



#### บทที่ 4

### มาตรฐานการกำกับดูแลองค์กรภายในประเทศตามความตกลงระหว่างประเทศ

ในอดีตการให้บริการโทรคมนาคมเป็นกิจกรรมที่ถูกจำกัด และถูกควบคุมโดยรัฐเอง ทั้งนี้เป็นผลมาจากแนวความคิด และบรรทัดฐานเรื่องความมั่นคงของรัฐใดรัฐหนึ่ง อันเป็นแนวความคิดที่ผูกกระบบการสื่อสารเข้ากับเงื่อนไขภายในของแต่ละประเทศ แต่ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป โดยในหลาย ๆ ประเทศได้ยินยอมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น และลดบทบาทของรัฐในฐานะผู้ประกอบการ (operator) มาเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) แทน

แต่เนื่องจากในปัจจุบัน จำเป็นที่จะต้องมีการติดต่อสื่อสารมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารภายในประเทศ หรือ การสื่อสารระหว่างประเทศ อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ (globalization) ทำให้เกิดกรณีของบริษัทข้ามชาติที่มีการโยกย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศต่าง ๆ ตามหลักการพิจารณาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)<sup>1</sup> นอกจากนี้ ลักษณะการให้บริการโทรคมนาคมยังถูกกระตุ้นจากปัจจัยทางด้านเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งทางด้านอุปสงค์ (demand) คือ ความต้องการของผู้ใช้บริการโทรคมนาคมที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และทางด้านอุปทาน (supply) คือ นโยบายการเปิดเสรีโทรคมนาคมในประเทศต่าง ๆ หรือ การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่สามารถทำให้มีผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมได้มากกว่าหนึ่งราย ได้โดยไม่เสียประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale)<sup>2</sup>

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้นโยบายการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละประเทศจึงมีความจำเป็นต้องจัดทำนโยบายที่ชัดเจน ในการยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการที่มีลักษณะเป็นบริษัทข้ามชาติทั้งหลาย (Multinational Operators) เพื่อป้องกันความประหลาดที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม และสร้างการผูกขาดตัดตอนของผู้ประกอบการใน

---

<sup>1</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมายเศรษฐกิจและเทคโนโลยี,” วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. 2537 (กรมไปรษณีย์โทรเลข, 2537) : 5.

<sup>2</sup> Keith E. Bernard, “Global Telecommunications : Policy Implications in the USA,” Telecommunications Policy 16 ( July 1992) : 237.

ระดับระหว่างประเทศ<sup>3</sup> ในขณะที่เดียวกันก็สามารถปกป้อง คุ้มครองผลประโยชน์ให้กับผู้บริโภคในประเทศได้ด้วยเช่นกัน

จากปัญหาข้างต้น จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ เพื่อวางหลักเกณฑ์ให้ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในรัฐของตน ซึ่งปัจจุบันความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่สำคัญ ที่จะกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่

4.1 หลักเกณฑ์ General Agreement on Trade in Services

4.2 หลักเกณฑ์ International Telecommunications Union

4.3 หลักเกณฑ์ Negotiating Group on Basic Telecommunications

#### 4.1 หลักเกณฑ์ General Agreement on Trade in Services (GATS)

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATS นี้ เป็นตัวอย่างที่สำคัญของความเปลี่ยนแปลงในระดับระหว่างประเทศที่สร้างแนวทาง และกฎระเบียบใหม่สำหรับการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในระดับระหว่างประเทศ และเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี เพื่อสร้างแนวทาง และกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการต่าง ๆ ในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งการให้บริการโทรคมนาคมเป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งที่ตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับของข้อตกลงดังกล่าว<sup>4</sup> โดยผลกระทบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ สาขาโทรคมนาคมต่อภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ได้แก่ความจำเป็นที่รัฐจะต้องเปิดตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่รัฐเคยสงวนไว้ให้กับผู้ประกอบการที่มีสัญชาติของตน ให้กับผู้ประกอบการต่างชาติที่เป็นภาคีด้วย การให้สิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติของตนเอง ทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งเคยพิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นเพียงการให้บริการสาธารณะ ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการค้าบริการประเภทหนึ่งมากขึ้น

ประเด็นที่สำคัญนอกจากนี้คือ การเจรจาคราวนี้ยังมีการพิจารณาหลักการกำกับดูแล (Regulatory principles) ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่ไม่เป็นการกีดกันการเข้าถึงตลาด

<sup>3</sup> Keith E. Bernard, *supra.*, footnote 2, p. 237.

<sup>4</sup> สุธรรม อยู่ในธรรม และ ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, *supra.*, footnote 1, p.13.

เช่น ในเรื่องของการเข้าเชื่อมต่อกับเครือข่าย (interconnection) การมีองค์กรอิสระเป็นผู้กำกับดูแล (regulatory body) การห้ามผู้ผลิตรายใหญ่มีพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน อย่างไรก็ตามในประเด็นเรื่องของการกำกับดูแลนั้น มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศคิดว่าการระบุงการกำกับดูแลในข้อเสนอไม่มีความจำเป็น เพราะข้อกำหนดเรื่องกฎเกณฑ์ภายในประเทศตามความตกลง GATS น่าจะครอบคลุมแล้ว ในขณะที่บางประเทศคิดว่าการกำหนดการกำกับดูแลในข้อเสนอเป็นสิ่งที่ดี เพราะการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานมีการกำกับดูแลที่แตกต่างจากบริการประเภทอื่น ดังนั้นจึงมีหลายประเทศรวมหลักการกำกับดูแลเสนอในตารางข้อผูกพันด้วย<sup>5</sup>

วัตถุประสงค์หลักของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) โดยรวมจะเป็นการมุ่งให้มีการขยายการค้าบริการภายใต้เงื่อนไขของความเปิดเผย และการเปิดเสรีตามลำดับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้า และเพื่อประเทศกำลังพัฒนา โดยข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการประกอบด้วย สามส่วนคือ

1. กรอบและกฎเกณฑ์ของข้อตกลงมีพันธะ 29 ข้อ (Articles)
2. ภาคผนวก S ภาคผนวก (annexes)
3. ตารางข้อผูกพัน (Schedule of Commitment) 115 ตาราง

ในส่วนแรกจะเป็นการวางกฎเกณฑ์และข้อผูกพันที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติ รวมทั้งยังมีการระบุถึงสิ่งที่อยู่ในตารางข้อผูกพันและการเจรจาในขั้นต่อไป ตลอดจนการจัดการกับข้อขัดแย้งและการจัดตั้งคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ การปฏิบัติตามข้อตกลง GATS จะมีลักษณะที่หลากหลายคือ ในบางข้อจะเป็นข้อตกลงที่ต้องปฏิบัติทั่วไป บางข้อสามารถมีข้อยกเว้นได้ บางข้อสมาชิกปฏิบัติเฉพาะสาขาที่ได้ระบุข้อผูกพันที่จะปฏิบัติ และข้อตกลงบางข้อก็มีความผูกพันที่จะต้องเจรจาต่อไป<sup>6</sup>

ในส่วนของการให้บริการโทรคมนาคม ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ได้วางหลักเกณฑ์ในการเปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคมเอาไว้เช่นกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าบริการโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง GATS นี้มีเฉพาะบริการมูลค่าเพิ่ม (Value-added

<sup>5</sup> ฉัฐพงศ์ ทองภักดี, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของไทย, (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 12.

<sup>6</sup> Ibid., p. 4.

Service) เท่านั้น<sup>7</sup> ไม่รวมถึงบริการขั้นพื้นฐาน (Basic Telecommunications) ซึ่งได้มีการเจรจาโดยเฉพาะ โดยจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป ตามข้อตกลง GATS ที่เกี่ยวกับโทรคมนาคม แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

1) กรอบของข้อตกลงทั่วไป ซึ่งวางหลักการพื้นฐานสำหรับการค้าบริการรวมทั้งกรอบของสถาบันที่จะรับหลักการดังกล่าวไปใช้

2) การวางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศสมาชิก ตามตารางนี้รัฐสมาชิกจะระบุข้อผูกพันที่จะลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติต่อผู้ให้บริการจากรัฐสมาชิกอื่นไม่น้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อผู้ให้บริการในรัฐของตน

3) ภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคม ซึ่งมีประเด็นเรื่องการเข้าสู่ตลาดที่มีการระบุรายละเอียดมากขึ้น

ทั้งสามส่วนนี้ ในส่วนที่ 1 จะเป็นข้อผูกพันทั่วไป ซึ่งทุกรัฐสมาชิกจะต้องนำไปปฏิบัติ ส่วนที่ 2 จะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละรัฐในการกำหนดว่าจะผูกพันแค่ไหน (Voluntary Basis) แต่จะต้องเป็นข้อผูกพันที่เปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ และในส่วนที่ 3 เป็นการระบุถึงภาคโทรคมนาคมไว้โดยเฉพาะที่ทุกรัฐต้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งรายละเอียดในแต่ละส่วนจะได้กล่าวต่อไป

จากพันธกรณีตาม GATS ทำให้ผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละรัฐจะเป็นที่จะต้องทราบ และเข้าใจถึงพันธกรณีต่าง ๆ ที่รัฐของตนได้ยินยอมเข้าผูกพัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม ผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นต้องทราบอย่างยิ่งที่จะต้องทราบคำตอบของปัญหาอันอาจเกิดจากข้อผูกพันต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถทราบว่าบทบาทของผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในรัฐของตนนั้น ต้องมีมากน้อยเพียงใดดังนี้<sup>8</sup>

- ในประเด็นเรื่องการเข้าสู่ตลาด และ การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในส่วนของการให้บริการโทรคมนาคมนั้น รัฐของตนได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันว่าอย่างไร

- กรอบของพันธกรณีตาม GATS ในประเด็นใดบ้างที่มีผลต่อกฎเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

<sup>7</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services," *Telecommunications Policy* 21 No. 6(1997) : 486.

<sup>8</sup> Lee Tuthill, "The GATS and new rules for Regulators", *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997) : 784-785.

- หลักการของการกำกับดูแลในส่วนของการให้บริการโทรคมนาคมที่รัฐของตนได้ ระบุไว้เพิ่มเติมในตารางมีอะไรบ้าง

โครงสร้างพื้นฐานของข้อตกลง GATS ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

#### 4.1.1 พันธกรณีทั่วไป (General Obligations)

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักความโปร่งใส เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในระบบการค้าระหว่างประเทศ โดยตามข้อตกลง GATS ได้มีหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (ในรูปแบบของหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง : MFN) และหลักความโปร่งใสเช่นกัน ซึ่งบทบัญญัติทั้ง 2 ประการนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่ทุกรัฐสมาชิกจะต้องนำไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้ควบคุมกำกับดูแล จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจ และผูกพันตามพันธกรณีทั้งสองประการ<sup>9</sup>

พันธกรณีทั่วไปที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับภาคการให้บริการโทรคมนาคมนั้น มี 2 ข้อคือ

1. หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favoured nation treatment : MFN) หลัก MFN ตาม GATS นั้นได้ระบุไว้ใน Article II ซึ่งกล่าวว่า “รัฐสมาชิกจะต้องให้โดยทันทีและปราศจากเงื่อนไขแก่บริการ และผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอื่นใดไม่น้อยไปกว่าที่ให้แก่บริการและ ผู้ให้บริการประเภทเดียวกันที่ได้ให้ไว้กับรัฐสมาชิกอื่น”<sup>10</sup> การนำหลัก MFN มาใช้กับภาคการให้บริการโทรคมนาคมนี้ มีผลในแง่ที่ว่าเป็นการเร่งการเปิดเสรีในตลาด เพราะถือว่าห้ามมีการเลือกปฏิบัติ และนอกจากนี้บทบัญญัติเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National treatment) ยังมักมีการระบุว่า หากบริการและผู้ให้บริการจากรัฐอื่นได้เข้ามาในตลาด พวกเขาจะต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าที่บริการ และผู้ให้บริการชนิดเดียวกันภายในประเทศได้รับ ซึ่งบทบัญญัตินี้ถือว่าช่วยเร่งการเปิดเสรีในตลาดด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีการยอมรับว่า หลัก MFN จะยังไม่มีให้นำมาใช้จริงจังกในภาคการให้บริการโทรคมนาคม トラบเท่าที่การเจรจา NGBT ( Negotiating Group on Basic Telecommunications) ยังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะหลัก MFN ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการค้าบริการโทรคมนาคม เนื่องจากการค้าระหว่างประเทศนั้น มีหลักพื้นฐานอยู่ที่หลักต่างตอบแทน

<sup>9</sup> Lee Tuthill, supra., footnote 8, p. 788.

<sup>10</sup> Article II “...each member shall accord immediately and unconditionally to services and service providers of any other party, treatment no less favourable than that it accords to services and service providers of any other country”

(Reciprocal Bilateral) ซึ่งเป็นการเจรจาในระดับทวิภาคี<sup>11</sup> โดยในบางประเทศได้ยินยอมให้บริษัทต่างชาติเข้าสู่ตลาดของตน แต่ได้ปฏิเสธการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันนี้แก่ บริษัทต่างชาติจากรัฐอื่น ดังนั้นการที่รัฐฯ หนึ่งจะยินยอมให้ผู้ให้บริการต่างชาติเข้าสู่ตลาดของตนหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐของผู้ให้บริการต่างชาตินั้น<sup>12</sup> ดังเช่นที่ FCC ได้ออกระเบียบเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1995 ซึ่งเรียกว่า “effective competitive opportunities test”<sup>13</sup> ซึ่งมีความว่า ศักยภาพในการแข่งขันของตลาดในรัฐดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นก่อน ก่อนที่ผู้ให้บริการจากรัฐอื่นๆ จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาในตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>14</sup> ซึ่งการที่สหรัฐอเมริกาสามารถออกระเบียบเช่นนี้ได้ขึ้น เนื่องจาก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ขอยกเว้นหลัก MFN ไว้ในตารางการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน<sup>15</sup>

## 2. หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสตามข้อตกลง GATS ใน Article III คือการที่รัฐจะต้องจัดพิมพ์กฎหมาย ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ ซึ่งในหลักความโปร่งใสนี้ ในภาคผนวกว่าด้วยโทรคมนาคมได้มีการระบุรายละเอียดเพิ่มเติมว่า จะต้องมีการจัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย องค์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ค่าบริการ มาตรฐานทางเทคนิค ฯลฯ ซึ่งจนถึงปัจจุบัน การจัดพิมพ์เรื่องต่างๆ เหล่านี้ยังมีน้อยมาก เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มักขัดขวางการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการจากต่างชาติ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วหลักความ

<sup>11</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, “Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services,” Telecommunications Policy 21 No. 6(1997): 484.

<sup>12</sup> Michael Tylor, Executive summary of briefing report, Trade Agreement on Telecommunications : Regulatory Implications, ed ITU. Report of the Fifth Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarter, December 1995, pp. 82-83.

<sup>13</sup> Peter Holmes, Jeremy Kemptonond and Francis McGowan, “international competition policy and telecommunications: Lessons from the EU and prospects for the WTO.” Telecommunications policy 20 No.10 (1996):763.

<sup>14</sup> Ibid., p.764.

<sup>15</sup> Lee Tuthill, “The GATS and new rules for regulators,” Telecommunications Policy 21 (November/December 1997): 788.

โปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งเสริมเสถียรภาพ (Stability) และความคาดหมายได้ (Predictability) ของระบบการค้าระหว่างประเทศ<sup>16</sup>

3. หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐตามพันธกรณีทั่วไป

นอกเหนือจากหลัก 2 ประการดังกล่าวแล้ว หลักเกณฑ์ GATS ได้มีการคำนึงถึงวิธีการกำกับดูแลของรัฐในภาคการให้บริการโทรคมนาคมตามข้อตกลง GATS ข้ออื่นๆ ด้วย เนื่องจากกฎเกณฑ์ภายในประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการกำกับบริการโทรคมนาคม กล่าวคือ

- ข้อกำหนดภายในประเทศ Article VI

หลักเกณฑ์เรื่องข้อกำหนดภายในประเทศซึ่งได้ระบุว่า ให้แต่ละรัฐสมาชิกประกันว่ามาตรการที่ใช้บังคับทั่วไป ต้องเป็นไปในลักษณะสมเหตุสมผล เป็นกลาง และไม่ลำเอียง<sup>17</sup> หลักเกณฑ์เรื่องข้อกำหนดภายในประเทศเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกำกับดูแล เพราะตามข้อกำหนดระบุไว้ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐดำเนินการต่อบริการที่ระบุไว้ในข้อผูกพันจะต้องมีความสมเหตุสมผล objective และมีความเป็นกลาง ซึ่งหลักการ objective และความเป็นกลางนั้น เป็นหลักการที่สำคัญ เนื่องจากในบางรัฐซึ่งไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง ผู้กำกับดูแล (regulator) และผู้ให้บริการ (operator) ออกจากกัน จึงอาจทำให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ ดังนั้นในการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน (NGBT) ได้ระบุว่า รัฐที่ได้ให้ข้อผูกพันในตารางจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่าง ผู้กำกับดูแล และผู้ให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานออกจากกัน และกระบวนการตัดสินใจของผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม จะต้องมีความเป็นกลางต่อผู้มีส่วนร่วมในตลาดทุกคน “impartial with respect to all market participants”<sup>18</sup>

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของข้อกำหนดภายในประเทศ คือ หลักความเป็นธรรม (fairness) ซึ่งตาม GATS มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้รัฐสมาชิกจัดตั้งคณะกรรมการ คณะบริหาร

<sup>16</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, “Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services,” Telecommunications Policy 21 No. 6(1997) :484

<sup>17</sup> Article VI “...each member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner”

<sup>18</sup> Lee Tuthill, “The GATS and new rules for regulators,” Telecommunications Policy 21 (November/December 1997) : 791.

หรือ คณะอนุญาโตตุลาการ หรือมาตรการในการพิจารณา เพื่อให้ผู้ให้บริการสามารถได้รับการ ทบทวนคำสั่ง หรือการเยียวยาที่เหมาะสม<sup>19</sup>

- การรับรอง Article VII

ในเรื่องการรับรอง ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ ได้ระบุให้รัฐให้การรับรองต่อไปอนุญาตที่ออก โดยประเทศอื่น ให้ดำเนินการให้บริการภายใต้ข้อบังคับของตนได้ ในหลักการนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องคำนึงถึงหลัก MFN ด้วย กล่าวคือการให้การรับรองดังกล่าวจะต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่ เลือกปฏิบัติ หรือ ก่อให้เกิดข้อจำกัดทางการค้า<sup>20</sup>

- การผูกขาดการให้บริการแต่เพียงผู้เดียว Article VIII

ในเรื่องของการผูกขาดและผู้ให้บริการแต่เพียงผู้เดียวซึ่งระบุว่า รัฐสมาชิกของ WTO ต้อง ประกันว่าจะไม่ใช้การผูกขาด และผู้ให้บริการแต่เพียงผู้เดียวของตนไปในทางที่ผิด ซึ่งในเรื่องนี้ ได้มีการนำมาปรับใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมว่าในประเทศที่ไม่มีการแข่งขัน ผู้ให้ บริการที่ผูกขาดต้องประกันว่า การเข้าสู่เครือข่ายโทรคมนาคมในบริการมูลค่าเพิ่ม (Value-added service) ของผู้ให้บริการจากรัฐอื่นจะได้รับการปฏิบัติที่สมเหตุสมผล และไม่เลือกปฏิบัติ

- วิธีปฏิบัติทางธุรกิจ Article IX

วิธีปฏิบัติทางธุรกิจ ข้อนี้ในภาคโทรคมนาคม หมายถึงว่า ผู้ให้บริการของรัฐจะ ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อ ผู้ให้บริการจากต่างชาติในตลาด<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Article VI para 2 (a) “ Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of and affected service supplier, for the prompt review of, and where justified, appropriate remedies for, administrative decisions affecting trade in services. Where such procedures are not independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Member shall ensure that they do in fact provide for an objective and impartial review.

<sup>20</sup> Lee Tuthill, “The GATS and new rules for regulators,” Telecommunications Policy 21 (November/December 1997) : 791.

<sup>21</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, “Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services,” Telecommunications Policy 21 No.6 (1997) : p.484.



#### 4.1.2 พันธกรณีเฉพาะ (Specific Obligations)

จุดเริ่มต้นของผู้กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม คือ การที่ต้องทราบที่รัฐของตนได้ระบุข้อผูกพันเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมไว้ในตารางอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะทำให้ออกผูกพันดังกล่าวบรรลุผล<sup>22</sup>

ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ เป็นข้อผูกพันที่รัฐได้ให้ไว้ในตาราง โดยจะเกี่ยวกับบทบัญญัติของ GATS ในหลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ซึ่งไม่ใช่พันธกรณีทั่วไป แต่ผูกพันในบางรายการที่ให้ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของรัฐเท่านั้น

##### 1. หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

ใน Article XVI ระบุว่า “แต่ละรัฐสมาชิก ต้องให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการไม่น้อยไปกว่าการปฏิบัติที่ให้ตามข้อกำหนด เงื่อนไขที่ได้ตกลงกัน และที่ได้ระบุในตารางข้อผูกพัน”<sup>23</sup> เจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่องนี้เพื่อต้องการลดข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดดังต่อไปนี้

- ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนผู้ประกอบการ
- ข้อจำกัดในเรื่องมูลค่าของการบริการ หรือทรัพย์สิน
- ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนผู้ให้บริการ
- ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนพนักงาน
- ข้อจำกัดในเรื่องคุณสมบัติโดยเฉพาะของสถานประกอบการตามกฎหมาย
- ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนทุนของต่างชาติ

ทั้งนี้โดยในการระบุข้อผูกพันในตาราง รัฐอาจมีการให้ข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดทั้งหมด หรือ แต่บางส่วนก็ได้

<sup>22</sup> Lee Tuttyhill, “The GATS and new rules for regulators,” *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997): 786.

<sup>23</sup> Article XVI “...each member shall accord services and service providers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the term, limitations and conditions agreed and specified in its schedule”

ข้อจำกัดบางประการที่รัฐอาจใช้เพื่อกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน Article 16

นอกเหนือข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะแล้วในหลายๆ ประเทศอาจใช้การตั้งข้อจำกัดบางประการ เพื่อกีดกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการต่างประเทศในการเข้าสู่ตลาดภายในของตนได้ เช่น

ก) บัญญัติข้อห้ามไว้ในกฎหมายภายในของรัฐ

เช่นในประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส ซึ่งมีการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมได้มีข้อห้ามที่ห้ามบริษัทต่างชาติมาลงทุนในภาคโทรคมนาคมภายในรัฐตน นอกจากนี้ประเทศส่วนใหญ่ มักไม่อนุญาตให้ต่างชาติเป็นเจ้าของกิจการในโครงสร้างพื้นฐาน<sup>24</sup> และในบางประเทศนักลงทุนจากต่างชาติไม่สามารถถือหุ้นในบริษัทโทรคมนาคมภายในรัฐนั้นได้ ซึ่งเรื่องการเข้าสู่ตลาดโดยการให้ต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของในกิจการโทรคมนาคมภายในรัฐได้นั้นเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกยกมาเจรจาใน NGBT<sup>25</sup>

ข) การนำเรื่องการขอใบอนุญาตมาเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด

ในประเด็นเรื่องใบอนุญาตนั้น ไม่ได้ระบุไว้ในข้อจำกัดตามข้อตกลง GATS แต่ตามบทบัญญัติของ GATS ขอมรับหลักการที่ว่าแต่ละรัฐมีสิทธิในการกำหนดวิธีการ, กระบวนการ ในการให้ใบอนุญาตได้<sup>26</sup>

โดยทั่วไปแล้วการที่ผู้ให้บริการจะสามารถดำเนินการให้บริการได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน เช่นในประเทศอังกฤษ ตาม Telecommunication Act 1984 ได้กำหนดไว้ว่า บุคคลใดก็ตามที่ดำเนินการในระบบโทรคมนาคมถือว่ามีความผิดถ้าหากไม่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการ<sup>27</sup>

แต่ในการที่จะให้ได้ใบอนุญาตนั้น ผู้สมัครจำเป็นจะต้องบรรลุหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมตั้งไว้ก่อนดังนั้นการที่องค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละรัฐตั้งเงื่อนไขของการขอใบอนุญาต ก็อาจเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่

<sup>24</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services," Telecommunications Policy 21 No. 6(1997) : 479.

<sup>25</sup> Ibid., p. 479.

<sup>26</sup> Lee Tuthill, "The GATS and new rules for regulators," Telecommunications Policy 21 (November/December 1997) :788.

<sup>27</sup> Telecommunication Act 1984 Section 5.

ตลาดอย่างหนึ่งได้ เช่น การจำกัดจำนวนผู้ให้บริการ (ยกเว้นในกรณีที่เป็นการให้ใบอนุญาตประกอบการในทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เช่นเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการ) วิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งที่จะประกันได้ว่า กระบวนการในการให้ใบอนุญาตจะไม่มีทางเลือกปฏิบัติก็คือ ใช้วิธีการประมูล (Auction)

ค) การใช้การกำหนดมาตรฐานมาเป็นข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

ในเรื่องการนำมาตรฐานมาเป็นข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดนี้พิจารณาได้ 2 ประเด็นคือ

- มาตรฐานของรัฐที่แตกต่างกันอาจเป็นอุปสรรคในการเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคม ทั้งนี้เนื่องจากขาดหลักเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศที่ตั้งมาตรฐาน ทำให้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแล อาจประกาศมาตรฐานการเชื่อมต่อภายในรัฐของตนเอง ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจถือเป็นการกระทำที่ป้องกันการแข่งขันจากผู้ให้บริการต่างชาติที่จะเข้าสู่ตลาดได้<sup>28</sup>

- มาตรฐานตามความเป็นจริง (De facto Standard) ซึ่งเกิดจากกระบวนการทางตลาด กล่าวคือ ผู้ให้บริการภายในของรัฐอาจส่งเสริมให้มีการตั้งมาตรฐานในการเข้าใช้เครือข่ายในระดับที่ตนใช้อยู่ และปฏิเสธผู้ประกอบการต่างชาติในการเชื่อมต่อเครือข่าย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด<sup>29</sup>

ในบางครั้งผู้ให้บริการอาจกำหนดมาตรฐานของสินค้าเพื่อป้องกันมิให้ผู้ อื่นมาให้บริการแข่งขันด้วยเรียกว่า Anticompetitive Standards ซึ่งในกรณีเช่นนี้อาจจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้น เช่น Federal Communication Commission (FCC) ได้กำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ปลายทาง (Terminal Equipment) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการอื่นผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์ที่มีมาตรฐานมาแข่งขันกับ AT&T<sup>30</sup> จึงทำให้เครือข่ายการให้บริการทางด้านนี้ขยายขอบเขตออกไปมากเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

<sup>28</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services," Telecommunications Policy 21 No. 6(1997) :479.

<sup>29</sup> Ibid., p.479.

<sup>30</sup> พรชัย ดำนวิวัฒน์, "พันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันองค์กรธุรกิจที่เข้าประกอบการเกี่ยวกับการโทรคมนาคมในประเทศไทย." วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ 27,3 (กันยายน ,2540) : 859.

## 2) หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินี้ ในข้อตกลง GATS Article XVII ได้ระบุว่า “แต่ละรัฐสมาชิกต้องให้บริการหรือผู้ให้บริการของสมาชิกอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการที่กระทบที่กระทบกระเทือนต่อการให้บริการไม่น้อยไปกว่าที่ได้ให้แก่บริการหรือผู้ให้บริการภายในรัฐของตนเอง”<sup>31</sup> ในหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินี้เป็นพันธกรณีที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อผู้ให้บริการต่างชาติไม่น้อยไปกว่าผู้ให้บริการภายในรัฐของตน ยกเว้นในกรณีที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน ซึ่งจะพบว่าในส่วนของการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ข้อจำกัดในเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจะค่อนข้างน้อย<sup>32</sup>

ข้อผูกพันในเรื่องของการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินี้ไม่ได้มีการใช้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมเหมือนพันธกรณีทั่วไป แต่รัฐสมาชิกจะต้องให้ความเห็นชอบในตารางข้อผูกพันของรัฐถ้าต้องการให้มีการนำข้อผูกพันมาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคม ดังนั้นจึงไม่ได้มีข้อห้ามทั่วไปว่าห้ามมีแนวปฏิบัติที่เป็นการกีดกันการแข่งขัน นอกจากนี้รัฐสมาชิกยังสามารถเลือกได้ว่าต้องการขจัดข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดข้อใดบ้าง ตารางข้อผูกพันนี้เป็นข้อตกลงฝ่ายเดียวที่แสดงเป็นขั้น ๆ ถึงระยะที่รัฐพร้อมในการเปิดตลาดของตน ยิ่งไปกว่านี้ข้อผูกพันยังห้ามรัฐสมาชิกในการนำมามาตรการที่เป็นข้อจำกัดอื่น ๆ อันอาจเป็นการปกป้องตลาดภายในจากการแข่งขันในทางระหว่างประเทศ<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Article XVII “...each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers”

<sup>32</sup> Lee Tuthill, “The GATS and new rules for regulators,” *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997) : 786.

<sup>33</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, “Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services,” *Telecommunications Policy* 21 (July 1997) : 485.

#### 4.1.3 ภาคผนวกโทรคมนาคม (The Telecommunication Annex)

ภาคผนวกโทรคมนาคมจะเกี่ยวข้องกับมาตรการที่มีผลกระทบกับการเข้าสู่ เครือข่ายและการเข้าใช้เครือข่าย/บริการโทรคมนาคมสาธารณะ ดังนั้น ในการจะเปิดเสรีตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องนำหลักการเหล่านี้มาใช้<sup>34</sup>

-ข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่เครือข่าย และการเข้าใช้เครือข่ายสาธารณะ และบริการต่างๆ ซึ่งจะต้องสามารถหาได้ง่าย

-การเข้าสู่เครือข่ายและการเข้าใช้เครือข่าย/บริการโทรคมนาคมสาธารณะที่ให้แก่รัฐสมาชิกรวมกันจะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล และอยู่ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ

-รัฐสมาชิกจะต้องประกันว่าเครือข่ายและอุปกรณ์ของเอกชนสามารถเชื่อมต่อกับเครือข่ายสาธารณะได้

ในขณะที่วัตถุประสงค์ของภาคผนวกโทรคมนาคมเป็นการประกันว่าเงื่อนไขการเข้าสู่เครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะของผู้ใช้จะเป็นไปอย่างเป็นธรรมนั้น ผลกระทบของการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคมของรัฐ ก็อาจถูกจำกัดเนื่องจากเนื้อหาของภาคผนวกมีขอบเขตกว้างขวางเกินไป<sup>35</sup> เช่นในภาคผนวกจะเกี่ยวข้องกับเฉพาะสิทธิของผู้ใช้บริการในการเข้าใช้เครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะ แต่ไม่กล่าวถึงรายละเอียดในการเข้าใช้ว่าจะสามารถใช้ได้ที่ไหน (Right to provide and supply them)<sup>36</sup>

ดังนั้นภาคผนวกโทรคมนาคมโดยหลักการ กล่าวถึงโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นรูปแบบของการเป็นพาหนะ (Mode of delivery) เพื่อดำเนินการให้บริการต่างๆ ไปยังผู้รับบริการ<sup>37</sup> แต่ไม่ได้เป็นบริการที่สามารถค้าขายได้ (Tradable) ด้วยตัวของมันเอง

หลักความโปร่งใสตามภาคผนวกโทรคมนาคมได้มีการระบุเพิ่มเติมไว้ในภาคนี้ว่า รัฐสมาชิกจะต้องทำการจัดพิมพ์เกี่ยวกับข้อมูลทางด้านเงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด และการเข้าใช้เครือข่ายเผยแพร่สู่สาธารณะ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ ประกอบด้วย

- เงื่อนไขและการกำหนดค่าบริการ (tariff)

<sup>34</sup> Ibid., p.485.

<sup>35</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, supra., footnote 33, p.485.

<sup>36</sup> Ibid., p.485.

<sup>37</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 45.

- มาตรฐานทางเทคนิค ในการเข้าสู่เครือข่าย และการเข้าใช้เครือข่าย
- ข้อมูลทางด้านองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
- เงื่อนไขในการเชื่อมต่ออุปกรณ์ หรือสถานีปลายทาง
- หลักการให้ใบอนุญาต, การลงทะเบียน (registration) ต่างๆ

ในประเด็นของการจัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ตามพันธกรณีในภาคผนวกนี้มีความเห็นที่แตกต่างกัน คือ บางรัฐเห็นว่าการจัดพิมพ์ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลของผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ในตลาด ต้องพิมพ์สู่สาธารณะทั้งหมด แต่บางรัฐเห็นว่าในการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมนั้น ข้อมูลบางอย่างถือว่าเป็นข้อมูลทางการค้าที่ต้องปิดเป็นความลับ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับค่าบริการ (tariffs) เพราะตาม GATS Article III bis ได้ให้ข้อยกเว้นไว้ว่า ในกรณีที่เป็นข้อมูลที่ขัดต่อประโยชน์ทางการค้าอันชอบธรรม “prejudice legitimate commercial interests” ไม่ต้องเป็นไปตามหลักความโปร่งใส<sup>38</sup>

นอกจากนี้ในภาคผนวกยังได้ระบุว่า การเข้าสู่ตลาดที่จะให้แก่ผู้ให้บริการต่างชาตินั้น ต้องไม่น้อยไปกว่าที่ข้อมูลพื้นที่ได้ระบุไว้ในตารางข้อมูลพันธเฉพาะของแต่ละรัฐ ซึ่งตามตารางนี้ประเทศส่วนใหญ่มักจะระบุเฉพาะบริการโทรคมนาคมที่เป็นบริการมูลค่าเพิ่ม (Value-added services) เท่านั้น ไม่รวมถึงบริการพื้นฐาน<sup>39</sup> ดังนั้นหลักการต่างๆ ที่วางไว้ในภาคผนวกโทรคมนาคมเป็นการยึดหยุ่นการเปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นบริการมูลค่าเพิ่ม

จากหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าหลักการทั่วไปที่วางไว้ใน GATS และภาคผนวกโทรคมนาคม เป็นการระบุถึงการเปิดตลาดโทรคมนาคม ซึ่งในการจะเปิดตลาดโทรคมนาคมได้นั้น ข้อตกลงจะต้องมีหลักการที่ป้องกันรัฐสมาชิกจากการนำมามาตรการที่กีดกันการแข่งขัน (Anti-competitive measures) มาใช้ และนอกจากนี้ในภาคผนวกโทรคมนาคมยังระบุให้รัฐสมาชิกต้องทำให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ภายในรัฐมีความโปร่งใส ซึ่งรวมไปถึงการคิดราคาในการเข้าใช้เครือข่ายด้วย หลักความโปร่งใสนี้มีผลในแง่ที่ว่าเป็นการป้องกันผู้ควบคุมกำกับดูแลของรัฐไม่

<sup>38</sup> Lee Tuthill, “The GATS and new rules for regulators,” *Telecommunications Policy* 21 (November/December, 1997): 789.

<sup>39</sup> WTO, Background Notes on the WTO Negotiations on Basic Telecommunications, 22 February 1996, <http://www.inicc.org/wto/whats-new/ta3-tlf.html>.

ให้กระทำการในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเลือกปฏิบัติภายใต้หลักการที่ไม่มีการเปิดเผย<sup>40</sup>

4.1.4 หลักเกณฑ์พื้นฐานขององค์กนกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในการสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคม

1. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ
2. หลักการโปร่งใส

จากหลักเกณฑ์พื้นฐานของ GATS ทั้งสองประการซึ่งเป็นหลักการสำหรัหว่างประเทศที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบของ WTO และเป็นหลักที่รัฐสมาชิกของ WTO จะต้องยึดถือนี้ ย่อมหมายถึงว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานขององค์กนกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่จะต้องปฏิบัติตาม เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมให้เกิดขึ้นภายในรัฐ เมื่อมีการเปิดเสรีตามพันธกรณี GATS ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่รัฐจะนำไปปฏิบัติจะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับอยู่แนวปฏิบัติและกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตามกฎหมายภายในดังกล่าวที่ออกมาจะต้องสอดคล้องกับพันธกรณีตาม GATS ด้วยเช่นกัน

ประเทศไทยเป็นสมาชิกของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการ (GATT) เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 ได้ลงนามและให้สัตยาบันในการที่จะผูกพันตามพันธกรณีภายหลังจากการเจรจารอบอุรุกวัยได้สิ้นสุดลงเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1994 ซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับและวินัยต่าง ๆ ของข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจาในรอบนี้โดยรวมถึงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญของความตกลง GATS ก็คือการค้าเสรี ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องลดกฎระเบียบที่ควบคุมการประกอบธุรกิจให้น้อยลง (deregulation) ควบคู่ไปกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (privatisation) ทั้งนี้เพราะการมีกฎระเบียบมากเกินไปทำให้ภาคเอกชนขาดแรงจูงใจและทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจใช้เงินอุดหนุนเอง<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services," Telecommunications Policy 21 No. 6(1997) :488.

<sup>41</sup> พรชัย ดำนวิวัฒน์, "พันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันองค์กรธุรกิจที่เข้ามาประกอบการเกี่ยวกับการโทรคมนาคมในประเทศไทย", หน้า 858.

ในส่วนของการร่างข้อผูกพันเฉพาะของประเทศไทยที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมสามารถสรุป  
ได้ว่า

- ก. การประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทยจะต้องได้รับอนุญาต
- ข. ใบอนุญาตจะออกให้เฉพาะผู้ให้บริการที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานแห่งใหญ่และการจัดการอยู่ในราชอาณาจักร
- ค. จำนวนใบอนุญาตอาจมีจำกัดเนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีจำกัด
- ง. การให้บริการตามตารางข้อผูกพันเฉพาะจะอยู่บนพื้นฐานของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
  - จ. การให้บริการจะต้องเป็นบริษัทจำกัดของไทยที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างประเศไม่เกินร้อยละ 20 ของทุนจดทะเบียนและจำนวนผู้ถือหุ้นต่างประเศจะต้องมีไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด
  - ฉ. การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิแต่ผู้เดียวในการติดต่อสื่อสารผ่าน INTELSAT และ INMARSAT
  - ช. ข้อผูกพันที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะจะเป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎระเบียบตามกฎหมายโทรคมนาคมฉบับใหม่ที่จะออกมาตามความจำเป็นซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 เป็นต้นไป



## 4.2 ภารกิจของ International Telecommunication Union

ITU หรือ International Telecommunication Union เกิดขึ้นเนื่องจากในปี ค.ศ. 1932 ประเทศต่างๆ ได้มีความร่วมมือจัดทำอนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Convention) เพื่อจัดตั้งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์ทางเทคนิคอย่างกว้างๆ เพื่อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม รวมทั้งกำกับดูแลและวางแผน (planning) ทางด้านโทรคมนาคมในระดับโลก<sup>42</sup> ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1947 ITU ได้กลายเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialized agencies) ขององค์การสหประชาชาติ (UN)<sup>43</sup>

ในการกำหนดมาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมของ ITU ทำโดยออกข้อแนะนำ (Recommendations) ที่ประเทศต่างๆ สามารถนำไปปฏิบัติได้โดยมีต้องลงนาม เนื่องจากเหตุผลที่ว่าข้อแนะนำเหล่านี้มีผลผูกพันรัฐภาคีสมาชิกให้ปฏิบัติตามด้วยความจำเป็น และผลประโยชน์ร่วมกันในการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคม ผลกระทบที่สำคัญของข้อที่มีต่อกฎระเบียบการให้บริการในประเทศจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับคำแนะนำดังกล่าวด้วย

### 4.2.1 ความทั่วไป

จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ส่งผลให้ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมสามารถมีการแข่งขันได้โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการผูกขาดโดยธรรมชาติ ทำให้ทราบว่าปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้ในบางประเทศมีการพัฒนาทางด้านโทรคมนาคมที่ล่าช้ากว่าประเทศอื่นๆ นั้น มีสาเหตุจากหลายประการ เช่น มีการลงทุนที่ไม่เหมาะสม, มีนโยบายทางด้านราคาที่ไม่ดีประสิทธิภาพ, มีโครงสร้างอุตสาหกรรมโทรคมนาคมแบบผูกขาด และขาดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่ชัดเจน<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Andrew Macpherson, International Telecommunication Standards Organizations, (Artech House, Inc.:1990), p.12

<sup>43</sup> Ibid., p.11,

<sup>44</sup> The Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation, Chairman's Report of the Seventh Regulatory Colloquium, 3-5 December 1997, Geneva <http://www.itu.int/wtpf/trade/reg-co11/7th/7Thcolloquium.html>, p.2.

#### 4.2.1.1 หลักเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลง

การเกิดขึ้นของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ(GATS) และภาคผนวกในส่วนโทรคมนาคมนั้นถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของกฎเกณฑ์การค้ากับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในแต่ละรัฐ โดยการสร้างพันธกรณีและหลักการทั่วไป ที่ทำให้มีการเปิดตลาดการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละรัฐ ที่สะท้อนถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงในภาคโทรคมนาคม ซึ่งมีดังต่อไปนี้<sup>45</sup>

1. การเกิดเครือข่าย, บริการ และรูปแบบการให้บริการในเชิงพาณิชย์ของโทรคมนาคม รูปแบบใหม่ที่เอื้ออำนวยต่อสถานะการแข่งขันในตลาดโทรคมนาคมเช่น การที่ผู้ให้บริการที่เป็นเอกชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาเครือข่ายเข้ามาใช้ในระบบคลื่นวิทยุ

2. เกิดการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้าไปสู่ การให้บริการ และการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่พิเศษมากขึ้น

3. การหลอมรวมกันของโทรศัพท์ และเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เช่นการพูดคุยผ่านบริการอินเทอร์เน็ต(Voice on the Internet)

4. เกิดแรงกดดันทางเศรษฐกิจที่ทำให้ความมีประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมเกิดความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

5. จากความสำคัญของโทรคมนาคมที่เพิ่มมากขึ้นในฐานะที่เป็นรากฐานทางการค้าสมัยใหม่ ส่งผลให้โทรคมนาคมเป็นสื่อกลางในการติดต่อสื่อสาร(mode of delivery) ของการค้าสินค้าและบริการอื่นๆ

6. การเพิ่มขึ้นของความจำเป็นที่รัฐต้องปฏิบัติต่อระบบโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นอุตสาหกรรมปกติ (Normal Industry) ไม่ใช่อุตสาหกรรมพิเศษ หรือผูกขาดโดยธรรมชาติที่รัฐต้องเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว หรือมีการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากบริการในภาคอื่นๆ

7. เกิดการยอมรับว่าระบบโทรคมนาคมสมัยใหม่นั้น เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการแปรรูป (Privatization) หรือการเปิดเสรีในตลาดโทรคมนาคมถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ดึงดูดเงินทุน เพื่อสร้างเครือข่ายโทรคมนาคมให้ทันสมัยมากขึ้น

#### 4.2.1.2 บทบาทของ ITU

บทบาทของ ITU ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น จะต้องมีการพัฒนามากขึ้นนอกเหนือไปจากการเป็นองค์กรที่วางกฎเกณฑ์ทางด้านมาตรฐาน และเทคนิคแล้ว ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันทางด้านผลประโยชน์ ITU จะต้องเพิ่มบทบาทของตนไปสู่ฐานะขององค์กรที่เป็นกลาง ในการ

<sup>45</sup> Ibid., p7.

ระงับข้อพิพาท ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากคูกรณี ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา ว่าจะสามารถหาข้อยุติที่เป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย และสามารถยอมรับได้<sup>46</sup>

หน้าที่ที่สำคัญของ ITU ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่เกิดขึ้นมี 2 ประการ<sup>47</sup>คือ

### 1. ส่งเสริมการพัฒนาโทรคมนาคมของประเทศสมาชิก

หน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาโทรคมนาคมของชาติ เกิดขึ้นได้โดยเป็นความร่วมมือระหว่าง ITU และองค์กรอื่นๆ เช่น World Bank Group หรือ IFC เพื่อเอื้อต่อประโยชน์ในการลงทุนทรัพยากรเพื่อพัฒนาเครือข่ายโทรคมนาคม เช่น โดยการให้คำแนะนำ หรือการให้คำปรึกษา ซึ่งหน้าที่ของ ITU ในข้อนี้มีข้อพิจารณา 3 ประการคือ

1.1 การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นของ ITU จะต้องเป็นการช่วยให้เกิดการกระจายทรัพยากร ช่วยสร้างให้เกิดการพัฒนาเครือข่าย รวมทั้งการให้คำแนะนำ และการฝึกทางด้านเทคนิค

1.2 ITU จะต้องสร้างแนวทางในการให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ ITU โดยภาคเอกชน

1.3 ITU ต้องกระตุ้นให้พฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดของผู้ให้บริการในประเทศกำลังพัฒนาหมดไปโดยการให้ข้อมูล และการฝึกฝน เช่น ก่อให้เกิดการยอมรับนโยบายที่ทำให้เกิดการพัฒนาด้านโทรคมนาคม การให้บริการในรูปแบบใหม่

2. ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกในการจัดตั้งสถาบัน และกระบวนการการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ<sup>48</sup>

ภาระที่สำคัญของ ITU ต่อหน้าที่ดังกล่าว คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในการจัดตั้งระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ผู้กำกับดูแลในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาโทรคมนาคม เช่น ทำให้องค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระสามารถสร้างนโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อนักลงทุนในขณะเดียวกันต้องประกันว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาของชาติ โดยหน้าที่ดังกล่าวนี้อาจทำได้โดยเป็นความร่วมมือระหว่าง ITU กับสถาบันในทางระหว่างประเทศต่างๆ เช่น World Bank Group ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และการจัดสัมมนาในระดับภูมิภาคต่างๆ

<sup>45</sup> Ibid., p. 12

<sup>47</sup> Ibid., p. 12

<sup>48</sup> Ibid., p. 13

วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการทำให้รัฐบาล ผู้กำกับดูแล และผู้ประกอบการ ตระหนักถึงทางเลือกของนโยบายที่เหมาะสมสำหรับแต่ละรัฐ ซึ่งหมายถึงว่าแต่ละรัฐย่อมต้องการนโยบายในการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน

#### 4.2.2 มาตรฐานขององค์กรกำกับดูแลตาม ITU

จากความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำให้ในแต่ละประเทศต่างก็มีวิธีการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้น ก็ต้องมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหม่ (Redistribution of Economic Benefits) ระหว่างผู้ประกอบการ และระหว่างรัฐ

<sup>49</sup>

ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาเกิดขึ้นอย่างรุนแรงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนา

ผู้วางนโยบายและผู้กำกับดูแลในหลายประเทศ มักไม่มีการตระหนักถึงความรวดเร็วเทคโนโลยี และกลไกตลาด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโทรคมนาคมในระดับ landscape ซึ่งความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดจากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. การนำเทคโนโลยี และการให้บริการรูปแบบใหม่เข้ามาใช้อย่างรวดเร็วในอุตสาหกรรมบริการโทรคมนาคม
2. การนำหลักการพื้นฐานของ GATS และข้อตกลงโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานของ WTO มาใช้ในตลาดโทรคมนาคมระดับโลก
3. การเกิดขึ้นของเงื่อนไขที่ต้องการให้มีการเปิดการแข่งขันไม่ว่าในระหว่าง 2 รัฐ หรือระหว่างประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) หรือในระหว่างประเทศสมาชิกของ WTO ที่ต้องการให้มีการเปิดเสรีตลาดโทรคมนาคม

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้ยังเป็นการเพิ่มบทบาทของผู้กำกับดูแลของรัฐในการที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว

<sup>49</sup> Ibid., p.4

#### 4.2.2.1 บทบาทของผู้กำกับดูแลของรัฐต่อการพัฒนา

กฎเกณฑ์การกำกับดูแลโทรคมนาคม โดยแท้จริงแล้วเป็นเพียงเครื่องมือในการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ ซึ่งการที่นโยบายของรัฐจะมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่ประกอบไปด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>50</sup>

- มีอำนาจที่เหมาะสม
- มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ
- มีนโยบายที่ชัดเจน และมั่นคง

ทั้งนี้เนื่องจากว่าโทรคมนาคมในประเทศหนึ่งนั้น มักได้รับผลกระทบจากหลักการกำกับดูแลของประเทศอื่นด้วยเสมอ

#### 4.2.2.2 ข้อพิจารณาของผู้กำกับดูแล

จากหลักการและผลกระทบของ WTO ทำให้ผู้กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของแต่ละรัฐต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

1. สถาบันกำกับดูแลโทรคมนาคมทั้งในระดับภายในประเทศ และระหว่างประเทศ จะต้องยอมรับเอากฎเกณฑ์ และเข้าสู่ตลาดการแข่งขันภายใต้กฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินการค้า หรือนโยบายของสถาบัน รวมทั้งในการเจรจา ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงในการดำเนินอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และควมมีประสิทธิภาพของความสามารถของสถาบันกำกับดูแลโทรคมนาคม

2. ในการบัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับในการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศสมาชิก WTO อาจเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล และผู้กำกับดูแล เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีที่เป็นไปภายใต้ GATS และภาคผนวกเรื่องการโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้กำกับดูแลจะต้องมีอำนาจกว้างขวาง ( Additional Power) และสามารถที่จะแก้ไขกฎเกณฑ์เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นใหม่ได้

3. พันธกรณีทั่วไป และหลักการของ GATS และความตกลงเฉพาะในตารางผูกพันของ GATS เกี่ยวกับข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Understanding (DSU)) จะมีผลกระทบอย่างมากต่อการทำงานขององค์กรกำกับดูแลของรัฐ กล่าวคือ หาก WTO

<sup>50</sup> Ibid., p.11

<sup>51</sup> Trade Agreements on Telecommunications: Regulatory Implications, Report of the Fifth Regulatory Colloquium, <http://www.itu.ch/pforum/trade-e.htm>, p.8

dispute panel ให้สอบทานการกระทำของผู้กำกับดูแลของรัฐ ในภายหลังจากนี้อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติของผู้กำกับดูแลของรัฐได้

4. ในระบอบของ WTO จะช่วยส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ ทั้งในด้านการขยายตัว และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางบริการโทรคมนาคม โดยลดการกำกับดูแลที่ไม่จำเป็น และตระหนักถึงผู้ลงทุน และความเสถียรของผู้ลงทุน หรือผู้ให้บริการ ที่ต้องการเข้าสู่ตลาดในประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งในการเข้าสู่ตลาดอาจต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และผลภายหลังการเจรจา ซึ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติในการกำกับดูแลในประเทศนั้นๆ (Rules of the Game) เมื่อหากรัฐบาลยอมรับขั้นตอน NGBT ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการสนับสนุน และการแข่งขัน และความเกี่ยวข้องกับอิสระ และเปิดกว้างในระดับประเทศ รวมทั้งในส่วนของขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

5. ผลสำเร็จในการเจรจาของ NGBT ทำให้ง่ายขึ้นในการเพิ่มประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์ และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมระดับโลก โดยเฉพาะในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือแผนการในการร่วมมือกัน (Strategic Alliances) ความสัมพันธ์ในความร่วมมือระหว่างประเทศของผู้ให้บริการของรัฐ (National Carriers) และกฎเกณฑ์ในการให้บริการ

6. ประเทศกำลังพัฒนาอาจต้องมีการวางแผนเพื่อเข้าสู่สถานการณ์รูปแบบเศรษฐกิจใหม่ที่เกิดขึ้นจากการเจรจาในการค้าโลก ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การเข้ารับประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของการเปิดการแข่งขันระหว่างประเทศในเรื่องการลงทุน การเปลี่ยนแปลง และการเข้าร่วมทุน รวมถึงข้อบัญญัติของผลประโยชน์ในการขยายตัวในบริการระหว่างประเทศ

- ขอมรับการให้เข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย เพื่อความก้าวหน้าของขั้นตอนการพัฒนา

- ทำให้เกิดการบรรลุผลอย่างกว้างขวางในการเข้าสู่ตลาดของการลงทุนของภาคเอกชนเพื่อการขยายตัว และเพื่อการพัฒนา

#### 4.2.3 รูปแบบขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมตามมาตรฐานของ ITU

จากการศึกษาของ ITU ในเรื่ององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้แบ่งแยกองค์กรกำกับดูแลเป็น 5 ประเภท ซึ่งรายละเอียดของแต่ละประเภทรวมทั้งโครงสร้างอำนาจหน้าที่จะเป็นอย่างไรนั้น จะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 5 แต่ประเด็นสำคัญประการหนึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวสามารถกล่าวโดยสรุปได้คือ แนวทางการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศจะเป็นอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์, ประเพณี, เศรษฐกิจ, สังคม, การเมือง และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศเป็นพื้นฐานในการสร้างนโยบาย ด้วยเหตุนี้ รูปแบบการกำกับ

ดูแลที่ใช้ได้อย่างเหมาะสมกับประเทศหนึ่ง อาจไม่เหมาะสมในการนำไปใช้กับอีกประเทศหนึ่ง โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามในการจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการกำกับดูแลนั้น จะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่การกำกับดูแลออกจากหน้าที่ในการให้บริการโทรคมนาคมเสมอ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะมีการแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวออกจากกัน<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> International Telecommunications Union, The Changing Role of Government in an Era of Deregulation, Report of the First Regulatory Colloquium 17-19 February, 1993.

### 4.3 หลักเกณฑ์ Negotiating Group on Basic Telecommunications (NGBT)

ตามข้อตกลง GATS รัฐสมาชิกผูกพันตนที่จะเปิดเสรีในภาคโทรคมนาคมที่เป็นบริการมูลค่าเพิ่ม (value-added services) แต่ไม่รวมถึงการเปิดเสรีในส่วนของโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ดังนั้นจึงเกิด Negotiating Group on Basic Telecommunications (NGBT) ซึ่งเป็นกลุ่มการเจรจาที่จัดตั้งขึ้นในกรอบของ WTO โดยเริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อเดือน เมษายน ค.ศ. 1994 เพื่อกำหนดให้มีการเจรจาในส่วนของโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน ในช่วงแรกที่จัดตั้งได้มีการกำหนดว่าการเจรจาจะต้องเสร็จสิ้นเมื่อ 30 เมษายน ค.ศ. 1996 แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาดังกล่าว การเจรจาก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ดังนั้นในเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 1996 จึงได้มีการจัดการเจรจาขึ้นอีกครั้งโดยใช้ชื่อว่า Group on Basic Telecommunications (GBT) ซึ่งการเจรจาในครั้งนี้ได้เสร็จสิ้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 โดยประเด็นสำคัญของการเจรจา คือ การเปิดเสรีทางการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน<sup>53</sup> และสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาภายใต้กรอบของ WTO สามารถหาข้อยุติในการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานได้ โดยในข้อตกลงของการเจรจาได้ครอบคลุมถึงบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานทุกชนิด<sup>54</sup>

ข้อตกลง NGBT แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

#### 4.3.1 หลักการเข้าสู่ตลาด (market access)

หลักการเข้าสู่ตลาดตามข้อตกลงนี้ ไม่เพียงแต่ยินยอมให้มีการให้บริการ (supply) โทรคมนาคมข้ามชาติเท่านั้น แต่ยังให้บริษัทต่างชาติสามารถให้บริการทางด้าน บริการโทรศัพท์-ห้องถิ่น, โทรศัพท์ทางไกลภายในประเทศ, โทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศ รวมถึงการให้บริการทางเสียงและข้อมูลทุกชนิดผ่านเครือข่ายภายในของรัฐได้ นอกจากนี้ผู้ให้บริการต่างชาติยังสามารถสร้างอุปกรณ์ต่างๆ (facilities) ของตนเองมาแข่งขันกับผู้ให้บริการภายในรัฐได้<sup>55</sup>

#### 4.3.2 การลงทุนจากต่างชาติ (foreign investment)

หลักการลงทุนจากต่างชาติตามข้อตกลงนี้ครอบคลุมถึงบริการที่บริษัทต่างชาติจะมาเป็นผู้ให้บริการ รวมทั้งบริษัทต่างชาติสามารถเข้าถือหุ้นในบริษัทของผู้ให้บริการภายในประเทศได้

<sup>53</sup> William J Drake and Eli M Noam, "The WTO deal on basic Telecommunications : Big bang or little whimper?," *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997) : 799-800.

<sup>54</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services," *Telecommunications Policy* 21 (July 1997) : p. 487.

<sup>55</sup> Ibid., p 487.



เมื่อข้อตกลงนี้มีผลใช้บังคับหมายถึงว่า 56 ประเทศได้อนุญาตให้ต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของหรือเข้าถือหุ้นในการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐได้ ซึ่งในจำนวนนี้ 18 ประเทศรวม สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ และเยอรมัน อนุญาตให้บริษัทต่างชาติเข้าถือหุ้นในบริษัทที่ให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศได้ถึง 100% ทั้งนี้ตั้งแต่ January 1998 เป็นต้นไป ส่วนในประเทศอื่น ๆ จะมีการอนุญาตในอีก 3-5 ปีข้างหน้า<sup>56</sup>

#### 4.3.3 หลักการกำกับดูแล (regulatory principle)

ประเทศที่เข้าร่วมเจรจา 65 ประเทศได้ยอมรับแนวทางการกำกับดูแล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าจะเกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมขึ้นในตลาดโทรคมนาคมของรัฐ ยกเว้น 5 ประเทศ ซึ่งรวมถึงสหรัฐอเมริกา, กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ที่ได้มีความตกลงให้ระบุนโยบายการกำกับดูแลไว้ใน Reference Paper<sup>57</sup> โดยเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลในประเด็นดังต่อไปนี้

1. มาตรการเพื่อการแข่งขัน (Competitive safeguard)
2. การเชื่อมต่อเครือข่าย (Interconnection)
3. การบริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (Universal service)
4. หลักการให้ใบอนุญาตที่สามารถหาได้ (public availability of licensing criteria)
5. องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่เป็นอิสระ (Independent regulators)
6. การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (allocation and use of scarce resources)

เนื่องจาก GBT เป็นการเจรจาที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กรอบของ WTO เพราะฉะนั้นหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และ หลักความโปร่งใส จึงเป็นหลักการพื้นฐานของ Reference Paper โดยเฉพาะ หลัก MFN ที่ต้องยึดเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องนำมาใช้กับทุกมาตรการ ยกเว้นว่ารัฐจะได้ออกเว้นหลัก MFN ไว้ในตารางข้อยกเว้น ซึ่งการนำหลักการไม่เลือกปฏิบัติมาปรับใช้ใน Reference Paper นั้นเป็นการนำมาใช้กับกับการเชื่อมต่อเครือข่ายกับผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้อื่น (dominant firm) มากกว่าที่จะเป็นเงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาด<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, supra., footnote 2, p 487.

<sup>57</sup> รายละเอียดของ Reference Paper อยู่ในภาคผนวก

<sup>58</sup> Lee Tuthill, "The GATS and new rules for regulators," *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997): 788.

จากความสำเร็จในการเจรจาของ NGBT ได้ทำให้ชุดอ่อนหลายประการของ GATS ได้ถูกขจัดออกไป ตามข้อตกลงในโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานดังกล่าวทำให้รัฐผูกพันตนที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลที่ระบุไว้ ซึ่งทำให้ความไม่แน่นอนในการกำกับดูแลของแต่ละรัฐน้อยลงไป จากข้อตกลงฉบับนี้มีผลทำให้มีการเปิดตลาดโทรคมนาคมถึง 90% ของรายได้จากการให้บริการ<sup>59</sup>

ข้อผูกพันในเรื่องของการเข้าสู่ตลาด และการลงทุนจากต่างชาติได้วางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดทางการค้าที่สำคัญ 3 ประการคือ หลัก MFN, หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ, และ หลักการเข้าสู่ตลาด จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้กรอบของการพัฒนาธุรกิจภาคโทรคมนาคมมีความมั่นคง และชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมระดับโลก<sup>60</sup> ซึ่งการจะเกิดการแข่งขันขึ้นภายในรัฐ และผู้ให้บริการจากต่างชาติสามารถเข้าสู่ตลาดได้นั้น รัฐจำเป็นต้องปฏิรูปหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในรัฐของตนใหม่ กรอบการกำกับดูแลสำหรับโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานของ NGBT มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1. มาตรการเพื่อการแข่งขัน (Competitive safeguard)

ในขณะที่การเจรจาครั้งนี้มีการห้ามการอุดหนุนข้ามภาค และกระบวนการที่เป็นการกีดกันการแข่งขันต่างๆ แต่ผู้ให้บริการของรัฐก็มิได้ถูกกำหนดให้ต้องมีการสร้างกระบวนการในทางบริหารที่แยกต่างหาก นอกจากนี้ข้อตกลงตาม WTO ไม่ได้มีการสร้างกรอบของการตั้งราคา ดังนั้นผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดยังคงสามารถคิดราคาได้สูงในตลาดที่ตนยังคงควบคุมอยู่ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่จึงยังสามารถมีวิธีปฏิบัติที่เป็นการกีดกันทางการค้าได้<sup>61</sup> ด้วยเหตุนี้ตาม Reference Paper จึงมีมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้อื่น (dominant firm) กระทำการที่เป็นการขัดขวางการแข่งขัน<sup>62</sup> ซึ่งการกระทำที่ถือเป็นการขัดขวางการแข่งขันได้ระบุไว้ใน Reference Paper, para 1.2

<sup>59</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, op.cit., p. 488.

<sup>60</sup> Ibid., p. 489.

<sup>61</sup> Ibid., p. 490.

<sup>62</sup> Lee Tuthill, "The GATS and new rules for regulators," *Telecommunications Policy* 21

## 2. การเชื่อมต่อเครือข่าย (Interconnection)

ตาม Reference Paper, para 2 : ประเด็นของการเชื่อมต่อเครือข่ายมีกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเฉพาะ คือ ในการเจรจาถึงวิธีการเชื่อมต่อต้องมีความโปร่งใส และผู้ให้บริการรายใหม่จะได้รับการอนุญาตให้เชื่อมต่อกับเครือข่ายสาธารณะภายใต้เงื่อนไขที่มีความยุติธรรม อย่างไรก็ตามไม่ได้มีกฎเกณฑ์เฉพาะว่า หลักการในการคิดราคาการเชื่อมต่อเป็นอย่างไร ด้วยเหตุนี้เพื่อเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติในการเชื่อมต่อเครือข่าย ผู้ให้บริการเครือข่ายจะต้องเปิดเผยข้อมูลทางด้านมาตรฐานทางเทคนิคด้วย<sup>63</sup>

## 3. หลักการบริการอย่างทั่วถึง (universal service)

ในหลักการนี้รัฐสมาชิกสามารถระบุถึงพันธกรณีใด ๆ ที่ต้องการให้เป็นไปตามหลักดังกล่าวแต่ทั้งนี้การระบุพันธกรณีเช่นนั้นจะต้องทำด้วยความโปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ<sup>64</sup> เพราะการวางเงื่อนไขบังคับก่อนทำให้รัฐสมาชิกสามารถกำหนดเงื่อนไขของ universal service ไว้อย่างเข้มงวด ซึ่งในประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญในกรอบการกำกับดูแล เนื่องจากในบทบัญญัติไม่มีการระบุถึงจำนวนของบริการ หรือไม่มีการระบุเรื่องการคิดราคาค่าบริการ และนอกจากนี้ยังไม่มีการระบุถึงจำนวนผู้ให้บริการที่จะให้บริการในเงื่อนไขของ universal service เอาไว้ ดังนั้นผู้กำกับดูแลของรัฐจึงอาจยับยั้งการเข้าสู่ตลาดของบริษัทต่างชาติได้โดยกำหนดให้บริษัทเหล่านั้นต้องให้บริการแบบ universal service ในราคาที่ต่ำมาก<sup>65</sup>

## 4. หลักการให้ใบอนุญาตที่สามารถหาได้ (public availability of licensing criteria)

ตาม Reference Paper ,para 4 ใน NGBT ได้ระบุให้กฎเกณฑ์การให้ใบอนุญาตของรัฐต้องมีความโปร่งใส โดยการต้องจัดพิมพ์ข้อมูลของหลักการให้ใบอนุญาต และสถานะ/เงื่อนไขของใบอนุญาตแต่ละรายการให้สาธารณะชนได้รับรู้<sup>66</sup> รวมทั้งต้องมีการแสดงผลในการที่ปฏิเสธผู้สมัครรายหนึ่งรายใดด้วย<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, op.cit., footnote 2, p.490.

<sup>64</sup> Reference Paper, para 3.

<sup>65</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, op.cit., footnote 2, p.490.

<sup>66</sup> Ibid., p 490.

<sup>67</sup> Lee Tuthill, "The GATS and new rules for regulators," Telecommunications Policy 21

#### 5. ผู้กำกับดูแลที่เป็นอิสระ (Independent regulator)

ตามประเด็นนี้จะเกี่ยวกับเรื่องของ องค์การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งตามบทบัญญัติแสดงให้เห็นว่าสมาชิกที่ลงนามในข้อตกลงทุกรัฐจะต้องจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใด ผู้กำกับดูแลที่เป็นอิสระนี้ เป็นส่วนสำคัญที่จะป้องกันความประพฤติที่มีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขันได้ ประเทศส่วนใหญ่ยังไม่มีผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจอย่างเต็มที่ ซึ่งการมีองค์การควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมนี้จะทำให้สามารถประกันได้ว่าจะเกิดการแข่งขันอย่างยุติธรรม<sup>68</sup> ใน Reference Paper นั้น รัฐที่ได้รับนิตราสารข้อผูกพันจะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่าง ผู้กำกับดูแลกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมออกจากกัน นอกจากนี้กระบวนการตัดสินใจของผู้กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องมีความเป็นกลางต่อผู้มีส่วนร่วมในตลาดทุกคน “impartial with respect to all market participants”<sup>69</sup>

#### 6. การจัดสรร และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Allocation and use of scarce resource)

ตามข้อตกลง GATS ไม่ได้มีการวางกรอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนแต่ใน Reference paper, para 6 ของ NGBT ระบุให้รัฐสมาชิกต้องมีวิธีการที่โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติในการจัดสรรและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตาม ในกรอบของการกำกับดูแลไม่ได้มีข้อห้ามในเรื่องการจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตจากผู้กำกับดูแล ดังนั้นจึงอาจทำให้รัฐอาจใช้ประเด็นนี้ในการขัดขวางการเข้าสู่ตลาดของบริษัทต่างชาติได้<sup>70</sup>

#### 4.3.4 ผลกระทบของ NGBT ต่อองค์การกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงในทางระหว่างประเทศวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมเอาไว้ก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเข้าสู่ตลาด (market access) แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะรับประกันได้ว่า ในทางปฏิบัติผู้ให้บริการต่างชาติจะสามารถเข้าสู่ตลาดในภาคโทรคมนาคมในประเทศใดประเทศหนึ่งได้อย่างเสรี ทั้งนี้เพราะนโยบายทางด้านโทรคมนาคมของแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า (trade distortion) เช่น การบิด

<sup>68</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, supra., footnote 2, p.490.

<sup>69</sup> Lee Tuthill “ The GATS and new rules for regulators,” *Telecommunications Policy* 21 (November/December 1997) : 789.

<sup>70</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, opcit., footnote 2, p.490.

เบื้องต้นด้านราคา<sup>71</sup> ดังนั้นความตกลงระหว่างประเทศที่ต้องการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดการให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นธรรม จะต้องวางหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมด้วย ด้วยเหตุนี้ในการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานจึงได้มีการวางหลักเกณฑ์การกำกับดูแลขั้นพื้นฐานไว้ใน Reference Paper ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม<sup>72</sup> ที่หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่สำคัญได้แก่หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

#### 1. การเชื่อมต่อเครือข่าย (Interconnection)

ในอดีตที่ผ่านมา เหตุผลที่รัฐมักใช้เป็นข้ออ้างในการผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวนั้นคือ การให้บริการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ และต้องการการประหยัดจากขนาด (Economies of scale) แต่จากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีในปัจจุบัน ทำให้เศรษฐกิจที่อยู่บนพื้นฐานของการผูกขาดโดยธรรมชาติเริ่มเป็นที่ถกเถียงกัน เพราะบางประเทศเห็นว่าการให้บริการโทรคมนาคมควรเปิดให้มีการแข่งขันได้ แต่ในขณะที่บางประเทศเห็นว่าการให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นยังคงต้องมีการผูกขาด อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีจะทำให้บางประเทศมีการเปิดเสรีตลาดการให้บริการโทรคมนาคมได้บางส่วนก็ตาม แต่ผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้อื่น (dominant carriers) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐก็ยังคงเป็นต่อคู่แข่งรายอื่น เพราะว่า ผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เข้ามาใหม่ยังคงต้องเชื่อมต่อเครือข่ายของตนกับเครือข่ายของผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของเครือข่าย (incumbent) และในทางกลับกันผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของเครือข่ายก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะต้องให้ผู้แข่งขันรายอื่นมาเชื่อมต่อกับเครือข่ายของตน<sup>73</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการขบวนกรกำกับดูแลเพื่อที่จะให้การเชื่อมต่อเครือข่ายของผู้ให้บริการรายอื่นกับผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นเป็นไปอย่างไม่มี การเลือกปฏิบัติ มิเช่นนั้นผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของเครือข่ายอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่นซึ่งทำให้ ผู้บริโภค, นักลงทุนต่างชาติ รวมทั้งผู้แข่งขันภายในประเทศต้องสูญเสียประโยชน์

ดังนั้นหลักความโปร่งใสจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในการที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม และความเท่าเทียมกันในการ

<sup>71</sup> Markus Fredebeul - Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO discipline : An assessment of the WTO agreement on telecommunication services," *Telecommunications Policy* 21 (July 1997) : 480.

<sup>72</sup> WTO, Background Notes on the WTO Negotiations on Basic Telecommunications, 22 Feb 1996, [http://www.inicc.org/wto/Whats\\_new/ta3-tlf.html](http://www.inicc.org/wto/Whats_new/ta3-tlf.html).

<sup>73</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, supra., footnote 2, p.4S1.

เชื่อมต่อเครือข่าย ซึ่งหลักการที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อเครือข่ายเหล่านี้ได้มีการระบุไว้ในข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อที่จะสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนได้ว่า ผู้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะไม่เข้าข้างผู้ให้บริการภายในรัฐของตน อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มีอยู่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมขึ้นในภาคการให้บริการโทรคมนาคม เพราะผู้ให้บริการจำนวนมากไม่ได้มีเครือข่ายเป็นของตนเอง ด้วยเหตุนี้เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าใช้เครือข่ายสาธารณะรวมทั้งหลักเกณฑ์การคิดค่าบริการจำเป็นที่จะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส<sup>74</sup>

## 2. มาตรการเพื่อการแข่งขัน (Competitive safeguards)

แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ได้มีการเปิดตลาดโทรคมนาคมไปแล้วบางส่วน แต่ผู้ให้บริการของรัฐจำนวนมากก็ยังคงเป็นผู้ที่ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมในบางรายการ เช่น เกือบทุกประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ได้สงวนการให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นให้กับผู้ให้บริการรายใหญ่ของรัฐตน หรือแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้สงวนการให้บริการโทรศัพท์ท้องถิ่นให้กับผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดคือ AT&T<sup>75</sup> ซึ่งการที่ยังคงให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ของรัฐตนเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมในบางรายการได้นี้อาจทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดนำกำไรในภาคบริการที่ตนผูกขาด มาสนับสนุนการให้บริการที่มีการแข่งขัน (cross-subsidization)<sup>76</sup> ดังนั้นเพื่อที่จะป้องกันการกระทำที่เป็นการต่อต้านการแข่งขันในตลาดการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลอำนาจของผู้ให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นของรัฐ นอกจากนี้กรอบของการค้าจะต้องกล่าวถึงหลักการที่ว่าองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจะต้องมีความเป็นกลางในการตรวจสอบหลักเกณฑ์ที่ ผู้ให้บริการที่มีฐานะเหนือผู้อื่นใช้ในการกำหนดค่าบริการสำหรับการบริการที่มีการผูกขาด

ด้วยเหตุนี้ปัจจัยสำคัญในการสร้างการแข่งขันให้เกิดขึ้นในตลาดได้นั้นจะต้องมีการแบ่งแยกโครงสร้างที่ชัดเจนระหว่างบริการที่ให้อยู่บนพื้นฐานของการแข่งขัน และบริการที่ให้อยู่บนพื้นฐานของการผูกขาด ซึ่งปัญหาของการอุดหนุนข้ามภาคไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในการให้บริการภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังสามารถเกิดขึ้นได้ในทางระหว่างประเทศเมื่อผู้ที่ผูกขาดการให้บริการนำรายได้ หรือผลกำไรจากการผูกขาดการให้บริการในตลาดภายในของรัฐ ไปอุดหนุนการให้บริการโทรคมนาคมที่มีการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้สวัสดิการ

<sup>74</sup> Ibid., p. 481.

<sup>75</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, *supra.*, footnote 2, p. 481.

<sup>76</sup> Stephen Breyer, *Regulation and Its Reform* (London: Harvard University Press, 1982), p. 156.

ของตลาดภายในของรัฐสูญเสียไปเท่านั้น แต่ยังทำให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าบริการโทรคมนาคมที่แพงขึ้น<sup>77</sup>

### 3. การให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ (Universal Services)

ถึงแม้ว่าทุกประเทศจะเห็นชอบในหลักการที่ว่า การให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานจะต้องให้อย่างทั่วถึง และภายใต้เงื่อนไขเดียวกันตลอดทั่วอาณาเขตที่ให้บริการ แต่มุมมองในการที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความแตกต่างกัน เพราะในการเปิดเสรีตลาดการให้บริการโทรคมนาคมถ้าหากไม่มีพันธกรณีที่ต้องให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ ระบุไว้ก็ไม่สามารถที่จะประกันได้ว่า จะเกิดการให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานทั่วทั้งพื้นที่ภายใต้การปฏิบัติต่อผู้รับบริการทางด้านราคาอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากผู้ให้บริการต่างก็ต้องการที่จะให้บริการในภาคหรือในพื้นที่ที่จะได้กำไรมาก หรือที่เรียกว่าเกิดสถานะ cream skimming<sup>78</sup> ดังนั้นหลักเรื่อง universal service จะต้องระบุไว้ในหลักการกำกับดูแลโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม พันธกรณีของการให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ให้บริการรายอื่น เพราะหลักการ universal service ใช้เพื่อปกป้องผู้ให้บริการภายในประเทศจากผู้ให้บริการต่างประเทศ ซึ่งผลกระทบของพันธกรณี universal service ที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ<sup>79</sup> ได้แก่

1. ขอบเขตของการให้บริการซึ่งจะต้องให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่
2. ราคาของการให้บริการ
3. จำนวนผู้ให้บริการที่มีพันธกรณีจะต้องให้บริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่
4. ต้นทุนที่จะนำมาลงทุนเพื่อให้บริการอย่างทั่วถึง

ในข้อตกลงระหว่างประเทศเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมนั้นจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ไว้ในพันธกรณีของการให้บริการโทรคมนาคมของรัฐ นอกเหนือจากประเด็นดังที่กล่าวมาแล้วในการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานยังได้วางหลักเกณฑ์อื่น ๆ ในการกำกับดูแลไว้ด้วยคือ การจัดพิมพ์กระบวนการให้อนุญาต , การแบ่งแยกหน้าที่

<sup>77</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, "Telecommunications and WTO disciplines : An assessment of the WTO agreement on Telecommunication services," Telecommunications Policy 21 No.6 (1997) : 482.

<sup>78</sup> Asia-Pacific Telecommunity, Handbook on Competitive Activities, (October 1994), p.32.

<sup>79</sup> Markus Fredebeul-Krein and Andreas Freytag, supra., footnote 2, p.482.

ระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้ให้บริการ , การจัดสรรทรัพยากรที่หายากต้องเป็นไปตามหลักความโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ

หลักการกำกับดูแลในประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นหลักที่รัฐมักใช้ในการเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการต่างชาติ เช่น ประเทศเยอรมัน ในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการนั้นขึ้นอยู่กับ การพิจารณาโดยการชั่งน้ำหนักทางด้านการเงิน,เทคนิค และนโยบายของแต่ละบริษัทที่เข้ารับการคัดเลือก ซึ่งวิธีการในการคัดเลือกแบบนี้ถือว่าไม่มีความโปร่งใสและเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่เป็นอัตวิสัย ไม่สามารถพิสูจน์ได้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของแต่ละบุคคล ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์กำกับดูแลที่เป็นอิสระ เพื่อที่จะให้นักลงทุนมั่นใจได้ว่าจะเกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

โดยสรุป ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมจำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการระหว่างประเทศที่วางหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเพื่อที่เป็นหลักประกันว่าองค์กรกำกับดูแลของรัฐจะไม่เข้าข้างผู้ให้บริการของรัฐมากกว่าผู้ให้บริการต่างชาติ

ประเทศไทยได้เข้าร่วมในการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน โดยเริ่มแรกนั้นได้เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ยังไม่มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ต่อมาไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีของการเจรจาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานในรอบของ Singapore Conference ซึ่งไทยได้ยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับเงื่อนไขการผูกพันและกำหนดเวลาที่จะให้มีการเปิดเสรีในการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมพื้นฐานต่อ WTO โดยข้อเสนอดังกล่าวมีเงื่อนไขที่ประเทศจะดำเนินการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมภายในประเทศในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งหมายถึงว่าก่อนปี พ.ศ. 2549ประเทศไทยยังคงดำเนินการใด ๆ ในเรื่องกิจการโทรคมนาคมที่นอกเหนือจากการเปิดเสรีได้