	0.954

Extraction Method : Principle Component Analysis.
a1 component extracted

**ตารางที่ 14 แสดงปัจจัยเสี่ยงด้าน Political
และองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง**

Component Matrix	Component
Political	1
Governmental changes	0.940
Legislation	0.986
Public policy	0.962
Regulation	0.827

Extraction Method : Principle Component Analysis.
a1 component extracted



หมายเหตุ ตัวเลขในช่อง Component 1 เป็นตัวเลขที่สมมติขึ้นจากผลการ run factor analysis ซึ่งอธิบายให้เห็นว่าสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เหล่านั้นเป็นองค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง แต่ในการทำการวิเคราะห์องค์ประกอบจริงๆ นั้น หากสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงตัวใดไม่ใช่องค์ประกอบของปัจจัยเสี่ยง จะถูกแยกออกมาอยู่ใน Component 2

สำหรับตัวอย่างของการใช้สถิติขั้นสูงช่วยในการประเมินความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Likelihood) ระหว่างระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) และระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) นั้น เจ้าหน้าที่ที่ประเมินความเสี่ยงสามารถใช้การคำนวณค่าสหสัมพันธ์ช่วยในการยืนยันความรุนแรงของผลกระทบ กับระดับของความเสี่ยง ดังตารางที่ 15

ตารางที่ 15 สหสัมพันธ์ของความรุนแรงของผลกระทบกับความเสี่ยง

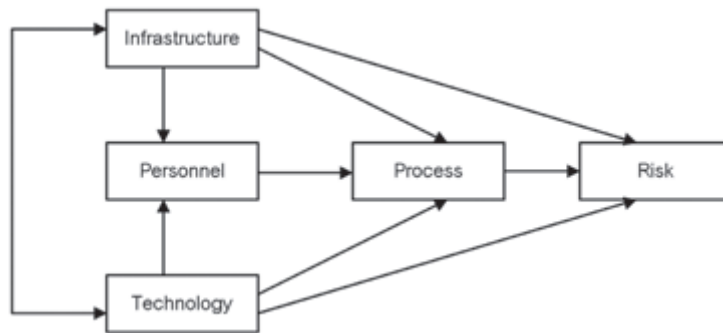
	ความรุนแรงของผลกระทบ (X)	ความเสี่ยง (Y)
X Pearson Correlation	1	.742*
Sig. (2-tailed)	.	.006
N	12	12
Y Pearson Correlation	.742*	1
Sig. (2-tailed)	.006	.
N	12	12

ผลลัพธ์ที่ได้จะอยู่ในรูปของเมตริกซ์สหสัมพันธ์ตัวแปรความรุนแรงของผลกระทบ (X) กับความเสี่ยง (Y) ได้ค่าสหสัมพันธ์ และมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แสดงว่าความรุนแรงของผลกระทบกับความเสี่ยงนั้นมีความสัมพันธ์กันจริง ทำให้การประเมินความเสี่ยงนั้นมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น หากค่า Sig. (2-tailed) มีค่ามากกว่า 0.01 แสดงว่าความรุนแรงของผลกระทบ (X) กับความเสี่ยง (Y) ไม่มีนัยสำคัญ

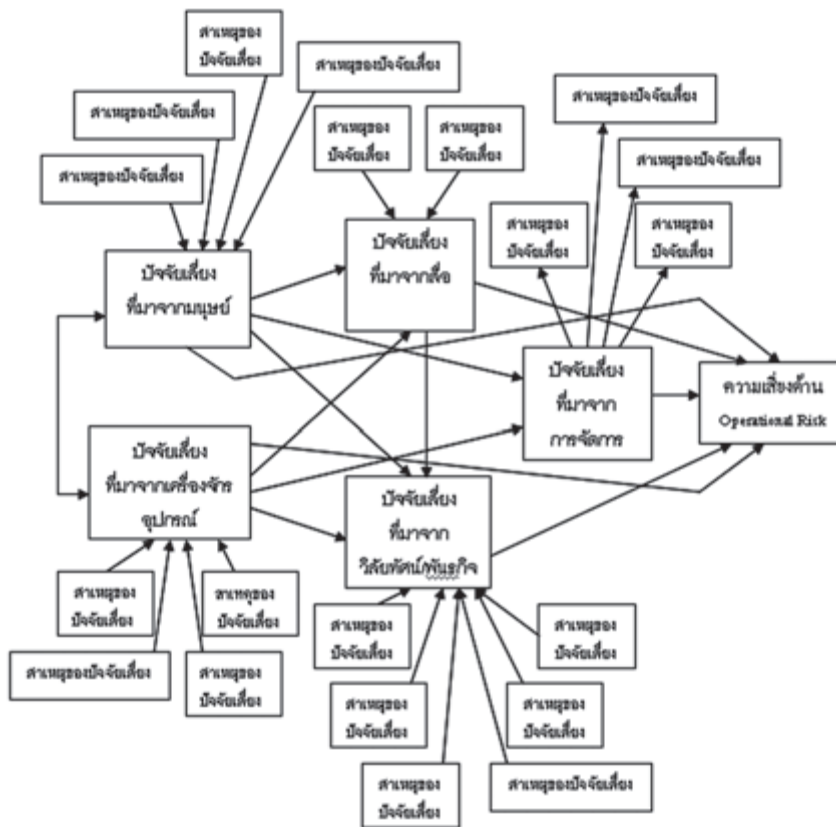
หมายเหตุ ตัวเลขในช่องความรุนแรงของผลกระทบ (X) และความเสี่ยง (Y) เป็นตัวเลขที่สมมติขึ้นจากผลการ run pearson correlation ซึ่งอธิบายให้เห็นว่าการประเมินความรุนแรงของผลกระทบกับความเสี่ยงต่างๆ เหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนตัวอย่างในการใช้สถิติขั้นสูงช่วยในการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ความเสี่ยงได้วิเคราะห์ความเสี่ยงตัวหนึ่ง (Risk Factor) ที่มาจากปัจจัยเสี่ยงหลายตัว (Risk Factor) เพื่อให้แน่ใจว่าปัจจัยเสี่ยงทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเหล่านั้นมีอิทธิพลกับความเสี่ยงหรือเป็นสาเหตุของความเสี่ยงตัวนั้นจริง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ได้ทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงโดยใช้หลักสถิติการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) มาวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงจากปัจจัยภายใน เช่น Infrastructure, Personnel, Technology, Process ดังโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียด้านปฏิบัติการ ดังรูปที่ 7

รูปที่ 7 แสดง Just Identified Model คือโมเดลทิศทางเดียวเต็มรูปของความเสี่ยงตัวหนึ่ง



ตัวอย่างโมเดลทิศทางเดียวเต็มรูปของความเสี่ยงด้านปฏิบัติการที่เกิดจากปัจจัยเสี่ยงที่มาจากมนุษย์ เครื่องจักร/อุปกรณ์ สื่อ วัสดุทัศน/พันธกิจ และการจัดการ ที่มีสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงเป็นองค์ประกอบ ดังรูปที่ 8



รูปที่ 8 แสดง Just Identified Model คือโมเดลทิศทางเดียวเต็มรูปของความเสี่ยงด้านปฏิบัติการที่เกิดจากปัจจัยเสี่ยงที่มาจากมนุษย์ เครื่องจักร/อุปกรณ์ สื่อ วัสดุทัศน/พันธกิจ และการจัดการ ที่มีสาเหตุของปัจจัยเสี่ยงเป็นองค์ประกอบ



สรุปกรอบแนวคิดในการบริหาร ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยสถิติวิจัยขั้นสูง

จะเห็นว่าการใช้หลักสถิติการวิเคราะห์องค์ประกอบ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ และการวิเคราะห์เส้นทาง จะช่วยให้กระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นบ่อยครั้งที่เราจะพบว่าการดำเนินการในเรื่องความเสี่ยงนั้น ขาดข้อมูล สถิติเหตุการณ์ต่างๆ อย่างเพียงพอ และการประเมินผู้ประเมินก็ใช้อคติ (Subjective) ประเมินหรือวิเคราะห์ในสภาวะที่มีข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง การประเมินการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่างๆ ซึ่งผู้วิเคราะห์สามารถประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศโดยสถิติวิจัยขั้นสูงนี้ไปสร้างแบบวัดเชิงปริมาณสำรวจกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ได้ความเชื่อถือได้ของการวิเคราะห์ความเสี่ยงอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่แนวทางในการบริหารความเสี่ยง การหลีกเลี่ยง (Risk Avoidance) การโอนย้าย (Risk Transfer) การลดความเสี่ยง (Risk Reduction) การยอมรับ (Risk Acceptance) ความเสี่ยงต่อไป

รายการอ้างอิง

วัชรระ ยาคุณ, 2552. กรอบแนวคิดในการสร้างเครื่องมือบริหารคุณภาพการจัดการรักษาความมั่นคงปลอดภัยเทคโนโลยีสารสนเทศ. วารสาร กทช. เล่ม 2/2. He's Company Limited. กรุงเทพมหานคร.
เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ, การจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ.
อรัญ โสติพิพันธุ์, หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล. เอกสารประกอบการบรรยาย.

Website อ้างอิง

http://www.dopa.go.th/iad/subject/Risk_management.doc
<http://www.lpc.rmutl.ac.th/plan/data/published/content.doc>
<http://www.arnut.com/mindmap/>
http://intraserver.nurse.cmu.ac.th/mis/download/course/lec_567730_lesson_07.pdf
http://www.wijai48.com/pdf/factor_analysis.pdf
http://www.wijai48.com/pdf/Path_Analysis_for_Report.pdf
http://61.91.205.171/html_research/stat/statch60.htm
<http://www.our-teacher.com/our-teacher/Military%20Mentorship/20-IT%20Risk%20Management.pdf>
http://ome.go.th/img_down/3



010





กรอบแนวคิดและเครื่องมือในการกำกับดูแล อัตราค่าบริการสำหรับผู้ให้บริการรายย่อย ในกิจการโทรคมนาคม

ศุภวัฒน์ วัฒนธนปติ

ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้บริหารฝ่าย ฝ่ายบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

I. ความนำ

ปัญหาเรื่องความสมเหตุสมผลของราคาในอุตสาหกรรมที่มีการควบคุมกำกับดูแลนั้นเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและมีการถกเถียงกันมากที่สุดประเด็นหนึ่ง ในทางสังคมนั้นอัตราราคาสะท้อนถึงการจัดสรรความยุติธรรมหรือการประกันสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายให้กับบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มีความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคม กล่าวคือปัจจัยสำคัญในการกำหนดว่าบุคคลกลุ่มใดจะเป็นผู้ที่ได้รับการจัดสรรสินค้าหรือบริการใดๆ บ้าง และหากรัฐมีความประสงค์ที่จะให้บุคคลที่ด้อยโอกาสทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่จำเป็นประเภทหนึ่งประเภทใดแล้วก็จะต้องมีการกำหนดราคาสินค้าและบริการให้อยู่ในระดับที่บุคคลกลุ่มดังกล่าวสามารถแบกรับได้แม้ว่าจะขาดทุนก็ตาม

ในทางเศรษฐศาสตร์ราคาของสินค้าหรือบริการจัดว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งต่อความอยู่ดีมีสุขของสังคม ทั้งนี้เนื่องจากราคาเป็นสิ่งที่สะท้อนลักษณะและรูปแบบการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนว่าจะมีการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในระบบเศรษฐกิจและสังคมนั้นให้แก่บุคคลกลุ่มต่างๆ อย่างไรและเท่าไร ซึ่งหากกลไกดังกล่าวสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นไปสู่บุคคลที่มีความต้องการสูงสุดและสามารถนำทรัพยากรดังกล่าวไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว กลไกราคาก็จะนำไปสู่การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมได้อย่างสูงสุด

อย่างไรก็ตามการที่กลไกราคา (Price Mechanism) ในฐานะกระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจะสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น กลไกตลาด (Market Mechanism) จะต้องทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะต้องสามารถเข้าและออกจากตลาดได้โดยเสรี ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคไม่มีอำนาจทางการตลาดที่เหนือกว่าบุคคลอื่นๆ และเพื่อที่จะให้กลไกตลาดสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงควรเข้าแทรกแซงให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหน้าที่ในการแทรกแซงตลาดของรัฐดังกล่าวควรจะได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น



อนึ่งบทบาทในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัดของรัฐนั้น มิได้หมายความว่ารัฐจะปราศจากหน้าที่ใดๆ ในทางเศรษฐกิจเสียเลย ในทางตรงกันข้ามบทบาทดังกล่าวข้างต้นนำมาซึ่งความรับผิดชอบอันใหญ่หลวงของรัฐในฐานะที่เป็นผู้เฝ้าอำนาจและประกันให้กลไกตลาดสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพพออยู่เสมอ กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่กลไกตลาดยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นในกรณีที่ตลาดมีผู้ประกอบการอยู่เพียงรายเดียวรัฐก็มีหน้าที่ที่จะต้องคอยควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ประกอบการดังกล่าวใช้อำนาจในทางที่ผิด โดยการกำหนดราคาที่สูงเกินควรจนทำให้นักธุรกิจรายอื่นได้รับความเดือดร้อน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีหน้าที่ในฐานะผู้เฝ้าอำนาจความสะดวกให้ระบบกลไกตลาดสามารถพัฒนาตนเองขึ้นมาได้ ซึ่งอาจเริ่มต้นจากการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการอื่นเข้ามาให้บริการเพิ่มเติมพร้อมประกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งเคยเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการในอดีตใช้อำนาจทางด้านการตลาดของตนไปในทางมิชอบหรือเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันหากกลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้ดีอยู่แล้วรัฐก็มีหน้าที่เพียงประกันให้กลไกดังกล่าวสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

กิจการโทรคมนาคมจัดได้ว่าเป็นกิจการหนึ่งที่รัฐมักจะเข้าแทรกแซงราคาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากในอดีตกิจการโทรคมนาคมนั้นมักมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ในระดับที่ค่อนข้างสูงจึงทำให้ผู้ประกอบการมีอำนาจเหนือตลาด (Market power) ที่จะสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือบริการได้เพียงลำพัง การผูกขาดทำให้กลไกของตลาดเกิดความล้มเหลวหรือไม่สามารถ

ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากรัฐไม่เข้าแทรกแซงในเรื่องการกำหนดราคาแล้วก็จะทำให้ผู้ประกอบการกำหนดราคาและปริมาณการผลิตในระดับที่สร้างประโยชน์สูงสุดให้กับตนเองแต่เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่สร้างความสูญเสียให้กับระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม จากจุดนี้เองรูปแบบ ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการจึงได้ถูกพัฒนาขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีลักษณะผูกขาดทั้งหลาย อย่างไรก็ตามปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าบริการในภาคโทรคมนาคมนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงและเกี่ยวข้องโดยตรงกับมิติต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือเป็นส่วนหนึ่งของภาคการค้าและการบริการ ดังนั้นการกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมจึงมักจะถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี ยังผลให้รูปแบบ ทฤษฎี และแนวคิดต่างๆ ที่ได้รับการออกแบบมาสำหรับโครงสร้างราคาอัตราค่าบริการโทรคมนาคมของประเทศต่างๆ มีน้ำหนักของวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เป็นส่วนผสมของนโยบายที่แตกต่างกันไป ซึ่งส่วนผสมดังกล่าวจะสะท้อนถึงคุณค่า (Value) และทัศนคติ (Perspective) ที่รัฐมีอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งบ่อยครั้งที่ส่วนผสมต่างๆ นั้นขัดแย้งกันเอง และท้ายที่สุดก็ทำให้รัฐไม่สามารถใช้โครงสร้างอัตราค่าบริการโทรคมนาคมดังกล่าวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักตามที่ตั้งใจไว้ได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิด หลักการ และเครื่องมือที่รัฐนำมาใช้ในการ



กำกับดูแลเรื่องอัตราค่าบริการสำหรับผู้ให้บริการรายย่อยในภาคการให้บริการโทรคมนาคม โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วนหลัก ดังนี้

- ส่วนที่ 1 วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม
- ส่วนที่ 2 วิวัฒนาการของรูปแบบและแนวทางการควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการการให้บริการโทรคมนาคม
- ส่วนที่ 3 รูปแบบของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคม
- ส่วนที่ 4 ประเด็นทั่วไปที่ควรคำนึงในการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม และ
- ส่วนที่ 5 บทสรุปและประเด็นที่ท้าทาย

II. วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคม

โดยทั่วไปแล้ว การกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมมักมีวัตถุประสงค์หลักๆ ใน 2 ด้านคือ วัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ และวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม

สำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจนั้น ในหลักการแล้วกฎเกณฑ์ที่ควบคุมราคา ไม่ว่าจะในรูปแบบหรือกลไกอย่างไรมักจะมีวัตถุประสงค์พื้นฐานเพื่อตั้งหรือควบคุมให้ระดับราคาดังกล่าวคล้ายคลึงกับระดับราคาที่เกิดจากตลาดที่มีการแข่งขันให้มากที่สุด หากจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในรายละเอียดแล้ว กฎเกณฑ์การกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ดีควรจะต้องการบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. ประกันว่าผู้ประกอบการที่ถูกควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราราคานั้น จะได้รับรายได้จากการดำเนินงานที่เพียงพอที่จะดำเนินธุรกิจและสามารถลงทุนเพิ่มเติมต่อไปในอนาคตได้ ซึ่งผลตอบแทนขั้นต่านี้มักจะถูกเรียกว่า “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ” (Revenue Requirement: RR)
2. สามารถสะท้อนถึงความขาดแคลนในเชิงเปรียบเทียบ (Relative Scarcity) ของสินค้าหรือบริการนั้นๆ เมื่อเทียบกับสินค้าและบริการประเภทอื่นๆ ได้
3. สนับสนุนให้ผู้ประกอบการเลือกสัดส่วนของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต (เงินทุน แรงงาน และที่ดิน เป็นต้น) ในระดับใดระดับหนึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
4. สนับสนุนให้สินค้าหรือบริการต่างๆ ได้ถูกผลิตด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด
5. สนับสนุนให้ผู้ประกอบการมีความพยายามที่จะนำวิธีการ หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาปรับปรุงการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

อนึ่งเนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมิติทางด้านสังคมด้วย ดังนั้นการคำนึงถึงแต่เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวจึงอาจไม่เพียงพอ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป้าหมายทางด้านสังคมของการกำกับดูแลอัตราค่าบริการโทรคมนาคมสื่อถึงการกำหนดอัตราค่าบริการเพื่อก่อให้เกิดการจัดสรรผลประโยชน์ทางด้านความมั่งคั่งอย่างเป็นธรรมระหว่างสมาชิกกลุ่มต่างๆ ในสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์ในแง่มุมนี้เน้นว่ามีบทบาทในการวางนโยบายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ในการ



ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอย่างมาก โดยปกติแล้วองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมมักจะแบ่งความยุติธรรมในเชิงสังคมออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการที่ได้รับการควบคุมกำกับดูแล และความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้บริโภคการให้บริการโทรคมนาคมกลุ่มต่างๆ ที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย

อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นว่าการกำหนดอัตราค่าบริการได้ถูกนำมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ มากมายทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ดังนั้น โครงสร้างราคาอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่งย่อมสะท้อนถึงคุณค่า (Value) และทัศนคติ ที่รัฐมีอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งความสำคัญของปัจจัยด้านต่างๆ ที่รัฐต้องการจะบรรลุในแต่ละยุคสมัยย่อมไม่เหมือนกัน ปัจจัยใดที่รัฐให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกย่อมจะได้รับน้ำหนักมากเป็นพิเศษ และการจัดลำดับความสำคัญนี้มักจะสะท้อนออกมาให้เห็นจากรูปแบบและโครงสร้างของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการกำหนดราคา

นอกจากนี้ เป้าหมายในการบรรลุวัตถุประสงค์หนึ่งอาจมีความขัดแย้งกับอีกวัตถุประสงค์หนึ่ง ทำให้จำเป็นต้องมีการแลกได้แลกเสียระหว่างวัตถุประสงค์หนึ่ง กับอีกวัตถุประสงค์หนึ่งอีกด้วย จึงทำให้บ่อยครั้งที่ท้ายสุดแล้วรัฐก็ไม่สามารถที่จะใช้โครงสร้างอัตราค่าบริการโทรคมนาคมดังกล่าวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หลักตามที่ตนต้องการได้ ตัวอย่างเช่น ความพยายาม

ของรัฐที่จะควบคุมบริการโทรคมนาคมในท้องถิ่นให้มีอัตราค่าบริการที่ต่ำเพื่อให้บุคคลต่างๆ สามารถใช้บริการโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึง ด้วยราคาที่คนทั่วไปสามารถแบกรับได้ตามวัตถุประสงค์ของการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงนั้น ทำให้รายได้จากภาคการให้บริการโทรคมนาคมมีไม่เพียงพอสำหรับการลงทุนขยายโครงข่ายเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ห่างไกล ความเจริญ กอปรกับการที่ภาครัฐมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนการลงทุนขยายโครงข่ายดังกล่าว อีกทั้งยังไม่สามารถดึงดูดผู้ลงทุนภาคเอกชนได้ เนื่องจากการควบคุมอัตราค่าบริการให้อยู่ในระดับที่ต่ำทำให้ผู้ลงทุนไม่สามารถสร้างผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการลงทุน ยังผลให้ท้ายสุดรัฐก็ไม่สามารถใช้โครงสร้างอัตราค่าบริการดังกล่าวในการบรรลุวัตถุประสงค์การบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้แต่แรกเริ่มได้ อีกทั้งยังเป็นการขัดขวางต่อการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศอีกด้วย จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงทำให้มีผู้กล่าวว่าวัตถุประสงค์ของการออกแบบและบังคับใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการในทางปฏิบัตินั้นได้แก่ ทำอย่างไรกฎระเบียบที่ออกแบบมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ซึ่งมักจะขัดแย้งกันเองนั้นจะสามารถสร้างภาระและต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ทำอย่างไรผลประโยชน์ซึ่งสังคมจะได้รับจากการออกกฎระเบียบทางด้านราคาจะคุ้มค่ากับต้นทุนที่ได้เสียไปนั่นเอง



III. วิวัฒนาการของรูปแบบและ แนวทางการควบคุมการกำหนด อัตราค่าบริการการให้บริการ โทรคมนาคม

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเท่าเทียมกันในทางสังคม ความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่วัตถุประสงค์ต่างๆ ในทางการเมืองก็ตาม ดังนั้นรูปแบบ ทฤษฎี และแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดจึงเป็นส่วนผสมที่สะท้อนถึงรูปแบบ ลักษณะ คุณค่า และทัศนคติที่รัฐมีต่อภาคโทรคมนาคมในช่วงเวลานั้นๆ เป็นสำคัญ และเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจจะมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย

บทความในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของรูปแบบและแนวทางการควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการการให้บริการโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยได้แบ่งขั้นตอนของวิวัฒนาการออกเป็นทั้งหมด 3 ระยะเวลาคือ

- **ระยะเริ่มแรก** การผูกขาดโดยธรรมชาติ นโยบายการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและการอุดหนุนข้ามภาค
- **ระยะที่สอง** นโยบายเพิ่มการแข่งขัน ปรับเปลี่ยนสมดุลาตราค่าบริการ และการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง
- **ระยะที่สาม** การเปิดเสรีและพันธกรณีระหว่างประเทศ

ระยะเริ่มแรก: การผูกขาดโดยธรรมชาติ นโยบายการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และการอุดหนุนข้ามภาค

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมถูกจัดว่าเป็นการให้บริการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) ดังนั้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภคและเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับสภาพที่พึงเกิดขึ้นในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขัน รัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซงการทำงานของระบบตลาดอย่างไรก็ดีรัฐบาลไม่อาจจะสร้างภาวะการแข่งขันในตลาดที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยการเพิ่มจำนวนผู้ผลิตในตลาดให้มากขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะว่าการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตหลายๆ รายจะนำสู่ภาวะการขาดประสิทธิภาพพม่าสู่ตลาด อันสืบเนื่องมาจากการไม่ได้รับประโยชน์จากผลของการประหยัดจากขนาด (economies of scale) การเข้าแทรกแซงของรัฐจึงออกมาในรูปของการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อควบคุมการดำเนินงานของกิจการ และกฎเกณฑ์ดังกล่าวมักจะประกันอำนาจผูกขาดในการประกอบกิจการดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการรายเดียว หรือให้สัมปทานกับผู้ประกอบการเพียงน้อยราย ซึ่งจากการแทรกแซงดังกล่าวสามารถแบ่งรูปแบบของการแทรกแซงตามลักษณะของผู้ประกอบการได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

กลุ่มแรก รัฐจะทำการแทรกแซงโดยจะเป็นผู้ดำเนินการหรือให้บริการกิจการโทรคมนาคมเสียเอง (Ownership and operation) และ

กลุ่มที่สอง รัฐจะอนุญาตหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการกิจการโทรคมนาคมแทนรัฐ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ และการกำกับดูแลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การกำกับ



ดูแลเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการ (Pricing regulation) ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหลักของการแข่งขันและการคุ้มครองผู้บริโภค

สำหรับรูปแบบแรกที่รัฐตัดสินใจที่จะจัดดำเนินการกิจการโทรคมนาคมเอง รัฐมักจะจัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprises) ขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ยังผลให้ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาอัตราค่าบริการ (Pricing regulation) มักจะไม่ได้รับการกล่าวถึงหรือถูกละเลยไป เพราะรัฐได้ตั้งข้อสมมุติฐานไว้ในเบื้องต้นอยู่แล้วว่ารัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาให้บริการโทรคมนาคมเสียเอง ก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดจากการใช้อำนาจผูกขาด ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าบริการโดยรัฐบาลจึงเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีกฎระเบียบควบคุมแต่อย่างไร แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการจึงมักอยู่ในรูปของการตั้งราคาตามดุลยพินิจ (Discretionary price setting) ซึ่งบ่อยครั้งที่การกำหนดอัตราค่าบริการและโครงสร้างของอัตราค่าบริการก็ได้สอดคล้องกับต้นทุนหรือความเป็นจริง (Cost-based approach) แต่ผูกอยู่กับนโยบายทางการเมืองเป็นสำคัญ

สำหรับรูปแบบที่สองกรณีที่รัฐได้เลือกแนวทางที่ให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม เนื่องจากความเชื่อที่ว่าบริษัทเอกชนที่เข้ามาดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการมุ่งหากำไร จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพมากกว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินงาน ในกรณีนี้รัฐจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) และผู้วางนโยบาย (Policy maker) เท่านั้น ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องออกระเบียบกฎเกณฑ์กำกับดูแลการ

ดำเนินการของกิจการโทรคมนาคมของเอกชน และระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการก็เป็นกฎระเบียบสำคัญประการหนึ่งในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการนี้มีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมใช้อำนาจผูกขาดไปในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อหาผลกำไรที่มากเกินไปกับตนเอง โดยการตั้งราคาสูงได้ตามใจ (Price searcher) ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้นำการกำกับดูแลในรูปแบบของ Rate of Return Regulation เข้ามาบังคับใช้ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงนี้ไม่ว่ารัฐจะเลือกดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมโดยผ่านรัฐวิสาหกิจของตนหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เป้าหมายการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (universal service) ที่เป็นเป้าหมายทางด้านสังคม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการโทรคมนาคมได้อย่างทั่วถึงในอัตราค่าบริการที่สามารถแบกรับได้ (Affordable price) เป็นเป้าหมายที่รัฐต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก และเพื่อเป้าหมายดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้ รัฐจึงได้นำนโยบายการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่มุ่งเน้นอยู่ที่การอุดหนุนข้ามภาค (Cross-subsidization) ระหว่างกลุ่มผู้ใช้บริการต่างๆ ที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจแตกต่างกันเข้ามาใช้ กล่าวคือเนื่องจากการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการที่มีต้นทุนคงที่ (Fixed cost) ที่ใช้ในการสร้างโครงข่ายเพื่อการให้บริการสูงมาก ในขณะที่โครงข่ายเหล่านั้นก็ถูกใช้โดยผู้ใช้บริการที่แตกต่าง หลากหลายและมีปริมาณการใช้บริการที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นปัญหาที่ใครจะเป็นผู้ออก



ค่าใช้จ่ายและในสัดส่วนเท่าใดสำหรับโครงข่ายที่มีอยู่และ/หรือโครงข่ายที่กำลังจะขยายออกไปเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และคำตอบของคำถามดังกล่าวมักมีแนวโน้มที่อยู่ในรูปแบบเดียวกัน คือ มาตรการอุดหนุนข้ามภาค ระหว่างประเภทของบริการ (Services) ผู้ใช้บริการ (Customers) และขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการในโครงข่ายการให้บริการโทรคมนาคม (Geographical areas)

โดยทั่วไปแล้วรูปแบบการอุดหนุนข้ามภาคจะเกิดขึ้นระหว่างการให้บริการโทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศและระหว่างประเทศ (International and long-distance services) กับการให้บริการโทรศัพท์ในท้องถิ่น (Local services) เนื่องจากรัฐพิจารณาเห็นว่าผู้ให้บริการโทรศัพท์ทางไกลและระหว่างประเทศมักจะเป็นบริษัทใหญ่ๆ อันมีผลกำไรมาก ดังนั้นจึงควรที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของโครงข่ายท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงแก่ผู้รับบริการที่เป็นประชาชนโดยทั่วไป

ผลจากนโยบายการอุดหนุนข้ามภาคนี้เองทำให้โครงสร้างอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ มีลักษณะที่ไม่สมดุลกัน บริการบางประเภทถูกกำหนดให้มีอัตราค่าบริการสูงกว่าต้นทุน ในขณะที่บริการอีกประเภทถูกกำหนดให้มีอัตราค่าบริการต่ำกว่าต้นทุนมากๆ โดยได้รับการอุดหนุนการดำเนินงานจากกิจกรรมประเภทแรก ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากอัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกล อัตราค่าบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่อยู่ในระดับที่สูงมากเมื่อเทียบกับต้นทุน ในขณะที่อัตรา

ค่าบริการของโทรคมนาคมในท้องถิ่นจะมีอัตราค่าบริการที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับต้นทุนการให้บริการ

ระยะที่สอง นโยบายเพิ่มการแข่งขันปรับเปลี่ยนสมดุลอัตราค่าบริการ และการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง

ในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ยังผลให้เศรษฐกิจโครงสร้างของโครงข่ายการให้บริการโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีต้นทุนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสื่อถึงความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมให้มีมากขึ้น จากเดิมที่มีการผูกขาดเพียงรายเดียว (Monopoly) เป็นการให้บริการโดยผู้ประกอบการน้อยราย (Oligopoly) โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะสูญเสียดังนั้นนโยบายโทรคมนาคมของประเทศต่างๆ จึงได้เริ่มให้ความสนใจต่อการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีความเชื่อที่ว่า การแข่งขันจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิเช่น ประเทศอังกฤษได้นำนโยบายการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ 2 ราย (Duopoly policy) เข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน โดยการให้ใบอนุญาตแก่บริษัท Mercury เพื่อให้เข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกับบริษัท British Telecom ที่แต่เดิมผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานแต่เพียงผู้เดียว¹

¹ แต่อย่างไรก็ดี ในการควบคุมกำกับดูแลด้านราคานั้น OFTEL ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของอังกฤษได้มุ่งเน้นกำกับดูแลบริษัท British Telecom เป็นหลัก เพราะถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดกิจการโทรคมนาคม (Dominant operator) ในขณะที่บริษัท Mercury นั้นเป็นผู้ประกอบกิจการรายเล็กที่ไม่สามารถกำหนดทิศทางของตลาดได้อย่างบริษัท British Telecom



อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่ายุคนี้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เริ่มสามารถเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งรูปแบบการกระจายตัวของหน่วยการผลิตออกไปยังพื้นที่ต่างๆ ที่มีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตส่งผลให้เป้าหมายทางด้านสังคมมิใช่เป้าหมายที่ได้รับน้ำหนักอย่างเร่งด่วนอีกต่อไปแล้ว โครงสร้างราคาในรูปแบบเดิมที่อิงอยู่บนพื้นฐานของการอุดหนุนข้ามภาค ซึ่งกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกล และโทรคมนาคมระหว่างประเทศในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนมากๆ เพื่อนำมาสนับสนุนการให้บริการโทรคมนาคมในท้องถิ่นให้มีอัตราค่าบริการต่ำกว่าต้นทุนมากๆ กลับได้รับการพิจารณาว่าสร้างภาระและเพิ่มต้นทุนให้กับหน่วยการผลิตต่างๆ โดยไม่จำเป็น ซึ่งท้ายที่สุดผู้ที่ต้องแบกรับภาระจากความบิดเบือนนี้ก็คือผู้บริโภคและสังคมโดยรวมนั่นเอง ดังนั้นในช่วงนี้เองที่วัตถุประสงค์ในมิติของความมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์เริ่มเข้ามา มีบทบาทเหนือวัตถุประสงค์ในมิติทางสังคม

มิติด้านความมีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์ในภาคโทรคมนาคมนั้นอาจเริ่มตั้งแต่ความพยายามที่จะกำหนดอัตราค่าบริการให้สามารถสะท้อนต้นทุนการผลิตที่เกิดขึ้นจริงได้ เพื่อก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างอัตราค่าบริการที่ไม่สมดุลและไม่สะท้อนต้นทุนจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือหากอัตราค่าบริการถูกกำหนดให้ต่ำกว่าต้นทุนมากก็จะทำให้นักลงทุนขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามาลงทุนเพื่อให้บริการดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็จะมีการลงทุนที่เกินความจำเป็นในภาคการให้บริการ

ที่ถูกกำหนดให้มีอัตราค่าบริการสูงเกินกว่าต้นทุนมาก ซึ่งท้ายที่สุดจะนำผลเสียมาสู่ระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ดังนั้นหากอัตราราคาที่กำหนดสามารถสะท้อนต้นทุนในการให้บริการได้แล้ว รัฐหรือผู้บริโภคก็ไม่ต้องมีความจำเป็นที่จะต้องถ่ายโอนทรัพยากรจากภาคอื่นๆ หรือจากกิจกรรมอื่นๆ มาช่วยอุดหนุนการให้บริการอีกประเภทหนึ่งอีกต่อไป ซึ่งท้ายที่สุดก็จะทำให้ผู้บริโภคและสังคมโดยรวมดีขึ้น เนื่องจากสามารถนำทรัพยากรที่ตนเองมีอยู่มาจัดสรรและใช้จ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับความพึงพอใจและผลประโยชน์สูงสุดของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดได้

อย่างไรก็ตามประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดอัตราราคาที่สะท้อนต้นทุนเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ต้นทุนดังกล่าวต้องมิใช่เป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงของผู้ประกอบการแต่ละรายที่ให้บริการในตลาด แต่ต้องเป็นต้นทุนของผู้ให้บริการที่มีต้นทุนที่ต่ำที่สุดและสามารถดำเนินการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่านั้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้นับว่าสอดคล้องกับการนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันจัดว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่จะบังคับและจูงใจให้ผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของตนให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป เพื่อให้มีต้นทุนที่ต่ำ และสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่น หรือผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาให้บริการในตลาดได้ หากผู้ประกอบการรายใดสามารถหาแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตได้ดีกว่าคู่แข่งก็จะสามารถเก็บเกี่ยวผลกำไรส่วนเกินได้มากกว่าผู้ประกอบการรายอื่น และการเก็บเกี่ยวดังกล่าวก็จะมีอยู่ตราบนาน



กระทั่งผู้ประกอบการรายอื่นสามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตได้เท่าเทียมกับตน หรือหากผู้ประกอบการรายอื่นสามารถผลิตสินค้าได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าตนมากๆ ท้ายสุดผู้ประกอบการรายนั้นก็จะต้องขาดทุนและออกจากตลาดไปในที่สุด

จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดความพยายามในแต่ละประเทศที่จะจัดให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าบริการการให้บริการโทรคมนาคมต่างๆ เสียใหม่ เพื่อให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ สามารถสะท้อนต้นทุนในการผลิตของตนให้มากที่สุด แต่แม้กระนั้นก็ดีในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่าข้อกำหนดต้นทุนในภาคการให้บริการโทรคมนาคมกลับมิใช่สิ่งที่สามารถกระทำได้อย่างง่ายดายนี้เนื่องจากมีความแตกต่างหลากหลายในเรื่องแนวคิด ทฤษฎี การตีความ การประเมินและการจัดสรรต้นทุนประเภทต่างๆ จึงทำให้มักมีการถกเถียงกันอย่างไม่จบสิ้นว่าอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนนั้นหมายถึงต้นทุนประเภทใด ตัวอย่างเช่น ต้นทุนส่วนเพิ่ม หรือต้นทุนทั้งหมด หรือควรมีค่าเท่ากับต้นทุนในอดีตที่บริษัทได้ลงทุนไป หรือควรมีค่าเท่ากับต้นทุนทดแทนที่บริษัทสามารถจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ได้ในปัจจุบัน เป็นต้น

อนึ่ง พึงสังเกตว่าการนำแนวคิดเรื่องการแข่งขันและการกำหนดอัตราค่าบริการที่สะท้อนต้นทุนเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้นส่งผลให้รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงใหม่ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากวิธีการเดิมที่วางอยู่บนพื้นฐานของการ

อุดหนุนข้ามภาคนั้นไม่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐจะให้การให้บริการโทรคมนาคมเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในยุคนี้อีกต่อไป อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคและปัญหาที่สำคัญต่อการนำระบบการแข่งขันเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมอีกด้วย² เนื่องจากผู้ให้บริการอาจนำผลกำไรจากการให้บริการโทรคมนาคมในภาคที่ตนเองได้กำไรมาอุดหนุนการให้บริการในภาคที่ตนเองไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อให้เกิดการดำเนินงานดำรงอยู่ได้ หรือนำมาใช้เป็นทุนอุดหนุนในการสร้างสงครามราคาเพื่อตัดราคา (Predatory pricing) ให้คู่แข่งต้องล้มเลิกกิจการและออกไปจากตลาดอีกด้วย

ระยะที่สาม การเปิดเสรีและพันธมิตรระหว่างประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในลักษณะที่เรียกกันทั่วไปว่าโลกาภิวัตน์ (Globalization) นั้นทำให้เกิดความเชื่อมโยงที่ใกล้ชิดและแนบแน่นของเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ในโลก โครงสร้างเศรษฐกิจลักษณะดังกล่าวนี้ต้องการอาศัยระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่สามารถเชื่อมโยงประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี อันเป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศต่างๆ อีกด้วย

² จากการศึกษาพบว่าหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กานา ซิลี กัวเตมาลา และเปรู เป็นต้น ได้ใช้วิธีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง (Universal service fund) เป็นกลไกหรือเครื่องมือหลักเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดสรรเงินอุดหนุนการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงแทน ซึ่งค่อนข้างจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี



ความตกลงระดับระหว่างประเทศขึ้นหนึ่งที่มีความสำคัญและจัดว่าส่งผลกระทบต่อภาคการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ ได้แก่ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services: GATS) ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบของหลักการ กฎเกณฑ์ และพันธกรณีในการค้าบริการระหว่างประเทศให้ประเทศสมาชิกต้องถือปฏิบัติตามเพื่อให้การค้าบริการระหว่างประเทศสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใส และมีการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ ซึ่งการให้บริการโทรคมนาคมจัดว่าเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้บังคับของความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว

การเกิดขึ้นของพันธกรณีตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อทัศนคติ คุณค่า มุมมองและการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นของการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการค้าบริการประเภทหนึ่ง กล่าวคือ แต่เดิมนั้นรัฐมักจะพิจารณาว่าการให้บริการโทรคมนาคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสงวนรักษาไว้ให้กับผู้ประกอบการที่มีสัญชาติของตนเท่านั้น แต่เมื่อทัศนคติและมุมมองของการให้บริการโทรคมนาคมเริ่มแปรเปลี่ยนไปเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการระหว่างประเทศแล้ว รัฐก็มีพันธกรณีที่จะต้องเปิดตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่เคยสงวนไว้ให้กับผู้ประกอบการที่มีสัญชาติของตนเท่านั้นให้กับผู้ประกอบการต่างชาติที่เป็นภาคีด้วยการให้สิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติของตนเอง กฎระเบียบต่างๆ ของรัฐที่ควบคุมกำกับดูแลการให้

บริการโทรคมนาคมที่เคยพิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเพียงการให้บริการสาธารณะก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งมากขึ้น

นอกจากนี้กฎระเบียบต่างๆ ที่รัฐเคยใช้ในการควบคุมราคาหรือกำกับดูแลภาคการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งจากเดิมเกิดจากสภาวะสมดุลในการแลกเปลี่ยน (Trade off) ของวัตถุประสงค์และแผนงานต่างๆ ที่มองจากภายในประเทศเป็นหลัก จำเป็นจะต้องได้รับการทบทวน เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกิดจากสนธิสัญญาต่างๆ อีกด้วย อย่างเช่น การกำหนดอัตราค่าบริการในลักษณะที่อุดหนุนข้ามภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอัตราค่าโทรศัพท์ระหว่างประเทศให้สูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงอย่างมาก เพื่อนำมาอุดหนุนการให้บริการประเภทอื่นๆ นั้น อาจทำให้ประเทศที่กำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับต้นทุนต้องประสบกับภาวะขาดดุลกับการให้บริการโทรคมนาคม กล่าวคือมีการใช้บริการโทรคมนาคมขาออก (Generating call) มากกว่าโทรคมนาคมขาเข้า (Terminating call) ซึ่งนำไปสู่การไหลออกของเงินตราไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

คำวินิจฉัยแรกของข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมในบริบทของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services: GATS) นั้น ได้แก่ ข้อพิพาท Mexico-Telmex ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ร้องเรียนต่อองค์การการค้าโลกว่ารัฐบาลเม็กซิโกฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) คำวินิจฉัยชี้ขาดในคดี Mexico-Telmex ดังกล่าวได้วางหลักกฎหมาย



สำคัญหลายประการที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เช่น เม็กซิโกละเมิดพันธกรณีตามเอกสารอ้างอิงโทรคมนาคมในการไม่ควบคุมพฤติกรรมที่ดักฟังการแข่งขันโดยผู้ให้บริการรายใหญ่ และเม็กซิโกต้องนำมาตรการตามกฎหมายองค์การการค้าโลกมาปรับปรุงหรือยกเลิกระบบปัจจุบันที่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายองค์การการค้าโลก เป็นต้น ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกต้องตระหนักถึงหลักกฎหมายดังกล่าวมีผลต่อการใช้อำนาจกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของตน โดยต้องสอดคล้องกับกรอบของความตกลงองค์การการค้าโลกที่ตนเองผูกพันไว้ด้วย

IV. รูปแบบของกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการ

แม้ว่าในหลักการแล้วการกำกับดูแลอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมิติต่างๆ มากมาย แต่โดยทั่วไปแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมอัตราค่าบริการสามารถแบ่งออกได้ 4 รูปแบบหลักคือ

1. การตั้งราคาตามดุลพินิจ (Discretionary Price Setting)
2. กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-Return Regulation)
3. กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สร้างแรงจูงใจ (Rate-of-Return Incentive Regulation)
4. กฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation)

1. การตั้งราคาตามดุลพินิจ (Discretionary Price Setting)

ในอดีตอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจของตนให้เข้ามาดำเนินการให้บริการ มักจะให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการบรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางด้านสังคม แต่เพียงอย่างเดียว แนวทางดังกล่าวจึงมักจะทำให้การกำหนดอัตราค่าบริการกระทำโดยปราศจากการวิเคราะห์ถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในแง่มุมต่างๆ อันเกิดจากการนำนโยบายดังกล่าวเข้ามาใช้

การตั้งราคาตามดุลพินิจมักจะมีลักษณะเป็นการตั้งอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในท้องถิ่นที่ต่ำกว่าต้นทุน ไม่ว่าจะป็นอัตราค่าบริการ (Service charge) อัตราค่าติดตั้ง (Connection fee) หรืออัตราค่าธรรมเนียมรายเดือน (Subscription charge) แต่ในขณะเดียวกันในกิจการโทรคมนาคมทางไกล หรือโทรคมนาคมระหว่างประเทศมักกำหนดอัตราค่าบริการที่สูงกว่าต้นทุนมาก วัตถุประสงค์หลักของการตั้งราคาในรูปแบบนี้ก็คือเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมได้ โดยผ่านการจัดหาแหล่งเงินทุนด้วยวิธีการอุดหนุนข้ามภาค (Cross-subsidization) กล่าวคือสามารถนำรายได้จากการให้บริการในกิจการโทรคมนาคมทางไกลและโทรคมนาคมระหว่างประเทศมาอุดหนุนค่าใช้จ่ายจากการคิดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมในท้องถิ่น นอกจากนี้ รูปแบบของการอุดหนุนข้ามภาคที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การกำหนดอัตราค่าบริการที่ไม่เท่ากันสำหรับสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันระหว่างผู้บริโภคแต่ละกลุ่มซึ่งกลุ่มบริษัทที่ดำเนินธุรกิจมักจะถูกกำหนดให้ต้องรับภาระอัตราค่าบริการที่สูงกว่ากลุ่มบุคคลธรรมดาทั่วไป



เหตุผลในทางทฤษฎีที่สนับสนุนการตั้งราคาในรูปแบบนี้ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่อง “คุณค่าของการบริการ” (Value of service principle) กล่าวคือ บริการแต่ละชนิดมีคุณค่าต่อผู้บริโภคแต่ละกลุ่มไม่เท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์นี้สันนิษฐานว่าผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจะยินยอมชำระราคาในระดับที่มีความสัมพันธ์กับคุณค่า (Value) ที่ตนได้รับจากบริการหรือสินค้านั้นๆ สำหรับในภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้นแนวคิดในเรื่องคุณค่าของการบริการถูกนำมาใช้ โดยผ่านการสันนิษฐานในเบื้องต้นว่ากลุ่มบุคคลที่มีความจำเป็นต้องใช้และให้คุณค่าต่อการให้บริการโทรคมนาคมทางไกลหรือโทรคมนาคมระหว่างประเทศสูงมากมีใช่กลุ่มบุคคลธรรมดา แต่ส่วนใหญ่ มักจะเป็นกลุ่มบริษัทหรือบุคคลที่ดำเนินธุรกิจ ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะคิดค่าบริการโทรคมนาคมทางไกลหรือระหว่างประเทศในอัตราที่สูง นอกจากนี้บริษัทที่ดำเนินธุรกิจต่างๆ ก็ยังมักจะถูกคิดค่าบริการในอัตราที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไปที่ใช้บริการเดียวกันอีกด้วย เนื่องจากในการติดต่อดำเนินธุรกิจนั้นย่อมสร้างหรือได้รับคุณค่าจากการใช้บริการโทรคมนาคมมากกว่าบุคคลธรรมดา

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวทางการตั้งราคาตามดุลพินิจนี้บ่อยครั้งมักจะเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงการดำเนินงานโดยรัฐ ส่งผลให้ผู้ประกอบการซึ่งมักจะได้แก่รัฐวิสาหกิจที่รัฐนั้นจัดตั้งขึ้นมาให้บริการไม่สามารถดำเนินการให้บริการเหมือนดังเช่นหน่วยธุรกิจอื่นๆได้ และในบางครั้งอัตราค่าบริการโทรคมนาคมยังได้ถูกกำหนดไว้ในอัตราที่สูงมากเพื่อชดเชยการขาดดุลของรัฐบาล โดยมิได้มีการพิจารณาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจในมุมกว้างอีกด้วย

ผลจากการกำหนดราคาในลักษณะดังกล่าว มักจะนำไปสู่ความไม่พอเพียงของบริการ การมีผู้บริโภคที่ต้องการใช้บริการโทรคมนาคมหรือการติดตั้งเป็นจำนวนมาก คุณภาพบริการที่ตกต่ำลง และทำยที่สุดก็คือการขาดแคลนเงินทุนที่จะขยายโครงข่ายการให้บริการเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการกำหนดราคาในรูปแบบนี้ นอกจากนี้พบว่าในหลายๆ ประเทศนั้นรายได้จากการให้บริการโทรคมนาคมโดยองค์กรของรัฐยังได้รับการพิจารณาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรายได้ทั่วไปของภาครัฐที่จะนำมาใช้พัฒนาบริหารจัดการประเทศในภาพรวมอีกด้วย ดังนั้นจึงทำให้ภาคการให้บริการโทรคมนาคมมักจะประสบปัญหาการขาดแคลนเงินลงทุนที่จะนำมาใช้ขยายและปรับปรุงโครงข่ายการให้บริการโทรคมนาคม แม้ว่าการให้บริการโทรคมนาคมจะเป็นกิจการที่สามารถทำกำไรได้ แต่สัดส่วนของการนำผลกำไรมาลงทุนขยายและปรับปรุงโครงข่ายอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่ารัฐจำเป็นต้องนำผลกำไรจากการให้บริการโทรคมนาคมไปใช้จ่ายในกิจกรรมประเภทอื่น ที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นมากกว่าตามแนวความคิดเรื่องการอุดหนุนข้ามภาคโดยมิได้คำนึงถึงความจำเป็นที่กิจการโทรคมนาคมจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ลงทุนเพิ่มเติมในระยะยาวแต่อย่างไร

ดังนั้น จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อยครั้งว่าแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการโดยรัฐในรูปแบบนี้ มักจะถูกบิดเบือน เพราะโดยทั่วไปแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการมักขาดความโปร่งใส มิได้อิงอยู่บนหลักการพื้นฐานที่เหมาะสม และไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ดินทุนในการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มสูงขึ้น แต่รัฐอาจพยายาม



ไม่จัดเก็บหรือไม่เปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการให้สูงขึ้นตามสภาพความเป็นจริงในอุตสาหกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางการเมืองที่อาจตามมาจึงอาจดำเนินการโดยการให้เงินอุดหนุนภาคโทรคมนาคมจากเงินภาษี ซึ่งแนวทางดังกล่าวอาจมีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมโทรคมนาคม รวมทั้งการพัฒนาประเทศด้วย

อนึ่ง พึงสังเกตว่าการกำหนดราคาในรูปแบบนี้ ยังไม่สอดคล้องกับแนวโน้มของการบริหารทุนยุคใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน อีกทั้งยังขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ความตกลงทั่วไปในเรื่องการค้าบริการที่มุ่งเน้นให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมควรวางอยู่บนพื้นฐานของต้นทุนอีกด้วย

2. กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-Return Regulation)³

กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนอาจกล่าวได้ว่าเริ่มนำมาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อควบคุมบริษัท AT&T ซึ่งเป็นผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นเอกชนมิให้ใช้อำนาจผูกขาดของตนไปในทางที่ผิด กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้มีลักษณะเป็นกฎระเบียบที่อิงอยู่บนกฎเกณฑ์ต่างๆ (Rule-based form) ซึ่งจะแตกต่างกับการกำหนดราคาโดยใช้ดุลพินิจในแง่ที่ว่ากฎเกณฑ์ในรูปแบบนี้จะประกันว่าผู้ให้บริการสามารถที่จะได้รับผลตอบแทนจากรายได้ขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแนวความคิดของกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทน

การลงทุน (RoR) จะสอบทานความสมเหตุสมผลของราคา (reasonableness of price) โดยผ่านการตรวจสอบความสมเหตุสมผลของระดับผลกำไรโดยรวมทั้งหมด (reasonableness of overall profit) ของบริการที่อยู่ในขอบข่ายที่มีการควบคุมกำกับดูแล

ในระยะเริ่มแรกที่มีการนำแนวความคิดเรื่องการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนเข้ามาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการถกเถียงกันเป็นอย่างมากว่าบรรทัดฐานใดที่จะถูกนำมาใช้ตัดสินความสมเหตุสมผลของระดับผลกำไรที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดจะได้รับจากการให้บริการ และข้อมูลประเภทใดที่จะต้องนำมาใช้ประกอบในการกำหนดอัตราผลตอบแทนซึ่งประเด็นข้อยุติของการถกเถียงดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถยอมรับได้ทั้งในมุมมองขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม และศาลยุติธรรม (US Supreme Court) ซึ่งจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดว่ามาตรฐานหรือบรรทัดฐานที่องค์กรกำกับดูแลเลือกนำมาใช้นั้นเป็นสิ่งที่สามารถยอมรับได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นในการถกเถียงนั้นเริ่มตั้งแต่ประเด็นมูลฐานที่ว่าการนำวิธีการและแนวคิดเรื่องกฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนเข้ามาบังคับใช้ในการกำหนดราคาของบริการสาธารณะ (utility's price) นั้นเป็นแนวคิดที่ชอบด้วยกฎหมาย (legitimate) มีความสมเหตุสมผลในเชิงตรรกะ (logic) และมีหลักฐานใดๆ สนับสนุนเหตุผลของความสมเหตุสมผลดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวท้ายสุดแล้วศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีความเห็นชอบกับการนำแนวความคิดดังกล่าวเข้ามาใช้ในการกำหนดราคาของบริการสาธารณะ

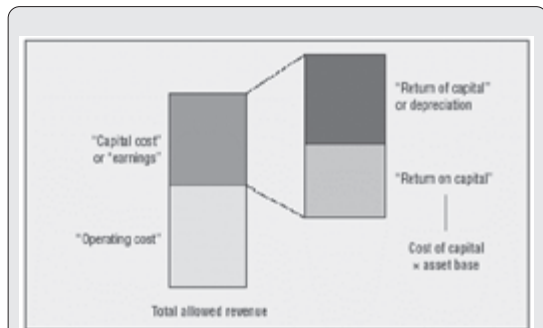
³ บางครั้งเรียกว่า rate-base regulation, cost-of-service regulation หรือ cost-plus regulation

ในทางทฤษฎีแล้ว รูปแบบของกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน จะควบคุมดูแลรายได้และผลกำไรทั้งหมดของผู้ให้บริการในลักษณะที่มุ่งหมายจะสร้างราคาที่เหมาะสมจะเป็น ถ้าหากปล่อยให้กิจการมีการแข่งขันตามกลไกตลาดซึ่งโดยทั่วไปแล้วแนวทางนี้รัฐพยายามที่จะประกันผลตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอแก่ผู้ประกอบการ โดยจะกำหนดอัตราผลตอบแทนสูงสุดที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถจัดเก็บกับผู้ให้บริการได้ ซึ่งคำนวณบนพื้นฐานของต้นทุนในการดำเนินการ (Operating cost) และต้นทุนของเงินทุน (Cost of capital) ที่ผู้ประกอบการนำมาลงทุน และคำนวณคาดการณ์ถึงระดับความต้องการ (Level of demand) ของจำนวนผู้ใช้บริการโทรคมนาคม ซึ่งอัตราผลตอบแทนการลงทุนนี้รัฐจะต้องกำหนดให้มีอัตราที่สูงเพียงพอที่จะดึงดูดผู้ประกอบการให้สามารถลงทุนขยายบริการต่อไปได้ในอนาคตแต่จะต้องไม่สูงเกินไปจนเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกินสมควรกับผู้บริโภค

การควบคุมราคาโดยใช้กฎระเบียบควบคุมผลตอบแทนการลงทุนนั้นจะประกันว่าผู้ประกอบการจะได้รับรายได้ขั้นต่ำที่เรียกว่า “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ (Revenue requirement)” ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วนดังนี้คือ

- 1) ค่าใช้จ่ายที่ตนได้จ่ายไปครบถ้วนตามจำนวนเงิน (บาทต่อบาท)
- 2) ผลตอบแทนในอัตราที่สมเหตุสมผล (Reasonable profit) กับเงินที่ตนเองได้ลงทุนไป

แผนภาพแสดงองค์ประกอบของรายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับตามกฎระเบียบการกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนการลงทุน



รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วนคือ

ส่วนแรก ต้นทุนในการดำเนินการซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ตนได้จ่ายไปครบถ้วนตามจำนวนเงิน
ส่วนที่สอง ต้นทุนการลงทุน ซึ่งเป็นผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุนในสินทรัพย์ทุนในอัตราที่สมเหตุสมผล

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าหัวใจสำคัญของกฎระเบียบในรูปแบบนี้ได้แก่การกำหนด “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ” ซึ่งเป็นรายได้ขั้นต่ำที่ผู้ประกอบการจะได้รับ และเมื่อสามารถกำหนดรายได้ขั้นต่ำได้แล้วอัตราราคาของค่าบริการแต่ละชนิดจะถูกกำหนดตามความเหมาะสมเพื่อที่จะทำให้ผลรวมของรายได้ที่ได้รับจากการให้บริการทั้งหมดครอบคลุม “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ” ต่อไปโดยมีรายละเอียดของขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : กำหนดรายได้การลงทุนของบริษัท โดยหลักการแล้ววงค์กรกำกับดูแลจะทำหน้าที่สอบถามว่าค่าใช้จ่ายอะไรบ้างที่ควรจะเป็นต้นทุนที่ผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องใช้ในการ



ดำเนินการให้บริการ (Cost establishment) โดยจะเลือกข้อมูลปีใดปีหนึ่งขึ้นมาเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน (Test year) ซึ่งต้นทุนดังกล่าวจะถูกรวมกันเรียกว่าฐานอัตราราคา (Rate base) ซึ่งต้นทุนใดที่องค์กรกำกับดูแลเห็นว่าเป็นต้นทุนที่ไม่จำเป็นในการดำเนินการให้บริการก็จะไม่กำหนดให้ต้นทุนดังกล่าวอยู่ในฐานอัตราราคาและผู้ประกอบการจะนำต้นทุนดังกล่าวมาใช้ในการคำนวณรายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับมิได้

โดยทั่วไปต้นทุนที่รวมอยู่ในฐานอัตราราคา (Rate Base) จะเป็นต้นทุนที่องค์กรกำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่าหากผู้ประกอบการไม่ได้รับค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าวคืนมาก็จะทำให้บริษัทตกอยู่ในภาวะขาดทุนและต้องเลิกให้บริการไปได้ เช่นต้นทุนในการดำเนินงาน (Operating cost) ต่างๆ เช่นเงินเดือนพนักงาน เป็นต้น อนึ่งเพียงสังเกตว่าต้นทุนด้านการเงิน (Cost of capital) เช่น ดอกเบี้ยนี้จะไม่ถูกจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนที่รวมอยู่ในฐานอัตราราคา ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนดังกล่าวจัดว่าเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของอัตราผลตอบแทน (rate of return) ที่ผู้ประกอบการจะได้รับอยู่แล้ว ดังนั้นหากให้ต้นทุนด้านการเงินถูกรวมไว้ในฐานอัตราราคาอีกก็จะทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนที่ซ้ำซ้อนได้

อนึ่ง สำหรับรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุน (Capital investment) กล่าวคือเป็นรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีอายุยาวเกินกว่า 1 รอบของการคำนวณผลตอบแทนจะเป็นรายการที่ไม่อยู่ในอัตราราคาฐานด้วยเช่นกัน เพราะมิฉะนั้นแล้วจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนที่เกินสมควร ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการได้ลงทุนก่อสร้างตึกมูลค่า 1 ล้านบาทเมื่อต้นปี 2553 หากองค์กรกำกับดูแลอนุญาตให้ผู้ประกอบการ

สามารถนำการลงทุนใดๆ ที่เกิดขึ้นในปีนั้นมารวมอยู่ในอัตราราคาฐานได้ทั้งหมดก็จะเท่ากับว่าในปีนั้นผู้ประกอบการจะได้ผลตอบแทนคืนมาในอัตราที่เกินสมควรคือเงินจำนวน 1 ล้านบาทพร้อมกับตึกจำนวน 1 หลัง

แต่อย่างไรก็ตามพึงสังเกตว่าแม้ว่าเงินลงทุนในสินทรัพย์ที่มีอายุยาวเกินกว่า 1 รอบของการคำนวณผลตอบแทนจะไม่ได้ถูกนำมารวมในอัตราราคา แต่ผู้ประกอบการก็จะได้รับสิ่งตอบแทนจากเงินที่ตนได้ลงทุนไปในรูปของผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากต้นทุนการลงทุน และยังได้รับชดเชยค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นในแต่ละปีอีกด้วย

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติแล้วบางครั้งการกำหนดว่ารายการใดจะมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน (Capital investment) ซึ่งไม่รวมอยู่ในอัตราราคาฐาน หรือควรจะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operating expenses) ซึ่งรวมอยู่ในอัตราราคาฐาน (Rate base) เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและสามารถโต้เถียงได้ค่อนข้างมาก ซึ่งการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลว่าค่าใช้จ่ายใดควรจะรวมอยู่ในอัตราราคาฐานด้วยหรือไม่จะมีความสำคัญต่อราคาค่าบริการมาก ดังตัวอย่างเช่นในอดีตค่าใช้จ่ายสำหรับการติดตั้ง Station Connectors จะถูกจัดว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนซึ่งมีอัตราค่าเสื่อมราคาตัดจ่ายในระยะเวลา 8 ปี อย่างไรก็ตามทิศทาง AT&T ได้โต้แย้งว่า Station Connectors ควรจะมีลักษณะเป็นรายจ่ายในการดำเนินงานซึ่งสามารถตัดเป็นค่าใช้จ่ายได้ทั้งหมดในปีที่ลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศอเมริกานั้นจะมีการโยกย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยบ่อยจึงทำให้จำเป็นต้องมีการติดตั้ง Station Connectors ใหม่อยู่ตลอดเวลาที่มีการเปลี่ยนตัวผู้อยู่อาศัยซึ่งทาง Federal Communications Commission (FCC)



ได้เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของ AT&T โดยอนุญาตให้ค่าติดตั้ง Station Connectors สามารถตัดเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้ทั้งหมดในปีที่ติดตั้ง ผลจากการตัดสินดังกล่าวนั้นกล่าวกันว่าทำให้ค่าใช้จ่ายในการติดตั้งโทรศัพท์ (Cost of phone installation) ในรัฐอลิโนยได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 3 เท่าตัวในปีดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 2 : กำหนดฐานมูลค่าของค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่ควรได้รับผลตอบแทน หากผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนเพียงเท่ากับรายจ่ายที่เกิดขึ้นตามอัตราราคาฐานแล้วก็จะไม่มีผู้ประกอบการใดๆ จะยอมลงทุนในสินทรัพย์ที่มีอายุการใช้งานเกินกว่า 1 รอบของการกำหนดผลตอบแทน ซึ่งเป็นไปไม่ได้สำหรับการลงทุนในภาคการให้บริการโทรคมนาคมที่มีต้นทุนคงที่ (Fixed cost) อันเกิดจากสินทรัพย์ถาวรที่มีอายุเกินกว่า 1 รอบของการกำหนดผลตอบแทนในระดับที่สูงมาก ดังนั้นเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับสิ่งที่ตนเองได้ลงทุนไปอย่างสมเหตุสมผลในการคำนวณผลตอบแทนจึงอนุญาตให้ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน (capital investment) หลังจากที่ได้หักค่าเสื่อมราคาสะสมที่เกิดขึ้นก่อนปีที่จะคำนวณผลตอบแทนด้วย

ขั้นตอนที่ 3 : กำหนดอัตราผลตอบแทน (Rate of Return) โดยปกติอัตราผลตอบแทนที่เหมาะสมจะถูกกำหนดไว้สำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งมักจะอยู่ระหว่าง 1 - 3 ปี ซึ่งอัตราผลตอบแทนที่กำหนดนี้นอกจากจะเป็นอัตราที่ต้องทำให้ผู้ประกอบการสามารถที่จะดำเนินธุรกิจอยู่ได้แล้วยังจำเป็นที่จะต้องมียอตราที่สูงเพียงพอที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการสนใจที่จะนำเงินมาลงทุนในกิจกรรมดังกล่าวด้วย หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งอัตราผลตอบแทนนี้ไม่เพียงแต่อาจจะเป็นอัตราที่ทำให้ผู้ประกอบการ

ได้ผลตอบแทนคุ้มกับต้นทุนแล้ว ยังจะต้องรวมถึงผลกำไรที่จะได้รับในอัตราที่ยุติธรรมซึ่งสะท้อนถึงความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการได้นำเงินมาลงทุนในธุรกิจดังกล่าวด้วย ซึ่งอัตราผลตอบแทนนี้สามารถแปรเปลี่ยนไปได้ตามแต่ละช่วงเวลา ตัวอย่างเช่น ในปี 1976 Federal Communication Commission (FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดอัตราผลตอบแทนของ AT&T ไว้เท่ากับ 9.5% plus a "buffer" of 0.5% โดยทาง FCC ได้ประกาศว่าจะไม่ดำเนินการใดๆ กับทาง AT&T ตราบใดที่ผลตอบแทนของ AT&T ยังไม่เกิน 10.0% แต่ในช่วงปี 1989 - 1990 FCC ได้กำหนดผลตอบแทนสูงสุดไว้ที่ 12% plus a buffer of 0.4%

ขั้นตอนที่ 4 : คำนวณรายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ ซึ่งสามารถคำนวณได้จากสูตรความสัมพันธ์เบื้องต้นดังนี้คือ

สูตรความสัมพันธ์พื้นฐานของกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน

$$RR = E + T + d + r (V-D)$$

โดย RR คือ รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ

(Revenue Requirement)

E คือ รายจ่ายในการดำเนินงานของบริษัทตามฐานอัตราราคา (ไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย)

T คือ ภาษีจ่าย

d คือ ค่าเสื่อมราคาประจำปีของสินทรัพย์ทุน (เกิดจากรายจ่ายจากการลงทุน)

r คือ อัตราของผลตอบแทนที่เหมาะสม

V คือ มูลค่าตามบัญชีของสินทรัพย์ทุน

D คือ ค่าเสื่อมราคาสะสมถึงปีก่อนที่จะคำนวณรายได้ของสินทรัพย์ทุน



ขั้นตอนที่ 5 : กำหนดราคาสินค้าหรือบริการ หลังจากนั้นราคาสินค้าและบริการของผู้ประกอบการแต่ละชนิดจะถูกกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อที่จะให้เกิดรายได้จากการขายสินค้าและบริการของบริษัทเมื่อรวมกันแล้วทั้งหมดมีมูลค่าเท่ากับ “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ” หากรายได้โดยรวมทั้งหมดต่ำกว่า “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ” ผู้ประกอบการสามารถที่จะขึ้นราคาสินค้าเพื่อที่จะได้รับผลตอบแทนตามที่กฎหมายอนุญาตไว้ได้ แต่หากรายได้ทั้งหมดของบริษัทเกินกว่า “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ” บริษัทก็จะต้องคืนรายได้ (Refund) ส่วนเกินที่ตนเองได้รับไว้ให้แก่ผู้บริโภค โดยอาจทำได้โดยการลดอัตราค่าบริการ (Rate cut) ในปีถัดมาเพื่อชดเชยราคาสินค้าหรือบริการที่ตนได้รับเกินส่วนไปลงจากที่กฎหมายได้ให้อนุญาตไว้ เป็นต้น

ตัวอย่างการคำนวณอัตราค่าบริการภายใต้กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน

L1	Cost of Equity	30%	
L2	Cost of Debt (After Tax)	10%	
L3	Percent Equity	50%	
L4	After tax WACC	20.0%	(L1*L3)+(L2*(1-L3))
L5	Network Value	1,000,000.00	
L6	Depreciation Rate	10%	
L7	Depreciation	100,000.00	(L5 * L6)
L8	Operating Expenses	500,000.00	
L9	Taxes	150,000.00	
L10	Revenue Requirement	930,000.00	L8+L7+L9+(L4*(L5-L7))
L11	Forecasted Units Sold	930,000.00	
L12	Price per Unit	1	(L10/L11)

จากกระบวนการทั้งหมดจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate-of-Return Regulation) มิได้ถูกออกแบบมาเพื่อควบคุมกำหนดให้ราคาสินค้าหรือบริการประเภทใดประเภทหนึ่งให้มีราคาเท่ากับต้นทุนในการผลิต

สินค้าหรือบริการประเภทนั้นๆ โดยเฉพาะ แต่ได้รับการออกแบบมาเพื่อควบคุมรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการทุกประเภทเมื่อเทียบกับต้นทุนของสินค้าและบริการทั้งหมด ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าราคาของสินค้าและบริการแต่ละประเภทจะอยู่ระหว่างราคาที่ตั้งตามต้นทุน (Cost-oriented Price) และราคาที่กำหนดโดยใช้ดุลพินิจ (Discretionary Price)

แม้ว่ากฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนจะมีข้อดีในแง่ที่สามารถสร้างราคาอัตราค่าบริการที่ยุติธรรม (Just) และสมเหตุสมผล (Reasonable) ในลักษณะที่เป็นรูปธรรมโดยวางอยู่บนพื้นฐานของต้นทุน แต่ก็มีความบกพร่องและข้อด้อยที่สำคัญดังสามารถสรุปประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. ขาดแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิต เนื่องจากต้นทุนเกือบทุกประเภทจะถูกนำมาคำนวณเพื่อหาผลตอบแทนที่เหมาะสมทำให้ผู้ประกอบการไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อให้ตนเองมีต้นทุนการดำเนินงานที่ลดลงแต่ประการใด เนื่องจากกระบวนการต่างๆ ประกันว่าผู้ให้บริการจะได้รับผลตอบแทนที่ถูกคำนวณจากต้นทุนทั้งหมดที่ตนเองได้ดำเนินการไป และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนมีชื่อเรียกกันโดยทั่วไปว่า “Cost Plus Regulation” และท้ายสุดการขาดแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิตก็จะนำไปสู่ความเสี่ยงของประสิทธิภาพในการผลิตและขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ในการวิจัยและพัฒนา

อนึ่ง การขาดแรงจูงใจนี้เป็นผลที่ตรงข้ามกับผลที่ควรจะเกิดขึ้นจากตลาดที่มีการแข่งขัน กล่าวคือในตลาดที่มีการแข่งขันนั้น ราคาสินค้าหรือ



บริการจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานรวมทั้งหมด ยังผลให้ผู้ประกอบการมีลักษณะเป็นเพียงผู้สนองรับราคาที่เสนอมา ซึ่งหนทางเดียวที่ผู้ประกอบการจะเพิ่มผลกำไรได้ก็คือ ความพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อที่จะได้มีต้นทุนที่ลดลงและผลกำไรที่เพิ่มขึ้นตามมา ดังนั้น การขาดแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิตจึงนับว่าเป็นข้อบกพร่องประการสำคัญประการหนึ่งที่ภาวะเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนไม่สามารถเลียนแบบตลาดที่มีการแข่งขันได้

ตัวอย่างสำหรับปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถเห็นได้จากการศึกษาผลการดำเนินงานของบริษัท AT&T ในประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนที่จะมีการแตกออกเป็นบริษัทย่อยๆ กล่าวคืองานวิจัยหลายๆ ฉบับได้แสดงให้เห็นหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการลงทุนที่เกินสมควร (over-investment) การจัดจ้างบุคลากรที่มากเกินไปจนความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดจ้างบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็น Lobbyists สำหรับกระบวนการและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การกำกับดูแล เป็นต้น

2. การบิดเบือนองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้ภาวะเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนมีแนวโน้มที่จะเลือกลงทุนในสินค้านำทุน (Capital Goods) มากกว่าที่จะเลือกใช้แรงงานเป็นปัจจัยในการผลิตแม้ว่าส่วนประกอบของปัจจัยการผลิตดังกล่าวจะไม่ได้เป็นอัตราส่วนที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากที่สุด เนื่องจากการลงทุนในสินค้านำทุนนั้นนอกจากจะทำให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับผลตอบแทนที่แน่นอนได้เป็นเวลาหลายปีแล้ว ค่าใช้จ่ายจากสินค้านำทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเสื่อมราคายังสามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ได้ในปริมาณที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้แรงงานเป็นปัจจัยในการผลิตอีกด้วย ซึ่งผลของการบิดเบือนองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตนี้เรียกว่า The Aversch-Johnson Effect

3. การมีต้นทุนในการบริหารภาวะเบียบที่สูง เนื่องจากผู้ควบคุมกำกับดูแลต้องอาศัยข้อมูลเป็นจำนวนมากเพื่อประเมินถึงต้นทุนทั้งหมดของผู้ประกอบการ อีกทั้งยังต้องมีการทบทวนข้อมูล เช่น ต้นทุนของเงินทุนหรืออัตราผลตอบแทนการลงทุนอยู่เสมอ

4. มีระดับการแทรกแซงโดยรัฐค่อนข้างสูง เนื่องจากผู้ควบคุมกำกับดูแลมีความจำเป็นต้องทบทวนและตรวจสอบรายละเอียดของการดำเนินงานและบริหารงานของผู้ประกอบการอยู่เสมอเพื่อพิจารณาว่าค่าใช้จ่ายที่บริษัทฯ ได้ใช้ไปในแต่ละปีเป็นสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่ ดังนั้นเพื่อให้การตรวจสอบสามารถเป็นไปได้ง่ายขึ้นในทางปฏิบัติจึงต้องมีการออกกฎระเบียบต่างๆ ขึ้นมาเป็นแนวทางซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปกฎระเบียบต่างๆ ก็จะมีจำนวนมากขึ้นเป็นทวีคูณ และท้ายสุดผู้ประกอบการที่ถูกควบคุมกำกับดูแลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินกิจการได้เหมือนกับบริษัทอื่นๆ ทั่วไป

5. ไม่เหมาะสมกับแนวคิดเรื่องการนำระบบแข่งขันเข้ามาใช้ ทั้งนี้เนื่องจากประการแรกกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่สร้างความยืดหยุ่นด้านการกำหนดราคาให้กับผู้ประกอบการทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดราคาได้ต่อสู้แข่งขันรายอื่นๆ ได้ นอกจากนี้ภาวะเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนยังสามารถก่อให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างบริการต่างๆ ได้ง่ายขึ้น กล่าวคือผู้ประกอบการจะนำผลกำไรในบริการที่ได้รับประกันจากภาวะเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน ไปอุดหนุน



บริการที่ขาดทุนจากการแข่งขันในตลาดที่ไม่มี การควบคุมอื่นๆ ได้

แต่อย่างไรก็ตามหากประเทศที่ใช้กฎระเบียบในรูปแบบนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องขยายโครงข่ายการให้บริการออกไปเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงอีกเป็นจำนวนมากแล้ว ปัญหาเรื่องข้อบกพร่องดังกล่าวมักจะมีผลกระทบในเชิงลบที่น้อยกว่าในประเทศที่ผ่านพ้นช่วงการ ลงทุนเพื่อขยายโครงข่ายไปแล้ว

3. กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทน การลงทุนที่สร้างแรงจูงใจ (Rate-of-Return Incentive Regulation)

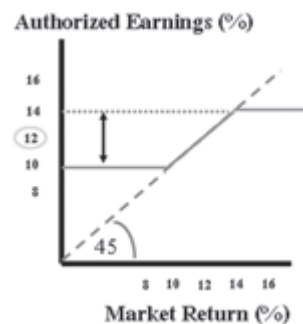
ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่ากฎระเบียบ ควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุนนั้นมีข้อบกพร่อง ที่สำคัญคือขาดแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการ พยายามที่จะลดต้นทุนในการให้บริการ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดข้อบกพร่องดังกล่าวจึงทำให้มี ความพยายามในการปรับปรุงกฎระเบียบควบคุม อัตราผลตอบแทนการลงทุนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ ผู้ประกอบการที่จะลดต้นทุนในการให้บริการ ซึ่ง รูปแบบหลักๆ ของความพยายามดังกล่าวสามารถ แสดงให้เห็นตัวอย่างได้ดังนี้คือ

3.1 อัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ถูก กำหนดให้อยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่ง (Banded Rate-of-Return)

ภายใต้การกำกับดูแลในรูปแบบนี้ แทนที่องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดอัตราผลตอบแทน ไว้ที่อัตราใดอัตราหนึ่งโดยเฉพาะ องค์กรกำกับดูแล จะกำหนดอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ผู้ประกอบการ จะได้รับเป็นช่วงแทน ซึ่งช่วงของอัตราผลตอบแทน การลงทุนที่กำหนดนี้จะต้องครอบคลุมทั้งส่วนอัตรา

ผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้สูงกว่าเดิมหากตน สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้นได้ และส่วนของ อัตราผลตอบแทนที่ต่ำกว่าเดิมหากผู้ประกอบการ มีประสิทธิภาพที่ด้อยลง ตัวอย่างเช่น แทนที่จะ กำหนดอัตราผลตอบแทนไว้ที่ 12% องค์กรกำกับดูแล อาจกำหนดให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับผลตอบแทน ระหว่าง 10% ถึง 14% เป็นต้น ซึ่งในรูปแบบของ การกำกับดูแลประเภทนี้ผู้ประกอบการจะสามารถ ได้รับรายได้ทั้งหมดที่ตนสามารถสร้างได้ หากรายได้ ดังกล่าวนั้นทำให้บริษัทได้รับอัตราผลตอบแทน การลงทุนอยู่ในช่วงที่องค์กรกำกับดูแลได้กำหนดไว้ แต่หากรายได้ที่ได้รับมาดังกล่าวนี้ทำให้ผู้ประกอบการ ได้อัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สูงเกินกว่าช่วงที่ องค์กรกำกับดูแลได้กำหนดไว้แล้ว ผู้ประกอบการ จะต้องคืนส่วนต่างดังกล่าวให้กับผู้บริโภค แต่หาก รายได้ที่ผู้ประกอบการได้รับนั้นทำให้ผู้ประกอบการ ได้รับอัตราผลตอบแทนการลงทุนต่ำกว่าช่วงที่องค์กร กำกับดูแลกำหนด ผู้ประกอบการก็สามารถที่จะขึ้น อัตราค่าบริการเพื่อให้ตนสามารถได้รับผลตอบแทน การลงทุนตามที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดไว้ได้

แผนภาพแสดงตัวอย่างของกฎระเบียบ การกำกับอัตราผลตอบแทนการลงทุน ที่ถูกกำหนดให้อยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่ง (Banded Rate of Return Regulation)



ที่มา : David E. M. Sappington (2002)



การกำหนดช่วงของอัตราผลตอบแทนนี้สามารถสร้างแรงจูงใจและบทลงโทษให้กับผู้ประกอบการได้ดังนี้คือ หากกฎระเบียบการกำกับอัตราผลตอบแทนตามปกติอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับรายได้ที่ทำให้ตนได้อัตราผลตอบแทนคงที่ในอัตรา 12% ต่อปี ซึ่งในกรณีดังกล่าวหากผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพของตนให้มีต้นทุนที่ต่ำลง ยังผลให้ได้รับอัตราผลตอบแทนการลงทุนเพิ่มขึ้นเป็น 13% ต่อปีด้วยรายได้ที่เท่าเดิม ผู้ประกอบการก็จะต้องทำการคืนผลประโยชน์ส่วนเกินที่ตนได้รับมานั้นให้กับผู้บริโภค เช่นโดยผ่านการลดอัตราค่าบริการลง เป็นต้น แต่ภายใต้กฎระเบียบการกำกับอัตราผลตอบแทนที่เป็นช่วงเช่นในตัวอย่างนี้ เมื่อผู้ประกอบการสามารถที่จะสร้างผลตอบแทนการลงทุนที่สูงขึ้นได้ด้วยการลดต้นทุนลง ผู้ประกอบการก็สามารถที่จะเก็บรักษาผลประโยชน์ส่วนเกินของตนไว้ได้ทั้งหมด จนกระทั่งผลประโยชน์ส่วนเกินที่ได้รับนั้นมากกว่าช่วงที่องค์กรกำกับดูแลอนุญาตไว้ (ในตัวอย่างนี้คือ 14%) ผู้ประกอบการถึงจะต้องทำการคืนผลประโยชน์ส่วนเกินให้กับผู้บริโภค ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเท่ากับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนให้ดีขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงป้องกันมิให้ผู้ประกอบการได้รับอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สูงมากเกินไป

ในทางตรงกันข้าม หากผู้ประกอบการเกิดมีต้นทุนในการดำเนินการเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่มีรายได้จากการให้บริการคงเดิมแล้ว ภายใต้การกำกับดูแลแบบอัตราผลตอบแทนตามปกติ ผู้ประกอบการก็จะสามารถขึ้นอัตราค่าบริการเพื่อชดเชยต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเพื่อให้ได้รับอัตราผลตอบแทนการลงทุน

เท่ากับ 12% ได้ แต่ภายใต้การกำกับดูแลอัตราผลตอบแทนแบบที่กำหนดไว้เป็นช่วงนี้ผู้ประกอบการจะไม่สามารถขึ้นอัตราค่าบริการของตนได้จนกว่าผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการได้รับนั้นต่ำกว่าช่วงที่กำหนดไว้ (ซึ่งในตัวอย่างนี้คือ 10%) ดังนั้นจึงเท่ากับการลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง

อนึ่ง เนื่องจากแรงจูงใจและบทลงโทษที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการนั้นอิงอยู่กับช่วงอัตราผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้รับ ดังนั้นในการนำรูปแบบอัตราผลตอบแทนประเภทนี้มาใช้องค์กรกำกับดูแลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดช่วงอัตราผลตอบแทนให้มีความเหมาะสม การกำหนดช่วงขอบเขตอัตราผลตอบแทนที่แคบเกินไปก็จะไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการได้ ในขณะที่การกำหนดช่วงขอบเขตให้กว้างจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการพยายามที่จะลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้มากกว่า

สำหรับข้อบกพร่องของการกำกับดูแลโดยผ่านอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ถูกกำหนดให้อยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่งนั้น เนื่องจากกฎระเบียบดังกล่าวยังอิงอยู่บนกระบวนการพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน ดังนั้นจึงทำให้ปัญหาในเรื่องของต้นทุนการบริหารกฎระเบียบ ตลอดจนจรรยาบรรณการแทรกแซงของรัฐในระดับที่สูงยังจัดว่าเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่

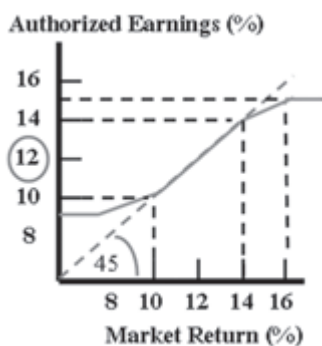
3.2 กฎระเบียบการแบ่งปันผลตอบแทน (Earnings-Sharing)

ภายใต้แนวทางนี้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถได้รับผลตอบแทนที่สูงขึ้นแต่อย่างไรก็ตามผลตอบแทนที่ได้รับในช่วงใดช่วงหนึ่ง



อาจจะต้องมีการนำมาจัดสรรให้ผู้บริโภคด้วย เช่น ผู้ประกอบการโทรคมนาคมจะสามารถจัดเก็บรายได้ไว้ทั้งหมดได้ หากรายได้ที่ได้รับมานั้นทำให้ผู้ประกอบการได้รับอัตราผลตอบแทนในช่วง 10% - 14% แต่เมื่อใดก็ตามที่ผู้ประกอบการได้รับรายได้ที่ทำให้มีผลตอบแทนที่อยู่ระหว่าง 14% - 16% ผู้ประกอบการจะสามารถได้รับรายได้ส่วนเพิ่มในช่วงนี้เพียงแค่ครั้งหนึ่งเท่านั้น ส่วนที่เหลือจะต้องจัดสรรคืนให้กับผู้บริโภค (ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของการลดราคาหรือคืนเป็นเงินสดให้กับผู้บริโภคก็ได้) นอกจากนี้ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะมีผลตอบแทนที่เกินกว่า 16% ได้ เมื่อใดที่ผู้ประกอบการมีรายได้ที่ทำให้มีอัตราผลตอบแทนเกินกว่า 16% ผู้ประกอบการต้องคืนรายได้ส่วนเกินทั้งหมดนี้ให้กับผู้บริโภคไป

แผนภาพแสดงตัวอย่างของกฎระเบียบการแบ่งปันผลตอบแทน (Earnings-Sharing)



ที่มา : David E. M. Sappington (2002)

ในทางกลับกันหากผู้ประกอบการนั้นมีต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้รายได้ที่ได้รับมานั้นสร้างอัตราผลตอบแทนที่ต่ำกว่า 12% ผู้ประกอบการก็จะไม่สามารถขึ้นราคาค่าบริการได้ โดยหากอัตรา

ผลตอบแทนที่ลดลงนั้นอยู่ในช่วงระหว่าง 10% -12% ผู้ประกอบการก็จะต้องแบกรับผลตอบแทนที่ลดลงด้วยตนเองทั้งหมด แต่หากอัตราผลตอบแทนที่ลดลงอยู่ในช่วง 8% - 10% อัตราผลตอบแทนที่ลดลงในช่วงดังกล่าวนี้จะได้รับการชดเชยจากผู้บริโภคก็หนึ่ง แต่หากผู้ประกอบการได้รับอัตราผลตอบแทนที่ต่ำกว่า 8% แล้ว ผู้ประกอบการจะได้รับการชดเชยอย่างเต็มจำนวนจากผู้บริโภค

จากกลไกดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎระเบียบแบ่งปันอัตราผลตอบแทน (Earning Sharing) และกฎระเบียบอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่ถูกกำหนดให้อยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่ง (Banded Rate of Return) นั้นจะสร้างผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกัน หากผู้ประกอบการได้รับอัตราผลตอบแทนในความเป็นจริงใกล้เคียงกับอัตราผลตอบแทนเป้าหมาย (ในกรณีตัวอย่างนี้คือ 12%) แต่ผลลัพธ์จะมีความแตกต่างกันมากขึ้นเมื่ออัตราผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการได้รับจริงนั้นมีการเบี่ยงเบนจากอัตราผลตอบแทนเป้าหมายในระดับที่สูงขึ้น

ตารางแสดงการเปรียบเทียบการจัดสรรผลตอบแทนระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภคภายใต้ Banded Rate of Return Regulation และ Earning- Sharing Regulation

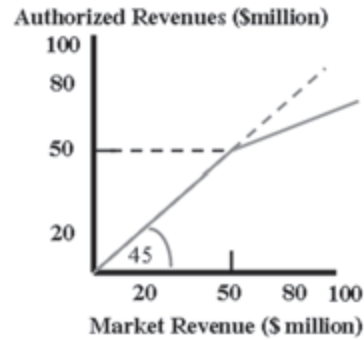
รายปี	ต้นทุน	รายได้	อัตราผลตอบแทน (Market Return)	Banded Rate		Earning sharing	
				กำไร/ขาดทุน	ผู้ให้บริการ	กำไร/ขาดทุน	ผู้ให้บริการ
106	100	8	8.00%	11	-5	8	-3
107	100	7	7.00%	11	-4	8	-2
108	100	6	6.00%	11	-3	8	-1
109	100	9	9.00%	11	-2	9.5	-0.5
110	100	10	10.00%	11	-1	10	0
111	100	11	11.00%	11	0	11	0
112	100	12	12.00%	12	0	12	0
113	100	13	13.00%	13	0	13	0
114	100	14	14.00%	13	1	14	0
115	100	15	15.00%	13	2	14.5	0.5
116	100	16	16.00%	13	3	15	1
117	100	17	17.00%	13	4	15	2
118	100	18	18.00%	13	5	15	3

3.3 กฎระเบียบการแบ่งปันรายได้ (revenue sharing regulation)

กฎระเบียบการแบ่งปันรายได้นั้น กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องแบ่งปันรายได้ (ไม่ใช่ อัตราผลตอบแทน) กับผู้บริโภค หากผู้ประกอบการมีรายได้เกินกว่าระดับที่ได้กำหนดไว้ ดังจะเห็นตัวอย่างได้ดังแผนภาพที่แสดงต่อไปนี้เป็นผู้ประกอบการสามารถที่จะได้รับรายได้ทั้งหมดที่เกิดขึ้น ตราบเท่าที่รายได้ดังกล่าวไม่เกิน 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่เมื่อใดก็ตามที่ผู้ประกอบการได้รับรายได้เกินกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐแล้ว ผู้ประกอบการต้องจัดสรรรายได้ส่วนเกินดังกล่าวคืนให้กับผู้บริโภคหนึ่ง

ข้อดีของกฎระเบียบการแบ่งปันรายได้ก็คือ จะไม่มีการพิจารณาว่าผู้ประกอบการจะได้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนเท่าไร เพราะจะกำกับดูแลแต่เฉพาะในเรื่องของรายได้ที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากผู้บริโภคมิให้มากเกินไป ดังนั้นหากผู้ประกอบการสามารถลดค่าใช้จ่ายได้มากเท่าใด (ในขณะที่ยังมีรายได้คงเดิม) ก็ยิ่งจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับอัตราผลตอบแทนเพิ่มสูงขึ้นเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันกฎระเบียบการแบ่งปันรายได้ก็ยังมีมิติของการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการในแง่ที่ว่าผู้ประกอบการจะถูกควบคุมรายได้ขึ้นสูงเอาไว้ ซึ่งภายใต้เงื่อนไขข้อนี้การกำกับดูแลจะต้องมั่นใจว่าอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการคิดกับผู้บริโภคในปัจจุบันนั้นเป็นอัตราค่าบริการที่เหมาะสมและปริมาณการใช้บริการโทรคมนาคมของผู้บริโภคมิได้มีการลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

แผนภาพแสดงตัวอย่างของกฎระเบียบการแบ่งปันรายได้ (revenue sharing regulation)



ที่มา : David E. M. Sappington (2002)

3.4 Rate Case Moratoria

รูปแบบของกฎเกณฑ์ประเภทนี้สามารถนำมาใช้ได้โดยผ่านรูปแบบของสัญญาระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการโทรคมนาคมเพื่อที่จะยกเว้นการตรวจสอบผลตอบแทนของผู้ประกอบการในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งรูปแบบของกฎเกณฑ์ประเภทนี้จะนำมาใช้ใน ช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้วิธีการควบคุมราคาผ่านกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation) ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่จะลดต้นทุนในการผลิตให้ต่ำลง เพื่อที่จะได้รับผลตอบแทนจากการดำเนินงานมากขึ้น

4. กฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price Cap Regulation)

กฎระเบียบควบคุมเพดานราคานี้ได้รับการพัฒนาคิดค้นและนำมาใช้ใน ประเทศอังกฤษ เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1985 โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความคิดที่ว่ากฎระเบียบควบคุมอัตรา



ผลตอบแทนนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโดยเฉพาะกับอุตสาหกรรมสาธารณูปโภคที่มีการผูกขาด อีกทั้งกฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนนั้นยังสร้างแรงจูงใจให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาคในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์กับการแข่งขันเกิดขึ้นอีกด้วย ซึ่งในขณะนั้นมีหลักฐานบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นค่อนข้างจะชัดเจนว่า British Telecom (BT) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีโครงข่ายการให้บริการครอบคลุมมากกว่า 90% ของประเทศนั้นมีการให้บริการที่ไม่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ในช่วงเวลาดังกล่าวบริษัท BT มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงไปรษณีย์ (Post Office Department) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น บริษัท BT จึงไม่ดำเนินงานโดยมีจุดมุ่งหมายในเชิงพาณิชย์ กำไรและรายได้จะถูกจัดส่งให้กระทรวงการคลังซึ่งจะถูกนำมาใช้อุดหนุนการดำเนินการให้บริการไปรษณีย์และบริการอื่นๆ ของรัฐ ส่วนเงินลงทุนเพื่อใช้ในการขยายหรือปรับปรุงโครงข่ายการให้บริการนั้น บริษัท BT จะได้รับการจัดสรรจากกระทรวงการคลังตามงบประมาณประจำปี ดังนั้นในการปรับปรุงการดำเนินงานของบริษัท BT เพื่อรองรับแผนการแปรรูปไปเป็นบริษัทเอกชนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปรับปรุงเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินการให้บริการเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นคำถามหลักในการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการกำกับอัตราค่าบริการของ BT ได้แก่กฎเกณฑ์เช่นไรที่จะสร้างแรงจูงใจให้ BT สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้ และจากเหตุผลดังกล่าวนี้เองทำให้ประเทศอังกฤษปฏิเสธการนำกฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนเข้ามาใช้ และหันมาพัฒนากฎเกณฑ์การควบคุมเพดานราคาเพื่อสร้างแรงจูงใจ

ให้บริษัท BT พัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานแทนกฎระเบียบควบคุมเพดานราคานี้มีเป้าหมายที่จะกำหนดราคาสูงสุดที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถเรียกเก็บได้จากผู้บริโภค โดยผ่านสูตร (Formula) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอนโดยองค์กรกำกับดูแลสำหรับช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง สูตรแสดงความสัมพันธ์นี้จะถูกออกแบบโดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถได้รับการชดเชยผลตอบแทนจากปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ประกอบการซึ่งมีผลทำให้ระดับราคาของสินค้าเพิ่มสูง เช่น อัตราเงินเฟ้อ โดยผ่านการอนุญาตให้คิดอัตราค่าบริการที่สูงขึ้นได้ ในขณะเดียวกันสูตรความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ได้รับการออกแบบมาเพื่อให้ผู้บริโภคสามารถได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น โดยผ่านการบังคับให้ผู้ประกอบการคิดอัตราค่าบริการที่ลดลงด้วย ดังนั้นหากผู้ประกอบการรายใดสามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตนได้มากกว่าเป้าหมายที่องค์กรกำกับดูแลคาดหมายไว้ผู้ประกอบการรายนั้นก็จะสามารถสร้างผลกำไรจากการดำเนินงานได้เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่พึงสังเกตในเบื้องต้นว่ากฎระเบียบควบคุมเพดานราคานี้ ไม่ได้มีการออกแบบมาเพื่อที่จะอนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับชดเชยต้นทุนทั้งหมดที่ตนใช้ในการดำเนินงานหรือลงทุนเหมือนดังเช่นในกรณีของกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกลไกในการกำหนดเพดานราคาอัตราค่าบริการสูงสุดที่สะท้อนปัจจัยภายนอกอันมีผลต่อการเพิ่มหรือลดลงของราคาค่าบริการที่ผู้ประกอบการจะสามารถเรียกเก็บจากผู้บริโภคได้



ซึ่งจากปัจจัยนี้เองที่ทำให้กฎเกณฑ์ในการควบคุมราคาสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการพยายามพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำลงอันจะคล้ายคลึงกับแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันในตลาดสมบูรณ์

สูตรความสัมพันธ์พื้นฐานของกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา

โดยทั่วไปแล้วสูตรความสัมพันธ์พื้นฐานของกฎระเบียบควบคุมเพดานราคาสามารถแสดงให้เห็นได้ดังสมการพื้นฐานดังนี้คือ

$$P = I - X^4$$

โดย P = อัตราเพดานราคาสูงสุดที่ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มได้ในปีใดปีหนึ่ง (เปอร์เซ็นต์)

I = อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปีนั้นๆ (เปอร์เซ็นต์)

X = อัตราประสิทธิภาพในการผลิต (Productivity Factor) (เปอร์เซ็นต์)

จากความสัมพันธ์ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การที่ผู้ประกอบการจะสามารถเพิ่มอัตราค่าบริการในปีใดปีหนึ่ง (P) ได้หรือไม่จำนวนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับผลต่างของปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหลัก 2 ปัจจัยคือ ปัจจัยแรกเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านราคาที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมของผู้ประกอบการ เช่น การเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตอันเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อ (I) และปัจจัยที่สองเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ หากอุตสาหกรรมนั้นๆ

ดำเนินการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพที่เกิดจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีซึ่งทำให้มีอุปกรณ์โทรคมนาคมที่มีราคาถูกลงในขณะที่สามารถดำเนินงานได้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งในปัจจัยส่วนที่สองนี้เองที่จะช่วยให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตไปสู่ผู้บริโภค เป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่ให้น้ำหนักกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมทั้งหมด ในขณะที่ปัจจัยที่สองมุ่งเน้นให้น้ำหนักกับภาคการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น หากในปี 2552 ราคาค่าบริการโทรคมนาคมเท่ากับ 100 บาท โดยมีอัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 10% ในขณะที่ยอดคร่ำกับดูแลคาดว่าประสิทธิภาพการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมจะเพิ่มขึ้น 5% ดังนั้นอัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้คิดอัตราเพิ่มขึ้น คือ $10\% - 5\% = 5\%$ ดังนั้นจึงเท่ากับว่าในปี 2553 ผู้ประกอบการสามารถคิดค่าบริการผู้บริโภคได้ในราคาไม่เกิน $100 + (100 \times 5/100) = 105$ บาท จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นว่าในกรณีนี้องค์คร่ำกับดูแลเห็นว่าปัจจัยประสิทธิภาพในการผลิตมีค่าเท่ากับ 5% ดังนั้นผู้ประกอบการจึงได้รับแรงจูงใจที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้มากกว่า 5% เพื่อให้ตนเองได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้น

จากสมการความสัมพันธ์เบื้องต้นจะเห็นว่ากฎระเบียบควบคุมเพดานราคามีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมราคาในขณะที่มีปัจจัยทางด้านเวลาแปรเปลี่ยนไป โดยสมการข้างต้นจะกำหนดว่าเมื่อเวลาผ่านไปอัตราการเปลี่ยนแปลงของราคา ณ จุด

⁴ ในสหราชอาณาจักรจะใช้สูตร RPI-X แต่ในสหรัฐอเมริกาใช้สูตร GNP-PI-X

โดย RPI = Retail Price Index

GNP-PI = Gross National Product Price Index



ที่ถูกใช้เป็นพื้นฐานจะมีค่าใหม่ที่เหมาะสมในระดับราคาเท่าไร และเมื่อราคาของพื้นฐานจัดว่าเป็นหมวดหลักของการกำหนดราคาที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตแล้ว ราคาของพื้นฐานที่กำหนดโดยองค์กรกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ซึ่งราคาระดับพื้นฐานดังกล่าว จะต้องเป็นราคาที่ทำให้ผู้ประกอบการสามารถได้รับรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินธุรกิจหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ “รายได้ที่จำเป็นจะต้องได้รับ (Revenue requirement)” นั่นเอง

หากกล่าวโดยย่อแล้วกฎระเบียบควบคุมเพดานราคามีข้อได้เปรียบจากกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน ดังนี้คือ

- กฎระเบียบที่กำหนดเพดานราคาอัตราค่าบริการสูงสุดสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและการลงทุนเพิ่มเติม เมื่อเทคโนโลยีหรือสภาพแวดล้อมของกิจการโทรคมนาคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เนื่องจากกฎระเบียบควบคุมเพดานราคานั้นควบคุมที่ราคาของค่าบริการโดยตรง มิได้ควบคุมอัตราผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้รับ ดังนั้นผู้ประกอบการจึงมีความพยายามที่จะลดต้นทุนของตนลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายใต้ระดับราคาที่ตนได้รับอนุญาตจากองค์กรกำกับดูแลให้คิดกับผู้บริโภคได้

- มีต้นทุนในการบริการกฎระเบียบที่ต่ำกว่า เนื่องจากประการแรกผู้ควบคุมกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเป็นจำนวนมากจากผู้ประกอบการเพื่อประเมินถึงต้นทุนทั้งหมด ประการที่สองปัจจัยที่เป็นตัวแปรในการกำหนดความสัมพันธ์ของสูตรกำหนดเพดานราคาบางส่วนสามารถจัดหาได้จากองค์กรอื่นๆ ที่ได้มีการจัดทำเผยแพร่ต่อสาธารณชนอยู่แล้ว เช่น อัตราเงินเฟ้อ หรือดัชนีราคาผู้บริโภค ประการที่สามเนื่องจากองค์กรกำกับ

ดูแลไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบต่างๆ เป็นจำนวนมากเพื่อตรวจสอบ ทบทวนข้อมูลของผู้ประกอบการเกี่ยวกับการกำหนดราคาอยู่เสมอ จึงทำให้กฎระเบียบประเภทนี้ลดความยุ่งยากซับซ้อนและนำไปสู่การแทรกแซงของรัฐในระดับที่ลดลงอีกด้วย

- ให้ความยืดหยุ่นในการกำหนดราคาแก่ผู้ประกอบการมากกว่า เพราะอัตราค่าบริการสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อกิจการโทรคมนาคม

- เนื่องจากกฎระเบียบในการควบคุมเพดานราคาถูกออกแบบมาเพื่อสร้างกลไกให้เพดานราคาอัตราค่าบริการสูงสุดสะท้อนประสิทธิภาพในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น กฎระเบียบนี้จึงช่วยให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคได้ด้วย

- จากประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นนี้เองจึงทำให้ปัจจุบันกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (Price cap) นี้ได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ มากกว่ากฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (RoR) อย่างเช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เม็กซิโก และสวีเดน เป็นต้น

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ได้เริ่มปรับเปลี่ยนหันมาใช้กฎระเบียบควบคุมเพดานราคาในกิจการโทรศัพท์ทางไกลกับบริษัท AT&T เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 โดยได้ยกเลิกกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทน (RoR) แบบเดิม โดย FCC ได้อธิบายถึงเหตุผลในการปรับเปลี่ยนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจและความยืดหยุ่นของการกำหนดราคาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์ทางไกล และในขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันการอุดหนุนข้ามภาค การกำหนดราคาโดย

อาศัยอำนาจผูกขาด และการกำหนดราคาเพื่อทำลายคู่แข่ง ทั้งนี้ ในปัจจุบันมลรัฐส่วนใหญ่ได้ใช้กฎระเบียบแบบควบคุมเพดานราคาต่อกิจการโทรคมนาคมที่อยู่ภายในขอบอำนาจของตน เช่น ในมลรัฐ Connecticut, Delaware, Georgia, Illinois, Massachusetts, Michigan, New York, North Carolina, Ohio และ Wisconsin เป็นต้น

ตารางแสดงการเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบในการกำกับอัตราค่าบริการของมลรัฐต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ปี	Rate of Return Regulation	Rate Case Moratoria	Earnings Sharing Regulation	Price Cap Regulation	Others
1985	50	0	0	0	0
1986	45	5	0	0	0
1987	36	10	3	0	1
1988	35	10	4	0	1
1989	29	10	5	0	3
1990	23	9	14	1	3
1991	19	8	19	1	3
1992	18	6	20	3	3
1993	17	6	22	3	3
1994	20	2	19	6	3
1995	18	3	17	9	3
1996	14	4	6	24	3
1997	12	4	4	28	2
1998	13	3	2	30	2
1999	11	1	1	36	2
2000	7	1	1	40	2

ที่มา : David E. M. Sappington (2002)

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำกฎระเบียบควบคุมเพดานราคามายังบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

แม้ว่าแนวความคิดพื้นฐานของกฎระเบียบควบคุมเพดานราคานั้นจะเรียบง่าย ตรงไปตรงมา และไม่ซับซ้อน แต่ก็สร้างปัญหาขึ้นหลายๆ ประการต่อการที่จะนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติ ปัญหาประการแรกอาจเริ่มตั้งแต่การกำหนดค่าตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัย

การผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ในทางทฤษฎีนั้นวิธีการที่ดีที่สุด ได้แก่การสร้างดัชนีที่สะท้อนการเพิ่มขึ้นของราคาของปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมขึ้นมาโดยตรง แต่วิธีการดังกล่าวก็จะสร้างความยุ่งยากในทางปฏิบัติและเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก อีกทั้งยังยากแก่การเข้าใจและตรวจสอบโดยบุคคลทั่วไป และอาจจะเป็นที่ถกเถียงในความถูกต้องหรือไม่ได้รับการยอมรับจากบุคคลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดังนั้นเพื่อให้แนวคิดเรื่องกฎระเบียบควบคุมเพดานราคาสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ จึงได้มีการนำดัชนีราคาบางชนิดที่ได้มีการจัดทำและยอมรับกันอยู่แล้วในปัจจุบันเข้ามาใช้เป็นตัวแทนที่ให้ภาพเทียบเคียง (proxy) เช่นในประเทศอังกฤษใช้ดัชนีราคาขายปลีก (Retail Price Index หรือ RPI) ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ดัชนีราคามวลรวมของประเทศ (Gross National Product Price Index หรือ GNP-PI) เข้ามาเป็นตัวแทนเทียบเคียง

อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือว่า ตัวแทนเทียบเคียงนั้นสามารถสื่อถึงและสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการแลกได้แลกเสียกับปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ เช่นความแพร่หลายและการยอมรับของดัชนีดังกล่าวต่อสังคมโดยทั่วไป ความถี่ในการจัดทำและเผยแพร่ดัชนี ความยากง่ายต่อการเข้าใจความหมายของดัชนีสำหรับบุคคลทั่วไป หรือการประหยัต้นทุนค่าใช้จ่ายในการคำนวณดัชนี เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้ซึ่งนำหน้าผลได้ผลเสียของปัจจัยต่างๆ ประกอบแล้วก็อาจจะมีการเลือกใช้ดัชนีตัวแทนที่สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมใน



ระดับที่ต่ำก็ได้ เช่นการใช้ดัชนีราคาขายปลีก (Retail Price Index) ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสินค้าที่นำมาคำนวณดัชนีนั้นแทบจะไม่มีปัจจัยการผลิตในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเลย แต่ก็จัดว่าเป็นดัชนีที่ได้รับความเชื่อถือว่าสามารถสะท้อนภาพอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาโดยรวมในประเทศได้เป็นอย่างดี

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ ความยากลำบากในการกำหนดหรือพยากรณ์อัตราประสิทธิภาพในการผลิต (X) ทั้งในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ ทำให้บ่อยครั้งที่กระบวนการกำหนดค่าอัตราประสิทธิภาพในการผลิตในความเป็นจริงแล้วเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองของผู้เล่นฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องในภาคการให้บริการโทรคมนาคม อย่างไรก็ตามแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดค่าอัตราประสิทธิภาพในการผลิตนั้นสามารถกระทำโดยผ่านวิธีการเทียบเคียง (benchmark) จากประเทศในกลุ่มที่มีพัฒนาการทางด้านโทรคมนาคมในระดับที่สูงก็ได้ นอกจากนี้จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษได้สร้างประเด็นที่พึงสังเกตอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจได้แก่ในทางปฏิบัตินั้นกฎระเบียบควบคุมเพดานราคามีได้ถูกนำมาใช้เพื่อทดแทนกฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนอย่างแท้จริง กล่าวคือในความเป็นจริงแล้ว องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษจะวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพของกฎเกณฑ์การควบคุมเพดานราคาโดยผ่านการตรวจสอบอัตราผลตอบแทน (Rate of Return) ที่ผู้ประกอบการนั้นได้รับตามความเป็นจริง ซึ่งหากผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนในระดับที่สูงจนเกินสมควรก็จะมี การปรับเปลี่ยนค่าของตัวแปรในสูตรความสัมพันธ์พื้นฐานของกฎระเบียบควบคุม

เพดานราคาเพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดได้รับกำไรที่มากเกินไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในความเป็นจริงแล้วกฎเกณฑ์ควบคุมเพดานราคาก็คือเงาที่สะท้อนภาพของกฎเกณฑ์ควบคุมอัตราผลตอบแทนนั่นเอง เพียงแต่มีความยืดหยุ่นและแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนอัตราค่าบริการต่อผู้ประกอบการมากขึ้น

V. ประเด็นทั่วไปที่ควรคำนึงถึงในการควบคุมกำกับดูแลอัตราราคา

1. กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราราคาจะต้องมีการประกันอัตราราคาขั้นสูงที่สมเหตุสมผล (reasonable maximum prices) ในการเข้าถึงการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานของผู้ใช้บริการทั่วไป (residential consumer access)

โดยทั่วไปแล้วแนวทางการประกันอัตราราคาขั้นสูงสามารถกระทำได้โดยผ่าน 2 แนวทางหลักๆ คือแนวทางของกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนการลงทุน (ROR) และแนวทางกฎระเบียบควบคุมเพดานราคา (price cap) ซึ่งความเหมาะสมของการนำแนวทางทั้ง 2 เข้ามาใช้ขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาวะแวดล้อมของตลาดการให้บริการโทรคมนาคมแต่ละแห่งเป็นสำคัญ

กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนได้รับการออกแบบมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมมิให้ผู้ประกอบการที่มีอำนาจผูกขาดใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิดผ่านการกำหนดอัตราค่าบริการที่ทำให้ตนเองได้กำไรอันเกินสมควร แนวทางนี้เหมาะสำหรับการควบคุมผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดที่มีลักษณะค่อนข้างจะมีเสถียรภาพและ



ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย (stable) ในขณะที่กฎระเบียบควบคุมเพดานราคาได้รับการออกแบบมาเพื่อใช้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากตลาดที่มีการผูกขาดไปสู่ตลาดที่มีการแข่งขัน

นอกจากนี้หากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลอัตราค่าบริการมีความประสงค์ที่จะนำกฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนเข้ามาใช้นั้น ก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบและกระบวนการวิธีในการคำนวณต้นทุนของการให้บริการอย่างละเอียดซึ่งควรจะตั้งสามารถกำหนดถึงต้นทุนในการให้บริการสำหรับบริการแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการที่ต้องการจะควบคุมได้ ซึ่งการพัฒนากระบวนการวิธีดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการขององค์กรธุรกิจที่ประสงค์จะทราบต้นทุนของการให้บริการในแต่ละประเภทของตนว่ามีค่าเป็นเท่าใด ทำกำไรหรือขาดทุนให้กับบริษัทมากน้อยเพียงไร และหากองค์กรกำกับดูแลมีความประสงค์ที่จะนำกฎระเบียบควบคุมเพดานราคาเข้ามาบังคับใช้ กฎระเบียบควบคุมเพดานราคาก็ควรที่จะสามารถวัดอัตราราคาได้ในระดับของบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานที่ต้องการจะควบคุม

ประเด็นที่พึงพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งก็คือลักษณะที่เป็นพลวัตของประเภทการให้บริการที่จะถูกจัดว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ บริการชนิดใด จะถูกจัดว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะต้องสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่คนทั่วไปสามารถแบกรับได้นั้นจะปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย สังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่กำลังเข้าสู่ยุคข่าวสารข้อมูล (information society) ที่ข้อมูลข่าวสารจัดว่าเป็นปัจจัยที่หกของการดำรงชีวิต ดังนั้นในอนาคตรูปแบบของการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานใน

สังคมดังกล่าวอาจรวมความถึงบริการที่ในปัจจุบันได้รับการพิจารณาว่าเป็นบริการเสริมหรือบริการเพิ่มคุณค่า (value added service) ด้วยก็ได้ เช่น การให้บริการอินเทอร์เน็ต อาจจัดว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนควรจะต้องเข้าถึงได้ด้วยราคาที่คนทั่วไปสามารถแบกรับได้ด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินอยู่เสมอว่าบริการประเภทใดควรจะเพิ่มเข้าไปในกลุ่มบริการขั้นพื้นฐาน หรือบริการใดที่จะต้องถอดถอนออกเนื่องจากเป็นบริการที่ล้าสมัยแล้ว เป็นต้น

2. กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราราคาจะต้องมีการควบคุมราคาขั้นต่ำสำหรับบริการที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขัน

ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันนี้มีได้มีลักษณะที่เป็นตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์ แต่เป็นตลาดที่มีลักษณะเฉพาะตัวประเภทหนึ่งซึ่งค่อนข้างไปทางตลาดที่มีการผูกขาดโดยผู้ประกอบการรายใหญ่ที่แต่เดิมเคยเป็นผู้ให้บริการที่ได้รับอำนาจผูกขาด และมีส่วนแบ่งตลาดสูงมาก ดำเนินการแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหม่เพียง 1 รายหรือ 2 รายซึ่งมีอำนาจทางตลาดที่ไม่เท่าเทียมและแตกต่างกันมาก การควบคุมราคาขั้นต่ำสำหรับบริการที่มีอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งมีทุนและสายป่านที่ยาวกว่าคิดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมประเภทหนึ่ง ประเภทใดของตนที่อยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันให้มีราคาต่ำกว่าต้นทุน โดยอาศัยเงินช่วยเหลือจากบริการที่ตนเองมีอำนาจผูกขาดอยู่ในตลาด เพื่อให้ผู้ประกอบการคู่แข่งต้องถอนตัวออกจากตลาดไปในที่สุด ซึ่งในการควบคุมอัตราราคาขั้นต่ำนี้หากองค์กรกำกับดูแลเลือกที่จะใช้กฎระเบียบควบคุมอัตราผลตอบแทนเพื่อควบคุมอัตราราคาขั้นสูง องค์กรกำกับดูแลก็



ควรที่จะนำข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนดังกล่าวเข้ามาใช้ในการควบคุมอัตราค่าขึ้นต่ำด้วย เพื่อจะได้เกิดความ เป็นระบบ และอยู่มาตรฐานเดียวกัน

3. อัตราค่าบริการ (rate structures) ควรจะมีโครงสร้างที่หลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เล่นต่างๆ ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

เนื่องจากโครงข่ายการให้บริการโทรคมนาคมถูกนำมาใช้ในการให้บริการต่างๆ มากมายหลายประเภท โดยผู้ใช้บริการต่างๆ เช่น ผู้ให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มคุณค่า (Value added Service Providers) ผู้ให้บริการขายต่อ (Reseller) ผู้ใช้บริการที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ หน่วยงานธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไปที่แต่ละฝ่ายต่างมีรูปแบบการใช้และความต้องการที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เองทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เล่นแต่ละรายล้วนแต่มีความต้องการในโครงสร้างและรูปแบบของอัตราค่าบริการที่แตกต่างกันออกไปตามความต้องการและผลประโยชน์ของตน และบ่อยครั้งที่ความต้องการที่แตกต่างกันนั้นนำมาซึ่งการขัดแย้งกันของผลประโยชน์ระหว่างผู้เล่นในแต่ละฝ่าย เช่น ผู้ประกอบการให้บริการที่เป็นผู้ผูกขาดการให้บริการ มักจะต้องการให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการที่เป็นประชาชนทั่วไปชำระค่าบริการที่มีลักษณะคงที่ (fixed charge) แทนการชำระค่าบริการตามปริมาณการใช้บริการเพื่อลดทอนความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับรายได้ของตนซึ่งเกิดขึ้นจากความผันผวนของปริมาณการใช้บริการของผู้บริโภค ซึ่งการเก็บค่าบริการในลักษณะที่คงที่ (fixed charge) ดังกล่าวจะทำให้ผู้ประกอบการมีกระแสของรายได้ที่แน่นอนและสามารถคาดการณ์ได้ (secured and predictable flow of revenue) แต่ในขณะเดียวกันจะเป็นที่สังเกตเห็นได้ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวจะไม่ต้องกรณที่จะเรียกเก็บค่าบริการที่มีลักษณะคงที่กับหน่วยงานหรือธุรกิจ

ที่มีแนวโน้มการใช้บริการค่อนข้างมาก เนื่องจากประสงคที่จะได้รายได้เพิ่มขึ้นจากปริมาณการใช้ที่เพิ่มสูงขึ้นขององค์กรดังกล่าว

นอกจากนี้หากพิจารณาในมุมมองของผู้บริโภค จะเห็นได้ว่าผู้บริโภคที่มีสถานะต่างๆ กันก็มีความต้องการโครงสร้างของอัตราค่าบริการที่แตกต่าง ผู้บริโภคบางส่วนไม่ต้องการจ่ายค่าบริการรายเดือนคงที่ (fixed charged) สำหรับค่าบริการอื่นๆ ที่ตนเองไม่ได้ใช้ ในขณะที่บางรายกลับต้องการจะจ่ายค่าบริการแบบคงที่เพื่อที่จะได้มีความมั่นใจว่าตนจะไม่เสียค่าบริการมากไปกว่าปกติ หากเดือนใดเดือนหนึ่งตนเองมีความต้องการใช้บริการที่ปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นมากอย่างผิดปกติ

ดังนั้นลักษณะของโครงสร้างอัตราค่าบริการที่ดีควรจะประกอบไปด้วยรูปแบบที่หลากหลายและสามารถสะท้อนความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่างๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องกำหนดโครงสร้างของอัตราค่าบริการจะต้องมีลักษณะที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมายด้วยการกำหนดโครงสร้างราคาแบบการขายพ่วงที่เป็นปฏิบัติต่อการแข่งขัน เป็นต้น

4. กฎระเบียบควบคุมอัตราค่าบริการในหลายๆ ประเทศนั้นจะบังคับใช้ก็แต่เฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือผู้ประกอบการรายอื่นเท่านั้น เช่น ในประเทศอังกฤษนั้นจะควบคุมเฉพาะการให้บริการสาธารณะบางประเภท (Public service) ที่ให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฐานะเหนือผู้ประกอบการรายอื่น (Dominant operator) ซึ่งได้แก่ British Telecom เท่านั้น แต่จะไม่ควบคุมการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นรายย่อยๆ ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการรายย่อยมักจะกำหนดราคาตามผู้ประกอบการรายใหญ่นั้น การควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดก็เพียงพอที่จะกำหนดราคาในตลาดได้



VI. บทสรุป

กฎระเบียบว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎระเบียบว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบริการนั้นส่งผลกระทบต่อนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

อนึ่ง แม้ว่าการกำหนดอัตราค่าบริการจะมีกระบวนการ (Process) ที่มีหลักเกณฑ์ค่อนข้างชัดเจน แต่เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการบริการสาธารณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์และยากที่จะแยกออกจากบริบทของแนวความคิด นโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในขณะหนึ่งขณะใด ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าบริการจึงเป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อน ละเอียดอ่อน และแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นที่สำคัญในการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมก็คือ การกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่ต้นทุน นอกจากจะต้องส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันขึ้นในภาคการบริการโทรคมนาคมแล้ว ยังจะต้องสามารถสร้างกลไกเพื่อถ่ายโอนผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีมาสู่ผู้บริโภคอีกด้วย ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าบริการที่ดีจึงควรจะวางอยู่บนต้นทุน (Cost-based) โดยมีโครงสร้างอัตราค่าที่สมเหตุสมผล (Rationalization) และง่ายต่อความเข้าใจแก่ทั้งผู้ประกอบการและประชาชนผู้ใช้บริการโดยทั่วไป

นอกจากนี้การกำหนดอัตราค่าบริการจะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) ไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) และจะต้องพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะอีกด้วย (Notification) ดังนั้น กฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมจึงจำเป็นที่จะต้องบัญญัติ

รับรองเงื่อนไขหรือหลักการดังกล่าวไว้อย่างแจ่มชัด และควรกำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ในเงื่อนไขของใบอนุญาตด้วย (License)

ประเด็นที่สำคัญสำหรับกระบวนการในการกำหนดอัตราค่าบริการนั้นได้แก่กระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดอัตราค่าบริการนั้นมิได้เป็นกระบวนการหรือเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลที่ยืนอยู่ได้เพียงลำพังโดดๆ (stand-alone regulatory instrument) แต่ควรจะได้รับกรอบแบบนำไปใช้ และได้รับการประเมินผลในฐานะที่เป็นเครื่องมือเสริมที่เป็นส่วนเติมเต็มของนโยบายอื่นๆ ของรัฐ เช่นนโยบายที่เกี่ยวกับการสนับสนุนและส่งเสริมการแข่งขัน เป็นต้น

การกำหนดโครงสร้างและอัตราค่าบริการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบายหลายๆ ประการ เช่นนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มักจะนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของอัตราค่าบริการซึ่งบ่อยครั้งแล้วท้ายสุดรัฐก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตนเองได้ตั้งเป้าหมายไว้ได้จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้หลายๆ ประเทศได้พยายามจัดหาเครื่องมือในรูปแบบอื่นเพื่อมาบรรลุมันได้ วัตถุประสงค์หนึ่งที่แทรกสอดอยู่ภายใต้โครงสร้างและรูปแบบของอัตราค่าบริการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม เช่นจัดตั้งกองทุนเพื่อการให้บริการสาธารณะ แทนที่จะสร้างระบบการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างการให้บริการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ เช่น โทรคมนาคมระหว่างประเทศ กับโทรคมนาคมในท้องถิ่น เป็นต้น อนึ่ง ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมากิจการโทรคมนาคมนั้นได้เติบโตและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ยังผลให้มีการคิดค้นแนวความคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมอย่างมากมาย แต่อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วประเทศต่างๆ มักจะ



มีแนวโน้มในการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมไปในแนวทางเดียวกันคือ การกำหนดอัตราค่าบริการที่แปรเปลี่ยนจากแนวความคิดที่อิงอยู่กับดุลยพินิจมาเป็นการกำหนดอัตราค่าบริการที่อิงกับฐานต้นทุน (Cost-based rates) และอัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of return) เพื่อประกันว่าผู้ให้บริการจะได้รับอัตราผลตอบแทนที่คุ้มกับต้นทุนที่ตนได้ลงทุน และท้ายที่สุดก็แปรเปลี่ยนมาสู่รูปแบบของการกำหนดอัตราค่าบริการที่มุ่งส่งเสริมการแข่งขัน โดยการใช้อัตราค่าบริการแบบกำหนดเพดาน (Price cap) เป็นต้น ซึ่งแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นก็คงหนีไม่พ้นประเด็นของการสร้างสมดุลและควบคุมการใช้อำนาจเหนือตลาดของผู้ให้บริการโทรคมนาคม รายใหญ่ซึ่งนอกจากจะต้องฟังเสียงในเรื่องการใช้ อำนาจมิชอบเพื่อกำหนดราคาที่สูงเกินควรในตลาดที่ตนมีอำนาจตลาดเหนือผู้ประกอบการรายอื่นแล้วยังคงจะต้องฟังเสียงในเรื่องการตั้งราคาเพื่อทำลายคู่แข่ง (Predatory pricing) ในตลาดที่มีการแข่งขันอีกด้วย

ประเด็นที่ทำนายในอนาคตเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการคือ ประการแรกคือการประกันเพดานอัตราค่าบริการสูงสุดที่สมเหตุสมผลสำหรับผู้ให้บริการตามบ้านเรือน ไม่ว่าจะเป็นบริการโทรคมนาคมพื้นฐานหรือบริการทางข้อมูล เนื่องจากบริการเหล่านี้จะเริ่มกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีพ การทำงาน และการบริโภคข้อมูลในยุคสังคมข้อมูลข่าวสาร (Information society) ทั้งนี้ อาจต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษกับบริการพิเศษบางประเภทซึ่งเดิมอาจเป็นบริการเสริม แต่เมื่อความจำเป็น และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้ปรับเปลี่ยนไปบริการดังกล่าวก็อาจกลายเป็นบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานได้ ความท้าทายประการที่สองได้แก่การกำหนดมาตรฐานสำหรับการกำหนดความสมเหตุสมผลของอัตราค่าบริการขั้นต่ำในตลาดที่มีการแข่งขัน และความท้าทายประการสุดท้ายขององค์กรกำกับดูแลกิจการ

โทรคมนาคมคือความสามารถในการวางหลักการและกฎระเบียบเกี่ยวกับโครงสร้างอัตราค่าบริการที่ชัดเจน

บรรณานุกรม

- David E. M. Sappington (2002), Price Regulation, in Handbook of Telecommunications Economics Volume 1 : Structure, Regulation and Competition: Edited by Martin E. Cave, Sumit K. Majumdar and Ingo Vogelsang ; North - Holland
- Eberhard Witte and Michael Dowling (1991), Value - Added Services: Regulation and reality in Federal Republic of German, Telecom Policy Vol. 15, Issue 6 (December)
- Hank Invent, McCarthy Tetrault, Infodev (2000), Telecommunications Regulation Handbook, Module 4, Price Regulation
- Henk Brands and Evan T. Leo (1999), The Law and regulation of Telecommunications Carriers, Artech House
- International Telecommunication Union (1994) , World Telecommunication Development 1994: World Telecommunications Indicators
- Jill Hills (1980), Universal Service: Liberalization and Privatization of Telecommunication, Telecommunications Policy 13 (June)
- John T. Wenders (1992), Unnatural Monopoly in Telecommunications”, Telecommunications Policy 17, (January/February)
- The Independent Commission for World-wide Telecommunications, ITU (1984), Missing link
- Water G. Bolter, James W. McConnaughey, Fred J. Kelsey (1990), Telecommunications Policy for the 1990s and Beyond



011



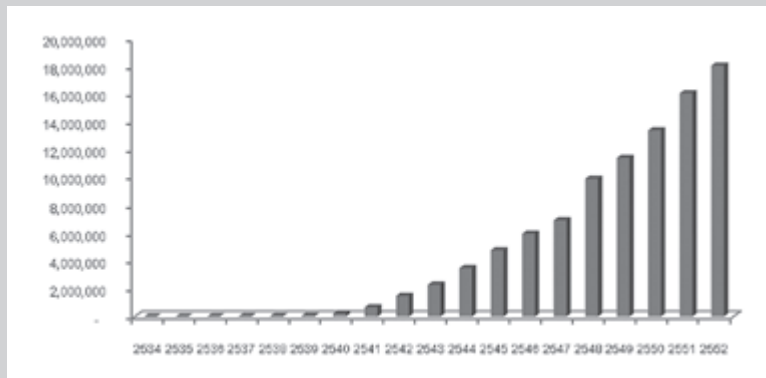


แนวทางกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์ (Social Network)

ณัฐชาติ พวงสุตรัก

พนักงานปฏิบัติการระดับกลาง ศูนย์ข้อมูลสถิติและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม
สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ในสังคมที่มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างรวดเร็ว อินเทอร์เน็ตจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญในยุคปัจจุบัน และเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ต (internet user) ในประเทศไทย ปี 2551 และปี 2552 มีผู้ใช้บริการจำนวน 16.1 และ 18.1 ล้านคนตามลำดับ¹ จึงเห็นได้ว่ามีจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มถึงร้อยละ 12.42 ดังนั้นแสดงให้เห็นว่าอินเทอร์เน็ตเป็นปัจจัยสำคัญที่คนไทยเข้าถึงมากและมีแนวโน้มการเข้าถึงมากยิ่งขึ้นในทุกปี (ดังภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 แสดงจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2534 - 2552



สำหรับในปัจจุบัน จากการสำรวจของ Alexa² จะเห็นได้ว่าในจำนวนเว็บไซต์ (website) ที่มีอยู่จำนวนกว่า 234 ล้านเว็บไซต์ทั่วโลก³ เว็บไซต์ที่ได้รับความนิยมสูงสุด 10 อันดับแรกได้แก่ Google รองลงมาคือ Facebook, Youtube, Yahoo, Live, Baidu, Wikipedia, Blogger, MSN, และ Twitter ตามลำดับ ซึ่งจากการสำรวจดังกล่าวจะเห็นได้ว่านอกเหนือจากเว็บไซต์ประเภทสืบค้น (search engine) แล้ว เว็บไซต์ที่มีการใช้งานมากที่สุดรองลงมาคือเว็บไซต์ประเภทสังคมออนไลน์ (social network)

เว็บไซต์ประเภทสังคมออนไลน์มีลักษณะแตกต่างจากเว็บไซต์ทั่วไปซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียวจากผู้สร้างเว็บไซต์ (web master) ถึงผู้ใช้งาน (user) แต่สำหรับสื่อสังคมออนไลน์นั้นจะเป็นลักษณะของการสร้างพื้นที่สังคมขึ้นมา พื้นที่ดังกล่าวเรียกว่า “สังคมเสมือนจริง” (Virtual society) ซึ่งลักษณะของสังคมออนไลน์นั้น สามารถจำแนกตามประเภทและจุดประสงค์ของการใช้งานได้ 5 ลักษณะ⁴ ดังนี้

(1) สังคมออนไลน์การสื่อสารระหว่างกัน (communication) เช่น www.facebook.com, www.hi5.com, www.twitter.com เป็นต้น สังคมเหล่านี้มีจุดประสงค์เพื่อการแลกเปลี่ยนพูดคุย เพื่อความบันเทิง ซึ่งในบางลักษณะการสร้างสังคมออนไลน์ในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นการสร้างขึ้นเพื่อมีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ด้วย เนื่องจากสังคมออนไลน์ในลักษณะนี้สามารถที่จะนำเสนอสินค้าได้ถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรงและสามารถเป็นช่องทางบริหารลูกค้าสัมพันธ์ (Customer Relationship Management: CRM) โดยไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ อีกด้วย

(2) สังคมออนไลน์ความร่วมมือและแบ่งปัน (collaboration) เช่น www.pantip.com, www.wikipedia.org, www.4shared.com เป็นต้น สังคม

ในลักษณะนี้ จะเป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือประสบการณ์ระหว่างการถ่ายทอดความรู้ และสิ่งที่น่าสนใจให้แกกันและกันโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ซึ่งสังคมออนไลน์ในลักษณะเช่นนี้ แม้ว่าจุดประสงค์จะไม่ได้กระทำเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ แต่ในบางกรณีแล้วก็จะมีการแอบแฝงตัวของกลุ่มก้อนทางธุรกิจ เช่น การมีโฆษณาแฝงในกระดานข่าว (web board) ของเว็บไซต์พันทิป เป็นต้น

(3) สังคมออนไลน์มัลติมีเดีย (multimedia) เช่น <http://multiply.com>, www.youtube.com เป็นต้น ลักษณะสังคมออนไลน์มัลติมีเดีย นั้น จะแตกต่างจากสังคมอื่นๆ โดยการสร้างพื้นที่ของสังคมจะมาจากการแบ่งปันสื่อมัลติมีเดีย ซึ่งในบางกรณีการแบ่งปันมัลติมีเดียระหว่างกัน แม้ไม่ได้มีเจตนาที่จะมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางธุรกิจ แต่ในบางกรณีการลงภาพวิดีโอ เพลง หรือสื่อใด ๆ ก็อาจเป็นต้นเหตุของการละเมิดกฎหมายลิขสิทธิ์ได้

(4) สังคมออนไลน์การวิจารณ์และแสดงความคิดเห็น (reviews and opinions) เช่น www.epinions.com เป็นต้น สังคมลักษณะนี้จะมีลักษณะคล้ายกับสังคมออนไลน์ในรูปแบบของการสื่อสาร ซึ่งจะต่างกันตรงจุดประสงค์ของการใช้ กล่าวคือ ผู้ใช้ส่วนมากจะเข้าไปวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นต่อสินค้าหรือบริการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ เพลงหรือภาพยนตร์ ซึ่งจะมีจุดประสงค์ในเชิงของการแบ่งปันประสบการณ์ในการใช้สินค้าหรือบริการประเภทนั้นๆ

(5) สังคมออนไลน์ความบันเทิง (entertainment) ส่วนมากจะเป็นเกมออนไลน์ต่างๆ เช่น www.travian.asia, <http://audition.playpark.com> เป็นต้น โดยลักษณะของสังคมออนไลน์ความบันเทิงนั้น จะเป็นลักษณะของการเข้าเล่นเกมเพื่อ



ความบันเทิง ซึ่งจะมีการพูดคุยแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นต่อกันในเรื่องต่างๆ ไป ซึ่งจะมีลักษณะของการสื่อสารถึงกันโดยทันทีพร้อมกับการเล่นเกม และหากเทียบกับสังคมออนไลน์ประเภทอื่นๆ แล้ว ผู้เข้าใช้งานจะเป็นเด็กและเยาวชนมากกว่าผู้ใช้งานในวัยอื่นๆ

จากลักษณะของสื่อสังคมออนไลน์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าสื่อสังคมออนไลน์เป็นลักษณะของสังคมเสมือนจริง กล่าวคือ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สัมพันธภาพกันในพื้นที่ของโลกอินเทอร์เน็ต ซึ่งการแลกเปลี่ยนดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นสิทธิการสื่อสารตามปกติที่ประชาชนพึงกระทำได้ แต่แท้จริงแล้วการตอบโต้กันในสื่อสังคมออนไลน์ดังกล่าวนี้ สามารถก่อให้เกิดการกระทำผิดได้ไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม เช่น การปลุกปั่นยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม การหมิ่นประมาทซึ่งกันและกัน การละเมิดลิขสิทธิ์หรือทรัพย์สินทางปัญญาของผู้อื่น เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีแนวทางการกำกับดูแลสำหรับสื่อสังคมออนไลน์ดังกล่าวให้อยู่ในกรอบ แบบแผน หรือแนวปฏิบัติที่ดีของสังคม ซึ่งแนวทางการกำกับดูแลดังกล่าวสามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 แนวทาง คือ “มาตรการทางกฎหมาย” และ “มาตรการทางสังคม” ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยควบคุมมาตรฐานของสังคมให้อยู่ในบรรทัดฐานเดียวกัน การใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับในการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์นั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมผู้ใช้สื่อออนไลน์ให้อยู่ภายใต้บังคับของกรอบและหลักเกณฑ์ที่รัฐ

ได้กำหนดขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือละเมิดสิทธิซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวก็ควรคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้สื่อ ดังนั้น เพื่อไม่ให้รัฐใช้อำนาจเหนือเอกชนจนเกินไป กฎหมายจึงได้กำหนดแนวทางและหลักปฏิบัติในการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพของการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 35 และ 36 ไว้ ดังนี้

“มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 36 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

คำว่า “สิทธิ” ตามความหมายของ พจนานุกรม นั้น หมายความว่า “อำนาจอันชอบธรรมหรือความสำเร็จ” ส่วนความหมายตามกฎหมายเอกชนนั้น หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น”

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” ตาม พจนานุกรม “เสรี” หมายถึง “สิ่งที่ทำให้ได้โดยปราศจากอุปสรรค มีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น” และ คำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง “ความมีเสรีภาพ” ดังนั้น เมื่อนำมารวมกันเป็นเสรีภาพก็จะให้ความหมายได้ว่า “ความมีอิสระที่จะกระทำการบางอย่างได้ตามความประสงค์ของตนโดยปราศจากอุปสรรคจากผู้อื่นและผู้อื่นไม่สามารถขัดขวางได้ แต่การกระทำนั้นจะไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นไม่ได้” ส่วนความหมายของกฎหมายเอกชน หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวขัดขวางและมีอำนาจในการที่จะกำหนดตนเองได้”⁵

ดังนั้น ความมี “สิทธิเสรีภาพ” ในทางการสื่อสารจึงหมายความว่า “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำเกี่ยวกับการสื่อสารกับบุคคลอื่น อย่างมีอิสระได้ตามความประสงค์และปราศจากอุปสรรคจากผู้อื่นและผู้อื่นไม่สามารถขัดขวางไว้ แต่การสื่อสารนั้นจะไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นไม่ได้” ซึ่งจากความหมายดังกล่าวนี้ ก็คงสอดคล้องกับมาตรา 35 และ มาตรา 36 ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ตาม “สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร” นั้น หากมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้เพื่อกำกับดูแลมิให้ละเมิดต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือ

ศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้นั้นก็ไม่สามารถกระทำได้นั้น จากแนวคิดในการกำกับดูแลดังกล่าว รัฐจึงมีแนวคิดในการควบคุมสื่อสังคมออนไลน์ โดยในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวได้ถูกถกเถียงกันในแวดวงวิชาการว่ารัฐควรมีกรอบการกำกับดูแลแค่ไหนเพียงใด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม⁶ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มที่มองว่าการสร้างกฎระเบียบขึ้นมาควบคุมอินเทอร์เน็ตนั้นเป็นเรื่องไร้สาระ เพราะเท่ากับเป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกของปัจเจกชน และทำให้การสื่อสารผ่านทางอินเทอร์เน็ตนั้นไม่สามารถแพร่หลายทั่วโลกได้อย่างเสรี ทำให้ไม่มีพื้นที่สาธารณะสำหรับประชาชนในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ ในบางเรื่อง การควบคุมอินเทอร์เน็ตจึงเปรียบเหมือนการเซ็นเซอร์สื่อ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปิดกั้นเสรีภาพและการตีกรอบในการสื่อสาร

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มองว่าประชาชนไม่ควรจะมีเสรีภาพในการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่ไร้สาระซึ่งสื่อสารผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต อย่างเช่น การแกล้งผีหัวดำ การส่งภาพโป๊ของเด็กทางอินเทอร์เน็ต การส่งภาพการมีเพศสัมพันธ์ของบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคมโดยการแอบถ่าย การข่มขู่ การลวงละเมิดทางเพศ และการส่งข้อความโจมตีกันระหว่างผู้มีความเชื่อในต่างลัทธิ เนื้อหาเหล่านี้จะปรากฏในแหล่งรวมของผู้มีความสนใจแบบเดียวกัน (newsgroups) กระดานสนทนา (webboard) ห้องสนทนา (chat rooms) เว็บไซต์ (websites) และจดหมายโต้ตอบกันทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการขัดต่อมรรยาทในการเข้าใช้อินเทอร์เน็ต หรือ Netiquette ยิ่งไปกว่านั้น การเปิดเสรีภาพในการส่งข้อมูลข่าวสารอย่างไร้ขีดจำกัด



อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตได้อย่างง่ายดาย หากไม่มีมาตรการควบคุมดูแลสื่ออินเทอร์เน็ตบ้าง ก็จะเป็นการบ่อนทำลายสังคม ความมั่นคงของประเทศและวัฒนธรรมอันดีงาม

ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะให้บุคคลมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน แต่การสื่อสารดังกล่าวจะต้องเป็นการสื่อสารโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งหมายความว่า การสื่อสารดังกล่าวในสื่อสังคมออนไลน์จะต้องไม่เป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นด้วย เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือมีกฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถกระทำได้

1.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2553 กฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติลงโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ซึ่งความเป็นมาของกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการดำเนินการเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบต่อนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ (ไอที 2000) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยให้มีความพร้อมรับโลกาภิวัตน์ยุคใหม่ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลก ในศตวรรษที่ 21 โดยหนึ่งในมาตรการสำคัญของนโยบายดังกล่าว คือการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ให้ คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ ดำเนินโครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ ตามที่เสนอโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยให้

คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ เป็นศูนย์กลางการดำเนินงาน และมีศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ⁷

ต่อมาเมื่อกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้มีการจัดตั้งขึ้น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศจึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาทางอินเทอร์เน็ต ได้แก่ กฎหมายอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Computer crime) และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (data protection) ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นแต่เดิม โดยได้ตราขึ้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ผ่านการเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ และลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จึงมีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจตามกฎหมายในนามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์นั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้ ได้แก่

(1) การนำเข้า เผยแพร่หรือส่งต่อ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดบางส่วน หรือ



ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(2) การนำเข้า เผยแพร่หรือส่งต่อ ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) การนำเข้า เผยแพร่หรือส่งต่อ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) การนำเข้า เผยแพร่หรือส่งต่อ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(5) การนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้น ตัดต่อ เติม หรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นการกระทำโดยสุจริต

ทั้งนี้ การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ดังกล่าวนี้นี้ เมื่อได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายมีอำนาจที่จะยื่นคำร้องพร้อมแสดงพยานหลักฐานต่อศาลให้ระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูล หรือ ปิดกั้นข้อมูลที่ไม่เหมาะสมนั้นได้ ซึ่งกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ชี้แจงเกี่ยวกับขั้นตอนการสั่งปิดเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสม โดยขั้นตอนการสั่งปิดเว็บไซต์มีอยู่ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หรือเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และมีผู้ร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยสามารถตรวจสอบหาหลักฐานว่าเป็นการกระทำความผิดจริง

2. การกระทำความผิดนั้นได้แพร่หลายซึ่งข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ (เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ กระดานข่าว ฯลฯ)

3. ผู้ร้องทุกข์นำหลักฐานการกระทำความผิดนั้นมาร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเห็นชอบ เพื่อยื่นคำร้องพร้อมแสดงหลักฐานต่อศาลขอให้มีคำสั่งระงับการแพร่หลายนั้น

4. กระบวนการยื่นคำร้องต่อศาล

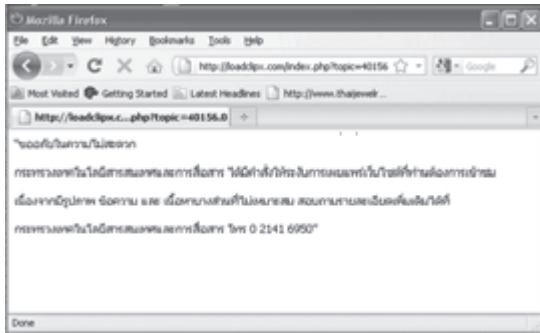
5. พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลทำการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นมีความผิดจริงตรงกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 หรือไม่

6. หากมีความผิดจริงศาลจะมีคำสั่งให้ระงับเว็บไซต์นั้น

7. การระงับเว็บไซต์สามารถทำได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการระงับเอง หรือสั่งให้ผู้ให้บริการระงับการแพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการระงับเว็บไซต์หรือผู้ให้บริการทำการระงับการแพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์แล้ว ผู้ใช้บริการจะไม่สามารถเข้าใช้งานในเว็บไซต์นั้นๆ ได้อีก โดยในทางปฏิบัติเมื่อเว็บไซต์ใดถูกระงับการเผยแพร่แล้วจะปรากฏ



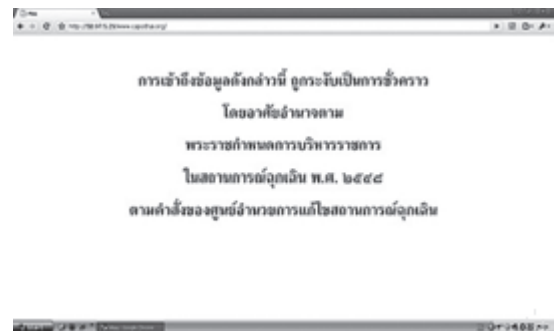
รายละเอียดดังภาพที่ 2 แทนที่หน้าเว็บไซต์เดิม



**ภาพที่ 2 แสดงการระงับการเผยแพร่เว็บไซต์
โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
การกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
พ.ศ. 2550**

1.3 พระราชกำหนดการบริหารราชการ
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ภายุดมดงกกล่าว
นี้ถือเป็นครื่องมือหนึ่งขงฝ่ายบริหารที่อาศัย
อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมสถานการณ์ ใดๆ
ในกรณีที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง
ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้น
เพื่อมีจุดมุ่งหมายในการรักษาความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักร โดยนายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจ
ในการออกข้อกำหนดในการห้ามเสนอหรือทำให้
แพร่หลายซึ่งสื่อที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชน
เกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร
ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจน
กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในพื้นที่
ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร
(ดังภาพที่ 3) ดังนี้ จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจตาม
พระราชกำหนดดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจของ

ฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องผ่านการ
พิจารณาหรือพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ซึ่งอาจทำให้
สุ่มเสี่ยงต่อการตีความว่า การใช้อำนาจปิดสื่อเช่นใด
จะเป็นการใช้อำนาจที่เหมาะสม โดยไม่ก้าวล่วงต่อ
สิทธิเสรีภาพตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างแท้จริง



**ภาพที่ 3 แสดงการระงับการเผยแพร่เว็บไซต์
โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนด
การบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน
พ.ศ. 2548**

1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทาง
อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 นอกเหนือจากการกระทำ
ความผิดอันเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์โดยตรงแล้ว
พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์
พ.ศ. 2544 ยังเป็นกฎหมายที่สำคัญในการกำกับ
ดูแลการทำธุรกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสังคม
ออนไลน์ เนื่องจากสื่อสังคมออนไลน์นั้น ไม่ได้
มีความหมายเพียงการสร้างสื่อในทางบันเทิง
เพียงเท่านั้น แต่การสร้างสื่อสังคมออนไลน์ยังมี
ส่วนหนึ่งที่มีความมุ่งหมายในเชิงพาณิชย์ เช่น
www.facebook.com www.twitter.com หรือ
www.pantip.com เป็นต้น การสร้างสรรค์เพื่อการ

พาณิชย์ดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการนำเสนอสินค้าสู่กลุ่มเป้าหมายโดยตรงของสินค้านั้นๆ ดังนั้น ในปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์ จึงมีบทบาทสำคัญในแง่ของการตลาดไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อในรูปแบบอื่นๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ สื่อสิ่งพิมพ์ หรือเว็บไซต์ เป็นต้น

แม้ว่าการประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จะเป็นกิจการที่กระทำได้โดยเสรี แต่หากว่าการประกอบธุรกิจ ในกรณีที่ทำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงิน และการพาณิชย์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเชื่อถือและยอมรับในระบบธุรกิจ หรือเพื่อป้องกันความเสียหายต่อสาธารณชนตาม หมวด 3 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการนั้นๆ จะต้องขึ้นทะเบียนต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และยื่นขอรับเครื่องหมายรับรองความน่าเชื่อถือ (trust mark) (ดังภาพที่ 4) ซึ่งสำหรับในปัจจุบันผู้ประกอบกิจการที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ในประเทศไทยและประกอบพาณิชย์กิจในเชิงพาณิชย์เป็นปกติที่จะต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ มี 4 ประเภท ดังนี้

(1) ซื้อขายสินค้าหรือบริการผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ได้แก่ บุคคลที่มีเว็บไซต์ เพื่อทำการซื้อขายสินค้าหรือบริการ

(2) บริการอินเทอร์เน็ต (ISP : Internet Service Provider)

(3) ให้เช่าพื้นที่ของเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย (Web Hosting)

(4) บริการเป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (e - marketplace)



ภาพที่ 4 แสดงเครื่องหมายรับรองความน่าเชื่อถือ (trust mark)

ดังนั้น แม้ว่าสื่อสังคมออนไลน์บางประเภทจะถูกใช้งานไปในทางพาณิชย์ แต่โดยจุดประสงค์ที่แท้จริงของสื่อ เป็นเพียงการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสินค้าผู้บริโภคหรือช่องทางการบริหารลูกค้าสัมพันธ์เพียงเท่านั้น ผู้ประกอบกิจการซื้อขายสินค้าออนไลน์ จึงไม่ต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าสื่อสังคมออนไลน์จะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องขึ้นทะเบียนต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ แต่เนื่องด้วยการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสินค้าในบางประการ เช่น การเสนอราคา การเสนอเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสินค้า หากการกระทำดังกล่าวเป็นการแสวงหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์แล้ว จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามความหมายของกฎหมาย

1.5 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ในส่วนของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 โดยเนื้อหาของกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ “กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา” (intellectual property rights) อันประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติ



สิทธิบัตร พ.ศ. 2522 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546

คำว่า “ทรัพย์สินทางปัญญา” เป็นคำแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “intellectual property” ซึ่งทางทฤษฎีแยกเป็นงาน 2 กลุ่มด้วยกันคือ ทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม (industrial property) กับเป็นลิขสิทธิ์และสิทธิข้างเคียง (copyright and neighbouring rights) ทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม ได้แก่ เครื่องหมายการค้า ชื่อทางการค้า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่แสดงถึงแหล่งกำเนิดของสินค้า การออกแบบแผนผังวงจรรวม ความลับทางการค้า สิทธิบัตร ไม่ว่าจะเป็นสิทธิบัตรการประดิษฐ์ สิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์ หรืออนุสิทธิบัตร การประดิษฐ์ ส่วนเรื่องลิขสิทธิ์และสิทธิข้างเคียงจะเป็นงานด้านสุนทรียภาพ งานหลักก็คืองานวรรณกรรมกับงานศิลปกรรม^๑ ซึ่งตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดความหมายของงานอันมีลิขสิทธิ์ไว้ ได้แก่ งานสร้างสรรค์ประเภทวรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ ของผู้สร้างสรรค์ไม่ว่างานดังกล่าวจะแสดงออกโดยวิธีการหรือรูปแบบอย่างไร ดังนั้นรูปแบบของการกระทำความผิดในสื่อสังคมออนไลน์นั้น โดยมากจะเป็นการกระทำที่เข้าข่ายของการละเมิดลิขสิทธิ์เป็นส่วนใหญ่ ยกตัวอย่างอาทิ การเผยแพร่เพลงอันมีลิขสิทธิ์ในกลุ่มของสังคมออนไลน์มีดติมีเดีย

แต่อย่างไรก็ตาม การทำซ้ำ ดัดแปลง หรือเผยแพร่งานอันมีลิขสิทธิ์ต่อสาธารณชนในบางกรณีนั้น หากว่าไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์ และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายจากงานอันมีลิขสิทธิ์ของเจ้าของลิขสิทธิ์นั้นๆ เช่น การวิจัยศึกษางานที่ไม่ใช่เพื่อหากำไร การติชม วิจัยงาน หรือแนะนำผลงานโดยมีการรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ในงานนั้น การรายงานข่าวทางสื่อสารมวลชนโดยมีการรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์นั้น เป็นต้น ก็ไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ตัวอย่างเช่น การนำข่าวประจำวันจากหนังสือพิมพ์โดยอ้างอิงแหล่งที่มาเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อติชมหรือวิพากษ์วิจารณ์ในงานเขียนนั้นๆ ในสังคมออนไลน์ เป็นต้น

1.6 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลสื่อออนไลน์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับด้วยกันที่สามารถใช้ในการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์ เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดในกรณีการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ทำให้ผู้ใดผู้หนึ่งได้รับความเสียหาย กฎหมายอาญาในเรื่องของการหมิ่นประมาทในกรณีที่ใช้พื้นที่ของสื่อสังคมออนไลน์เพื่อใส่ความผู้อื่นโดยได้รับความเสียหายชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง หรือแม้แต่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะมีส่วนที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลหากว่ามีกรณีละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมาย เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์จะเป็นวิธีที่ฝ่ายรัฐใช้อำนาจบังคับใช้ต่อเอกชน เพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย โดยทั้งนี้ การใช้มาตรการทางกฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขต



ตามที่กฎหมายกำหนดขึ้น และไม่เป็นการก้าวล่วงต่อสิทธิเสรีภาพการติดต่อสื่อสารของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจไว้ และนอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว สังคมก็ยังมีรูปแบบของการกำกับดูแลซึ่งกันและกัน เพื่อรักษาวัฒนธรรม จริยธรรม หรือแม้แต่ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ในสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งมาตรการดังกล่าวสามารถเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์ได้เช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมาย โดยมาตรการดังกล่าวเรียกว่า “มาตรการทางสังคม”

2. มาตรการทางสังคม

มาตรการทางสังคม เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่มุ่งเน้นในการใช้กลไกเพื่อให้สังคมกำกับดูแลกันเอง (self - regulation) การใช้มาตรการทางสังคมนั้นมีหลักพื้นฐานมาจากการใช้วัฒนธรรม จริยธรรม หรือแม้แต่ขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นตัวกำหนดเพื่อสร้างบรรทัดฐานในการกำหนดลักษณะพฤติกรรมที่ปฏิบัติต่อกันในสื่อสังคมออนไลน์ ว่าสิ่งใดควรกระทำ สิ่งใดไม่ควรกระทำ ซึ่งการกำหนดมาตรการทางสังคมนี้อาจมีอีกชื่อเรียกว่า “กฎ กติกา มารยาท” (code of conduct) ที่จะมีทั้งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันทั่วไป (customary) หรือเป็นแบบแผนปฏิบัติกันอย่างถาวร (formal)⁹

กฎ กติกา มารยาท นี้จะเป็นที่รู้จักกันดีของกลุ่มผู้ใช้อินเทอร์เน็ตกันในนามของ “Netiquette” หรือจรรยาบรรณร่วมกันสำหรับผู้ใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งจุดมุ่งหมายของ Netiquette นั้น คือการวางจรรยาบรรณและบรรทัดฐานของสังคมออนไลน์ร่วมกัน ตัวอย่างเช่น ในกระดานข่าวพันทิป (www.pantip.com/cafe) จะมีการกำหนดให้ ผู้เข้าใช้

จะต้องร่วมกันปฏิบัติตามกฎ กติกา มารยาท ที่ทางผู้ดูแลได้กำหนดขึ้น เช่น การห้ามเสนอข้อความหรือเนื้อหาเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ หรือพาดพิงสถาบันมหากษัตริย์และราชวงศ์ ห้ามเสนอข้อความหรือเนื้อหาที่สื่อไปทางลามกอนาจาร ห้ามเสนอข้อมูลส่วนตัวของผู้อื่น เช่น เบอร์เพจเจอร์, e-mail address หรือหมายเลขโทรศัพท์โดยมีเจตนากลั่นแกล้งให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เป็นต้น และนอกจากกฎ กติกา มารยาท ที่ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ทางเจ้าของกระดานข่าวยังได้กำหนดกฎ กติกา มารยาทที่เป็นเฉพาะสำหรับผู้ใช้งานแต่ละห้องสนทนา อาทิ การไม่สนับสนุนการพนันทุกรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาสำหรับห้องสนทนาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกีฬา

นอกจากนี้ กลไกการป้องกันตนเองของสังคมออนไลน์ นอกจากผู้สร้างจะเป็นผู้ป้องกันและระงับยับยั้งรูปภาพ หรือเนื้อหาข้อความที่ไม่เหมาะสมแล้ว สำหรับในบางพื้นที่ยังได้กำหนดให้ผู้เข้าใช้สามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันและยับยั้งด้วย เช่น ในกระดานข่าวพันทิป ที่กำหนดให้ผู้ใช้งานกระดานข่าวที่เป็นสมาชิกสามารถพิจารณาปล่อยผ่านหรือเสนอลบเนื้อหาที่มีความไม่เหมาะสมกับห้องสนทนานั้นๆ โดยผ่านเครื่องมือ

()
ของทางกระดานข่าวได้ เป็นต้น

สำหรับในแง่เนื้อหาของจรรยาบรรณร่วมกันสำหรับผู้ใช้อินเทอร์เน็ตหรือ Netiquette นั้น บรรจง ะวังสี และดวงกมล ทรัพย์ทิพยากร (2551)¹⁰ ได้เคยกล่าวถึง จรรยาบรรณในการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Netiquette) 10 ประการ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสังคมออนไลน์ต่างๆ สังคมได้ ดังนี้



Rule 1 : Remember the Human

ปฏิบัติกับผู้อื่นเหมือนกับที่เราอยากให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อตัวเราเอง หรือคำนึงถึงใจเขาใจเรา ในการสื่อสารข้อมูลด้วยถ้อยคำบนอินเทอร์เน็ต

Rule 2 : Adhere to the same standards of behavior online that you follow in real life

ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ จารีตประเพณี ศีลธรรม จริยธรรม ตลอดจนบรรทัดฐานอื่นๆ ที่พึงปฏิบัติในสังคมอินเทอร์เน็ตเฉกเช่นที่พึงปฏิบัติในสังคมโลก

Rule 3 : Know where you are in cyberspace

ใช้เวลาอย่างพอเพียงเพื่อศึกษากฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ หรือข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นของสังคมอินเทอร์เน็ตแห่งนั้นก่อนเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ

Rule 4 : Respect other people’s time and bandwidth

ระมัดระวังการเขียนหรือส่งข้อความต่างๆ บนอินเทอร์เน็ตเพื่อไม่ให้ผู้อื่นหรือผู้รับข้อมูลเสียเวลาเปล่าในการอ่านข้อความที่ไม่มีประโยชน์หรือสาระใดๆ และให้ประหยัดการใช้ช่องทางการสื่อสารบนอินเทอร์เน็ตเพื่อส่งข้อมูลเท่าที่จำเป็น ซึ่งจะทำให้ผู้อ่านหรือผู้รับข้อมูลไม่เสียเวลาในการอ่านข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง ไม่จำเป็น ไม่มีประโยชน์ หรือไร้ซึ่งสาระ

Rule 5 : Make yourself look good online

ใช้ภาษาที่ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ เพื่อให้การสื่อสารด้วยถ้อยคำเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักภาษา ตรวจสอบในเนื้อหาว่าเป็นภาษาที่เข้าใจได้ ชัดเจน และส่งมอบในสิ่งที่ต้องการสื่อสาร

หรือไม่ รวมทั้งใช้ภาษาที่สุภาพจนทั่วไปฟังใช้ ไม่ใช่ภาษาที่ก่อให้เกิดการแตกแยกหรือเสียดีส์

Rule 6 : Share expert knowledge

ร่วมแบ่งปันความรู้ที่ถูกต้องและเชื่อถือได้แก่สังคมอินเทอร์เน็ต เพื่อให้สังคมนี้เป็นสังคมแห่งความรู้และเติบโตอย่างยั่งยืน

Rule 7 : Help keep flame wars under control

ช่วยกันหลีกเลี่ยงสงครามแห่งการโต้แย้งที่ไม่รู้จักจบ การอภิปรายกันอย่างมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดสิ่งดี ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมอินเทอร์เน็ตต่อไป แต่การโต้แย้งกันหรือถกเถียงกันด้วยอารมณ์และความรู้สึกจะไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ใดๆ กับสังคมอินเทอร์เน็ต

Rule 8 : Respect other people’s privacy

เคารพความเป็นส่วนตัวของผู้อื่นที่อยู่ร่วมกันบนอินเทอร์เน็ต ไม่บุกรุกหรือเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาต

Rule 9 : Don’t abuse your power

ไม่ใช้อำนาจที่มีในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในทางที่ผิด (เช่น ไม่ใช้สิทธิในฐานะผู้ดูแลระบบเพื่อเข้าถึงหรือเปิดดูอีเมลล์ของผู้อื่น เป็นต้น)

Rule 10 : Be forgiving of other people’s mistakes

ให้อภัยผู้อื่นสำหรับการกระทำที่ผิดพลาด เพื่อให้สังคมอินเทอร์เน็ตเป็นสังคมที่น่าอยู่และถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน หากต้องการติหรือเตือนในสิ่งที่ผิดพลาด ให้กระทำอย่างหวังดีเหมาะสมและสุภาพ



จากตัวอย่างของ Netiquette ทั้ง 10 ประการนี้ สามารถสรุปให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติต่อกันในสังคมออนไลน์นั้น สามารถเปรียบเทียบกับกับการปฏิบัติตนในสังคมปกติ ซึ่งแต่ละคนจะต้องคอยตรวจสอบดูแลซึ่งกันและกัน เพื่อให้สังคมสามารถรักษาวัดวัฒนธรรม จริยธรรมหรือขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมได้

สำหรับโทษในการฝ่าฝืนมาตรการทางสังคมนั้น อาจพิจารณาเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวได้ถูกกำหนดขึ้นจากวัฒนธรรม จริยธรรมหรือขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม ซึ่งบทลงโทษในการฝ่าฝืนนั้น อาจไม่รุนแรงและเห็นเป็นรูปธรรมเท่าบทลงโทษในเชิงกฎหมาย แต่การโต้ตอบทางสังคมนั้น จะเป็นกระบวนการที่กำหนดมุ่งเน้นในการรักษาวัดวัฒนธรรม จริยธรรมหรือขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมไว้ ดังนั้น การถูกปฏิเสธหรือไม่ให้ผู้ที่ฝ่าฝืนเข้าร่วมสังคมออนไลน์นั้นๆ จึงถือได้ว่าเป็นบทลงโทษที่สำคัญประการหนึ่งของการบังคับใช้มาตรการทางสังคม

อย่างไรก็ตาม แนวทางการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์นั้น อาจไม่มีกฎหมายตายตัวว่าควรจะต้องใช้แนวทาง กฎหรือวิธีการเช่นไรในการกำกับดูแล ในบางกรณีมาตรการทางกฎหมายอาจเป็นมาตรการหลักเพราะเป็นมาตรการที่ภาครัฐสามารถอาศัยอำนาจได้อย่างเต็มที่ แต่สำหรับในบางกรณีนั้น การบังคับใช้ทางกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากเหตุทางสังคมบางประการ เช่น หากใช้กฎหมายบังคับอย่างเข้มงวดแล้วจะเกิดการต่อต้านทางสังคมรุนแรงมากยิ่งขึ้น กรณีดังกล่าวนี้ จึงควรต้องนำมาใช้มาตรการทางสังคมในการบังคับใช้แทน ดังนี้ การใช้มาตรการบังคับใดๆ

สำหรับการกำกับดูแลสื่อสังคมออนไลน์ จึงควรต้องพิจารณาถึงถึงสภาพความเหมาะสมของแต่ละมาตรการและผลที่จะเกิดขึ้นหลังจากการใช้มาตรการนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง “สิทธิเสรีภาพทางการสื่อสารถึงกันของประชาชน” และ “สงบเรียบร้อยของประชาชนหรือการรักษาความมั่นคงประเทศ”

เอกสารอ้างอิง

- ¹ ศูนย์ข้อมูลสถิติและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- ² Alexa Internet, Inc. The top sites on the web. Retrieved August 29, 2010 from Alexa Internet website. <http://www.alexa.com/>
- ³ Pingdom. Internet 2009 in numbers. Retrieved August 29, 2010 from Pingdom website. <http://royal.pingdom.com/2010/01/22/internet-2009-in-numbers/>
- ⁴ นวพร เจริญเศรษฐศิลป์. (2553, 28 พฤษภาคม). Social Media Changing Whole Business Outlook. สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2553 จาก <http://y29.wikidot.com/social-media-changing-whole-business-outlook>
- ⁵ นันทชัย เพียรสนอง. (2546). คำบรรยายวิทยากฎหมายรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 สมัย 56 ภาค 1 ปีการศึกษา 2546. กรุงเทพมหานคร. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา



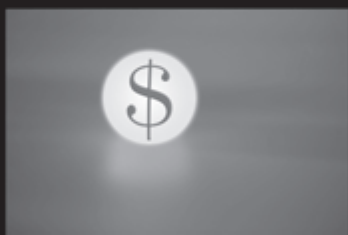
- 6 อุษาบักกินส์. การควบคุมเนื้อหาอินเทอร์เน็ต: จรรโลงวัฒนธรรมหรือลดรอนเสรีภาพ, วารสารนิเทศศาสตร์ธุรกิจบัณฑิต ปีที่ 2 ฉบับ 2 ประจำปี 2547
- 7 ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2553, จากเว็บไซต์ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. <http://wiki.nectec.or.th/nectecpedia2/index.php/> ร่างพรบ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์_พ.ศ._....
- 8 ปริญา ตีผดุง. (2546). คำบรรยายวิชากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ครั้งที่ 1 สมัย 56 ภาค 1 ปีการศึกษา 2546. กรุงเทพมหานคร. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- 9 พิรงรอง รามสูต รัตนันท์ และนิธิตา คณานิธินันท์. (2547). การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- 10 บรรจง หารังษี และดวงกมล ทรัพย์ทิพยากร. (2551,28 มกราคม). จรรยาบรรณในการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Netiquette). สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2553, จากเว็บไซต์ศูนย์ประสานงานการรักษาความปลอดภัยคอมพิวเตอร์ประเทศไทย ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. http://www.thaicert.nectec.or.th/paper/basic/Netiquette_web.pdf

เอกสารอื่นๆ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2553
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544
- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537



012





แนวทางในการควบคุมการส่งข้อมูล ภาพ และเสียง ผ่านสื่อประเภทต่างๆ

พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์

อนุกรรมการโทรคมนาคม ในคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ฯ วุฒิสภา

เครือข่ายสื่อสาธารณะ เป็นแหล่งข่าวสารข้อมูล ความรู้ และความบันเทิง ปัจจุบันนี้มีความสะดวกรวดเร็วในการรับ-ส่งหรือเผยแพร่จากผู้ผลิตหรือสถานีส่งไปยังผู้รับ ผู้รับชม หรือผู้ใช้บริการ หรือจากผู้ให้บริการส่งไปถึงผู้ใช้บริการด้วยตนเอง รวมทั้งยังมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ค่อนข้างรวดเร็ว อย่างต่อเนื่อง และทันสมัยสามารถเชื่อมโยงผู้คนจากทั่วทุกสังคมได้อย่างง่ายดาย

ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารจึงเกิดขึ้นมากมายมหาศาล ทั้งด้านบวกและด้านลบ ตลอดจนในบางประเทศมีการใช้สื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปลุกระดมหรือชี้นำความคิดทางการเมือง จนอาจถึงขั้นเป็นอันตรายต่อสังคมและหรือเยาวชนที่ยังไม่มีวิจารณญาณในการเลือกรับสื่อต่างๆ ได้เพียงพอ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำกับดูแล และหรือการควบคุม บรรดาเนื้อหา (content) ที่ไม่เหมาะสมผ่านเครือข่ายสื่อสาธารณะต่างๆ จึงยังเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยอาจมีระดับของการควบคุมที่แตกต่างกันไป บทความนี้มีความมุ่งหมายเพื่อกล่าวถึงสภาพของการดำเนินการหรือการกำกับดูแลเนื้อหาที่รับ-ส่งผ่านเครือข่ายสื่อสาธารณะและแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาผ่านเครือข่ายสื่อสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

1. เครือข่ายสื่อสารสาธารณะ:

หมายถึง เครือข่ายประเภทต่างๆ ที่เป็นกิจการสาธารณะ ประกอบด้วย วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เคเบิลทีวี ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ และเครือข่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันเครือข่ายสื่อสารสาธารณะส่วนใหญ่เป็นสื่อที่ไม่ใช้สายหรืออาจเรียกว่า “สื่อไร้สาย” (wireless media) สื่อไร้สาย หมายถึงสื่อที่นำมาใช้ในการสื่อสารข้อมูลประเภทหนึ่งที้อาจไม่มีลักษณะทางกายภาพปรากฏให้เห็น แต่อาศัยการแพร่กระจายคลื่น (radiate) ในรูปแบบต่างๆ เพื่อส่งสัญญาณข้อมูลกระจายออกไปยังผู้รับปลายทาง โดยสามารถจะส่งสัญญาณข้อมูลผ่านอากาศ น้ำ หรือแม้แต่สุญญากาศ

รูปแบบของสื่อไร้สาย ได้แก่ คลื่นวิทยุ สัญญาณไมโครเวฟ ดาวเทียม โทรศัพท์เคลื่อนที่ เซลลูลาร์ (Cellular) วิทยุสเปกตรัมเบร็ดแบน (spread spectrum) และสัญญาณอินฟราเรด ทั้งนี้สัญญาณแต่ละประเภทเป็นสัญญาณที่มีความถี่แตกต่างกัน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดความถี่ย่านต่างๆ เพื่อให้เกิดปัญหาการใช้สัญญาณความถี่เดียวกัน หรือทับซ้อนกัน จึงต้องจัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ในภาพรวม

มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 (หรือเรียกว่า พรบ. องค์การจัดสรรคลื่นฯ) ได้บัญญัติความหมายดังนี้

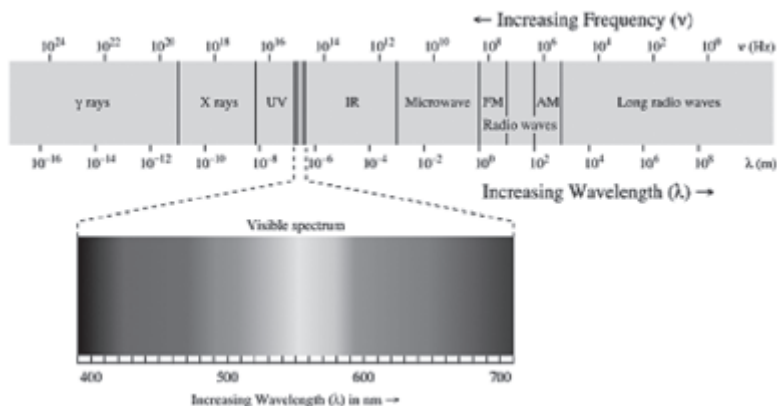
“คลื่นความถี่” หมายถึง คลื่นวิทยุหรือคลื่นแอมพลิจูดมอดูเลชันซึ่งเป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ต่ำกว่าสามล้านเมกะเฮิร์ตซ์ลงมาที่ถูกแพร่กระจายในที่ว่างโดยปราศจากสื่อที่นำที่ประดิษฐ์ขึ้น

“วิทยุกระจายเสียง” หมายถึง การส่งหรือการแพร่เสียงด้วยคลื่นความถี่เพื่อให้บุคคลทั่วไปรับได้โดยตรง

“วิทยุโทรทัศน์” หมายถึง การส่งหรือการแพร่ภาพและเสียงด้วยคลื่นความถี่เพื่อให้บุคคลทั่วไปรับได้โดยตรง

คลื่นวิทยุ (Radio Frequency)

เป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าความถี่สูง มีคุณสมบัติแพร่กระจายไปได้เป็นระยะทางไกล ด้วยความเร็วเท่ากับความเร็แสง (คือประมาณ 300 ล้านเมตรต่อวินาที)



ที่มา - วิกิพีเดีย

รูปที่ 1 สเปกตรัมแม่เหล็กไฟฟ้า (electromagnetic spectrum)



คลื่นวิทยุที่มีการแพร่กระจายออกอากาศในระบบกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์นั้น โดยทั่วไปมีทั้งที่เป็นระบบเอเอ็ม (AM) และเอฟเอ็ม (FM) มีความถี่อยู่ในช่วงตั้งแต่ 30 เมกะเฮิร์ตซ์ (MHz) ถึง 300 เมกะเฮิร์ตซ์

นอกจากนี้ยังมีคลื่นวิทยุที่ใช้ความถี่ย่านอื่นๆ เช่น วิทยุสมัครเล่น (Amateur Radio) วิทยุสำหรับประชาชน (citizen radio) วิทยุคลื่นสั้น (short wave) และวิทยุโทรศัพท์ (radio-telephony) เป็นต้น

การแพร่กระจายคลื่น (หรือการส่งออกอากาศ) ของสถานีวิทยุโดยทั่วไป จะเกิดขึ้นในทุกทิศทางทำให้เสาอากาศที่รับสัญญาณไม่จำเป็นต้องตั้งทิศทางให้ชี้ตรงมายังเสาส่งสัญญาณ แต่สำหรับกรณีของเสาอากาศโทรทัศน์จำเป็นต้องติดตั้งเสาอากาศให้ชี้มาทางสถานีส่งเพื่อให้สามารถรับสัญญาณภาพได้อย่างชัดเจน

ไมโครเวฟ (Microwave)

ไมโครเวฟที่ใช้ในการถ่ายทอดสัญญาณมีความถี่สูงมาก อยู่ในช่วง 3 กิกะเฮิร์ตซ์ (GHz) ถึง 30 กิกะเฮิร์ตซ์ ซึ่งช่วยให้สามารถส่งข้อมูลออกไปด้วยความเร็วที่สูงมาก และโดยที่สัญญาณไมโครเวฟเดินทางเป็นแนวเส้นตรง (line of sight transmission) จึงเรียกว่าเป็นสัญญาณทิศทางเดียว (unidirectional) การวางตำแหน่งและทิศทางของเสาอากาศจึงมีผลโดยตรงต่อคุณภาพสัญญาณที่รับเข้ามา นอกจากนี้ ยังมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่างๆ (เช่น พายุฝนและพายุหิมะ) ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อความชัดเจนของสัญญาณไมโครเวฟอีกด้วย

CLASS	FREQUENCY	WAVELENGTH	ENERGY
Y	300 EHz	1 pm	1.24 MeV
HX	30 EHz	10 pm	124 keV
SX	3 EHz	100 pm	12.4 keV
EUV	300 PHz	1 nm	1.24 keV
NUV	30 PHz	10 nm	124 eV
NIR	3 PHz	100 nm	12.4 eV
MIR	300 THz	1 μm	1.24 eV
FIR	30 THz	10 μm	124 meV
EHF	3 THz	100 μm	12.4 meV
SHF	300 GHz	1 mm	1.24 meV
UHF	30 GHz	1 cm	124 μeV
VHF	3 GHz	1 dm	12.4 μeV
HF	300 MHz	1 m	1.24 μeV
MF	30 MHz	10 m	124 neV
LF	3 MHz	100 m	12.4 neV
VLF	300 kHz	1 km	1.24 neV
VF/ULF	30 kHz	10 km	124 peV
SLF	3 kHz	100 km	12.4 peV
ELF	300 Hz	1 Mm	1.24 peV
	30 Hz	10 Mm	124 feV
	3 Hz	100 Mm	12.4 feV

Legend:

- Y = Gamma rays
- HX = Hard X-rays
- SX = Soft X-Rays
- EUV = Extreme ultraviolet
- NUV = Near ultraviolet
- Visible light
- NIR = Near infrared
- MIR = Moderate infrared
- FIR = Far infrared

Radio Waves:

- EHF = Extremely high frequency (Microwaves)
- SHF = Super high frequency (Microwaves)
- UHF = Ultrahigh frequency
- VHF = Very high frequency
- HF = High frequency
- MF = Medium frequency
- LF = Low frequency
- VLF = Very low frequency
- VF = Voice frequency
- ULF = Ultra low frequency
- SLF = Super low frequency
- ELF = Extremely low frequency

ที่มา - วิกิพีเดีย

รูปที่ 2 การเรียกชื่อ และการแบ่งช่วงชั้นความถี่



1.1 วิทยุกระจายเสียง

ตามมาตรา 3 ของ พรบ. องค์การจัดสรรคลื่นฯ บัญญัตินิยามของ “กิจการกระจายเสียง” ไว้ว่า หมายถึง กิจการซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับฟังการให้บริการนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการกระจายเสียงตามที่มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการกระจายเสียง

ในระบบการรับส่งวิทยุกระจายเสียงนั้น เครื่องส่งวิทยุ จะทำหน้าที่กำเนิดคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า ความถี่สูง หรือคลื่นวิทยุ (Radio Frequency - RF) ผสมกับคลื่นเสียง (Audio Frequency - AF) แล้วส่งกระจายออกไป ด้านเครื่องรับวิทยุจะทำหน้าที่รับคลื่นวิทยุ และทำการแยกคลื่นเสียงออกจากคลื่นวิทยุ ให้ผู้รับสามารถรับฟังเสียงดังเช่นปกติได้

วิทยุกระจายเสียงเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2471 โดยเริ่มทดลองส่ง และตั้งสถานีออกอากาศเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2472

วิทยุกระจายเสียงในประเทศไทย ที่เป็นระบบเอเอ็ม ใช้ความถี่ในย่าน 535 กิโลเฮิร์ตซ์ (KHz) ถึง 1605 กิโลเฮิร์ตซ์ มีอยู่มากกว่า 200 สถานีกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยทั่วไปส่งได้ไกลประมาณ 200 กิโลเมตร ส่วนระบบเอฟเอ็ม ใช้ความถี่ในย่าน 88 เมกะเฮิร์ตซ์ (MHz) ถึง 108 เมกะเฮิร์ตซ์ มีอยู่มากกว่า 100 สถานี ส่งได้ในระยะไกลไม่เกิน 150 กิโลเมตร

ประเภทของวิทยุ

แบ่งออกได้ตามการจำแนกประเภทต่างๆ ดังนี้

1. การจำแนกตามประเภทของการประกอบการ เช่น วิทยุของรัฐ (state radio) วิทยุชุมชน (community radio) และวิทยุเชิงพาณิชย์

2. การจำแนกตามวัตถุประสงค์ของสถานี เช่น สถานีแนวข่าวสารและสาระ สถานีเพื่อการศึกษา และสถานีเพื่อการบันเทิง

3. การจำแนกตามประเภทของเนื้อหาหลักของสถานี เช่น สถานีเพลงและดนตรี และสถานีข่าวสารและสาระ

4. การจำแนกตามกลุ่มผู้ฟัง เช่น ตามอายุ เพศ ลักษณะกลุ่มอาชีพหรือสถานภาพทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา และพื้นที่ภูมิประเทศ หรือท้องถิ่นของผู้รับฟัง

5. การจำแนกตามประเภทเนื้อหา รายการ เช่น รายการแนวข่าวและสารคดี รายการแนวจินตคดี รายการแนวการมีส่วนร่วมของผู้ฟัง และวิทยากรรับเชิญ และรายการโฆษณา

6. การจำแนกตามขนาดของพื้นที่ครอบคลุมของสถานี เช่น สถานีวิทยุระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน

7. การจำแนกตามเทคโนโลยีในการออกอากาศ เช่น การออกอากาศไปทางภาคพื้นดิน เคเบิล ดาวเทียม และทางอินเทอร์เน็ต

1.2 วิทยุโทรทัศน์

ตามมาตรา 3 ของ พรบ. องค์การจัดสรรคลื่นฯ เช่นเดียวกัน ได้บัญญัตินิยามของ “กิจการโทรทัศน์” ไว้ว่า หมายถึง กิจการซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับชมที่สามารถรับชมการให้บริการนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น ระบบใด



ระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการโทรทัศน์ตามที่มิได้มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์

ประเทศไทยเริ่มต้นกิจการโทรทัศน์ด้วยการแพร่ภาพโทรทัศน์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2498 โดยบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวี ช่อง 4 เป็นระบบโทรทัศน์ขาวดำ ปัจจุบันคือ โมเดิร์นไนน์ ทีวี แพร่ภาพในระบบวีเอชเอฟ แบนด์ 3 - ช่อง 9

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2500 มีการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ของกองทัพบก และเริ่มแพร่ภาพเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2501 ในระบบวีเอชเอฟ แบนด์ 1 - ช่อง 5

ต่อมาได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีโทรทัศน์เป็นระบบโทรทัศน์สี โดยมีสถานีโทรทัศน์สีแห่งแรกของประเทศไทย คือ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 เริ่มแพร่ภาพเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2510 เป็นการร่วมดำเนินการระหว่างบริษัทกรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด กับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกในระบบวีเอชเอฟ แบนด์ 3 - ช่อง 7

วันที่ 3 ธันวาคม 2510 บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด ร่วมทุนกับบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด จัดตั้งสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 และเริ่มแพร่ภาพออกอากาศอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2513 ในระบบวีเอชเอฟ แบนด์ 1 (ปัจจุบันย้ายไปออกอากาศในระบบ ยูเอชเอฟ แบนด์ 4 - ช่อง 32 และ แบนด์ 5 - ช่อง 60)

สำหรับสถานีโทรทัศน์ที่ได้ชื่อว่าเป็น “สถานีโทรทัศน์แห่งชาติ” ของประเทศ คือ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 หรือ เอ็นบีที (NBT) เริ่มแพร่ภาพครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2531 ในระบบวีเอชเอฟ แบนด์ - 3 ช่อง 11 และยังมี

สถานีโทรทัศน์สาธารณะแห่งแรกของประเทศในชื่อว่า “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย” หรือไทยพีบีเอส (TPBS) เริ่มแพร่ภาพเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 ในระบบยูเอชเอฟ แบนด์ - 4 ช่อง 29 โดยเป็นการรับช่วงในการส่งสัญญาณต่อมาจากสถานีโทรทัศน์ไอทีวี และ ทีไอทีวี

ประเภทของโทรทัศน์

แบ่งออกได้ตามการจำแนกประเภทต่างๆ ดังนี้

1. การจำแนกตามประเภทของการประกอบกิจการ (Licenses) ได้แก่ โทรทัศน์ของรัฐ (State TV) โทรทัศน์ของสาธารณะหรือบริการสาธารณะ (public or public service TV) โทรทัศน์ชุมชน (Community TV) โทรทัศน์เอกชนหรือโทรทัศน์เพื่อการพาณิชย์ (private or commercial TV) และโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (subscription TV)

2. การจำแนกตามประเภทของเทคโนโลยีในการแพร่ภาพ (Technology) ได้แก่ สถานีออกอากาศทางภาคพื้นดิน (terrestrial TV) สถานีออกอากาศทางสายเคเบิล (cable TV) และสถานีออกอากาศทางดาวเทียม (satellite TV)

3. การจำแนกตามขนาดพื้นที่ครอบคลุมของสถานี (Geographical) ได้แก่ สถานีโทรทัศน์ระดับชาติ (national TV) สถานีโทรทัศน์ระดับภูมิภาค (regional TV) สถานีโทรทัศน์ระดับท้องถิ่น (local TV) และสถานีโทรทัศน์ระดับชุมชน (community TV)

4. การจำแนกตามวัตถุประสงค์ของสถานี (Objective) ได้แก่ สถานีข่าวสารและสาระ สถานีเพื่อการศึกษา และสถานีเพื่อการบันเทิง

5. การจำแนกตามกลุ่มผู้ชม (Audience) ได้แก่ รายการที่แบ่งตามอายุ เพศ ลักษณะกลุ่มอาชีพหรือสถานภาพทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษา

และพื้นที่ภูมิประเทศของผู้รับชม

6. การจำแนกตามประเภทของเนื้อหา รายการ (Content) ได้แก่ รายการแนวข่าวและสารคดี รายการแนวจินตคติหรือบันเทิง รายการแนวมีส่วนร่วมของผู้ชมและวิทยากรรับเชิญ และรายการโฆษณา

1.3 เคเบิลทีวี

บริการเคเบิลทีวี (cable TV) เป็นการส่ง สัญญาณวิทยุโทรทัศน์ผ่านทางสายเคเบิลไปยัง ผู้รับชมปลายทางที่ได้บอกรับเป็นสมาชิกกับ ผู้ประกอบการโดยเสียค่าบริการตามที่ผู้ประกอบการ กำหนด

ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นโครงข่ายของเคเบิลทีวี นั้น ปัจจุบันได้ใช้เสาไฟฟ้าของการไฟฟ้า ในการ วางพาดสาย ซึ่งพบว่ามีทั้งผู้ประกอบการที่ได้ ขออนุญาตดำเนินการโดยถูกต้องจากการไฟฟ้า และผู้ประกอบการที่ไม่ได้ขออนุญาตวางพาดสาย แต่อย่างใด โดยส่วนใหญ่พบในพื้นที่ต่างจังหวัด

กิจการเคเบิลทีวีในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2536 โดยมีการออกใบอนุญาตประกอบการ ไปแล้วจำนวน 78 ราย โดยเสียค่าธรรมเนียม เป็นรายชอง แต่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการ ออกใบอนุญาตเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ต่อมาประมาณ พ.ศ. 2547 ได้มีการ ออกใบอนุญาตรวมเครือข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ อีกประมาณ 300 ราย ซึ่งภายหลังถูกรื้อเรียน ว่าการที่กรมประชาสัมพันธ์นำผู้ประกอบการเคเบิลทีวี มาร่วมเครือข่าย ไม่สามารถกระทำได้เพราะขัดกับ มาตรา 80 ของ พรบ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ดังนั้นหลังจาก พ.ศ. 2547 จึงหยุด ดำเนินการ

วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดย มาตรา 78 ของบทเฉพาะกาล บัญญัติไว้ว่า “ในระหว่างที่การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการ โทรคมนาคมตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ยังไม่แล้วเสร็จ ให้ กทท. ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้เป็นการชั่วคราว ดังนั้นกิจการ เคเบิลทีวี ซึ่งเดิมเคยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กรมประชาสัมพันธ์ เปลี่ยนแปลงไปอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของ กทท. ไปพลางก่อน ทำให้ กรมประชาสัมพันธ์หมดอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม 2551

1.4 ดาวเทียม

ดาวเทียมเป็นสิ่งประดิษฐ์ที่มนุษย์คิดค้น และสร้างขึ้นมา ดาวเทียมสามารถโคจรรอบโลกได้ โดยอาศัยแรงดึงดูดของโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ ในทางการทหาร การสื่อสาร การรายงานสภาพ อากาศ การวิจัย และอื่นๆ

ดาวเทียมดวงแรกของโลกมีชื่อว่า “สปุตนิก” (Sputnik) ของรัสเซีย ถูกส่งขึ้นไปโคจรรอบโลกเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2500 ตามด้วย ดาวเทียม “เอ็กซ์พลอเรอร์” (Explorer) ของสหรัฐฯเมื่อ พ.ศ. 2501

สำหรับประเทศไทย เริ่มโครงการ ดาวเทียมสื่อสาร เพื่อให้บริการสื่อสารผ่านช่อง สัญญาณดาวเทียม ซึ่งกระทรวงคมนาคม (ในขณะนั้น) ต้องการจัดหาดาวเทียมเพื่อรองรับการขยายตัวด้าน การสื่อสารของประเทศอย่างรวดเร็ว แต่ในเวลานั้น



ประเทศไทยยังไม่มีดาวเทียมเป็นของตนเอง และต้องเช่าวงจรสื่อสารจากดาวเทียมของประเทศต่างๆ ทำให้เกิดความไม่สะดวกและสูญเสียเงินออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดสร้างดาวเทียมต้องใช้เงินลงทุนสูงมากจึงได้มีการเปิดประมูลเพื่อให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนการใช้งบประมาณจากภาครัฐและบริษัท ชินวัตร เซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ชินเซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) ตามลำดับ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานตั้งแต่ พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา เป็นระยะเวลา 30 ปี (ปัจจุบันอำนาจการดูแลสัญญาโอนไปอยู่ที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

จนถึงปัจจุบัน ดาวเทียมไทยคม มีทั้งหมด 5 ดวง ใช้งานได้จริง 4 ดวง โดย 2 ใน 4 ดวงเป็นการใช้งานหลังหมดอายุที่คาดการณ์ และปลดระวางไปแล้ว 1 ดวง

ดาวเทียมต้องทำงานตลอดเวลา 24 ชั่วโมง เพื่อที่จะเชื่อมโยงเครือข่ายสื่อสารของโลกเข้าไว้ด้วยกัน เมื่อมีการส่งดาวเทียมสื่อสารขึ้นไปสู่วงโคจรในอวกาศ ดาวเทียมจะทำการส่งสัญญาณลงมายังสถานีภาคพื้นดิน (earth station) แล้วด้านสถานีภาคพื้นดินจะรับสัญญาณด้วยอุปกรณ์ที่เรียกว่า “ทรานสปอนเดอร์” (transponder) ก่อนที่จะกระจายสัญญาณออกไปยังจุดรับสัญญาณต่างๆ บนพื้นโลก

ดาวเทียมสื่อสารสามารถส่งผ่านสัญญาณโทรศัพท์ สัญญาณโทรทัศน์ และข้อมูลต่างๆ ไปได้ในทุกพื้นที่บนโลกซึ่งเครือข่ายอื่นๆ อาจไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น พื้นที่ทุรกันดารห่างไกลในชนบทของประเทศ

1.5 อินเทอร์เน็ต

ปัจจุบันการใช้อินเทอร์เน็ตได้ขยายวงกว้างออกไปมากขึ้น เข้าสู่ทุกสาขาอาชีพ มิได้จำกัดอยู่เฉพาะด้านการศึกษาหรือการวิจัยดังเช่นในช่วงที่เริ่มมีการใช้อินเทอร์เน็ตใหม่ๆ เท่านั้น และด้วยคุณสมบัติในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ในจำนวนมากในเวลารวดเร็ว และมีต้นทุนต่ำ ทำให้อินเทอร์เน็ตเป็นที่ต้องการของผู้คนทั่วไป

ที่ผ่านมา มีความพยายามนำอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้เพื่อประโยชน์สำหรับหน่วยงานของตนเอง ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชาสัมพันธ์องค์กร การโฆษณาสินค้า การค้าขาย และการติดต่อสื่อสาร

นอกจากนี้อินเทอร์เน็ตยังกลายเป็นสื่ออีกอย่างหนึ่งของความบันเทิงภายในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังวิทยุ รับชมรายการโทรทัศน์ หรืออ่านหนังสือพิมพ์ ล้วนกระทำผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ทั้งหมด

1.6 โทรศัพท์เคลื่อนที่เซลลูลาร์

เป็นระบบโทรศัพท์ที่สามารถใช้งานได้ทั้งในขณะเคลื่อนที่และประจำที่ โดยมีหลักการอยู่ในการแบ่งพื้นที่บริการเป็นส่วนๆ เรียกว่า “เซลล์” (cell) และแต่ละเซลล์จะเชื่อมต่อกันคล้ายรวงผึ้ง ซึ่งจากการที่พื้นที่ให้บริการมีขนาดเล็กทำให้ไม่ต้องใช้เครื่องส่งที่มีกำลังส่งสูงและสามารถใช้ความถี่ซ้ำได้

หากเป็นพื้นที่ในเมืองที่มีความต้องการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นจำนวนมาก ก็ออกแบบให้มีจำนวนเซลล์มากขึ้นเพื่อรองรับการใช้งาน ในขณะที่พื้นที่ซึ่งมีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่น้อยก็ออกแบบให้เซลล์มีขนาดใหญ่ขึ้น

ปัจจุบันด้วยเทคโนโลยีโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว



ทั้งเครื่องอุปกรณ์ชุมสายโทรศัพท์เคลื่อนที่ อุปกรณ์โครงข่าย และเครื่องลูกข่าย ได้ส่งผลให้มีการพัฒนาการให้บริการมาแต่ละยุค ตั้งแต่ยุคที่ 1 (หรือ 1G) ไปเป็นยุคที่ 2 (หรือ 2G) และยุคที่ 3 (หรือ 3G) โดยมีบางประเทศที่เริ่มเข้าสู่ยุคที่ 4 (หรือ 4G) การใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่จึงมิได้จำกัดอยู่ที่เพียงการใช้พูดคุยกันด้วยเสียงเท่านั้น หากแต่ได้พัฒนาไปถึง

ขั้นที่สามารถสื่อสาร รับ-ส่ง ข้อมูลได้ทั้งเสียง ภาพ และข้อมูลต่างๆ ด้วยความรวดเร็ว

1.7 สรุปประเภทของเครือข่าย

สื่อสาธารณะ:

ข้างล่างนี้เป็นตารางสรุปชนิดของสื่อชนิดของบริการ และสถานภาพปัจจุบัน (ส.ค. 2553)

ชนิดของสื่อ	ชนิดของบริการ	สถานภาพปัจจุบัน	หมายเหตุ
วิทยุ	วิทยุที่ได้รับอนุญาตถูกต้อง	หน่วยราชการได้รับอนุญาตใช้คลื่นความถี่ ทว่าส่วนใหญ่อนุญาตหรือให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินการ	หน่วยราชการต่างๆ
	วิทยุชุมชน	ยังไม่มีกรให้ใบอนุญาตอย่างถูกต้อง เนื่องจากยังไม่มี กสท.	
โทรทัศน์	ฟรีทีวี (Free TV)	เช่นเดียวกับวิทยุ	อสมท., TPBS, กองทัพบก
เคเบิลทีวี	เคเบิลทีวีภายใต้สัมปทาน	อสมท. ได้รับอนุญาตใช้คลื่นความถี่ และให้ UBC ดำเนินการ (ปัจจุบันคือ ทู วิชั่นส์)	
	เคเบิลทีวีท้องถิ่น	-บางส่วนของอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ (ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมาย) และบางส่วนมิได้ขออนุญาต	ประเด็นสำคัญคือ มีผู้ให้บริการจำนวนมาก และขาดการควบคุมที่ชัดเจน
ดาวเทียม	แบบชำระค่า	อุปกรณ์ด้านรับต้องมีการถอดรหัสเพื่อรับสัญญาณได้ตามปกติ	ผู้รับเฉพาะกลุ่ม หรือเป็นสมาชิก
	Free-To-Air	ผู้รับมีอิสระในการรับสัญญาณจากดาวเทียมดวงใดก็ได้	กรณีดาวเทียมไทยคม-ต้องควบคุมที่สื่อที่ใช้ส่งหรือช่องสัญญาณดาวเทียม ส่วนกรณีดาวเทียมต่างประเทศจะควบคุมได้ค่อนข้างยาก



ชนิดของสื่อ	ชนิดของบริการ	สถานภาพปัจจุบัน	หมายเหตุ
อินเทอร์เน็ต	อาจแยกออกเป็น - โทรศัพท์ออนไลน์, วิทยุออนไลน์ - เครือข่ายสังคม (Social Network) - ส่วนบุคคล (individual)	ผู้ให้บริการเนื้อหาไม่ต้อง ขออนุญาตใดๆ ในการประกอบ กิจการเผยแพร่เนื้อหา	ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ต้องมีใบอนุญาต แต่ไม่สามารถ ควบคุมผู้ส่งเนื้อหาได้
โทรศัพท์ เคลื่อนที่	ข้อความสั้น (SMS), MMS	การเผยแพร่ในลักษณะส่งไป ยังผู้รับเป็นจำนวนมาก (บรอดคาสต์) ผู้ให้บริการ สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาได้	ผู้ให้บริการฯ ต้องยินยอมด้วย จึงจะทำได้
	ระบบอื่นๆ ในอนาคต	มีลักษณะการเผยแพร่เช่นเดียวกับ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต	จะเกิดปัญหาเช่นเดียวกับ อินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน คือ ไม่สามารถควบคุมหรือ กำกับผู้ให้บริการเนื้อหาได้

2. ลักษณะการกำหนดเนื้อหา ในการเผยแพร่

2.1 เครือข่ายสื่อสารระดับที่ผู้ให้บริการ เครือข่าย สามารถกำหนดเนื้อหา ในการเผยแพร่

ผู้ประกอบกิจการ หรือเจ้าของสถานี
สามารถเลือกเนื้อหาในการส่งหรือเผยแพร่ได้ ทำให้
ควบคุมการส่งเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมได้ เช่น วิทยุ
กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เคเบิลทีวี และโทรศัพท์
เคลื่อนที่

2.2 เครือข่ายสื่อสารระดับที่ผู้ให้บริการ เครือข่าย ไม่สามารถกำหนดเนื้อหา ในการเผยแพร่

ผู้ประกอบกิจการ หรือเจ้าของสถานี
ไม่สามารถเลือกเนื้อหาในการส่งหรือเผยแพร่ได้
ทำให้ไม่อาจควบคุมการส่งเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมได้
เช่น ดาวเทียม และอินเทอร์เน็ต

3. หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3.1 หน่วยงานกำหนดนโยบาย (Policy Maker)

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หรือกระทรวงไอซีที จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 10 มาตรา 24 ได้ระบุว่า “มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร”

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การ มหาชนในสังกัด ประกอบด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมอุดมศึกษา สำนักงาน สถิติแห่งชาติ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม ซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)

การดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งผ่านเนื้อหาของกระทรวงฯ

เป็นเวลากว่า 10 ปีแล้วที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. 2543 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการกระบวนการสรรหา แต่เกิดการฟ้องร้องทำให้กระบวนการสรรหา ต้องหยุดชะงักไปเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับมีการเกิดขึ้นของกิจการวิทยุชุมชนและ

กิจการเคเบิลทีวีมากมาย และพบว่าบางครั้งได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือสร้างปัญหาที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งยังไม่มีกฎ กติกาในการควบคุมดูแล มีเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการควบคุมดูแล กิจการดังกล่าวเป็นการชั่วคราวตามพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

3.2 หน่วยงานกำกับดูแล (Regulator)

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 อันเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40

อำนาจหน้าที่ของ กทช. ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 51 บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บท กิจการโทรคมนาคม และแผนความถี่วิทยุ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหาร คลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ
2. กำหนดลักษณะและประเภทของ กิจการโทรคมนาคม

3. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแล การใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม

4. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแล การประกอบกิจการโทรคมนาคม



5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตตาม (3) และ (4) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

6. กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม

7. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม

8. กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม

9. จัดทำแผนเลขหมายโทรคมนาคมและอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้เลขหมายโทรคมนาคม

10. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองผู้บริโภคและกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้บริโภค

11. กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว และเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

12. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองและกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

13. กำหนดการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม

14. กำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคม และกิจการที่เกี่ยวข้อง และการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

15. ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ

16. ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมเทคโนโลยีสารสนเทศอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

17. ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงิน และทรัพย์สิน การดำเนินงานอื่นของสำนักงาน กทช.

18. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตามมาตรา 52

19. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กทช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

20. เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม

21. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช.

4. บทบาทและมาตรการกำกับดูแล เนื้อหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.1 กรณีวิทยุกระจายเสียง

และวิทยุโทรทัศน์

อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี โดยพิจารณาว่า ผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายหรือเครือข่ายของหน่วยงานใด ดังนี้

4.1.1 ถ้าส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม อำนาจหน้าที่เป็นของ กทท.

4.1.2 ถ้าส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ ตาม พรบ. การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ พ.ศ. 2551 ได้แบ่งเป็นกิจการที่ใช้คลื่นความถี่และกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ โดยบทเฉพาะกาลกำหนดให้ กทท. กำกับดูแลเฉพาะกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่

ความคืบหน้าในการดำเนินงานของ กทท. จนถึงขณะนี้คือ การร่างหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ (เช่น เคเบิลทีวี) และกำหนดให้มีการกำกับช่องรายการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ คัดกรอง เนื้อหา ก่อนการแพร่ภาพ โดยกำหนดให้ช่องรายการต่างๆ ไม่ว่าจะมาจากในประเทศหรือต่างประเทศจะต้องขึ้นทะเบียนในประเทศไทย เพื่อให้ช่องรายการเหล่านั้นผ่านการตรวจพิจารณาจากหน่วยงานกำกับดูแล และต้องเป็นช่องรายการที่ได้สิทธิ์มาโดยถูกต้องตามกฎหมายจึงจะนำมาเผยแพร่ในประเทศไทยได้

ในประเด็นของการให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม นั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ

(ก) ผู้ให้เช่าช่องสัญญาณดาวเทียม จะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงไอซีที ซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทาน

(ข) ผู้รับจ้างส่งสัญญาณดาวเทียม จะอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับใบอนุญาตจาก กทท.

(ค) ผู้ประกอบการให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม

ผู้ประกอบการจะให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมได้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการดาวเทียมไทยคมในการให้เช่าช่องสัญญาณตามสัญญาสัมปทานโดยมีกระทรวงไอซีทีเป็นผู้ควบคุมดูแล จากนั้นจึงทำการส่งสัญญาณขึ้นไปยังตัวดาวเทียมหรือการอัปลิงค์ (uplink) ผ่านทางบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของบริษัท กสท โทรคมนาคม (มหาชน) หรือ CAT โดยมีเงื่อนไขว่าต้องอัปลิงค์สัญญาณที่ถูกกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นผู้ประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะถูกควบคุมด้วยกระทรวงไอซีที และ CAT

สำหรับการเชื่อมโยงสัญญาณ หากเป็นส่วนของภาคพื้นดินจำเป็นต้องขออนุญาตจาก กทท. ก่อนจึงจะทำสัญญาเช่าใช้ดาวเทียม และผู้ให้บริการดาวเทียมจะอนุญาตทำสัญญาเช่าใช้ได้ต่อเมื่อผู้ประกอบการได้รับการอนุญาตก่อนแล้วเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กทท. จะรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถานีดาวเทียมภาคพื้นดิน การใช้คลื่นความถี่วิทยุให้เป็นไปตามมาตรฐานการให้ใบอนุญาตนำเข้าและติดตั้งอุปกรณ์ และการให้บริการจะต้องไม่เกิดการรบกวนกัน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า กทท. มุ่งเน้นที่การควบคุมดูแลด้านเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การเช่าใช้



จะเป็นเรื่องของผู้ประกอบการกับผู้ให้บริการดาวเทียม ด้านการรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมจาก ดาวเทียมของต่างประเทศ กระทำได้ 2 ช่องทางคือ การรับสัญญาณผ่านทางผู้ประกอบการเคเบิลทีวี และการรับสัญญาณโดยตรงด้วยจานดาวเทียม ที่ผ่านมาการตรวจจับการแพร่สัญญาณจาก ต่างประเทศทำได้ไม่มากนัก สิ่งที่ได้ในขณะนี้ คือการคัดกรองในกลุ่มที่มีผู้ใช้บริการมาก ได้แก่ เคเบิลทีวี โดย กทช. จะออกใบอนุญาต (โดยอาศัย อำนาจตามบทเฉพาะกาลของ พรบ. การประกอบ กิจกรรมกระจายเสียงฯ พ.ศ. 2551 แก่ผู้ประกอบการ (ซึ่งมีอยู่ประมาณ 1,000 ราย) โดยมีเงื่อนไขว่า ช่องรายการที่จะนำมาแพร่ภาพต้องได้รับการ ขึ้นทะเบียนแล้ว และให้การรับรองว่าช่องรายการ ดังกล่าวจะต้องไม่ดำเนินการในลักษณะที่ขัดต่อ กฎหมาย เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และอื่นๆ ตามที่กำหนด รวมทั้งการได้รับลิขสิทธิ์อย่างถูกต้อง ด้วย ผู้ฝ่าฝืนจะถูกดำเนินการตามกระบวนการทาง วิธีปกครองและอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาต

สำหรับการรับสัญญาณดาวเทียมโดยตรง ด้วยจานดาวเทียมในเคหสถาน (direct to home) นั้น คงจะควบคุมหรือปิดกั้นได้ยาก ประกอบกับประเทศไทย ได้เปิดเสรีในการรับข่าวสารด้วยจานดาวเทียมแล้ว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันหาทาง แก้ไขปัญหาต่อไป

คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 79 บทเฉพาะกาลของ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงฯ พ.ศ. 2551 ได้ร่างหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกลุ่ม ผู้ประกอบการรายเดิมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็กลุ่มของ ผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์และผู้ให้บริการดาวเทียม โดยยึดหลักการไม่กระทบสิทธิที่มีอยู่เดิม และไม่ก่อ

ให้เกิดภาวะมากจนเกินควร แต่ได้มีการกำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่า หากมีการดำเนินการใดๆ ที่ขัดต่อ ความมั่นคง กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือ กระทบต่ออำนาจทางปกครองแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ ของ กทช. ที่จะต้องเข้าไปกำกับดูแล

4.2 กรณีดาวเทียมสื่อสาร

กระทรวงคมนาคม เป็นผู้ให้สัมปทาน กิจกรรมดาวเทียมแก่บริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 ถึง พ.ศ. 2564 (ปัจจุบันโอนมาเป็น ภาระหน้าที่ของกระทรวงไอซีที) จึงมีฐานะเป็น คู่สัญญาภายใต้การดำเนินงานในลักษณะ B-T-O (Build-Transfer-Operate) แต่ยังไม่มีความชัดเจนของ อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการดาวเทียมไทยคม ระหว่างกระทรวงไอซีที กับ กทช. ขณะนี้ทั้งสอง หน่วยงานอยู่ระหว่างการหารือแนวทางที่เหมาะสม

ขณะเดียวกัน นอกจากดาวเทียมไทยคม ที่มีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมประเทศไทยแล้ว ยังมี ดาวเทียมต่างประเทศ สัญชาติอื่นๆ ที่มีพื้นที่ให้บริการ ครอบคลุมประเทศไทยเช่นเดียวกันเกือบ 200 ดวง ทั้งนี้หากเป็นดาวเทียมไทยคม กระทรวงไอซีที มีอำนาจในการควบคุมได้ระดับหนึ่งโดยผ่านช่องทาง สัญญาสัมปทาน แต่ถ้าเป็นดาวเทียมต่างประเทศแล้ว จะเป็นเรื่องของการใช้ความตกลงในระดับทวิภาคี ที่ต้องเจรจา

การเข้าช่องสัญญาณดาวเทียมไทยคม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงไอซีที โดยจะ ให้เช่าแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น การกำกับดูแล ดาวเทียมในประเทศจะไม่เกิดปัญหา แต่ปัญหา ส่วนใหญ่มาจากดาวเทียมต่างประเทศ ซึ่งควรเป็น หน้าที่ของรัฐบาลในการเจรจาขอความร่วมมือไปยัง รัฐบาลของประเทศที่เป็นเจ้าของดาวเทียมนั้นๆ



ด้านการควบคุมเนื้อหาที่จะอัปโหลดจากภาคพื้นดินขึ้นสู่อินเทอร์เน็ต หากเป็นดาวเทียมไทยคมยังอยู่ในวิสัยที่ทำได้ แต่หากเป็นการส่งเนื้อหาออกไปต่างประเทศและอัปโหลดขึ้นดาวเทียมต่างประเทศนั้นจะควบคุมได้ยาก ทางแก้ปัญหาคงควรควบคุมตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ด้วยการบังคับให้มีการจดทะเบียนผู้ผลิตเนื้อหาและประเภทเนื้อหาไว้เพื่อที่จะสามารถหาผู้กระทำผิดได้ แต่ไม่สามารถห้ามการผลิตเนื้อหาได้เนื่องจากจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ

4.3 กรณีสื่ออินเทอร์เน็ต

การให้บริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ตถือเป็นพัฒนาการของเทคโนโลยีที่ได้นำบริการกระจายเสียงวิทยุและโทรศัพท์เข้ามาส่งผ่านทางโครงข่ายโทรคมนาคม การกำกับดูแลจึงต้องเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียงและโทรศัพท์กับหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ปัจจุบันมีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ที่ได้รับใบอนุญาตประเภทที่หนึ่งจาก กทช. ประมาณ 150 ราย แต่มีไม่ถึง 20 รายที่เป็นผู้ให้บริการที่ยังให้บริการอยู่จริง (active) โดยครอบคลุมครองส่วนแบ่งรวมมากกว่า 90% ของตลาดทั้งหมด

การเชื่อมต่อวงจรของ ISP ทำให้หลายช่องทาง เช่น ผ่านทางดาวเทียม วงจรเช่าระหว่างประเทศ และผ่านอินเทอร์เน็ต เกทเวย์ สำหรับกรณีการเชื่อมต่อวงจรอินเทอร์เน็ตต่างประเทศนั้นไม่นิยมเชื่อมต่อผ่านดาวเทียมเนื่องจากมีการตีเลสสัญญาอนุญาตระหว่างภาคพื้นดินไปและกลับจากตัวดาวเทียมทำให้เกิดปัญหาต่อการอัปโหลดและดาวน์โหลดสัญญาณ โดยจะมีเพียงไม่กี่รายที่ยังคงใช้การ

เชื่อมต่อผ่านดาวเทียมเพื่อเป็นแบ็คอัพในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัยกับการเชื่อมต่อที่ใช้งานตามปกติ

ISP หลายรายเชื่อมต่อวงจรอินเทอร์เน็ตไปต่างประเทศผ่านทางวงจรเช่าระหว่างประเทศหรือ IPLC (International Private Lease Circuit) ควบคู่ไปกับการเชื่อมต่อผ่านทางชุมสายเกตเวย์อินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ หรือ IIG (International Internet Gateway) ซึ่งให้บริการโดยผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั้งของรัฐ (บมจ. กสท โทรคมนาคม และ บมจ. ทีโอที) และผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตจาก กทช.

ด้วยเหตุนี้ไม่ว่า ISP จะเลือกใช้การเชื่อมต่อโดยวิธีใด กทช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของ ISP ต่างๆ

นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติ พบว่า กทช. ได้เคยกำกับไปยังผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือ ISP ซึ่งได้รับใบอนุญาตจาก กทช. ให้ระมัดระวังในการส่งผ่านเนื้อหาต่างๆ ต้องถูกต้องตามกฎหมายแต่ในสภาพเป็นจริงการตรวจสอบกระทำได้ยากเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมี ISP เป็นจำนวนมากและมีปริมาณการส่งเนื้อหาสูงมาก ประกอบกับยังมีปัญหาทางข้อกฎหมายด้วยว่า การให้บริการโทรศัพท์ในลักษณะดังกล่าวเป็นการแพร่สัญญาณในลักษณะการกระจายเสียงหรือไม่ เนื่องจากเป็นการส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม ซึ่งแนวทางแก้ไขคงอยู่ที่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายที่การกำกับดูแลเรื่องการหลอมรวมของเทคโนโลยี (technologies convergence) เพิ่มเติมขึ้นด้วยในอนาคต

สำหรับบทบาทของกระทรวงไอซีทีต่อบริการอินเทอร์เน็ตนั้น กระทรวงฯ มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ในการควบคุมและดำเนินการเอาผิดต่อเว็บไซต์



ผิดกฎหมายซึ่งพบว่ายังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น เว็บไซต์หมิ่นสถาบัน เว็บไซต์ผิดศีลธรรม เว็บไซต์ที่ก่อให้เกิดความแตกแยก และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ว การส่งเนื้อหาผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นการใช้บริการเครือข่ายสาธารณะในการออกใบอนุญาตแก่ ISP ที่ผ่านมา มีเงื่อนไขและข้อกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่า ต้องเป็นเนื้อหาที่ไม่ผิดกฎหมายหรือผิดต่อศีลธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติต้องยอมรับว่าการตรวจสอบทำได้ยากมาก ที่ผ่านมาพบว่าได้ใช้มาตรการในการระงับการประกอบกำกับการชั่วคราว

เป็นสิ่งที่หวังกันมากกว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่ จะช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้มากพอสมควร เช่น บัญญัติให้มีหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเป็นองค์กรเดียว และการควบคุมดูแลบรรดาสัญญาสัมปทานที่เกี่ยวข้องๆ เป็นหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร

4.4 บทบาทของกระทรวงวัฒนธรรม

การดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งผ่านเนื้อหาของกระทรวงฯ กระทำใน 2 ลักษณะคือ มาตรการเชิงบวก เป็นการส่งเสริมสื่อสารสนเทศ ให้มีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ให้เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่สื่อ และมาตรการเชิงลบ โดยดำเนินการดังนี้ เปิดเว็บไซต์รับแจ้งข้อมูลที่ผิดปกติเกี่ยวกับเนื้อหาในสื่อต่างๆ จัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลประชาชน (call center 1765)

กระทรวงวัฒนธรรมอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในการควบคุมเนื้อหา ภาพยนตร์ และเกม

4.5 บทบาทของศูนย์ตรวจสอบและวิเคราะห์การกระทำผิดทางเทคโนโลยี

เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีชื่อย่อว่า “ศตท.” มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิสูจน์ทราบ การตรวจจับ การสืบสวน และแก้ไขปัญหาทางคดีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เกิดขึ้น รวมทั้งการป้องกันการบุกรุกทางเครือข่ายของระบบสารสนเทศและการสื่อสาร สนับสนุนผู้ใช้งานและหน่วยงานอื่นๆ ด้านคดีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

การดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งผ่านเนื้อหา ศตท. รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิสูจน์ทราบ ตรวจจับ การสืบสวน และแก้ไขปัญหาทางคดีเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่เป็นคดีแล้วเท่านั้น ได้แก่ คดีหมิ่นสถาบัน คดีการพนันออนไลน์ และคดีลามกอนาจาร

ที่ผ่านมาพบว่าผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่มักใช้เซิร์ฟเวอร์ (server) ในต่างประเทศ ซึ่งยากต่อการติดตาม รวมทั้งความผิดบางอย่างในประเทศไทยไม่ถึงเป็นความผิดในบางประเทศ และถึงแม้จะดำเนินการบล็อกเว็บไซต์ที่กระทำความผิดไปแล้ว ก็มีการเปิดเว็บไซต์ดังกล่าวในชื่อใหม่อีก ซึ่งปัจจุบันทำได้ง่ายมากและใช้เวลาไม่นาน

เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในแง่ลามกอนาจารในปัจจุบันส่วนใหญ่เกิดจาก “คำนิยม” ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเอง เช่น การนำรูปส่วนตัวไปเผยแพร่หรือในกรณีที่มีการขายพื้นที่โฆษณาบนเว็บไซต์สาธารณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกและความรับผิดชอบของเจ้าของเว็บไซต์นั้นๆ ด้วย

อินเทอร์เน็ตจะมีการจดทะเบียนเป็นเจ้าของชื่อโดเมน (domain name) ได้ง่ายเพียงใช้อีเมลล์ แอดเดรส (e-mail address) ดังนั้นถ้าเป็นการ

ใช้ข้อมูลที่เป็นเท็จ จะไม่ทราบตัวเจ้าของ แต่ถ้าพิสูจน์ได้ว่า ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดในประเทศไทย ก็สามารถดำเนินคดีได้

5. สภาพปัญหาของการกำกับดูแลเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม

5.1 กรณีโทรทัศน์ดาวเทียม

5.1.1 การเปิดให้มีการนำเข้า ประกอบ และผลิตอุปกรณ์เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมอย่างเสรี ทำให้มีจำนวนอุปกรณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วที่เป็นปัญหาคือ อุปกรณ์ดังกล่าวรับสัญญาณได้ทั้งจากดาวเทียมไทยคม (ซึ่งอยู่ในวิสัยควบคุมได้) และดาวเทียมต่างประเทศ (ซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุม)

5.1.2 ผู้ประกอบการจำนวนมากไม่ยอehlerเกี่ยวข้องการกำกับดูแล โดยไปใช้บริการแพร่สัญญาณภาพของดาวเทียมต่างประเทศ

5.1.3 ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือว่ากิจการโทรทัศน์ดาวเทียมเป็นกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ จึงไม่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ และไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ขออนุญาตประกอบกิจการ

5.1.4 ตาม พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังไม่มีความชัดเจนว่า กิจการโทรทัศน์ดาวเทียมจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กทช. หรือ กสช. ทำให้ยังไม่มีกรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ดาวเทียมโดยหน่วยงานใด

5.2 กรณีอินเทอร์เน็ต

5.2.1 ตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงการส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ถือว่าการกระทำความผิด สรุปได้ดังนี้

ก) ข้อความอันเป็นเท็จทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

ข) ข้อความอันเป็นเท็จ ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

ค) ข้อมูลที่เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

ง) มีลักษณะลามก

จ) เผยแพร่หรือส่งต่อโดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลตามข้อ (ก) ถึงข้อ (ง)

5.2.2 ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

ก) เซอร์ฟเวอร์ที่ให้บริการอยู่ในต่างประเทศ และการกระทำบางอย่างในบางประเทศไม่ถือว่าเป็นสิ่งผิด เช่น การเล่นพนัน

ข) การบล็อกเว็บไซต์สามารถระงับการเผยแพร่ได้โดยอาศัยอำนาจตาม พรบ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ หากเป็นเซิร์ฟเวอร์ที่อยู่ในประเทศไทย แต่หากเป็นเซิร์ฟเวอร์ที่อยู่ต่างประเทศจะไม่สามารถระงับได้ ทำได้เพียงการบล็อกเว็บไซต์ (แต่ผู้ที่มีความรู้ยังคงมีวิธีการเข้าไปดูได้)

5.2.3 การตรวจสอบต้นตอของข้อมูลที่เข้าข่ายความผิดยังพิสูจน์ได้ยาก ผู้ที่ถูกจับได้ส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่ส่งข้อมูลต่อๆ กันเท่านั้น



6. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหา ข้อจำกัด และความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในขณะนี้ (ส.ค. 2553) หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งดำเนินการดังนี้

1. เร่งรัดให้มีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสทช.) ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยยังไม่ต้องรอให้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ฉบับใหม่ประกาศใช้ และมีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งจนได้คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ (กสทช.)

2. ควรพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 วรรค 2 ที่บัญญัติให้มีองค์กรกำกับดูแลกิจการฯ เพียงองค์กรเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรในประเด็นเรื่องของอำนาจหน้าที่เมื่อต้องมีการกำกับดูแลกิจการที่เป็นสื่อประสม (ของกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม)

3. ควรพิจารณาปรับปรุง หรือยกร่างพระราชบัญญัติใหม่ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ให้ครอบคลุมการส่งเนื้อหา

ที่ไม่เหมาะสมผ่านเครือข่ายอื่นๆ เช่น เครือข่ายของทีวีดาวเทียม เครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (ซึ่งเป็นไปได้ค่อนข้างมากกว่าในขนาดตจะมีลักษณะการส่งเนื้อหาในลักษณะเดียวกันกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต)

4. ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ขออนุญาตประกอบกิจการสำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการทีวีดาวเทียมที่มีเป้าหมายผู้รับชมเป็นคนไทยหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ใช้บริการของดาวเทียมไทยคม และดาวเทียมต่างประเทศเข้ามาขอใบอนุญาตและอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

5. องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่กำลังจะเกิดขึ้นใหม่ ควรให้ความสำคัญต่อการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีการรับ-ส่งผ่านเครือข่ายหรือแพร่กระจาย เท่าเทียมกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการ



013





เศรษฐกิจศาสตร์กับการกำกับดูแล

ภลดา วงศ์ไชยา

พนักงานสัญญาจ้าง สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

1. กฎหมายและกรอบการดำเนินการเพื่อการกำกับดูแล

การเปิดเสรีภาคบริการโทรคมนาคมมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบตลาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาคบริการโทรคมนาคมให้ดีขึ้นโดยผ่านการตัดสินใจด้านการลงทุนและการใช้ประโยชน์สูงสุดของอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นการเพิ่มทางเลือกของผู้บริโภค ทั้งนี้ การปฏิรูประบบจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลอย่างรอบคอบและมีการเตรียมการอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การปรับโครงสร้างสาขาหรือกิจการ การปรับปรุงองค์กรให้เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี การแยกบัญชีเชิงสังคมออกจากเชิงธุรกิจ เปิดโอกาสให้กลไกราคาทำงานได้อย่างเต็มที่ และสร้างระบบและองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ บุคลากรมีคุณธรรม มีขีดความสามารถสูงทั้งด้านเทคนิค การเงิน เศรษฐศาสตร์ และการบริหารโดยคณะกรรมการในองค์กรกำกับดูแล ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชน และสหภาพแรงงาน มีส่วนร่วมในการปฏิรูป

ในเบื้องต้นการกำกับดูแลเกิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและสร้างประโยชน์สาธารณะ รวมถึงมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพและถูกกำหนดอย่างมีเหตุผลในทางทฤษฎีแล้ว การกำกับดูแลได้พัฒนาอยู่บนพื้นฐานทางด้านวิชาการ 2 หลักใหญ่ๆ ได้แก่ Positive Theories of Regulation และ Normative Theories of Regulation¹ โดยที่ Positive Theories of Regulation เป็นการตรวจสอบว่าเหตุใดการเข้าแทรกแซงโดยการกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นเป็นทฤษฎีที่อยู่ภายใต้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และหลักการบริหารรัฐกิจมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การนำเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม (Industrial organization) มาวิเคราะห์ระดับการแข่งขัน เพื่อระบุผู้มีอำนาจเหนือตลาด ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group theories) ที่ว่าด้วยผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจากการกำกับดูแล และทฤษฎีที่ว่าด้วยการป้องกันการถูกเรอียดเอาเปรียบที่มีโอกาสเกิดขึ้นของภาครัฐ (Theory of government opportunism)¹ ว่าเหตุใดการลดการเข้าแทรกแซงของรัฐอาจจำเป็นสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้บริโภค ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว บทสรุปของทฤษฎีเหล่านี้ล้วนทำให้มีการเกิดขึ้นของการกำกับดูแล เนื่องจากความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างผู้ให้บริการและผู้กำกับดูแล และสำหรับผู้บริโภคเองได้คาดหวังที่จะป้องกันการถูกใช้อำนาจเหนือตลาดเมื่อการแข่งขันกีดกันรายอื่นหรือไม่มีประสิทธิภาพด้านการแข่งขัน ในขณะที่ผู้ให้บริการก็คาดหวังที่จะป้องกันตนเองจากการเข้าแทรกแซงของหน่วยกำกับดูแลเช่นกัน

สำหรับ Normative theories of regulation เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการกำกับดูแลตามแนวนโยบายที่เหมาะสม กล่าวคือ ผู้กำกับดูแลควรทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นไปได้ ต้นทุนของความไม่สมมาตรของข้อมูลต่ำ และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการพัฒนาบริการและตลาดของตน นำเสนอโครงสร้างราคาที่น่าไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ รวมถึงมีความเป็นอิสระ โปร่งใส และมีระบบการกำกับดูแลมีความน่าเชื่อถือ

หากจำแนกหลักการกำกับดูแลออกมาในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ หลักการสำคัญในการกำกับดูแลจึงมีขึ้นเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการทั้งด้านราคาและพฤติกรรม ควรมีการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและมีกฎเกณฑ์ในเรื่องของการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เป็นธรรมกับทั้งผู้เข้าใช้โครงข่ายและผู้ให้บริการโครงข่าย มีข้อห้ามมิให้กระทำอันเป็นการกีดกันการแข่งขันหรือมีลักษณะการควบรวมกิจการที่น่าไปสู่การลดการแข่งขัน และเมื่อมีการแข่งขันในการให้บริการเพิ่มสูงขึ้น ผู้บริโภคก็ย่อมได้รับประโยชน์จากคุณภาพการบริการที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีโอกาสที่ผู้บริโภคจากทุกพื้นที่จะสามารถเข้าถึงและใช้บริการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการในอดีตให้น้อยลง เพื่อให้เกิด “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” เนื่องจากผู้ให้บริการรายใหม่ที่เข้ามาให้บริการจำเป็นต้องหาฐานลูกค้าใหม่โดยการพยายามเข้าถึงตลาดใหม่

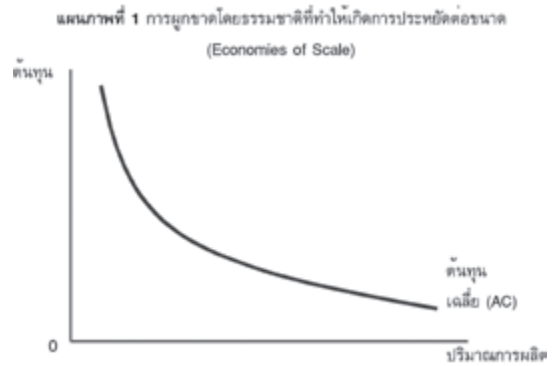
¹ ทฤษฎีที่ว่าด้วยการป้องกันการถูกเรอียดเอาเปรียบที่มีโอกาสเกิดขึ้นของภาครัฐ (theories of government opportunism) เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับ การขจัดอุปสรรคที่มาจากภาครัฐ โดยที่ภาครัฐเองนั้นเป็นอุปสรรคของเศรษฐกิจ ที่จำกัดการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ และความเป็นเสรี (freedom) และสนับสนุนแนวคิดที่ว่าถ้ามีรัฐบาลเข้ามายุ่งน้อยลง (less government) ก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น



ซึ่งทั้งการแข่งขันและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องนำทั้งหลักการกำกับดูแลทั้งทางด้านทฤษฎี (Positive theories of regulation) นำมาใช้ในการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันโดยเฉพาะผู้มีอำนาจเหนือตลาดเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด รวมถึงการวิเคราะห์หลักในการกำกับดูแลด้านราคา ให้เป็นธรรมและสามารถแข่งขันได้ และหลักการกำกับตามแนวนโยบายตามความเหมาะสม (Normative theories of regulation) เพื่อสร้างการแข่งขันอย่างเหมาะสม กำหนดโครงสร้างราคาที่ไม่เป็นการกีดกันระหว่างกัน และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการ เน้นการลงทุนและพัฒนาตลาดของตนควบคู่กัน

2. การกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม

ทางเศรษฐศาสตร์อาจกล่าวได้ว่าในกิจการสาธารณูปโภคโดยเฉพาะภาคโทรคมนาคมต้องพึ่งพาการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือมีลักษณะการเชื่อมโยงในแนวตั้ง (Vertical Integration) ทำให้ภาคบริการหรืออุตสาหกรรมโทรคมนาคมมีลักษณะของต้นทุนในการลงทุนสูง เพราะการลงทุนสร้างโครงข่ายพื้นฐานโทรคมนาคมนั้นต้องมีการลงทุนในจำนวนมาก การลงทุนเริ่มแรกต้องใช้เงินทุนมหาศาล เป็นอุตสาหกรรมที่มีต้นทุนคงที่ (Fixed Costs) สูง ทำให้กิจการโทรคมนาคมมีลักษณะของการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)ⁱⁱⁱ หรือลักษณะที่เกิดจากการผลิตที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากทำให้ผู้ผลิตอื่นไม่สามารถหาเงินมาลงทุนได้ หรือเป็นลักษณะที่ทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) เพราะเมื่อเพิ่มปริมาณการผลิตจะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยของสินค้าและบริการลดลง (ตามแผนภาพที่ 1)



จากลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติจึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรเข้ามากำกับดูแล เพื่อสร้างเครื่องมือในการควบคุมให้ธุรกิจโทรคมนาคมมีการแข่งขัน ลดการกีดกันการแข่งขันระหว่างกัน ซึ่ง “นโยบายด้านการแข่งขัน” ถือเป็นเครื่องมือสำหรับส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างยั่งยืนและรักษาภาวะแวดล้อมของการตลาดให้อยู่ในสภาพของการแข่งขัน เพื่อประโยชน์สูงสุดจะเป็นสิ่งที่ผู้ใช้บริการได้รับ นโยบายด้านการแข่งขันมักจะประกอบไปด้วย 1) กฎหมายแข่งขันทางการค้าทั่วไป (Competition laws) และ/หรือ 2) กฎเกณฑ์การแข่งขันเฉพาะภาคบริการ (Sector Regulation)^{iv}

เมื่อพิจารณาเฉพาะกฎหมายแข่งขันทางการค้า (Competition laws) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้การแข่งขันเกิดประสิทธิภาพโดยการบัญญัติบทลงโทษ หรือห้ามกระทำพฤติกรรมที่ถือเป็นการลดการแข่งขันในตลาดซึ่งมักจะเป็นการกำกับดูแลเพื่อเยียวยาต่อการกระทำเกิดขึ้นแล้ว (Ex-post regulation) หมายความว่า ผู้ให้บริการมีสิทธิทำอะไรก็ได้ภายใต้กรอบที่กำหนดแล้วจึงตรวจสอบสิ่งที่เกิดขึ้นภายหลัง เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีอิสระในการนำเสนอบริการและราคา โดยในแง่ของกฎหมายแข่งขันทางการค้าโดยทั่วไปจะรวมถึง การป้องกัน

พฤติกรรมในลักษณะร่วมกัน (ฮั้ว) ขึ้นราคาหรือลดคุณภาพของสินค้าและบริการ ห้ามผู้ที่มีลักษณะครอบงำตลาด และมีบทลงโทษต่อผู้ใช้อำนาจทางการตลาดของตนกีดกันหรือกีดกันแก่คู่แข่งรายอื่น

สำหรับกฎเกณฑ์การกำกับดูแลด้านการแข่งขันเฉพาะภาคบริการ (Sector Regulation) จะมีประโยชน์เมื่อภายในตลาดมีผู้มีอำนาจเหนือตลาดหรือผู้นำตลาดที่สามารถกระทำพฤติกรรมกระทบต่อคู่แข่งรายอื่นหรือกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้บริการโดยรวม การกำกับดูแลได้พยายามป้องกันสิ่งดังกล่าว มักจะออกมาในรูปแบบของการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (Ex-ante regulation) ยกตัวอย่างเช่น การกำกับดูแลในภาคบริการโทรคมนาคมจะมีกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการวิเคราะห์ว่าผู้ใดสามารถเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด แล้วออกมาตราการเฉพาะเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจทำให้ตลาดล้มเหลวในอนาคต (Market failure) หรือออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบระดับการแข่งขันก่อนที่จะมีการควบรวมกิจการในลักษณะที่อาจนำไปสู่การกีดกันหรือมีลักษณะครอบงำตลาด หรือแม้แต่การกำกับดูแลด้านอัตราค่าบริการที่ระบุในแนวกว้างให้ใช้ราคาที่สะท้อนต้นทุน (Cost-based pricing) อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้เกิดการเข้าใช้บริการอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลในรูปแบบนี้มีต้นทุนที่สูงจากผู้กำกับดูแลเองที่ต้องศึกษาอย่างรอบคอบในการออกหลักเกณฑ์ต่างๆ เพราะอาจไปกระทบสิทธิต่อผู้ประกอบการบางราย (Asymmetric regulation) และทำให้ผู้ที่ถูกกำกับดูแลมีต้นทุนจากการถูกกำกับที่สูงขึ้น

2.1) การกำกับดูแลการแข่งขันด้านอัตราค่าบริการ

การกำกับดูแลการแข่งขันด้านอัตราค่าบริการที่เหมาะสมกับบริการสาธารณะ เช่น โทรคมนาคม ประปา ไฟฟ้า ฯลฯ มีลักษณะไม่แตกต่างจากการกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการอื่นๆ ที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์เช่นเดียวกัน คือ ยึดตามต้นทุน (Cost-based pricing) โดยเฉพาะการยึดตามต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal cost) อย่างไรก็ตาม กรณีของตลาดโทรคมนาคมจะประกอบด้วยต้นทุนร่วม (Joint cost) และต้นทุนทั่วไป (Common cost) การกำหนดราคาโดยอิงตามต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal cost) ไม่อาจเป็นไปได้ เพราะจะเกิดปัญหาผู้ให้บริการที่ไม่สามารถมีรายได้เพียงพอมาชดเชยสิ่งที่ตนลงทุนไป ดังนั้นการกำหนดราคาในตลาดโทรคมนาคมจึงนำแนวคิดตามหลักความยืดหยุ่นผกผัน (Inverse elasticity rule) หรือที่เรียกว่า การกำหนดราคาแบบ Ramsey² ซึ่งขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่นของสินค้าแต่ละชนิดและการสร้างความแตกต่างจากคู่แข่งในตลาด เช่น การกำหนดราคาให้ต่างกัน (Price Discrimination) คือ กำหนดราคาเป็นตามกลุ่มของลูกค้า (รายได้) และระดับความพึงพอใจหรือรสนิยมของลูกค้า โดยอาจแบ่งเป็นประเภทที่สอง (Second - Degree Price Discrimination) และการตั้งราคาประเภทที่สาม (Third -Degree Price Discrimination) การตั้งราคาแบบ Peak-load Pricing การตั้งราคาแบบ Two-Part Tariff และการขายสินค้า Bundling

การกำหนดระดับอัตราค่าบริการสำหรับผู้ให้บริการถือเป็นหน้าที่ในการทำงานของโครงสร้าง

² กำหนดราคาแบบ Ramsey เป็นการกำหนดที่เสนอว่าบริการที่มีเส้นอุปสงค์ไม่ยืดหยุ่น (service with inelastic demand) ควรกำหนดอัตราที่สูงกว่าบริการที่มีเส้นอุปสงค์ที่ความยืดหยุ่นกว่า (more elastic demand)



อัตราค่าบริการ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวเรียกว่า เป็นการออกแบบค่าธรรมเนียมหรือการออกแบบ อัตราค่าบริการ โดยเป็นอัตราที่อ้างอิงความสัมพันธ์ ระหว่างราคาบริการซึ่งก็คือค่าธรรมเนียมในการใช้ บริการนั่นเอง ในบางสถานการณ์ ผู้กำกับดูแลอาจ จะไม่ต้องกำกับดูแลโครงสร้างราคา เช่น สถานการณ์ ที่วัตถุประสงค์ในการตั้งราคาของผู้ให้บริการเป็นไป ตามกฎเกณฑ์ของผู้กำกับดูแล และสถานการณ์ที่ วิธีการในการกำกับดูแลมีจำกัด และการกำกับดูแล ด้านโครงสร้างราคาไม่มีความสำคัญ

สำหรับแนวทางการกำกับดูแลด้านอัตรา ค่าบริการโทรคมนาคมซึ่งมีลักษณะเดียวกันกับ บริการสาธารณะอื่น สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลโดยใช้อัตราผลตอบแทนจาก การลงทุน (Rate of Return) และการกำกับดูแลที่ สามารถสร้างแรงจูงใจ (Incentive regulation)^๖ โดยที่ การกำกับดูแลโดยใช้เครื่องมืออัตราผลตอบแทนจาก การลงทุน (Rate of return regulation) เป็นวิธีการ กำกับดูแลอัตราค่าบริการที่เน้นถึงอัตราผลตอบแทน (Rate of return) เป็นสำคัญ โดยผู้กำกับดูแลจะกำหนด อัตราค่าบริการที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายและ การลงทุนของผู้ประกอบการ จากการคิดคำนวณ อัตราค่าบริการที่มาจากอัตราผลตอบแทน (Rate of return) ของผู้ประกอบการที่ควรจะได้รับนั้น เป็นวิธี การกำกับดูแลที่สร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ ในการลงทุนในกิจการสาธารณูปโภค (Capital attraction goal)

ส่วนการกำกับดูแลอัตราค่าบริการแบบ เพดานราคา (Price cap regulation) นั้น เป็นการ กำกับดูแลให้ผู้ประกอบการในการเพิ่มประสิทธิภาพ (Supply-side efficiency goal) โดยองค์กรกำกับดูแล สามารถกำหนดตัวแปรต่างๆ เช่น ราคาขั้นสูง

(Price cap regulation) ไม่ให้ผู้ประกอบการตั้งราคา สูงกว่านี้ โดยอนุญาตให้ราคาปรับตัวตามอัตรา เงินเฟ้อ (CPI หรือ RPI) และค่า X (หรือ X factor) ซึ่งเป็นค่าที่กำหนดการปรับประสิทธิภาพในการ ดำเนินงานนั้น คือ ราคาสามารถปรับขึ้นได้ตาม อัตราเงินเฟ้อ แต่ต้องปรับตัวลดลงตามค่า X ด้วย เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเพิ่มประสิทธิภาพและ ลดต้นทุน อย่างไรก็ตาม วิธีการกำกับดูแลแบบนี้ ไม่ได้ส่งเสริมให้ผู้ให้บริการใช้บริการสาธารณะอย่าง ประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด (Demand-side efficiency goal) เนื่องจากผู้ประกอบการสามารถเพิ่ม ยอดปริมาณการใช้บริการได้ก็จะสามารถเพิ่ม รายรับและกำไรของตนเองได้ในที่สุด

2.2) การกำกับพฤติกรรมที่สะท้อนต่อการแข่งขัน

สำหรับการกำกับดูแลด้านพฤติกรรมต่อ การแข่งขัน มีเครื่องมือในการกำกับดูแลที่หลากหลาย อาทิเช่น กฎหมาย กฎเกณฑ์ ประกาศ รวมไปถึงการ ออกใบอนุญาต เป็นต้น เครื่องมือในการกำกับดูแล (Regulatory instruments) เหล่านี้ จะขึ้นอยู่กับรูปแบบ หรือโครงสร้างด้านกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยทั่วไปแล้วประโยชน์หรือผลที่ได้จากเครื่องมือ ดังกล่าว คือ ใช้ในการตัดสินใจนโยบายที่ใช้ในการ กำกับดูแล แก้ไขปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่างๆ ที่อยู่ ภายใต้ขอบเขตของการกำกับดูแล ซึ่งกฎหมายและ กฎระเบียบเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกิจการ โทรคมนาคม ซึ่งการที่มีกฎหมายและกฎระเบียบที่มี ความชัดเจน โปร่งใส และบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติ ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการผู้ให้บริการภายใน ประเทศ ผู้บริโภค รวมถึงส่งผลต่อความเชื่อมั่น ด้านการลงทุนทั้งของนักลงทุนภายในประเทศและ นักลงทุนชาวต่างชาติ

กรณีของประเทศไทยที่มี กทช. เป็นผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม ได้ออกหลักเกณฑ์และประกาศ กทช. ว่าด้วยการแข่งขันหลายฉบับ นับตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา ได้แก่ ประกาศ กทช. เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548 ได้กำหนดลักษณะของโครงข่ายกิจการโทรคมนาคมและบริการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะโครงข่ายและบริการตามหลักการทางวิศวกรรม ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ประกาศ กทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ประกาศ กทช. เรื่อง นิยามตลาด และขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นประกาศในการพิจารณากำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง (Relevant market) โดยพิจารณาจากบริการที่ทดแทนกันได้ในตลาด และการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้การติดตามสภาพการแข่งขันสามารถดำเนินการได้โดยพิจารณาภายในขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องกัน และประกาศ กทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2552 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขัน เป็นต้น

2.3) สภาพการแข่งขันภายหลังจากมีการกำกับดูแล

ผลที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันย่อมทำให้ราคาลดลง มีการพัฒนาคุณภาพของสินค้า ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการมีทางเลือกมากขึ้น และมีการพัฒนา

นวัตกรรมรวมถึงการลงทุนอย่างรวดเร็ว^{vi} แต่ผลจากการแข่งขันมีหลักเกณฑ์การประเมินที่หลากหลายและแตกต่างกัน ดังนั้น OECD จึงได้จำแนกตัวชี้วัดด้านการแข่งขันว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) โครงสร้างตลาด (Market Structure) ได้แก่ ส่วนแบ่งและแนวโน้มของตลาดและอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด 2) พฤติกรรมการแข่งขันผู้ผลิต (Supplier behavior) ซึ่งผู้กำกับดูแลต้องจำแนกพฤติกรรมการแข่งขัน (Competitive conduct) และพฤติกรรมการกีดกันคู่แข่ง (Exclusionary conduct) ออกจากกัน เนื่องจากพฤติกรรมการแข่งขัน (Competitive conduct) ถือเป็นพัฒนาตลาดบริการโทรคมนาคมให้มีการแข่งขันและนำไปสู่การได้รับประโยชน์ส่วนรวมสูงสุด แต่กรณีของพฤติกรรมการกีดกันคู่แข่ง (Exclusionary conduct) ถือเป็นพฤติกรรมที่อาจเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาด และนำมาซึ่งการลดและจำกัดการแข่งขันลงได้ 3) พฤติกรรมผู้บริโภค (Consumer behavior) ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภค ความสามารถในการใช้ออกาสทางตลาด การกีดกันที่ก่อให้เกิดต้นทุนในการเปลี่ยน (Switching costs) และอำนาจในการซื้อของผู้บริโภค และ 4) ผลได้ของผู้บริโภค (Consumer benefits) ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้บริโภคทั้งทางด้านราคาและคุณภาพของบริการ^{vii}

แม้ว่าการประเมินด้านการแข่งขันจะมีหลากหลาย แต่ตัวชี้วัดที่สำคัญและสามารถนำมาพิจารณาระดับความเข้มงวดในการกำกับดูแลในแต่ละตลาดได้ก็คือ โครงสร้างตลาดที่มีการพิจารณาเปรียบเทียบส่วนแบ่งทางการตลาด และระดับการกระจุกตัว และรายได้เฉลี่ยต่อเลขหมายของบริการดังนี้



ก. ส่วนแบ่งทางการตลาดและระดับการ กระจุกตัว

เมื่อพิจารณาส่วนแบ่งทางการตลาดและระดับการกระจุกตัวในบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ได้แก่ บริการโทรศัพท์ประจำที่ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ตารางที่ 1) พบว่า การแข่งขันในตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่มีลักษณะการแข่งขันที่ต่ำและมีอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดสูง สังเกตเห็นได้ข้อมูลของระดับการแข่งขันตั้งแต่ก่อนมีการออกมาตรการส่งเสริมการแข่งขัน ณ สิ้นปี 2549 จนถึง ณ สิ้นปี 2552 ผู้ครอบครองส่วนแบ่งตลาด (Market share) สูงสุดคือ TOT มีส่วนแบ่งทางการตลาดเพิ่มขึ้น (53.33% ในปี 2549 เพิ่มขึ้นเป็น 57.56% ในปี 2552) แต่ผู้ให้บริการรายอื่น ซึ่งได้แก่ True และ TT&T มีส่วนแบ่งทางการตลาดลดลง นอกจากนี้ ระดับการกระจุกตัวของตลาดด้วยการวัดจากดัชนี Hefindahl-Hirschman Index (HHI) พบว่า มีระดับสูงขึ้น เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ณ สิ้นปี 2549 ค่าดัชนี HHI เท่ากับ 4,000 ค่าดัชนีดังกล่าวต่ำกว่า ณ สิ้นปี 2552 ที่อยู่ระดับ 4,271 นั้นหมายถึง ตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่มีส่วนแบ่งการตลาดกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำตลาดค่อนข้างมาก

ระดับการแข่งขันในตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ณ สิ้นปี 2552 เทียบกับก่อนการออกมาตรการส่งเสริมการแข่งขันของ กทช. ในปี 2549 พบว่า มีระดับการแข่งขันที่สูงขึ้น โดยผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนทั้งสิ้น 6 ราย คือ (1) AIS (2) DTAC (3) TRUE Move (4) DPC (5) HUTCH

(6) THAI Mobile มี AIS เป็นผู้ให้บริการที่มีส่วนแบ่งตลาดมากที่สุด แต่มีแนวโน้มของส่วนแบ่งตลาดลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผู้ให้บริการอันดับ 3 และ 4 ของประเทศคือ TRUE Move และ CAT-HUTCH มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มสูงขึ้น สำหรับผู้ให้บริการรายอื่น ได้แก่ DTAC DPC และ THAI Mobile มีส่วนแบ่งตลาดอยู่ในลักษณะค่อนข้างทรงตัว ทำให้สามารถพิจารณาได้ถึงระดับการแข่งขันของตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีระดับที่สูงขึ้น สอดคล้องกับส่วนแบ่งตลาดของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยที่ ณ สิ้นปี 2549 ค่าดัชนี HHI อยู่ที่ 3,631 ลดลงมาอยู่ที่ระดับ 3,362 ณ สิ้นปี 2552 แสดงว่า ตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นหรือมีการกระจุกตัวลดลง

สำหรับการแข่งขันในตลาดอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีผู้ให้บริการรายใหญ่อยู่ 3 ราย ที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงสุดในกลุ่มผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและมีบริษัทในเครือที่ให้บริการทั้งในตลาดค้าส่งบริการควบคู่กับตลาดค้าปลีกบริการ ซึ่งได้แก่ TOT, True internet และ TT&T ss (3BB) จากข้อมูลเปรียบเทียบส่วนแบ่งตลาดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงรายใหญ่ ณ สิ้นปี 2549 เทียบกับ ณ สิ้นปี 2552 พบว่า มีการเปลี่ยนผู้นำตลาดบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจาก TRUE internet ณ สิ้นปี 2549 เป็น TOT ณ สิ้นปี 2552 สำหรับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอีกรายคือ TT&T SS ก็มีส่วนแบ่งตลาดเพิ่มขึ้นเช่นกัน แสดงถึงระดับการแข่งขันที่มีระดับที่สูงขึ้น สอดคล้องกับค่าดัชนี HHI ซึ่งเดิม ณ สิ้นปี 2549 อยู่ที่ 3,576 ลดลงมาอยู่ที่ระดับ 3,271 ณ สิ้นปี 2552

ตารางที่ 1 : ส่วนแบ่งตลาดในบริการโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่
และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง
รายบริษัท ณ สิ้นปี 2549 เปรียบเทียบกับ ณ สิ้นปี 2552

	Market share	ปี 2549	ปี 2552	การเปลี่ยนแปลง	
บริการโทรศัพท์ ประจำที่	TOT	53.33%	57.56%	↑	ค่าการกระจุกตัว สูงขึ้น
	TRUE	29.13%	26.54%	↓	
	TT&T	17.54%	15.89%	↓	
	HHI	4,000	4,271		
บริการโทรศัพท์ เคลื่อนที่	AIS	48.41%	43.51%	↓	ค่าการกระจุกตัว ลดลง มีระดับการแข่งขัน สูงขึ้น
	DTAC	30.47%	29.80%	↓	
	TRUE Move	18.89%	23.96%	↑	
	CAT - HUTCH	1.81%	2.58%	↑	
	DPC	0.25%	0.12%	↓	
	Thai Mobile	0.18%	0.03%	↓	
HHI	3,631	3,362			
บริการอินเทอร์เน็ต ความเร็วสูง	TOT	30.89%	41.54%	↑	ค่าการกระจุกตัว ลดลง มีระดับการแข่งขัน สูงขึ้น
	TRUE internet	49.23%	30.08%	↓	
	TT&T SS (3BB)	10.47%	23.79%	↑	
	Others	9.41%	4.60%	↓	
	HHI	3,576	3,271		

ที่มา : สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กทข.

ข. รายได้เฉลี่ยต่อเลขหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนที่จะออก
มาตรการกำกับดูแลด้านการแข่งขันตั้งแต่ปี 2549
กับปี 2552 พบว่า รายได้เฉลี่ยต่อเลขหมายของ
บริการที่ผู้ให้บริการได้รับลดลงในทั้ง 3 บริการ
(ตารางที่ 2) ซึ่งสาเหตุในการลดลงมีองค์ประกอบที่
แตกต่างกัน โดยกรณีของบริการโทรศัพท์ประจำที่
รายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่อเลขหมาย (Average Revenue

Per Usage: ARPU) เดิมในปี 2549 อยู่ที่ 383 บาท/
เลขหมาย/เดือน ลดลงมาอยู่ที่ 305 บาท/เลขหมาย/
เดือน สาเหตุในการลดลงดังกล่าว มาจากกรณี
พฤติกรรมของผู้ใช้บริการซึ่งปรับเปลี่ยนจากการ
ใช้บริการจากบริการโทรศัพท์ประจำที่มาเป็นบริการ
โทรศัพท์เคลื่อนที่หรือบริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต
(Voice over IP: VoIP) ซึ่งต่างจากกรณีของบริการ
โทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่มีสาเหตุการลดลงของรายได้



เฉลี่ยต่อเดือนของผู้ให้บริการนั้นเป็นผลมาจากการแข่งขันทางด้านราคาที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2549 - 2552 และส่งผลให้ราคาค่าบริการลดลง ผู้ใช้บริการสามารถเข้าใช้บริการได้อย่างทั่วถึง สำหรับของบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ที่แม้ว่าจะมีรายได้ต่อเลขหมายลดลง แต่ก็มิได้เป็นเพราะถูกบริการอื่นทดแทน หรือการแข่งขันทางด้านราคาที่เกิดขึ้น แต่กลับเป็นเพราะเน้นการแข่งขันทางด้านคุณภาพ โดยเฉพาะการเพิ่มความเร็วอินเทอร์เน็ต

โดยอาจแตกต่างกันบ้างในส่วนของบริการเสริมและการขายบริการโทรศัพท์ประจำที่ควบคู่กับบริการอื่น รวมทั้งตลาดต้องมีการแข่งขันกับตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ค่อนข้างสูง จึงเป็นการยากที่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งจะมีอำนาจในการกำหนดราคาหรือมีอำนาจทางการตลาดสูงกว่ารายอื่นๆ

ตารางที่ 2 : รายได้เฉลี่ยต่อเลขหมายในบริการโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ณ สิ้นปี 2549 เปรียบเทียบกับ ณ สิ้นปี 2552

บริการ	ARPU (บาท/เลขหมาย/เดือน)		
	ปี 2549	ปี 2552	
บริการโทรศัพท์ประจำที่	383	305	ทั้ง 3 บริการมีรายรับเฉลี่ยต่อเลขหมายที่ลดลง
บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่	338	256	
บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง	728	721	

ที่มา : สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา, สำนักงาน กทช.

กล่าวโดยสรุป แม้ตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่จะมีระดับการกระจุกตัวเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งค่าดังกล่าวจะสะท้อนได้ว่าการแข่งขันลดลง อย่างไรก็ตามก็ยังไม่อาจจะสามารถสรุปได้ว่า กทช. จำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลด้านการแข่งขันในตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่ เพราะจากรายได้เฉลี่ยจากเลขหมายที่ลดลงกลับสะท้อนว่ามีสาเหตุมาจากบริการอื่นทดแทนกอบรับในตลาดโทรศัพท์ประจำที่ลักษณะสินค้าและบริการของผู้ให้บริการไม่แตกต่างกันมากนัก

สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งมีระดับการกระจุกตัวของตลาดลดลงรวมทั้งรายรับเฉลี่ยต่อเลขหมายที่ลดลง มีผลมาจากการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรมชาติภายหลังการออกมาตรการส่งเสริมการแข่งขัน ซึ่งมีนัยยะสำคัญทำให้ตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่แข่งขันกันสูงขึ้น ได้ส่งผลดีต่อผู้บริโภคที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพมากขึ้นด้วยอัตราค่าบริการที่ลดลง เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการเติบโตในอุตสาหกรรม นอกจากนี้ การที่ กทช.



กำลังจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่สาม ก็จะเป็นปัจจัยสำหรับที่ทำให้อุตสาหกรรมและบริการภาคโทรคมนาคมมีการพัฒนาในระดับสากล และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น

ส่วนบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงที่มีได้เน้นการแข่งขันทางด้านราคา แต่มีการปรับคุณภาพด้านความเร็วอินเทอร์เน็ต รวมถึงรายการส่งเสริมการขายอื่นๆ การดำเนินการเหล่านี้ส่งผลดีต่อผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายย่อย จะพบว่า มีส่วนแบ่งทางการตลาดที่ลดลง ซึ่งอาจเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านการตลาด รวมทั้งเสียเปรียบจากข้อจำกัดด้านโครงข่ายที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ได้ครอบคลุมไว้แล้ว ทั้งนี้ การจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการให้บริการโครงข่ายสายแบบแยกส่วน (Local Loop Unbundling) เพื่อให้ผู้ให้บริการรายย่อยเกิดสถานะที่เหมาะสมต่อการเข้าถึงโครงข่ายในระดับค้าส่งในประเทศ และเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยพัฒนาการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมของประเทศไทยได้ สำหรับการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมแบบ LLU กทท. จำเป็นต้องมีการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องรูปแบบของการเข้าถึงคู่สายโทรศัพท์ ขอบเขตอัตราค่าบริการ และอีกในหลายประเด็นเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ร่วมกัน (collocation) โดยข้อบังคับในการกำกับดูแลสำหรับการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมรูปแบบต่างๆ ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ช่วยในการพัฒนาตลาดโทรคมนาคมในประเทศไทยให้เป็นตลาดที่มีการแข่งขันทางการค้ามากขึ้น

3. การกำกับดูแลเพื่อให้เกิด “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ”

กิจการโทรคมนาคมที่มีการพัฒนาขึ้นมาจากสภาพแวดล้อมของการผูกขาด มีความพยายามให้มีการแข่งขันภายในตลาดจากการเปิดเสรีด้านการแข่งขัน แต่ยังคงมีความกังวลว่าผู้ให้บริการรายเดิมหรือผู้มีโครงข่ายเป็นของตนเองจะสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดของตนแม้ว่าจะมีการเปิดเสรีแล้วก็ตาม การใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวย่อมแสดงถึงความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market Failure) รูปแบบหนึ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแลป้องกันไม่ให้เกิดพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน โดยการออกกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ และให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม นอกเหนือจากการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมการแข่งขันแล้ว การกำกับดูแลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ถือเป็นสิ่งสำคัญเช่นเดียวกัน

ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในมุมมองเศรษฐศาสตร์ คือ เพื่อสร้างประสิทธิภาพสามประการ ได้แก่ (1) ประสิทธิภาพในการจัดสรร (Allocative Efficiency) คือ สถานการณ์ที่ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจถูกใช้ไปยังกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการใช้ทรัพยากรนั้นๆ (2) ประสิทธิภาพทางเทคนิค (Technical Efficiency) อาจเรียกว่า Internal Efficiency หรือ Product Efficiency คือ การรักษาระดับต้นทุนให้ต่ำที่สุดสำหรับทุกระดับคุณภาพของผลผลิตสินค้าและบริการ และ (3) ประสิทธิภาพเชิงพลวัต (Dynamic Efficiency) เกิดขึ้นเมื่อนวัตกรรมในสินค้า (Product Innovation) และนวัตกรรมในการผลิตสินค้า (Production Innovation) เกิดขึ้นในอัตราที่เหมาะสมที่สุด โดยระดับที่เหมาะสมจะเกิดขึ้นเมื่อต้นทุนส่วนเพิ่มที่ใช้ในการพัฒนาและ



การสร้างนวัตกรรมนั้นๆ เท่ากับมูลค่าส่วนเพิ่มที่ได้จากนวัตกรรมแต่ละชนิด^{viii}

การสร้างความสมดุลในการจัดสรรทรัพยากรโทรคมนาคมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้มีผู้ขายรายใดรายหนึ่งคงสถานะเป็นผู้ขายที่มีอำนาจเหนือผู้ขายรายอื่น และอุตสาหกรรมแสดงลักษณะความมีประสิทธิภาพในทุกประเภท ส่วนหนึ่งถือได้ว่าประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงเฉพาะเรื่องราคาเท่านั้น ยังคงคำนึงถึงด้านการให้บริการสิ่งแวดล้อม และการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง ซึ่งมักจะกล่าวถึงมาตรการพื้นฐานสำหรับการพิจารณาในด้านสังคม เกี่ยวกับคุณภาพของบริการ และปัญหาทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องนำดุลยพินิจหรือดำเนินนโยบายตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่สำหรับมิติทางด้านสังคมจากความต้องการใช้บริการโทรคมนาคมนั้น ซึ่งควรเป็นนโยบายที่มีประกาศหรือกำหนดออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามแผนการควรมีความโปร่งใส เพราะการเข้าถึงการให้บริการอย่างทั่วถึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งของประชาชน โดยเฉพาะในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ อย่างรวดเร็วย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคมทั้งในด้านบวกและในด้านลบ (Externality) การที่สังคมสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมจำเป็นจะต้องมีความสามารถในการเรียนรู้ในการเข้าถึงข้อมูล (access to knowledge) ซึ่งกรอบในการกำกับดูแลสำหรับคุณภาพของบริการควรให้ความสำคัญกับผู้บริโภค สามารถควบคุมคุณภาพได้โดยจากผู้ให้บริการ และผู้กำกับดูแลมีความสามารถในการวัดมาตรฐานของคุณภาพควรขึ้นอยู่กับความสมดุลระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์

3.1) ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency)

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คำนึงถึงประโยชน์ต่อสังคมสูงสุดในการบริหารและจัดสรรทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชนนั้น ถือเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากทรัพยากรทางด้านโทรคมนาคมล้วนแล้วแต่เป็นทรัพยากรที่ใช้หรือจัดสรรแล้วหมดสิ้นไป (ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Efficiency) ถือเป็นสถานการณ์ที่ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจถูกใช้ไปยังกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สุดจากการใช้ทรัพยากรนั้นๆ) หากเมื่อใดก็ตามที่ผู้ขายใช้อำนาจเหนือตลาดอาจก่อให้เกิดการสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจการจัดสรรทรัพยากรไปใช้อย่างไม่เหมาะสม เพราะผู้ผลิตอาจมีการจำกัดจำนวนผลผลิตเพื่อเพิ่มกำไร ทำให้ทรัพยากรที่ควรถูกใช้ในตลาดดังกล่าวถูกนำไปใช้ในการผลิตสินค้าอื่นที่ให้มูลค่าทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า

ที่ผ่านมา กทช. ได้ดำเนินงานบริหารจัดการทรัพยากรโทรคมนาคม ทั้งคลื่นความถี่ เลขหมายโทรคมนาคม และวงโคจรดาวเทียม ฯลฯ ให้แก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับเทคโนโลยีใหม่ เพื่อรองรับความต้องการใช้งานทั้งในเชิงพาณิชย์และด้านความมั่นคงของรัฐ ในส่วนของการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม กทช. ได้จัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมทั้งที่ใช้ในโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่และโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ตลอด 4 ปีที่ผ่านมาเป็นจำนวน 18 และ 96 ล้านเลขหมาย ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดการบริการจัดสรรคลื่นความถี่และเลขหมาย ดังนี้



ก. การบริหารคลื่นความถี่ และการจัดสรรคลื่นความถี่

จากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 62 และมาตรา 63 กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วม ประกอบด้วย กทช. และ กสช. ทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ การจัดสรรคลื่นความถี่ การจัดทำหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ การตรวจสอบและเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่ เป็นต้น ซึ่ง กทช. ได้ดำเนินการบริหารคลื่นความถี่และจัดสรรคลื่นความถี่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม^๙ สรุปได้ดังนี้

- การจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ การจัดทำร่างแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อรอที่จะดำเนินการร่วมกับ กสช. ในด้านการบริหารคลื่นความถี่สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และนอกจากนี้ ได้จัดทำแผนความถี่วิทยุสำหรับใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรคลื่นความถี่ตามอำนาจหน้าที่ของ กทช. ในส่วนของกิจการโทรคมนาคมที่สอดคล้องกับตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ และเป็นไปตามหลักสากลในข้อบังคับวิทยุระหว่างประเทศของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ และได้เห็นชอบในหลักการแผนความถี่วิทยุกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 (International Mobile Telecommunication :IMT) ความถี่วิทยุ 1920 - 1980/2110 - 2170 MHz และความถี่วิทยุ 2010 - 2025 MHz

- การจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อ กิจการเฉพาะกิจและความมั่นคงของรัฐ ได้จัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเฉพาะกิจซึ่งไม่ใช่กิจการเชิงพาณิชย์ เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการให้บริการของภาครัฐ การสนับสนุนกิจการที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การป้องกันประเทศ การกุศลสาธารณประโยชน์ การพัฒนาสังคมและชุมชน ทั้งในส่วนของกิจการวิทยุสมัครเล่น กิจการวิทยุภาคประชาชน กิจการวิทยุภาครัฐ

- การจัดสรรคลื่นความถี่เชิงพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคม การจัดสรรคลื่นความถี่ และการมีกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับบริการโทรคมนาคมที่หลากหลาย ทันสมัย และเหมาะสมกับความต้องการใช้งาน กทช. ได้จัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 (IMT หรือ 3G and beyond) นอกจากนี้ ยังได้จัดทำแผนความถี่วิทยุกิจการสื่อสารไร้สายความเร็วสูง (Broadband Wireless Access: BWA) เพื่อทดลองหรือทดสอบการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และส่งเสริมเทคโนโลยีใหม่ๆ ให้เกิดขึ้นภายในประเทศก่อนการจัดทำแผนความถี่วิทยุสำหรับใช้งานต่อไป

- การกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ กทช. กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ให้มีการใช้งานอย่างคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด และปราศจากการรบกวนกัน



ข. การจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม
 เลขหมายโทรคมนาคมถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญ และเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในอุตสาหกรรมการให้บริการโทรคมนาคม การเกิดขึ้นของการบริการใหม่ๆ และการแข่งขันได้ทำให้หมายเลขโทรคมนาคม มีนัยสำคัญในมิติทางเศรษฐศาสตร์ แผนบริหารจัดการหมายเลขจะช่วยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อผู้บริโภคที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพมากขึ้นด้วยอัตราค่าธรรมเนียมที่ลดลง เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการเติบโตในอุตสาหกรรมความล่าช้าในการจัดสรรเลขหมายหรือการจัดสรรเลขหมายจำนวนน้อย มีผลให้การบริหารจัดการทำได้ยาก และเป็นอุปสรรคในการแข่งขันในธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญในการส่งเสริมการแข่งขัน ยังรวมถึงการที่ผู้บริโภคต้องเปลี่ยนเลขหมายที่ใช้ เมื่อต้องการเปลี่ยนผู้ให้บริการ

ในประเทศไทยการจัดสรรเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้มีการเพิ่มเลขหมายจาก 9 หลัก เป็น 10 หลัก เนื่องจากมีเลขหมายไม่พอเพียงกับความต้องการใช้ ทำให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีทรัพยากรโทรคมนาคมใช้งานได้อย่างเหมาะสม และเพียงพอต่อความต้องการในระยะยาว สำหรับการจัดสรรของ กทช. ในการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมของไทยให้สอดคล้องกับแผนเลขหมายโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดการใช้งานทรัพยากรเลขหมายโทรคมนาคมอย่างเหมาะสม และเป็นประโยชน์สูงสุดโดยข้อมูล ณ สิ้นปี 2552 กทช. ได้ทำการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม ทั้งสิ้นประมาณ 114.83 ล้านเลขหมาย คิดเป็นอัตราการเปิดให้บริการ (Efficiency use) ประมาณ 66.38% (จากตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 : การจัดสรรเลขหมาย ณ สิ้นปี 2552

หน่วย : ล้านเลขหมาย

	จำนวนเลขหมายที่ได้รับจัดการ	จำนวนเลขหมายที่ใช้จริง	อัตราการเปิดให้บริการ (efficiency use) (%)
โทรศัพท์เคลื่อนที่	96.36	68.49	71.08
โทรศัพท์ประจำที่	18.47	7.73	41.85
รวม	114.83	76.22	66.38

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลสถิติและวิจัยเศรษฐกิจโทรคมนาคม สำนักงาน กทช.

3.2) ประสิทธิภาพเชิงพลวัต (Dynamic Efficiency)

นอกเหนือจากการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม สามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจากการกำกับดูแลแล้ว การพัฒนาและส่งเสริมในภาคอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่นำไปสู่นวัตกรรมใหม่อย่างเหมาะสม และศักยภาพของตลาด (Potential Market) บริการโทรคมนาคม โดยเฉพาะศักยภาพในการเข้าถึง ถือเป็นสิ่งสำคัญที่บอกถึงประสิทธิภาพในเชิงพลวัต (Dynamic Efficiency) หรือประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นระยะยาวจากการกำกับดูแล การพัฒนานวัตกรรมใหม่ หรือการลงทุนในภาคโทรคมนาคม ย่อมทำให้มีผู้ใช้บริการที่มากขึ้นอย่างทั่วถึง หรือมีอัตราการเข้าถึงบริการที่สูงขึ้น สะท้อนถึงการนำนวัตกรรมใหม่ที่ได้จากการส่งเสริมอุตสาหกรรมมาพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

ก. การพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมและบริการด้านโทรคมนาคม

บทบาทในการกำกับดูแลเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมและบริการด้านโทรคมนาคมของไทยนั้น ยังถือว่าอยู่ระหว่างการเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดการวิจัยและพัฒนาเนื่องจากที่ผ่านมามีประเทศไทยเป็นผู้ใช้เทคโนโลยีจากประเทศพัฒนาแล้ว นอกจากนี้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในปัจจุบัน ยังจำกัดอยู่เฉพาะทางด้านเทคโนโลยีอุปกรณ์โทรคมนาคมเท่านั้น ขณะที่ประเทศไทยพัฒนาแล้วเริ่มขยับไปสู่การวิจัยเทคโนโลยีที่ครอบคลุมทางด้านบริการ ดังจะเห็นได้จากเทคโนโลยี Cloud computing ที่จะเกิดขึ้นในโครงข่ายเทคโนโลยียุคหน้า (NGN) ซึ่งเป็นเทคโนโลยี

ที่มุ่งเน้นปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ ประมวลผลข้อมูล ประเด็นในเรื่องเทคโนโลยีจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดศักยภาพในการแข่งขัน และศักยภาพในการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศ โดยประเทศที่เป็นผู้ส่งออกเทคโนโลยีย่อมได้เปรียบประเทศที่เป็นผู้บริโภคเทคโนโลยีในที่สุด สำหรับบุคลากรที่มีทักษะด้านโทรคมนาคมโดยตรงมีจำนวนเพียง 20,000 คนเท่านั้น ถือว่าค่อนข้างน้อย และยังขาดการส่งเสริมด้านบุคลากรในอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ทำให้นอกจากไทยจะขาดแคลนจำนวนแรงงานแล้วยังขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพอีกด้วย ถ้าการผลิตแรงงานคุณภาพในประเทศยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของอุตสาหกรรม อาจทำให้ไทยมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาแรงงานคุณภาพภายในประเทศเพิ่มขึ้นหรือนำแรงงานจากต่างประเทศมาทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน

การลงทุนทางด้านโทรคมนาคมของไทยค่อนข้างน้อย เนื่องจากองค์ประกอบสำคัญหลายส่วน โดยเฉพาะผู้ให้บริการรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ครอบครองโครงข่ายหลักของประเทศ แต่จำเป็นต้องขออนุมัติการลงทุนจากรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ทำให้เกิดความล่าช้าในการลงทุน และมีผลต่อความล่าช้าของการใช้เทคโนโลยีภายในประเทศอย่างไรก็ตาม จากความชัดเจนในการแปรสัญญา BTO ให้เป็นใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 2G และความคืบหน้าในการเปิดประมูลคลื่นความถี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G ทำให้แผนการลงทุนของภาคเอกชนเริ่มมีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับทิศทางเทคโนโลยีของไทยเป็นไปตามสากลทั้งการใช้งานด้าน IP-based และการสื่อสารความเร็วสูง พิจารณาได้จากแผนการลงทุน



Fiber to the X (FTTx) และการจับตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ 3G ของผู้ให้บริการรัฐวิสาหกิจเป็นแรงผลักดันให้มีการลงทุนที่เพิ่มขึ้นตามเทคโนโลยีใหม่หรือนวัตกรรมที่เพิ่มขึ้นมา

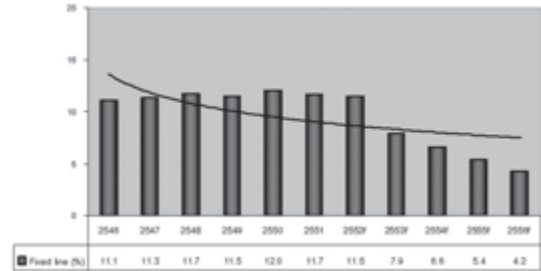
ข. ศักยภาพตลาดบริการโทรคมนาคม

(Potential market)

แม้ว่าในปัจจุบันการพัฒนาและส่งเสริมภาคโทรคมนาคมของไทยเพิ่งเริ่มต้น แต่จากแนวโน้มเทคโนโลยีใหม่หรือนวัตกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ถือเป็นแนวทางที่ดีที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว เมื่อพิจารณาศักยภาพตลาดบริการโทรคมนาคมของไทยในแต่ละบริการแล้วนั้นพบว่ามีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่มีอัตราส่วนประชากรต่อจำนวนเลขหมาย (Fixed line penetration rate) ในช่วงปี 2546 - ปี 2551 ในลักษณะทรงตัวอยู่ในช่วง 11 - 12% แต่เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของศักยภาพของตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่ (Potential market) จนถึงปี 2556 พบว่ามีแนวโน้มของศักยภาพลดลงเรื่อยๆ โดยในปี 2556 มีอัตราส่วนประชากรต่อจำนวนเลขหมายมีแนวโน้มลดลงมาอยู่ที่ 4.2% เท่านั้น (แผนภาพที่ 2)

สังเกตได้ว่า แม้จะมีการเปิดเสรีทางด้านโทรคมนาคม และมีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ก็ได้ทำให้แนวโน้มของศักยภาพตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่เพิ่มขึ้นสาเหตุหลักมาจากการทดแทนทางด้านราคาของและความสามารถในการใช้ได้ในทุกพื้นที่ของบริการประเภทอื่น

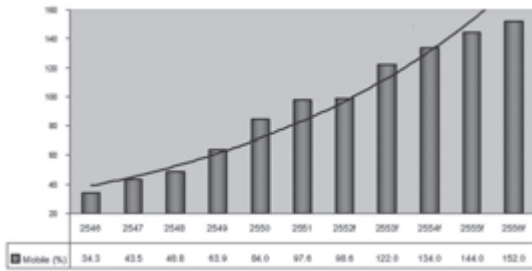
แผนภาพที่ 2 : ศักยภาพของตลาดบริการโทรศัพท์ประจำที่ปี 2546 - 2556



ที่มา : สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กทช.
 f จากการศึกษาการณโดย Business Monitor International (2552)

ในกรณีของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีอัตราส่วนประชากรต่อจำนวนเลขหมาย (Mobile penetration rate) แบบก้าวกระโดด โดยก่อนการก่อตั้งในปี 2546 อยู่ที่ 34.3% เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 97.6% ในปี 2551 โดยมีแนวโน้มของศักยภาพของตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Potential market) เพิ่มขึ้นต่อเนื่องไปจนถึงปี 2556 อันเนื่องจากการวางแผนขยายโครงข่ายและแนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคตโดยเฉพาะบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในยุคที่ 3 (3G) ของบริษัทผู้ให้บริการ รวมไปถึงแนวโน้มของอัตราค่าบริการที่ลดลง โดยในปี 2556 มีอัตราส่วนประชากรต่อจำนวนเลขหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสูงมาอยู่ที่ 152% (แผนภาพที่ 3)

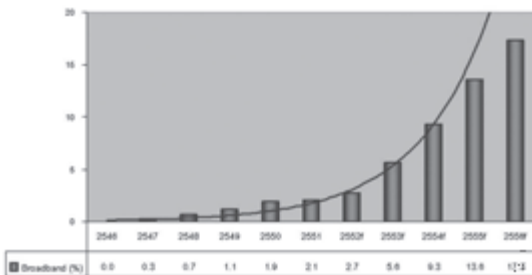
แผนภาพที่ 3 : ศักยภาพของตลาดบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ปี 2546 - 2556



ที่มา : สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กทข.
f จากการคาดการณ์โดย Business Monitor International (2552)

สำหรับศักยภาพของตลาดบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจากอัตราส่วนประชากรต่อจำนวนผู้ลงทะเบียนใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในปี 2546 อยู่ที่เพียง 0.02% เพิ่มขึ้นมาเป็นอยู่ที่ประมาณ 2.1% ในปี 2551 แม้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ยังไม่มาก แต่มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงมากขึ้นเรื่อยๆ มีศักยภาพของตลาด (Potential market) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แบบก้าวกระโดด โดยคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 17.3% ในปี 2556 (แผนภาพที่ 4)

แผนภาพที่ 4 : ศักยภาพของตลาดบริการ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงปี 2546 - 2556



ที่มา : สำนักพัฒนานโยบายและกฎกติกา สำนักงาน กทข.
f จากการคาดการณ์โดย Business Monitor International (2552)

การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้บริการ WiMAX ในอนาคต จะส่งผลให้เกิดความต้องการและกระตุ้นอัตราการใช้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และขยายจำนวนประชากรผู้ใช้อินเทอร์เน็ตให้เพิ่มมากขึ้น รวมถึงหลักเกณฑ์ของ กทข. เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม จากการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตประเภท NIX และ IIG และการออกมาตรการการแข่งขัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการใช้โครงข่ายสายแบบแยกส่วน (Local Loop Unbundling) ที่ต้องการเปิดตลาดบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ผู้ให้บริการรายย่อยสามารถเข้ามาให้บริการแข่งขันกับผู้ให้บริการรายใหญ่ และเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ใช้บริการได้

4. สรุป

การกำกับดูแลในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ มีหลักการสำคัญเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการทั้งด้านราคาและพฤติกรรม โดยที่ผ่านมา กทข. ในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของไทย ได้มีการออกเครื่องมือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน ได้แก่ นโยบาย กฎเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยได้รวมถึงกฎเกณฑ์กำกับดูแลการแข่งขันทั้งก่อนและหลังที่จะมีพฤติกรรมในลักษณะกีดกันการแข่งขัน (Ex-ante and Ex-post regulation) นอกจากนี้ ยังมีกฎเกณฑ์ในเรื่องของการเชื่อมต่อโครงข่ายที่เป็นธรรมกับทั้งผู้เช่าใช้โครงข่ายและผู้ให้บริการโครงข่าย และกฎเกณฑ์ควบคุมในลักษณะการควบรวมกิจการที่นำไปสู่การลดการแข่งขัน เพื่อเพิ่มการแข่งขันในการให้บริการเพิ่มสูงขึ้น ผู้บริโภคก็ย่อมได้รับประโยชน์จากคุณภาพการบริการที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน



สำหรับการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ที่ผ่านมากทช. มีการดำเนินการจัดสรรทรัพยากรโทรคมนาคม โดยเฉพาะคลื่นความถี่วิทยุและเลขหมายโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นมาในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมใหม่ในภาคโทรคมนาคม เพื่อนำไปสู่ศักยภาพทางการตลาดด้านการเข้าถึงการใช้บริการซึ่งจำเป็นต้องมองถึงผลระยะยาว ถือเป็นโอกาสสำหรับผู้บริโภคจากทุกพื้นที่ที่จะสามารถเข้าถึงและใช้บริการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการในอดีตให้น้อยลง

นอกจากนั้น การพัฒนาเทคโนโลยีที่มีการหลวมรวมในปัจจุบันนำไปสู่การพัฒนาภาคบริการที่เป็นโครงข่ายโทรคมนาคมในยุคหน้า ซึ่งได้ส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างบริการโทรคมนาคมทั้งบริการสื่อสารทางเสียงและบริการสื่อสารข้อมูลไม่มีความชัดเจนอีกต่อไป การให้บริการในลักษณะดังกล่าวนำมาซึ่งความได้เปรียบสำหรับผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของโครงข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ และอาจทำให้เกิดการผูกขาดในรูปแบบใหม่ในการให้บริการเกิดขึ้น รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่อย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด กทช. ในฐานะผู้กำกับดูแลจำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบและเครื่องมือในการกำกับดูแล รวมถึงต้องมีการพิจารณากฎหมายและกฎระเบียบในปัจจุบันที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี รวมถึงมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อรองรับถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- i George J. Stigler. “The theory of economic regulation”. The University of Chicago. 1971.
- ii Baldwin, Robert, and Martin Cave, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Oxford: Oxford University Press, 1999, Chapters 2-3.
- iii สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. การกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องในกิจการโทรคมนาคม, บทที่ 2 ความจำเป็นและรูปแบบการกำกับดูแลการแข่งขันสำหรับกิจการโทรคมนาคม. หน้า 63 - 71. 2553.
- iv International Telecommunication Union (ITU). “ICT Regulation Toolkit.” <http://itu.int/itudoc/gs/promo/bdt/flyer/87876.pdf>.
- v ฐิติ สิริสุนทร. “การกำกับดูแลอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศไทย: บทวิเคราะห์และทางเลือก”. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ 24. ฉบับที่ 3. กันยายน 2549.
- vi OECD. “Regulatory Reform in the Telecommunication Industry”. 2002.
- vii OECD. “Indicators for the Assessment of Telecommunications Competition”. 2003.
- viii Jamison, Mark A., Sanford Berg, and Liangliang Jiang. Analyzing Telecommunications Market Competition: A Comparison of Cases.” Public Utility Research Center, University of Florida. 2008.
- ix สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. รายงานสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ประจำปี 2552. 2553.



014





ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม ภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล

ผู้บริหารระดับต้น

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

บทนำ

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Services หรือ GATS) เป็นข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศสำคัญฉบับหนึ่ง ในบรรดาข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับอื่นเป็นผลมาจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงนี้ใช้เวลากว่า 7 ปี จึงสามารถสรุปปิดรอบลงได้ โดยมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 และทำให้เกิดการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) ตามข้อตกลงมาเรกาซึ่งว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและข้อตกลงอื่นอันเป็นผลจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย รวมทั้งกำกับดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีและข้อผูกพันต่างๆ ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าวให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

บริการโทรคมนาคมเป็นสาขาบริการหนึ่งที่มีการเจรจาในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และถือว่าเป็นสาขาบริการที่มีความสำคัญมากสาขาหนึ่ง โดยจะเห็นได้จากประเทศสมาชิกมากกว่า 108 ประเทศได้ตกลงทำข้อผูกพันการค้าบริการโทรคมนาคมภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการดังกล่าว โดยข้อผูกพันในระยะแรกช่วงของการเจรจาอุรุกวัยปี ค.ศ. 1986 - 1994 ส่วนใหญ่ข้อผูกพันเป็นบริการเสริม โดยประเทศสมาชิกยินยอมให้มีการจัดตั้งบริษัทโทรคมนาคมรายใหม่เพื่อให้บริการโทรคมนาคมในตลาดหรืออนุญาตให้มีการให้บริการข้ามพรมแดนได้มากขึ้น และในช่วงหลังการเจรจาอุรุกวัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 - 1997 ซึ่งมีการเจรจาว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (BTN) ส่งผลให้ประเทศสมาชิกเริ่มเปิดเสรีในบริการโทรคมนาคมพื้นฐานมากขึ้นเรื่อยๆ จากข้อมูลขององค์การการค้าโลกพบว่าประเทศสมาชิกกว่า 99 ประเทศได้ทำข้อผูกพันเปิดเสรีในบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน และอีกจำนวน 82 ประเทศสมาชิกก็ยอมรับเอกสารอ้างอิง (reference paper) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของข้อผูกพันภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ



ทั้งนี้ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

ส่วนแรกคือ กรอบข้อตกลง (framework of general obligation and principle) ซึ่งบังคับกับประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกทั้งหลาย และใช้บังคับกับการให้บริการทุกรูปแบบที่จัดขึ้นในเขตแดนของประเทศสมาชิก หลักการทั่วไปของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการแบ่งออกได้เป็น 6 หมวดได้แก่ ขอบเขตและคำนิยาม พันธกรณีและข้อบังคับทั่วไป ข้อผูกพันเฉพาะ การเปิดเสรีตามลำดับ บทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบัน และบทเฉพาะกาล

ส่วนที่สองคือ ภาคผนวก (Annex) ประกอบด้วยภาคผนวกสองภาคผนวก กล่าวคือภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม (Annex on Telecommunications) ซึ่งประกอบด้วยข้อวรรคจำนวนเจ็ดข้อที่มีพันธกรณีซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องประกันว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายของเขตแดนของตนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติและสมเหตุสมผล และภาคผนวกว่าด้วยการเจรจาโทรคมนาคมพื้นฐาน (Annex on Negotiations on Basic Telecommunications) ซึ่งมุ่งเน้นการเข้ามีส่วนร่วมของบรรดาประเทศสมาชิกในการเจรจาเปิดเสรีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานต่อหลังการเจรจาอนุภูมิภาคที่เสร็จสิ้นลง

ส่วนที่สาม คือ ตารางข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละประเทศสมาชิก (specific schedule of commitments) ประกอบไปด้วยรายการเปิดเสรีแต่ละรายบริการของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถกำหนดประเภทของสาขาบริการย่อยที่จะเปิดเสรี และกำหนดข้อจำกัดหรือ

เงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาด การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และข้อผูกพันอื่นเพิ่มเติม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ตารางข้อผูกพันเฉพาะเป็นข้อเสนอของแต่ละประเทศสมาชิกที่เสนอเปิดตลาดบริการสาขาบริการโทรคมนาคมของตนภายใต้หลักการเปิดเสรีตามลำดับ ซึ่งให้ความยืดหยุ่นแก่ประเทศสมาชิกในการเปิดเสรีบริการตามนโยบายและความพร้อมของตนเอง

ในบทความนี้ จะกล่าวถึงภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมเป็นหลัก โดยจะนำเสนอประวัติความเป็นมาและข้อความคิดพื้นฐานของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม และอธิบายหลักการของกฎหมายโทรคมนาคม พร้อมปฏิสัมพันธ์กับการเปิดเสรีและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิก โดยจะนำเสนอเรียงตามรายชื่อของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม

ประวัติการเจรจา

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade หรือ GATT) ปี ค.ศ. 1947 ครอบคลุมเฉพาะการค้าสินค้าและรูปแบบของการค้าข้ามพรมแดนเท่านั้น โดยเริ่มต้นวางกรอบการเจรจาการค้าทั่วไปนั้นให้ความสำคัญกับนิยามและสถิติ ข้อความคิดพื้นฐาน ขอบเขตของบริการ และหลักเกณฑ์และข้อกำหนดทั่วไปต่อมาในปี ค.ศ. 1989 ประเทศสมาชิกเริ่มสนใจการเปิดเสรีด้านการค้าบริการระหว่างประเทศในการประชุมรอบอุรุกวัยในปี ค.ศ. 1986 ประเทศสมาชิกตกลงจะมีการเจรจาข้อตกลงการค้าบริการระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์



สำหรับบริการโทรคมนาคมในช่วงเวลาดังกล่าว ถูกพิจารณาเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากการจัดสร้างโครงข่ายโทรคมนาคมต้องการการลงทุนในระยะแรกจำนวนมากและต้องอาศัยอำนาจรัฐในการจัดสร้างโครงข่ายโทรคมนาคม ในขณะที่ต้นทุนส่วนเพิ่มลดอย่างรวดเร็วเมื่อโครงข่ายโทรคมนาคมจัดสร้างขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวบริการโทรคมนาคมจึงได้รับการยอมรับทั่วโลกว่าเป็นสินค้าหรือบริการสาธารณะ ซึ่งได้รับการประกันให้สามารถเข้าถึงบริการได้ ดังจะเห็นได้จากบทบาทของรัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการโทรคมนาคม โดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้บริการ และรัฐเป็นเจ้าของโครงข่ายโทรคมนาคมหรือให้บริการได้เพียงรายเดียวในประเทศ ดังนั้น รัฐจึงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการให้บริการโทรคมนาคมโดยตรง การแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมแทบจะไม่ปรากฏให้เห็น เพราะสภาพแวดล้อมในด้านนโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการแข่งขันโดยเสรี กล่าวคือ โดยทั่วไป รัฐแทบทุกรัฐมักจะมีนโยบายให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานเกิดขึ้นทั่วประเทศ จึงมักจะยอมรับนโยบายการอุดหนุนข้ามบริการ และกำหนดอัตราค่าบริการในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วทั่วโลกได้เปลี่ยนบริการ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผูกขาดแบบเดิมในกิจการโทรคมนาคมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา จึงเริ่มมีการปฏิรูปหรือผ่อนคลายการกำกับดูแลสาขาบริการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน พร้อมทั้งได้ให้ความสำคัญในการกำกับดูแลในบริบทใหม่ที่เปลี่ยนแปลงจากการ

ผูกขาดมาเป็นการแข่งขันโดยเสรี เช่น มีหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ การป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบของผู้ประกอบการรายใหญ่ การประกันการเข้าถึงและได้รับการจัดสรรทรัพยากรโทรคมนาคมอย่างเป็นธรรม และการประกันความหลากหลายของบริการเป็นทางเลือกของผู้ใช้บริการ เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศสมาชิกที่มีการเริ่มปฏิรูปสาขาโทรคมนาคมภายในประเทศ เล็งเห็นว่าสาขาบริการโทรคมนาคมมีความเชื่อมโยงกันทั่วโลก และเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการสื่อสาร ข้อมูลข่าวสารที่ต้องมีความร่วมมือกันในระดับโลก ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้นำเสนอกรอบนโยบายส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลสารสนเทศในระดับโลก (Global Information Infrastructure หรือ GII) เพื่อยกระดับความสามารถในการสื่อสารทั่วโลก จึงให้ความสำคัญกับการลงทุนโดยภาคเอกชน การเปิดเสรีและการแข่งขัน การเข้าถึงการใช้โครงข่ายโทรคมนาคม การกำกับดูแลที่เหมาะสมและยืดหยุ่น และบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงเพื่อส่งเสริมการเติบโตของโครงสร้างการสื่อสารในระดับโลก แนวความคิดดังกล่าวได้รับการเจรจาในเวทีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการอย่างต่อเนื่อง เพราะแม้ว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการจะมีหลักการครอบคลุมบริการทุกประเภททุกสาขา ก็ไม่เหมาะสมที่จะบรรจุหลักการเฉพาะสาขาบริการไว้ในข้อตกลงหลักได้

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุนโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานระดับโลก ประเทศสมาชิกบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วพยายามจะพัฒนาแนวความคิดดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง จึงให้บรรจุไว้ในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ



โดยให้เป็นภาคผนวกของข้อตกลงหลักที่มีลักษณะเสริม ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1990 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยกร่างภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมและนำเสนอในเวทีการเจรจาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ แนวความคิดบางส่วนมาจากบทโทรคมนาคมของข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement หรือ NAFTA) ผนวกเข้ากับแนวคิดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลสารสนเทศในระดับโลกเป็นหลักในการพัฒนาร่างข้อเสนอดังกล่าว

นอกจากร่างข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาแล้วยังมีร่างข้อเสนอของประเทศสมาชิกอื่นอีกจำนวนห้าฉบับ ซึ่งยื่นโดยสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เกาหลี และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าข้อเสนอเหล่านี้รายละเอียดทางเทคนิคแตกต่างกัน แต่ผู้เจรจาก็มีความเห็นร่วมกันว่าการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคมสามารถใช้อำนาจเหนือตลาดในการบิดเบือนตลาดเพื่อลดหรือกีดกันการเปิดเสรีในข้อผูกพันเฉพาะในสาขาบริการโทรคมนาคมและบริการในสาขาอื่นด้วย ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นว่าเวทีในสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union หรือ ITU) ไม่สามารถพึ่งพาได้ เนื่องจากแนวทางและปรัชญาการจัดทำเอกสารหรือข้อตกลงระหว่างประเทศอิงอยู่บนแนวความคิดเดิมของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของผู้ประกอบการที่ผูกขาดของแต่ละประเทศและให้ความสำคัญกับนโยบายการอุดหนุนในการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะเป็นหลัก แนวความคิดการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมที่อิงระบบตลาดเกิดขึ้นได้ยากในเวทีดังกล่าว

ด้วยเหตุผลและสถานการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว การเจรจาตกลงภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจึงพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และในที่สุด ภาคผนวก

ว่าด้วยโทรคมนาคมก็ได้รับการยอมรับจากบรรดาประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกให้บรรจุเข้าเป็นภาคผนวกหนึ่งในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งมีผลใช้บังคับในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998

ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม

ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมประกอบด้วยข้อวรรคจำนวน 7 ข้อ เนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ มีการกำหนดสิทธิของผู้ใช้บริการ (users' rights) และสิทธิของหน่วยงานกำกับดูแล (regulators' rights) รวมทั้งความร่วมมือในทางเทคนิคของบรรดาประเทศสมาชิก

ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมมีรายละเอียดไม่มากนัก จึงอธิบายเรียงรายข้อ ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์

Recognizing the specificities of the telecommunications services sector and, in particular, its dual role as a distinct sector of economic activity and as the underlying transport means for other economic activities, the Members have agreed to the following Annex with the objective of elaborating upon the provisions of the Agreement with respect to measures affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services. Accordingly, this Annex provides notes and supplementary provisions to the Agreement.



ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีขอบเขตครอบคลุมทุกสาขาบริการ และมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการและพันธกรณีทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกสาขาบริการ การมีภาคผนวกแนบท้ายข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตให้ชัดเจนว่ามีความแตกต่างจากหลักการและพันธกรณีในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการอย่างไรรวมทั้งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างไร ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจึงได้เริ่มต้น โดยการระบุวัตถุประสงค์ของการมีภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมเกิดขึ้นเนื่องจากบรรดาประเทศสมาชิกตระหนักถึงลักษณะพิเศษเฉพาะของสาขาบริการโทรคมนาคม กล่าวคือบริการโทรคมนาคมนั้นมีสองบทบาทสำคัญที่แตกต่างกัน โดยบทบาทแรกของบริการโทรคมนาคมคือ เป็นสาขาบริการด้านเศรษฐกิจที่สำคัญสาขาหนึ่งที่มีลักษณะเด่นเฉพาะแตกต่างจากสาขาบริการอื่น ซึ่งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้จำแนกเป็นสาขาบริการหนึ่งภายใต้สาขาสื่อสาร (communication sector) และประเทศสมาชิกต้องพิจารณาเปิดตลาดในสาขาบริการโทรคมนาคม

ส่วนอีกบทบาทหนึ่งของบริการโทรคมนาคมคือ เป็นโครงสร้างพื้นฐานหลักที่สำคัญของประเทศที่ให้บริการหรืออำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ บริการโทรคมนาคมในฐานะโครงสร้างพื้นฐานจึงมีความสำคัญต่อการเติบโตของสาขาบริการอื่นๆ ด้วย เช่น กิจกรรมการเงินและการธนาคาร การท่องเที่ยว การสาธารณสุข การขนส่ง การศึกษา และธุรกิจอื่นๆ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลแทบทุกประเทศที่มีนโยบายเรื่องบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและถือว่าเป็นบริการสาธารณะ (public service)

ที่ผู้ให้บริการไม่สามารถปฏิเสธหรือหยุดการให้บริการตามอำเภอใจมิได้

จากแนวความคิดดังกล่าวประเทศสมาชิกจึงตกลงให้มีภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมขึ้นมา โดยกำหนดหลักการสำคัญเพื่อประกันสิทธิของผู้ประกอบการในธุรกิจสาขาบริการอื่นที่มีความจำเป็นต้องเข้าถึงหรือใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ดังนั้น สถานะของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมนี้จึงเป็นบทบัญญัติเสริมหรืออธิบายความของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในเรื่องบริการโทรคมนาคมเป็นการเฉพาะ และในทางกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการด้วยที่สำคัญคือภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมไม่ได้มีบทบัญญัติผูกพันในลักษณะการเข้าสู่ตลาดหรือการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (การไม่เลือกปฏิบัติของคนชาติอื่นแตกต่างจากของชาติตนเอง) จึงไม่ถูกตีความให้ประเทศสมาชิกต้องอนุญาตให้มีบริการโทรคมนาคมนอกเหนือไปจากข้อผูกพันที่ประเทศสมาชิกได้ทำไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิเปิดตลาดในกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตที่ตนเองผูกพันไว้ตามตารางข้อผูกพันเฉพาะ แต่ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจะใช้บังคับในลักษณะให้สิทธิการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการ โทรคมนาคมสาธารณะเฉพาะในสาขาบริการที่ประเทศสมาชิกได้เสนอข้อผูกพันในตารางข้อผูกพันเฉพาะแล้วเท่านั้น หากบริการใดไม่ได้ถูกผูกพันเปิดตลาดไว้ บริการดังกล่าวก็จะไม่มีสิทธิตามภาคผนวกนี้ ซึ่งคล้ายกับพันธกรณีของข้อตกลงทั่วไป ว่าด้วยการค้าบริการที่ใช้บังคับในพันธกรณีเพิ่มเติมกับข้อผูกพันเฉพาะที่ประเทศสมาชิกผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะเท่านั้น

ขอบเขตของภาคผนวก

- (a) This Annex shall apply to all measures of a Member that affect access to and use of public telecommunications transport networks and services.
- (b) This Annex shall not apply to measures affecting the cable or broadcast distribution of radio or television programming.
- (c) Nothing in this Annex shall be construed:
 - (i) to require a Member to authorize a service supplier of any other Member to establish, construct, acquire, lease, operate, or supply telecommunications transport networks or services, other than as provided for in its Schedule; or
 - (ii) to require a Member (or to require a Member to oblige service suppliers under its jurisdiction) to establish, construct, acquire, lease, operate or supply telecommunications transport networks or services not offered to the public generally.

Note: This paragraph is understood to mean that each Member shall ensure that the obligations of this Annex are applied with respect to suppliers of public telecommunications transport networks and services by whatever measures are necessary.

ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมได้กำหนดขอบเขตไว้ว่าใช้บังคับกับมาตรการทั้งหมดของประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ โดยประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องประกันว่าพันธกรณีต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามภาคผนวกนี้ใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะเท่านั้น ไม่ได้มีใช้บังคับกับกิจการด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและเคเบิลทีวี ซึ่งถือเป็นบริการโสตทัศน (audiovisual service) อันเป็นบริการสาขาหนึ่งแยกต่างหากจากเป็นบริการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ข้อยกเว้นดังกล่าวเกิดจากความกังวลของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการมีอิทธิพลหรืออคติของวัฒนธรรมต่างชาติ และเห็นว่าบริการโสตทัศน ซึ่งให้ความสำคัญกับเนื้อหาของรายการมากกว่ารูปแบบของการส่งสัญญาณสื่อสาร เหตุผลที่ต้องเขียนระบุให้ชัดเจน เพราะในปัจจุบันบริการโทรคมนาคม บริการโสตทัศน และบริการคอมพิวเตอร์มีการหลอมรวมกันในเชิงของธุรกิจและการให้บริการมากขึ้น จนกระทั่งแบ่งแยกออกจากกันยาก หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์เดิมที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นตีความว่า ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจะยกเว้นบริการโทรคมนาคมที่ให้บริการส่งสัญญาณรายการโทรทัศน์หรือวิทยุด้วยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาคำนิยาม “โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ” และ “บริการโทรคมนาคมสาธารณะ” ในข้อวรรคสามแล้ว ก็อาจตีความได้ว่าภาคผนวกโทรคมนาคมมีผลใช้บังคับกับบริการโทรคมนาคมที่ให้บริการส่งสัญญาณโทรทัศน์หรือวิทยุด้วย แต่ประเด็นนี้ยังไม่มีการหยิบยกขึ้นมาตีความในองค์การการค้าโลกอย่างเป็นทางการ จึงต้องรอความชัดเจนต่อไป



นอกจากข้อยกเว้นในเรื่องบริการโทรศัพท์แล้ว ข้อวรรคนี้สร้างความชัดเจนในแง่ที่ว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมนี้ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการด้านบริการ (service supplier) ของประเทศสมาชิกอื่นในเรื่องการเข้าถึงและใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะเท่านั้น ไม่ได้ให้หรือขยายสิทธิแก่ผู้ประกอบการด้านบริการของประเทศสมาชิกอื่นในการจัดทำ สร้าง ได้มา เช่น ดำเนินการหรือให้บริการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะและไม่ได้กำหนดพันธกรณีแก่ประเทศสมาชิกที่จะต้องจัดทำ สร้าง ได้มา เช่น ดำเนินการหรือให้บริการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมที่มีให้บริการต่อสาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจะไม่ใช่บังคับกับโครงข่ายโทรคมนาคมส่วนบุคคลและบริการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ได้ถือว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในการให้บริการโทรคมนาคม จึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ประเทศสมาชิกประกันการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมส่วนบุคคลแต่ประการใด ประเทศสมาชิกจึงมีอำนาจควบคุมและกำกับดูแลโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้พันธกรณีของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม

อนึ่ง ประเด็นที่ต้องพิจารณาตีความเพื่อกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมมีสามประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อะไรคือ “มาตรการที่มีผลกระทบ” เนื่องจากภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมกำหนดว่าประเทศสมาชิกต้องประกันว่าบรรดามาตรการทั้งหมดที่มีผลกระทบ (measures affecting) ต่อการเข้าถึงและใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะของประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม

พันธกรณีของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม โดยประเทศสมาชิกไม่สามารถกำหนดข้อยกเว้นไว้ล่วงหน้าสำหรับบางมาตรการได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการตีความขององค์คณะอุทธรณ์ในคดี EC-Bananas III (WT/DS27/AB/R, para. 220) ดังนั้นขอบเขตของพันธกรณีของประเทศสมาชิกตามภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมคือ การออกหรือกำหนดมาตรการ (measures) ของประเทศสมาชิกซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ พบว่าในมาตรา 1 วรรคหนึ่งมีข้อความคล้ายกัน แต่ใช้ถ้อยคำที่กว้างกว่าคือ กำหนดว่าข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่ใช้บังคับกับมาตรการทั้งหมดของประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ ฉะนั้น คำว่า “มาตรการ” จึงครอบคลุมถึงการกระทำของประเทศสมาชิกไม่ว่าจะเป็นรูปของกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือนโยบายของรัฐบาลในบางกรณี และหมายความรวมถึงมาตรการที่ออกโดยรัฐบาลในทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักว่าเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการเท่านั้น และจะไม่ใช่บังคับกับมาตรการที่ไม่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ ตัวอย่างของแนวทางการตีความปรากฏในคำวินิจฉัยข้อพิพาทคดี Mexico-Telecoms (WT/204/R, para. 7.276) ซึ่งประเทศเม็กซิโกอ้างว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมไม่ได้มีผลใช้บังคับครอบคลุมการเข้าถึงสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานทั้งหมด แต่มีผลใช้บังคับครอบคลุมถึงเฉพาะบริการที่ถูกกำหนดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานเป็นวิธีการสื่อสารหลักเท่านั้น ซึ่งรวมถึงบริการโทรคมนาคมเสริม คณะอนุญาโตตุลาการไม่เห็น



ด้วยข้ออ้างของเม็กซิโก โดยอธิบายว่าในวรรคสองของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมกำหนดให้ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมต้องใช้บังคับกับทุกมาตรการของประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะในทุกบริการ ซึ่งรวมถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานด้วย ประกอบกับข้อความในวรรคหนึ่งและวรรคห้าของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมไม่ได้มีข้อความที่แสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานจะถูกยกเว้นจากขอบเขตของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมแต่อย่างใด นอกจากนี้ คณะอนุญาโตตุลาการให้ข้อสังเกตว่า แม้ว่าหลายประเทศจะผูกพันบริการโทรคมนาคมพื้นฐานไว้ในปี ค.ศ. 1997 แต่ต้องไม่สับสนกับคำถามว่าบริการโทรคมนาคมเป็นหนึ่งในสาขาบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการหรือไม่ เพราะข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการไม่ได้ยกเว้นบริการโทรคมนาคมจากขอบเขตในเวลา ที่ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมพื้นฐานใช้บังคับ คณะอนุญาโตตุลาการตระหนักว่าการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐาน ข้ออ้างของประเทศเม็กซิโกอาจหมายความว่าประเทศสมาชิกสามารถยอมรับข้อผูกพันโทรคมนาคม พื้นฐานไว้ความหมายโดยการห้ามการให้บริการใดนอกเหนือจากการเรียกออกหรือเรียกเข้าโครงข่ายโทรคมนาคมภายในโครงข่ายโทรคมนาคมเดียวกันของผู้ประกอบการ หากมีการผูกพันไว้ การตีความดังกล่าวไม่สมเหตุสมผลอย่างมาก และหากประเทศสมาชิกมีเจตนาดังกล่าว จะต้องมีความชัดเจนในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม

ประเด็นที่สองคือคำว่า “การเข้าถึงและการใช้” (access to and use of) ซึ่งถือเป็นหัวใจของการกำหนดหลักเกณฑ์และพันธกรณีของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม แต่ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมกลับไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้เช่นกัน จึงต้องศึกษาในชั้นยกร่างหรือเจรจา ก็พบว่าในการยกร่างภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม ร่างข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความ “การเข้าถึงบริการขนส่งโทรคมนาคมสาธารณะ” หมายความว่าความสามารถของผู้บริโภคของประเทศสมาชิกหนึ่งในการเป็นสมาชิกบริการดังกล่าวโดยสมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องของอัตราค่าตอบแทน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เสนอให้บริการภายในหรือเข้าสู่เขตแดนของประเทศสมาชิกหนึ่ง สำหรับ “การใช้บริการขนส่งโทรคมนาคมสาธารณะ” หมายความว่าความสามารถของผู้บริโภคของประเทศสมาชิกหนึ่งในการใช้งานบริการที่ได้รับตามมาตรา 3 ของร่างภาคผนวกสำหรับการดำเนินธุรกิจภายในหรือเข้าสู่เขตแดนของประเทศสมาชิกหนึ่ง รวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรและการให้บริการที่ครอบคลุม ในขณะที่นิยามดังกล่าวไม่ได้บรรจุไว้ในภาคผนวกแต่อย่างใด ซึ่งอาจจะเกิดจากถ้อยคำดังกล่าวเป็นสิ่งที่รู้หรือทราบกันในช่วงอุตสาหกรรมอยู่แล้ว และต้องการให้พัฒนาการไปพร้อมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีโทรคมนาคมและการสื่อสารที่เปลี่ยนแปลงอยู่อย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่สาม คือ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมใช้บังคับกับโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่งข้อวรรคสามได้ให้คำจำกัดความคำว่า “บริการโทรคมนาคมสาธารณะ”



และ “โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ” ไว้ โดยอ้างอิงถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานทั้งหมด ซึ่งโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับการส่งสัญญาณข้อมูลของ ลูกค้าแบบทันทีทันใด (real time) ระหว่างสองหรือมากกว่าสองจุดปลายทางโดยไม่มีการเปลี่ยนรูปแบบ หรือเนื้อหา และมีข้อสังเกตว่าการที่ภาคผนวกให้ คำนิยามของโครงข่ายโทรคมนาคมแยกจากบริการ โทรคมนาคมสาธารณะ ทำให้ตีความได้ว่า “บริการ โทรคมนาคมสาธารณะ” ที่อยู่ภายใต้บังคับภาคผนวกนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นบริการโทรคมนาคมที่ให้บริการ บนโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะหรือโครงสร้าง พื้นฐานสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมไม่ได้มีเจตนาจะ ควบคุมหรือกำกับดูแลบริการเสริม เพราะบริการ เสริมส่วนใหญ่เป็นบริการโทรคมนาคมที่ไม่ได้ ให้บริการส่งสัญญาณแบบทันทีทันใด หรือมีการ เปลี่ยนรูปแบบหรือเนื้อหาของข้อมูลของลูกค้า

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าคำว่า “สาธารณะ” (public) ไม่ได้อ้างอิงถึงโครงข่ายโทรคมนาคมหรือ โครงสร้างพื้นฐานที่ให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าว นั้นรัฐบาลจะต้องเป็นเจ้าของเท่านั้น แต่คำว่า “สาธารณะ” ในบริบทตามภาคผนวกนี้หมายความว่า โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมที่เปิดให้บริการแก่ ประชาชนเป็นการทั่วไป ดังนั้น ในภาคผนวกว่าด้วย โทรคมนาคมใช้บังคับกับบริการโทรคมนาคมที่ เอกชนเป็นเจ้าของด้วย แต่ไม่บังคับใช้กับบริการ โทรคมนาคมที่มีใช้สาธารณะ ซึ่งให้บริการแบบปิด เฉพาะกลุ่ม (closed user group)

ในชั้นการเจรจาร่างภาคผนวกว่าด้วย โทรคมนาคมนั้น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป เสนอว่าพันธกรณีดังกล่าวควรมุ่งเน้นกับการผูกขาด ประเทศสมาชิกหลายประเทศที่ยังไม่ได้เปิดเสรี

ตลาดโทรคมนาคมไม่เห็นด้วยว่าตนเองควรจะต้อง มีพันธกรณีมากกว่าประเทศที่มีการแข่งขันแล้ว ในท้ายที่สุด ประเทศสมาชิกสามารถตกลง ประนีประนอมกันได้ โดยวางหลักการว่าภาคผนวก ว่าด้วยโทรคมนาคมควรใช้บังคับในลักษณะเป็น การทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน จะให้บริการโดยผู้มีอำนาจผูกขาดหรือโดย ผู้ประกอบการในตลาดที่มีการแข่งขันหรือไม่ เพื่อมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในแง่ของ ระดับการพัฒนาของตลาดและการแข่งขันในกิจการ โทรคมนาคม

นอกจากนี้ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมยัง ตระหนักว่าประเทศสมาชิกไม่มีความจำเป็นต้อง ออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับเสมอไปเพื่อให้เป็นไป ตามพันธกรณีตามภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม โดยเฉพาะในประเทศสมาชิกที่มีการผ่อนคลายหรือ ลดการกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคม (deregulation) ในเชิงอรรถในวรรคสองจึงกำหนดว่าประเทศสมาชิก ต้องประกันว่าพันธกรณีใช้บังคับไม่ว่ามาตรการ มีความจำเป็นหรือไม่มากกว่าโดยวิธีการที่กำหนด ตราบใดที่กลไกตลาดมีเพียงพอในการประกัน การปฏิบัติตามพันธกรณีของภาคผนวกว่าด้วย โทรคมนาคม ประเทศสมาชิกในตลาดที่มีการ ผ่อนคลายการกำกับดูแลสามารถเลือกจะงดเว้น การกำหนดภาระหน้าที่แก่ผู้ประกอบการโดยทั่วไป และอาจจัดการกับปัญหาเป็นรายกรณีก็ได้ ในทางกลับกัน มาตรการเชิงบวกอาจจำเป็นที่ ดำเนินการโดยรัฐบาลเพื่อจัดการกับผู้ประกอบการ รายใหญ่ในตลาดที่ยังไม่เปิดเสรี จึงทำให้พันธกรณี ตามภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมมีความยืดหยุ่น มากขึ้นตามระดับของตลาดและการแข่งขันใน กิจการโทรคมนาคม

คำจำกัดความ

For the purposes of this Annex:

- (a) “Telecommunications” means the transmission and reception of signals by any electromagnetic means.
- (b) “Public telecommunications transport service” means any telecommunications transport service required, explicitly or in effect, by a Member to be offered to the public generally. Such services may include, inter alia, telegraph, telephone, telex, and data transmission typically involving the real-time transmission of customer-supplied information between two or more points without any end-to-end change in the form or content of the customer’s information.
- (c) “Public telecommunications transport network” means the public telecommunications infrastructure which permits telecommunications between and among defined network termination points.
- (d) “Intra-corporate communications” means telecommunications through which a company communicates within the company or with or among its subsidiaries, branches and, subject to a Member’s domestic laws and regulations, affiliates. For these purposes, “subsidiaries”, “branches” and, where applicable, “affiliates” shall be as defined by each Member. “Intra-corporate communications” in this Annex excludes commercial or non-commercial services that are supplied to companies that are not related subsidiaries, branches or affiliates, or that are offered to customers or potential customers.
- (e) Any reference to a paragraph or subparagraph of this Annex includes all subdivisions thereof.

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมอธิบายพันธกรณีโดยการระบุประเภทของโทรคมนาคมที่ใช้บังคับมากกว่าประเภทของผู้ประกอบการที่จะถูกกำกับดูแล ดังนั้นจึงมีการกำหนดนิยามของประเภทบริการโทรคมนาคมไว้ให้มีความหมายถูกต้องตรงกันและคำจำกัดความดังกล่าวเหล่านี้ก็เป็นขอบเขตของการบังคับใช้ภาคผนวกนี้ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

คำว่า “โทรคมนาคม” (telecommunications) หมายความว่า การส่งและการรับสัญญาณโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ใดๆ ซึ่งคำนิยามดังกล่าวเป็นการให้คำนิยามทางเทคนิค ซึ่งถือว่าค่อนข้างครอบคลุมกว้างขวางและเปิดกว้างในเรื่องเทคโนโลยี โดยไม่จำกัดประเภทของเทคโนโลยีว่าจะเป็นเทคโนโลยีโทรศัพท์ประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือดาวเทียม เพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยี ทั้งนี้ จากประวัติการยกยกร่างพบว่าคำนิยามนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา ดังที่ปรากฏในกฎหมายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาเองและในมาตรา 1310 ในข้อบทว่าด้วยโทรคมนาคมของข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ

อนึ่ง นิยามคำว่า “โทรคมนาคม” มุ่งเน้นที่วิธีการ แต่ไม่ได้มุ่งเน้นที่เนื้อหาหรือข้อมูลที่ส่งหรือรับ จึงไม่ได้กำหนดว่า เนื้อหาที่ส่งสัญญาณบนโครงข่ายโทรคมนาคมหรือโดยบริการโทรคมนาคมสาธารณะจะเป็นเสียง ข้อมูล รูปภาพ หรือสิ่งใดๆ ดังนั้นนิยามของโทรคมนาคมตามภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นนิยามของสาขาบริการโทรคมนาคมที่แบ่งแยกจากสาขาบริการเสตทท์ส์และสาขาบริการอื่นๆ แต่ในการเจรจาการค้าเปิดตลาดนั้น สาขาบริการโทรคมนาคมได้รับการแบ่งย่อยลงไปอีก 14 สาขาย่อย เพื่อประโยชน์ใน



การเปิดเสรีตลาด และในการเจรจาข้อตกลงว่าด้วยบริการโทรคมนาคมพื้นฐานก็ได้มีการแบ่งบริการโทรคมนาคมออกเป็นสองประเภทหลัก คือ บริการโทรคมนาคมพื้นฐานและบริการโทรคมนาคมเสริมซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากภาคผนวกนี้

สำหรับนิยามของคำว่า “บริการโทรคมนาคมสาธารณะ” (public telecommunications transport service) หมายความว่า บริการโทรคมนาคมใดที่ประเทศสมาชิกกำหนดเป็นบริการที่ให้ต่อประชาชนหรือสาธารณะเป็นการทั่วไป จึงถือว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมค่อนข้างให้ความยืดหยุ่นและเสรีภาพในการตัดสินใจแก่ประเทศสมาชิกในการกำหนดประเภทของบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ประเทศสมาชิกอาจกำหนดประเภทบริการโทรคมนาคมสาธารณะอย่างชัดเจนหรือวางเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ ซึ่งมีนักวิชาการตีความว่าอาจกำหนดใช้บังคับเฉพาะกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ผูกขาดเท่านั้น ทั้งนี้ บริการโทรคมนาคมสาธารณะแตกต่างจากบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน (basic telecommunications) ที่หมายความรวมถึงบริการโทรคมนาคมทั้งที่เป็นสาธารณะและส่วนบุคคลที่เป็นการส่งสัญญาณข้อมูลของลูกค้าจากปลายทางหนึ่งไปยังอีกปลายทางหนึ่ง จึงต้องไม่สับสนระหว่างคำทั้งสองดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดไม่เหมือนกัน และใช้ในการตีความในคนละบริบทกัน แม้ว่าจะมีเกณฑ์พิจารณาบางประการที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ ก็ต้องพึงระลึกว่านิยามตามภาคผนวกนี้ก็แตกต่างจากประเภทบริการโทรคมนาคมตามที่กำหนดไว้ในตารางข้อมูลพันธเฉพาะด้วย

นอกจากนี้ นิยามคำว่า “บริการโทรคมนาคมสาธารณะ” ไม่ได้จำกัดว่าบริการโทรคมนาคมจะ

ต้องเป็นบริการเสียงเท่านั้น โดยอาจหมายความรวมถึงบริการข้อมูลได้ด้วย เพียงแต่การส่งสัญญาณข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นการส่งสัญญาณแบบทันทีทันใดระหว่างสองจุดหรือมากกว่าโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือเนื้อหาของข้อมูลของลูกค้าที่ปลายทาง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากการสื่อสารที่ไม่ได้เกิดขึ้นแบบทันทีทันใดหรือไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างสองจุดหรือมากกว่านั้นหรือรูปแบบหรือเนื้อหาของข้อมูลลูกค้าได้มีการเปลี่ยนแปลงย่อมไม่ครอบคลุมอยู่ภายในนิยามบริการโทรคมนาคมสาธารณะนี้ และไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อกำหนดบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง นอกจากนี้ ประเด็นถกเถียงในทางวิชาการว่าบริการอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์ผ่านอินเทอร์เน็ต (VoIP) จะอยู่ภายใต้คำจำกัดความของบริการโทรคมนาคมสาธารณะหรือไม่ เพราะในทางเทคนิคแล้ว บริการโทรคมนาคมดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบรวมทั้งอาจไม่เกิดขึ้นระหว่างสองจุดในหนึ่งโครงข่ายโทรคมนาคม ประเด็นดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้

ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมยังกำหนดนิยามคำว่า “โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ” (public telecommunications transport network) หมายความว่า โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมสาธารณะที่อนุญาตให้มีบริการโทรคมนาคมระหว่างจุดปลายทางของโครงข่ายที่ระบุไว้ ซึ่งอาจจะมากกว่าสองจุดก็ได้ ซึ่งนิยามของคำจำกัดความ ทั้งบริการโทรคมนาคมสาธารณะและโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกฎหมายโทรคมนาคมของสหรัฐอเมริกาและประเทศกลุ่มสหภาพยุโรปและใกล้เคียงกับนิยามในข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ อนึ่ง เหมือนกับ



บริการโทรคมนาคมสาธารณะ ในการตีความคำว่า “สาธารณะ” นั้นมีความหมายในลักษณะว่าโครงข่ายโทรคมนาคมที่เปิดให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งมีได้หมายความในลักษณะว่าโครงข่ายโทรคมนาคมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการให้บริการในลักษณะบริการสาธารณะแต่ประการใด คำจำกัดความ “การสื่อสารภายในบริษัท” (intra-corporate communications) หมายความว่า บริการโทรคมนาคมที่สื่อสารภายในบริษัทเดียวกัน หรือกับบริษัทลูก สำนักงานสาขา หรือบริษัทในเครือ ซึ่งจากคำนิยามนี้อาจเกิดได้สามสถานการณ์ ดังนี้ สถานการณ์แรกเป็นการสื่อสารภายในบริษัทเดียวกัน ประการที่สองเป็นการสื่อสารระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูก สำนักงานสาขา หรือบริษัทในเครือ และ ประการที่สามเป็นการสื่อสารระหว่างในกลุ่มของบริษัทลูก สำนักงานสาขา หรือบริษัทในเครือของบริษัทเดียวกัน แต่ในคำจำกัดความนี้ไม่ได้มีการให้คำจำกัดความ “บริษัทลูก” “สำนักงานสาขา” และ “บริษัทในเครือ” ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศสามารถกำหนดกรอบนิยามหรือคำจำกัดความได้เอง การสื่อสารที่ให้บริการแก่บริษัทที่ไม่ใช่บริษัทลูก สำนักงานสาขา หรือบริษัทในเครือที่เกี่ยวข้องหรือไม่ใช่บริการที่ให้แก่ลูกค้าของบริษัท โดยไม่คำนึงว่าการให้บริการดังกล่าวจะเชิงพาณิชย์หรือไม่ก็ตาม คำจำกัดความดังกล่าวค่อนข้างจะแตกต่างจาก ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ ซึ่งกำหนดว่า หากการสื่อสารที่ให้บริการไม่ใช่ในเชิงพาณิชย์แก่ลูกค้าหรือบุคคลอื่นที่มีความสำคัญต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบริษัทและมีความสัมพันธ์ทางสัญญาอย่างต่อเนื่องกับบริษัทก็ถือว่าเป็นการสื่อสารภายในของบริษัทได้

ในข้อความตอนท้ายคือข้อ (e) ไม่ได้เป็นคำนิยาม แต่เป็นการอธิบายหลักการตีความเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความว่าการอ้างอิงในบทบัญญัติของภาคผนวกนี้ต้องหมายความว่าครอบคลุมรวมถึงทุกข้อย่อยของข้อวรรคหรือข้อวรรคย่อยนั้นด้วย

ความโปร่งใส

In the application of Article III of the Agreement, each Member shall ensure that relevant information on conditions affecting access to and use of public telecommunications transport networks and services is publicly available, including: tariffs and other terms and conditions of service; specifications of technical interfaces with such networks and services; information on bodies responsible for the preparation and adoption of standards affecting such access and use; conditions applying to attachment of terminal or other equipment; and notifications, registration or licensing requirements, if any.

แม้ว่าในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการจะมีบทบัญญัติที่กำหนดพันธกรณีเรื่องความโปร่งใส (transparency) ไว้ในมาตรา 3 ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ประกาศเผยแพร่มาตรการที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการไว้แล้ว แต่ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมก็ยังคงเห็นความจำเป็นในการที่จะกำหนดพันธกรณีในเรื่องความโปร่งใสเพิ่มเติม



เป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะของกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะได้อย่างเต็มที่จึงกำหนดว่าประเทศสมาชิกต้องประกันว่าข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อการใช้งานและการใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป โดยได้กำหนดรายละเอียดประเภทของข้อมูลที่ต้องเปิดเผยไว้ มีข้อสังเกตว่าประเภทของข้อมูลที่ระบุไว้ในข้อวรรค 4 เป็นเพียงการยกตัวอย่าง เนื่องจากข้อวรรค 4 ใช้คำว่า “รวมถึง” (including) ในลักษณะที่เป็นการยกตัวอย่างมากกว่าจะเป็นการระบุนายการทั้งหมด การตีความจึงต้องตีความในเชิงการขยายความโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ตัวอย่างหรือประเภทของข้อมูลที่ผู้ให้บริการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะจะต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป มีดังนี้

- ข้อกำหนดทางเทคนิคในการเชื่อมต่อหรือการทำงานร่วมกันระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมกับบริการโทรคมนาคม
- เงื่อนไขของการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์กับโครงข่ายโทรคมนาคม
- อัตราค่าบริการ และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นของการให้บริการ
- ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค
- เงื่อนไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต

ทั้งนี้ ข้อวรรคเรื่องความโปร่งใสของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมแตกต่างจากหลักการตามมาตรา 3 ที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบ ความถี่ และระยะเวลาจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมอาจไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม รูปแบบและกรอบระยะเวลาตามมาตรา 3 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการมีขอบเขตกว้างขวางกว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องตีความว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมเป็นพันธกรณีเพิ่มเติมส่วนที่ยังขาดหรือช่องว่างของมาตรา 3 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และประเทศสมาชิกก็ยังคงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามมาตรา 3 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการด้วย กล่าวคือ ข้อมูลหรือเอกสารบางประเภท เช่น บัญชีต้นทุน แผนธุรกิจหรือการเงิน และรายละเอียดเกี่ยวกับความลับทางการค้าที่อาจมีความอ่อนไหวในทางธุรกิจและการเปิดเผยอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจอันชอบธรรม ประเทศสมาชิกไม่สามารถบังคับให้ผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ ดังนั้น พันธกรณีเรื่องความโปร่งใสของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมต้องอ่านประกอบกับกฎการเก็บรักษาความลับของมาตรา 3 ทวิที่กำหนดว่า ประเทศสมาชิกต้องไม่กำหนดให้ข้อมูลที่เป็นความลับต้องเปิดเผยต่อบุคคลอื่น เพราะอาจขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะหรือขัดต่อผลประโยชน์ทางการค้าอันชอบธรรมของบริษัทหรือผู้ประกอบการ

การเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการ โทรคมนาคมสาธารณะ

(A) Each Member shall ensure that any service supplier of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions, for the supply of a service included in its Schedule. This obligation shall be applied, inter alia, through paragraphs (b) through (f).

Note: The term “non-discriminatory” is understood to refer to most-favoured-nation and national treatment as defined in the Agreement, as well as to reflect sector-specific usage of the term to mean “terms and conditions no less favourable than those accorded to any other user of like public telecommunications transport networks or services under like circumstances”

ข้อวรรคนี้เป็นหัวใจสำคัญของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม เพราะได้วางหลักพื้นฐานสำหรับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะไว้ว่า ประเทศสมาชิกต้องประกันว่า ผู้ประกอบกิจการด้านบริการของประเทศสมาชิกอื่นได้รับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะบนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติสำหรับให้บริการ

ตามที่ระบุไว้ในตารางผูกพันเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในภาคผนวกนี้ไม่ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “การเข้าถึง” (access) และ “การใช้” (use) ไว้และยังไม่มี การตีความอย่างเป็นทางการด้วย จึงต้องตีความ ความหมายปกติ โดยจะเห็นได้ว่าถ้อยคำทั้งสอง มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกไม่ออก และต้องใช้ควบคู่กันในบริบทนี้ เพราะโดยทั่วไป การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคม หมายความว่า การใช้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นผลผลิต ของโครงข่ายโทรคมนาคม หรือเป็นโอกาสที่ได้รับ ประโยชน์จากบริการที่เกิดจากการใช้โครงข่าย โทรคมนาคม ดังนั้น การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคม จึงไม่ได้สะท้อนถึงการเชื่อมต่อกับโครงข่าย โทรคมนาคมในทางกายภาพแต่เป็นการเข้าถึง เพื่อใช้บริการโทรคมนาคม การเข้าถึงและการใช้ โครงข่ายโทรคมนาคม จึงเป็นกระบวนการสิ่งเดียวกัน หรือมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพียงแต่ลำดับของขั้นตอน แตกต่างกัน การใช้โครงข่ายโทรคมนาคมได้จำเป็นต้องเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมก่อน ฉะนั้น การเข้าถึงโครงข่ายและบริการโทรคมนาคม จึงเป็น องค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญของการใช้โครงข่าย หรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่งตัวอย่างที่เป็น รูปธรรมของการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายหรือ บริการโทรคมนาคมสาธารณะปรากฏในข้อวรรค 5 (b) แต่จะสังเกตว่าเนื้อความเน้นประเด็นหรือเกณฑ์ การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นหลักเพราะ การใช้บริการโทรคมนาคมเป็นผลผลิตที่ต่อเนื่อง มาจากการเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคม

ความมุ่งเน้นของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม คือ การวางกรอบการกำกับดูแลมาตรการของ ประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ



เพื่อประกันการเปิดตลาดและการให้บริการตามที่ประเทศสมาชิกนั้นผูกพันตามตารางข้อผูกพันเฉพาะเกิดขึ้นได้โดยไม่ติดขัดหรือล้มเหลวจากข้อจำกัดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ ข้อวรรคนี้จึงได้บัญญัติในลักษณะที่ให้สิทธิในการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่งในคดีพิพาท Mexico-Telecoms คณะอนุญาโตตุลาการระบุองค์ประกอบสำคัญของสิทธิพื้นฐานไว้ว่าการเข้าถึงและการใช้ตามบทบัญญัตินี้ต้องให้แก่ (๑) ผู้ประกอบกิจการใดของประเทศสมาชิกอื่นใด (๒) โดยให้บริการและโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ (๓) สำหรับการให้บริการที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ และ (๔) บนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งจะอธิบายในรายละเอียดต่อไป

องค์ประกอบแรก ผู้ประกอบกิจการด้านบริการใดของประเทศสมาชิกอื่นใด (any service supplier of any other member) มีความหมายที่กว้างมากโดยระบุถึงบุคคลใดที่อาจได้รับสิทธิในการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะดังกล่าว โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นผู้ประกอบกิจการที่ให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้น และอาจเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมหรือผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมก็ได้ ผู้ประกอบกิจการด้านบริการในสาขาอื่นที่มีสิทธิดังกล่าว รวมทั้งอาจเป็นผู้ประกอบการที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบันหรือผู้ที่มีศักยภาพหรือประสงค์จะให้บริการในอนาคตหรือวางแผนที่จะเข้าสู่ตลาด ซึ่งตามเงื่อนไขนี้มีสองปัจจัย คือ

ประการแรกคือ สาขาบริการที่ผู้ประกอบการประสงค์จะให้บริการเป็นสาขาหนึ่งที่ประเทศสมาชิกเจ้าบ้านผูกพันไว้ และ

ประการที่สองคือ ผู้ประกอบกิจการด้านบริการควรมาจากประเทศสมาชิกอื่นนอกเหนือจากประเทศเจ้าบ้าน

องค์ประกอบที่สอง การให้บริการและโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ ได้อธิบายไว้แล้วว่าหมายถึงโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมที่เปิดให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป โปรดดูในเรื่องคำจำกัดความ

องค์ประกอบที่สาม การให้บริการที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ หมายความว่าถึงพันธกรณีในการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะมีผลใช้บังคับกับประเภทบริการที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงผูกพันในตารางข้อผูกพันเฉพาะเท่านั้น ตัวอย่างคือ ผู้ประกอบการของประเทศสมาชิก ก. สามารถอ้างสิทธิที่ได้รับประกันตามภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมในประเทศสมาชิก ข. ที่ได้ผูกพันพันธกรณีสาขาการเงินไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ดังนี้ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจึงเป็นเสมือนพันธกรณีเสริมในตารางข้อผูกพันเฉพาะโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าประเทศสมาชิก ข. จะได้ทำข้อผูกพันเฉพาะในสาขาโทรคมนาคมไว้หรือไม่ แต่หากประเทศสมาชิก ข. ทำข้อผูกพันเฉพาะในสาขาการเงินไว้ แม้ไม่ได้ทำข้อผูกพันเฉพาะในบริการโทรคมนาคม ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมก็ให้สิทธิแก่ผู้ประกอบกิจการการเงินแก่ผู้ประกอบการของประเทศสมาชิก ก. ในการเข้าถึงหรือใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะที่ได้มีการให้บริการในประเทศสมาชิก ข.

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า สิทธิของผู้ประกอบกิจการเกิดขึ้นเมื่อใด ในคดีพิพาท Mexico-Telecoms คณะอนุญาโตตุลาการอธิบายว่า ไม่ได้หมายความว่าพันธกรณีตามข้อวรรค 5 (a) หรือสิทธิในการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะจะเกิด



ทันทีทันใดเมื่อประเทศสมาชิกได้ผูกพันบริการใดไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ เพราะบทบัญญัติในข้อวรรค 5 (e) (iii) อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดเงื่อนไขของการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะในลักษณะว่าจะต้องได้รับอนุญาตตามข้อผูกพันในตารางข้อผูกพันเฉพาะก่อนก็ได้

องค์ประกอบที่สี่ บนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เนื่องจากพันธกรณีตามข้อวรรคนี้ขยายหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discriminatory) ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่อิงมาจากหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favoured-nation treatment) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) แต่พันธกรณีในข้อวรรคนี้กำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะกับสาขาบริการโทรคมนาคม ซึ่งมีลักษณะพิเศษ โดยกำหนดในรายละเอียดของเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าจะต้องไม่มีกาให้หรือเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้ใช้บริการรายอื่นของโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะภายใต้สภาพการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

ในองค์ประกอบนี้ยังหลักการกฎหมายระหว่างประเทศสองหลักการ คือ หลักการ “ไม่เลือกปฏิบัติ” (non-discriminatory) และหลักการ “สมเหตุสมผล” (reasonable) ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาข้อจำกัดหรือเงื่อนไขสำหรับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

ความหมายของหลักการไม่เลือกปฏิบัติค่อนข้างมีความชัดเจน โดยมีการให้ความชัดเจนเพิ่มเติมในเชิงอรรถ ซึ่งระบุว่า “การไม่เลือกปฏิบัติ”

หมายความรวมถึง พันธกรณีดังนี้

ประการแรก พันธกรณีการประติบัติต่อคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) ที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการว่าประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อบริการและผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นทันทีและไม่มีเงื่อนไขโดยไม่น้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อบริการและผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นใด หลักการดังกล่าวเป็นพันธกรณีทั่วไป ประเทศสมาชิกมีพันธกรณีในการปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการโดยไม่คำนึงว่าประเทศสมาชิกอื่นจะมีผูกพันตนไว้ในตารางผูกพันเฉพาะไว้อย่างไร โดยปกติหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งใช้บังคับกับมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกเท่านั้น แต่ในกิจการโทรคมนาคมรัฐบาลของประเทศสมาชิกมักจะมีการมอบอำนาจในการควบคุมหรือกำกับดูแลไปให้กับผู้ประกอบการที่รัฐเป็นเจ้าของ ดังนั้นหากผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่ได้รับมอบอำนาจควบคุมหรือกำกับดูแลดังกล่าวก็ต้องถือว่าผูกพันตามพันธกรณีตามข้อวรรค 5 ของภาคผนวกด้วย

ประการที่สอง พันธกรณีปฏิบัติเยี่ยงคนชาติตามมาตรา 17 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการกำหนดว่าประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อบริการและผู้ประกอบการของประเทศสมาชิกอื่นไม่ด้อยกว่าที่ปฏิบัติต่อบริการและผู้ประกอบการของตนเองซึ่งไม่เหมือนกับพันธกรณีปฏิบัติเยี่ยงคนชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง กล่าวคือหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติใช้บังคับกับประเทศสมาชิกที่ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะในแต่ละสาขาบริการ ฉะนั้นพันธกรณีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอาจผ่านเงื่อนไขและข้อจำกัดตามที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะตามภาคผนวกโทรคมนาคมนั้น มาตรการที่มี



ผลกระทบต่อการใช้งานและใช้โครงข่ายและบริการ โทรคมนาคมสาธารณะ หลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ ต้องให้อย่างเต็มที่ในบริการที่ระบุไว้ในตาราง ข้อผูกพันเฉพาะ ดังนั้น พันธกรณีการประติบัติเยี่ยงคนชาติจะสูงกว่าที่พบในมาตรา 17 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

ประการที่สาม เพื่อสะท้อนความพิเศษเฉพาะของสาขาโทรคมนาคม ในเชิงอรรถได้กำหนดการใช้เฉพาะสาขาของการไม่เลือกปฏิบัติเพราะการอ้างถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไม่น้อยกว่าที่ปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการอื่นใดของโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะที่คล้ายคลึงกันภายใต้สถานการณ์คล้ายคลึงกัน ดังนั้น พันธกรณีไม่เลือกปฏิบัติไม่ได้ถูกจำกัดต่อสถานการณ์ว่าหากผู้ใช้บริการเป็นผู้ให้บริการของบริการที่คล้ายคลึงกัน แทนที่ไม่ว่าบริการดังกล่าวที่มีการให้บริการ ตราบเท่าที่ใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะภายใต้สถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งการปฏิบัติไม่น้อยไปกว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ให้แก่ผู้ใช้บริการอื่น ซึ่งถือว่าเป็นนวัตกรรมใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับพันธกรณีไม่เลือกปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการซึ่งใช้บังคับกับบริการที่คล้ายคลึงกัน หรือผู้ประกอบการที่คล้ายคลึงกัน พันธกรณีประติบัติเยี่ยงคนชาติที่กว้างนี้สะท้อนถึงบทบาทสองสถานะของสาขาโทรคมนาคม

คำถามหนึ่งเกี่ยวกับข้อวรรคนี้คือพันธกรณีไม่เลือกปฏิบัติจะตีความขยายไปยังผู้ประกอบการภายในประเทศด้วยหรือไม่ ซึ่งมีนักวิชาการบางคนโต้แย้งว่า หากประเทศสมาชิกเลือกปฏิบัติต่อคนชาติของตนภายในประเทศต่อกว่าที่ปฏิบัติต่อคนชาติอื่นอาจเป็นข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติประเทศสมาชิกไม่ค่อยจะปฏิบัติต่อผู้ประกอบการ

ภายในประเทศต่อกว่าผู้ประกอบการต่างประเทศ แม้ว่าจะไม่มีพันธกรณีทางกฎหมายตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและภาคผนวกโทรคมนาคมที่ห้ามประเทศสมาชิกมิให้กระทำการดังกล่าว แต่กรณีดังกล่าวในทางปฏิบัติเกิดขึ้นได้น้อยและไม่มีเหตุผลเพียงพอที่ประเทศสมาชิกจะกำหนดนโยบายดังกล่าว

หลักสมเหตุสมผล

คำว่า “สมเหตุสมผล” ไม่ได้มีความหมายที่ชัดเจนและไม่ได้ถูกให้คำจำกัดความไว้ในภาคผนวก ดังนั้น คณะอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาท Mexico-Telecoms ตีความว่าเนื่องจากการไม่เลือกปฏิบัติระบุนโยบายของการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรคมนาคมในแง่ของความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการรายอื่นที่เป็นผู้ใช้บริการหรือโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ ในขณะที่ภาคผนวกใช้กับทั้งกรณีของการใช้และการเข้าถึง คำว่าสมเหตุสมผลจึงหมายความว่ารวมถึงพันธกรณีที่มากไปกว่าเงื่อนไขเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ แม้ว่าในวรรค 2.2 (b) ในเอกสารอ้างอิงได้กำหนดหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่สะท้อนต้นทุนบนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล (cost-oriented interconnection on reasonable terms and conditions) ซึ่งก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมีความหมายในการทำงานเดียวกับข้อวรรค 5 (a) ของภาคผนวกฯ เนื่องจากไม่สามารถอ้างอิงถึงอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เพราะภาคผนวกโทรคมนาคมใช้บังคับกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะทุกรายในขณะที่เอกสารอ้างอิงกำกับดูแลเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ (major supplier) เท่านั้น ดังนั้น คำถามเกี่ยวกับคำว่าสมเหตุสมผลอาจครอบคลุมถึงการกำหนดอัตราค่าบริการของการใช้และการเข้าถึงโครงข่ายและบริการโทรคมนาคม



สาธารณะ ซึ่งในประเด็นคำถามว่าอัตราค่าตอบแทนอะไรที่สมเหตุสมผล คณะอนุญาโตตุลาการเริ่มต้นโดยอธิบายว่าอัตราค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากการเข้าถึงและใช้บริการหรือโครงข่ายโทรคมนาคมอาจยังคงสมเหตุสมผล แม้ว่าโดยทั่วไปอัตราค่าบริการจะสูงกว่าอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ต้องสะท้อนต้นทุนตามเกณฑ์ของข้อวรรค 2.2 (b) ของเอกสารอ้างอิงของเม็กซิโก

ทั้งนี้ อาจไม่มีความจำเป็นสำหรับประเทศสมาชิกในการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมสำหรับผู้ประกอบการรายใหญ่ในการให้บริการที่เรียกเก็บค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่อิงต้นทุนในเอกสารอ้างอิง คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาว่าอัตราค่าบริการที่สมเหตุสมผลคืออะไร จึงไม่มีความจำเป็นในการกำหนดจุดอย่างละเอียดว่าอัตราค่าตอบแทนการเข้าถึงและใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะอาจหยุดความสมเหตุสมผล ในท้ายที่สุดคณะอนุญาโตตุลาการสรุปว่าอัตราค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเกินอัตราสะท้อนต้นทุนโดยมีส่วนต่างมากและมีพฤติกรรมในการกำหนดอัตราเดียวกันเพื่อกีดกันการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น อัตราค่าตอบแทนดังกล่าวจึงไม่สมเหตุสมผล

นอกจากนี้แล้ว ในข้อวรรค 5 ประโยคสุดท้ายที่ระบุว่าความสัมพันธ์กับข้อวรรคย่อยอื่น โดยระบุว่าพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะต้องใช้บังคับตั้งแต่ข้อวรรค 5 (b)-(f) ซึ่งกำหนดหลักการและรายละเอียดย่อย ในลักษณะที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและต้องอ้างอิงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อวรรค 5 (b)-(f) ต้องอยู่บนหลักการสมเหตุสมผลและไม่เลือกปฏิบัติตาม

หลักการของข้อวรรค 5 (a) ด้วย ในคดีพิพาท Mexico-Telecoms คณะอนุญาโตตุลาการระบุไว้ชัดเจนว่าพันธกรณีตามข้อวรรค 5 (a) ต้องใช้บังคับควบคู่ไปพร้อมกับข้อวรรค 5 (b)-(f) ทั้งนี้ จะพิจารณาพันธกรณีข้อใดข้อหนึ่ง โดยไม่พิจารณาข้ออื่นมิได้ ดังนั้น การอ่านข้อวรรคนี้ต้องอ่านข้อวรรคย่อยทุกข้อประกอบกัน ไม่สามารถอ่านแยกแต่ละข้อวรรคออกจากกันได้ มิฉะนั้น จะได้ความหมายที่ไม่สมบูรณ์

สิทธิของผู้ใช้บริการ

- (b) Each Member shall ensure that service suppliers of any other Member have access to and use of any public telecommunications transport network or service offered within or across the border of that Member, including private leased circuits, and to this end shall ensure, subject to paragraphs (e) and (f), that such suppliers are permitted:
- (i) to purchase or lease and attach terminal or other equipment which interfaces with the network and which is necessary to supply a supplier's services;
 - (ii) to interconnect private leased or owned circuits with public telecommunications transport networks and services or with circuits leased or owned by another service supplier; and
 - (iii) to use operating protocols of the service supplier's choice in the supply of any service, other than as necessary to ensure the availability of telecommunications transport networks and services to the public generally.



สำหรับข้อวรรค 5 (b) เป็นการกำหนดรายละเอียดของข้อวรรค 5 (a) โดยกำหนดว่าแต่ละประเทศสมาชิกต้องประกันว่าผู้ประกอบการบริการของประเทศสมาชิกอื่นใดสามารถเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะที่เสนอให้บริการภายในหรือข้ามเขตแดนของประเทศตน ดังนั้น ข้อวรรคนี้มักถูกเรียกว่าเป็นข้อวรรคที่ให้สิทธิแก่ผู้ใช้บริการ (user's right) กล่าวคือ ประเทศสมาชิกต้องประกันว่าผู้ประกอบการด้านบริการของประเทศสมาชิกอื่นในฐานะผู้ใช้บริการโทรคมนาคมมีสิทธิเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะได้ตามที่กำหนดไว้ และพันธกรณีดังกล่าวใช้บังคับกับบริการโทรคมนาคมสาธารณะที่จัดให้มีทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่น บริการโทรศัพท์พื้นฐาน บริการโทรสาร บริการวงจรเช่าเอกชน และยังมีหมายความรวมถึงบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศไม่ว่าจะผ่านโครงข่ายทางสายเคเบิลใต้ทะเล หรือดาวเทียม

ในข้อวรรค 5 (b) กำหนดประเภทของการเข้าถึงและใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะไว้ โดยกำหนดให้ผู้ใช้บริการโทรคมนาคมมีสิทธิหรือได้รับอนุญาตในการเข้าถึงหรือใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ดังนี้

- (1) ซื้อหรือเช่าและติดตั้งอุปกรณ์ลูกข่ายหรืออุปกรณ์อื่นที่ทำงานประสานกับโครงข่ายโทรคมนาคมและมีความจำเป็นในการให้บริการของผู้ประกอบการนั้น
- (2) เชื่อมต่อวงจรเช่าเอกชนหรือวงจรเช่าของตนเองกับโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะหรือกับวงจรเช่าหรือเป็นเจ้าของโดยผู้ประกอบการอื่น

(3) ใช้โปรโตคอลสำหรับการดำเนินงานตาม queuing ที่ผู้ประกอบการประสงค์เองในการให้บริการใดๆ นอกเหนือจากที่จำเป็นในการประกันโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะที่ให้บริการต่อสาธารณะเป็นการทั่วไป

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในอดีต ผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่มีอำนาจผูกขาดมักจะจำกัดการเข้าถึงและใช้อุปกรณ์ลูกข่ายปลายทาง โดยมักจะกำหนดให้ซื้ออุปกรณ์ลูกข่ายจากตนเองหรือตามประเภทที่ตนเองกำหนด ซึ่งบ่อยครั้งมักจะมีราคาสูงเกินอย่างไม่สมเหตุผล ข้อวรรค 5 (b) ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการด้านบริการในฐานะผู้ใช้บริการโทรคมนาคมมีสิทธิเลือกที่จะซื้อหรือเช่าอุปกรณ์ลูกข่ายได้ด้วยตนเอง เช่น เครื่องโทรศัพท์และแฟกซ์ เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดนี้อิงมาจากแนวความคิดในกฎหมายสหรัฐอเมริกา ในคดี Hush-A-Phone Corp. V. FCC (238 F.2d 266 (D.C. 1956)) และคำวินิจฉัย Carterphone (13 F.C.C. 2d 420 (1968))

ดังนั้น ขอบเขตของการบังคับใช้ข้อย่อยนี้ น่าจะมุ่งเน้นที่อุปกรณ์ของผู้ใช้บริการ (customer premises equipment) ที่เป็นผู้ใช้บริการโทรคมนาคมเป็นสำคัญ แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะขยายรวมถึงอุปกรณ์ของผู้ประกอบการโทรคมนาคมในลักษณะของหลักเกณฑ์เรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมด้วยหรือไม่ (interconnection) ผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อวรรค 5 (b) นี้ น่าจะประกันสิทธิดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมด้วย แต่การตีความต้องจำกัดและตีความตามวัตถุประสงค์ของข้อวรรค 5 เป็นหลัก และมีได้ขยายความในลักษณะของหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม



ในลักษณะเดียวกับเอกสารอ้างอิงที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ที่น่าสนใจคือข้อวรรคนี้กำหนดประเภทและลักษณะของสิทธิของผู้ใช้บริการไว้ด้วยคือผู้ประกอบการด้านบริการอาจขอใช้บริการวงจรเช่าส่วนบุคคล (private leased circuits) เพื่อให้บริการโทรคมนาคมที่ต้องการได้ ซึ่งอาจมาจากเหตุผลเรื่องความปลอดภัยในเรื่องของข้อมูลและการลดต้นทุนในการประกอบกิจการ เช่น ระบบเอทีเอ็มของกิจการธนาคาร ระบบการจองตั๋วโดยสารของธุรกิจการขนส่งทางอากาศ หรือระบบโครงข่ายส่วนบุคคลของธุรกิจท่องเที่ยวหรือธุรกิจอื่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมยังให้ผู้ประกอบการด้านบริการมีสิทธิขอให้มีการเชื่อมต่อกับวงจรเช่าของตนเองกับโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะหรือกับบริการโทรคมนาคมหรือกับวงจรเช่าของผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อให้ผู้ประกอบการด้านบริการมีสิทธิในฐานะผู้ใช้บริการสามารถสื่อสารกับลูกค้าของตนเองได้ รวมทั้งมีสิทธิขอใช้โปรโตคอลในการทำงานตามที่ตนเองเลือกเพื่อให้บริการของตนเองในลักษณะที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัย แต่ทั้งนี้ ผู้ประกอบการด้านบริการอาจถูกกำหนดให้ใช้โปรโตคอลมาตรฐานตามที่หน่วยงานกำกับดูแลกำหนดแทนที่โปรโตคอลที่ตนเองเลือกก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแล

อนึ่ง หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะตามภาคผนวกนี้มีความหมายกว้าง โดยครอบคลุมการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมในบางกรณี แต่ไม่ได้บรรจุหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไว้ทั้งหมด เนื่องจากภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมมิได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการแข่งขันในกิจการ

โทรคมนาคมเหมือนเช่นบทบัญญัติในเอกสารอ้างอิง ดังนั้น ในเวลาต่อมา หลักการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามแนวทางการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิก จึงได้กำหนดไว้ในข้อ 3 ของเอกสารอ้างอิง ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการเพิ่มเติมในรายละเอียดมากขึ้นเพื่อประกันการแข่งขันเสรีในการเปิดตลาดโทรคมนาคม

การคุ้มครองข้อมูล

(c) Each Member shall ensure that service suppliers of any other Member may use public telecommunications transport networks and services for the movement of information within and across borders, including for intra-corporate communications of such service suppliers, and for access to information contained in data bases or otherwise stored in machine-readable form in the territory of any Member. Any new or amended measures of a Member significantly affecting such use shall be notified and shall be subject to consultation, in accordance with relevant provisions of the Agreement.

(d) Notwithstanding the preceding paragraph, a Member may take such measures as are necessary to ensure the security and confidentiality of messages, subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade in services.



ข้อวรรค 5 (c) ตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลที่ผู้ประกอบการด้านบริการใช้ประกอบในการดำเนินงานว่าข้อมูลบางประเภทเป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าและมีความจำเป็นต้องโอนหรือย้ายข้อมูลเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จึงกำหนดรับรองสิทธิหรือความสามารถในการโอนย้ายข้อมูลไว้ โดยกำหนดว่าประเทศสมาชิกต้องประกันสิทธิการโอนย้ายข้อมูลของผู้ประกอบการด้านบริการของประเทศสมาชิกอื่น โดยต้องให้ผู้ให้บริการหรือโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะสามารถย้ายข้อมูลทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดน รวมถึงการสื่อสารภายในองค์กรของผู้ให้บริการดังกล่าวและการเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในฐานข้อมูลหรือการเก็บรักษาในรูปแบบของเครื่องจักรที่อ่านได้ภายในประเทศ ซึ่งข้อวรรคนี้สะท้อนกรอบแนวคิดในเวทีระหว่างประเทศเรื่องการไหลเวียนข้อมูลโดยอิสระ (free flow of information) ที่ต้องการให้เกิดการโอนย้ายข้อมูลข้ามประเทศเป็นไปอย่างอิสระโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติต่อประเภทของเนื้อหาหรือข้อมูล

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการโอนย้ายข้อมูลตามข้อวรรค 5 (c) มิได้ตัดทอนหรือลดอำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลการไหลเวียนของข้อมูลของประเทศสมาชิกเจ้าบ้านทั้งหมด ภายใต้หลักเกณฑ์ตามข้อวรรค 5 (d) ประเทศสมาชิกเจ้าบ้านยังมีสิทธิและอำนาจในการควบคุมหรือกำกับดูแลการโอนย้ายข้อมูลดังกล่าวได้ เพื่อประกันความปลอดภัยและความลับของข้อมูล เช่น หลายประเทศมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลหรือกฎหมายคุ้มครองสิทธิส่วนตัว เป็นต้น แต่ทั้งนี้ หลักการสำคัญคือ

มาตรการที่กำหนดตามข้อวรรค 5 (d) จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือตามอำเภอใจหรือข้อจำกัดซ่อนเร้นในการค้าบริการ เช่น หากข้อมูลดังกล่าวมีเนื้อหาที่มีความลับเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการเท่านั้น ผู้ใช้บริการสามารถไว้วางใจในการดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นในการรับประกันความปลอดภัยและมั่นคงของการดำเนินธุรกิจ หรือการเก็บรักษาความลับทางการค้า ดังนั้น สิทธิของประเทศสมาชิกได้แทรกแซงความเกี่ยวข้องดังกล่าว หากข้อมูลดังกล่าวมีผลกระทบต่อประโยชน์ทุกฝ่าย เช่น ผู้บริโภค หรือผู้ประกอบการโทรคมนาคมสาธารณะ รวมทั้งการควบคุมหรือจำกัดการส่งหรือโอนย้ายข้อมูลหรือเนื้อหา หากมีผลกระทบต่อความมั่นคงประเทศหรือกรณีเข้าข้อยกเว้นทั่วไปตามมาตรา 14 ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

นอกจากนี้ ข้อวรรค 5 (c) พยายามสร้างสมดุลในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดในลักษณะที่ว่า หากประเทศสมาชิกมีมาตรการใหม่หรือมีการแก้ไขมาตรการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงและการใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะดังกล่าว ประเทศสมาชิกเจ้าบ้านจะต้องแจ้งและต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือ (consultation) ซึ่งในประเด็นนี้ไม่ชัดเจนว่าเป็นการปรึกษาหารือทั่วไปในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หรือเป็นการปรึกษาหารือตามมาตรา 22 ของข้อตกลงระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Understanding: DSU) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้กรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก

สิทธิของหน่วยงานกำกับดูแล

- (e) Each Member shall ensure that no condition is imposed on access to and use of public telecommunications transport networks and services other than as necessary:
- (i) to safeguard the public service responsibilities of suppliers of public telecommunications transport networks and services, in particular their ability to make their networks or services available to the public generally;
 - (ii) to protect the technical integrity of public telecommunications transport networks or services; or
 - (iii) to ensure that service suppliers of any other Member do not supply services unless permitted pursuant to commitments in the Member's Schedule.

ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้วว่าข้อวรรค 5 (a)-(d) เป็นสิทธิของผู้ใช้บริการโทรคมนาคม (user's right) แต่ข้อวรรค 5 (e)-(g) เป็นสิทธิของหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิกเจ้าบ้าน (Regulator's rights) แต่ข้อวรรคนี้มีการเขียนในเชิงปฏิเสธ กล่าวคือ ข้อวรรค 5 (e) วางหลักการว่าประเทศสมาชิกเจ้าบ้านต้องประกันว่าจะไม่มีการกำหนดเงื่อนไขที่จะบังคับเกี่ยวกับการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะนอกเหนือจากความจำเป็น ดังนี้

(๑) เพื่อป้องกันความรับผิดขอบริการสาธารณะของผู้ให้บริการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะ โดยเฉพาะความสามารถในการให้บริการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งอิงรากฐานมาจากกรอบแนวคิดเรื่องบริการสาธารณะและบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง (universal service) ซึ่งมีการยอมรับกันทั่วไปว่าบริการโทรคมนาคมถือเป็นบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่จัดให้มีบริการดังกล่าว แต่ระดับของการแทรกแซงโดยรัฐอาจเปลี่ยนแปลงไปตามระดับของการพัฒนาตลาดและการแข่งขันเสรี รวมทั้งนโยบายและปรัชญาของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

(๒) เพื่อป้องกันความมั่นคงปลอดภัยของโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่งเป็นแนวคิดที่รับรองสิทธิของผู้ประกอบกิจการโครงข่ายโทรคมนาคมในการปกป้องหรือบำรุงรักษาโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

(๓) เพื่อประกันผู้ให้บริการของประเทศสมาชิกอื่นไม่ให้บริการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามข้อผูกพันในตารางข้อผูกพันเฉพาะของตน ซึ่งรับรองสิทธิของประเทศสมาชิกในการตัดสินใจเปิดเสรีและกำกับดูแลในกิจการที่ไม่ได้ผูกพันการเปิดเสรีไว้อย่างอิสระ โดยสามารถปฏิเสธสิทธิการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะในประเทศตนได้

ทั้งนี้ ข้อวรรค 5 (e) ถือเป็นหลักการที่กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิกในเรื่องการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะว่า จะต้อง



สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อวรรค 5 (e) กล่าวคือ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมอนุญาตให้หน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิกเจ้าบ้านสามารถกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงและการใช้บริหารหรือโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะได้โดยมาตรการกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่จำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือนโยบายดังกล่าวสามประการที่ระบุไว้เท่านั้น หน่วยงานกำกับดูแลไม่สามารถกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่มีลักษณะจำกัดการเข้าถึงหรือการใช้บริการหรือโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะโดยอ้างเหตุผลหรือวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้สามประการดังกล่าว

อนึ่ง ในคดีพิพาท Mexico-Telecoms ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อวรรค 5(e) ไว้โดยคณะอนุญาโตตุลาการนำเกณฑ์ความจำเป็น (necessary) มาใช้ในการพิจารณาและตีความ แต่ไม่ได้มีความเข้มงวด โดยเห็นว่าต้องตีความควบคู่กับหลักความสมเหตุสมผลในข้อวรรค 5 (a) ด้วย มิฉะนั้นจะขัดกับหลักความสมเหตุสมผลในข้อวรรค 5 (a) ทำให้หลักความสมเหตุสมผลไม่สามารถบังคับใช้ได้ จึงต้องตีความกฎหมายในลักษณะที่สามารถนำไปใช้บังคับได้ ดังนั้น เกณฑ์ความจำเป็นตามข้อวรรค 5 (e) ต้องพิจารณาในลักษณะว่ามีส่วนเกี่ยวข้องต่อวัตถุประสงค์ทางนโยบายของประเทศสมาชิก (making a contribution to policy goals) ก็เพียงพอ มิได้มีความความหมายในเชิงว่าต้องเป็นสิ่งจำเป็นขาดไม่ได้ (indispensable)

ประเภทของมาตรการกำกับดูแล

- (f) Provided that they satisfy the criteria set out in paragraph (e), conditions for access to and use of public telecommunications transport networks and services may include:
- (i) restrictions on resale or shared use of such services;
 - (ii) a requirement to use specified technical interfaces, including interface protocols, for inter-connection with such networks and services;
 - (iii) requirements, where necessary, for the inter-operability of such services and to encourage the achievement of the goals set out in paragraph 7(a);
 - (iv) type approval of terminal or other equipment which interfaces with the network and technical requirements relating to the attachment of such equipment to such networks;
 - (v) restrictions on inter-connection of private leased or owned circuits with such networks or services or with circuits leased or owned by another service supplier; or
 - (vi) notification, registration and licensing.

สำหรับในข้อวรรค 5 (f) เป็นมาตรการที่หน่วยงานกำกับดูแลมีสิทธิกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการกำกับดูแลการประกอบกิจการ



โทรคมนาคมได้ แต่ต้องเข้าใจว่าประเภทของข้อจำกัดหรือเงื่อนไขตามข้อวรรค 5 (f) นี้เป็นเพียงตัวอย่าง เพราะถ้อยคำว่า “อาจรวมถึง” (may include) แสดงว่า ไม่ได้จำกัดเฉพาะรายการที่ระบุไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดหรือเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อวรรค 5 (e) ด้วย กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีอิสระในการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการกำกับดูแลการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะที่สอดคล้องกับข้อกำหนดและวัตถุประสงค์ของข้อวรรค 5 (e) ในคดีพิพาท Mexico-Telecoms คณะอนุญาโตตุลาการได้ตีความว่าข้อกำหนดในการกำหนดอัตราค่าบริการเฉพาะ (specific pricing measures) ไม่อาจถือว่าเป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขตามข้อวรรค 5 (f) เพราะมาตรการกำหนดอัตราค่าบริการไม่อาจถือว่าเป็นเงื่อนไข (condition) ที่อยู่ในความหมายตามข้อวรรค 5 (e)

ข้อวรรค 5 (f) ได้ยกตัวอย่างของข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการกำกับดูแลการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะไว้หกประเภท แต่หากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลและความสอดคล้องกับข้อวรรค 5 (e) ก็สามารแบ่งได้เป็นกลุ่มเครื่องมือ ดังนี้

ประเภทแรก กลุ่มเครื่องมือกำกับดูแลที่มุ่งประสงค์จะปกป้องความรับผิดชอบบริการสาธารณะ (public responsibility) โดยหน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจออกข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับความสามารถการทำงานประสานร่วมกันของบริการโทรคมนาคมสาธารณะ (inter-operability) เพื่อให้การให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะเปิดกว้างแก่ประชาชนทั่วไป หรือนโยบายส่งเสริมการให้บริการ

โทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึง และรวมทั้งมีอำนาจกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้มีมาตรฐานระหว่างประเทศในการประสานงานร่วมในระดับโลกและสนับสนุนให้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ทั่วโลก ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อวรรค 7 (a) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมส่งเสริมให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องอิงมาตรฐานระหว่างประเทศในการกำกับดูแลทางเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม

ประเภทที่สอง กลุ่มเครื่องมือกำกับดูแลที่ออกแบบเพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยหรือความเป็นหนึ่งเดียวของระบบโทรคมนาคมสาธารณะ จึงให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตทางเทคนิคเฉพาะ ซึ่งรวมถึงโปรโตคอล อินเทอร์เน็ตสำหรับการเชื่อมต่อระหว่างกันของโครงข่ายโทรคมนาคม และการอนุญาตอุปกรณ์หรือเครื่องลูกข่ายเป็นประเภทที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายและข้อกำหนดทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าวกับโครงข่ายโทรคมนาคม ทั้งนี้ เครื่องมือในการกำกับดูแลดังกล่าวของหน่วยงานกำกับดูแลต้องสร้างสมดุลกับกับสิทธิของผู้ให้บริการโทรคมนาคมตามข้อวรรค 5 (a)-(c) ด้วย

ประเภทที่สาม กลุ่มเครื่องมือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการให้บริการที่ไม่ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ โดยรวมถึงข้อจำกัดเรื่องการขายต่อบริการหรือการใช้บริการร่วมกัน ข้อจำกัดเรื่องการเชื่อมต่อวงจรเช่าส่วนบุคคลหรือของตนเองกับโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะ หรือกับวงจรเช่าของผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่น และรวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแล และการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งกลุ่มเครื่องมือกำกับดูแลนี้ค่อนข้างจะมีปัญหา



ในการตีความโดยจะต้องพิจารณาข้อผูกพันรายสาขา บริการที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศสมาชิก ประกอบกับหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ ตามข้อวรรค 5 (e) ด้วย ซึ่งในคดีพิพาท Mexico-Telecoms คณะอนุญาโตตุลาการได้อธิบายขอบเขตของข้อ 5 (e) (iii) ว่า การกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไข เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบกิจการของประเทศสมาชิกอื่นให้บริการที่ไม่ผูกพันไว้ตามข้อ 5 (e) (iii) นั้น จะต้องไม่เป็นมาตรการที่มีผลเป็นการกีดกันการให้บริการที่ประเทศสมาชิกได้ผูกพันไว้แล้วในตารางข้อผูกพันเฉพาะ

สิทธิประเทศกำลังพัฒนา

(g) Notwithstanding the preceding paragraphs of this section, a developing country Member may, consistent with its level of development, place reasonable conditions on access to and use of public telecommunications transport networks and services necessary to strengthen its domestic telecommunications infrastructure and service capacity and to increase its participation in international trade in telecommunications services. Such conditions shall be specified in the Member's Schedule.

แม้ว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจะสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ใช้บริการและสิทธิในการกำกับดูแลไว้แล้วก็ตาม โดยประเทศสมาชิกมีอำนาจกำกับดูแลการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการ

โทรคมนาคมตามข้อวรรค 5 (e)-(f) แต่ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมก็ตระหนักว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมที่ค่อนข้างแย่และขาดประสิทธิภาพในการให้บริการโทรคมนาคม ประกอบกับขาดเงินทุน เทคโนโลยีและนโยบายในการจัดสร้าง ขยาย หรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ ซึ่งส่งผลให้มีความสามารถในการให้บริการโทรคมนาคมที่จำกัด และในท้ายที่สุดก็จะทำให้มีข้อจำกัดในปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อวรรค 5

ดังนั้น เพื่อช่วยประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งขีดความสามารถบริการภายในประเทศและส่งเสริมการเข้าถึงช่องทางกระจายและโครงข่ายข้อมูลข่าวสาร ข้อวรรค 5 (g) จึงสร้างความยืดหยุ่นให้แก่ประเทศสมาชิกกำลังพัฒนา โดยกำหนดว่าการบังคับใช้ข้อวรรค 5 นี้ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาของประเทศด้วย โดยให้ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำหนดเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลในการจำกัดหรือกำกับดูแลการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะได้ เพื่อเสริมสร้างโครงสร้างพื้นฐานและขีดความสามารถในการให้บริการและช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมในการค้าระหว่างประเทศในบริการโทรคมนาคม ซึ่งเจตนารมณ์หลักของบทบัญญัตินี้คือ เพื่อจูงใจให้บรรดาประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนายอมรับภาคผนวกนี้ โดยสร้างกลไกความยืดหยุ่นแก่ประเทศที่ขาดความพร้อมในการปฏิบัติพันธกรณีตามภาคผนวกนี้ ให้สามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้เป็นกรณีพิเศษด้วยเหตุผลเรื่องการพัฒนา ซึ่งเป็นแต่มีต่อที่ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วยินยอม แต่ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่กำหนดนั้นจะต้องสมเหตุสมผล (reasonable) และต้องระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะอย่างชัดเจน



อย่างไรก็ตาม เคยมีการตีความข้อวรรค 5 (g) แล้วในคดีพิพาท Mexico-Telecoms ว่า แม้ว่าข้อวรรค 5 (g) นี้จะให้สิทธิแก่ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาในการกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขตามวัตถุประสงค์ของข้อวรรคนี้ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะได้ แต่ก็ถือเป็นภาระหน้าที่ของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องระบุข้อจำกัดหรือเงื่อนไขตามข้อวรรค 5 (g) ไว้ให้ชัดเจนในตารางข้อผูกพันเฉพาะ มิฉะนั้น จะอ้างสิทธิตามข้อวรรค 5 (g) โดยมิได้บรรจุข้อจำกัดหรือเงื่อนไขไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะไม่ได้

ความร่วมมือทางเทคนิค

(a) Members recognize that an efficient, advanced telecommunications infrastructure in countries, particularly developing countries, is essential to the expansion of their trade in services. To this end, Members endorse and encourage the participation, to the fullest extent practicable, of developed and developing countries and their suppliers of public telecommunications transport networks and services and other entities in the development programmes of international and regional organizations, including the International Telecommunication Union, the United Nations Development Programme, and the International Bank for Reconstruction and Development.

(b) Members shall encourage and support telecommunications cooperation among developing countries at the international, regional and sub-regional levels.

(c) In cooperation with relevant international organizations, Members shall make available, where practicable, to developing countries information with respect to telecommunications services and developments in telecommunications and information technology to assist in strengthening their domestic telecommunications services sector.

(d) Members shall give special consideration to opportunities for the least-developed countries to encourage foreign suppliers of telecommunications services to assist in the transfer of technology, training and other activities that support the development of their telecommunications infrastructure and expansion of their telecommunications services trade.

เนื่องจากบริการโทรคมนาคมถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศสมาชิกทุกประเทศและมีส่วนอย่างมากต่อการขยายการค้าบริการ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนานั้น การขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย จึงส่งผลต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมได้



ตระหนักถึงสถานการณ์ดังกล่าว จึงสนับสนุนและส่งเสริมให้บรรดาประเทศสมาชิกทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาและหรือประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งผู้ประกอบการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคมสาธารณะและหน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความร่วมมือทางเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม โดยในข้อวรรค 6 ของภาคผนวกได้กำหนดรูปแบบหรือวิธีการเรื่องความร่วมมือทางเทคนิคในกิจการโทรคมนาคมที่สามารถเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง ความร่วมมือทางเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนาต้องให้โดยประเทศที่พัฒนาแล้ว ความร่วมมือดังกล่าวเป็นช่องทางโครงการพัฒนาของหน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) โครงการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) หรือธนาคารโลก ทั้งนี้ ความร่วมมือดังกล่าวมักจะดำเนินการโดยรัฐบาล แต่ก็เปิดให้ผู้ประกอบการโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคม และองค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

รูปแบบที่สอง ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความร่วมมือทางเทคนิคระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน โดยอาจเกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และภูมิภาคย่อยก็ได้ เช่น สถาบันมาตรฐานโทรคมนาคมยุโรป (European Telecommunications Standards Institute หรือ ETSI) ในภูมิภาคยุโรป หรือ สถาบันวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์และไฟฟ้า (The Institute of Electronics and Electrical Engineers) เป็นต้น

รูปแบบที่สาม การแลกเปลี่ยนข้อมูลและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนา จึงเสนอแนะว่าประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศที่มีเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมอาจให้หรือแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวกับพัฒนาการของโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคม รวมทั้งเทคโนโลยีเพื่อยกระดับความเข้มแข็งในการพัฒนาโครงการโทรคมนาคมของประเทศกำลังพัฒนา

รูปแบบที่สี่ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศพัฒนาน้อยที่สุด โดยการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการต่างชาติต้องส่งเสริมในการให้ความช่วยเหลือประเทศพัฒนาน้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการถ่ายทอดเทคโนโลยี การฝึกอบรม และกิจกรรมอื่นๆ ที่สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม และการขยายการค้าบริการโทรคมนาคม

ทั้งนี้ นักวิชาการได้วิพากษ์วิจารณ์ว่าหากพิจารณาจากบทบัญญัติเรื่องความร่วมมือทางเทคนิคของข้อตกลงอื่นขององค์การการค้าโลกว่า ถ้อยคำหรือภาษาที่ใช้ในข้อวรรค 6 นี้ค่อนข้างกว้างมากและไม่สร้างพันธกรณีที่เป็นรูปธรรมแก่ประเทศที่พัฒนาแล้วแต่ประการใด จึงสันนิษฐานว่าบทบัญญัตินี้ได้บรรจุเพื่อให้แรงจูงใจแก่ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเข้าร่วมในการเจรจาบริการโทรคมนาคมและตารางข้อผูกพันเฉพาะในการเปิดเสรีตลาดมากกว่าจะทำให้เกิดผลจริงจังกเป็นรูปธรรม

ความสัมพันธ์ขององค์การระหว่างประเทศ และข้อตกลงระหว่างประเทศอื่น

- (a) Members recognize the importance of international standards for global compatibility and inter-operability of telecommunication networks and services and undertake to promote such standards through the work of relevant international bodies, including the International Telecommunication Union and the International Organization for Standardization.
- (b) Members recognize the role played by intergovernmental and non-governmental organizations and agreements in ensuring the efficient operation of domestic and global telecommunications services, in particular the International Telecommunication Union. Members shall make appropriate arrangements, where relevant, for consultation with such organizations on matters arising from the implementation of this Annex.

เนื่องจากองค์การการค้าโลกมิใช่ของค์การระหว่างประเทศเพียงองค์การเดียวที่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับบริการสาขาโทรคมนาคม องค์การการค้าโลกจึงตระหนักถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในทำนองเดียวกันหรือคล้ายกัน ในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจึงพยายามที่จะสร้างสมดุลในเรื่องดังกล่าว โดยการสร้างกลไกการประสานงานความร่วมมือระหว่างกันให้เป็นรูปธรรม

โดยเฉพาะประเด็นเรื่องมาตรฐานทางเทคนิค ซึ่งเป็นปัญหาในการเจรจาระหว่างประเทศมาโดยตลอด และก็เป็นความจำเป็นที่ต้องมีการเจรจาตกลงมาตรฐานทางเทคนิคร่วมกันเพื่อให้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสามารถทำงานประสานร่วมกันได้โดยไม่ติดขัดทั่วโลก

โดยปกติแล้ว องค์การการค้าโลกไม่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือออกมาตรฐานทางเทคนิค ภาระงานดังกล่าวมักจะดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งในกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศนั้น มีสององค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญคือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) และองค์การระหว่างประเทศด้านกำหนดมาตรฐาน (International Organization of Standardization: ISO) ดังนั้น ในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมจึงเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐานและการดำเนินการเพื่อส่งเสริมมาตรฐาน โดยการทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวและเพื่อให้การค้าระหว่างประเทศในบริการโทรคมนาคมเกิดขึ้นได้

นอกจากการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคนั้น องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเริ่มให้ความสำคัญกับแนวทางการกำกับดูแลทางด้านเทคนิค เพื่อให้ทำงานระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคมและการให้บริการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในและระหว่างประเทศ ดังนั้น ในข้อวรรค 7 (b) ของภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดทำข้อตกลงที่เหมาะสมในการปรึกษาหารือกับองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามภาคผนวกนี้



ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยชัดเจนจากข้อวรรคนี้ คือ องค์การการค้าโลกได้เข้าทำสัญญา กับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศในวันที่ 21 กันยายน 2000 ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบแนวทางในการให้ความร่วมมือและการทำงานระหว่างกัน

บทสรุป

ภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมประกอบด้วยเจ็ดมาตราที่มีพันธกรณีหลักเกี่ยวกับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ โดยในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องประกันว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมทุกรายต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและสมเหตุสมผล ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศสมาชิกมีพันธกรณีตามภาคผนวกดังกล่าวไม่ว่าจะผูกพันเปิดเสรีหรือผูกพันตามข้อผูกพันเฉพาะเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมพื้นฐานหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญของภาคผนวกคือการประกันสิทธิในการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ กล่าวคือ การกำหนดบังคับให้มีการให้บริการเข้าถึงบริการโทรคมนาคมพื้นฐานแก่ผู้ใช้บริการมากกว่าความสามารถในการเข้าสู่ตลาดเพื่อให้บริการ เพราะปรากฏอยู่แล้วในตารางข้อผูกพันเฉพาะอยู่แล้ว ดังนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากหลักเกณฑ์ตามภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมคือ ผู้ประกอบกิจการที่ให้บริการต่างๆ ตามข้อผูกพันเฉพาะ ไม่เพียงแต่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เป็นคู่แข่งขั้นเท่านั้น แต่รวมถึงบรรดาธนาคาร บริษัทคอมพิวเตอร์ บริษัทขนส่งและธุรกิจอื่นๆ ก็จะได้รับประโยชน์จาก

การเข้าสู่ตลาดของประเทศสมาชิก

ภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมยังกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับว่าจำกัดเฉพาะโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะไม่เกี่ยวกับบริการแพคเกจกระจายเสียง กล่าวคือภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมได้ระบุไว้ชัดเจนว่าใช้บังคับกับมาตรการทุกประเภทที่มีผลกระทบต่อ การเข้าถึงและใช้โครงข่ายสาธารณะ แต่ไม่ใช้บังคับกับมาตรการที่มีผลกระทบกับการแพคเกจกระจายเสียงรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ตามระบบเคเบิลหรือการแพคเกจกระจายเสียง

แต่ทั้งนี้ภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมไม่ได้บรรจุบทบัญญัติหรือนำไปสู่พันธกรณีการเข้าสู่ตลาดหรือการประติบัติเยี่ยงคนชาติ โดยไม่ได้ถูกตีความในลักษณะที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องอนุญาตให้มีการให้บริการโทรคมนาคมนอกเหนือจากข้อผูกพันที่ยื่นตามตารางข้อผูกพันเฉพาะ ภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมใช้บังคับเมื่อประเทศสมาชิกได้ยื่นเสนอข้อผูกพันเฉพาะในแต่ละสาขาบริการ ฉะนั้น จึงเหมือนกับพันธกรณีทั่วไปของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

พันธกรณีตามภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมมีรายละเอียด ดังนี้

- การประกันการเข้าถึงและการใช้คู่สายเช่า โดยให้สิทธิในการติดตั้งอุปกรณ์เข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคม การเชื่อมต่อกับคู่สายเช่ากับโครงข่ายโทรคมนาคมสาธารณะหรือคู่สายเช่าของบุคคลที่สาม และสามารถเลือกโปรโตคอลที่ใช้ในการให้บริการ
- ต้องจัดให้มีโครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะสำหรับการรับ-ส่งข้อมูล



- ประกันว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเรื่องเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อการใช้งานและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ รวมถึงค่าบริการและเงื่อนไขของบริการ รายละเอียดทางเทคนิคในการเชื่อมโยงโครงข่าย ข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดทำและรับรองมาตรฐานทางเทคนิคที่มีผลกระทบต่อการใช้งานและการใช้โครงข่ายโทรคมนาคม เงื่อนไขการใช้เพื่อติดตั้งอุปกรณ์ลูกข่ายและอุปกรณ์อื่น และเงื่อนไขของการออกใบอนุญาต เป็นต้น
- ประกันว่าผู้ใช้บริการของประเทศสมาชิกอื่น อาจใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะเพื่อเคลื่อนย้ายข้อมูลภายในและข้ามพรมแดน รวมทั้งการสื่อสารภายในหน่วยงานของผู้ให้บริการดังกล่าว และการเข้าถึงข้อมูลที่บรรจุในฐานข้อมูลหรืออยู่ในรูปที่อ่านได้อื่นโดยเครื่องจักรในเขตแดนของประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ตาม ในภาคผนวกก็ได้ให้ข้อยกเว้นสำหรับประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันความมั่นคงของชาติและความลับของข้อมูลข่าวสาร ความมั่นคงของโครงข่าย และการประกันว่าผู้ใช้บริการของประเทศสมาชิกอื่น ต้องได้รับอนุญาตจากประเทศสมาชิกก่อนตามข้อผูกพันเฉพาะ ทั้งนี้ ในการกำหนดเงื่อนไขสำหรับข้อยกเว้นการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมดังกล่าว อาจรวมถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับการขายต่อ ข้อกำหนดอินเทอร์เน็ตเฟสและโปรโตคอลเฉพาะสำหรับการเชื่อมต่อโครงข่ายและบริการโทรคมนาคม ข้อกำหนดความสามารถในการทำงานร่วมกัน การยอมรับประเภทของอุปกรณ์ลูกข่ายและอุปกรณ์เชื่อมต่อโครงข่ายหรือบริการโทรคมนาคม

ข้อกำหนดการเชื่อมต่อวงจรเช่าส่วนบุคคล และข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาตการประกอบกิจการและอุปกรณ์ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพันธกรณีตามภาคผนวกว่าด้วยการโทรคมนาคมพยายามสร้างสมดุลระหว่างความจำเป็นของผู้ใช้บริการในการใช้บริการโทรคมนาคมและความจำเป็นขององค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการให้บริการสาธารณะ

โดยสรุป ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมให้ความสำคัญกับการเข้าถึงและการใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะเป็นหลัก โดยจัดตั้งสิทธิของผู้ใช้บริการในการเข้าถึงและใช้โครงข่ายและบริการโทรคมนาคมสาธารณะ แต่ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมมิได้ก่อให้เกิดสิทธิในการให้บริการแต่ประการใด จึงมีผลกระทบต่อการเปิดเสรีกิจการโทรคมนาคมในประเทศสมาชิกไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมทำให้เกิดจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในการเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศขึ้น เพราะภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญครั้งแรกที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสาขาบริการขึ้นในเวทีพหุภาคีภายใต้กรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกและแสดงถึงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงจากสาขาบริการที่ผูกขาดโดยรัฐเข้าสู่ระบบตลาดที่มีการแข่งขันโดยเสรี ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่าภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมมีผลกระทบต่อเกินขอบเขตสาขาโทรคมนาคม เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมถูกมองว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการให้บริการในสาขาอื่นๆ และต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หลักของภาคผนวกนี้



เอกสารอ้างอิง

- L. Tuthill, Users' Rights? The Multilateral Rules on Access to Telecommunications, Telecommunications Policy 20 (1996), 89-99;
- M. Bronckers & P Larouche, Telecommunications Services and the World Trade Organization, JWT 31 (1997) 3, 5-44;
- W. J. Drake & E. M. Noam, The WTO Deal on Basic Telecommunications: Big Bang or Little Whimper? Telecommunications Policy 21 (1997), 799-818;
- M. Fredebeul-Krein & A. Freytag, Telecommunications and WTO discipline: An Assessment of the WTO Agreement on Telecommunication Services, Telecommunications Policy 21 (1997), 477-491;
- L. Tuthill, The GATS and new rules for regulators, Telecommunications Policy 21 (1997), 783-798;
- P. Tarjanne, Preparing for the Next Revolution In Telecommunications: Implementing The WTO Agreement, Telecommunications Policy 23 (1999), 51-63;
- J. Croome, Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round, 1999;
- C. Blouin, The WTO Agreement on Basic Telecommunications: A Reevaluation, Telecommunications Policy 24 (2000), 135-142;
- M. Naftel & L. J. Spiwak, The Telecoms Trade War: The United States, The European Union and the World Trade Organization, 2000;
- B. Mathew, The WTO Agreements on Telecommunications, 2003;
- Appellate Body Report, EC-Bananas III, WT/DS27/AB/R;
- Panel Report, Mexico-Telecoms, WT/DS204/R;
- Annex on Telecommunications Mode of Delivery, MTN.GNS/TEL/W/2, 9 July 1990;
- Group of Negotiations on Services, Uruguay Round, Working Group on Telecommunications Services, Communication from Cameroon, Egypt, India and Nigeria, Sectoral Annotation on Telecommunication Services, MTN.GNS/TEL/W/1, 9 July 1990;
- Council for Trade in Services, Agreement between the International Telecommunication Union and the World Trade Organization, S/C/11, 21 September 2000.



015





นวัตกรรมของ New Media กับการปรับตัว ทางการสื่อสารขององค์กรระดับโลก ท่ามกลางกระแส Social Network

ดร. พจน์ ใจชาญสุขกิจ

นายกสมาคมนักประชาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย

บทนำ

องค์กรที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่ของโลกต่างให้ความสำคัญในการวางกรอบยุทธศาสตร์ทางการสื่อสารที่แข็งแกร่ง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าองค์กรเหล่านั้นตระหนักถึงความสำคัญของภาพลักษณ์และการสื่อความทั้งหมดขององค์กร นั่นคือความชัดเจนของการจัดการสื่อสารขององค์กร ความสามารถที่จะขับเคลื่อนเนื้อหา ประเด็น บ่งบอกตัวตน ความเป็นองค์กรออกมาได้

แม้ว่าแรกทีเดียวองค์กรมักจะคำนึงถึงแต่เรื่องของการสร้างการเติบโต เร่งมูลค่าทางการตลาดและพัฒนาความสัมพันธ์กับลูกค้า ขณะที่ต่อมาหลายองค์กรได้เริ่มตระหนักกันแล้วว่า การสื่อสารให้ไปถึงได้กับผู้เกี่ยวข้องทั้งองค์กรและสาธารณชน ด้วยการสร้างความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม คือการสร้างการยอมรับ ด้วยการสื่อสารให้ขยายตัวไปยังทุกกลุ่มประชากรให้ครอบคลุมพื้นที่ได้มากที่สุด

บทความนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมความเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมทางการสื่อสารที่เกิดขึ้นเป็นชุมชนในสังคมดิจิทัล วิวัฒนาการอันส่งผลต่อการสื่อสารทั้งในด้านของประชาชนโดยทั่วไป จนกระทั่งถึงระดับองค์กร ประเทศ สังคม การปรับตัวในสวนวิธีการสื่อความของนักการสื่อสาร นักประชาสัมพันธ์ ผู้นำและพนักงานในองค์กรที่ต้องปรับรูปแบบ กระบวนการสื่อสารใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการส่งข้อมูล ข่าวสาร การบริหารภาพลักษณ์องค์กร การตลาด การสื่อสารไปยังลูกค้า ผู้บริโภค สาธารณชน การสื่อสารระหว่างบุคคลที่สื่อสารกันเองหรือการสื่อสารระหว่างองค์กร



โดยเริ่มจาก....ปรากฏการณ์ของสื่อใหม่กับการเปลี่ยนแปลงโลกการสื่อสาร / นวัตกรรมของการประชาสัมพันธ์และสื่อ / การเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดของการสื่อสาร / กระบวนการสื่อสารและรูปแบบการบูรณาการภาพลักษณ์องค์กร / พลิกงานประชาสัมพันธ์ เพื่อเพิ่มความสำคัญเพื่อต่อยอดให้ต่อองค์กร / เมื่อการประชาสัมพันธ์ก้าวสู่โลกดิจิทัล ยุทธศาสตร์การสื่อสาร... ประเด็นประชาสัมพันธ์ / เนื้อหาหลักขององค์กรระดับโลกที่ใช้สื่อสาร/การจัดการเพื่อรับมือกับความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร / ปัญหาเก่าและปัญหาใหม่ / แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในองค์กรยังมีสูง / ช่วงที่แตกต่างและหลากหลายในองค์กร / เรียนรู้ และเข้าใจใช้ความแตกต่างร่วมสร้างความเติบโต / นวัตกรรมการสื่อสารภายในองค์กรยุคดิจิทัล / ผ่านทางต้นอุปสรรคแห่งความแตกต่าง / การสื่อสารเพื่อสร้างพลังแห่งแรงบันดาลใจของผู้นำในยุค Social Media / ผู้นำองค์กรกับการสร้างแรงบันดาลใจในยุคดิจิทัล / สื่อสารแรงบันดาลใจร่วม เพื่อการขับเคลื่อนองค์กร / แรงบันดาลใจ ขับเคลื่อนคน คนขับเคลื่อนแรงบันดาลใจ / การใช้ Social media เพื่อการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ / วิวัฒนาการกับการจัดการควบคุม / ประเด็นสื่อสาร...ไม่ใช่แค่ส่งเนื้อหาแต่ต้องขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ / การจัดการท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบผ่าน Social Media ติดตามสถานการณ์ / เกาะติดข้อมูลข่าวสาร อย่างใกล้ชิด / หมั่นประเมินผลกระทบเป็นระยะ / เตรียมแผนรับมือและจัดการองค์กรในสถานการณ์ความไม่สงบ / ใส่ใจและให้ความสำคัญในทุกกระบวนการ/ สิ่งที้องค์กรและนักการสื่อสารต้องคำนึงถึง

เหล่านี้ คือการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งสำหรับการสื่อสารในมุมใหม่ที่เปลี่ยนโฉมหน้าไปจากเดิม ภายใต้การขับเคลื่อนของสังคมกับเทคโนโลยีที่ไม่อาจ

แยกออกจากกันได้ในปัจจุบัน แต่ทว่าจะทวีความเข้มข้นขึ้นอีกในอนาคต

ปรากฏการณ์ของสื่อใหม่กับการเปลี่ยนแปลงโลกการสื่อสาร

หากจะให้คำจำกัดความของสื่อใหม่ (New media) อาจกล่าวได้ว่าเป็นเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่สามารถเชื่อมโยงผู้คนในที่ต่างๆ ได้ทั่วทุกมุมโลก หรืออุปกรณ์ดิจิทัลอื่นๆ ที่เชื่อมผ่านระบบเครือข่ายที่เชื่อมเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่แพร่กระจายไปทั่วโลก หรือ Internet โดยผู้สื่อสารสามารถจะโต้ตอบกันระหว่างผู้สื่อสารได้อย่างทันทีทันใดที่ ความสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ในระบบเครือข่ายนี้ได้กว้างขวาง รวมทั้งเข้าถึงสื่อดั้งเดิม (traditional media) เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ วิทยุและผ่านสื่อใหม่นี้ด้วย

การเกิดสื่อใหม่ทำให้เกิดพัฒนาการจากเดิมที่ใช้เพียงแค่การติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นการนำมาใช้สำหรับการจัดการชื่อเสียงขององค์กรได้ เพราะเป็นสื่อที่มีพลังที่สามารถเข้าถึงประชาชนผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้เองนักการสื่อสาร จึงสามารถใช้เป็นช่องทางในการโน้มน้าวใจกลุ่มเป้าหมาย การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและยังใช้ครอบคลุมสื่อดั้งเดิมได้ด้วย ขณะเดียวกันก็ยังเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ดี ซึ่งอยู่ที่การออกแบบเนื้อหาที่ดี จะมีส่วนช่วยให้เกิดความเข้าใจระหว่างผู้สื่อสาร รับทราบถึงผลการสื่อความนั้น ด้วยการสะท้อนความคิดเห็นกลับมาได้อย่างรวดเร็ว ที่สำคัญในการสื่อสารนั้น จะต้องมีการสื่อสารที่ปรับให้ทันตามเทคโนโลยี จึงนับเป็นงานใหม่ของนักการสื่อสารที่จะต้องมีการติดตามข่าวสารความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวกับองค์กรอยู่ตลอดเวลา ผ่านทุกช่อง



ทางสื่อและต้องมีการเตรียมข้อมูลที่ถูกต้องพร้อมที่จะเสนอต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา

หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่า เนื้อหาในสื่อแบบเดิมจะถูกเผยแพร่จากองค์กรและสงสารผ่านสื่อสารมวลชนหรือสื่ออื่นๆ ในขณะที่สื่อใหม่ส่วนใหญ่จะมีการส่งผ่านจากองค์กรไปยังผู้บริโภคโดยตรง โดยที่ผู้สื่อสารสามารถทราบมุมมองความเห็น รวมทั้งทัศนคติของผู้รับสารที่สามารถนำเสียงสะท้อนเหล่านั้น มาปรับปรุงวิธีการสื่อสารเนื้อหา ตลอดจนกลยุทธ์ได้



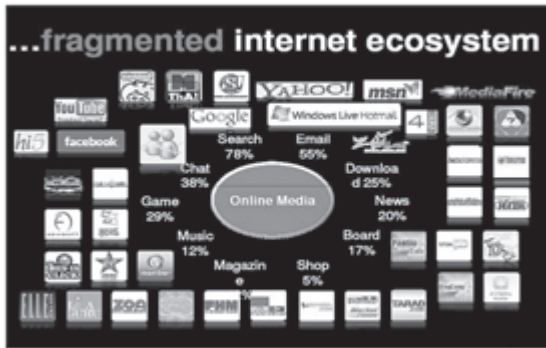
นวัตกรรมของการประชาสัมพันธ์ และสื่อมีควบคู่กัน

จากการเติบโตของสื่อดิจิทัล โดยเฉพาะ Internet และ Mobile ซึ่งพัฒนาเป็นช่องทางสื่อและเครือข่ายที่มีอัตราของจำนวนผู้บริโภค เมื่อเทียบกับสื่ออื่นๆ ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและได้ผลมากในเชิงการรับรู้ ที่เกิดเป็นเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ซึ่งกำลังมีการขยายตัว ส่งผลต่อการรับรู้ข่าวสาร การกระตุ้นเชิงพฤติกรรม การบริโภคการใช้สอย และการมีส่วนร่วมต่อการแสดงความคิดเห็นในประเด็นเรื่องราวต่างๆ ในสังคม วัดได้จากการสื่อสารด้วยกลยุทธ์ทางการตลาดแบบเข้าถึงตัวขององค์กร

ชั้นนำของโลก หรือกระแสทางการเมืองที่ผ่านมาที่ได้ใช้สื่อความผ่านช่องทางสื่อที่ปรับเปลี่ยนจากเดิมทั้งโทรทัศน์ดาวเทียม วิทยุชุมชน สื่อ Internet และ Mobile ในรูปแบบที่เน้นการแสดงความคิดเห็น เป็นก้าวเข้าสู่กระบวนการสื่อสารแบบสองทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้รับสารมีช่องทางในการสะท้อนกลับได้มากขึ้น

วิธีการสื่อสาร Online ต่างๆ ในยุคดิจิทัลนับองค์ประกอบของรูปแบบการสื่อสารในมุมใหม่ เช่น การเขียน Blog รายงานข่าวแบบ Online ที่มีประสิทธิภาพจึงอาจต้องร่วมกับ Webstie ข่าวเป็นตัวช่วยในการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารที่สำคัญตามที่ผู้สื่อสารได้กำหนดข้อความหรือเนื้อหาที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายใน Social Media ที่เป็นกระแสที่สนับสนุนการสร้างประเด็นและเนื้อหา รวมถึงการสื่อความกันระหว่างกัน เช่น Facebook, Twitter, MySpace, YouTube ที่เป็นการสื่อสารระหว่างคนไทยและทั่วโลก และที่สำคัญก็คือสามารถทำการสื่อข่าวสาร ข้อมูลให้เป็นที่แพร่หลาย ผู้สื่อสารสามารถมีส่วนร่วมกับผู้รับสารได้ตลอดเวลา

เครือข่ายของ Social Network ที่มีการเติบโตอยู่ตลอดเวลา ล่าสุด Facebook มียอดผู้ใช้งานทั้งโลกกว่า 500 ล้านราย ซึ่งมากกว่าจำนวนผู้ใช้ Internet ในจีนที่มีจำนวน 400 ล้านคน ขณะที่ประเทศไทยมีผู้ใช้งาน 4.2 ล้านราย สำหรับ Twister มีจำนวนนับแสนหลาย เหล่านี้เป็นเครื่องสะท้อนการเติบโตของสื่อในเครือข่าย Social Network ได้เป็นอย่างดี ยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น สมมติว่าต้องการสื่อสารถึงคน 50 ล้านคน สื่อวิทยุ ใช้เวลา 38 ปี / โทรทัศน์ใช้เวลา 13 ปี / Internet ใช้เวลา 4 ปี แต่ Facebook เข้าถึงคนกว่า 500 ล้านคนในระยะเวลาไม่ถึง 1 ปี



ขณะเดียวกันรูปแบบการประชาสัมพันธ์ได้ปรับเปลี่ยนเป็นการสื่อสารในเชิงเนื้อหา (Content Communication) มากกว่าเดิม ทั้งที่จะปรากฏผ่านสื่อสารมวลชน สื่อส่งเสริมการตลาด สื่อดิจิทัลและสื่อใหม่ที่เกิดขึ้นมากมายและเติบโตขึ้นเป็นลำดับเนื้อหาหรือข้อมูลการประชาสัมพันธ์นั้น จะเน้นการแทรกเข้าไปอยู่ในบทความ รายการ บทสนทนา หรือการรายงานต่างๆ มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพฤติกรรมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไป การสื่อสารจึงมุ่งเน้นที่จะสื่อสารโดยตรงกับผู้รับสารหรือเข้าถึงตัวผู้บริโภค

การเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดของการสื่อสาร

การเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดของการสื่อสารได้มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากทฤษฎีสื่อสารแบบเดิม นักการสื่อสารที่คุ้นเคยกับการสื่อสารจากรูปแบบเดิมที่ไม่ซับซ้อน สื่อสารทางเดียว ควบคุมทิศทางการนำเสนอได้ อาจไม่ซับซ้อนสำหรับ การสื่อสารในยุคปัจจุบันอีกต่อไป การสื่อความไปถึงกลุ่มเป้าหมาย ผ่านช่องทางการสื่อสารที่มีช่องทาง การสื่อสารมีเพิ่มขึ้นมากมาย New Media ได้แทรกซึมเข้ามาอยู่ในชีวิตประจำวันของคนรุ่นใหม่

ผ่านสื่อใหม่ หรือ สื่อดิจิทัลทำให้การสื่อสารแบบเดิมๆ ลดประสิทธิภาพลงไป

การประชาสัมพันธ์เพื่อสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายหรือผู้บริโภคโดยการใช้สื่อต่างๆ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับองค์กร และให้เกิดการยอมรับอย่างกว้างขวางจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับกลยุทธ์ และต้องทำอย่างรวดเร็วขึ้น ทั้งนี้ เพราะเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วยิ่งหากก้าวตามไม่ทันก็เกิดการตกยุคในที่สุด

ผลผลิตของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ดึงเอาพลังอำนาจในการควบคุมข่าวสารกลับไปอยู่ในมือของผู้บริโภคได้เกิดเป็น Social media ที่กล่าวได้ว่าเป็นทั้งช่องทางและเครื่องมือ เมื่อเทคโนโลยีนำผู้คนจากทั่วโลกมารวมกันเกิดเป็นชุมชนเสมือนจริงขนาดใหญ่ ชุมชนกลุ่มนี้มีอำนาจการต่อรองที่สามารถเลือกรับข่าวสารได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาสื่อสารมวลชนที่มีอยู่เดิม ชุมชนเสมือนจริงเหล่านี้ต่างมีสิทธิในการเลือกรับหรือเลือกที่จะเผยแพร่ข้อมูลออกไปอย่างรวดเร็วพร้อมความเห็น ด้วยวิวัฒนาการของเทคโนโลยีสำหรับตอบสนองความต้องการนี้ ทำให้กระบวนการสื่อสารเป็นสื่อสองทางที่สมบูรณ์

กระบวนการสื่อสารและรูปแบบการบูรณาการภาพลักษณ์องค์กร

วิกฤตการณ์ของบ้านเมือง ส่งผลต่อทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของประเทศองค์ประกอบ การวางกลยุทธ์การสื่อสารที่ถูกต้องแม่นยำ และรอบคอบ จึงเป็นกรอบสำคัญที่องค์กรจะใช้ขับเคลื่อนกระบวนการสื่อสารในการสร้างภาพลักษณ์ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

การใช้การสื่อสารเชิงบูรณาการเพื่อบริหารภาพลักษณ์ขององค์กรท่ามกลางวิกฤตการณ์ทาง



การเมื่อมีการแข่งขันนั้น จำเป็นต้องใช้การสื่อสาร ทั้งกระบวนการสื่อสารที่มีความเข้มข้น ประกอบด้วย 4 ปัจจัยที่สำคัญโดยเริ่มตั้งแต่ องค์กรผู้ส่งสาร / ข่าวสาร (ประเด็น-เนื้อหา) / ช่องทางการสื่อสาร หรือสื่อและผู้รับสาร นั่นคือกลุ่มเป้าหมายทางการสื่อสารขององค์กร ตลอดจนกลยุทธ์ในการสื่อสาร

ผลสัมฤทธิ์อันเกิดขึ้นจากใช้กระบวนการสื่อสาร จำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขของความปลอดภัย ด้านข้อมูล ความรวดเร็ว สถานการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้ โดยเครือข่าย Social Network ที่มีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยของข้อมูลสำหรับองค์กร ประกอบด้วย Facebook, MySpace, Twister ตามลำดับ ที่มีความเสี่ยงได้แก่การถูกโจมตี การร้องเรียน กล่าวร้าย ที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเสี่ยงต่อการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การถูกขโมยความเป็นตัวตน ปัญหาความลับขององค์กร ข้อมูลส่วนตัวพนักงานการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ การกลั่นแกล้ง การให้เนื้อหาเกินจริง การชวนเชื่อ การตัดต่อภาพและเนื้อหา ปัญหาอันเกิดขึ้นจากการขาดจริยธรรม กระทั่งตามมาเป็นปัญหาที่ลุกลามไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจำเป็นต้องมีการควบคุมไปกับการสร้างมาตรการ ที่เป็นมาตรฐานการสื่อสารในทั้งกระบวนการ ประกอบด้วย

1. องค์กรผู้ส่งสาร (Sender) องค์กรแต่ละแห่งต่างมีความพยายามในการส่งสารไปยังลูกค้าและสาธารณชนอย่างต่อเนื่องขึ้นอยู่บนนโยบาย จุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงความเป็นเอกภาพ ไม่ว่าจะเป็้องค์กรลักษณะใด องค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน ต่างต้องกำหนดคุณลักษณะเฉพาะภาพลักษณ์ของตนเองที่ชัดเจน รู้ว่าสิ่งใดคือสิ่งที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค สิ่งใดจะเป็นสิ่งเสริมภาพลักษณ์ให้มั่นคงแข็งแรง รู้ว่าภาพลักษณ์สิ่งใดที่ต้องมีการแก้ไข หรือปรับปรุงเป็นการด่วน สิ่งใด

ต้องกำหนดให้เป็นการสื่อสารเร่งด่วนในระยะสั้น หรือสิ่งใดต้องขับเคลื่อนในระยะยาว

2. เนื้อหา-ประเด็นที่ใช้ในการสื่อสาร (Message) ข่าวสารและเนื้อหาที่นำเสนอมีผลต่อภาพลักษณ์แก่องค์กร ที่ผู้ส่งสารทั้งในด้านของการรับรู้และการตลาด ด้วยการกำหนดเป็นประเด็น (Content) ได้แก่ ด้านบริหาร ด้านบริการ การตลาด การส่งเสริมการขายและบทบาทสังคม ที่ส่วนใหญ่ จะให้ความสำคัญต่อการนำเสนอความเคลื่อนไหว ทั้งในด้านทิศทางการบริหารทรัพยากร ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริการ การส่งเสริมการขายและกิจกรรมขององค์กรในด้านต่างๆ มีการบริหาร ติดตามและประเมิน วิเคราะห์ในทุกลูก ทุกขั้นตอน

3. สื่อและช่องทางการสื่อสาร (Media / Channel) ในกระบวนการสื่อสารนั้น ขั้นตอนและรูปแบบในการถ่ายทอดเนื้อหาหรือข่าวสารจากผู้ส่ง ไปถึงผู้รับทั้งที่เป็นการสื่อสารทางตรงและสื่อสารทางอ้อม เนื้อหาที่ปรากฏผ่านสื่อสารมวลชน (Mass Media) / เนื้อหาที่ปรากฏในสื่อใหม่และสื่อทางสังคม เนื่องจากการเติบโตทางเทคโนโลยี จากวิธีการสื่อสารทางการตลาดมีหลากหลาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างฐานลูกค้าใหม่ การรักษาฐานลูกค้าเดิม การเพิ่มความถี่ การสร้างการยอมรับในการมีส่วนร่วมของสังคมและการเสริมแรงของกระบวนการสื่อสาร การตลาดเพื่อสร้างภาพลักษณ์ตราสินค้าของแต่ละองค์กร

4. ผู้รับสาร (Receiver) ซึ่งถือได้ว่าผู้รับสารมีอิทธิพลต่อกระบวนการสื่อสาร เพราะจะนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจ ซึ่งผู้รับสารสามารถจำแนกได้หลายกลุ่ม ผู้รับสารที่เป็นลูกค้าปัจจุบันและลูกค้าเป้าหมายจะเป็นประชากรกลุ่มที่แต่ละองค์กรต้องการสื่อสารมากที่สุด ทั้งในด้านความเชื่อถือ ความเชื่อมั่นต่อชื่อเสียงและการดำเนินงาน การให้



ข้อมูลบริการ เงื่อนไขรายละเอียด ตลอดจน การตัดสินใจใช้สินค้า / บริการและความพึงพอใจ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการสื่อสารทั้ง กระบวนการ เป็นสิ่งที่จำเป็น ขณะที่ผลสะท้อนกลับ ของผู้รับสารที่มีต่อผู้ส่งสาร จากสารที่ผู้ส่งได้ส่งผ่าน ช่องทางสื่อสารด้วยวิธีการและรูปแบบต่างๆ ซึ่ง นอกจากจะสามารถสะท้อนถึงการเลือกใช้กลยุทธ์ ทางด้านการสื่อสารของผู้ส่งสารแต่ละรายและ ผลสัมฤทธิ์ของการสื่อสารดังกล่าวแล้ว ยังสามารถ สะท้อนให้เห็นภาพลักษณะในตราสินค้าขององค์กร แต่ละแห่ง ในฐานะผู้ส่งสารได้อย่างชัดเจนด้วย นอกจากนี้การสะท้อนกลับจาก Social Network ที่ ไม่อาจควบคุมได้ การนำมาซึ่งความเห็นที่ไม่อาจ ควบคุมได้ หรือไวรัส เหล่านี้จำเป็นต้องมีการบริหาร ทั้งด้านเนื้อหาและด้านเทคนิคควบคู่กันไป



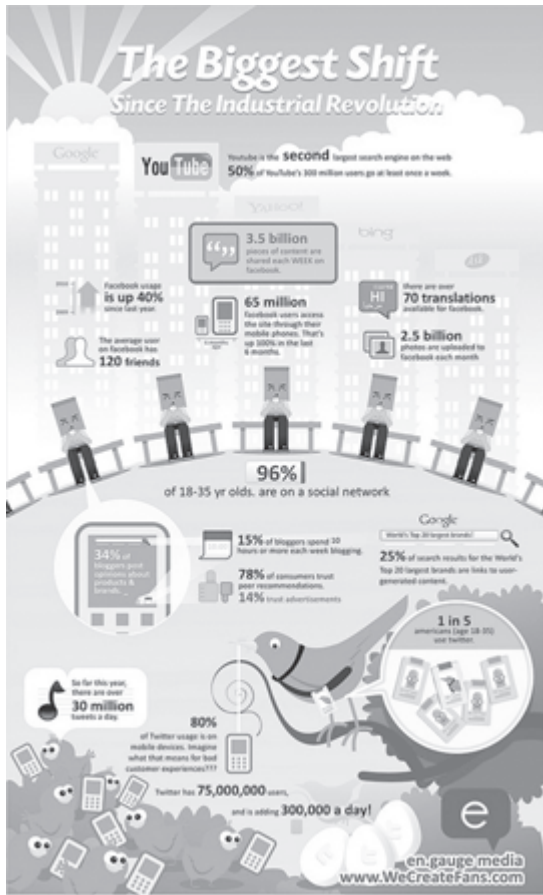
พลิกงานประชาสัมพันธ์ เพื่อเพิ่มความสำคัญเพื่อต่อยอด ให้ต่อองค์กร

ประเด็นที่ทำให้องค์กรต่างๆ หันมาเร่งสนใจ เรื่องการประชาสัมพันธ์กันอย่างมากในช่วงหลังนี้ เห็นจะเป็นการเรียนรู้ความสำเร็จจากองค์กรระดับ

โลกหลายแห่ง สำหรับการขยายตลาด ขยายเครือข่าย ข้ามชาติไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในกลุ่มประเทศ ใกล้เคียงและข้ามภูมิภาค ที่เกิดขึ้นจนเกือบจะเป็น แนวโน้มทางธุรกิจอย่างหนึ่งไปแล้ว กระแสของ วิวัฒนาการที่ย่อโลกทำให้ข้อมูลและการดำเนิน กิจการต่างๆ กระจายไปยังทั่วโลกเป็นเรื่องง่าย Internet และระบบดิจิทัล กลายมาเป็นทั้งช่องทาง การสื่อสารและการขาย ล้วนแต่ผลักดันให้องค์กรต่างๆ ต้องเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ จากทำดี บอกกล่าวให้สาธารณชนทราบ เป็นการ ดำเนินการตามกระบวนการการสื่อสารแบบสองทาง ด้วยการวางแผนกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ให้ สอดคล้องกับเป้าหมาย และต้องมีการบริหาร การสื่อสารเชิงกลยุทธ์

เมื่อการประชาสัมพันธ์ ก้าวสู่โลกดิจิทัล

เครื่องมือที่สำคัญในการสื่อสารองค์กร และ ทางการตลาดในยุคปัจจุบันนี้ การประชาสัมพันธ์ ดูจะเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ต้องสร้างการรับรู้และมี นวัตกรรมหลายประการ เช่น การทำสื่อ Online / Website / Webblog เพื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับองค์กร สินค้าหรือบริการ ให้ผู้บริโภคได้รับรู้ เพิ่มเติมอีกช่องทางหนึ่งการเปิดช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน ด้วยการ ส่งข้อความตอบโต้กัน โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ของคอมพิวเตอร์ สร้างความรวดเร็ว กระตุ้นความ สนใจให้แก่ผู้ที่ต้องการสื่อสารแบบทันทีทันใด ทดแทนเครื่องมือสำคัญของการประชาสัมพันธ์ในอดีต ที่ใช้สื่อบุคคลและช่องทางสื่อสารมวลชนเป็นหลัก



ยุทธศาสตร์การสื่อสาร... ประเด็นประชาสัมพันธ์ / เนื้อหาและข้อพิงระวัง

การประชาสัมพันธ์ในทิศทางใหม่นั้นจะมุ่งเน้นที่เนื้อหาเป็นหลัก ตามด้วยการใช้ช่องทางสื่อ รูปแบบที่เข้าถึงและจดจำได้ ทั้งสื่อและสารมีความสำคัญไม่น้อยกว่ากันการที่จะให้ภาพลักษณ์ขององค์กรดีนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับการได้เผยแพร่ผ่านสื่อเพียงอย่างเดียว ยังต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของข่าวสารที่ได้ทำการประชาสัมพันธ์ออกไปด้วย

ความสามารถในการบริหารจัดการกับการสื่อสารประเด็น จึงเป็นความท้าทายสำหรับการบรรลุเป้าหมายและเพื่อให้เนื้อหาสาระเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนและความเจริญก้าวหน้าขององค์กร โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความเข้าใจและการสื่อความที่มีทิศทางชัดเจนและต่อเนื่อง จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด นอกจากความรวดเร็วแล้ว การใช้ช่องทางสื่อสารที่เข้าถึงและเนื้อหาที่จดจำได้ เป็นลำดับแรกของการวัดผลด้านการสื่อสาร

สิ่งที่องค์กรจะต้องให้ความสำคัญระมัดระวังก็คือ การใช้ Social Network สำหรับการโจมตีคู่แข่ง กลุ่มเป้าหมายทั้งการโจมตีด้วย e-mail, การสร้าง Profile ใหม่โจมตีเป้าหมายที่ต้องการ, การแอบอ้างแม้กระทั่งความพยายามเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกขององค์กร นับเป็นสิ่งที่องค์กรต้องมีแนวทางรองรับ

เนื้อหาหลักขององค์กรระดับโลก ใช้สื่อสาร

ที่ผ่านมาจะพบว่าการแข่งขันในการประชาสัมพันธ์ ด้วยการสื่อสารเชิงบูรณาการขององค์กรทั้งในด้านการจัดการ การกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีต่อธุรกิจขององค์กรต่างๆ ทั่วโลก มีความเข้มข้นด้วยการนำยุทธวิธีทางด้านการสื่อสารในรูปแบบที่หลากหลาย แล้วแต่ว่าองค์กรใดจะได้กำหนดแนวทางในการดำเนินธุรกิจและแข่งขันไปในทิศทางใด เมื่อเจาะลึกไปในเนื้อหาสาระในการสื่อสารแล้วจะเห็นได้ว่าประเด็นที่มีการสื่อสารอย่างต่อเนื่องใน Social Network ประกอบด้วย

- 1) การสื่อสารข้อมูลความเคลื่อนไหวขององค์กร (Corporate Movement & Information) การสื่อสารเรื่องราวขององค์กรทางด้านต่างๆ เช่น รูปแบบ แนวทางการบริหาร วิสัยทัศน์ขององค์กร



การแนะนำบุคลากร ศักยภาพ ความรู้ความสามารถ
ของผู้บริหาร และพนักงาน รวมถึงการให้ข้อมูล
รายงานธุรกิจ เพื่อประโยชน์ต่อลูกค้า นักลงทุน
ผู้ถือหุ้น ตลอดจนสาธารณชนได้ทราบข้อมูลที่
เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง

2) **การบอกเล่าเรื่องราวของธุรกิจ**
(Business, Market Positioning) การกล่าวถึงปริมาณ
ธุรกรรม ยอดจำนวนธุรกิจ ส่วนแบ่งทางการตลาด
ยอดขาย ยอดจำหน่าย เพื่อบอกสถานะของธุรกิจ
ต่อตลาดในภาพรวม กิจกรรมทางธุรกิจ

3) **การแสดงวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร**
(Executive Vision) การให้ความเห็น วิเคราะห์บทบาท
ของธุรกิจต่อสถานการณ์ สภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง
กับธุรกิจ เช่น บทความ บทสัมภาษณ์ ความเห็น
เพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ
ของผู้บริหารองค์กร

4) **การแสดงถึงคุณค่าของสินค้าหรือ
บริการ** (Product & Service Value) ด้วยการบอก
หรืออธิบายความโดดเด่นของแต่ละสินค้า หรือ
บริการด้วยการแสดงให้เห็นคุณค่าที่เหนือกว่า Brand
ผลิตภัณฑ์อื่น การอธิบายแจ้งมูลค่า ได้แก่ การให้
ข้อมูล ค่าธรรมเนียม อัตราค่าบริการ และ
สิทธิประโยชน์

5) **การสื่อสารข้อมูลเพื่อความผูกพันและ
สร้างความมั่นใจ** (Communication for Engagement)
เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในระยะยาว ด้วย
ความมั่นใจ เช่น การรายงานมาตรฐาน การชักชวน
ความร่วมมือ ระบบการป้องกันที่เกี่ยวข้อง การให้
รายละเอียดส่วนผสม ข้อมูล มาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
การรายงานผล ได้แก่ ผลประกอบการ รวมถึง
การแทรกมุมมอง การวิเคราะห์สถานการณ์ทาง
การตลาด หรือความเห็น ต่อธุรกิจที่มีในภาพรวม
ด้วยธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

6) **การให้ข้อมูล บทวิเคราะห์และ
คำปรึกษา** (Data / Research Service & Consultant)
การบริการในเชิงวิชาการ ได้แก่ ศูนย์ข้อมูล
บทวิเคราะห์ ผลการวิจัย โพลล์ งานสรุปค้นคว้าที่จะ
เป็นประโยชน์ต่อลูกค้า รายงาน การวิจัยรวมทั้ง
การปกป้องคุ้มครองสิทธิของลูกค้า การให้คำแนะนำ
ที่เกี่ยวข้อง

7) **การแจ้งกำหนดการสำคัญขององค์กร**
(Corporate & Marketing Agenda) การแจ้งกำหนดการ
ที่สำคัญขององค์กรรวมถึงกำหนดการตารางกิจกรรม
ต่างๆ เช่น รายงานกิจกรรม การจัดประชุม
การแถลงข่าวในประเด็นต่างๆ ทั้งด้านบริหาร
ด้านผลิตภัณฑ์ กิจกรรมส่งเสริมการตลาด

8) **การแสดงความก้าวหน้าทางนวัตกรรม
และเครือข่าย** (Innovation & Business Connection)
ได้แก่ การก้าวหน้าของระบบ เครื่องจักร การเปิด
โรงงาน สาขา การใช้ระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์
การปรับระบบงานใหม่ ความก้าวหน้า การค้นพบ
และการเป็นผู้นำด้านความคิดทั้งด้านสินค้าและ
ธุรกรรมความร่วมมือกับพันธมิตรทางธุรกิจ เช่น
ข้อตกลงระหว่างหน่วยงานหรือกับองค์กรอื่นๆ
เพื่อแสดงถึงความสำเร็จ ความคล่องตัว เครือข่าย
ประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ

9) **การแสดงให้เห็นถึงการยอมรับความ
เชี่ยวชาญ** (Expert, Award, Ranking) การสื่อสาร
เรื่องราว ประเด็น ความรู้ความสามารถในธุรกิจนั้นๆ
คุณงามความดี ได้แก่ การรับรางวัลการจัดอันดับ
จากสถาบันต่างๆ การยอมรับในมาตรฐาน การรับรอง
จากหน่วยงาน องค์กร ที่มีความน่าเชื่อถือ

10) **การสื่อสารประเด็นทางสังคม** (Social
Content) เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้และเข้าใจในสิ่งที่
องค์กรได้ดำเนินการทางสังคม เช่น CSR กิจกรรม
องค์กรเพื่อสังคม โดยที่มีใช้การโฆษณาประกาศ



ความดี แต่เป็นการสร้างความตื่นตัวไปยังผู้เกี่ยวข้อง ให้พัฒนาไปพร้อมๆ กับองค์กร สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ในการสร้างความชัดเจนในบทบาท ทิศทางขององค์กรต่อสังคม

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นสิ่งที่องค์กร ได้ทำการสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม ผ่านรูปแบบ วิธีการทางการสื่อสารที่แตกต่างกัน ออกไป ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อเป็นการสื่อความ และให้ข้อมูลกับกลุ่มเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ โดยที่ผู้รับสารได้รับข้อมูลดังกล่าวและแปรสภาพ เป็นภาพลักษณ์ ที่ปรากฏอยู่ในความรู้สึกนึกคิด จากข้อมูลที่ได้รับผ่านสื่อต่างๆ ผ่านกระบวนการสร้าง การรับรู้นั่นเอง

การจัดการเพื่อรับมือกับ ความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลง ภายในองค์กร

ทุกวันนี้ปัญหาเรื่องความแตกต่างระหว่าง บุคลากรภายในองค์กร ดูจะเป็นปัญหาที่มีมากขึ้น เรื่อยๆ แม้ว่าที่ผ่านมา อาจดูเป็นเรื่องธรรมดาที่ใน ทุกองค์กร ต่างประกอบด้วยผู้คนหลายช่วง หลายวัย หลายระดับชั้น ต่างประสบการณ์ ต่างการศึกษา ต่างสังคม ต่างความสนใจ ต่างด้วยลักษณะของงาน ต่างหน้าที่ ต่างความรับผิดชอบ แต่ทั้งหมดต้อง ดำเนินการภายใต้ภารกิจหลักที่เป็นเป้าหมายของ องค์กรอันเดียวกัน

ปัญหาเก่ายังไม่คลาย... ปัญหาใหม่เข้ามาแทรก

นานาปัญหาที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ : คุณภาพของ งานโดยรวมตกต่ำลง / ความร่วมมือของพนักงาน มีน้อย / พนักงานแยกตัวออกเป็นกลุ่มย่อยๆ มากยิ่งขึ้น / ความผูกพันของพนักงานที่มีต่อองค์กรลดน้อยลง เป็นลำดับ / ฝ่ายบุคคลส่งเสริมให้พนักงานเข้าระบบ E - learning แต่ไม่ได้รับการตอบรับ / กิจกรรมของ องค์กรที่ขอความร่วมมือไปยังพนักงานมีผลกลับมา คือแทบไม่มีใครเข้าร่วม / พนักงานเอาเรื่องราวของ องค์กรไประบายในโลก on - line / Facebook และ ปัญหาอีกมากมาย

ภาวะจึงตกอยู่กับฝ่ายบริหารนับตั้งแต่ผู้บริหาร ของหน่วยงาน ผู้บริหารด้านบุคคล จนกระทั่งถึง ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรในยุคนี้ ต่อการทำ ความ เข้าใจเรียนรู้ และจัดการให้ความแตกต่างนั้น มีแนวร่วมในทิศทางเดียวกันให้ได้

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ยังมีสูง

จากสภาพของการแข่งขันและการวางแผน เตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเติบโตในอนาคต ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง เกิดการดึงตัว โยกย้าย ตำแหน่งในกลุ่มของผู้บริหารตั้งแต่ระดับกลางจนถึง ระดับสูงเกิดขึ้นมากในปัจจุบันทั้งในธุรกิจเดิม และข้ามธุรกิจใหม่ ขณะที่จำนวนการเข้าสู่ระบบ การทำงานของผู้ที่จบการศึกษาใหม่มีมากขึ้น ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมองค์กร การปรับตัวระหว่าง พนักงานเก่าและพนักงานใหม่ ความต่างของช่วงวัย แนวความคิด วิธีการทำงาน แม้กระทั่งเป้าหมาย ความสนใจ การใช้ชีวิต ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างกัน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



ช่วงที่แตกต่างและหลากหลาย ในองค์กร

มีผลสรุปเกี่ยวกับกลุ่มคนในองค์กรปัจจุบันไว้มากมาย สำหรับคนหลายรุ่นที่ทำงานร่วมกัน นับตั้งแต่ช่วงวัย 46 จนถึง 60 ปีขึ้นไป (เกิดระหว่างปี พ.ศ. 2490 - 2507) รุ่น Baby Boom เป็นกลุ่มที่มีความทุ่มเทต่อองค์กรสูงมาก รักชีวิตการทำงาน เคารพกติกา กฎเกณฑ์ ให้ความสำคัญต่อผลงาน ให้ความสำคัญต่อการทำงานเพื่อสร้างฐานะ ความมั่นคง มีความผูกพัน เชื่อมมั่นต่อองค์กรสูง ส่วนรุ่นที่สอง จะเป็นกลุ่มช่วงอายุระหว่าง 31 จนถึง 45 ปี (เกิดระหว่างปี พ.ศ. 2508 - 2523) รุ่น Generation X เป็นกลุ่มที่ไม่ติดกับพิธีรีตรอง ชอบความไม่เป็นทางการ มีแนวคิดในการทำงานที่เป็นอิสระ ชอบการเรียนรู้แบบลำพัง ชอบพึ่งพาตนเอง มีความคิดที่เปิดกว้าง รับฟังข้อเสนอเพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุง สนใจเรื่องราวใหม่ๆ ขณะที่กลุ่มที่ 3 เป็นคนทำงานช่วงอายุระหว่าง 20 - 30 ปี หรือเกิด พ.ศ. 2523 เป็นต้นไป ที่เรียกว่า Generation Y กลุ่มนี้เติบโตมาพร้อมกับคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยี เป็นวัยที่เริ่มเข้าสู่ระบบการทำงานไม่นานนัก มีความชัดเจน เป็นตัวของตัวเอง ไม่ชอบกรอบ กฎ กติกา เงื่อนไข ให้ความสนใจสำหรับการสร้างความสมดุลย์ ระหว่างการทำงานกับชีวิต (Work-life Balance) ทำงานหลายอย่างได้ในเวลาเดียวกัน ตัดสินใจรวดเร็วและกล้าแสดงออก

ดังนั้น การที่แต่ละ Generation มารวมอยู่ในที่เดียวกัน การสร้างความเข้าใจ การรับรู้ร่วมกันกับกลุ่มที่มีเป้าหมาย แนวความคิดต่างกัน จึงเป็นความท้าทายของการจัดการทรัพยากรบุคคลในปัจจุบัน ที่ยังไม่แนบรวมโครงสร้างทางพฤติกรรมของเยาวชนคนรุ่นใหม่ล่าสุดอย่าง Generation Z ได้แก่ผู้ที่อยู่ในวัย 20 ปีลงมา ที่มีศิลปะของการ

ใช้ชีวิตแบบอึดตา (Art of Life) ที่มีความเป็นตัวตนของตัวเองสูงมากและจะเข้าสู่สังคมการทำงานในระยะเวลาอันใกล้

Three in One

Baby Boom [45-60] Standard Life
Generation X [30-45] Active Life
Generation Y [20-30] Work – Life Balance

.....
Generation Z [15-20] Art of Life

เรียนรู้ และเข้าใจ อย่างต่อเนื่อง

แม้ว่าโดยทั่วไป รุ่น Baby Boom และ Generation X ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มบริหารระดับสูง กลาง ต่ำ และปฏิบัติการคละเคล้ากันไป และกลุ่ม Generation Y อยู่ในกลุ่มปฏิบัติการหรือบริหารในระดับต้น แต่ก็ยังเป็นประชากรส่วนมากและทยอยหลังไหลเข้าสู่องค์กรเป็นลำดับ ขณะเดียวกัน Generation Y เป็นจำนวนไม่น้อยในปัจจุบัน ที่ก้าวสู่การเป็นผู้บริหารระดับกลางหรือสูง อันเป็นแนวโน้มสำหรับการเติบโตที่รวดเร็ว ทั้งภายในองค์กรเองและการเปลี่ยนองค์กรเพื่อสู่เป้าหมายของการเติบโตในตำแหน่งหน้าที่การงานที่รวดเร็วขึ้น





แตกต่างแต่ร่วมสร้างความเติบโตได้

แม้ว่าองค์กรจะมีความแตกต่างของคนหลายช่วงความคิด แต่ถ้าองค์กรมีแผนงานที่ชัดเจนสำหรับการบริหารภายใต้ความแตกต่าง ทั้งการให้แต่ละกลุ่มมีกิจกรรมร่วมกัน ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ / การสื่อสารที่ชัดเจนไปยังแต่ละกลุ่มด้วยเนื้อหา วิธีการและช่องทางที่เหมาะสมกับรูปแบบการใช้ชีวิต ความสนใจ / การวางโครงสร้างกระบวนการรองรับ ในระยะสั้น และระยะยาว / การสร้างเป้าหมายหลักร่วมกันและลำดับความสำคัญ / การวางระบบการวิเคราะห์อย่างมีขั้นตอน ควบคู่ไปกับพัฒนาทักษะและการวางแผนทางสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทางด้านบุคลากรในอนาคต

นวัตกรรมการสื่อสารภายในองค์กรยุคดิจิทัล

กระแสของดิจิทัลยังคงเป็นกระแสที่แรงอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย ไม่เพียงแต่ในการสื่อสารระหว่างองค์กร หรือจากองค์กรไปภายนอกเท่านั้น ปัจจุบันทำให้พนักงานในองค์กรส่วนใหญ่ ต่างหันมาให้ความสนใจกับ New Media กันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกของการสื่อสารสมัยใหม่ ซึ่งคงจะไม่สามารถหนีพ้นความเป็นดิจิทัลได้ จะเห็นได้จากสื่อภายในองค์กรแบบดั้งเดิมทุกประเภท ทั้งวารสารเสียงตามสาย การจัดบอร์ด หนังสือเวียน ปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ต่างก็มี Website หรือสื่อ Online เป็นของตัวเองเพื่อใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการนำเสนอข่าวสาร กิจกรรม ที่ต้องการเผยแพร่ รวมถึงการสื่อความระหว่างกันควบคู่ไปกับการสื่อสารภายนอกกล่าวได้ว่า สื่อ Online เป็นอีกช่องทางใหม่อีกแห่งหนึ่ง que เพิ่มการแสดงออกทางความคิดเห็นได้มากกว่าประสิทธิภาพของสื่อแบบดั้งเดิม เพื่อตอบสนองต่อ

ความต้องการในการรับรู้ การสื่อความของพนักงานในองค์กร

พาทองต้นอุปสรรคแห่งความแตกต่าง

ที่ผ่านมา กรอบแนวทางการทำงานที่ถูกกำหนดให้เป็นนโยบาย คือทิศทางของการอยู่ร่วมกันที่แต่ละองค์กรใช้เป็นแนวทางสำหรับการอยู่ร่วมกันในอดีต แต่จากนี้ไปภายใต้กรอบเดียวกัน อาจไม่เคยมีปัญหามาก่อน แต่จากความต้องการที่มีความหลากหลายมากขึ้น ต่างคนต่างมีแนวคิดและการใช้ชีวิตทั้งในเรื่องการทำงาน และเรื่องส่วนตัวตลอดจนเป้าหมายที่ต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลตอบแทน ตำแหน่ง โอกาสสำหรับการใช้ความสามารถที่ท้าทาย มากกว่าความผูกพันในองค์กร การที่องค์กรไม่สามารถผลิตคนได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการรับช่วงต่อ จึงเป็นปัญหาสำคัญอยู่ในขณะนี้ การศึกษาเรียนรู้ถึงลักษณะการใช้ชีวิตของพนักงานก็เป็นส่วนสำคัญประการหนึ่ง ที่ต้องมีแนวทางการรองรับที่ชัดเจน

1) **เปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมเป้าหมายและการแก้ปัญหา** สนับสนุนให้ทุกกลุ่มได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ การเปิดแนวคิดของการเป็นเฟืองจักร ที่ต่างมีความสำคัญ ดูจะเป็นเรื่องที่สำคัญ มากกว่าการที่บอกให้ทุกคนรักและผูกพันต่อองค์กร เพราะการสร้างความสำเร็จในบทบาทหน้าที่ จะนำมาซึ่งความรักความผูกพัน ความภาคภูมิใจในองค์กร

2) **การให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมต่อพนักงานในแต่ละช่วง** หมาดสมัยสำหรับการไอ้คนใหม่ ทำร้ายหรือเมินเฉยต่อจิตใจคนเก่า นับวันจะยิ่งสร้างปัญหามากยิ่งขึ้น แทนที่จะใช้ศักยภาพของทุกส่วนสร้างมูลค่าให้เกิดขึ้นกับองค์กร และมี



บรรยากาศของการแบ่งปันประสบการณ์แทนการสั่งการหรือยึดเยียดเนื้อหา

3) การสร้างแรงกระตุ้นด้วยข้อเสนอที่น่าสนใจต่อความสำเร็จ การเพิ่มพลังด้วยข้อเสนอและแรงจูงใจสำหรับทุกส่วนงานในองค์กร ทั้งฝ่ายหน้าบ้านและงานสนับสนุน และการตอบแทนที่เหมาะสมต่อความสำเร็จที่เกิดขึ้น เรียนรู้ที่จะตอบสนองเป้าหมายของบุคลากรแต่ละกลุ่ม

4 การสร้างช่องทาง เวทีที่เปิดกว้างสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของคนในองค์กร ทั้งระบบบุคคลและเทคโนโลยี การรับฟังหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน ดีกว่าการปิดโอกาส ทำให้รู้ถึงความต้องการเหตุผล เพราะทุกวันนี้คนส่วนใหญ่ต้องการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุผลที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ ก้าวทันและรองรับด้วยเทคโนโลยีภายในองค์กร สร้างพื้นที่คุยกันข้างในดีกว่าการปิดกั้นเพื่อต้องไปหาพื้นที่ระบายกันข้างนอก

5) การแสดงให้เห็นถึงความจริงจังขององค์กรต่อบุคลากรอย่างตรงไปตรงมาและมีความต่อเนื่อง การที่องค์กรสื่อข้อความไปยังกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ทั้งภายในหรือภายนอกย่อมหมายความว่า เป็นพันธะสัญญาที่ต้องดำเนินการอย่างมีความรับผิดชอบ

6) การชี้เป้าหมายที่ชัดเจนและสร้างการมีส่วนร่วมในองค์กร ความชัดเจน การชี้แจงที่โปร่งใส การเข้าถึงผู้บริหาร การออกแบบกิจกรรมสำหรับการสื่อสารและการมีกิจกรรมที่สร้างสรรค์เน้นรูปแบบการทำงานเป็นทีม จะเป็นการลดช่องว่างได้เป็นอย่างดี

7) การวางระบบการสื่อสารข้อมูลภายในองค์กรที่เหมาะสม การใช้ช่องทาง เนื้อหา วิธีการสื่อที่รองรับถึงความแตกต่างของการทำงาน

การใช้ชีวิต การวางระบบการสื่อสารทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไป ดูจะเป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถด้านการสื่อสารที่สุด สำหรับการบริหารองค์กรในยุคนี้

การแก้ไขปัญหาละเอียดในองค์กร มีทั้งการแก้อย่างกว้างหรือเฉพาะจุด การแก้ปัญหาระยะสั้นหรือระยะยาว ดูจะเป็นเงื่อนไขต่อการเติบโตขององค์กรในปัจจุบัน การนำเทคโนโลยี การใช้คนที่มีความสามารถด้านทรัพยากรมนุษย์ การวางระบบการทำงาน การวางโครงสร้าง การแก้ไขเรื่องความก้าวหน้า หรือผลตอบแทน หรือการวางแนวทางการรับมืออย่างลุ่มลึก ต่อการแก้ไขปัญหาละเอียดในองค์กร เรื่องใดจะเป็นสิ่งที่ควรนำมาดำเนินการ จึงเป็นสิ่งที่น่าติดตามไม่น้อย

การสื่อสารเพื่อสร้างพลังแห่งแรงบันดาลใจของผู้นำในยุค Social Media

บนเส้นทางแห่งความสำเร็จขององค์กรชั้นนำทั้งหลาย เบื้องหลังแห่งความสำเร็จที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นผลงาน วิสัยทัศน์ รูปแบบ การดำเนินกิจการ การบริหารนั้น ล้วนเกิดจากสิ่งสำคัญที่เรียกว่า แรงบันดาลใจ ทั้งสิ้น แรงบันดาลใจร่วมกันขององค์กรนี้แหละคือตัวขับเคลื่อนอันสำคัญซึ่งก่อให้เกิดสิ่งเหล่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นในองค์กรธุรกิจทางด้านใดๆ ก็ตาม

ในขณะเดียวกัน แรงบันดาลใจของผู้นำที่ได้สื่อสารนับว่ามีส่วนสำคัญต่อคุณภาพของเนื้อหาสาระควบคู่ไปกับความคิดสร้างสรรค์และผลงานที่จะทำให้เกิดความสำเร็จทั้งปวงได้



ผู้นำองค์กรกับการสร้างแรงบันดาลใจในยุคดิจิทัล

มีผู้นำมากมายทั้งที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลวในชีวิต ต่างแสวงหาแรงบันดาลใจภายใต้สถานการณ์และความต้องการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้แรงบันดาลใจนั้นเพื่อสิ่งใด โดยเฉพาะในยุคที่สื่อบนโลกดิจิทัลเฟื่องฟู

การสื่อสารแรงบันดาลใจมีผลกับผู้คนมากมายทั้งภายในและภายนอกองค์กรหลายวาระและเหตุการณ์ ยามที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์แวดล้อม ทั้งความเสี่ยงและการแข่งขันที่เข้มข้น แรงบันดาลใจเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ สำหรับนำมาพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขปัญหาหรือเป็นแรงขับเคลื่อน การผ่อนคลายความบันเทิงหรือเพื่อคุณภาพชื่อเสียง การให้ การเผยแพร่ การแสวงหาการยอมรับจากสังคม ตลอดจนวงการที่เกี่ยวข้อง



ในยามที่องค์กรต้องเผชิญกับความเสี่ยง แรงบันดาลใจเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการยึดเหนี่ยว ความผูกพัน ความรับผิดชอบ พลังแห่งการลุกขึ้นมาต่อสู้ การมุ่งสู่จุดหมายในด้านต่างๆ โดยให้แรงบันดาลใจเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบรรลุเป้าหมายนั้นๆ ได้ ขึ้นอยู่กับแต่ละช่วงเวลานั้นจะได้รับแรงบันดาลใจจากอะไร หรือต้องการสื่อสารอะไรออกไป

แรงบันดาลใจเหล่านั้นได้สะท้อนผ่านการสื่อสารภาพลักษณ์ขององค์กร ด้วยชิ้นงานโฆษณา ประชาสัมพันธ์ การติดต่อสัมพันธ์รวมทั้งกิจกรรมที่มีต่อสังคม การแสวงหาข้อมูลต่างๆ ลูกค้า ผู้บริโภค จึงเป็นโจทย์ที่สำคัญของผู้นำองค์กร

สื่อสารแรงบันดาลใจร่วมเพื่อการขับเคลื่อนองค์กร

ในสถานการณ์แห่งการแข่งขัน ตลอดจนความต้องการของผู้คนที่ความแตกต่างหลากหลายในสังคมมีเพิ่มมากขึ้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ความต้องการขององค์กรทั้งด้านความสำเร็จทางธุรกิจ ชื่อเสียง และภาพลักษณ์ คือสิ่งที่จำเป็น ต่างเป็นที่แสวงหา และต้องการไปให้ถึงเป้าหมาย และด้วยการใช้แรงบันดาลใจร่วมกันของบุคลากรเป็นพลังผลักดันนับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวดสำหรับการไปถึงจุดหมายขององค์กร

หากมองในทัศนะของการสื่อสารแล้วจะพบว่าบทบาทหน้าที่หนึ่งที่มีความสำคัญของผู้ผู้นำ นั่นคือการสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของคนในองค์กร ลดความแตกแยก ผ่านการสื่อสารในรูปแบบต่างๆ อันจะหล่อหลอมให้องค์กรมีความชัดเจนต่อเป้าหมาย ทัศนคติ ดังนั้นผู้นำจึงไม่เพียงแต่ต้องสื่อสารนโยบาย ข่าวสารข้อมูลเท่านั้น แต่ลึกลงไปยังจำเป็นต้องค้นหา “แรงบันดาลใจ” ที่อยู่ภายใต้สารต่างๆ และสื่อสารออกมา เกิดเป็นพลังมหาศาลและมีอานุภาพที่ยิ่งใหญ่ในการโน้มน้าวทัศนคติของพนักงานในองค์กร ที่มีความแตกต่างกันสูง

สิ่งที่จำเป็นโดยเฉพาะในยามที่องค์กรต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่เข้มข้น ไม่เพียงแต่การแจ้งข้อมูลที่ต้องการให้กับพนักงานให้รับทราบเท่านั้น หากแต่ยังต้องสามารถกำหนดพฤติกรรมที่ดีให้กับ



พนักงานด้วย ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ ผู้นำจะต้องสื่อสาร คุณค่า ความตั้งใจจริง และสัมผัสได้ถึงบรรยากาศความร่วมมือร่วมใจของคนในองค์กร จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการสื่อสารที่ทำให้มองเห็นพลังในด้านบวก มากกว่าด้านลบในมุมมองของการเพิ่มผลกำไร หรือการขยายฐานลูกค้า ดังนั้นแรงบันดาลใจจึงเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความสำเร็จด้านพฤติกรรมในการสื่อสาร

สู่เป้าหมาย... ด้วยการบริหารแรงบันดาลใจในองค์กร

แรงบันดาลใจนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ ภายใต้สภาวะการณ์ที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ที่รายล้อมตัวเราและสังคมในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงความปรารถนาที่แตกต่างกันออกไป

แรงบันดาลใจจากเป้าหมาย (Inspiration by Goal) องค์กรทุกแห่ง ต่างมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน บางแห่งตั้งเป้าหมายไว้สูงเพื่อความท้าทายและต้องการไปให้ถึงซึ่งจุดหมายนั้นให้ได้ ขณะที่บางองค์กรตั้งเป้าหมายกลางๆ ดูความเป็นไปได้ ไม่สูงเกินไป ไม่ต่ำเกินไป เพื่อสำหรับความไม่สมหวังที่อาจเกิดขึ้นได้ ในขณะที่มีอีกหลายแห่งที่ประเมินศักยภาพของตนค่อนข้างน้อยกว่าที่ควรจะเป็น จึงตั้งเป้าหมายน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะตั้งเป้าหมายไว้สูงหรือต่ำเพียงใด หากองค์กรสามารถสร้างแรงบันดาลใจให้พนักงานเหล่านั้นเลือกที่จะตามหาจุดหมายของตัวเองให้ได้ คนที่ตั้งไว้สูงอาจต้องใช้ความพยายามทุ่มเทมากกว่า แต่ความสำเร็จที่รออยู่ก็นับเป็นความคุ้มค่าแห่งการรอคอย โดยมีแรงบันดาลใจคอยกระตุ้น มิให้เกิดความท้อแท้ แรงบันดาลใจจาก

เป้าหมาย ก่อให้เกิดการวางตำแหน่งที่เหมาะสมตรงกับเส้นทางในการเข้าถึงจุดหมายขององค์กร

แรงบันดาลใจจากต้นแบบ (Inspiration by Role Model) การที่องค์กรเลือกทิศทางขององค์กรอื่นที่ประสบความสำเร็จมาเป็นแบบอย่าง หรือผู้บริหาร พนักงานที่มีความโดดเด่นก็สามารถสร้างความเป็นต้นแบบ ก่อให้เกิดความศรัทธา เชื่อถือ ความรู้สึกดังกล่าว ย่อมพัฒนาออกมาเป็นความรู้สึกที่ต้องการยึดถือไว้เป็นแบบอย่าง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากความรู้สึกที่มีต่อประสบการณ์ที่ได้รับ แล้วแต่ว่าจะเกิดขึ้นจากการรับรู้ข่าวสาร การเข้าไปมีส่วนร่วม การปฏิสัมพันธ์ ไม่ว่าจะ เป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม แรงบันดาลใจจากต้นแบบ ย่อมมีผลต่อการใช้ชีวิต การเลือกทางเดินให้กับชีวิต ทักษะคิด มุมมอง ความคิด รวมถึงการตัดสินใจจากเรื่องต่างๆ ในทิศทางที่สอดคล้องกับต้นแบบ

แรงบันดาลใจจากแรงกระตุ้น (Inspiration by Motivation) การที่องค์กรเลือกการใช้เหตุการณ์ สถานการณ์ ช่วงจังหวะเวลา เงื่อนไขต่างๆ สามารถทำให้พนักงานเกิดแรงบันดาลใจที่อาจไม่ได้มีการตั้งใจหรือเตรียมการเอาไว้ล่วงหน้า เรียกว่าเมื่อถึงเวลานั้นๆ ก็สามารถทำให้เกิดแรงบันดาลใจได้ การใช้แรงบันดาลใจในลักษณะนี้อาจนำไปใช้ในการตัดสินใจ การเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่อาจมีความสำคัญต่อองค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง เป็นแรงบันดาลใจที่เกิดขึ้นจากการถูกการกระตุ้นให้เกิดขึ้น จึงต้องอาศัยความรอบคอบ แม่นยำและต้องคำนึงถึงประสิทธิผล มากกว่าแรงบันดาลใจอื่น นอกจากนี้ แรงบันดาลใจที่เกิดจากแรงกระตุ้น ยังครอบคลุมถึงการเลือกบริโภค การตัดสินใจภายใต้ข้อมูลข่าวสาร เนื้อหาสาระที่ได้รับ และฐานข้อมูลในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วย



แรงบันดาลใจที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อน

(Inspiration by Dynamic) เป็นแรงบันดาลใจที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แล้วแต่จังหวะของช่วงวิถีชีวิตว่าในช่วงนั้นจะเจอกับอะไรที่จะส่งผลและมีอิทธิพลในช่วงเวลานั้นๆ แรงบันดาลใจที่เกิดจากการขับเคลื่อนนี้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้บ่อยและมีผลต่อองค์กรในช่วงเวลาที่ไม่ยาวนาน



แรงบันดาลใจขับเคลื่อนคน / คนขับเคลื่อนแรงบันดาลใจ

แรงบันดาลใจ มีความสำคัญสำหรับผู้นำทั้งในแง่ของการเป็นผู้สร้างและขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นทั้งกับตนเองและพนักงานทั้งองค์กร รวมถึงสร้างการรับรู้แรงบันดาลใจนั้นไปยังภายนอก ผู้รับสารในสังคมอีกเป็นจำนวนมาก

ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรที่หลายๆ ฝ่ายยังไม่ตรงจุดคือ ปัญหาที่องค์กรไม่สามารถสร้างการชี้้นำให้พนักงานเกิดแรงบันดาลใจร่วมกันได้ เนื่องจากมีพนักงานจำนวนมากยังทำงานโดยปราศจากเป้าหมายหรือทิศทาง จึงเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารอีกประการหนึ่ง ในการขับเคลื่อนแรงบันดาลใจให้ปรากฏในองค์กร เพราะผลงานที่เกิดขึ้นมิได้เพียงแค่การสื่อสารกับฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เป็นการสื่อสารที่ควรเริ่มจากภายในก่อนแล้วจึงขยายไปสู่ภายนอก

การจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวในสภาวะการณ์ที่ต้องเผชิญกับปัจจัยต่างๆ มากมาย ผู้นำองค์กรจำเป็นต้องสร้างแรงบันดาลใจขององค์กรให้ได้ และสื่อสารให้ตรงกับเป้าหมาย ผ่านเนื้อหา วิธีการช่องทางต่างๆ ภายในองค์กร เพื่อให้สามารถบริหารจัดการ ควบคุม แรงบันดาลใจขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะสื่อสารออกไปยังผู้เกี่ยวข้องภายนอก

การใช้ New Media เป็นสิ่งที่องค์กรทุกองค์กรไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และควรนำมาเสริมสร้างแรงบันดาลใจในองค์กร ด้วยการจัดการ New Media ให้มีระบบและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมในการจัดการ ด้วยการให้ข้อมูลที่ถูกต้องรวดเร็ว สม่่าเสมอ และมีการเผยแพร่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม และที่สำคัญการติดตามเนื้อหา ความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาและจะต้องโต้ตอบได้ทันที นับเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่ผู้นำไม่ควรมองข้าม

การใช้ Social media เพื่อการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ

Social media จะเป็นเรื่องใหม่ แต่แนวความคิดพื้นฐานของการสื่อสารด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้ Social media เป็นสื่อกลางระหว่าง องค์กร กับกลุ่มเป้าหมาย กระบวนการออกแบบการสื่อสารนี้ ก็มีความจำเป็นต้องเริ่มจากว่ากลุ่มเป้าหมายในการสื่อสารครั้งนี้จะเป็นใคร เช่น องค์กร บริษัทแห่งหนึ่ง อาจมีกลุ่มเป้าหมายที่อยากจะสื่อสารหรือพูดคุยด้วยได้หลายกลุ่ม เช่น ลูกค้า ลูกค้าเป้าหมาย คู่ค้า พันธมิตรทางธุรกิจ สื่อมวลชน ผู้ถือหุ้น นักลงทุน จึงควรยึดหลัก ดังนี้

- เข้าใจพฤติกรรมการใช้งานและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย
- ความชัดเจนของเนื้อหาที่จะใช้สื่อสารกับกลุ่มเป้าหมาย
- กำหนดคุณลักษณะ / อารมณ์ แนวทางที่ใช้ในการสื่อสาร
- สร้างพัฒนาความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง
- การจัดการข้อมูลและการขยายผล
- การวิจัย ติดตาม ประเมินผล

การวัดประสิทธิผลของการสื่อสารใน Social Media ว่ามีประสิทธิผล มีการเข้าถึง ตรงเป้าหมายเพียงใดนั้น วัดได้จากจำนวนครั้งที่ผู้ที่เข้าชมตัวชี้วัดของการติดตาม การเข้าถึงกลุ่มที่ต้องการ การสนองตอบ การตอบรับ การวัดผลจากแรงกระตุ้นอย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความเห็นที่สื่อออกมาถือเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะช่วยให้องค์กรสามารถประเมินช่องทาง วิธีการ และเนื้อหาที่สื่อสารรวมถึงกำหนดเป้าหมาย สื่อสาร เช่น การสร้างกิจกรรมพิเศษเพื่อช่วยกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการ

... To Prepare
Long Term Plan
Understand to differentiate
Clearly Communication



วิวัฒนาการกับการจัดการควบคุม

Social Media มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคสูงมากขึ้น 7 ใน 10 คน ใช้เป็นแหล่งค้นหาข้อมูลก่อนการตัดสินใจ คนในชุมชนเลือกที่จะเชื่อเพื่อนหรือคนที่อยู่ในชุมชนมากกว่าเชื่อสิ่งที่นักสื่อสาร นักการตลาด หรือนักประชาสัมพันธ์นำเสนอให้

กลุ่มคนรุ่นใหม่ ตั้งแต่อายุ 14 ปีขึ้นไป ใช้เวลาส่วนหนึ่งอยู่ใน Social Media หากนักประชาสัมพันธ์หรือนักการตลาดที่ติดกับรูปแบบการสื่อสารแบบเดิมที่ยังไม่คุ้นเคยกับการสื่อสารแบบใหม่ การใช้ Social media ยังสร้างภาพลักษณ์ มีความทันสมัย เข้าถึงกลุ่มคนรุ่นใหม่ สร้างให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสื่อ Offline และ Online ได้เป็นอย่างดี การที่ New Media เติบโตและได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง จึงทำให้ผู้บริโภค ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร องค์กร รวมถึงการติดต่อกับองค์กรได้ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็สามารถจะติดต่อสื่อสารกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรได้อย่างไม่มีขีดจำกัดเช่นกัน

การบริหารช่องทาง Social Media สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีอิสระ สร้างสรรค์เรื่องราวขององค์กร สร้างการต่อยอดทางความรู้ในด้านต่างๆ รวมกลุ่มทำกิจกรรมทางสังคมผ่านชุมชนเสมือนจริง เกิดพฤติกรรมรวมหมู่ กลายเป็นพลังของเครือข่ายที่มีภาพลักษณ์ที่ชัดเจน และมีพลังมหาศาล ปัญหาที่พบเป็นประจำ ได้แก่ ความเห็น / ข้อมูล ที่ไม่เหมาะสม ที่ผู้ดูแลต้องระมัดระวังอย่างยิ่งในการสร้างเนื้อหาและข้อความต่างๆ และต้องแก้ไขอย่างทันที่



ประเด็นสื่อสาร... ไม่ใช่แค่ส่งเนื้อหา แต่ต้องขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์

หากพิจารณาถึงองค์กรขนาดใหญ่ทั้งระดับประเทศและในระดับสากลจะพบว่า องค์กรส่วนใหญ่ต่างให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในเชิงธุรกิจขององค์กรและต่างทุ่มเทพยายามเพื่อสร้างกระแสใน Social Network มากกว่าก่อน ในขณะที่มีองค์กรอีกไม่น้อยที่เริ่มใส่ใจต่อการจัดการทางด้านชื่อเสียงและภาพลักษณ์ขององค์กรผ่าน Social Network กันอย่างจริงจัง นำเรื่องชื่อเสียงขององค์กรมาอยู่ในแผนบริหารองค์กร ตั้งแต่การสำรวจตรวจสอบชื่อเสียง ทักษะคิด ความคิดเห็น การรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร ความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งลูกค้า นักลงทุน ผู้ถือหุ้น สาธารณชน ชุมชน บุคคลที่เป็นแกนนำความคิด สื่อมวลชน รวมถึงกลุ่มของพนักงานด้วย ว่าในแต่ละกลุ่มมีความรู้สึกนึกคิดต่อองค์กรในระดับใด ทั้งความชื่นชอบ ความชื่นชม ปัจจัยสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความรู้สึกเหล่านั้นในทางกลับกัน หากมีความเห็นหรือทัศนคติในเชิงลบหรือแม้กระทั่งสัญญาณบอกเหตุต่างๆ ที่จะทำชื่อเสียงขององค์กรได้รับความเสียหาย ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเร่งรีบแก้ไขหรือวางแผนป้องกันแรงกระทบที่จะทำชื่อเสียงเสียหายเป็นการด่วน ทั้งที่เป็นระยะสั้นและระยะยาว ที่ต้องทำทั้งใน Social Network, ช่องทางการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสารมวลชน การสื่อสารทางตรงและสื่อสารทางอ้อม และสื่ออื่นๆ ที่ต้องดำเนินควบคู่กันไป

นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงทั้งในทางบวกและทางลบอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการสื่อสารเพียงชั่วระยะเวลาไม่นานที่ New Media ได้รับความนิยมอย่างมากและมีกรใช้อย่างแพร่หลาย องค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐ เอกชนต่างหันมาใช้สื่อใหม่นี้เพื่อสร้างการแข่งขัน และการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งลูกค้า นักลงทุน ผู้ถือหุ้น สื่อมวลชน สาธารณชน รวมถึงพนักงานในองค์กร ควบคู่ไปกับการสร้างภาพลักษณ์องค์กรและในทางการตลาดก็เพื่อที่จะให้ผู้บริโภคสามารถสั่งซื้อสินค้าและบริการจากสื่อใหม่นี้อย่างไม่จำกัดทั้งในด้านสถานที่และเวลาอีกต่อไป



ติดตามสถานการณ์ / เกาะติดข้อมูลข่าวสารอย่างใกล้ชิด

การติดตามสถานการณ์ทั้งที่ผ่านสื่อสารมวลชนหรือจากแหล่งข้อมูล ข่าวกรองต่างๆ ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด สำรวจความเกี่ยวพันต่อเหตุการณ์ทั้งด้านการข่าวที่ปรากฏ การเข้าไปเกี่ยวข้องต่อเหตุการณ์ การติดตามความเคลื่อนไหวของผู้ชุมนุมแต่ละฝ่าย การตัดสินใจของภาครัฐ มาตรการที่เกี่ยวข้อง

การจัดการท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบผ่าน Social Media

ต้องยอมรับว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้สรรค์สร้างนวัตกรรมทั้งเทคโนโลยี สื่อที่หลากหลาย



ผลที่เกิดขึ้น การรายงาน มุมมองจากบุคคลสำคัญ การนำเสนอผ่านสื่อที่หลากหลายรวมถึง Social Media เพื่อนำมาสรุป วิเคราะห์ ทศนคติ การคาดการณ์ การกำหนดรูปแบบ แนวทางการแก้ไข ทั้งแบบทันที และแบบค่อยเป็นค่อยไป

หมั่นประเมินผลกระทบเป็นระยะ

สิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการต่อไปก็คือ การจำแนกผลกระทบ การจำแนกจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก Social Media ออก เป็นสองกลุ่ม ก็คือผลกระทบที่เกิดขึ้นภายนอกและภายในองค์กร

ปัจจัยภายนอก : ประเมินระดับผลกระทบขององค์กร ว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง สิ่งแวดล้อม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปฏิบัติงาน ผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของผู้คนในสวนที่เกี่ยวข้อง พฤติกรรมของลูกค้า มาตรการของภาครัฐ การตอบรับ ความเห็น การตัดสินใจ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะประเด็นการถูกพาดพิงต้องเร่งแก้ไขชี้แจงทำความเข้าใจอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยภายใน : ผลกระทบทั้งความสามารถในการสร้างรายได้และการทำกำไร ต้นทุนในส่วนต่างๆ พนักงาน เครื่องจักร อุปกรณ์ สำนักงาน วิธีการผลิต วิธีการบริการ กระบวนการบริหาร การจัดการภายใน องค์กรหลังเหตุการณ์นั้นๆ การประเมินสิ่งกระทบทั้งภายนอกและภายใน เริ่มเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อย โดยพิจารณาถึงสิ่งที่จำเป็น การค้นหาสิ่งที่เป็นภาวะ หรือสาเหตุอุปสรรคต่อการเติบโตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สิ่งที่สำคัญคือการกำจัดกระแสที่ไม่จริงหรือข่าวลือในองค์กรให้มีความชัดเจนโปร่งใสให้ได้

เตรียมพร้อมรับมือและจัดการองค์กร ในสถานการณ์ความไม่สงบ

จากการใช้ความรุนแรงในหลากหลายรูปแบบ หลังจากแต่ละองค์กรได้ประเมินความเสี่ยงที่เกิดขึ้น หรือเมื่อเผชิญกับผลกระทบไม่ว่าจะเป็น การไม่สามารถดำเนินกิจการตามปกติ พนักงานเข้าทำงานไม่ได้ ลูกค้ายกเลิกที่จะไปทำธุรกรรม การเกิดจลาจล การถูกยึดพื้นที่ รวมถึงความเสียหายทั้งกับธุรกิจ ข้อมูล ทรัพย์สิน และพนักงาน การแต่ละองค์กร มีความพร้อม การเตรียมแผนรับมือกับวิกฤต สิ่งเหล่านี้องค์กรต้องมีการวางระบบสื่อสาร ที่เป็น New Media รองรับ ตั้งแต่การบริหารสื่อพื้นฐาน ตั้งแต่โทรศัพท์มือถือ จนถึงระบบคอมพิวเตอร์ หากต้องทำงานนอกสถานที่

การเตรียมความพร้อมด้านบริหาร ผู้บริหาร และพนักงานระดับหัวหน้างานได้ผ่านการอบรมเพื่อรับมือกับวิกฤตมาแล้ว ทำให้ไม่ตระหนก ถือว่ามีความได้เปรียบ สามารถหาแนวทางตัดสินใจ กำหนดทางเลือกที่เหมาะสม หรือการมีที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญ ทั้งที่เป็นการทั่วไป หรือที่เป็นรูปแบบเฉพาะ เช่น หน่วยงานด้านพลังงาน ระบบสาธารณูปโภค ระบบขนส่ง โรงพยาบาล สถาบันการเงิน ด้านเศรษฐกิจการเงิน อาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป รวมถึงการรับมือกับการถูกเชื่อมโยงกับเรื่องราวที่เกิดขึ้น ทั้งบุคคลหรือเหตุการณ์ ที่อาจต้องใช้ระบบการประชุม Online / กระบวนการตัดสินใจผ่านระบบสื่อภายใน ที่วางไว้

การเตรียมความพร้อมด้านแผนงาน มีการจัดทำแผนไว้ล่วงหน้า การซักซ้อมบทบาทหน้าที่ แม้ว่าอาจจะไม่ตรงทั้งหมดเสียทีเดียว แต่เหล่านี้คือการรับมือทั้งสิ้น มีการจัดทำคู่มือ บอกรับบทบาทหน้าที่ เครือข่าย วิธีการแก้ไข รับมือตามภาวะนั้นๆ การจัดทำแผนที่มีความเสี่ยงหลายแนวทาง การวางกลยุทธ์



ที่สามารถสืบค้น หรือเข้าไปดูได้นอกสถานที่ แต่ต้องมีระบบการกำหนดชั้นความลับ การใส่รหัสหรือระบบรักษาความปลอดภัยที่รัดกุมด้วย

การเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมืออุปกรณ์ สถานที่ การเตรียมความพร้อม ทั้งด้านสำนักงาน ด้านสนับสนุนระบบงาน คอมพิวเตอร์ การใช้ข้อมูลสำรอง การกำหนดพื้นที่ทดแทน การจัดทำป้าย การวางมาตรการและจัดอัตรากำลังรักษาความปลอดภัย จนถึงระบบไฟฟ้าสำรอง การเตรียมพื้นที่สำหรับรับเหตุการณ์ เช่น ปฐมพยาบาล การกำหนดศูนย์บัญชาการ เบอร์ติดต่อ กิ่งวงจรปิด การรักษาพื้นที่สำคัญ ทรัพย์สินมีค่า บุคคลสำคัญ อุปกรณ์สนับสนุนที่จำเป็น

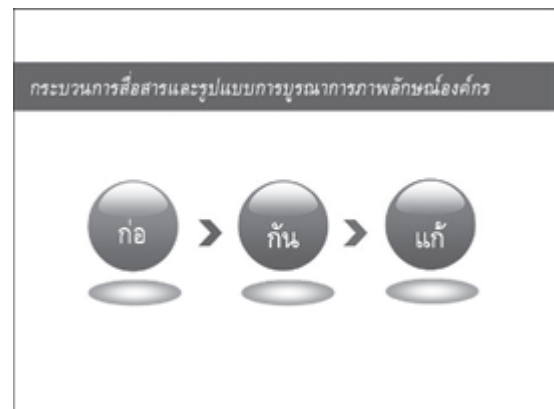
การเตรียมความพร้อมด้านระบบงาน การวางระบบการทำงานภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ขั้นตอนการทำงาน ผู้ตัดสินใจ ระบบการอนุมัติ ผู้ที่จะเป็นผู้ควบคุมระบบงาน หัวหน้าในแต่ละส่วนงาน ในยามที่ต้องการความรวดเร็ว แม่นยำ สามารถรับมือชชอบได้

การเตรียมความพร้อมด้านพนักงาน การจัดการกระบวนการด้านการทำงานของคุณคลากร การเตรียมบุคคลทดแทนสำหรับผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติงานในระยะเวลาสั้น

การเตรียมความพร้อมด้านการสื่อสารและสื่อความ การให้ข้อมูลทั้งภายนอกและภายในเป็นสิ่งที่สำคัญมากโดยเพื่อให้เกิดความสูญเสียทั้งธุรกิจ และชื่อเสียงภาพลักษณ์น้อยที่สุด การสื่อสารที่เป็นทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ การให้ข้อมูลที่ชัดเจน ตรงกลุ่ม

การเตรียมความพร้อมด้านปฏิบัติการ เมื่อเกิดเหตุการณ์องค์กรการทำความเข้าใจในทุกภาคส่วนให้สามารถทำงานได้อย่างไม่สะดุด มีการซักซ้อม เพื่อความพร้อม

การแก้ไข และการกอบกู้สถานการณ์ โดยใช้หลักของการคลี่คลายให้เข้าสู่ภาวะปกติให้เร็วที่สุด การดำรงชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และธุรกิจ หากได้รับผลกระทบต้องได้รับการฟื้นฟูให้กลับมาอย่างรวดเร็ว ทั้งการฟื้นฟูจิตใจ การคลี่คลาย การสื่อสารประชาสัมพันธ์ การแก้ไขตามผลกระทบที่ได้รับ



ใส่ใจและให้ความสำคัญในทุกกระบวนการ

เมื่อองค์กรต้องเผชิญอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่สงบ สุ่มเสี่ยงกับปัญหาหรือวิกฤตขึ้น เสี่ยงต่อความรุนแรงและความสูญเสีย จะต้องใช้กระบวนการแก้ไขปัญหที่จริงจังและจริงใจเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ให้ดีขึ้น ด้วยทวิเคราะห์และประเมิน

วิเคราะห์องค์ประกอบ / ผลกระทบ สาเหตุ / พัฒนาการของสถานการณ์ ต้นตอของวิกฤต ลำดับเป็นขั้นตอน

คลี่คลายและความเสียหายที่เกิดขึ้น ประเมินผลกระทบว่าจะร้ายแรง ทั้งในปัจจุบัน อนาคต ทั้งภายในและภายนอกองค์กร กำหนดแนวทางแก้ไขที่รอบด้าน โดยเลือกดำเนินจากความเสียหายที่รุนแรงและเร่งด่วนก่อน จากหนักไปหาเบา

มีแนวทางแก้ไขในระยะสั้นและระยะยาว เหตุการณ์หรือภาวะดังกล่าวที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้า การแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะต้องดำเนินไปพร้อมกับการกำหนดแนวทางจัดการในระยะยาว ทั้งในด้านการประกอบการ การดำเนินธุรกิจ ภาพลักษณ์ เพื่อชดเชย รongรับหรือทดแทนสิ่งที่สูญเสียให้กลับมามั่นคงกว่าเดิม

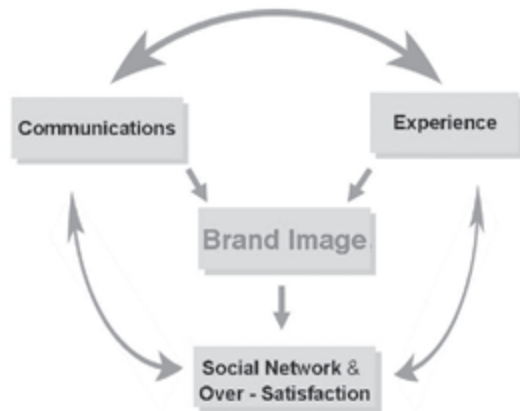
สิ่งที่องค์กรและนักการตลาด ต้องคำนึงถึง

ความเข้าใจในเป้าหมายประสงค์ขององค์กรจะช่วยให้ขอบเขตการสื่อสาร ไม่ว่าจะสื่อใดขององค์กรทำงานได้อย่างเป็นระบบ ข้อตกลงเรื่องบทบาทด้านการสื่อความ ขอบข่ายหน้าที่ในการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาตลอดจนความสัมพันธ์ของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม

เลือกวิธีใช้สื่อที่เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลาย ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการรับรู้ ขั้นตอนการทำงาน เผยแพร่กระจายข่าวสาร การกำหนดแนวทางการให้ข่าวสารที่ตรงกับสื่อแต่ละประเภท สนใจติดตาม เพื่อให้สื่อสารได้อย่างรวดเร็ว ตามเป้าหมายที่วางไว้

ทัศนคติที่ดี ทั้งต่อหน้าที่ของตนเอง และกับสื่อ จะส่งผลต่อเรื่องราวที่จะเผยแพร่ ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญ การติดตามสถานการณ์ สุขุมรอบคอบ การเป็นคนช่างสังเกตและมีไหวพริบ จะช่วยทำให้เกิดการปฏิบัติที่มีความเข้าใจในเหตุการณ์ และปัญหาได้ดี มีการประชุม ชี้แจงฝึกฝน แลกเปลี่ยนข้อมูลของผู้บริหารต่อการสื่อสาร สื่อความขององค์กร

อย่างสม่ำเสมอ ในการเพิ่มประสิทธิผลในการติดต่อสื่อสารและมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของภาพลักษณ์ขององค์กร



บทสรุป

ทุกวันนี้ องค์กรขนาดใหญ่ของโลก ได้นำการประชาสัมพันธ์ผ่าน Social Network มาใช้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนขององค์กรอย่างจริงจัง ด้วยนวัตกรรมที่มีรูปแบบ พัฒนาการที่แตกต่างจากเดิม พัฒนาให้เป็นมากกว่าการจัดทำข่าวสาร ผู้จัดการประเด็น เนื้อหา ข้อมูลต่างๆ ไปยังกลุ่มเป้าหมาย ที่มีความถี่มากกว่าเดิม เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการรับรู้จากประสบการณ์จริงจากการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างองค์กร สินค้า บริการ กับประชากรเป้าหมายหรือผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น โดยการใช้กิจกรรมที่เหมาะสม สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และใช้เป็นปัจจัยในการวางแผนการสื่อสาร ทั้งในด้านประเภทกิจกรรม แนวทางการสื่อสาร สถานที่ ด้วยการคำนึงถึงความสามารถในการขยายผลได้ในหลายมิติ พร้อมไปกับการสร้างมาตรการรองรับที่มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนวิถีการ



ใช้ชีวิตของผู้คนในปัจจุบัน ที่อยู่ใน Social Network มากยิ่งขึ้น แต่ก็ไม้อาจจะทิ้งสื่อและช่องทางการสื่อสารแบบเดิม จึงเป็นทิศทางของการสื่อสารขององค์กรระดับโลกที่น่าติดตาม

นอกจากความสามารถในการจัดการด้านธุรกิจหรือดำเนินภารกิจของตนเองแล้ว บรรดาองค์กรชั้นนำที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่ต่างให้ความสำคัญกับการสื่อสารที่ชัดเจน ถูกเวลา เหมาะสม กับสถานการณ์ สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร การให้ความสำคัญของภาพลักษณ์และการสื่อความขององค์กร จะขับเคลื่อนเนื้อหา ประเด็น บ่งบอกตัวตน ความเป็นองค์กรออกมาได้ผ่านทุกช่องทางที่บอกเล่าเรื่องราวขององค์กร

อย่างไรก็ตาม ในองค์กรแต่ละที่จำเป็นต้องมีแนวทางสำหรับการสื่อความที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น การแสดงความคิดเห็นหรือประเด็นที่กระทบต่อภาพลักษณ์หรือธุรกิจขององค์กรโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องที่สาธารณชนให้ความสนใจติดตามรายงาน เรื่องเป้าหมาย ทิศทาง แนวโน้มของธุรกิจหลักหรือองค์กร เรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวทางบริหาร นวัตกรรม ในแต่ละหน่วยงาน ผลิตภัณฑ์ ในขณะที่การอธิบายความ การตอบข้อซักถาม การสำรวจความสนใจ ทศนคติของสื่อ ตลอดจนสาธารณชน เพื่อกำหนดแนวทางอธิบายร่วมกันขององค์กร ทั้งภาวะปกติ ภาวะวิกฤต หรือภาวะแห่งการแข่งขันที่รุนแรง เป็นสิ่งต้องกระทำกันอย่างต่อเนื่อง

นอกจากการติดตามและบริหารองค์กรในกระแส Social Media แล้ว CEO / ผู้บริหาร / ตัวของนักสื่อสาร หรือแม้แต่พนักงาน ก็สามารถที่จะสร้างให้องค์กรเป็นหนึ่งในกลุ่มธุรกิจ เป็นบุคคลที่สื่อมวลชนจะต้องนึกถึงเมื่อกล่าวถึงธุรกิจนั้น นั่นหมายถึงไม่ใช่แค่ทำให้องค์กรพูดได้ แต่ต้องทำให้องค์กรมีศักยภาพในการสื่อสาร

ไม่ว่านวัตกรรมของ New Media ท่ามกลางกระแส Social Network จะได้ปรับตัวไปเพียงใดก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าแต่ละองค์กร มักจะแสวงหาหนทางในการสร้างสรรค์ประเด็นการสื่อสารต่างๆ มากมาย ทั้งจากผลิตภัณฑ์ บริการ การดำเนินงาน และผลกำไร จนบางครั้งอาจหลงลืมไปว่า การจัดระบบการสื่อสารที่ดี จากทรัพยากรบุคคลของในองค์กรจะเป็นช่องทางสำคัญ เพื่อบริหารประเด็นข่าว รวมทั้งการจัดระบบการสื่อความให้อยู่ในส่วนสำคัญของการบริหารองค์กร ด้วยการใช้องค์กรสื่อสารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กรสามารถสื่อสารประเด็นที่มีประสิทธิภาพ

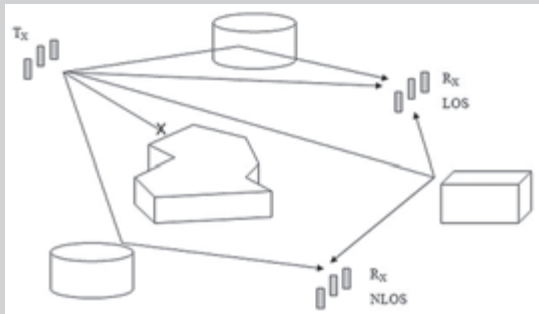


การพัฒนาเสาอากาศหลากหลายด้วยเครื่องกลจุลภาค สำหรับระบบสื่อสารไร้สายความเร็วสูง

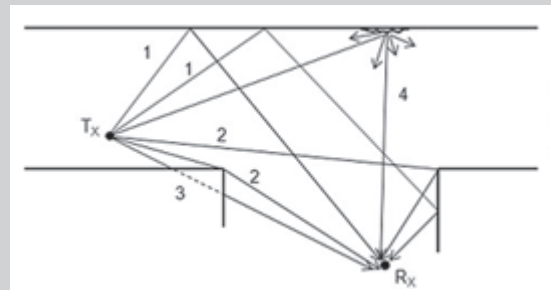
ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาวิตร์ ตันตพุช
ภาควิชาวิศวกรรมไฟฟ้า คณะวิศวกรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

1. บทนำ

ระบบสื่อสารไร้สายโดยทั่วไป จะได้รับผลกระทบจากการจางหายหลายวิถี (multipath fading) เนื่องจากการกระจายคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าจะเกิดขึ้นทั้งแบบที่เป็นเส้นตรงตามแนวสายตา (line of sign, LOS) และไม่เป็นเส้นตรงตามแนวสายตา (non line of sign, NLOS) ดังแสดงในรูปที่ 1.1 ซึ่งเป็นผลจากการเลี้ยวเบน การสะท้อน การส่งผ่านและการกระเจิงของคลื่น ดังแสดงในรูปที่ 1.2



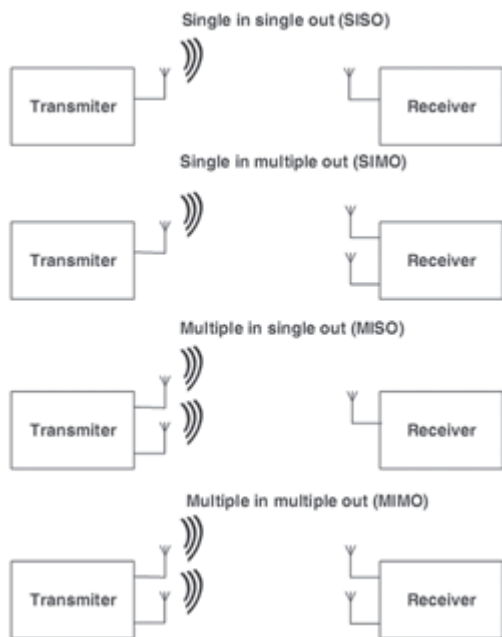
รูปที่ 1.1 การจางหายหลายวิถี
ของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า
ในระบบสื่อสารไร้สาย



รูปที่ 1.2 การกระจายแบบ NLOS
1) การสะท้อน 2) การเลี้ยวเบน
3) การส่งผ่าน และ 4) การกระเจิง

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสื่อสารไร้สาย แนวคิดการใช้เสาอากาศหลากหลาย (antenna diversity) จึงเป็นแนวทางการเพิ่มพื้นที่รับ/ส่งสัญญาณที่มีความซับซ้อนและใช้ต้นทุนต่ำกว่าการปรับเทียบ (equalization) ดังนั้นระบบเสาอากาศที่มีจุดเริ่มต้นจากเสาอากาศเดี่ยว 1 คู่ สำหรับการรับ/ส่งสัญญาณ (single input single output, SISO) ถูกพัฒนาให้เป็นเสาอากาศหลากหลายที่อุปกรณ์ส่ง (multiple input single output, MISO) และเสาอากาศหลากหลายที่อุปกรณ์รับ (single input multiple output, SIMO) ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 โดย Kaye และ George ในช่วงเริ่มต้นนั้นเรียกวิธีการนี้ว่า เสาอากาศแบบ array (array antenna)

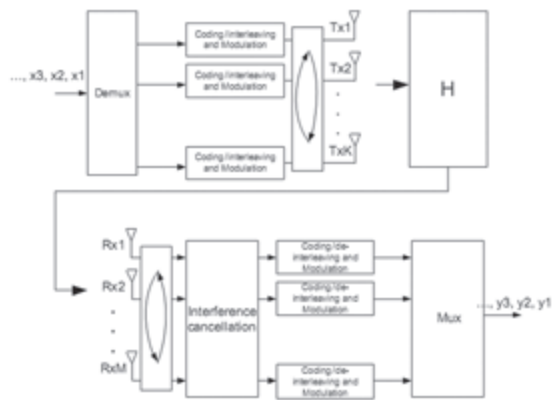
พ.ศ. 2527 Winters และ Salz จาก Bell laboratory ได้พัฒนาเสาอากาศหลากหลายสำหรับการใช้งานเชิงพาณิชย์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรช่องสัญญาณให้กับระบบเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของอเมริกา และได้เสนอแนวคิดในการใช้เสาอากาศหลากหลายทั้งในอุปกรณ์ส่งและอุปกรณ์รับ (multiple input multiple output, MIMO) ทำให้ปัจจุบันสามารถจำแนกเสาอากาศหลากหลายได้ 4 แบบ ดังแสดงในรูปที่ 1.3



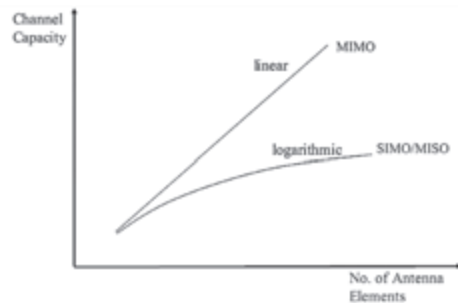
รูปที่ 1.3 ทฤษฎีเสาอากาศหลากหลาย

MIMO ได้ถูกพัฒนาให้เป็นรูปธรรมใน พ.ศ. 2539 โดย Foschini ภายใต้โครงการ BLAST (Bell Laboratories Layered Space-Time) ดังแสดงในรูปที่ 1.4 ทำให้ความเร็วในการรับ/ส่งข้อมูลเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับ SIMO และ MISO เนื่องจากความจุของช่องสัญญาณ (channel capacity) ของระบบเพิ่มขึ้น ดังแสดงในรูปที่ 1.5

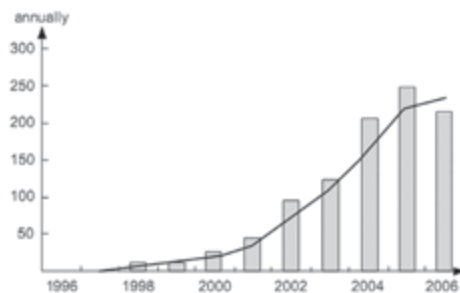
ปัจจุบัน MIMO กลายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในระบบสื่อสารความเร็วสูง อาทิ WiMAX, WLAN, HSPA+ และ LTE ซึ่งสะท้อนผ่านจากสถิติบัตรที่เกี่ยวข้องกับ MIMO มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้น ดังแสดงในรูปที่ 1.6



รูปที่ 1.4 BLAST MIMO



รูปที่ 1.5 การเปรียบเทียบความจุของสัญญาณระบบ MIMO กับ SIMO/MISO

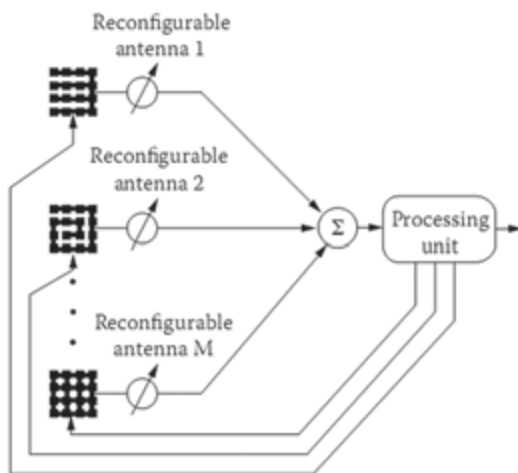


รูปที่ 1.6 จำนวนสิทธิบัตรของ MIMO ตั้งแต่ 1996 - 2006



2. เสาอากาศสำหรับ MIMO

ปัจจุบันนวัตกรรมของทฤษฎีเสาอากาศทำให้เกิดเสาอากาศที่มีลักษณะทางกายภาพเสมือนเป็นเสาอากาศเดี่ยว แต่ภายในถูกผนวกเทคโนโลยีเครื่องกลจุลภาค (microelectromechanical system, MEMS) จึงมีคุณสมบัติเป็นเสาอากาศหลากหลายตามการควบคุม MEMS เรียกว่าเสาอากาศ multi-port (multi-port antenna, MPA), เสาอากาศกำหนดคุณลักษณะได้ (reconfigurable antenna), เสาอากาศปรับตัวได้ (adaptive antenna) หรือเสาอากาศอัจฉริยะ (smart antenna) เป็นต้น ดังแสดงตัวอย่างในรูปที่ 2.1 โดยทั่วไปการควบคุม MEMS ทำให้เกิดรูปแบบที่เป็นลักษณะเฉพาะในการแพร่คลื่นได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ multi-element antenna (MEA), multi-polarization antenna (MPOA) และ multi-mode antenna (MMA)



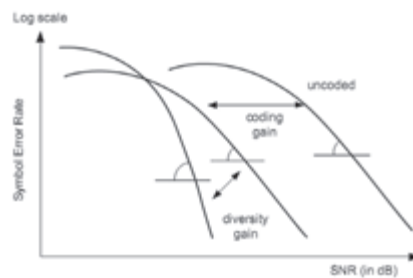
รูปที่ 2.4 multi-port antenna

กลไกสำคัญอีกประการที่กระจายข้อมูลไปยังเสาอากาศแต่ละต้น โดยไม่เกิดการซ้อนทับกันของสัญญาณสื่อสารคือการเข้ารหัสช่องสัญญาณ (channel coding) จำแนกย่อยเป็น 4 เทคนิคได้แก่

- Time/code diversity
- Frequency diversity ซึ่งแบ่งย่อยเป็นการผสมสัญญาณแบบ frequency hopping หรือ orthogonal frequency-division multiplexing (OFDM)
- Antenna diversity ซึ่งแบ่งย่อยเป็น space diversity polarization diversity และ pattern diversity

สมรรถนะของเสาอากาศสำหรับ MIMO สามารถประเมินดัชนีหลัก ดังแสดงในรูปที่ 2.5 ได้แก่

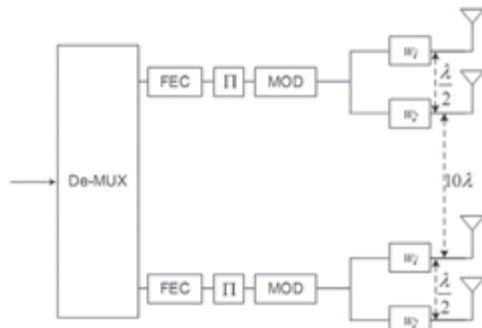
- Power gain เป็นคุณสมบัติสำหรับประเมินกำลังไฟฟ้าประสิทธิผลที่ได้เนื่องจากการใช้เสาอากาศหลากหลาย บางครั้งอาจเรียกว่า array gain หรือ beamforming gain
- Diversity gain เป็นคุณสมบัติสำหรับประเมินความผิดพลาดในการสื่อสารข้อมูล เมื่อใช้เสาอากาศหลากหลาย บางครั้งอาจเรียกว่า diversity order โดยคำนวณจากสัดส่วนระหว่าง symbol error rate กับ signal to noise ratio (SNR)
- Coding gain เป็นคุณสมบัติสำหรับประเมินค่า SNR เนื่องจากการใช้เทคนิค coding สำหรับเสาอากาศหลากหลาย ภายใต้เงื่อนไขของ symbol error rate เดียวกัน
- Multiplexing gain เป็นคุณสมบัติสำหรับประเมินความเร็วในการสื่อสารข้อมูล เนื่องจากการทำ multiplexing



รูปที่ 2.5 ดัชนีประเมินคุณสมบัติของเสาอากาศ MIMO

นอกจากนี้ยังมีการผนวกเทคนิคต่างๆ เพื่อเพิ่มสมรรถนะให้กับ MIMO อาทิ beamforming, space-time coding (STC) และ spatial multiplexing (SM) เป็นต้น

3. Beamforming



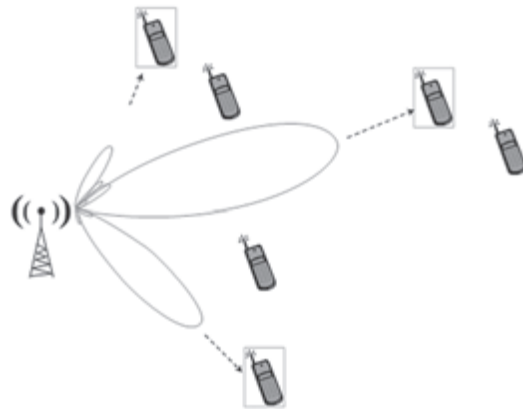
รูปที่ 3.1 beamforming

เป็นเทคนิคการกระจายข้อมูลที่ซ้ำๆ กัน จากภาคส่งไปยังเสาอากาศทุกต้นในเวลาเดียวกัน เพื่อให้เกิดวิธีการแพร่คลื่นหลากหลายดังแสดงในรูปที่ 3.1 เป็นผลให้ค่า power gain เพิ่มขึ้น แต่ diversity gain จะลดลง ขณะเดียวกันภาครับจะจับสัญญาณและประมวลผลเพื่อหาสัญญาณที่เหมาะสมที่สุดสำหรับระบบสื่อสาร

วิธีการนี้มีต้นกำเนิดจากระบบไซนาร์สำหรับการสำรวจทะเล ต่อมาได้ถูกพัฒนาให้ใช้งานกับระบบเรดาร์ และพัฒนาต่อเนื่องสำหรับใช้งานในโทรศัพท์เคลื่อนที่ตั้งแต่ 1G ถึงช่วงต้นของยุค 3G ดังแสดงในรูปที่ 3.2 beamforming สามารถจะสร้างเสถียรภาพการสื่อสารแบบไร้รอยต่อ (seamless) ในการโอนย้ายข้ามสถานีฐานได้เป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถเพิ่มความเร็วในการรับส่งข้อมูล ทำให้ระบบที่ต้องการความเร็วในการสื่อสารข้อมูลเลือกใช้วิธีการอื่นๆ ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป



ก) การกำหนดทิศทางการกระจายสัญญาณ



ข) การจัดสรรช่องสัญญาณให้กับเครื่องลูกข่าย

รูปที่ 3.2 การใช้ beamforming ในระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่

4. Space-time coding

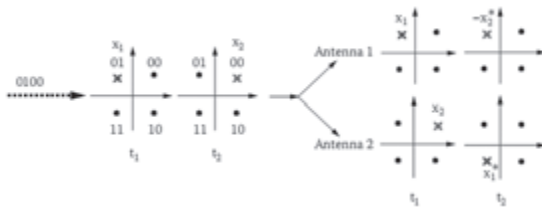
	Antenna 1	Antenna 2
Time t_1	x_1	x_2
Time t_2	$-x_2^*$	x_1^*

ตารางที่ 4.1 รหัสแบบ Alamouti

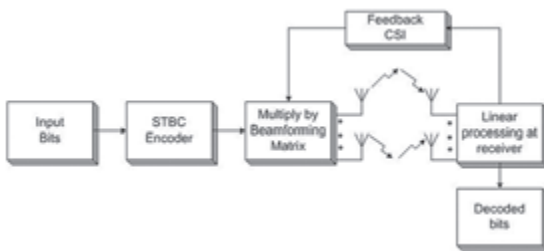


เป็นเทคนิคการกระจายข้อมูลออกเป็นกลุ่มย่อย เพื่อให้ข้อมูลเหล่านั้นถูกส่งออกไปที่เสาอากาศแต่ละต้นในเวลาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น สมมติให้ข้อมูล “0100” ถูกผสมสัญญาณแบบ QPSK ข้อมูลจะถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ $x_1 = “01”$ และ $x_2 = “00”$ หากใช้การกระจายข้อมูลของ Alamouti ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 1 จะสามารถสร้างข้อมูลย่อยได้อีก 2 ค่า ได้แก่ x_1^* และ x_2^* ซึ่งมีค่าเป็น “11” และ “01” ตามลำดับ ดังนั้นในช่วงเริ่มต้น ข้อมูล x_1 ซึ่งมีค่า “01” และ x_2 ซึ่งมีค่า “00” จะถูกส่งยังเสาอากาศต้นที่ 1 และ 2 ตามลำดับ

ในเวลาถัดไปข้อมูล $-x_2^*$ ซึ่งมีค่า “00” และ x_1^* ซึ่งมีค่า “11” จะถูกส่งยังเสาอากาศต้นที่ 1 และ 2 ต่อเนื่องกันไป เรียกระบบนี้ว่า space-time block coding (STBC) ดังแสดงในรูปที่ 4.1

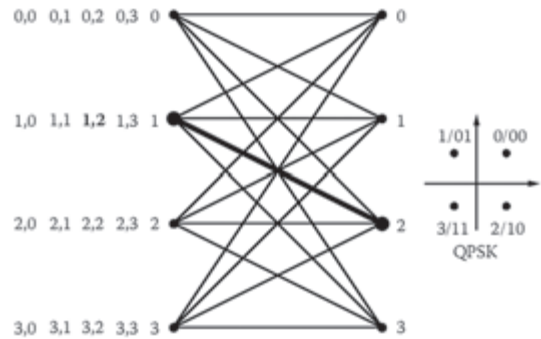


รูปที่ 4.1 ตัวอย่าง constella diagram ของ STBC ที่ใช้รหัสแบบ Alamouti



รูปที่ 4.2 การใช้ beamforming ร่วมกับ STBC

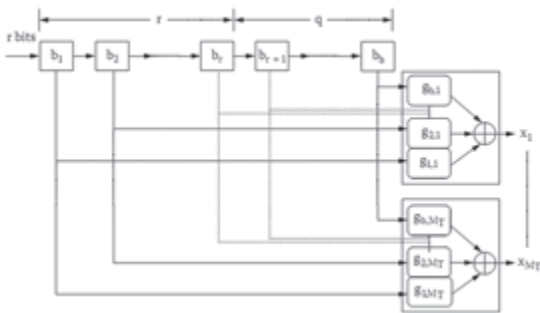
$$[x_1 \ x_2 \ \dots \ x_{M_T}] = [b_1 \ \dots \ b_r \ \dots \ b_p] \cdot \begin{bmatrix} g_{1,1} & g_{1,2} & \dots & g_{1,M_T} \\ g_{2,1} & g_{2,2} & \dots & g_{2,M_T} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ g_{r,1} & g_{r,2} & \dots & g_{r,M_T} \end{bmatrix}$$



รูปที่ 4.2 เมตริกและ constella diagram สำหรับรหัส Trellis

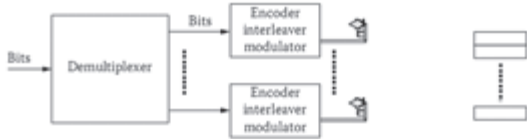
รูปที่ 4.2 แสดงการประยุกต์ใช้ beamforming ร่วมกับ STBC โดยป้อนกลับด้วยสัญญาณ channel state information (CSI) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการช่องสัญญาณ

นอกจากนี้มีการกระจายข้อมูลด้วยเมตริกเพื่อเพิ่มความเร็วในการรับส่งข้อมูล ดังแสดงในรูปที่ 4.2 ซึ่งเมตริกที่นิยมใช้จะเป็นรหัส Trellis ทำให้เรียกระบบนี้ว่า space-time Trellis coding (STTC) ดังแสดงในรูปที่ 4.3 แต่เนื่องจากความซับซ้อนของความเร็วสูงในการถอดรหัส ทำให้ในช่วงเริ่มต้นจึงไม่เป็นที่นิยมในการประยุกต์ใช้งานกับอุปกรณ์ประเภทพกพา



รูปที่ 4.3 MIMO ที่ใช้รหัส STTC

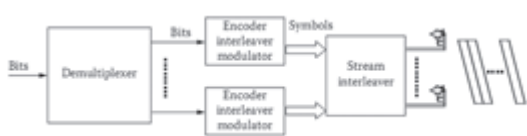
5. Spatial multiplexing



รูปที่ 5.1 horizontal SM



รูปที่ 5.2 vertical SM

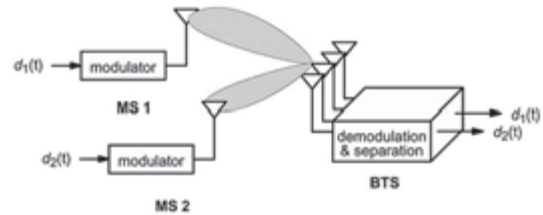


รูปที่ 5.3 diagonal SM

เป็นเทคนิคการกระจายสายข้อมูล (bit stream) เป็นกลุ่มย่อย (sub-stream) หลายกลุ่มที่เป็นอิสระต่อกัน ก่อนส่งต่อไปกำหนดเป็นเวกเตอร์รหัส (symbol) ในแต่ละชั้น (layer) ทำให้สามารถส่งเวกเตอร์รหัสที่

แตกต่างกันไปยังเสาอากาศแต่ละต้น ในเวลาเดียวกันและความถี่เดียวกันได้ โดยไม่เกิดการรบกวนกันเอง เป็นผลให้ความเร็วในการรับ/ส่งข้อมูลสูงกว่า STC บางครั้งจึงเรียกกระบวนการนี้ว่า layer space-time (LST) ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นรูปแบบย่อยๆ เป็น 3 แบบ ได้แก่ horizontal SM, vertical SM และ diagonal SM ดังแสดงในรูปที่ 5.1 - 5.3

6. Space-division multiple access (SDMA)



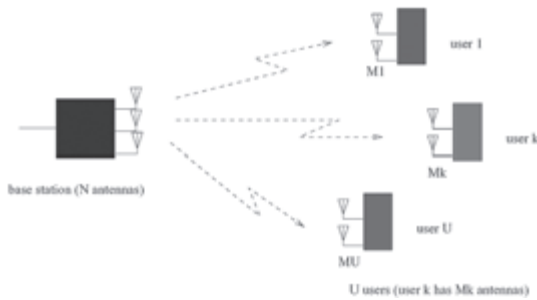
รูปที่ 6.1 SDMA

SDMA เป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากเทคนิค SM ร่วมกับ beamforming โดยการกระจายความถี่หลากหลาย และจัดสรรลำดับเวลาในการส่งข้อมูลไปยังเสาอากาศหลากหลาย ในทิศทางที่ต่างกัน ดังแสดงในรูปที่ 6.1 อาจกล่าวได้ว่า SDMA เป็นการผสมผสานเทคนิค frequency division multiple access (FDMA), time division multiple access (TDMA) และ code division multiple access (CDMA) เข้าด้วยกันเป็นหนึ่ง

ในช่วงเริ่มต้นเทคนิคนี้ถูกเรียกว่า super-division multiple access ภายหลังเมื่อใช้งานร่วมกับการผสมสัญญาณแบบ OFDM จึงกำหนดชื่อเรียกใหม่เป็น space-division multiple access แทน และเมื่อ

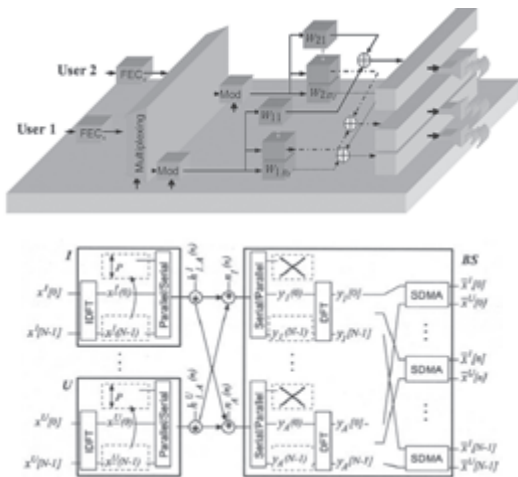


นำมาใช้งานร่วมกับ MIMO จะเกิดประสิทธิผลในการใช้งานกับลูกข่ายจำนวนมาก จึงจัดให้เป็นเสอากาศหลายหลายที่เรียกว่า multiuser MIMO (MU-MIMO) ดังแสดงในรูปที่ 6.2 และกำหนดชื่อเรียกสำหรับระบบ MIMO เดิมว่า single user MIMO (SU-MIMO)

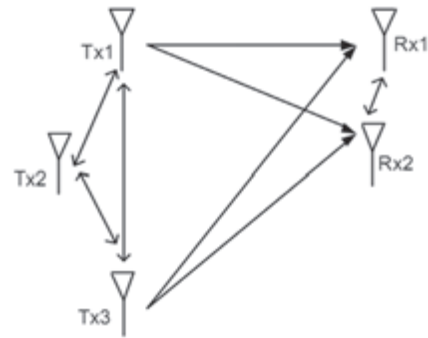


รูปที่ 6.2 MU-MIMO

รูปที่ 6.3 แสดงแผนผังโครงร่างของ SDMA สำหรับการพัฒนาดันแบบระบบสื่อสาร 4G ตามข้อกำหนดของ IMT ภายใต้โครงการ WINNER ซึ่งนำเสนอโดย Osseiran และคณะ ในปี พ.ศ. 2551 โดยใช้การผสมสัญญาณแบบ orthogonal frequency division multiplex (OFDM)



รูปที่ 6.3 โครงร่างของ SDMA สำหรับต้นแบบ 4G



รูปที่ 6.4 CO-MIMO

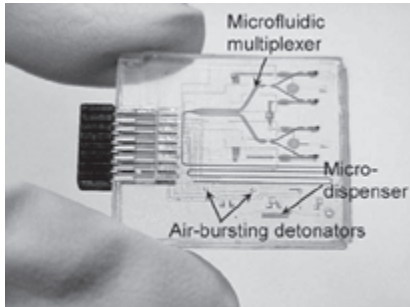
ปัจจุบัน SDMA ได้ถูกทดสอบกับระบบสื่อสาร WiMAX 802.16e ในแบบของ macrodiversity ดังแสดงในรูปที่ 6.4 ทำให้มีการเรียกชื่ออย่างไม่เป็นทางการสำหรับระบบนี้ว่า cooperative MIMO (CO-MIMO)

7. MEMS

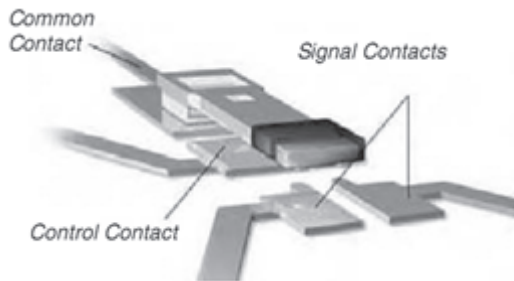
MEMS เป็นวงจรรวมที่มีขนาดเล็กกว่า 1 มิลลิเมตร ซึ่งใช้การผสมผสานอุปกรณ์เชิงกลกับวงจรอิเล็กทรอนิกส์ ในช่วงเริ่มต้น กลุ่มอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ของยุโรป จะเรียกเทคโนโลยีนี้ว่า micro system technology

MEMS ถูกพัฒนาขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นผลพลอยได้จากนวัตกรรมของเทคโนโลยี piezoelectric โดยมีโครงสร้างภายในเป็นสารกึ่งตัวนำแทนการใช้สารเซรามิก PZT ในช่วงแรกของการพัฒนาเทคโนโลยี จะใช้สารกึ่งตัวนำในแบบของ single-crystal silicon (SCS) เพื่อการสร้างตัวตรวจแรงกดแบบฟิล์มบาง ปัจจุบันเทคโนโลยีของ MEMS มีพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และถูกนำไปใช้งานอย่างแพร่หลาย อาทิ ตัวควบคุมการฉีดหมึกของเครื่องพิมพ์แบบอิงค์เจ็ต ตัวตรวจรู้ความเร่งใน

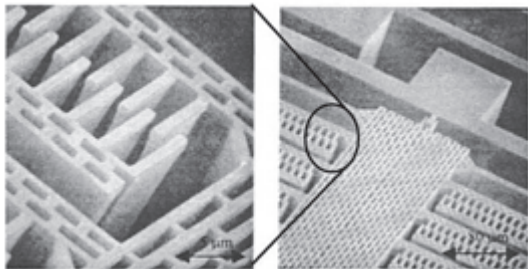
โทรศัพท์มือถือ หรือกล้องถ่ายรูป ตัวตรวจรู้แบบ lab-on-a-chip ในอุปกรณ์ตรวจวินิจฉัยแบบรวดเร็วใน อุปกรณ์ทางการแพทย์ (รูปที่ 7.1) หรือแม้แต่สวิตช์ควบคุมแสงในระบบสื่อสารใยแก้วนำแสง เป็นต้น



รูปที่ 7.1 การประยุกต์ใช้ MEMS ใน lab-on-a-chip

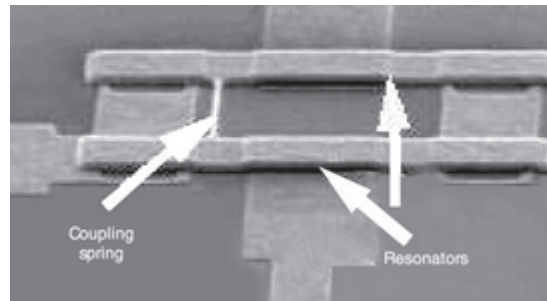


รูปที่ 7.2 การใช้ MEMS เป็นสวิตช์



รูปที่ 7.3 การใช้ MEMS เป็นสายนำสัญญาณ

ด้วยโครงสร้างที่มีขนาดเล็กและใช้พลังงานต่ำ จึงทำให้อุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีของ MEMS เป็นที่ต้องการในอุปกรณ์สื่อสารแบบพกพา เพื่อทดแทนอุปกรณ์จำพวกสวิตช์ สายนำสัญญาณ และวงจรกรองความถี่ดังแสดงในรูปที่ 7.2 - 7.4 มีอุปกรณ์เชิงพาณิชย์จากหลายๆ ผู้ผลิต อาทิ Motorola, Rockwell Scientific, Samsung, ST-microelectronic, Analog Device, NEC และ OMRON เป็นต้น สำหรับสถาบันการศึกษาในกลุ่มประเทศเอเชียเอง ได้มีการดำเนินการวิจัยและสร้างห้องปฏิบัติการสำหรับนวัตกรรม MEMS อาทิ Nanyang University สิงคโปร์, Seoul National University เกาหลีใต้, National Taiwan University ไต้หวัน และศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) ของไทย เป็นต้น



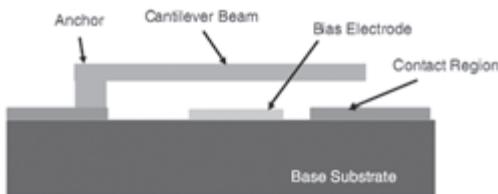
รูปที่ 7.4 การใช้ MEMS เป็นวงจรกรองแถบความถี่ผ่าน

8. สวิตช์ RF MEMS

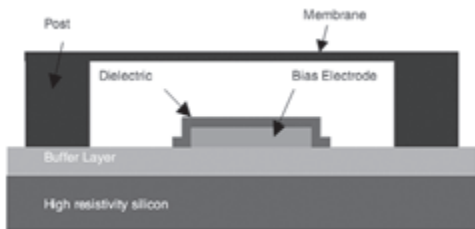
โดยทั่วไปจะแบ่งสวิตช์ MEMS ตามลักษณะโครงสร้างเป็น 2 แบบ ได้แก่สวิตช์แบบคานยื่น (cantilever switch) และสวิตช์แบบเมมเบรน (membrane switch) ดังแสดงในรูปที่ 8.1 และ 8.2



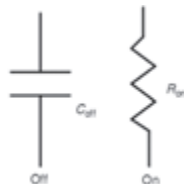
สวิตช์ MEMS แบบคานยื่นมีโครงไม่ซับซ้อน ควบคุมการต่อของสวิตช์เพื่อให้เกิดการไหลของ สัญญาณไฟฟ้าจากคานยื่นไปยังหน้าสัมผัส (contact region) โดยใช้แรงของสนามไฟฟ้าสถิตย์จากไฟฟ้า แรงดันตรงที่จ่ายให้กับขั้วไฟฟ้า ไบอัส (bias electrode) และเมื่อหยุดจ่ายกระแสไฟฟ้าคานยื่นก็จะแยกตัวออก จากหน้าสัมผัส สามารถเปรียบเทียบการจากกัน ของคานยื่นกับหน้าสัมผัสเป็นความจุไฟฟ้าเสมือน (C_{off}) และการต่อกันของคานยื่นกับหน้าสัมผัสเป็น ตัวต้านทานเสมือน (R_{on}) หรือความต้านทานของ หน้าสัมผัส ดังแสดงในรูปที่ 8.3



รูปที่ 8.1 สวิตช์ MEMS แบบคานยื่น



รูปที่ 8.2 สวิตช์ MEMS แบบเมมเบรน



รูปที่ 8.3 วงจรสมมูลทางไฟฟ้า ของสวิตช์ MEMS แบบคานยื่น

สวิตช์ MEMS แบบคานยื่นจะมีคุณลักษณะเด่นของการแยกโดดทางไฟฟ้าระหว่างคานยื่นกับ หน้าสัมผัสเมื่อสวิตช์จากกัน แต่กลับเป็นข้อเสียที่ สำคัญในการติดต่อสัญญาณคลื่นวิทยุความถี่สูง (RF) เนื่องจากจะเกิดการเปลี่ยนแปลงแรงดันชั่วขณะที่สูง ทำให้เสียงที่จะเกิดประกายไฟและเกิดเป็นความ เสียหายต่อเนื่องกับชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ที่ต่อร่วม ดังนั้นจึงไม่นิยมใช้สวิตช์ MEMS แบบคานยื่นกับการ ติดต่อสัญญาณ RF ที่ต้องการส่งกำลังสูง

เมื่อพิจารณาในส่วนของสวิตช์ MEMS แบบ เมมเบรน ซึ่งมีจุดด้อยในการแยกโดดทางไฟฟ้า เนื่องจากข้อจำกัดแรงดันพังทลาย (breakdown voltage) ของสารไดอิเล็กทริกระหว่างขั้วไฟฟ้ามีค่าต่ำกว่า คุณสมบัติช่องว่างอากาศในสวิตช์ MEMS แบบคานยื่น ทำให้วงจรสมมูลของสวิตช์ MEMS แบบเมมเบรน เกิดค่าความจุไฟฟ้าเสมือนทั้งในขณะสวิตช์จาก (C_{off}) และสวิตช์ต่อ (C_{on}) ดังแสดงในรูปที่ 8.4 แต่ คุณสมบัตินี้จะช่วยลดค่าการเปลี่ยนแปลงแรงดัน ชั่วขณะลงไปด้วย จึงทำให้สวิตช์ MEMS แบบเมมเบรน มีความเหมาะสมในการติดต่อสัญญาณ RF กำลัง สูงได้ดีกว่าสวิตช์ MEMS แบบคานยื่น และโดยทั่วไป ของค่า (C_{on}) ขณะสวิตช์ต่อวงจร จะมีค่าสูงกว่า (C_{off}) ประมาณ 40 - 100 เท่า ทำให้อิมพีแดนซ์ของ จุดเชื่อมต่อต่ำลง ค่า (C_{on}) จึงไม่เป็นอุปสรรคในการ เชื่อมโยงสัญญาณ RF



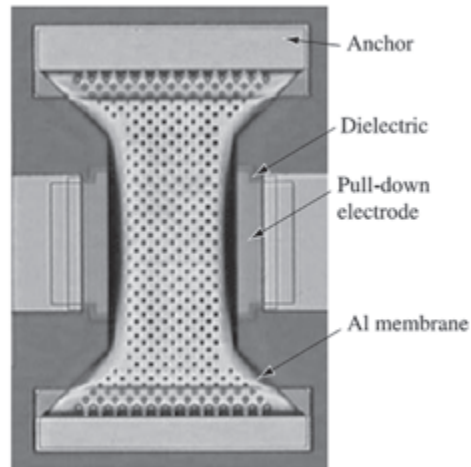
รูปที่ 8.4 วงจรสมมูลทางไฟฟ้า ของสวิตช์ MEMS แบบเมมเบรน

ตารางที่ 8.1 การเปรียบเทียบคุณสมบัติค่าระหว่าง สวิตซ์สารกึ่งตัวนำกับสวิตซ์ MEMS แบบ เมมเบรน

Device Type	$R_{on}(\Omega)$	$C_{off}(fF)$	$f_c(GHz)$
GaAs MESFET	2.3	249	280
GaAs pHEMT	4.7	80	420
GaAs P-I-N Diode	5.6	39	730
Capacitive Membrane MEMS	0.25	35	18,000

ตารางที่ 8.1 แสดงการเปรียบเทียบค่าตัวเก็บประจุเสมือนขณะสวิตซ์จาก (C_{off}) กับความต้านทานสัมผัส (R_{on}) ขณะสวิตซ์ต่อ ของสวิตซ์ MEMS แบบเมมเบรน กับสารกึ่งตัวนำอื่นๆ มีใช้ในการติดต่อสัญญาณ จะสังเกตได้ว่าสวิตซ์ MEMS แบบเมมเบรนจะให้ R_{on} ต่ำ ทำให้เกิดการสูญเสียขณะเชื่อมต่อน้อยกว่าสารกึ่งตัวนำอื่นๆ และเมื่อต้องการตัดสัญญาณ RF สวิตซ์ MEMS แบบเมมเบรนจะให้ค่า (C_{off}) ที่ต่ำด้วยเช่นกัน เกิดเป็นค่าอิมพีแดนซ์สูงสัญญาณ RF รั่วไหลข้ามสวิตซ์จึงน้อยกว่าสารกึ่งตัวนำอื่นๆ และเมื่อพิจารณาความถี่วิกฤติของการใช้งาน (f_c) ก็พบว่า สวิตซ์ MEMS แบบเมมเบรนมีค่า f_c สูงมาก จึงสามารถใช้งานในย่านความถี่ที่กว้างกว่าสวิตซ์ที่สร้างจากสารกึ่งตัวนำ

ยุทธโปกรณ์ ปัจจุบันสวิตซ์ RF MEMS ของ Raytheon ได้ถูกอ้างถึงสำหรับการวิจัยที่เกี่ยวกับสวิตซ์ RF MEMS โครงสร้างหลักจะประกอบด้วยชั้นรองที่เป็นสารไดอิเล็กตริก และมีเมมเบรนเป็นอลูมิเนียมหนา 0.5 ไมโครเมตรดังแสดงในรูปที่ 9.1 ในช่วงแรกถูกออกแบบเพื่อการใช้งานในความถี่ย่าน X-band (10.5 - 10.55 GHz) และ K-band (24.05 - 25.25 GHz) สำหรับงานด้านเรดาร์ มีคุณสมบัติดังแสดงในตารางที่ 9.1



รูปที่ 9.1 สวิตซ์ RF MEMS ของ Raytheon

9. เทคโนโลยีและคุณลักษณะของ สวิตซ์ RF MEMS

9.1 สวิตซ์ RF MEMS ของ Raytheon

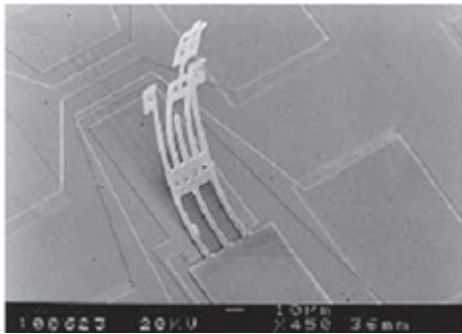
ในช่วงปี พ.ศ. 2538 - 2543 Goldsmith และคณะ ได้เริ่มผลิตสวิตซ์ RF MEMS ให้กับ Texas Instruments และภายหลังได้ขายต่อเทคโนโลยีให้กับ Raytheon เพื่อไปใช้งานทางด้านอากาศยานและ

ตารางที่ 9.1 คุณสมบัติสวิตซ์ RF MEMS ของ Raytheon

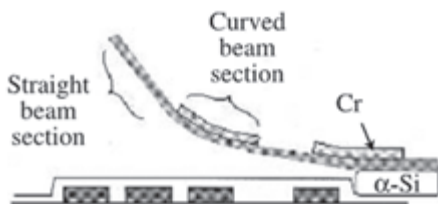
Parameter	Value	Parameter	Value
Length [μm]	270-350	Actuation area [μm^2]	80 x 100
Width [μm]	50-200	Actuation voltage [V]	30-50
Height [μm]	3-5	Switch time [μs]	3/5 (D/U)
Membrane type	Aluminum	C_v [pF]	1-6
Thickness [μm]	0.5	Capacitive ratio	80-120
Residual stress [MPa]	10-20	Inductance [pH]	5-10
Spring constant [Nm]	6-20	Resistance [Ω]	0.25-0.35
Holes [μm]	Yes (3-5)	Isolation [dB]	-20 (10 GHz)
Sacrificial layer	Polyimide	Isolation [dB]	-35 (30 GHz)
Bridge release	Plasma etch	Intermodulation	+66 dBm
Dielectric (Å)	Si_3N_4 (1000)	Loss [dB]	-0.07 (10-40 GHz)



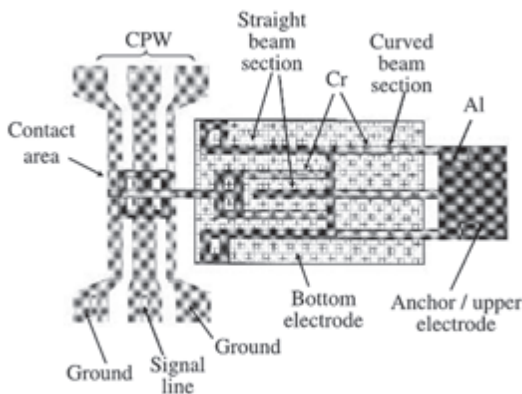
9.2 สวิตช์ RF MEMS ของ National Taiwan university



ก) ภาพขยาย



ข) ภาพตัดขวาง



ค) ภาพด้านบน

รูปที่ 9.2 สวิตช์ RF MEMS ของ National Taiwan university

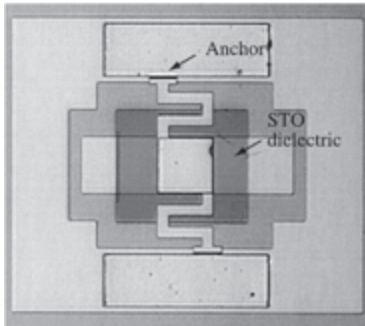
National Taiwan university ได้เริ่มวิจัยเกี่ยวกับสวิตช์ RF MEMS โดย Chang และคณะ ถือเป็นมหาวิทยาลัยแรกๆในเอเชียที่ให้ความสำคัญ การเทคโนโลยี RF MEMS ต้นแบบของสวิตช์ RF MEMS สร้างขึ้นบนชั้นรองที่เป็น GaAs สำหรับตัวนำไฟฟ้าของสวิตช์จะใช้ซิลิโคนเนียมหนา 0.5 ไมโครเมตร เคลือบด้วยโครเมียมหนา 0.1 ไมโครเมตร ทำให้ได้สวิตช์ขนาด 150 x 50 ตารางไมโครเมตร ดังแสดงในรูปที่ 9.2 การควบคุมสวิตช์จะใช้แรงดันไฟฟ้าตรง 26 - 30 โวลต์ ให้ผลการตอบสนองของสวิตช์ในเวลา 10 มิลลิวินาที คุณสมบัติเบื้องต้นพบว่ามีค่าการสูญเสียแทรก (insertion loss) -0.2 dB และมีค่าการแยกโดด (isolation) ที่ความถี่ 10 GHz เป็น -17 dB

9.3 สวิตช์ RF MEMS ของ LG

LG ในเกาหลีใต้ได้พัฒนาเทคโนโลยีของสวิตช์ RF MEMS โดย Park และคณะ ดังแสดงในรูปที่ 9.3 ซึ่งมีคุณลักษณะเด่นของสวิตช์ส่วนค่า C_{on}/C_{off} สูงกว่า 600 เท่า ในทางทฤษฎีสามารถสูงถึง 3000 เท่า โครงสร้างหลักจะใช้ SrTiO₃ (strontium-titanate-oxide) โดยใช้แรงดันตรงสำหรับควบคุม 8 - 15 โวลต์ ดังแสดงคุณสมบัติในตารางที่ 9.2

ตารางที่ 9.2 คุณสมบัติสวิตช์ RF MEMS ของ LG

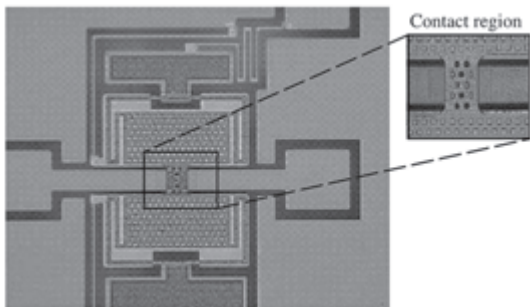
Parameter	Value	Parameter	Value
Length [μm]	300	Actuation area [μm ²]	100 × 100
Width [μm]	100	Actuation voltage [V]	8-15
Height [μm]	2.5-3.5	Switch time [μs]	N/A
Membrane type	Gold	C _d [pF]	50
Thickness [μm]	1-2	Capacitive ratio	600-700
Residual stress [MPa]	10-40	Inductance [pH]	15-25
Spring constant [N/m]	4-10	Resistance [Ω]	0.1-0.2
Holes in membrane	No	Isolation [dB]	-26 (0.9 GHz)
Sacrificial layer	PR/polyimide	Isolation [dB]	-40 (3-5 GHz)
Bridge release	CPD	Isolation [dB]	-30 (10 GHz)
Dielectric (Å)	SrTiO ₃ (1000)	Loss [dB]	-0.1 (1-10 GHz)



รูปที่ 9.3 สวิตช์ RF MEMS ของ LG

9.4 สวิตช์ RF MEMS ของ Samsung

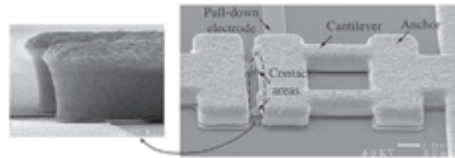
Samsung ได้ร่วมวิจัย กับ Samsung Advance Institute of Technology ในเกาหลีใต้ พัฒนาเทคโนโลยีสวิตช์ RF MEMS ที่ควบคุมด้วยแรงดันต่ำ (ประมาณ 5 โวลต์) และมีขั้วไฟฟ้าเป็นทองคำหนา 3 - 4 ไมโครเมตร ดังแสดงในรูปที่ 9.4 สวิตช์ต้นแบบมีขนาด 300x150 ตารางไมโครเมตร ตอบสนองการทำงานโดยใช้เวลาเพียง 80 - 100 ไมโครวินาที มีค่า C_{off} เพียง 1.5 fF ทำให้สามารถแยกโดตรงจรได้ดี แม้จะใช้งานที่ความถี่ 40 GHz นอกจากนี้ค่า R_{on} ยังมีค่าต่ำ (ประมาณ 0.5 - 1 โอห์ม) ทำให้ค่าความสูญเสียจึงมีค่าต่ำด้วยเช่นกัน



รูปที่ 9.4 สวิตช์ RF MEMS ของ Samsung

9.5 สวิตช์ RF MEMS ของ Analog Device

สำหรับ Analog Device จะใช้สวิตช์แบบคานยื่น ซึ่งเป็นการพัฒนาร่วมกับ Prof. McGruer และ Zavracky จาก Northeastern University ดังแสดงในรูปที่ 9.5 โดยส่วนนำไฟฟ้าจะใช้เป็นทองคำ และชั้นรองเป็นทองแดง RF MEMS ของ Analog Device มีคุณลักษณะเด่นสำคัญคือของการผ่านกระแสได้สูง (ประมาณ 1 แอมป์) เมื่อเทียบกับสวิตช์ RF MEMS อื่นๆ นอกจากนี้ยังทนต่อความล้าได้เป็นอย่างดี สามารถทนทานต่อความล้าได้มากกว่าหนึ่งล้านครั้ง สำหรับคุณสมบัติอื่นๆ จะแสดงไว้ในตารางที่ 9.3



รูปที่ 9.5 สวิตช์ RF MEMS ของ Analog Device

ตารางที่ 9.3 คุณสมบัติสวิตช์ RF MEMS ของ Analog Device

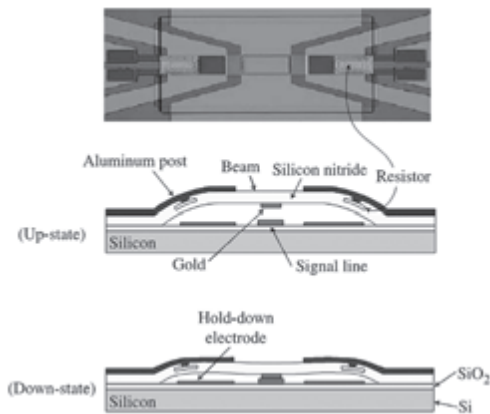
Parameter	Value	Parameter	Value
Length [μm]	75	Actuation area [μm ²]	15 × 25
Width [μm]	30	Actuation voltage [V]	60-80
Height [μm]	0.6-1	Switch time [μs]	2-3
Cantilever type	Au	Switch resistance, R_s [Ω]	1-1.5
Thickness [μm]	7-9	C_s [fF]	4
Residual stress [MPa]	Low	Inductance [pH]	20-30
Spring constant [N/m]	>100	Isolation [dB]	-40 (4 GHz)
Holes in cantilever	No	Isolation [dB]	-27 (20 GHz)
Sacrificial layer	Copper	Loss [dB]	-0.15 (0.1-20 GHz)
Bridge release	Standard		

9.6 สวิตช์ RF MEMS ของ ST-microelectronics

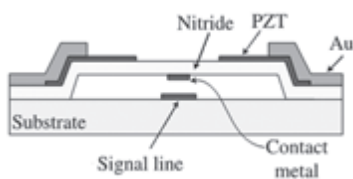
ST-microelectronics ได้อาศัยการผสมผสานเทคโนโลยี MEMS กับเทคนิค thermal-electrostatic โดยใช้ชั้นรองที่มีคุณสมบัติเป็นความต้านทานทางไฟฟ้า สำหรับตัวเมนเบรอนจะใช้กระบวนการตกสะสม



ไอเชิงเคมีและการปรับปรุงด้วยพลาสมา (Plasma-enhanced chemical vapor deposition, PECVD) โดยใช้ทองคำเป็นขั้วไฟฟ้า เมื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าสำหรับควบคุมการทำงานของสวิตช์ กระแสไฟฟ้าส่วนหนึ่งจะแบ่งจ่ายให้กับชั้นรอง ชั้นรองจะโค้งตัวลงตามผลของความร้อนที่เกิดจากกระแสไฟฟ้าไหลผ่านความต้านทาน ระยะห่างระหว่างขั้วไฟฟ้าน้อยลงขณะเดียวกันจะเกิดสนามไฟฟ้าสถิตย์ดึงขั้วไฟฟ้าให้ต่อกัน ดังแสดงในรูปที่ 9.6 เทคโนโลยีนี้ทำให้สามารถควบคุมสวิตช์ด้วยแรงดันไฟฟ้าเพียง 2 - 4 โวลต์ และตอบสนองการทำงานโดยใช้เวลาเพียง 300 ไมโครวินาที โดยมีค่า C_{off} เป็น 3.5 fF ความสามารถแยกโดดเป็น -48dB ที่ความถี่ 2 GHz และเมื่อเพิ่มแรงดันไฟฟ้าสำหรับควบคุมสวิตช์เป็น 15 โวลต์ จะใช้เวลาตอบสนองเหลือเพียง 50 ไมโครวินาที



รูปที่ 9.6 สวิตช์ RF MEMS ของ ST-microelectronics



รูปที่ 9.7 การผสมผสาน piezoelectric กับ สวิตช์ RF MEMS

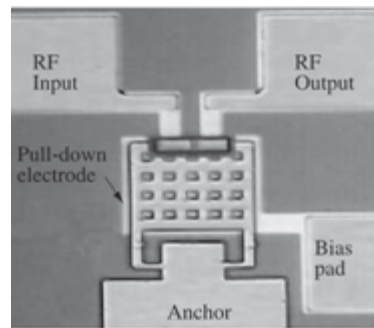
รูปที่ 9.7 แสดงการพัฒนาใช้ PZT แทนการใช้ความต้านทานทางไฟฟ้าเพื่อลดการใช้พลังงาน ซึ่งเป็นการผสมผสานเทคโนโลยี MEMS กับ piezoelectric ผลการทดสอบเบื้องต้นสามารถควบคุมสวิตช์ด้วยแรงดันไฟฟ้าต่ำกว่า 2 โวลต์

9.7 สวิตช์ RF MEMS ของ Motorola

สำหรับ Motorola จะใช้การออกแบบเป็นสวิตช์แบบคานยื่นที่สร้างจาก SiO_2 อาบผิวด้านบนด้วยกระบวนการตกตะกอนไอเชิงเคมีและการปรับปรุงด้วยพลาสมา โดยมีขั้วไฟฟ้าเป็นอัลลอยทองคำ ดังแสดงในรูปที่ 9.8 ซึ่งให้คุณลักษณะเด่นในการตอบสนองการทำงานเร็ว สามารถแยกโดดสัญญาณได้ดี และมีการสูญเสียต่ำ ดังแสดงคุณสมบัติในตารางที่ 9.4

ตารางที่ 9.4 คุณสมบัติสวิตช์ RF MEMS ของ Motorola

Parameter	Value	Parameter	Value
Length [μm]	140	Actuation area [μm^2]	100 x 80
Width [μm]	100	Actuation voltage [V]	40-60
Height [μm]	2-3	Switch time [μs]	2-4
Cantilever type	Oxide, Au	Switch resistance, R_s [Ω]	1-2
Thickness [μm]	1.3, 0.3	C_s [fF]	2
Residual stress [MPa]	Low	Inductance [pH]	20
Spring constant [N/m]	35-40	Isolation [dB]	-44 (2-4 GHz)
Holes in cantilever	Yes (8 μm)	Loss [dB]	-0.15 (0.1-6 GHz)
Sacrificial layer	Polyimide		
Bridge release	Plasma etch		



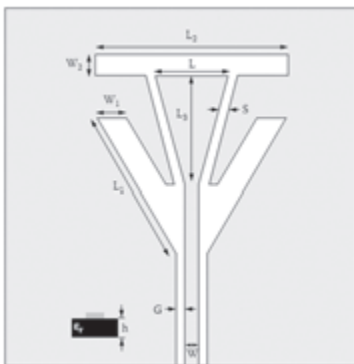
รูปที่ 9.8 สวิตช์ RF MEMS ของ Motorola

10. ตัวอย่างการประยุกต์ใช้งาน RF MEMS สำหรับเสาอากาศ MIMO

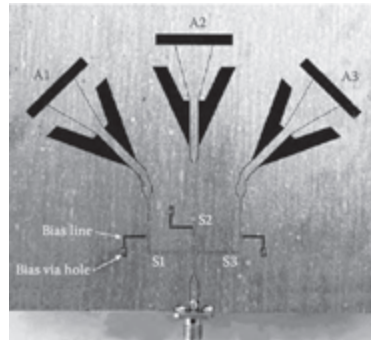
รูปที่ 10.1 แสดงแบบร่างของเสาอากาศทรงตะบองเพชร (cactus antenna) สำหรับการใช้งานหลายย่านความถี่ซึ่งนำเสนอโดย Bedri Artug Cetiner จาก Space science center โครงสร้างหลักจะใช้แผ่นตัวนำ (ส่วนสีเทา) วางตัวบนชั้นรองซึ่งเป็นสารไดอิเล็กตริก (ส่วนสีดำ) ระยะเวลา (G, S) จะใช้ในการแยกส่วนประกอบต่างๆ ของเสาอากาศออกจากกัน (ส่วนสีขาว) เมื่อนำไปคำนวณร่วมกับองค์ประกอบความกว้าง (W_1) จะใช้ในการกำหนดแถบกว้างของความถี่และค่าอิมพีแดนซ์ของเสาอากาศให้เหมาะสมในแต่ละย่านความถี่ การกำหนดความถี่จะได้จากการกำหนดระยะขององค์ประกอบ L_1 , L_2 และ L_3 สำหรับความถี่ f_{11} , f_{12} และ f_{13} จะเป็นไปตามความสัมพันธ์

$$L_i = \frac{k_i C}{2\sqrt{\epsilon_r} f_{ni}} \quad (10.1)$$

เมื่อ k_i เป็นค่าคงที่ระหว่าง 0.8 - 1 และ E_r เป็นสภาพยอมไฟฟ้าสัมพัทธ์ของชั้นรอง



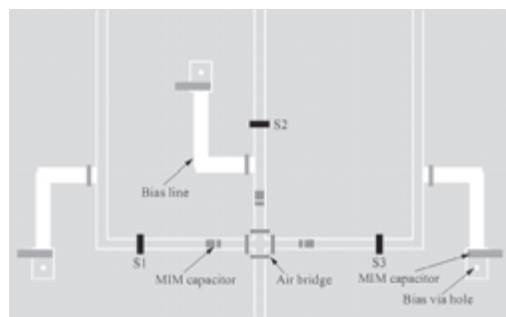
รูปที่ 10.1 แบบร่างเสาอากาศหลายความถี่ทรงตะบองเพชร



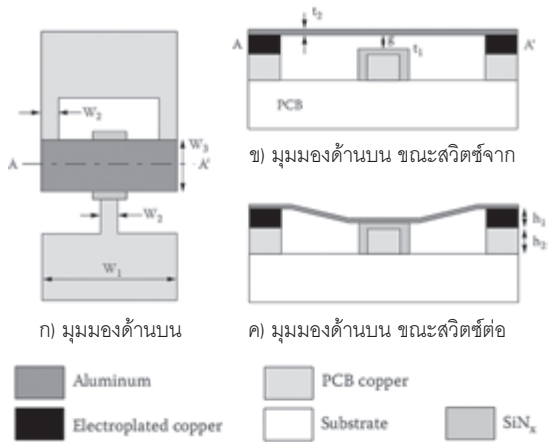
รูปที่ 10.2 การประยุกต์ใช้เสาอากาศร่วม

จะสังเกตได้ว่าแบบร่างของเสาอากาศชนิดนี้จะประกอบด้วยเสาอากาศชนิดครึ่งคลื่นสองต้นจากองค์ประกอบ L_1 และ L_2 และเสาอากาศแบบช่องอีกหนึ่งต้นจากองค์ประกอบ L_3 ซึ่งสามารถกำหนดให้เป็นเสาอากาศชนิด coplanar waveguide (CPW)

รูปที่ 10.2 แสดงการนำเสาอากาศทรงตะบองเพชรเป็นเสาอากาศร่วมแบบ selection diversity โดยมีสวิตช์ RF MEMS $S_1 - S_3$ เป็นตัวเลือกใช้งานเสาอากาศ $A_1 - A_3$ สำหรับรูปที่ 10.3 จะแสดงตำแหน่งของสวิตช์ RF MEMS และตำแหน่งทาง bias line สำหรับส่งแรงดันกระแสตรงเพื่อควบคุมการทำงานของสวิตช์ RF MEMS และแสดงโครงสร้างของสวิตช์ RF MEMS ไว้ในรูปที่ 10.4

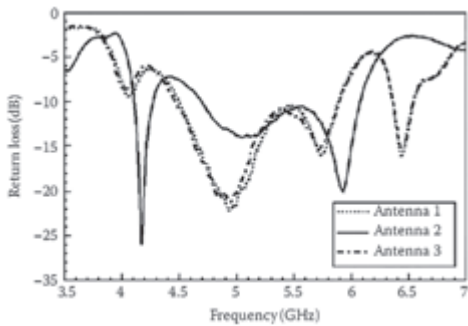


รูปที่ 10.3 การแสดงตำแหน่งของสวิตช์ RF MEMS ($S_1 - S_3$)



รูปที่ 10.4 โครงสร้างของสวิตช์ RF MEMS

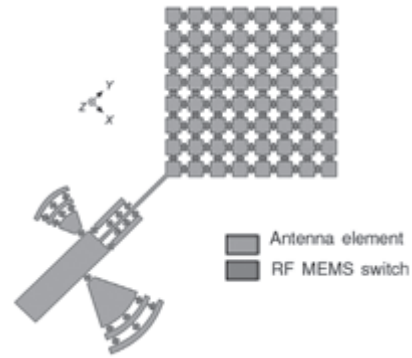
ผลการทดสอบเบื้องต้นพบว่าเสาอากาศให้อัตราส่วนคลื่นยืน (VSWR) ประมาณ 2 ที่ความถี่ 5 GHz โดยมีค่า return loss ของเสาอากาศย่อยแต่ละต้นในช่วงความถี่ 3.5 - 7 GHz ดังแสดงในรูปที่ 10.5



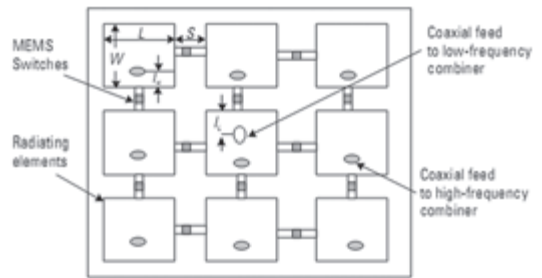
รูปที่ 10.5 ผลการทดสอบ return loss ของเสาอากาศต้นแบบ

ต้นแบบของเสาอากาศร่วมที่ใช้เทคโนโลยีของ RF MEMS ได้ถูกพัฒนาต่อเพื่อให้เป็นเสาอากาศชนิด multifunctional reconfigurable antenna (MRA) ดังแสดงในรูปที่ 10.6 - 10.13 โดยรับการสนับสนุนจาก Defense Advanced Research Projects Agency

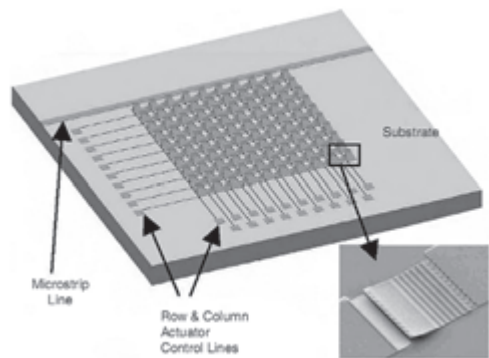
(DARPA), U.S. Air Force และ National Science Foundation (NSF)



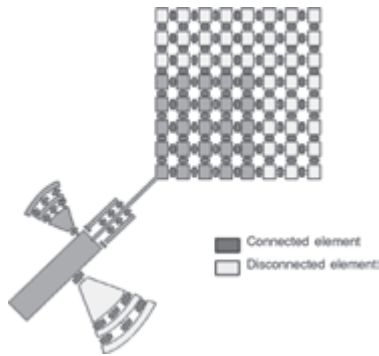
รูปที่ 10.6 ต้นแบบเสาอากาศ MRA



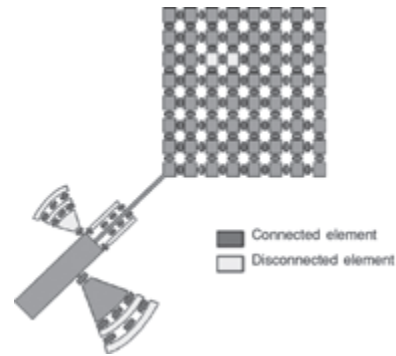
รูปที่ 10.7 องค์ประกอบของเสาอากาศ



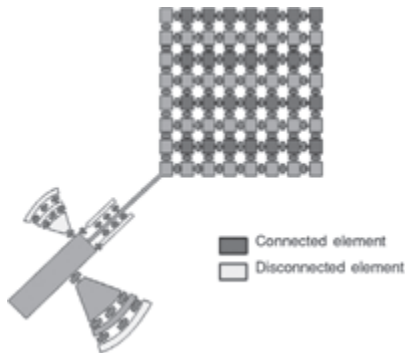
รูปที่ 10.8 รายละเอียดการเชื่อมต่อสวิตช์ RF MEMS กับองค์ประกอบของเสาอากาศ



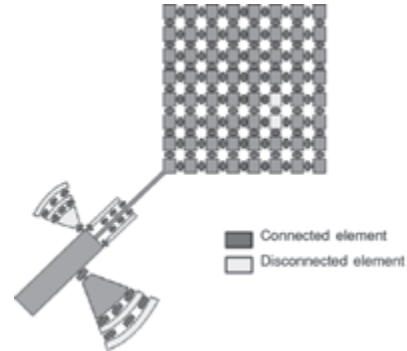
รูปที่ 10.9 การกำหนดเงื่อนไขใช้งานที่ความถี่ 6.4 GHz



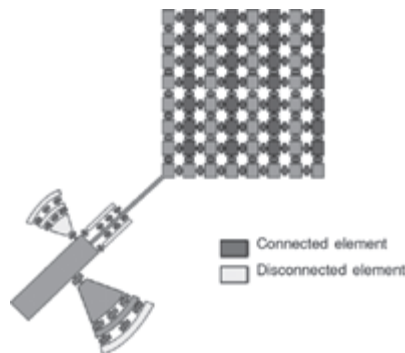
รูปที่ 10.12 การกำหนดเงื่อนไขใช้งานที่ความถี่ 4.1 GHz ในโหมดโพลาไรไรเซชันวงรีแบบเอียงขวา



รูปที่ 10.10 การกำหนดเงื่อนไขใช้งานที่ความถี่ 4.1 GHz ในโหมดโพลาไรไรเซชันแกนนอน



รูปที่ 10.13 การกำหนดเงื่อนไขใช้งานที่ความถี่ 4.1 GHz ในโหมดโพลาไรไรเซชันวงรีแบบเอียงซ้าย

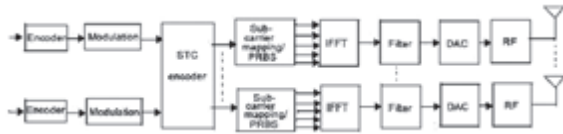


รูปที่ 10.11 การกำหนดเงื่อนไขใช้งานที่ความถี่ 4.1 GHz ในโหมดโพลาไรไรเซชันแกนตั้ง

11. การใช้งาน MIMO ในระบบสื่อสารไร้สายความเร็วสูง

11.1 การใช้ MIMO กับ WiMAX

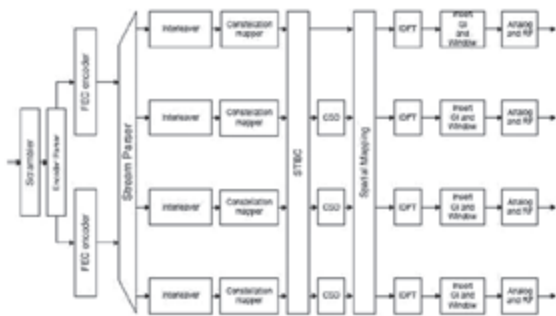
WiMAX เป็นระบบสื่อสารไร้สายความเร็วสูง 74 Mbps ภายใต้ความกว้างช่องสัญญาณ 20 MHz ด้วยการผสมสัญญาณแบบ OFDM ตามข้อกำหนดของ IEEE 802.16e-2005 ในระบบ downlink จะใช้เทคนิค space-time Trellis coding (STTC) ดังแสดงในรูปที่ 11.1



รูปที่ 11.1 MIMO สำหรับ WiMAX

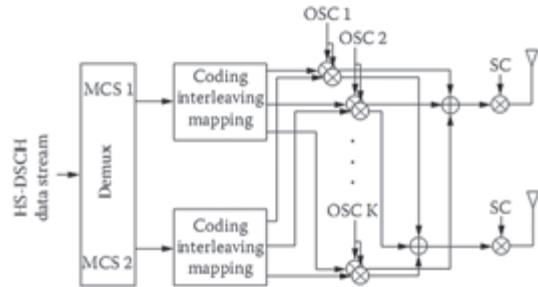
11.2 การใช้งาน MIMO สำหรับ WLAN 802.11n

WLAN 802.11n เป็นระบบสื่อสารไร้สายความเร็วสูง 600 Mbps ภายใต้ความกว้างช่องสัญญาณ 40 MHz ด้วยการผสมสัญญาณแบบ BPSK, QPSK, 16QAM และ 64 QAM โดยมีความเข้ากันได้กับ WLAN 802.11 a/b/g สามารถใช้งาน MIMO แบบ 4 เสาอากาศ ในระบบ downlink จะใช้เทคนิค space-time block coding (STBC) ดังแสดงในรูปที่ 11.2



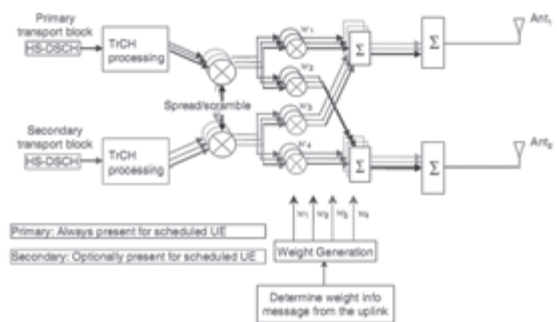
รูปที่ 11.2 MIMO สำหรับ WLAN 802.11n

11.3 การใช้งาน MIMO สำหรับ 3.9G (HSPA+)



รูปที่ 11.3 โครงสร้างของ PARC

ระบบสื่อสาร 3.9 G (HSPA+) ซึ่งกำหนดใน 3GPP Rel'7 ปี พ.ศ. 2549 และ 3GPP Rel'8 ในปี 2550 จะยอมรับการใช้งาน MIMO ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ Per-Antenna Rate Control (PARC) สำหรับระบบสื่อสารที่ใช้การแบ่งช่วงเวลา (time division multiplex, TDM) และ Double Transmit Adaptive Array (DTxAA) โดย PARC ซึ่งจะใช้เทคนิค spatial multiplexing ในการทำ mapping ส่วน DtxAA จะใช้ precoding weight ดังแสดงในรูปที่ 11.3 และ 11.4



รูปที่ 11.4 โครงสร้างของ DTxAA

11.4 การใช้งาน MIMO สำหรับ LTE

Long term evolution (LTE) สำหรับ UMT ตามข้อกำหนดของ 3GPP Rel'8 จะใช้สำหรับ E-UTRA (Evolved UMTS Terrestrial Radio Access) หรือ E-UTRAN (Evolved UMTS Terrestrial Radio Access Network) ซึ่งจะมีความเร็วใน downlink เป็น 300 Mbps สำหรับ 4x4 MIMO และ 150 Mbps สำหรับ 2x2 MIMO จะใช้เทคนิค spatial multiplexing ในการทำ precoding เพื่อสร้างความหลากหลายของช่องสัญญาณดังแสดงในรูปที่ 11.5



รูปที่ 11.5 MIMO สำหรับ LTE

เอกสารอ้างอิง

- [1] Special Issue on Multifunctional RF Systems. 2005. IEEE Trans. Microwave Theory and Techniques, Vol. 53, No. 3.
- [2] A. Alexiou and M. Haardt. 2004. "Smart antenna technologies for future wireless systems: trends and challenges," IEEE Communications Magazine, Vol. 42, No. 9, pp. 90-97.
- [3] A. Goldsmith. 2005. "Wireless Communications", Cambridge University Press.
- [4] A. Osseiran and A. Logothetis. 2006 "Smart Antennas in a WCDMA Radio Network System: Modeling and Evaluations," IEEE Trans. on Antennas and Propagation, Vol. 54, No.11, pp.3302-16.
- [5] A. Osseiran et al. 2007. "Multi-antenna SDMA in OFDM Radio Network Systems: Modeling and Evaluations," Personal Indoor and Mobile Radio Communications (PIMRC), Athens, Greece.
- [6] A. Paulraj et al., 2003. "Introduction to Space-Time Wireless Communications, Cambridge University Press.
- [7] B.A. Cetiner et al. 2003. "Monolithic integration of RF MEMS switches with a diversity antenna on PCB substrate." IEEE Trans. Microwave Theory and Techniques, Vol. 51, No.1, pp. 332-335.
- [8] B.A.Cetiner et al. 2004. "Multifunctional reconfigurable MEMS integrated antennas for adaptive MIMO systems," IEEE Communications Magazine, Vol. 42, No. 12, pp. 62-70.
- [9] C.H. Chang et al. 2002. "RF MEMS capacitive switches fabricated with HDICP CVD SiNx," IEEE MTT-S Dig., pp. 231-234.
- [10] C.L. Goldsmith et al. 1999. "RF MEMS variable capacitors for tunable Filters," Int. J. of RF and Microwave Computer-Aided Eng., Vol. 9, No. 4, pp. 362-374.
- [11] D. Chizhik, et al. 2002. "Keyhole, correlations, and capacities of multielement transmit and receive antennas," IEEE Trans. on Wireless Comm., Vol. 1, No. 2, pp. 361-368.
- [12] D. Tse, et al. 2005. "Fundamentals of Wireless Communication", Cambridge University press.
- [13] E. Biglieri. 2007. "MIMO Wireless Communications, Cambridge University Press.
- [14] F. DeFlaviis et al. 2008. Multiantenna system for MIMO communications, Morgan & Claypool Pub.



- [15] G. Jongren, M. Skoglund, and B. Ottersten. 2002. "Combining beamforming and orthogonal space-time block coding," *IEEE Trans. on Inform. Theory*, Vol. 48, pp. 611-627.
- [16] G. Tsoulos et al. 2006. *MIMO system technology for wireless communications*, Boca Raton, FL: Informa.
- [17] H. Nakano et al. 2002. "Tilted- and axial-beam formation by a single-arm rectangular spiral antenna with compact dielectric substrate and conducting plane," *IEEE Trans. Antennas and Propagation*, Vol. 50, No. 1, pp. 17-23.
- [18] H.P. Chang et al. 2003. "Low cost RF MEMS switches fabricated on microwave laminate PCBs," *IEEE Electron Device Lett.*, Vol. 24, No. 4, pp. 227-229.
- [19] J. Papapolymerou et al. 2003. "Reconfigurable double-stub tuners using MEMS switches for intelligent RF front-ends," *IEEE Trans Microwave Theory and Techniques*, Vol. 51, No. 1, pp. 271-278.
- [20] L. Jofre, B.A. Cetiner, and F. De Flaviis. 2002. "Miniature multi-element antenna for wireless communications," *IEEE Trans. on Antennas and Propagat.*, Vol. 50, No. 5, pp. 658-669.
- [21] L. Liu and H. Jafarkhani. 2005. "Application of quasi-orthogonal space-time block codes in beamforming," *IEEE Trans. on Signal Processing*, Vol. 53, No. 1, pp. 54-63.
- [22] M. Ergen and P. Varaiya. 2008. "Formulation of distributed coordination function of IEEE 802.11 for asynchronous networks: mixed data rate and packet size," *IEEE Trans. on Vehicular Technology*, vol. 57, No.1, pp.436-447.
- [23] M. Fuchs et al. 2007. "Low complexity space-time frequency scheduling for MIMO systems with SDMA," *IEEE Trans. on Vehicular Technology*, Vol. 56, No.5, pp. 2775-84.
- [24] M. Olsson et al. 2008. "Multi-antenna processing in the WINNER air interface," XXIX General Assembly of the International Union of Radio Science(URSI),Chicago,USA
- [25] M.A. Jensen and J.W. Wallace. 2003. "Antenna selection for MIMO systems based on information theoretic considerations," 2003 IEEE AP-S International Symposium Digest, Vol. 2, pp. 515-518
- [26] P. Anghel and M. Kaveh, M.2006."On the performance of distributed space-time coding systems with one and two non-regenerative relays", *IEEE Trans. on Wireless Communications*, Vol.5, No. 2, pp. 682-92.
- [27] P. Kyritsi et al. 2003. "Effect of antenna polarization on the capacity of a multiple element system in an indoor environment," *IEEE JSAC*, Vol. 20, No. 6, pp. 1227-1239.
- [28] R. Garg et al. 2001. *Microstrip Antenna Design Handbook*, Artech House.
- [29] R.U. Nabar et al. 2002. "Performance of multiantenna signaling techniques in the presence of polarization diversity," *IEEE Trans. on Signal Processing*, Vol. 50, No. 10, pp. 2553-2562.
- [30] Rogers Inc., Chandler, AZ, *Microwave Products Tech. Information*, 2001.



017





การบริหารคลื่นความถี่วิทยุยุคใหม่แบบอิงตลาด

พันธ์ศักดิ์ ศรีทรัพย์

อนุกรรมการกิจการโทรคมนาคม ในกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ฯ วุฒิสภา

ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกักกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้นิยามความหมายของ “คลื่นความถี่” ไว้ว่า เป็นคลื่นวิทยุหรือคลื่นแฮร์ตเซียนซึ่งเป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ต่ำกว่าสามล้านเมกะเฮิรตซ์ลงมาที่ถูกแพร่กระจายในที่ว่างโดยปราศจากสื่อที่ประดิษฐ์ขึ้น

คลื่นความถี่วิทยุ (radio spectrum) เป็นทรัพยากรที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการให้บริการโทรคมนาคมสมัยใหม่ เช่น บริการโทรคมนาคมไร้สาย บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง บริการสื่อสารเพื่อความมั่นคงของประเทศ การรับมือกับอุบัติเหตุและภาวะฉุกเฉินต่างๆ การบังคับใช้กฎหมาย การขนส่ง และการวิจัยและพัฒนา

คลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ได้โดยไม่หมดสิ้น แต่มีอยู่อย่างจำกัดในแต่ละช่วงเวลา ความจำกัดของคลื่นความถี่วิทยุหมายถึง การที่ปริมาณการใช้คลื่นความถี่ถูกจำกัดตามช่วงเวลา (time) สถานที่ (location) และกำลังส่ง (transmission power)

ด้วยเหตุนี้ทำให้หากมีการใช้คลื่นความถี่วิทยุโดยปราศจากการควบคุมแล้ว จะทำให้เกิดการรบกวนกันจนทำให้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามากำกับดูแลการบริหารและจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

ปัจจุบันการสื่อสารได้เข้าสู่ยุคของ “การสื่อสารไร้สาย” (Wireless Communications) มากขึ้น ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้คลื่นความถี่วิทยุมากขึ้น เช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ยุคที่ 2 (หรือ 2G) และยุคที่ 3 (หรือ 3G) และที่จะเกิดขึ้นต่อไปเป็นยุคที่ 4 รวมถึงบริการบรอดแบนด์ไร้สาย (wireless broadband)

1. การบริหารคลื่นความถี่วิทยุ (spectrum management)

เป็นกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ และเป็นการบริหารการใช้ทรัพยากรความถี่วิทยุร่วมกันกับนานาชาติ โดยมีลักษณะการบริหารจัดการขั้นสูงที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ในหลายสาขา ทั้งด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการด้านต่างๆ และศาสตร์อื่นๆ อีกหลายแขนง มาประยุกต์ใช้ร่วมกันในแต่ละบริบท เพื่อให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการนำทรัพยากรความถี่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และประชาชน

การบริหารคลื่นความถี่วิทยุ ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 4 ประการดังนี้

1.1 การกำหนดย่านความถี่ (allocation) เป็นการกำหนดกรอบอย่างกว้างๆ ในการใช้คลื่นความถี่ เช่น การจัดทำผังความถี่ (frequency table) ของประเทศต่างๆ ตามข้อกำหนดการกำกับดูแลคลื่นวิทยุ (radio regulation) ของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunications Union - ITU)

1.2 การประกาศกฎเกณฑ์การบริหารคลื่นความถี่ (development of services rules) เป็นการจัดทำระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการนำคลื่นความถี่วิทยุไปใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การใช้คลื่นความถี่ร่วม (frequency sharing) และการใช้คลื่นความถี่ซ้ำ (frequency reuse)

1.3 การจัดสรรคลื่นความถี่แก่ผู้ใช้แต่ละราย (assignment) เป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ใช้แต่ละราย ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของการออกใบอนุญาต (license) ให้ใช้คลื่นความถี่ตามย่านความถี่และเงื่อนไขที่กำหนดไว้

1.4 การตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรับแจ้งและตรวจสอบฝ่าฝืน การใช้คลื่นความถี่เพื่อแก้ไขปัญหาการรบกวนกันของคลื่นความถี่ รวมถึงการป้องกันการใช้คลื่นความถี่โดยไม่ได้รับอนุญาต

2. ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารคลื่นความถี่วิทยุมีประสิทธิภาพ

ในทางปฏิบัติแล้ว มีปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้อง แต่พอที่จะสรุปถึงปัจจัยที่สำคัญได้ดังนี้

- 1) การมีหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ (independent regulator)
- 2) การมีกฎระเบียบที่มีความชัดเจนและสามารถคาดการณ์ได้
- 3) การมีกลไกการบริหารคลื่นความถี่วิทยุที่มีความยุติธรรมและโปร่งใส

3. กระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

ในอดีต รัฐได้บริหารกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุในหลายรูปแบบหลายลักษณะ และดำเนินการด้วยการใช้กลไกของฝ่ายปกครอง (administrative approach) ซึ่งเป็นการบริหารคลื่นความถี่วิทยุแบบดั้งเดิม ในการคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ เช่น

- การใช้วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่แบบมาก่อนได้ก่อน (first-come, first serve)
- การจัดสรรคลื่นความถี่แบบจับฉลาก (lottery)



- การจัดสรรคลื่นความถี่โดยการคัดเลือกเปรียบเทียบ (comparative evaluation) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “บิวตี้ คอนเทสต์” (Beauty contest) โดยจะมีการประเมินค่าธรรมเนียมเพียงเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่จะเข้ามาบริหารจัดการและกำกับดูแลเท่านั้น (ไม่ได้คิดถึงมูลค่าของการได้รับประโยชน์จากการใช้คลื่นความถี่วิทยุ ควบคู่ไปกับการคิดต้นทุนจากค่าเสียโอกาสของสังคมในการใช้คลื่นความถี่ในกิจกรรมอื่น)

ปัจจุบัน หน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ มาใช้วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยการประมูลคลื่นความถี่ (spectrum auction) และใช้วิธีการจัดสรรแบบอื่นๆ ที่อาศัยกลไกตลาด (market-based approach) กันมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดสรรคลื่นความถี่แก่บริการโทรคมนาคมเชิงพาณิชย์ที่มีมูลค่าสูง เช่น คลื่นความถี่สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่ 3G และ beyond 3G

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแสดงกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ

administrative approach	market-based approach
1. first-come, first serve 2. lottery 3. comparative evaluation หรือ beauty contest	1. spectrum auction

4. วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่

สามารถสรุปเป็นทางเลือกหลักๆ ได้ 4 ทางคือ

4.1 วิธีจัดสรรแบบมาก่อนได้ก่อน (first-come, first serve)

หน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่ ประกาศย่านคลื่นความถี่ที่จะจัดสรรและจำนวนผู้มีสิทธิได้รับจัดสรรโดยผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ตามระเบียบที่กำหนดให้ครบถ้วนก่อนจึงจะได้รับสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ วิธีการนี้ใช้ได้ดีสำหรับช่วงคลื่นความถี่ที่มีความต้องการไม่มากนัก แต่หากมีความต้องการคลื่นความถี่มากกว่าจำนวนใบอนุญาตจะเปลี่ยนไปใช้วิธีการคัดเลือกแบบสุ่ม การคัดเลือกเปรียบเทียบ หรือการประมูลแทน

4.2 วิธีการเลือกแบบสุ่ม (lottery)

หน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่ ประกาศย่านคลื่นความถี่ที่จะจัดสรรและจำนวนผู้มีสิทธิเช่นเดียวกับวิธีแรก จากนั้นจึงทำการประเมินคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) ของผู้ขอใช้คลื่นความถี่ และเลือกผู้มีสิทธิใช้คลื่นความถี่ที่ผ่านการประเมิน ด้วยวิธีการจับฉลากหรือวิธีสุ่มอื่นๆ

4.3 วิธีการคัดเลือกเปรียบเทียบ (comparative evaluation)

หน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่ ประกาศหลักเกณฑ์ที่จะใช้คัดเลือก และวิธีการให้คะแนนให้ทราบล่วงหน้า ผู้ที่จะได้สิทธิใช้คลื่นความถี่คือผู้สมัครที่มีข้อเสนอที่ดีที่สุดตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ (หรือได้คะแนนรวมสูงสุด)



ทั้งนี้เกณฑ์ในการคัดเลือกที่นิยมใช้กันคือ ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนทางการเงินที่ผู้สมัคร จะเสนอให้แก่รัฐ คุณภาพของแผนธุรกิจ (business plan) ความพร้อมทางการเงิน ขอบเขตการให้บริการ ราคา และคุณภาพบริการ ความครอบคลุมของ พื้นที่บริการ การลงทุนและความรวดเร็วในการวาง โครงข่าย และเทคโนโลยีที่จะนำมาให้บริการ เป็นต้น

4.4 วิธีการประมูลคลื่นความถี่ (spectrum auction)

เป็นวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งอาศัย กลไกตลาดหรือกลไกราคา โดยมีแนวคิดของการ ประมูลอยู่บนพื้นฐานที่เชื่อว่า ผู้ที่เสนอราคาในการ ประมูลสูงสุดจะเป็นผู้ที่มีความสามารถในการใช้ คลื่นความถี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และ ประโยชน์สูงสุดของสังคมจะเกิดขึ้น เมื่อผู้ที่มี ประสิทธิภาพในการใช้คลื่นความถี่สูงสุดได้รับการ จัดสรร

5. ข้อดี-ข้อเสียของการจัดสรร คลื่นความถี่แบบต่างๆ

ในการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือก ในการจัดสรรคลื่นความถี่ เราอาจพิจารณาใน 4 ประเด็น คือ

5.1 ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency)

โดยหลักการทั่วไปแล้ว สิทธิในการใช้ คลื่นความถี่ควรจะตกอยู่กับผู้ใช้คลื่นความถี่ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าวิธีการ คัดเลือกแบบสุ่มไม่สามารถรับประกันได้ว่าจะได้ ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจาก

หน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่อาจสุ่มได้ผู้ประกอบการ ที่สามารถใช้คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ได้ ในส่วนของวิธีการคัดเลือกเปรียบเทียบแม้ว่า จะพิจารณาเกณฑ์ต่างๆ และเลือกผู้ประกอบการ ที่มีแผนงานที่มีองค์ประกอบที่ดีที่สุด ซึ่งดูเหมือนจะ ได้ผู้ที่ใช้คลื่นความถี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สูงสุดก็ตาม แต่การกำหนดเกณฑ์และให้น้ำหนักกับ เกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้สะท้อนการใช้คลื่นความถี่อย่างมี ประสิทธิภาพก็ไม่ใช่ว่าจะง่ายในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ เกณฑ์หลายอย่างโดยเฉพาะเกณฑ์ที่มีลักษณะ เชิงคุณภาพก็ยากที่ทำการเปรียบเทียบกันได้

สำหรับวิธีการประมูลซึ่งใช้กลไกทางด้าน ราคาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรนั้น สิทธิในการใช้ คลื่นความถี่จะตกกับผู้ที่ให้มูลค่ากับคลื่นความถี่สูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งคือผู้ที่ใช้คลื่นความถี่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ข้อสรุป ดังกล่าวจะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อการประมูลได้รับการ ออกแบบมาอย่างดี ทำให้เกิดการแข่งขันกัน อย่างแท้จริงภายใต้กฎกติกาที่มีความชัดเจนเท่านั้น

5.2 ความเป็นธรรม (fairness)

การคัดเลือกแบบสุ่มและการประมูล เป็นวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ค่อนข้างมีความเป็นธรรม และโปร่งใสมาก ในทางตรงกันข้าม การคัดเลือก เปรียบเทียบจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้คัดเลือก เป็นหลัก และยากที่จะหลีกเลี่ยงความลำเอียงหรือ การได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ วิธีการ คัดเลือกเปรียบเทียบจึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น วิธีการที่ไม่สุ่มโปร่งใสและเป็นธรรมนัก นอกจากนี้ ผู้ชนะการคัดเลือกมักได้รับกำไรส่วนเกินจากการ ได้สิทธิผูกขาดในการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าว ซึ่ง หากใช้วิธีการประมูล กำไรดังกล่าวจะตกอยู่กับ ภาครัฐแทน



5.3 การสร้างรายได้ให้ภาครัฐ (revenue)

การคัดเลือกแบบสุ่มและคัดเลือกเปรียบเทียบเป็นวิธีที่สร้างรายได้ให้ภาครัฐค่อนข้างน้อย เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลมักจะเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้คลื่นความถี่เพียงเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการบริหารคลื่นความถี่ (administrative cost) ของหน่วยงานกำกับดูแลเท่านั้น ซึ่งจะไม่สะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) จากการนำคลื่นความถี่ไปใช้ในกิจกรรมอื่น ในขณะที่การประมูล

จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และช่วยสร้างรายได้ให้ภาครัฐ เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการโทรคมนาคมอย่างทั่วถึงหรือเพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์อื่นๆ

5.4 ความรวดเร็วในการจัดสรร (speed)

ประสบการณ์ในหลายประเทศยังชี้ด้วยว่า การจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมูลหรือการจัดสรรแบบสุ่มสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่การคัดเลือกเปรียบเทียบมักจะใช้เวลานาน

ตารางเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของการจัดสรรคลื่นความถี่แบบต่างๆ

	ข้อดี	ข้อเสีย
first-come, first serve	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ขอคลื่นความถี่มีความเป็นธรรม (หากปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดได้ครบถ้วน) 2. มีความรวดเร็วในการดำเนินงาน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. หากมีความต้องการคลื่นความถี่มากกว่าจำนวนใบอนุญาตจะเกิดปัญหา 2. สร้างรายได้ให้ภาครัฐค่อนข้างน้อย
lottery	<ol style="list-style-type: none"> 1. การคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่มีความเป็นธรรมและโปร่งใส (สามารถที่จะเก็บกำไรส่วนเกินให้กับรัฐ เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการอย่างทั่วถึง หรือบริการอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ) 2. มีความรวดเร็วในการจัดสรรได้สูง มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจต่ำ 2. สร้างรายได้ให้ภาครัฐค่อนข้างน้อย
comparative evaluation		<ol style="list-style-type: none"> 1. หากความต้องการใบอนุญาตใช้ความถี่มีมากแล้วจะต้องใช้เวลานาน ไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ที่อุตสาหกรรมจำเป็นต้องเร่งใช้งาน 2. การคัดเลือกอาจเกิดการลำเอียงได้
spectrum auction	<ol style="list-style-type: none"> 1. การคัดเลือกผู้ที่จะได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่มีความเป็นธรรมและโปร่งใส เพราะเป็นการเก็บกำไรส่วนเกินให้กับรัฐ เพื่อนำไปใช้ในการให้บริการอย่างทั่วถึง 2. มีความรวดเร็วในการจัดสรรได้สูง มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม 	รูปแบบและกระบวนการที่ใช้ในการประมูลคลื่นความถี่ มีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ players และสภาพการตลาดในแต่ละประเทศ



จากตารางแสดงข้อดี-ข้อเสีย ข้างต้นนั้น สามารถสรุปเปรียบเทียบให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยพิจารณาจาก 4 ปัจจัยหลักที่สำคัญ (ได้แก่

ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม รายได้ และความเร็ว) จะปรากฏผลดังนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบทางเลือกในการจัดสรรคลื่นความถี่แบบต่างๆ

	first-come, first serve	lottery	comparative evaluation	spectrum auction
ประสิทธิภาพ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	สูง
ความเป็นธรรม	เป็นธรรม	เป็นธรรม	ไม่เป็นธรรม	เป็นธรรม
รายได้	น้อย	น้อย	น้อย	มาก
ความเร็ว	เร็ว	เร็ว	ช้า	เร็ว

จากตารางเปรียบเทียบทางเลือกในการจัดสรรคลื่นความถี่แบบต่างๆ ทั้ง 4 แบบหลักนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า

1. การประมูลคลื่นความถี่ (spectrum auction) ซึ่งเป็นการบริหารคลื่นความถี่แบบอิงตลาด (market approach) สามารถให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูง ความเป็นธรรม สร้างรายได้ให้แก่รัฐมาก และมีความรวดเร็วในการจัดสรร

2. การบริหารความถี่แบบดั้งเดิม (administrative approach) ซึ่งมี 3 แบบ คือ การจัดสรรแบบมาก่อน

ได้ก่อน (first-come, first serve) การเลือกแบบสุ่ม (lottery) และการคัดเลือกเปรียบเทียบ (comparative evaluation) นั้น พบว่ามี 2 วิธีเท่านั้นที่พอใช้ได้คือ การจัดสรรแบบมาก่อนได้ก่อน และการเลือกแบบสุ่ม

3. ในขณะที่การคัดเลือกเปรียบเทียบ เป็นวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ที่แย่ที่สุดในบรรดา 4 แบบ เนื่องจากให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจต่ำ ไม่มี ความเป็นธรรม สร้างรายได้ให้แก่รัฐน้อย และมีความล่าช้าในการจัดสรรอีกด้วย

ตารางสรุปข้อดี-ข้อเสียของการบริหารคลื่นความถี่แบบ Administrative approach กับ Market approach

Administrative approach	Market approach
<p>ข้อดี</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นการควบคุม กำกับดูแลในระดับประเทศ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐ 2. ไม่เกิดปัญหาการรบกวนกัน 3. การ re-allocate คลื่นความถี่ในการให้บริการวิทยุ ทำได้ง่ายด้วยการออกคำสั่งหรือสั่งการโดยรัฐ 	<p>ข้อดี</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. มีความยืดหยุ่นตัวสูง 2. การตัดสินใจต่างๆ ดำเนินการโดยผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญในเรื่องต่างๆ สูง 3. การปรับเปลี่ยนการใช้คลื่นความถี่กระทำได้ รวดเร็วตามสถานการณ์ตลาด



Administrative approach	Market approach
<p>ข้อเสีย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นการใช้อำนาจรัฐ ไม่มีความยืดหยุ่นตัว 2. ไม่ค่อยมีนวัตกรรมหรือการพัฒนา ด้านเทคโนโลยีและบริการ 3. ไม่มีแรงจูงใจให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่หายาก ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า 4. มักไม่สนใจข้อโต้แย้งหรือเหตุผลอื่นใดที่มีการ นำมากล่าวอ้าง (เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐ) 	<p>ข้อเสีย</p> <p>ขึ้นอยู่กับกระบวนการในการจัดทำ spectrum auction มีลักษณะเป็นแบบใด</p>

ในทางปฏิบัติหน่วยงานจัดสรรคลื่นความถี่
ควรจะใช้แบบใดใน 3 แบบ (ได้แก่ administrative
approach, market approach และแบบใช้งานร่วมกัน
หรือ commons) นั้นควรพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่
สำคัญดังนี้

1. การขาดแคลนคลื่นความถี่ในส่วนต่างๆ
ของประเทศ และในบางส่วนของคลื่นความถี่
2. ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่
หน่วยงานกำกับดูแลมีอยู่
3. รูปแบบการใช้งานที่หลากหลาย (ทั้งบริการ
เชิงพาณิชย์ และบริการสาธารณะ)
4. โอกาสที่จะส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ๆ และ
นำมาใช้งานให้เกิดประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งในเชิง
พาณิชย์ด้วย

6. สรุป

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น
ต้องการแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการบริหาร
คลื่นความถี่วิทยุแบบดั้งเดิม (administrative approach)
กับการบริหารคลื่นความถี่แบบอิงตลาด (market
approach) ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่าการบริหารความถี่วิทยุ
แบบดั้งเดิมที่เคยนำมาใช้ในอดีตนั้นมีข้อด้อย

ค่อนข้างมาก ทำให้ในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่มีการ
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสู่ยุคเศรษฐกิจข้อมูล
ข่าวสาร ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีโทรคมนาคม
สู่ยุคการหลอมรวม หน่วยงานกำกับดูแลกิจการ
โทรคมนาคมของประเทศส่วนใหญ่ จึงเริ่มนำแนวคิด
การบริหารคลื่นความถี่วิทยุแบบอิงตลาดมาใช้กัน
มากขึ้น และในอนาคตคาดว่าจะได้ว่า กทช. (หรือ
หน่วยงานกำกับดูแลกิจการการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่จะจัดตั้ง
ขึ้นใหม่) จะมีการนำการบริหารคลื่นความถี่วิทยุ
แบบอิงตลาดมาใช้ในประเทศไทยอย่างแน่นอน
เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการบริหารความถี่วิทยุ
แบบดั้งเดิมที่สร้างความเหลื่อมล้ำในการบริหาร
ความถี่วิทยุของประเทศซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ
ที่มีคุณค่ามหาศาลและมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่
ผู้ให้บริการที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่อย่าง
เหลือเฟือบางราย มิได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อนำมา
ให้บริการอย่างคุ้มค่าหรือนำไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ
สูงสุดต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมต่อประชาชน
ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังไม่สามารถ
ทำให้เกิดการแข่งขันการประกอบกิจการโทรคมนาคม
อย่างเสรีและเป็นธรรม



018





การศึกษาพระประวัติเบื้องต้นของ พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ขณะประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์ (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๗๙)

วีระวรรณ พิบูลย์

ผู้อำนวยการส่วนสิทธิแห่งทาง โครงข่าย และโครงสร้างพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

กรรณิกา ชิวภักดี

หัวหน้าพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ กรมประชาสัมพันธ์



คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยมติที่ประชุมคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/ ๒๕๕๓ วันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้อนุมัติให้จัดทำโครงการศึกษาเบื้องต้น พระประวัติพลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ขณะประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์ ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยได้อนุมัติงบประมาณจำนวน ๗๐๐,๐๐๐.- บาท (เจ็ดแสนบาทถ้วน) เพื่อดำเนินงานตามที่คณะทำงานฯ เสนอ โดยมีคณะที่ปรึกษาประกอบด้วย ราชสกุลฉัตรชัย รศ. สุธรรม อยู่ในธรรม กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ผู้อำนวยการสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ



กรมศิลปากร และผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งคณะผู้ร่วมศึกษา ประกอบด้วย ทายาทราชสกุลจักรชัย ๒ คน คือ ม.ล. อภิชาติ วุฒิชัย และ ม.ล. เทพฉัตร สวัสดิวัฒน์ โดยมี นางสาววีระวรรณ พิบูลย์ ผู้อำนวยการส่วนงานสิทธิแห่งชาติ โครงการฯ และโครงสร้างพื้นฐานสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นหัวหน้าคณะฯ ร่วมกับ นางสาวกรรณิกา ชิวักดิ์ หัวหน้าพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอจดหมายเหตุ กรมประชาสัมพันธ์ นางสาวนันทกา พลชัย นักจดหมายเหตุระดับชำนาญการพิเศษ นางสาวกรพินธุ์ ทวีตา นักจดหมายเหตุระดับชำนาญการ นางสาวเข็มจรรยา ภวมนตรี พนักงานปฏิบัติการระดับกลาง สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นางสาวศิริรักษ์ สุขพูล หอจดหมายเหตุแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช นางสาวสุวรรณี อินทร์แหยม นักบรรณารักษ์ และนางสาวอัจฉรา สำเนาเงิน นักประชาสัมพันธ์จากพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและหอจดหมายเหตุ กรมประชาสัมพันธ์ รวม ๑๐ คน โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการ ๕ เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤษภาคม ๒๕๕๓ และได้นำผลงานมาจัดแสดงนิทรรศการเผยแพร่ไปแล้ว ๒ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในโอกาสครบรอบ ๘๐ ปีวันวิญญูกระจายเสียงไทย ณ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ถนนวิภาวดีรังสิต และจัดแสดงนิทรรศการที่หอศิลป์วัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร ถนนพระราม ๑ เขตปทุมวัน ตลอดเดือนมีนาคมที่ผ่านมา ซึ่งได้รับความสนใจจากผู้ร่วมงานและประชาชนผู้เข้าชมเป็นอย่างมาก

เรื่องราวความเป็นมา

พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน พระนามเดิมพระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร ต้นราชสกุลจักรชัย ทรงเป็นพระโอรสองค์ที่ ๓๕ ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ กับเจ้าจอมมารดาวาด (ในสกุลกัลยาณมิตร) ประสูติเมื่อ วันจันทร์ เดือน ๓ ขึ้น ๔ ค่ำ ปีมะเส็ง ตรงกับวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๒๔ ทรงได้รับการสถาปนาเป็น พระเจ้าน้องยาเธอในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ และพระเจ้าพี่ยาเธอ ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ไทย ในฐานะเป็นผู้นำวิทยาการอันทันสมัยนานัปการเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและอาณาประชาราษฎร์ ด้วยพระปรีชาชาญ ความมุ่งมั่น ตั้งใจ ความกระตือรือร้นในการที่จะเรียนรู้วิทยาการจากโลกตะวันตก ด้วยพระอุปนิสัยและพระจริยวัตร อันมุ่งมั่นเด็ดเดี่ยวในการฝ่าฟันอุปสรรค และความยากลำบากในการใช้ชีวิตในต่างแดน ทรงพากเพียรศึกษา และฝึกฝนทักษะ ภาษาและวิทยาการที่เป็นของใหม่สำหรับคนไทยในยุคนั้นเพื่อนำกลับมาวางรากฐาน ส่งเสริมและพัฒนาประเทศ ทรงมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐาน ส่งเสริม พัฒนาและปรับปรุงกิจการต่างๆ ให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทรงริเริ่มและปรับปรุงงานให้แก่แผ่นดินสยามนานัปการทั้งด้านการสื่อสาร การไปรษณีย์ การโทรคมนาคม โทรเลข โทรศัพท์ วิทยุคมนาคม การขนส่ง วิทยุกระจายเสียง การโฆษณา งานคลังออมสิน กิจการรถไฟ การก่อสร้าง กิจการทหารช่างและทหารสื่อสาร ทรงได้รับการยกย่องให้เป็นพระบิดาของกิจการรถไฟ พระบิดาของกิจการทหารสื่อสาร พระบิดาของกิจการทหารช่าง และพระบิดาของกิจการวิทยุกระจายเสียงไทย ฯลฯ



รากฐานการศึกษา



สืบเนื่องจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศไทยให้ทันสมัยและเจริญก้าวหน้า ทรงวางรากฐานการศึกษาและทรงปลูกฝังให้พระราชโอรสทุกพระองค์ใฝ่พระทัยในการใฝ่หาความรู้ และทรงมีพระบรมราโชบายโปรดเกล้าฯ ให้ส่งพระราชโอรสและพระโอรสไปศึกษาวิชาการแขนงต่างๆ ของโลกตะวันตกซึ่งเป็นวิทยาการสมัยใหม่ในทวีปยุโรปเพื่อให้ “รู้เท่าทันฝรั่ง” จะได้กลับมาเป็นกำลังสำคัญในการนำเอาความรู้ด้านต่างๆ มาใช้ในการปกครองและบริหารบ้านเมือง พัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้ประเทศชาติด้วยเหตุนี้ **พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร** จึงได้รับการวางรากฐานการศึกษาตั้งแต่ทรงพระเยาว์ โดยเริ่มต้นการศึกษาตามขัตติยราชประเพณี ด้วยการเล่าเรียน

หนังสือไทยที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบในพระบรมมหาราชวังกับพระยาโอวาทวรภิกข (แก่น) และเมื่อมีพระชนม์ได้ ๑๓ พรรษาในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ จึงเสด็จไปทรงศึกษาต่อในทวีปยุโรป โดยประทับที่ประเทศอังกฤษเพื่อศึกษาภาษาและขนบธรรมเนียมประเพณีตะวันตก รวมทั้งวิชาสามัญเบื้องต้นต่างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาขั้นสูงต่อไป ทรงเข้ารับการการศึกษาที่โรงเรียน แฮโรว์ (Harrow School) ซึ่งเป็นโรงเรียนมัธยมที่มีชื่อเสียงของประเทศอังกฤษ ทรงเรียนรู้ทั้งภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศสและภาษาเยอรมันไปพร้อมกัน ทรงสำเร็จการศึกษาด้านวิศวกรรมโยธา (Civil Engineer) จากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และสำเร็จวิชาการช่างทหารบกที่โรงเรียนวิศวกรรมทหารแชทแฮม (The School of Military Engineering at Chatham) และผ่านการฝึกฝนดูงานหลายด้าน นับเป็นประสบการณ์ตรงที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อการทรงงานในหน้าที่ต่างๆ ในเวลาต่อมา เช่น การก่อสร้าง การวางรางรถไฟ การสร้างสะพาน ถนน อาคาร การขุดคลองและการสื่อสารทางวิทยุ โทรเลข โทรศัพท์ ทรงเชี่ยวชาญวิทยาการสมัยใหม่และภาษาต่างประเทศหลายภาษา ทรงมีความฉลาดหลักแหลม และมีความสามารถในการปรับตัวได้ดี จนเป็นที่รู้จักกว้างขวางในหมู่นักเรียนทหารด้วยกัน และที่สำคัญทรงมีโอกาสฝึกงานภาคสนาม เช่น ฝึกหัดการก่อสร้างสะพานและงานโยธาอื่นๆ ทรงเข้าร่วมซ้อมรบในนามกองพันทหารช่างอังกฤษหลายครั้ง เป็นการเรียนรู้ที่เกิดจากการลงมือปฏิบัติ ทำให้ทรงทราบถึงความยากลำบากในการทำงาน การแก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่างๆ ทรงเกิดความคิดที่จะนำความรู้ที่ได้มาพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด



สมุดบันทึกการศึกษาวิชาการทหารช่าง
และภาพฝีพระหัตถ์

พัฒนาประเทศไทยสู่ความทันสมัย

ภายหลังจากทรงสำเร็จการศึกษาและเสด็จกลับประเทศไทย และในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๗ ทรงเสกสมรส กับ พระวรราชธิดา พระองค์เจ้าหญิงประภาวสิททินฤมล พระธิดาในสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระจักรพรรดิพงษ์ และทรงเข้ารับราชการทหารเป็นนายพันตรีเหล่าทหารช่าง กรมยุทธนาธิการทหารบก ทรงเริ่มชีวิตราชการที่ต้องรับผิดชอบภารกิจอย่างใหญ่หลวงต่อแผ่นดิน เพื่อนำประเทศสู่ความทันสมัย โดยเริ่มจากการรับหน้าที่เป็นพระอาจารย์สอนวิชาทหารช่างแก่นักเรียนนายร้อยทหารบก ได้ทรงเรียบเรียงตำราวิชาทหารช่าง ๒ เล่มเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอนเล่มแรกเกี่ยวกับการทำสะพานและวิธีใช้ไม้ เล่มที่ ๒ เกี่ยวกับวิธีขุดป่อระเบิดและวิธีใช้ดินระเบิด

ทรงทุ่มเทเพื่อการจัดตั้งกองทหารช่างสมัยใหม่ และทหารสื่อสารเพื่อให้สามารถติดต่อสื่อสารได้สะดวก รวดเร็วควบคู่ไปกับงานโยธา



ตำราทหารช่างและการฝึกทหาร

ความสำเร็จที่ทรงได้รับ

ทรงได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เลื่อนพระยศตามลำดับ โดยได้รับการสถาปนาเป็น **กรมหมื่นกำแพงเพชรอัครโยธิน เป็นผู้บัญชาการกองพลทหารบกที่ ๑ รักษาพระองค์ ราชนองครักษ์พิเศษ และจเรทหารช่าง** ในสมัยรัชกาลที่ ๕ และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ทรงนำวิทยาการสมัยใหม่มาช่วยปรับปรุง และวางรากฐานกิจการต่างๆ มากมายเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ด้วยพระปรีชาสามารถและความตั้งพระทัยอย่างสูง ที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามที่ได้รับมอบหมายให้ประสบผลสำเร็จอย่างสูง ทรงได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวให้



ดำรงตำแหน่ง **ผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวง** เพื่อรวมกรมรถไฟให้เป็นปึกแผ่นและพัฒนากิจการรถไฟให้เจริญรุ่งเรืองเป็นอันดับหนึ่งของทวีปเอเชียในเวลานั้น



ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๙ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแต่งตั้งให้พระองค์ดำรงตำแหน่ง **เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม** ทำให้ทรงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศด้านการสื่อสาร การพาณิชย์ และการคมนาคมให้ทัดเทียมชาติมหาอำนาจในยุโรป ทรงเป็นผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำความเจริญก้าวหน้าด้านการสื่อสารโทรคมนาคมมาสู่ประเทศไทย ทั้งในด้านการไปรษณีย์ การโทรเลข การโทรศัพท์ และวิทยุกระจายเสียง ซึ่งการสื่อสารโทรคมนาคมถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่นำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศ การปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ทางรถไฟ ถนนหนทาง ทางหลวงและการขนส่ง ทำให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารและคมนาคมได้อย่างสะดวก

รวดเร็ว มีประโยชน์ใหญ่หลวงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติด้วย



ตลอดระยะเวลาที่ทรงรับราชการในสมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชกาลที่ ๗ ทรงได้รับการเลื่อนพระยศทางทหารตามลำดับจากร้อยตรีจนถึงพลเอก (ในปี พ.ศ. ๒๔๖๒) และได้รับการสถาปนาพระอิสริยยศจาก กรมหมื่นกำแพงเพชรอัครโยธิน เป็น กรมขุน กรมหลวง และกรมพระ (ในปี พ.ศ. ๒๔๗๒) ทรงดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ กล่าวคือ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ทรงได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวง (พ.ศ. ๒๔๕๙) สมัยรัชกาลที่ ๗ เป็น รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม (พ.ศ. ๒๔๖๙) และเป็นอภิรัฐมนตรีที่ปรึกษาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

“.....เมื่อได้ทรงรับมอบหมายราชการอันใด ก็เป็นที่หวังในความสำเร็จได้ แม้จะทรงลำบากตรากตรำสักเพียงใด ก็หายย่อท้อไม่การในหน้าที่ของพระองค์จึงสำเร็จเป็นอย่างไรดี..... มีพระนิสัยยิ่งด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มั่นในพระกมลสันดาน ทรงวิจารณ์ญาณประจักษ์แจ้งในชั้นเชิงคมนาคม เศรษฐกิจ พาณิชโยบาย ประกอบทั้งพระอัธยาศัยก็เรียบร้อยอ่อนโยนเป็นที่น่าเคารพนับถือมาก...” (จากพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๗ ที่ทรงโปรดเกล้าฯ เลื่อนพระอิสริยยศเป็นกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน)



การจากไป

จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงทรงพ้นจากตำแหน่งต่างๆ ของทางราชการ และเสด็จออกจากประเทศไทยไปประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยเสด็จกลับมาบ้างเป็นครั้งคราว ซึ่งครั้งสุดท้ายที่เสด็จกลับมาคือ ช่วงปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ และเสด็จกลับต้นเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๙ ทรงประชวรและสิ้นพระชนม์ที่โรงพยาบาลในประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๙ รวมพระชันษาได้ ๕๔ ปี ๗ เดือน ๒๒ วัน การสิ้นพระชนม์ของเสด็จในกรมฯ เป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของปวงชนชาวไทย รวมถึงชาวต่างชาติที่ทรงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับดัวอย่างยิ่ง ดังเช่นที่cuphuotoamerikain ได้รายงานข่าวการสิ้นพระชนม์ไปยังรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาว่า..

“The career of Prince Purachatra occupied an important place in the history of Siam over the past two decades. In the final estimate, he will be regarded by some as the ablest member of the Royal Family during the years preceding the revolution, as much of the advancement from which the nation benefited, before establishment of the constitutional monarchy, was due to his efforts.”



ข่าวการสิ้นพระชนม์

การตามรอยพระประวัติ ณ ประเทศสิงคโปร์

โดยที่พระประวัติและผลงานของพระองค์ขณะประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์ ยังไม่มีหน่วยงานใดหรือผู้ใดได้ศึกษารวบรวมข้อมูลรายละเอียดมาก่อน ยกเว้นราชสกุลที่พยายามรวบรวมเรื่องราวและหลักฐานในหมู่พระญาติเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ขาดหายและเป็นข้อมูลรายละเอียดที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะทรงเป็นบุคคลสำคัญในการวางรากฐาน ส่งเสริมพัฒนาและปรับปรุงการสื่อสาร การคมนาคม วิทยุสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง การรถไฟ กิจการทหารช่าง กิจการทหารสื่อสารและอื่นๆ อีกมากมาย จึงจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร



จดหมายเหตุต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องขณะประทับที่ประเทศ สิงคโปร์ ซึ่งเป็นข้อมูลใหม่ทางประวัติศาสตร์

เพื่อนำกลับมาให้คนไทยได้ทราบและรวบรวมไว้ให้อุชนรุ่นหลังได้มีโอกาสศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกต่อไป

ภาพถ่ายพระประวัติและผลงาน





การจัดนิทรรศการภาพถ่ายและพระประวัติ



การแสดงผลงานที่กรมประชาสัมพันธ์และหอศิลป์วัฒนธรรมกรุงเทพมหานคร



ย้อนอดีตเพื่อหาข้อมูล

เพื่อรวบรวมแหล่งเอกสารจดหมายเหตุเท่าที่จะสามารถทำได้ นำกลับมาจัดเก็บ ณ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เพื่อให้ผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้าพระประวัติของพระองค์ในเชิงลึกต่อไป และเพื่อเทิดพระเกียรติของพระองค์ในฐานะทรงเป็นบุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์ไทยพระผู้วางรากฐาน ส่งเสริม พัฒนา และปรับปรุงกิจการต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศ และเป็นผู้นำประเทศไปสู่ความทันสมัยนานัปการในยุคนั้น จนได้รับการยกย่องให้เป็นพระบิดาของหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับพระองค์ที่ขาดหายไปและเป็นข้อมูลใหม่ทางประวัติศาสตร์ไทยที่เกี่ยวกับบุคคลสำคัญของชาติ และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อคนรุ่นหลังต่อไป

เริ่มสืบค้นเรื่องราว

การศึกษาหาข้อมูลในเบื้องต้นนี้จะศึกษาทั้งในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์โดยใช้วิธีการศึกษาและวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารจดหมายเหตุ (Archival Document หรือ Official Records) ทุกรูปแบบทั้งในรูปกระดาษ (Paper Document) และไม่ใช่กระดาษ (Non-paper Document) ได้แก่ ภาพนิ่ง (Still Pictures) ภาพเคลื่อนไหว (Moving Images) และเสียง (Sound Recordings) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Source) และชั้นรอง (Secondary Source) อันเป็นพื้นฐานของการศึกษาวิจัย นอกจากนี้ จะใช้วิธีศึกษาด้วยการจัดทำประวัติศาสตร์ตามคำบอกเล่า (Oral History) โดยใช้

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือรู้เห็นในเรื่องนั้นๆ เพื่อเป็นสะพานเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างอดีตกับปัจจุบัน และเป็นการยืนยันเพิ่มเติมในกรณีที่มีข้อมูลบางเรื่องไม่มีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ข้อมูลทั้งหมดจากเอกสารทุกรูปแบบ และจากวิธีการจัดทำประวัติศาสตร์ตามคำบอกเล่า จะนำมาศึกษาวิเคราะห์และตีความร่วมกัน โดยวิธีการทางประวัติศาสตร์และทางจดหมายเหตุ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่ถูกต้องสมบูรณ์ และมีคุณค่ามากที่สุด

ผลงานที่ได้มา

ทำให้ได้ข้อมูลที่ขาดหายซึ่งเป็นหลักฐานที่มีคุณค่ามหาศาลทางประวัติศาสตร์ เป็นข้อมูลใหม่ เกิดเป็นความรู้ความเข้าใจที่สามารถเติมเต็มพระประวัติของพลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ซึ่งการประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์ของพระองค์ สามารถรวบรวมข้อมูลและนำหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เอกสารจดหมายเหตุเกี่ยวกับพระองค์ท่านเพื่อนำมาจัดเก็บไว้ที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ (พิพิธภัณฑสถานกระจายเสียงและหอจดหมายเหตุกรมประชาสัมพันธ์) และสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้สืบค้นข้อมูลเพื่อการศึกษา ค้นคว้าและวิจัยเชิงลึกต่อไป และเป็นการเทิดพระเกียรติในฐานะทรงเป็นผู้วางรากฐาน ส่งเสริม พัฒนาและปรับปรุงกิจการต่างๆ อย่างไม่หยุดนิ่ง และมีได้ทรงมุ่งเน้นเพียงการเริ่มใช้วิทยุการสมัยใหม่ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยในกิจการสื่อสาร กิจการโทรคมนาคมไทย กิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการทหารช่าง กิจการ

ทหารสื่อสาร กิจการรถไฟไทย ฯลฯ เท่านั้น
เสด็จในกรมฯ ทรงเป็นผู้บริหารรุ่นใหม่ที่น่า
แนวความคิดและนโยบายการทำงานแบบสมัยใหม่
มาพัฒนาประเทศ โดยยึดถือคุณสมบัติของ
บุคคลด้านความรู้ ความสามารถและความ
ซื่อสัตย์สุจริตเป็นสำคัญ

โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการเก็บข้อมูลทั้ง
ในประเทศและต่างประเทศ (สิงคโปร์) โดยในประเทศ
ได้มอบหมายให้นักศึกษาปริญญาโท สาขาการจัดการ
จดหมายเหตุและเอกสาร ภาควิชาภาษาตะวันออก
บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร จำนวน 3 คน
ได้แก่ นางสาวธัญญา พูลสง นางสาวดุษฎี ชัยเพชร
และนายอดิศร สุพรรณธรรม เป็นผู้รวบรวมรายละเอียด
เนื่องจากเป็นงานที่ต้องใช้เวลาและต้องการผู้มีความรู้
และความเชี่ยวชาญทางวิชาการเรื่องเอกสาร
จดหมายเหตุ เป็นผู้ช่วยค้นหาข้อมูลตามความ
ต้องการของคณะทำงานฯ ส่วนในต่างประเทศนั้น
คณะทำงานฯ ทั้ง ๑๐ คนได้เดินทางไปค้นหาข้อมูล
ณ ประเทศสิงคโปร์ระหว่างวันที่ ๑-๗ กุมภาพันธ์
พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยศึกษาค้นคว้าสถานที่สำคัญคือ
หอจดหมายเหตุแห่งชาติสิงคโปร์ หอสมุดแห่งชาติ
สิงคโปร์ โรงพยาบาลสิงคโปร์ สำนักงาน
ทะเบียนราษฎร สำนักงานทะเบียนบริษัทและธุรกิจ
บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนกิลสเต็ด พลาซ่า



พระรูปขณะประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์

จากการค้นคว้าครั้งนี้ทำให้ได้ทราบเรื่องราว
ต่างๆ ของพระองค์ท่านอย่างชัดเจนว่าทรงประทับที่
บ้านเลขที่ ๑๐ Gilstead Road ทรงเปิดบริษัทชื่อ
Almagamated Siamese Company Ltd. ทรงเป็น
ประธานกรรมการสโมสรโรตารี District ๘๐ (ปัจจุบัน
๓๓๐๐) ทรงสิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน
พ.ศ. ๒๔๗๙ ณ Singapore General Hospital และมี
พิธีไว้อาลัยพระศพที่ตำนกที่ประทับ จนกระทั่งวันที่
๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้มอบหมายให้บริษัท
Singapore Casket Company เคลื่อนย้ายพระศพจาก
ตำนกไปลงเรือ M.S.Malini พร้อมด้วยผู้ติดตาม
๓๕ คน เดินทางกลับถึงกรุงเทพฯ วันที่ ๖ ตุลาคม
พ.ศ. ๒๔๗๙ และนำพระศพมาบำเพ็ญพระราชกุศล
ที่วัดเบญจมบพิตรฯ และพระราชทานเพลิงศพที่
วัดเทพศิรินทราวาส ในเวลาต่อมา

ข้อมูลส่วนใหญ่จากการศึกษาครั้งนี้ได้จาก
หนังสือพิมพ์เก่าที่อยู่ในรูปไมโครฟิล์ม ทำให้เรา
ทราบว่า บทบาทและสถานภาพของพระองค์เป็น
ที่ยอมรับในสังคมสิงคโปร์ยุคนั้น เพราะผู้สื่อข่าว
เขียนข่าวและลงข่าวเกี่ยวกับพระองค์ท่านอย่าง
สม่ำเสมอ ไม่ว่าทรงดำเนินทำกิจกรรมใด ทรงมี
สัมพันธไมตรีอันดีกับประเทศต่างๆ แถบเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ และทรงได้รับการยอมรับจาก
สื่อมวลชนและประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการ
และเป็นการสวนพระองค์ พระกรณียกิจของพระองค์
เป็นที่สนใจของหนังสือพิมพ์ในสหพันธรัฐมาเลย์
และสิงคโปร์ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้อาณานิคมของ
สหราชอาณาจักร ดังจะเห็นได้จากการเสนอข่าว
ทั้งทางราชการและงานส่วนพระองค์ อาทิ การดำรง
พระองค์ในสังคม ตลอดจนพระพลานามัย เป็นต้น
หนังสือพิมพ์ Straits Times ฉบับวันที่ ๑๖
กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ลงข่าวก่อนปฏิวัติเปลี่ยนแปลง



การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งเป็นเหตุให้พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ต้องตัดสินใจหนีพระทัยออกจากกรุงเทพฯ มาประทับที่สิงคโปร์ หนังสือพิมพ์ได้กล่าวถึงพระบุคลิกภาพและพระสติปัญญาว่า

“พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงสนพระทัยเรื่องราวต่างๆ รอบด้านอย่างจริงจัง ใ้ชื่อว่าพระองค์จะทรงรอบรู้ด้านเทคนิคและเครือข่ายทางการค้า และการคมนาคมเท่านั้น แต่ยังทรงสนพระทัย และเข้าถึงศิลปะทุกแขนงอีกด้วย”

ถึงแม้จะทรงพ้นจากหน้าที่ราชการที่ได้รับทุกตำแหน่งหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่พระองค์ทรงได้รับการต้อนรับอย่างอบอุ่นและสมพระเกียรติในการเสด็จออกมาประทับที่ประเทศสิงคโปร์ อันเป็นสถานที่ที่พระองค์ได้ประกอบพระกรณียกิจต่างๆ ที่ทรงสนพระทัยได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมกิจการค้าและการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมแขนงใหม่ๆ ขณะเดียวกันทรงเป็นผู้นำองค์กรโรตารีภาคที่ ๘๐ ด้วย

กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงอุทิศพระองค์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มากมาย ทั้งภาคประชาชน ธุรกิจและสังคม ทรงติดต่อกับบุคคลต่างๆ ทั้งในอังกฤษและเยอรมัน จากพระอุปนิสัยและความสนพระทัยในวิชาการแขนงต่างๆ จึงทรงเป็นบุคคลที่กว้างขวางระดับนานาชาติ เป็นที่รู้จักของคนทั่วไปในต่างประเทศ และเป็นที่ยุติในสหพันธรัฐมาเลย์ก่อนที่จะไปประทับที่สิงคโปร์หลายปีก่อนออกจากราชการ สื่อมวลชนของสิงคโปร์ลงข่าวเกี่ยวกับพระกรณียกิจต่างๆ ทั้งในด้านการ

ติดต่อสื่อสาร ด้วยวิทยุสื่อสารไร้สาย วิทยุโทรเลข และวิทยุโทรศัพท์ วิทยุกระจายเสียง การรถไฟ การขนส่ง การพาณิชย์ รวมทั้งการท่องเที่ยว ทรงได้รับความนิยมนยกย่องนับถือทุกอย่างที่ทรงดำเนินการ ทรงเป็นผู้นำเทคโนโลยีในการส่งภาพและเสียงทางไกล สื่อมวลชนสิงคโปร์เสนอข่าวกิจกรรมต่างๆ ที่ทรงเกี่ยวข้องเป็นเวลานานหนึ่งทศวรรษ ก่อนจะเสด็จมาประทับที่สิงคโปร์และเมื่อทรงเริ่มมีปัญหาด้านพระพลานามัยใน พ.ศ. ๒๔๗๑ หนังสือพิมพ์สิงคโปร์ลงพิมพ์ถวายพระพรให้ทรงหายจากการประชวรด้วย

บทบาทสำคัญของพระองค์ฯ

กิจกรรมในฐานะพลเรือน (Civic Activity)

การดำเนินกิจกรรมในฐานะพลเรือนของพลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน สามารถดำเนินพระกรณียกิจอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์การโรตารีสากล (Rotary International Organization) ก่อนหน้าที่จะประทับในสิงคโปร์หลายปี ทรงก่อตั้งสโมสรโรตารีแห่งแรกในประเทศไทย ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้รับสารตราตั้ง เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓ มีสมาชิกก่อตั้งทั้งหมด ๖๙ คน ๑๕ สัญชาติ โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทยเป็นสมาชิกก่อตั้ง มีการประชุมทุกวันพฤหัสบดีเวลา ๑๒.๓๐ น. ใช้ภาษาอังกฤษในการประชุม และพระองค์ทรงได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานสโมสรพระองค์แรก จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทรงปฏิเสธการเลือกตั้งอีกครั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นดำรงตำแหน่งผู้นำบ้าง อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ทรงรับตำแหน่งนายกสโมสรโรตารีอีกครั้ง ภายหลังจากที่ทรงพ้นจากหน้าที่ราชการแล้ว

On December 23, 1931, H.M. King Prachadipok, Rama VII, graciously attended the banquet held at Phya Thai Palace Hotel with H.R.H. Prince Purachatra as President of the Club.



ภาพจาก : <http://www.rotaryclubofbangkok.org>

ขณะประทับที่สิงคโปร์กรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน ทรงเข้าร่วมกิจกรรมของสโมสรโรตารี เพื่อการค้าและความพยายามส่วนพระองค์ในการส่งเสริมสัมพันธภาพและสันถวไมตรีระหว่างนานาชาติ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ ทรงเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของสโมสรโรตารีสิงคโปร์ (Singapore Rotary Club) และหลายครั้งทรงเน้นถึงบทบาทของโรตารีในการส่งเสริมสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปรองดอง ดังเช่นทรงนับ Mr. George Bernard Shaw ชาวไอริช เป็นพระสหายผู้หนึ่ง ซึ่งพระองค์มีเคยแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดของ Mr. Shaw เพราะแนวนโยบายของสโมสรโรตารี เป็นหนึ่งเดียวคือ “มาร่วมรับประทานอาหารและไม่ก้าวร้าวกัน” นี่คือการแสดงให้เห็นว่าทั้งสองส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชน สนับสนุนปัจเจกบุคคลให้คำนึงถึงศักยภาพของตนเอง ขณะเดียวกันส่งเสริมสันติภาพระหว่างนานาชาติ โดยการรวมตัวกันในหมู่นักธุรกิจและผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพต่างๆ เพื่อการช่วยและส่งเสริมซึ่งกันและกันในสังคม

ในช่วงก่อนสงครามโลกหลายปี กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงใช้สโมสรโรตารีเป็นเวทีแสดงความรู้สึกร่วมกันในการวิจารณ์ธรรมชาติของมนุษย์ และความเป็นไปได้ในการหาวิธีการอื่นแทนการทำสงคราม เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างชาติต่างๆ ในการแสดงปาฐกถาที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๘ ทรงแสดงความเห็นเบื้องต้นว่า ในฐานะสังคมมนุษย์เราควรจะอยู่เหนือความรุนแรง และทรงแนะนำว่าแต่ละประเทศควรจะหาวิธีที่ดีกว่ามาแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันมากกว่าที่จะให้สงครามเป็นตัวตัดสิน

ทรงมีบทบาทสำคัญอย่างรวดเร็วในหมู่โรตารีทั้งในมาเลย์และประเทศสยาม ในการประชุมประจำปีเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๗ ทรงได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการโรตารีภาค โดยสโมสรโรตารีสิงคโปร์เป็นผู้เสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้ง มีผู้แทนจากปีนังเป็นผู้รับรองและผู้แทนจากกรุงเทพฯ กัวลาลัมเปอร์ ฯลฯ ให้การสนับสนุน ทรงได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการโรตารีภาคมาเลย์และสยาม (District Commissioner, Rotary District of Malaya and Siam) เป็นพระองค์แรก



การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในฐานะผู้ว่าการภาคของสโมสรโรตารี ทรงเป็นตัวแทนขององค์กรทั้งมาลายาและสยามในภูมิภาคนี้และทางตะวันตกในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ทรงเดินทางไปประเทศเม็กซิโกเพื่อเข้าร่วมประชุมโรตารีสากล และทรงเดินทางรอบโลกด้วย ก่อนการประชุมที่ประเทศเม็กซิโก ทรงแวะดูงานที่ ฮอลลิวูด ประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะทรงสนพระทัยเรื่องเสียง โดยทรงแวะเยี่ยมชมสตูดิโอเสียงของ RCA และทรงเยี่ยมชมฝ่ายต่างๆ เพื่อดูเทคนิคการถ่ายภาพยนตร์ด้วย

นอกจากนี้ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงร่วมกิจกรรมสโมสรโรตารีหลายต่อหลายโครงการ อาทิ การจัดงานแสดงดอกไม้ประจำปี ทรงร่วมเป็นกรรมการบอร์ดและดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการบริษัท Radio Service Company of Malaya และทรงร่วมกิจกรรมการกุศลและกิจกรรมทางสังคมอีกมากมาย

กิจกรรมภาคธุรกิจ (Business Activity)

กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงดำเนินธุรกิจ ในสิงคโปร์เบื้องต้น ๒ บริษัทคือ Claude Neon Lights และ Amalgamated Siamese Industries นอกจากนี้ทรงเริ่มหาทางพัฒนาอุตสาหกรรมภาพยนตร์ด้วย

- บริษัท Claude Neon Lights (Oriental), Ltd. บริษัทรับทำการโฆษณาด้วยแสงนีออน

Mr. Georges Claude เป็นวิศวกร นักเคมี และนักประดิษฐ์ชาวฝรั่งเศส เป็นคนแรกที่คิดหลอดนีออนและนำมาใช้ในธุรกิจเพื่อการโฆษณา

Claude Neon Lights เป็นบริษัทตัวแทนจำหน่าย ตั้งอยู่ที่ ๕๘ ถนนออชาร์ด ประเทศสิงคโปร์

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๒ ต่อมาจึงเปิดโรงงาน และดำเนินงานภายใต้ Claude Neon Lights (Oriental), Ltd. ส่วนสำนักงานสาขาตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ถนนเจริญกรุงบริษัททำการค้าในพื้นที่แถบสิงคโปร์และมาลายาภายใต้ข้อตกลงของ Claude Neon Lights Federal, Inc. ซึ่งตั้งอยู่ในสหรัฐอเมริกา ส่วนโรงงานที่สิงคโปร์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน โดยตรง

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ มีการประชุมใหญ่ประจำปีของบริษัท ที่กรุงเทพฯ และได้รับรายงานผลการดำเนินงานว่าโรงงานที่สิงคโปร์ไม่สามารถจะดำเนินการต่อไปโดยลำพังได้ ภายในช่วง ๒-๓ เดือนต้องให้สำนักงานในกรุงเทพฯ ส่งเงินมาช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เพื่อให้โรงงานดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงตัดสินใจปิดโรงงานและขายทรัพย์สินที่สิงคโปร์ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินได้ซื้อไว้ในวงเงิน ๑๕,๕๐๐ บาท โดยจะจ่ายเงินพร้อมดอกเบียภายในระยะเวลา ๕ ปี ที่ประชุมตกลงและให้ดำเนินการภายใต้การดูแลของสำนักงานที่กรุงเทพฯ

- บริษัทอัลมากาเมตเต็ด สยามมิสอินดัสทรี จำกัด (Amalgamated Siamese Industries Limited)

บริษัท อัลมากาเมตเต็ด สยามมิส อินดัสทรี จำกัด เป็นธุรกิจหลักของกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ขณะประทับที่สิงคโปร์ ซึ่งเปิดดำเนินธุรกิจในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ทำการสั่งซื้อสินค้าไทยไปขายในสิงคโปร์ จากการค้นคว้าเอกสารจดหมายเหตุที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติสิงคโปร์ พบหลักฐานการจัดตั้งบริษัทและการดำเนินธุรกิจตั้งแต่เริ่มเปิดบริษัทจนกระทั่งปิดบริษัท ในเอกสารระบุว่าบริษัทก่อตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๗ โดยกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน



ข้อมูลจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติสิงคโปร์
 (National Archives of Singapore)
 สถานที่ตั้ง 1 Canning Rise, Singapore 179868
 Tel: (65) 6332 7973 (general enquiries)
 (65) 63327909 (reference enquire)
 Fax : (65) 6339 3583

- การสร้างภาพยนตร์-บริษัทผลิต
 ภาพยนตร์ (Filmmaking-Film Production
 Company)

นอกจากทรงเปิดดำเนินธุรกิจทางการค้า
 ขึ้น ๒ แห่งแล้ว ยังทรงงานอีกชิ้นหนึ่งด้วยความ
 สนพระทัยอย่างยิ่งจากการริเริ่ม ผู้การส่งเสริมการ
 ถ่ายทำภาพยนตร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
 ในระหว่างที่เสด็จรอบโลก ทรงเยี่ยมชมกิจการของ
 กองถ่ายภาพยนตร์ฮอลลีวูด ทรงติดต่อและเริ่ม
 เจรจาต่อรองที่จะขอให้หน่วยผลิตภาพยนตร์มา
 ถ่ายทำภาพยนตร์ในเอเชีย ถือเป็นงานเริ่มต้นสร้าง
 บริษัทผลิตภาพยนตร์ จากบันทึกของ พระวรวงศ์เธอ
 พระองค์เจ้าหญิงมยุรฉัตร (พระธิดาองค์โต) ซึ่งทรง
 บันทึกไว้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๓ “.....เสด็จพ่อโปรด
 การถ่ายหนัง จึงทรงรับถ่ายหนังให้บริษัทชายเปียร์
 อีกอย่างหนึ่งด้วย เป็นหนังเสียง ผลสุดท้ายก็ไม่ได้
 ผลดีอะไร นอกจากเอาเก็บไว้ดูกันเล่น ..” แสดงว่า
 ทรงถ่ายทำภาพยนตร์โฆษณาไว้ด้วย



ทรงฉายพระรูปกับดาราสอลลีวูดสมัยนั้น

กิจกรรมและความสนพระทัย
 ส่วนพระองค์ (Personal Interest
 and Activities)

ในฐานะปัจเจกบุคคลทรงสนพระทัยเรื่องต่างๆ
 อย่างหลากหลาย ดังปรากฏในกิจกรรมต่างๆ ที่ทรง
 ดำเนินการทั้งก่อนย้ายครอบครัวมาประทับที่สิงคโปร์
 และขณะประทับอยู่ที่สิงคโปร์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
 กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงโปรดการสังค
 มรวมกลุ่มและทรงปราดเปรื่องรอบรู้เรื่องต่างๆ เป็น
 อย่างดี จึงเป็นที่สนใจและประทับใจแก่ผู้ที่ได้รู้จัก
 ทรงมีพระสหายมาก ทรงใช้เวลาส่วนพระองค์
 มิเพียงแต่การเข้าร่วมกิจกรรมภาคประชาชน
 หรืองานต่างๆ ในสังคมเท่านั้น แต่ยังสนพระทัยด้าน
 ต่างๆ อีกมากมาย เดิมทรงใช้เวลาส่วนใหญ่ในการศึกษา
 เรื่องการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ขณะประทับที่
 สิงคโปร์ทรงสนพระทัยเรื่องการเดินทาง การลงทุน
 และธุรกิจภาพยนตร์ ฯลฯ และยังคงสนพระทัยด้าน
 การกระจายเสียงด้วย โดยทรงเข้าร่วมกิจการส่ง
 กระจายเสียงของสหพันธรัฐมาลายา Radio Service
 Company of Malaya หลังจากเสด็จกลับจากฮอลลีวูด
 ทรงสนพระทัยเรื่องการสร้างภาพยนตร์มากยิ่งขึ้นทั้ง
 ในแง่ของมือสมัครเล่นและมืออาชีพ การสร้าง
 ภาพยนตร์เป็นทั้งงานอดิเรกและงานที่มีแนวโน้มว่า
 จะพัฒนาเป็นอาชีพ เป็นงานที่รวมความสนพระทัย
 ของพระองค์ทั้งในแง่ส่วนตัว สังคม และธุรกิจ
 ทรงพยายามที่จะส่งเสริมการสร้างภาพยนตร์แบบ
 มืออาชีพในเอเชีย ทรงพยายามทุ่มเทและผลักดัน
 ด้วยพระองค์เอง ในฐานะปัจเจกบุคคลทรงเป็นผู้นำ
 ในการสร้างภาพยนตร์เพื่อให้สาธารณชนได้สนใจ
 และส่วนตัวได้ชื่นชม ถึงแม้ว่ายังไม่ได้อยู่ในระดับ
 เพื่อการค้าก็ตาม หลังจากเสด็จกลับจากการประชุม
 สโมสรโรตารีนานาชาติที่ประเทศเม็กซิโก ทรงถ่าย

ภาพยนตร์เฟรมแล้วเฟรมเล่าเพื่อแบ่งปันประสบการณ์กับสโมสรโรตารีของสิงคโปร์และทรงจัดแสดงภาพยนตร์เรื่องสั้นๆ ที่ทรงผลิตเอง นอกจากนี้ทรงสนพระทัยเครื่องฉายภาพยนตร์ กล้องฉายภาพยนตร์ ตลอดจนศิลปะการผลิตภาพยนตร์ ทรงใช้ภาพยนตร์เพื่อการสื่อสารและสื่อสารสรรค์ภายในครอบครัว รวมทั้งบันทึกกิจกรรมต่างๆ ภายในครอบครัวบนแผ่นฟิล์ม ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ ทรงแนะนำให้ก่อตั้ง Home Movie Circle โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะกระตุ้นและช่วยเหลือผู้ถ่ายภาพยนตร์สมัครเล่น

ถึงแม้ว่าทรงเป็นผู้จุดประกายความสนใจในการสร้างภาพยนตร์ภายในสหพันธรัฐมาลายา และในภูมิภาคนี้ แต่ทรงสิ้นพระชนม์ก่อนที่จะเห็นศักยภาพของการพัฒนาที่เป็นการผสมผสานผลประโยชน์ระหว่างความสนพระทัยส่วนพระองค์ งานสาธารณะและธุรกิจ จากประวัติศาสตร์อันยาวนาน ขณะนี้การสร้างภาพยนตร์ปรากฏว่าเป็นอุตสาหกรรมหลักอย่างหนึ่งในเอเชีย กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินเป็นผู้หนึ่งที่เป็นแนวหน้าของอุตสาหกรรมภาพยนตร์ในเอเชีย ทรงกระตือรือร้นที่จะส่งเสริมภูมิภาคนี้ให้ผลิตหนังเป็นภาษาต่างๆ ของเอเชียและเป็นสถานที่ถ่ายทำภาพยนตร์ ช่วงที่บริษัทภาพยนตร์มาที่สิงคโปร์เพื่อทำวิจัยเกี่ยวกับอนาคตของการสร้างภาพยนตร์ ทรงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถึงความเป็นไปได้ในการสร้างสรรค์ภาพยนตร์เรื่องต่างๆ และเป็นภาษาต่างๆ ด้วยในเอเชีย เพื่อเปิดตลาดในภูมิภาคนี้กับ Tay Garnett ผู้เขียนบทภาพยนตร์และผู้อำนวยการสร้าง (ต่อมา Tay Garnett สร้างภาพยนตร์ที่มีชื่อเสียง อาทิ The Postman Always Rings Twice)

ในฐานะส่วนพระองค์ฯ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินถือว่าสิ่งที่ได้จากการเดินทางนับเป็นโอกาสดีและก่อให้เกิดการพัฒนาในหลายด้านการเดินทางมิใช่กิจกรรมเพื่อความบันเทิงเท่านั้น การเดินทางก่อให้เกิดโอกาสในการเรียนรู้ ทั้งในแง่ภูมิปัญญา ทางความคิดและจากการสนทนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเห็นระหว่างกัน ทำให้ได้เรียนรู้พัฒนาการใหม่ๆ ของเทคโนโลยีและอื่นๆ เช่น ในการเดินทางครั้งหนึ่งทรงมีโอกาสพบกับ George Bernard Shaw ทั้งสองได้มีโอกาสสนทนาอย่างเป็นกันเองหลายครั้ง จากการสนทนาทำให้เขาเกิดความประทับใจในตัวพระองค์อย่างยิ่ง



ในการเดินทางหลายต่อหลายครั้งช่วงก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในฐานะผู้นำแห่งองค์กรโรตารี ทรงมีโอกาสดีๆ ที่ได้จากการเดินทาง ทำให้เกิดแรงบันดาลใจ ได้ประสบการณ์ที่น่าตื่นเต้นและความบันเทิง และระหว่างการเดินทางทรงแสวงหาทรัพยากรต่างๆ ที่จะประโยชน์มิใช่เพียงเพื่อแผ่นดินเกิด คือสยามเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อสหพันธรัฐมาลายาและสิงคโปร์อันเป็นที่มั่นพำนักตลอดจนทวีปเอเชียโดยรวมด้วย



การสิ้นพระชนม์ (The Prince's Death)

กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน สิ้นพระชนม์ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๙ ขณะพระชนมายุได้ ๕๔ พรรษา ทำให้คนส่วนใหญ่ตกใจ โดยที่ทรงมีประวัติเกี่ยวกับโรคหัวใจมาก่อนนานนับสิบปี **หนังสือพิมพ์ Straits Times** เคยลงข่าวเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ ว่าทรงประชวรหนัก และใน พ.ศ. ๒๔๗๒ เสด็จไปทรงตรวจหัวใจที่กรุงโรม ในครั้งนั้นไม่พบอาการผิดปกติของหัวใจหรือระบบการทำงานของหัวใจ ใน พ.ศ. ๒๔๗๔ ทรงมีอาการหัวใจวาย ๒ ครั้งทำให้ต้องทรงพักระยะหนึ่ง แต่ยังทรงดำเนินพระกรณียกิจต่อไปด้วยความกระฉับกระเฉง และกระตือรือร้น จวบจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๗๙ ทรงเข้ารับการรักษาพระอาการเกี่ยวกับลำไส้ อาจเป็นสาเหตุสำคัญทำให้อาการโรคหัวใจกำเริบ หัวใจล้มเหลวและสิ้นพระชนม์ที่โรงพยาบาลสิงคโปร์ (Singapore General Hospital)

หลังจากสิ้นพระชนม์ได้นำพระศพบรรจุโลงตั้งไว้ที่ตำหนักเลขที่ ๑๐ ถนนกิลสแตทในประเทศสิงคโปร์เป็นระยะเวลาหลายสัปดาห์ ก่อนเคลื่อนพระศพไปลงเรือและออกจากสิงคโปร์กลับกรุงเทพฯ บ้านเกิดในสยาม อันเป็นที่ที่ทรงสร้างความสำเร็จไว้มากมายหลายด้าน เช่น การสื่อสาร การคมนาคม และการกระจายเสียง ฯลฯ เป็นต้น และจากการที่ทรงพำนักที่ประเทศสิงคโปร์ พระองค์ไม่เคยแสดงความรู้สึกเชิงลบต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสยาม สังเกตได้จากการที่ล้อมวลชนขอให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐบาลใหม่ของสยามในยุคนั้น ทรงตอบข้อซักถามนี้อย่างชาญฉลาดว่า “คุณเองก็ทราบอยู่แล้ว ต้องให้เวลาในการทำงาน”

นอกจากนั้น มีเรื่องอื่นๆ ที่สำคัญที่สืบทอดจากการพัฒนาเส้นทางรถไฟสายต่างๆ ในสยาม ทำให้มีการปรับปรุงการขนส่ง การไปรษณีย์ และคุณภาพของการเดินทาง พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมของราชอาณาจักรสยาม ซึ่งแตกต่างจากของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การเดินทางโดยรถไฟของสยามในยุคนั้นได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพและสะดวกสบาย

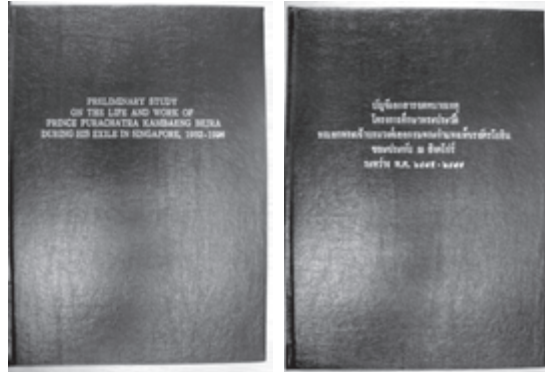
ความสนพระทัยของพระองค์ด้านวิทยุสื่อสารไร้สาย วิทยุโทรภาพทำให้ประเทศสยามเป็นผู้นำในแถบนี้ ทรงปรับปรุงระบบการสื่อสารระบบโทรศัพท์ (telephonic communication) ในช่วงระยะเวลาที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ทรงดำเนินการหลากหลายวิธีที่จะทำให้การสื่อสารโทรคมนาคมของไทยติดต่อกับประเทศต่างๆ ได้ดีและรวดเร็วขึ้น

ความสนพระทัยส่วนพระองค์ด้านการกระจายเสียง ทรงจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงที่มีห้องส่งที่ทันสมัยและมีคุณภาพสูงในกรุงเทพฯ ในยุคนั้น ทรงส่งกระจายเสียงทั้งข่าวต่างประเทศและข่าวท้องถิ่นในประเทศ และเพลง ส่งไปถึงประเทศเพื่อนบ้าน **หนังสือพิมพ์สตรีทไทมส์ พ.ศ. ๒๔๗๕** เสนอข่าวเกี่ยวกับสถานีวิทยุที่พญาไท ความตอนหนึ่งว่า **สยามอาจจะคุยว่าสามารถส่งกระจายเสียงซึ่งจะนำความบันเทิงอย่างไรพร้อมแดนไปทั่วราชอาณาจักร** ปัจจุบันคำกล่าวนี้เป็นความจริงแล้ว กิจการส่งกระจายเสียงของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยกระจายไปทั่วภูมิภาคของประเทศไทย และสยามประเทศกลายเป็นศูนย์กลางด้านการกระจายเสียงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สรุปผลการดำเนินงาน

การเดินทางเพื่อศึกษาพระประวัติเบื้องต้น เป็นการตามรอยพลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ขณะประทับที่ประเทศ สิงคโปร์ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๗๙ มีความยากลำบากพอสมควร เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศของสิงคโปร์เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้สถานที่ในอดีตส่วนใหญ่ถูกรื้อถอนเพื่อสร้างเป็นอาคารหลังใหม่ที่ทันสมัย ส่วนบุคคลที่อยู่ร่วมสมัยและเคยรู้จักกับเสด็จในกรมฯ หรือลูกหลานของบุคคลเหล่านั้นก็ไม่สามารถตามหาตัวได้ ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าพระประวัติเบื้องต้นจึงสามารถหาได้จากการค้นคว้าเอกสารในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๗๙ - พ.ศ. ๒๔๘๒ จากหนังสือพิมพ์หรือเอกสารทางราชการ เช่น เอกสารการจัดตั้งบริษัทและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแหล่งที่ค้นคว้าในครั้งนี้ได้แก่ หอจดหมายเหตุแห่งชาติสิงคโปร์ พิพิธภัณฑ์ต่างๆ บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนกิลสแตท และหอสมุดแห่งชาติของสิงคโปร์ เป็นต้น และที่สำคัญคือการให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลจากทายาทราชสกุลจักรชัยและความร่วมมือของทีมงานทุกคนทำให้การรวบรวมข้อมูลพระประวัติเบื้องต้นในครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

หลักฐานและรายละเอียดที่ได้จากการจัดทำโครงการศึกษาพระประวัติเบื้องต้นของพลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ขณะประทับที่ประเทศสิงคโปร์ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๔๗๙ คณะทำงานได้รวบรวมไว้เป็นรูปเล่ม ผู้สนใจและประสงค์จะค้นคว้าในเชิงลึกขอได้ที่หน่วยงานทั้งสามแห่งดังกล่าวแล้วข้างต้น



รายละเอียดเอกสารการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้

ภาคผนวก : สถานที่เกี่ยวเนื่อง ขณะประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์

เสด็จในกรมฯ โยกย้ายครอบครัวออกจากพระนครเพื่อประทับ ณ ประเทศสิงคโปร์เพื่อทำธุรกิจส่วนตัวและทรงงานที่สนพระทัย ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จนกระทั่งสิ้นพระชนม์ในวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๗ มีสถานที่สำคัญซึ่งเกี่ยวเนื่องกับพระองค์ดังนี้



Sea View Hotel, Mayer Road- ที่ประทับชั่วคราวในสิงคโปร์

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้เสด็จในกรมฯ ต้องถวายเป็นบั้งลมออกจากราชการทุกตำแหน่ง พลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน ได้เสด็จไปประทับที่ประเทศสิงคโปร์ ทรงพาครอบครัวย้ายมาเพื่อทำการค้าในสิงคโปร์ โดยในช่วงแรกได้ประทับที่โรงแรมซีวิว ถนนเมเยอร์ (Sea View Hotel, Mayer Road) เป็นการชั่วคราวจนกระทั่งหาบ้านเช่าได้ที่ บ้านเลขที่ 10 ถนนกิลสเตด (10 Gilstead Road) โรงแรมซีวิวจึงเป็นที่ประทับแห่งแรกของพระองค์และครอบครัว ปัจจุบันโรงแรมซีวิวเดิมได้ถูกรื้อและสร้างเป็นคอนโดมีเนียมชื่อ Peach Garden ขึ้นมาแทน



ภาพ Sea View Hotel ในอดีต



มูมหนึ่งที่ Sea View Hotel ในอดีต



สถานที่ปัจจุบัน

สถานที่ประทับถาวรบ้านเลขที่ 10 ถนน กิลสแตท (10 Gilstead Road)

บ้านเลขที่ 10 Gilstead Road เป็นที่ประทับถาวรระหว่างประทับที่ประเทศสิงคโปร์ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๗๙ จากการสอบถามราชสกุลจักรชัยและจากการค้นหาหลักฐานจดหมายเหตุทำให้ทราบที่อยู่ในสิงคโปร์และได้ภาพขณะประทับ ณ ตำแหน่งแห่งนี้ พร้อมครอบครัว ซึ่ง ม.ล. เทพจักรสวัสดิวัฒน์ ได้นำภาพและความทรงจำ ของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าหญิงมยุรฉัตร พระธิดาองค์โตของพลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ซึ่งทรงบันทึกไว้ถึงพระตำหนักหลังนี้ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ ดังใจความตอนหนึ่งว่า

“บ้านเลขที่ 10 Gilstead Road เป็นบ้านใหญ่พอใช้ ชั้นล่างเป็นห้องโถงพื้นหินอ่อน มีเฟอร์นิเจอร์ของเจ้าของบ้านเป็นชุดจีน (เก้าอี้ประดับมุก) ถัดไปด้านซ้ายมือเป็นห้องรับประทานอาหาร และมีแพนทรีติดอยู่ด้านหลัง ถัดไปขวามือเป็นห้องนั่งเล่น ใช้เป็นห้องเก็บฟิล์มหนัง และเครื่องใช้อื่นๆ เบ็ดเตล็ด”



บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนกิลสแตท ที่ประทับในอดีต

บ้านเลขที่ 10 Gilstead Road ในปัจจุบันเป็นบ้าน ๒ ชั้นมีลักษณะเด่นตรงหอคอยสูง หลังคา รูปโดม มีหน้าต่างล้อมรอบ สถาปัตยกรรมแบบ Edwardian Baroque หรือ Neo-Baroque นอกจากนี้ยังมีลักษณะเด่นที่ระเบียง ชั้น ๒ ด้านซ้ายและขวามือของบ้าน มีระเบียงสำหรับนั่งเล่น ลูกกรงทำด้วยไม้ ปัจจุบันบ้านและที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของ Life Bible-Presbyterian Church โดยซื้อและนำมาปรับปรุงใหม่ให้คงสภาพเดิมมากที่สุด และในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้รับรางวัลชื่อ Architectural Heritage 2009 Award จาก The Urban Redevelopment Authority (URA) ในฐานะเป็นบังกะโล ๒ ชั้น ที่หายากและมีลักษณะเฉพาะตัวแบบ Edwardian Baroque style ปรับปรุงใหม่และอนุรักษ์สภาพเดิมไว้ได้เป็นอย่างดีและสวยงาม อาคารสร้างศตวรรษที่ ๑๙ ปัจจุบันชื่อ Beulah House คำว่า BEULAH มาจากภาษาฮีบรู แปลว่า Married หรือ วิวาห์ มาจากอิสยาห์ (ผู้เผยข้อวัจนะ 62 ข้อ 4) แสดงถึงการรวมกันระหว่างอาคารหลังเก่า เลขที่ 9 A อันเป็นที่ตั้งตัวโบสถ์ตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับบ้านเลขที่ 10 อันเป็นที่พึงพพระหทัยของพระเจ้า ใช้เป็นสถานที่จัดกิจกรรมต่างๆ ทางศาสนาคริสต์นิกาย Presbyterian Church เช่น เป็นศูนย์กลางสอนและอบรมพระคัมภีร์ ทางศาสนาคริสต์



บ้านเลขที่ ๑๐ ในปัจจุบัน

การสำรวจบ้านเลขที่ 10 nuu Gilstead

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะผู้ศึกษาและทนายทราชสกุลจตุรชัย โดย ม.ล. อภิชาติ วุฒิชัย ได้เดินทางไปบ้านเลขที่ 10 Gilstead เมื่อไปถึงประตูรั้วเปิดไว้เห็นบ้าน ๒ ชั้น มีส่วนที่เป็นโดมโดดเด่น คล้ายวังบ้านดอกไม้และพระราชวังพญาไท เมื่อเข้าไปด้านในมองเห็นบันไดวนคล้ายกับที่วังบ้านดอกไม้เช่นกัน เป็นบ้านขนาดใหญ่ปานกลาง เมื่อเปิดประตูเข้าไปก็ไม่พบผู้ใด สักครู่หนึ่งมีผู้ชายคนหนึ่งออกมาพบ ม.ล. อภิชาติ วุฒิชัย จึงแจ้งความประสงค์และได้พาไปพบกับ MR.TAN CHEOW HOCK ตำแหน่ง CHURCH OPERATIONS MANAGER เมื่อพบกันแล้วจึงทราบว่ ชายผู้นั้นชื่อ MR.WILLIAM ONG ตำแหน่ง ESTATE MANAGEMENT OFFICE ผู้จัดการฝ่ายสถานที่ (E-mail : emo lifebpc.com)



หลังจากแจ้งให้ทั้งสองคนทราบถึงวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการฯ ซึ่งผู้จัดการทั้ง ๒ คนยินดีต้อนรับพร้อมใบอนุญาตให้เข้าชมและนำชมภายในของบ้าน โดยเริ่มจากโปสเตอร์ ๔ แผ่นที่ติดไว้ที่ผนังหน้าห้องชั้นล่างและให้นำบัตรที่มีชื่อเว็บของ Life Bible-Presbyterian Church ทำให้คณะกรรมการฯ ได้ทราบประวัติความเป็นมาของบ้านหลังนี้จากแหล่งข้อมูลดังกล่าว

ก่อนหน้านี้บ้านเลขที่ 10 ถนนกิลสเตท เคยเปิดเป็นคลินิกและสถานพยาบาลรักษาตาต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. 1990) คณะกรรมการผู้บริหารโบสถ์ได้ซื้อที่ดินและอาคารหลังนี้จากแม่หม้าย ภรรยาจักรุแพทย์ ทั้งที่ดินและอาคารราคา ๗.๒ ล้านบาทหรือสิบล้านบาท มีพื้นที่ใช้สอย ๕๖๘ ตารางเมตร เนื้อที่ ๒,๖๙๗ ตารางเมตร เดิมใช้เป็นที่ประชุมคณะกรรมการผู้บริหารโบสถ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ Urban Redevelopment Authority กำหนดให้จดทะเบียนบังกะไลที่มีหลังคารูปโดมเป็นพื้นที่อนุรักษ์ หมายความว่า ห้ามรื้อถอน ต่อมาทางโบสถ์ได้รวบรวมเงินเพียงพอที่จะพัฒนาบังกะไลหลังนี้ จึงเริ่มอนุรักษ์ โดยใช้เงินไป ๖ ล้านบาทหรือสิบล้านบาท ซึ่งงบประมาณนี้มากกว่าที่ตั้งไว้แต่เดิมถึงร้อยละ ๓๐ เนื่องจากต้องการคงสภาพเดิมให้มากที่สุดโดยเลือกใช้วัสดุใกล้เคียงแบบของเดิมด้วย

สาเหตุที่ซื้อเพราะอาคารหลังนี้ตั้งอยู่ตรงข้ามกับโบสถ์ Life Bible-Presbyterian Church เลขที่ 9 A



ต่อมาทางคณะกรรมการโบสถ์ต้องการขยายพื้นที่เพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมทางศาสนา จึงซื้อที่ดินเพิ่ม พร้อมทั้งปรับปรุงอาคาร สถาปนิกที่ซ่อมอาคาร คือ APEX Group วิศวกรจากบริษัท BC Koh and Partners Contractor Tham Building Construction Pte Ltd หนังสือพิมพ์ Straits Times, Life ฉบับวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้สัมภาษณ์สถาปนิกชื่อ MR.HENG TWA KIAT จาก APEX Group ถึงการดำเนินงานปรับปรุงและการอนุรักษ์อาคารหลังนี้ โดยเล่าว่า เขากับทีมงานประสบความสำเร็จอย่างมากในการค้นหาประวัติความเป็นมาของแบบบ้าน ภาพถ่ายและวัสดุต่างๆ ที่ใช้ในการก่อสร้างบ้าน โดยเริ่มแรกเอาตัวอย่างกระเบื้องปูพื้นไปประเทศเวียดนาม

และสั่งให้ทำเลียนแบบของเดิมเพื่อนำมาใช้ในการปูพื้นใหม่ให้เหมือนของเดิม อาคารหลังนี้จึงส่งงามจนได้รับรางวัล Architectural Heritage 2009 Award จาก The Urban Redevelopment Authority (URA) ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีบ้านที่ได้รับรางวัลอีก ๘ หลัง การมอบรางวัลนี้มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมอาคารที่ได้รับรางวัลนี้ไปแล้วจำนวน ๑๐๑ หลัง ทางโบสถ์ได้จัดทำโปสเตอร์แสดงประวัติความเป็นมาและรายละเอียดการปรับปรุงอาคารจากโปสเตอร์ ๔ แผ่น ที่ติดไว้ที่ผนังด้านหนึ่งของห้องโถงชั้นล่างทำให้ทราบเรื่องราวของการปรับปรุงอาคารหลังนี้ว่าเป็นเช่นไร



โปสเตอร์ทั้ง ๔ ภาพ ณ บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนกิลสเดท



ด้านหลักฐานอ้างอิงเชิงประวัติศาสตร์ของอาคารหลังนี้ แทบไม่มีในหน่วยงานใดมีเอกสารไม่ว่าหอจดหมายเหตุหรือหน่วยงานอาคารและก่อสร้าง ส่วนแผนผังบ้านระบุว่าได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๖๒ เดิมเป็นอาคารชั้นเดียว และได้รับอนุญาตต่อเติมเป็นอาคาร ๒ ชั้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๖๒ MRS.FLORENCE BOUDEWYN เป็นเจ้าของผู้ยื่นแบบและขอก่อสร้าง ส่วนรายชื่อสถาปนิกผู้ออกแบบอาคารปรากฏอยู่ที่แบบวาด แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าชื่ออะไร

จากหนังสือพิมพ์ Straits Times ทำให้ทราบว่า เดิมมีบังกะไลอีกหลังบนถนนนี้เป็นแบบเดียวกัน แต่ได้รื้อถอนไปช่วง พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๓๒ เพื่อสร้างเป็นคอนโดมิเนียม ส่วนอาคารหลังนี้เป็นอาคารเดี่ยวที่เหลืออยู่

การปรับปรุงอาคารหลังนี้ MR.WILLIAM ONG ตำแหน่ง ESTATE MANAGEMENT OFFICE ผู้จัดการฝ่ายสถานที่เล่าให้ฟังว่า มีการเปลี่ยนแปลงภายในและทิศของบันไดบ้าน ปัจจุบันถ้าเข้าบ้านทางประตูด้านข้างโดม ด้านซ้ายมือจะเห็นราวบันได แต่เดิมบันไดนี้อยู่ทางขวามือ หลายส่วนของบ้านมีการต่อเติมเพิ่มขึ้นหลายห้องเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมทางศาสนา เช่น สอนคัมภีร์ เป็นต้น

การสืบค้นประวัติความเป็นมาของบ้านหลังนี้ ย้อนไปได้ไม่ลึก จากการที่คณะทำงานฯ ได้มาในครั้งนี้นำให้ Life Bible-Presbyterian Church โดยเฉพาะ MR.TAN CHEOW HOCK ตำแหน่ง CHURCH OPERATIONS MANAGER และ MR. WILLIAM ONG ตำแหน่ง ESTATE MANAGEMENT OFFICE ได้ข้อมูลพร้อมภาพประกอบเพิ่มเติมและทำให้ได้รู้จักพลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน

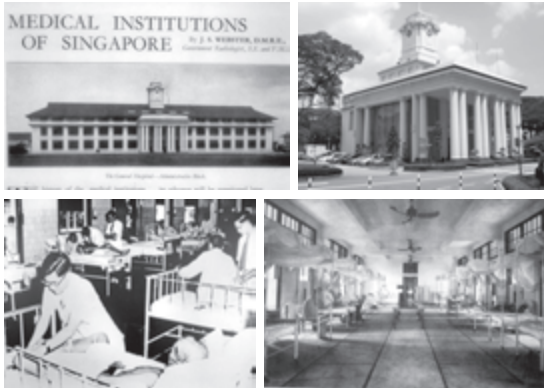
และราชสกุลจักรชัย มากขึ้น

โรงพยาบาลสิงคโปร์สถานกึ่งสิ้นพระชนม์ Singapore General Hospital

โรงพยาบาลอันเป็นสถานที่สิ้นพระชนม์ของพลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน บางบันทึกระบุชื่อว่าโรงพยาบาลกลาง (Central Hospital) แต่ในบันทึกของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าหญิงวิมลฉัตรระบุชื่อโรงพยาบาลว่า General Hospital เมื่อตรวจสอบข้อมูลปัจจุบันแล้วพบว่า Singapore General Hospital น่าจะเป็นสถานที่สิ้นพระชนม์ของเสด็จในกรมฯ มากที่สุด เนื่องจากมีชื่อสอดคล้องกับบันทึกของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าหญิงวิมลฉัตร และ Singapore General Hospital มีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่ปี ค.ศ. 1821 (พ.ศ. ๒๓๖๔) อีกทั้งโรงพยาบาลดังกล่าว น่าจะมีความทันสมัยที่สุดในสมัยนั้น อันเป็นผลมาจากการปรับปรุงในปี พ.ศ. ๒๔๖๙

Singapore General Hospital โรงพยาบาลที่พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน สิ้นพระชนม์ด้วยโรคพระหทัยวายเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๔๗๙ โรงพยาบาลสิงคโปร์ในยุคนั้นมีอาคาร ๓ หลัง ชื่อ Upper Block, Middle Block และ Lower Block แบ่งการรักษาดังนี้ Upper Block ตึกผู้ป่วยชายและหญิง ชั้น ๑ และผู้ป่วยชายชั้น ๒ Middle Block ตึกผู้ป่วยหญิงชั้น ๒ และ ชั้น ๓ และเด็ก Lower Block ตึกผู้ป่วยชายชั้น ๓ ซึ่งคาดว่าเป็นเสด็จในกรมฯ เข้ารับการรักษาตัวที่ตึก Upper Block และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ตึก Upper Block โดนระเบิดเสียหายมาก ทางโรงพยาบาลยังคงอนุรักษ์ไว้ ส่วนอีก ๒ หลังรื้อไปแล้ว ปัจจุบัน Upper Block เปลี่ยนชื่อเป็น Bowyer Block เป็นที่ตั้ง

พิพิธภัณฑ์ของโรงพยาบาลสิงคโปร์ (Singapore General Hospital Museum) เรียกว่า SGH Museum



คณะศึกษา ได้ไปที่โรงพยาบาลสิงคโปร์และตรงไปที่ตึก Bowyer Block อันเป็นที่ตั้งของพิพิธภัณฑ์ และได้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องอาคารที่กรมพระกำแพงเพชร อัครโยธิน ประทับรักษา แต่ไม่มีประวัติการรักษาพยาบาล จึงพยายามติดต่อแผนก Medical Report Section, Communications Office ที่นี้เก็บเอกสารไว้ ๓ - ๕ ปีเท่านั้น เจ้าหน้าที่จึงให้ลองติดต่อ Health Assessment, Patient Relations Center และ Health International Medical Service (HIMS) หมายเลขโทรศัพท์ 63724696 ติดต่อกับแผนก Medical Report Section (e-mail: medicalreport@sgn.com.sg), Health Information Management Services, Singapore General Hospital ทางคณะศึกษา ได้โทรศัพท์ถามข้อมูลกับ MS.Dong Joy เจ้าหน้าที่ประจำแผนก MS.Dong Joy ได้ตรวจดูให้เบื้องต้นแล้วไม่พบประวัติผู้ป่วยและประวัติการรักษา เนื่องจากเป็นข้อมูลที่นานมาแล้ว

การสิ้นพระชนม์ของเสด็จในกรมฯ ด้วยโรคพระหทัยวาย หนังสือพิมพ์ทั้งสิงคโปร์และในประเทศไทยได้ตีพิมพ์การสิ้นพระชนม์และสัมภาษณ์ผู้ใกล้ชิดเช่นท่านที่ปรึกษาขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ลงคำแสดงความไว้อาลัยต่างๆ

ที่อยู่โรงพยาบาล - SINGAPORE GENERAL HOSPITAL, Outram Road, Singapore 169608 Tel: 6222 3322, Fax: 6224 9221 ที่ตั้งพิพิธภัณฑ์ภายในโรงพยาบาล - Bowyer Block Tel: (65) 6326 5294, Fax: (65) 6326 6839 e-mail: museum@sgn.com.sg



แผนที่ตั้งโรงพยาบาลและพิพิธภัณฑ์ของโรงพยาบาล



การตั้งพระศพ ณ บ้านเลขที่ ๑๐ ถนนกิลสแตท

จากเอกสารจดหมายเหตุและหนังสือพิมพ์ของสิงคโปร์ที่คณะทำงานฯ ได้ศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ ทำให้ทราบว่า ภายหลังจากเสด็จในกรมฯ สิ้นพระชนม์ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๗๙ ได้เชิญพระศพจากโรงพยาบาลสิงคโปร์ (Singapore General Hospital) มายังบ้านเลขที่ ๑๐ เพื่อให้พระสหายและผู้คุ้นเคยได้มาร่วมแสดงความอาลัย โดยไม่มีการประกอบพิธีบำเพ็ญพระราชกุศลทางพุทธศาสนา มีเพียงพระพุทธรูปทองเหลืองวางอยู่เท่านั้น เสด็จในกรมฯ ทรงเป็นที่รู้จักของคนในสังคมสิงคโปร์ในยุคนั้นอย่างกว้างขวาง ชาวการสิ้นพระชนม์อย่างกะทันหัน จึงเป็นที่ทราบกันทั่วไป ทางพระญาติ จึงตั้งพระศพไว้ที่นี่ ตลอดระยะเวลาที่มีผู้มาแสดงความไว้อาลัย

เป็นจำนวนมาก แม้กระทั่งบรรดานักหนังสือพิมพ์ก็ยังมาร่วมงานและทำข่าวของท่าน พระศพตั้งอยู่ถึงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ จึงได้ให้บริษัทที่ดำเนินธุรกิจจัดการงานศพ ชื่อ Singapore Casket Company เป็นผู้ดำเนินการเคลื่อนย้ายพระศพจากบ้านเลขที่ ๑๐ ไปลงเรือ M.S.Malini ที่ท่าเรือตันยงปากกา เพื่อเดินทางกลับประเทศไทยพร้อมครอบครัว รวม ๓๕ คน และเรือมาถึงกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๙ จึงนำพระศพไปบำเพ็ญพระกุศล ณ วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนารามราชวรวิหาร และนำไปประกอบพิธีพระราชทานเพลิงพระศพ ณ วัดเทพศิรินทราวาสราชวรวิหาร เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๐



สุดท้าย เหลือไว้แต่ความทรงจำเกี่ยวกับ พลเอก พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ผู้ทรงมีคุณูปการอย่างเนกอนันต์ต่อการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ทรงเป็นผู้สานสายใยให้ทันสมัย ตามพระราชโบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว



สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 (สายลม)

แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์ 0 2271 0151-60 โทรสาร 0 2271 3514

www.ntc.or.th