



บทที่ 1

บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการให้บริการโทรคมนาคม เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่สังคมกำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคสังคมสารสนเทศ (information society) และในขณะเดียวกันความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม เศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งความได้เปรียบเปรียบเทียบ (comparative advantage) ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือความได้เปรียบที่อยู่บนพื้นฐานของค่าแรงงานที่ต่ำกว่ากำลังจะหมดความหมายลงไป ในขณะที่ความได้เปรียบเปรียบเทียบจากการมีเทคโนโลยีและระบบการสื่อสารข้อมูลที่ดีจะมีความสำคัญยิ่งขึ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดที่มีต่อระบบการให้บริการโทรคมนาคม การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดดังกล่าว ล้วนแต่เป็นแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ควบคุม กำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม

ในหลาย ๆ ประเทศบทบาทของรัฐ (โดยผ่านกฎหมาย) เริ่มเปลี่ยนแปลงโดยยอมให้การให้บริการโทรคมนาคมเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากอดีต เช่น เปลี่ยนจากสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ใช้สาธารณะ (public) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ (provider) และผู้รับบริการ (user) เปลี่ยนบทบาทของรัฐจากฐานะผู้ให้บริการ (provider) เป็นผู้กำกับดูแล (regulator) และหรือยอมให้มีผู้ให้บริการหลายราย (multiple provider) โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์แก่ผู้บริโภค (consumer)

และรักษาสมดุลย์ของผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ

เนื่องจากแต่เดิมนั้นแนวความคิดเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection) ไม่ได้นำมาปรับใช้กับการให้บริการโทรคมนาคม เพราะรัฐมักจะปกป้องผลประโยชน์สาธารณะด้วยการเข้าไปดำเนินกิจการเสียเองโดยผ่านกฎหมายที่ให้การผูกขาด (monopoly) แต่เมื่อความสัมพันธ์และสถานะของความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมได้พัฒนารูปแบบ (redefine) ไป รัฐจึงมักจะต้องพิจารณาแนวความคิดและบรรทัดฐาน (criteria) ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของแนวความคิดและบรรทัดฐานนั้นใหม่อีกครั้งด้วยเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการรักษาและแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากให้บริการโทรคมนาคม

แนวความคิดและบรรทัดฐาน (criteria) ใหม่ที่นำมาใช้กับภาคการให้บริการโทรคมนาคมโดยพื้นฐานแล้วคือ การนำระบบกลไกตลาดเข้ามาใช้ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น อันส่งผลพวงต่าง ๆ ที่ติดตามมาคือ มีผู้เล่น (player) ในภาคการให้บริการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้น เกิดการแข่งขัน (competition) ในหมู่ผู้ให้บริการมากขึ้นและที่สำคัญคือ การลดกฎเกณฑ์ (deregulation) ที่ควบคุมการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการบรรลุเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

แนวโน้มที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งต่อโครงสร้างของการให้บริการโทรคมนาคม คือการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ควบคุมกำกับดูแล (regulator) และผู้ให้บริการ (provider) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ในนโยบายการสื่อสารโทรคมนาคมแห่งชาติ

กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคมของไทยในปัจจุบัน คือ พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งมีโครงสร้าง แนวความคิด และการจัดลำดับความสำคัญของแนวความคิดที่วางอยู่บนรากฐานของสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีในอดีต ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างของกฎหมายที่เน้นความมั่นคงของรัฐ (national security) การผูกขาดการประกอบการให้บริการโดยรัฐ (state monopoly) นอกจากนี้หากกล่าวถึงในส่วนของเนื้อหาสาระ (substantive provisions) ของกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่เน้นแต่เพียงการผูกขาดอำนาจของรัฐและรัฐจะมอบอำนาจดังกล่าวให้ใครทำอะไรแค่นั้น มิได้มีการกล่าวถึงการควบคุมคุณภาพและการใช้อำนาจในการให้บริการแต่อย่างใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า

ประเทศไทยยังคงไม่มีกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ (Public Telecommunication Law)

จากการที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมแก่สาธารณะ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น มีผลทำให้ประเทศไทยขาดแคลนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญ ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคม เช่น การเชื่อมต่อ คุณภาพของการให้บริการ การควบคุมราคา

ลักษณะที่สำคัญของ โครงสร้างระบบการให้บริการโทรคมนาคมของไทยอีกประการหนึ่ง คือ ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการและผู้กำกับดูแล ผู้ประกอบการจะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลเองด้วย ซึ่งมีผลทำให้เกิดความขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) อันนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการต่าง ๆ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศได้ขยายตัวในอัตราที่สูงมากและต้องพึ่งพาการส่งออกมากขึ้น อันส่งผลให้เกิดความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยเฉพาะการให้บริการโทรคมนาคมทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ (quality and quantity) การปรับปรุงขยายเครือข่ายของภาครัฐบาลก็ไม่สามารถทำได้เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากความจำกัดทางด้านงบประมาณและกฎเกณฑ์ที่จุกจิก ไม่ยืดหยุ่น แต่ก็มีความพยายามที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการประกอบกิจการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อทดแทนความไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นสูงขึ้นของภาครัฐบาลได้ แต่แนวความคิดดังกล่าวก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จดังที่ตั้งใจไว้ เพราะติดขัดกับข้อกำหนดที่วางไว้ใน พ.ร.บ. โทรเลขและโทรศัพท์ 2477 ซึ่งสงวนสิทธิในการให้บริการโทรคมนาคมไว้ให้แก่รัฐแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นการเข้ามามีมีส่วนร่วมของเอกชนในการให้บริการโทรคมนาคมจึงออกมาในรูปแบบของสัญญา BTO (Build, Transfer, Operate) อันเป็นการเพิ่มต้นทุนในการประกอบการ (transaction cost) แก่ผู้ประกอบการเอกชนและส่งผลให้ผู้บริโภคต้องแบกรับภาระดังกล่าวไว้ โดยผ่านอัตราค่าบริการที่สูงเกินความจำเป็น

ทางด้านสังคมการให้บริการโทรคมนาคมดังกล่าวยังจัดว่าเป็นบริการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของสังคมอีกด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้บริการที่ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ (universal service) ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ทางไกลความเจริญหรือในเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่าง

ความเลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้กลไกตลาดไม่สามารถก่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับหรือกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจงให้วัตถุประสงค์ทางสังคมสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้โดยไม่ขัดกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในภาคการให้บริการโทรคมนาคม

นอกจากแรงผลักดันที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ก็มี ส่วนสำคัญในฐานะเป็นแรงผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบโครงสร้างการโทรคมนาคมของประเทศไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) ซึ่งประเทศไทยจะต้องผูกพันแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในประเทศให้เป็นไปตามพันธกรณีเฉพาะ (Specific Commitments) ที่ประเทศได้ทำเอาไว้ในตารางแสดงพันธกรณีเฉพาะ (Schedule of Commitment)

แรงผลักดันที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ ในทางที่จะเปิดเสรีต่อการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้น

จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดแนวโน้มที่จะแก้ไขร่างกฎหมายโทรคมนาคมของประเทศไทยใหม่อยู่ตลอดเวลา ตลอดจนมีการศึกษาและวิจัยรูปแบบแนวทางของกฎหมายโทรคมนาคมโดยหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบแนวทางของการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี เพื่อผลประโยชน์ของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร โดยการศึกษาจะเน้นถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างกฎระเบียบที่ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางและกรอบแนวความคิดกฎหมายการ

ให้บริการโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศไทยในปัจจุบัน

### 1.3 วิธีการศึกษาวิจัยและขอบเขตการศึกษาวิจัย

#### ก. วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร ( documentary research ) ในลักษณะการวิจัยเชิงสหสาขา ( multidisciplinary research ) กล่าวคือเป็นการศึกษาวิจัย โดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทความและเอกสารต่าง ๆ ทางด้านนิติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ หรือกฎหมายของประเทศไทย

#### ข. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาความเปลี่ยนแปลงของแนวความคิด บรรทัดฐาน และวิธีการของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมซึ่งได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจัยต่าง ๆ ในปัจจุบัน โดยพิจารณาถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และศึกษาเปรียบเทียบหลักกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ที่ปรากฏในหนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ จะไม่วิเคราะห์ไปถึงแผนแม่บทการพัฒนา กิจการโทรคมนาคม ของกระทรวงคมนาคมที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับรองเมื่อเดือนเมษายน 2538 เนื่องจากแผนแม่บทดังกล่าวได้เกิดขึ้นหลังจากที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์นี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นผู้เขียนจึงขอกล่าวรายละเอียดของแผนแม่บทแต่โดยสังเขปเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยต่อไปเท่านั้น

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1. ทำให้ทราบถึงกรอบแนวความคิดกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคม ตลอดจนบทบาทของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นกฎหมายเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง
2. ทำให้ทราบถึงโครงสร้าง แนวความคิด บรรทัดฐาน และวิธีการที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมในอดีต
3. ทำให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนทราบถึงปัญหา และอุปสรรคของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่วางอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิด และวิธีการในอดีต
4. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและกฎระเบียบที่ใช้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
5. ทำให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของแนวความคิด บรรทัดฐาน และวิธีการของกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันซึ่งได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจัยต่าง ๆ ในปัจจุบัน
6. ทำให้ทราบถึงวิธีการที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ในกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม
7. ทำให้ทราบถึงตัวแบบกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในปัจจุบัน
8. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยที่มีในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร
9. ทำให้ทราบถึงแนวทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย