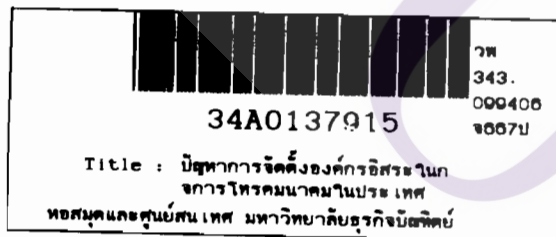




ปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย

นายจุลวัชร พันผล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

วิทยาศาสตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

พ.ศ. 2543

ห้องค้นคว้าบัณฑิตวิทยาลัย

**Problems Concerning the Establishment of the Independent Administrative
Body for Telecommunication Affairs in Thailand**

Mr. Jullawat Phuenphol

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2000

เลขทะเบียน.....	0137915
วันลงทะเบียน.....	17. ส.ค. 2543
เลขเรียกหนังสือ.....	กท 343. 000406 ก6เมป ก4



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ บัณฑิตการจ้ดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย

โดย นายจุลวัชร พันผล

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คร.สรจักร เกษมสุวรรณ

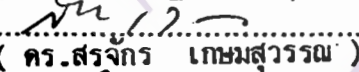
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ.ดร.วิษณุ วรรณุญ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว



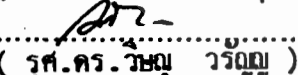
(ศ.ดร.ไพฑูริย์ พัทธมกุล)

ประธานกรรมการ / ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย



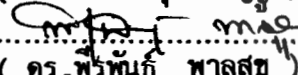
(คร.สรจักร เกษมสุวรรณ)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(รศ.ดร.วิษณุ วรรณุญ)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม



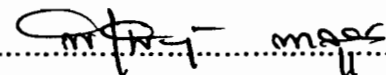
(ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการ

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว



(ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔3

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย
ชื่อนักศึกษา	นายจุลวัชร พันผล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.สรจักร เกษมสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ.ดร.วิษณุ วัลญญู
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2542

บทคัดย่อ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 วรรคสอง ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งทั้งรัฐบาล รัฐสภา และประชาชน ได้ให้ความสนใจในกฎหมายดังกล่าวว่าจะสามารถจัดตั้งองค์กรอิสระที่เข้ามาแก้ไขปัญหากิจการโทรคมนาคมที่มีปัญหาอยู่ในขณะนี้ได้อย่างไร

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษานี้ ก็เพื่อศึกษาถึงการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ว่ามี ปัญหาและข้อบกพร่องในทางกฎหมายอย่างไรบ้าง

จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยยังมีปัญหาในเรื่อง รูปแบบองค์กรที่ยังไม่เหมาะสม หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรที่ยังไม่สมบูรณ์ อำนาจหน้าที่ที่ยังไม่ครอบคลุมภารกิจขององค์กร หน่วยธุรกิจขององค์กรที่อาจมีปัญหาด้านบริหารงานบุคคลและงบประมาณ และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นในเรื่องการตรวจสอบความชอบธรรมทางด้านกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1. ควรมีการปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกั้นดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
2. ควรมีการตรากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม
3. ควรเร่งรัดในการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม



Thesis Title **Problems Concerning the Establishment of the Independent
Administrative Body for Telecommunication Affairs in Thailand**

Name **Mr. Jullawat Phuenphol**

Thesis Advisor **Dr. Sarajak Kasemsuvan**

C0-Thesis Advisor **Assoc. Prof. Dr. Visanu Varunyu**

Department **Law**

Academic Year **1999**

Abstract

Since the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 section 40 clause 2 provided that it shall have an independent administrative body for allocating radio frequencies and controlling enterprises of radio and television broadcastings, and telecommunication affairs in accordance with the ordained laws, the Royal Thai Government, the Parliament, and the people of Thailand had been interested to know that whether the act concerned could initiate the establishment of any independent administrative body for accomplishing that purposes.

The main objective of this study is to reveal whether there were any legal problems or faults in the Independent Administrative Body for Allocating Radio Frequencies and Controlling Radio and Television Broadcastings and Telecommunication Affairs Act B.E. 2543.

The findings revealed that the legal problems in the establishment of the independent administrative body for telecommunication affairs in Thailand were the unsuitable form, the imperfect security for the freedom, and the unswept authority of such organization. Furthermore, the administrative unit of such independent administrative body could have personnel and budget problems as well as the relationships with the other

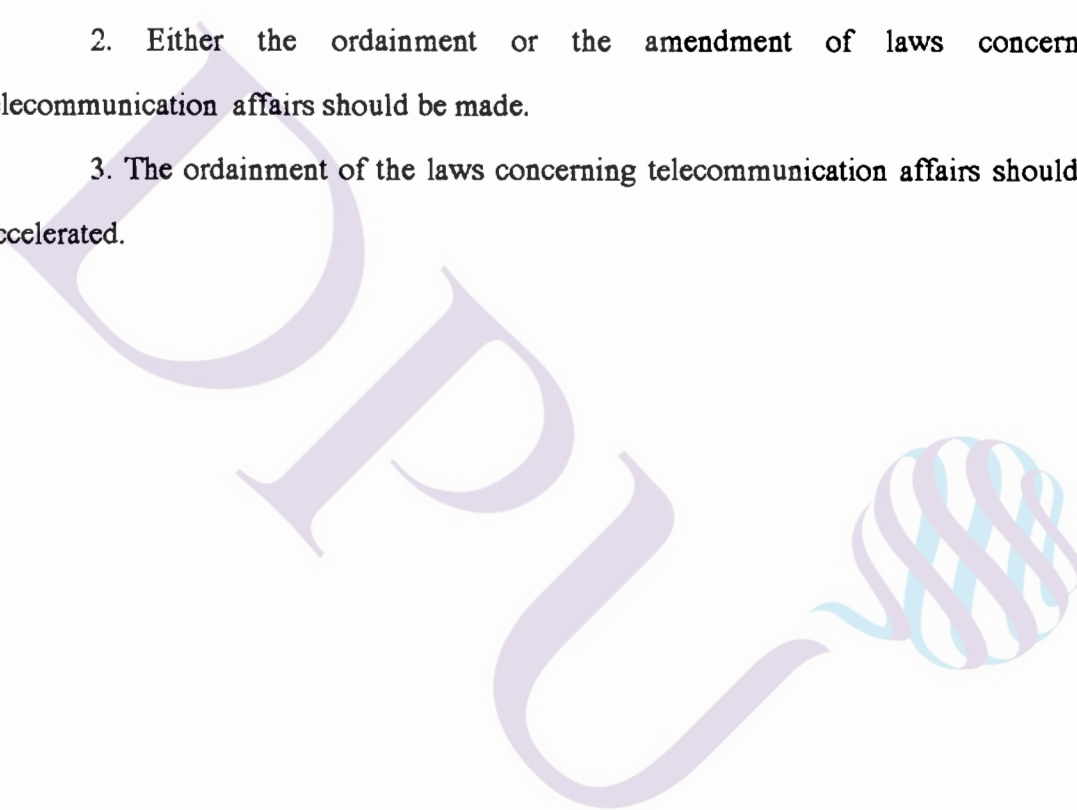
organizations could become problems because of the non constat of the legal authority in legitimate sanction or inspection made by the other organizations.

Therefore, to solve such legal problems and faults, the solutions were suggested as follows:

1. The substance of the Independent Administrative Body for Allocating Radio Frequencies and Controlling Radio and Television Broadcastings and Telecommunication Affairs Act B.E. 2543 should be revised.

2. Either the ordainment or the amendment of laws concerning telecommunication affairs should be made.

3. The ordainment of the laws concerning telecommunication affairs should be accelerated.




กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ท่านอาจารย์พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ให้ความเมตตาขจัดปัญหาต่าง ๆ แม้จะหนักหนาสาหัส ท่านก็ช่วยลุล่วงไปด้วยดี ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ให้ความกรุณาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณุญ ที่ช่วยชี้แนะในปัญหาและแนะนำข้อมูล และท่านอาจารย์ ดร. สรจักร เกษมสุวรรณ ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกท่านที่ให้กำลังใจ โดยเฉพาะท่านสมโภช อ่องจันทร์ ที่ช่วยเหลือในการค้นคว้าข้อมูล

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณและยกความดีทั้งหมด ให้แก่บุคคลที่กล่าวข้างต้น ส่วนข้อบกพร่องทั้งหลาย ผู้เขียนขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จุลวัชร พันผล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 ความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคมและลักษณะทั่วไปของกฎหมายโทรคมนาคมในประเทศไทย	
2.1 ความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคม.....	7
2.2 การไปรษณีย์โทรเลข.....	8
2.3 การโทรศัพท์	12
2.4 การสื่อสารแห่งประเทศไทย	17
2.5 ลักษณะทั่วไปของกฎหมายโทรคมนาคม	18
3 แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตั้งมีองค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม.....	23

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3	3.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่.....	23
	3.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม.....	24
	3.1.2.1 สาเหตุที่ต้องมีการกำกับดูแล.....	24
	3.1.2.2 สิ่งที่ต้องกำกับดูแล	26
	3.1.2.3 วิธีการกำกับดูแล.....	27
	3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรของรัฐ.....	28
	3.2.1 องค์กรราชการ.....	28
	3.2.2 รัฐวิสาหกิจ	35
	3.2.3 องค์กรมหาชน.....	40
	3.2.4 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	44
	3.3 การจัดรูปแบบองค์กรในการควบคุมกำกับดูแล กิจการ โทรคมนาคม.....	57
	3.3.1 องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่ตั้งขึ้น ภายในกระทรวงของรัฐบาล	57
	3.3.2 องค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระ.....	58
	3.3.3 องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่.....	60
	3.3.4 องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่เป็นส่วนหนึ่งภายในหน่วยงาน ของรัฐที่ผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม.....	60
	3.3.5 องค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม ที่ไม่มีรูปแบบเฉพาะตัว.....	61
	3.4 โครงสร้างองค์กรในการบริหารกิจการ โทรคมนาคม ในต่างประเทศ	62
	3.4.1 สวิตเซอร์แลนด์.....	62
	3.4.2 ฟินแลนด์.....	63

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
3	3.4.3 ออสเตรเลีย	64
	3.4.4 แคนาดา.....	65
	3.4.5 ญี่ปุ่น.....	66
	3.4.6 เกาหลี.....	67
	3.4.7 นอร์เวย์.....	68
	3.4.8 ฝรั่งเศส.....	70
	3.4.9 สิงคโปร์.....	71
4	สภาพปัญหากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย	
	4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม.....	73
	4.1.1 ปัญหาความขาดแคลน.....	74
	4.1.2 ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขัน และติดต่อกับต่างประเทศ	76
	4.1.3 ปัญหาเรื่องอัตราค่าใช้บริการ และความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ.....	77
	4.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายโทรคมนาคม.....	78
	4.2.1 ลักษณะกฎหมายโทรคมนาคม.....	78
	4.2.1.1 บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของ กฎหมายโทรคมนาคม.....	78
	4.2.1.2 หลักเกณฑ์และกฎหมายพื้นฐานของรัฐ.....	80
	(1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	80
	(2) แนวนโยบายแห่งรัฐ.....	84
	4.2.2. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรกำกับดูแลและ ประกอบกิจการโทรคมนาคม.....	86

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4	4.2.2.1. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแล โทรคมนาคม.....	87
	(1)พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477	87
	(2)พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498.....	89
	4.2.2.2 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โทรคมนาคม.....	91
	(1)พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497	91
	(2)พระราชบัญญัติการสื่อสาร แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519	92
	4.2.3 สภาพปัญหาของกฎหมายโทรคมนาคม.....	94
	4.2.3.1 ปัญหาการขาดเอกภาพ.....	94
	4.2.3.2 ปัญหาการผูกขาด.....	95
	(1) การตีความการร่วมทุนระหว่างองค์กรของรัฐ กับบริษัทเอกชน	95
	(2) การตีความคำว่า “เพื่อใช้เอง” ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477	97
	(3) ความพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้วิธี BTO ...	98
	4.2.3.3 ปัญหาความยุ่งยากและความล่าช้าในการ เข้าร่วมทุนกับรัฐของภาคเอกชน.....	99

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 4.3 สภาพปัญหาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม	100
4.3.1 องค์การกำกับดูแลกับองค์กรประกอบการเป็นองค์กร เดียวกัน.....	100
4.3.2 หลักเกณฑ์การกำกับดูแล	103
4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับกิจการโทรคมนาคม.....	106
4.4.1 แนวความคิดที่ก่อให้เกิดการปรับปรุงกฎหมาย โทรคมนาคม	106
4.4.1.1 แนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรี.....	107
1) การกึ่งพื้นฐานของรัฐ	110
2) การกึ่งลำดับรองของรัฐ	110
2.1) การกึ่งทางสังคมและวัฒนธรรม.....	111
2.2) การกึ่งทางเศรษฐกิจ.....	111
4.4.1.2 แนวความคิดของกฎหมายโทรคมนาคมโลก.....	116
4.4.2 แนวความคิดที่ก่อให้เกิดบทบัญญัติมาตรา 40 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	117
4.4.2.1 หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	118
4.4.2.2 ขจัดปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ.....	119
4.4.3 เจตนารมณ์ของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	119
4.4.3.1 เจตนารมณ์ตามวรรคหนึ่ง.....	120
4.4.3.2 เจตนารมณ์ตามวรรคสอง.....	120
4.4.3.3 เจตนารมณ์ตามวรรคสาม.....	122

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5 ปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย	
5.1 รูปแบบขององค์กร.....	125
5.2 โครงสร้างองค์กร	146
5.2.1 องค์ประกอบ.....	147
5.2.1.1 จำนวนคณะกรรมการและจำนวนกรรมการ ในคณะกรรมการ	147
5.2.1.2 ประเภทของคณะกรรมการ	148
5.2.2 คุณสมบัติของกรรมการ.....	150
5.2.3 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ.....	153
5.2.4 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง	158
5.2.5 การพ้นจากตำแหน่ง	159
5.3 อำนาจหน้าที่.....	161
5.3.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม	161
5.3.2 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกิจการ โทรคมนาคม.....	170
5.3.3 อำนาจหน้าที่ในการออกกระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต	171
5.3.4 อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง	172
5.4 หน่วยธุรการขององค์กร	173
5.4.1 ความเป็นอิสระของหน่วยธุรการ.....	173
5.4.2 ความเป็นอิสระจากรัฐบาล	174
5.4.3 ความเป็นอิสระจากคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ.....	175

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
5		
	5.4.4 การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ.....	176
	5.4.5 การบริหารเรื่องรายได้.....	178
	5.4.6 การควบคุม	179
	5.4.7 การควบคุมการเงินจากหน่วยงานภายนอก.....	180
	5.5 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา.....	181
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
	6.1 บทสรุป.....	183
	6.2 ข้อเสนอแนะ.....	188
	บรรณานุกรม.....	193
	ภาคผนวก	203
	ประวัติผู้เขียน.....	237

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่จำเป็นต้องใช้ระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว มีบริการที่หลากหลายและยืดหยุ่นได้ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า การบริการต่าง ๆ โดยส่งผ่านระบบการให้บริการทางโทรคมนาคม เช่น การให้บริการธนาคาร การติดต่อซื้อขาย และการท่องเที่ยว เป็นต้น

วิวัฒนาการด้านเทคโนโลยีทางการสื่อสารโทรคมนาคมของโลกในปัจจุบันได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และมีนวัตกรรม (Innovation) ใหม่ ๆ เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ วิทยุติดตามตัว และโทรสาร เป็นต้น ที่สามารถสนองต่อความต้องการของสังคมในยุคข่าวสารข้อมูล (Information Age) ถูกประดิษฐ์เปลี่ยนแปลง นำเข้ามาใช้และพัฒนาให้ดีขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งจะเห็นว่าในปัจจุบันมีเครื่องมือและระบบการสื่อสารที่ทันสมัย เช่น การสื่อสารโทรคมนาคมผ่านดาวเทียม เป็นต้น ทำให้มนุษย์สามารถสื่อสารถึงกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹

ปัจจุบัน ทุกภูมิภาคของโลกต่างตระหนักถึงความสำคัญของความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทั้งในทางกว้างและทางลึกที่นำเสนอผ่านสื่อทุกประเภท จะเห็นได้ว่าการประกาศนโยบายการพัฒนาประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาดังมุ่งเน้นเป้าหมายในการพัฒนาเพื่อให้เกิดเครือข่ายและการเชื่อมโยงเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งภายในและระหว่างประเทศ รวมทั้งมีการพัฒนา

¹ประมะ สตะเวทิน. หลักนิเทศศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนภาพพิมพ์ จำกัด, 2533 หน้า 18.

คอมพิวเตอร์ (Computer System) ทั้งฮาร์ดแวร์ (Hardware) และซอฟต์แวร์ (Software) เพื่อตอบสนองการให้บริการในลักษณะหลายสื่อ ตลอดจนมีการคิดค้นพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการสื่อสารโทรคมนาคม นอกจากนั้น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ก็ได้พยายามแสวงหาแนวทางอันเป็นข้อตกลงร่วมกันในการเปิดเสรีทางด้านการตลาดอุตสาหกรรมการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างประเทศสมาชิก และเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคการสื่อสารโทรคมนาคมในทุกภูมิภาคของโลกสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้อย่างเสรี ทั้งในด้านการผลิต การตลาดและการให้บริการ²

จากความพยายามของนานาประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ในอันที่จะสนับสนุนการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก ภายใต้ระบบการค้าเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) ทำให้การซื้อขาย การหลั่งไหลและการกระจายของสินค้าเป็นไปเสมือนปราศจากพรมแดน ซึ่งนับเป็นแรงกระตุ้นอย่างสำคัญที่ทำให้บริษัทต่าง ๆ มีการย้ายฐานการผลิตไปตั้งในแหล่งต่าง ๆ ที่เหมาะสมทั่วโลก โดยอาศัยหลักการพิจารณาเปรียบเทียบทางด้านความได้เปรียบ (comparative advantage) กล่าวคือ บริษัทส่วนใหญ่จะพิจารณาทำเลที่ตั้งของโรงงานผลิตสินค้าของบริษัท โดยคำนึงถึงข้อดีทางเศรษฐกิจของจุดนั้นเป็นสำคัญ และเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่บริษัทข้ามชาติหลาย ๆ บริษัทได้มีการโยกย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดการหลั่งไหลของกระแสข้อมูลข้ามพรมแดน (Transborder data flows) ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการให้บริการทางการเงิน การจัดจำหน่าย การตลาด การบัญชี ตลอดจนการวิจัยและการพัฒนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ³

²ธนิษฐ์ เจียรนวนนท์. "สารจากประธานกรรมการ" รายงานประจำปี 2539 เทเลคอม เอเชีย. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), 2540 หน้า 4.

³ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับบริการโทรคมนาคมในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538 หน้า 46.

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศดังกล่าว ก่อให้เกิดความร่วมมือกันในระบบการให้บริการโทรคมนาคม เช่น "อนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศ" (International Telecommunication Convention) ทำให้มีการจัดตั้งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union) ขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกให้สามารถจัดให้บริการ โทรคมนาคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด⁴

จากความจำเป็นที่ต้องให้ความร่วมมือตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นพันธมิตรที่ประเทศสมาชิกรวมทั้งประเทศไทยด้วย จะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามสนธิสัญญานั้น ๆ นับเป็นแรงผลักดันอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง แนวทางควบคุม และการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทย จากการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และการที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะประเทศสมาชิกของ GATT ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการสื่อสารโทรคมนาคม ทำให้การบริการสาธารณูปโภคด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของรัฐไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค และเนื่องจากการบริการด้านโทรคมนาคมสมัยใหม่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก จึงได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขยายเครือข่ายของบริการสื่อสาร โทรคมนาคมให้ทั่วถึงเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะชนทั่วประเทศ แต่การดำเนินกิจการโทรคมนาคมของไทยเป็นกิจกรรมที่ผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งในอดีต กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้มีอำนาจในกิจการวิทยุ โทรเลข และโทรศัพท์แต่เพียงหน่วยงานเดียว ตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.)

⁴เรื่องเดียวกัน. หน้า 47.

และจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ขึ้น ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถร่วมงานและร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นได้ก็ตาม แต่ยังคงขาดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ประกอบกับสภาพการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลกมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้มีหลักการใหม่ ๆ ขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลต่อการดำเนินกิจการโทรคมนาคมใหม่ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 (วรรคสอง) ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่มีข้อยุติและยังบกพร่องอยู่ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการศึกษาปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคม
2. ศึกษาปัญหาการดำเนินกิจการโทรคมนาคม และปัญหาด้านกฎหมาย กิจการโทรคมนาคมของไทย
3. ศึกษาปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย
4. ศึกษาแนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อการควบคุมและบริหารกิจการโทรคมนาคมทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคมของไทยที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคมของประเทศไทยที่ผ่านมาอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ แต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่น ความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคมเช่นเดียวกับกิจการวิทยุกระจาย เสียงและวิทยุโทรทัศน์ไว้ในมาตรา 40 อย่างชัดเจน การบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดกฎ เกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระและประกันความเป็นอิสระขององค์กรดังกล่าวเพื่อ หลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ ดังที่เคยปรากฏในอดีตและเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งและความเป็นอิสระนี้จะเป็นเกณฑ์นำพาให้องค์กร ที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ให้ประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณชน และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของ นานาชาติ แต่การตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการ โทรคมนาคมในประเทศไทย ยังมีปัญหาของความไม่สมบูรณ์ในเรื่องรูปแบบขององค์กร หลักประกันความเป็นอิสระ ขององค์กร อำนาจหน้าที่ หน่วยธุรการ และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ซึ่งจะส่งผลต่อ การบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการ โทรคมนาคมในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจาย เสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

1. การศึกษาครั้งนี้ใช้การค้นคว้าทางกฎหมาย (legal research) แบบการวิจัย เอกสาร (documentary research) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความทาง กฎหมาย และความคิดเห็นของนักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระใน กิจการ โทรคมนาคมทั้งของไทยและต่างประเทศ

2. การเขียนรายงานการศึกษาจะใช้วิธีการเขียนเชิงพรรณนา โดยการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาประเด็นปัญหา แนวความคิด และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่ควรจะเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาและเพื่อพิสูจน์สมมุติฐานของการศึกษาที่ตั้งไว้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย
3. ได้ข้อมูลที่จะเป็นแนวทางการปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคมของไทย ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40
4. เป็นแนวทางในการศึกษาแก่ผู้สนใจต่อไป

บทที่ 2

ความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคมและ ลักษณะทั่วไปของกฎหมายโทรคมนาคมในประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาของกิจการโทรคมนาคม

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้กำหนดให้โทรเลขเป็นกิจการภายใต้การดำเนินการของรัฐ และได้มีการตรากฎหมายโทรเลข จุลศักราช 1246 (พ.ศ. 2427) ซึ่งในมาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า "เจ้าพนักงานกรมโทรเลขภายในราชอาณาจักรสยาม จะมีผลประโยชน์สิทธิขาดในการทำกิจทั้งปวงที่จะมีมา คือ การบอกและการรับฤาการเก็บและส่งคำโทรเลข..." ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์และสิทธิขาดในการดำเนินการด้านโทรเลขเป็นของรัฐ ต่อมา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 สถาปนาราชฎรรถวายคำปรึกษาว่า "เนื่องจากพาณิชยกรรมของประเทศไทยได้เจริญขึ้น สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการโทรเลขและโทรศัพท์ ซึ่งยังคงใช้อยู่ในเวลานี้ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนและเหมาะสม ควรแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น" จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น เรียกว่า "พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477" และโปรดให้ยกเลิกกฎหมายโทรเลข จุลศักราช 1246 ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข พ.ศ. 2453 และพระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2464 กับพระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2475¹

ในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ขึ้น โดยมีเหตุผลว่า เพื่อความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชน

¹คณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงานของวุฒิสภา.
"เทคโนโลยีสารสนเทศกับกฎหมายโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์", 2539 หน้า 77-79.

สมควรที่จะต้องปรับปรุงบริการโทรศัพท์ทุกประเภทให้มีข่ายกว้างขวางและทันสมัยยิ่งขึ้นทุกจังหวัด โดยการจัดตั้งเป็นองค์การ ดังนั้น จึงได้แยกกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่ และกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดอื่น กับกิจการโทรศัพท์ทางไกล ซึ่งกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่นั้นมารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพื่อดำเนินการด้านโทรศัพท์โดยเฉพาะ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ขึ้น และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. 2478 ไป เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว คือ รัฐบาลในขณะนั้นมีความมุ่งหวังจะให้การวิทยุคมนาคมเจริญวิวัฒนาการไปตามกาลสมัย ทั้งกฎหมายว่าด้วยวิทยุสื่อสารตามพระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. 2478 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึง 6 ครั้ง จึงสมควรปรับปรุงให้เป็นฉบับเดียวกัน และแยกเรื่องวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ออกจากกันเป็นพระราชบัญญัติต่างหาก

ในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการพัฒนากิจการโทรคมนาคมให้ทันกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงได้ปรับปรุงระบบการบริหารงานไปรษณีย์โทรเลขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถขยายงานและสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างทันท่วงที โดยแยกงานในส่วนของการให้บริการและการปฏิบัติงานด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม มาจัดตั้งเป็น "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ขึ้น

2.2 กรมไปรษณีย์โทรเลข

กรมไปรษณีย์โทรเลขมีฐานะเป็นกรมรัฐพาณิชย์ ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ตลอดเวลานับแต่ได้มีการเริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา แม้ว่ากรมไปรษณีย์โทรเลข

จะได้พยายามปรับปรุงระบบการบริหารให้คล่องตัวยิ่งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะงานที่ต้องให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2519 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ขึ้น เป็นผลให้มีการแยกงานการให้บริการหรืองานระดับปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลขไปขึ้นกับ "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2520²

ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2520 เป็นต้นมา กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงคงรับผิดชอบแต่เฉพาะงานระดับอำนาจการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุด เพราะเป็นการแยกงานส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดไปจากกรมไปรษณีย์โทรเลข คงเหลือหน่วยงานระดับกองอยู่เพียง 4 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม กองแผนงาน กองสื่อสารระหว่างประเทศไทย และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ โดยมีข้าราชการและลูกจ้างเหลืออยู่ประมาณ 250 คน จากเดิมที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 17,000 คน

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ได้มีการแยกงานระดับปฏิบัติการออกไปจากกรมไปรษณีย์โทรเลขเมื่อปี พ.ศ. 2520 เป็นต้น กรมไปรษณีย์โทรเลขได้พยายามดำเนินงานในความรับผิดชอบด้วยดีตลอดมาทั้งที่มีอัตรากำลังและงบประมาณจำกัดมาก และยังมีอุปสรรคอันเกิดจากความไม่เข้าใจในกิจการสื่อสารอย่างลึกซึ้งของผู้มีอำนาจและผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ที่พยายามจะยุบเลิกกรมไปรษณีย์โทรเลขอยู่ตลอดมา ทั้งที่ภารกิจที่กรมไปรษณีย์โทรเลขรับผิดชอบดำเนินการอยู่นั้นเป็นภารกิจที่ไม่มีหน่วยราชการใดรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม กรมไปรษณีย์โทรเลขซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 อยู่ด้วย ก็ได้พยายามปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานในด้านการบริหารความถี่วิทยุ งานวิชาการ และงานวิจัยพัฒนา ทั้ง

²พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ลงวันที่ 28 กันยายน 2519.

ที่เกี่ยวกับการสื่อสารในประเทศและการสื่อสารระหว่างประเทศ ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเงินอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2525 ที่สามารถเก็บได้เพิ่มมากกว่าปี พ.ศ. 2520 ถึง 15 เท่า แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในช่วงเวลา 5 ปีนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขไม่สามารถจะปรับปรุงส่วนราชการให้เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ และภารกิจที่ควรจะรับผิดชอบเพราะยังไม่มีหน่วยใครรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน จึงทำให้ต้องดำเนินงานต่อมาในสภาพแห่งความจำกัดทั้งด้านอัตรากำลังและงบประมาณต่อไป ดังนั้นด้วยความจำเป็น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงต้องแบ่งส่วนราชการภายในระดับกองเพิ่มขึ้นอีก 2 หน่วย คือ สำนักงานตรวจเฝ้าฟังและกิจกรรมพิเศษ กับสำนักงานวิจัยพัฒนาการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้านโทรคมนาคมมาประยุกต์ใช้พัฒนาการสื่อสารของประเทศ เช่น การสื่อสารด้วยระบบเคเบิลใต้น้ำระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน การสื่อสารภายในประเทศด้วยดาวเทียม การศึกษาเกี่ยวกับการสื่อสารด้วยใยแก้วนำแสง (Optical Fiber Communication) การสื่อข้อความด้วยภาพ (Videotex) การจัดระบบวิทยุเคลื่อนที่แบบรังผึ้ง (Cellular Mobile Radio System) ทำให้ได้มีการศึกษาวิจัยปัญหาสำคัญ ๆ ด้านการสื่อสาร และจัดทำโครงการตรวจสอบเฝ้าฟังวิทยุ เพื่อให้งานด้านบริหารความถี่วิทยุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง สามารถตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุได้อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันกรมไปรษณีย์โทรเลขจะเป็นเพียงส่วนราชการเล็ก ๆ แต่ได้พยายามปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ริเริ่มโครงการที่สำคัญ ๆ ไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายโครงการ เช่น โครงการจัดตั้งสถานีภาคพื้นดินเพื่อเป็นสถานีกลางร่วมสำหรับการสื่อสารภายในประเทศด้วยดาวเทียม โครงการจัดระบบการสื่อสารร่วมของประเทศ โครงการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิทยุคมนาคม โครงการจัดตั้งศูนย์ซ่อมวิทยุกลาง โครงการจัดตั้งห้องสมุดทดลองวิทยุมาตรฐาน โครงการจัดตั้งระบบสื่อสารร่วมสำหรับกิจการวิทยุเคลื่อนที่ โครงการจัดตั้งสำนักงานทะเบียนวิทยุคมนาคมท้องถิ่น และโครงการนำคอมพิวเตอร์มา

ประยุกต์ใช้ในการบริหารความถี่วิทยุ นอกจากนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลขยังได้ริเริ่มโครงการทดลองเพื่อชี้นำ (Pilot Project) ที่จะเป็นโยบายช้แก่การพัฒนาประเทศโดยรวมอีกหลายโครงการ เช่น โครงการพัฒนากิจการสื่อสารเพื่อการพัฒนาชนบท โครงการจัดตั้งศูนย์วิทยุเรือประมง โครงการวิทยุอาสาสมัคร และโครงการจัดตั้งสถานีถ่ายทอดโทรทัศน์ขนาดเล็กที่ใ้ความถี่ย่าน UHF โดยรับสัญญาณโดยตรงจากดาวเทียม เป็นต้น

ในด้านวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์นั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ริเริ่มจัดทำแผนความถี่วิทยุกระจายเสียงระบบ เอ.เอ็ม. และระบบ เอฟ. เอ็ม แห่งชาติขึ้น รวมทั้งจัดทำแผนการจัดช่องโทรทัศน์ย่านความถี่ VHF ของประเทศขึ้นใหม่ด้วย และในปัจจุบัน กรมไปรษณีย์โทรเลขกำลังศึกษาและจัดทำแผนการจัดช่องโทรทัศน์ย่านความถี่ UHF อยู่

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกรมไปรษณีย์โทรเลขก็คือ การรักษาการตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 แต่อาจกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบัน ยังมิได้มีการนำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นเพราะการงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์ ก่อนจะมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้น เน้นหนักไปในงานด้านรัฐพาณิชย์ คือ การให้บริการด้านไปรษณีย์โทรเลขเป็นหลัก และปริมาณงานดังกล่าวมีมาก จนกระทั่งงานบางอย่าง เช่น การบริหารความถี่วิทยุ การควบคุมการมีและใช้เครื่องวิทยุ และการตั้งสถานีวิทยุคมนาคม มิได้รับการพิจารณาปรับปรุงส่งเสริมให้เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ซึ่งเป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ในปัจจุบัน งานเหล่านี้จึงเป็นภาระอันหนักยิ่งของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่กำลังขาดแคลนทั้งกำลังคนและงบประมาณ

2.2.1 หน้าที่ความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข

ในปัจจุบัน กรมไปรษณีย์โทรเลขมีฐานะเป็นส่วนราชการฝ่ายพลเรือน

สังกัดกระทรวงคมนาคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสื่อสารในระดับอำนาจการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งได้แก่
 - 1.1 การจัดสรรความถี่วิทยุ
 - 1.2 การออกใบอนุญาต การเพิกถอน และการพักใช้ใบอนุญาตเกี่ยวกับวิทยุคมนาคม คือ ใบอนุญาตนำเข้า นำออก ทำ มี ใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์ใบอนุญาตจัดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม และใบอนุญาตพนักงานวิทยุคมนาคม
 - 1.3 การตรวจสอบคุณลักษณะของเครื่องวิทยุคมนาคม ตรวจสอบสถานีวิทยุคมนาคม และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498
 - 1.4 การตรวจสอบและเฝ้าฟังการปฏิบัติงานของสถานีวิทยุคมนาคมทั้งในและนอกประเทศ
 - 1.5 การค้นหาทิศทางและจุดที่ตั้งของสถานีวิทยุฝ่ายตรงข้ามและที่อยู่ในข่ายสงสัยว่าจะมีปฏิบัติการขัดต่อระเบียบข้อบังคับและตัวบทกฎหมาย
2. การติดต่อกับต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสื่อสารโทรคมนาคม และการไปรษณีย์ โดยเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการติดต่อกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ สหภาพสากลไปรษณีย์ องค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ คณะกรรมการจดทะเบียนความถี่วิทยุระหว่างประเทศ สหภาพไปรษณีย์แห่งเอเชียและแปซิฟิก องค์การโทรคมนาคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก เป็นต้น

2.3 การโทรศัพท์³

2.3.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

³กนกวรรณ เลียงสุข. "ประวัติ ทศท." สารสนเทศ 24 กุมภาพันธ์ วันครบรอบสถาปนาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยครบ 42 ปี, 2542 หน้า 13-23 ; และองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย. ประวัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, 2542 (WWW.TOT.OR.TH), หน้า 1-5.

(3) กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ ของกิจการ โทรศัพท์ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าต่าง ๆ ดังกล่าว

(4) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้โทรศัพท์ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการ โทรศัพท์

(5) กู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใด เพื่อการลงทุน ให้กู้ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคล หรือด้วยทรัพย์สิน

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การ โทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ

(7) จัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์ (พระราชบัญญัติ องค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

1.2 วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ

(พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

1.3 วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนและการตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน

1.4 ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ (พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

1.5 กำหนดอัตราเงินเดือน และเงินสะสมของผู้บริหาร และพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม (พระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

2.3.3 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวกับงานขององค์การ โทรศัพท์

1. การแต่งตั้ง หรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ เป็นอำนาจของคณะกรรมการ (พระราชบัญญัติ องค์การ โทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

2. การกำหนดเงินผลประโยชน์ตอบแทนของประธาน และ กรรมการ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497) หากรัฐวิสาหกิจใดเห็นว่า อัตราค่าตอบแทนและเบี้ยประชุมที่กำหนด ไม่เหมาะสมก็ให้เสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา เพื่อนำเสนอกองคณะรัฐมนตรีเป็น ราย ๆ ไปได้ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2532)

3. การแต่งตั้งผู้อำนวยการ หรือการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ในกรณีบกพร่องต่อหน้าที่หรือ หย่อนสมรรถภาพ หรือมีเหตุผลอันสมควรอื่น ให้ขอ ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

4. การบริหารงานในกรณีต่อไปนี้ ให้เสนอขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี

- (1) เลิกชุมสายโทรศัพท์หรือ โทรศัพท์ทางไกล
- (2) เพิ่มหรือลดทุน
- (3) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินกว่า 3 ล้านบาท
- (4) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (5) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่น ๆ

(พระราชบัญญัติ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

5. งบลงทุนให้นำเสนอกองคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและให้ความเห็น ชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอกองคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ (พระราชบัญญัติ องค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

6. ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงาน และครอบครัว ให้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติ องค์กร โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497)

7. การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการขององค์กร- โทรศัพท์ ที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้เสนอกองคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลัก การ โดยจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ว่าด้วย การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจ การของรัฐ พ.ศ. 2535)

2.3.4 อำนาจของประธานกรรมการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

โดยที่การดำเนินการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บางครั้งมีเรื่องจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งไม่สามารถขอมติจากที่ประชุมคณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ทันเวลา ดังนั้น คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจึงมีมติมอบอำนาจให้ประธานกรรมการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พิจารณาและอนุมัติได้ เท่าที่รวบรวมได้มี 4 กรณีคือ

1. กรณีมีเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและสำคัญ และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไม่สามารถเสนอเรื่องตามกำหนดวันประชุมประจำเดือนได้ ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเสนอเรื่องให้ประธานคณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยพิจารณา โดยมอบให้อยู่ในดุลพินิจของประธานที่จะพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการไปก่อนตามความเหมาะสม แล้วรายงานให้คณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยทราบในโอกาสแรก (จากมติคณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 13/2526 เมื่อ 14 ธันวาคม 2526 วาระที่ 6.2

2. กรณีการลาของผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รวมทั้งการเดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศ (คำสั่งคณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ที่ 7/2538 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2538)

3. กรณีการเดินทางไปต่างประเทศของประธานกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้ประธานฯ พิจารณาตอบรับคำเชิญไปต่างประเทศโดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย และให้เบิกค่าใช้จ่ายได้ตามข้อบังคับและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (จากมติคณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 22/2538 เมื่อ 27 กันยายน 2538 วาระที่ 3.3)

4. กรณีองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยต้องดำเนินการส่งเสริม ด้านการตลาดก่อนที่จะจัดทำแผนกลยุทธ์ด้านการตลาดเสนอคณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ให้ประธานฯ อนุมัติให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดำเนินการเป็นกรณี ๆ เป็นการชั่วคราว แล้วรายงานคณะกรรมการองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทยทราบ (จากมติคณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1/2542 เมื่อ 5 เมษายน 2542 วาระที่ 3.1)

2.4 การสื่อสารแห่งประเทศไทย⁵

2.4.1 ประวัติความเป็นมาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

“การสื่อสารแห่งประเทศไทย” เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม ใช้คำย่อว่า “กสท.” ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2520 ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและส่งเสริมกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม รวมทั้งดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ต่อเนื่อง หรือเป็นประโยชน์แก่กิจการสื่อสาร ไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน สัญลักษณ์ของ กสท. เป็นรูปแตรงอนภายใต้พระมหามงกุฎ เปล่งรัศมี 19 แฉก ส่วนสัญลักษณ์บริการเป็นรูปของจดหมายสีแดงและสายฟ้าฟาดสีน้ำเงิน เพื่อแสดงถึงลักษณะกิจการของการสื่อสารที่มีทั้งไปรษณีย์และโทรคมนาคม

2.4.2 การจัดองค์การการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 หมวด 2 ว่าด้วยเรื่องการทำกำกับการควบคุม และการจัดการ กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย มีคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลเกี่ยวกับกิจการของ กสท. รวมถึงการออกระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 7-9 คน โดยกรรมการต้องเป็น⁶ ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญด้านไปรษณีย์ 1 คน การโทรคมนาคม 1 คน การเศรษฐกิจ 1 คน ด้านกฎหมาย 1 คน และการบริหารธุรกิจ 1 คน ปัจจุบันมีคณะกรรมการ 9 คน ทั้งนี้มีผู้ว่าการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการและเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับการสื่อสาร หรือการบริหารธุรกิจเป็นผู้บริหารกิจการของ กสท. นอกจากนี้ยังมีรองผู้ว่าการ

⁵การสื่อสารแห่งประเทศไทย. ประวัติความเป็นมาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย. 2542 (WWW.CAT.OR.TH), หน้า 1-2.

⁶การจัดรูปองค์การการดำเนินการการสื่อสารแห่งประเทศไทย. ศูนย์ข้อมูลข่าวสารการสื่อสารแห่งประเทศไทย, หน้า 2

ผู้ช่วยผู้ว่าการ ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบและปฏิบัติงานตามนโยบายที่วางไว้

2.4.3 หน้าที่ความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ภารกิจอันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็คือ การรับผิดชอบต่อระบบการติดต่อสื่อสารของประเทศ ทั้งในด้านไปรษณีย์และการโทรคมนาคม โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาและประยุกต์เทคโนโลยีสูงสุดในทุกระบบการสื่อสารเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม

ในฐานะที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบระบบและเครือข่ายเชื่อมโยงประเทศ (International Gateway) และโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ลงทุนทั้งระบบเคเบิลใต้น้ำและเครือข่ายดาวเทียม รวมถึงได้จัดระบบเทคโนโลยีโครงข่ายสื่อสารข้อมูลความเร็วสูง (Asynchronous Transfer Mode : ATM) เพื่อสนับสนุนการให้บริการ Multimedia ทำให้การติดต่อทั้งภาพและเสียงสามารถทำได้แบบไร้พรมแดน

2.5 ลักษณะทั่วไปของกฎหมายโทรคมนาคม

รัฐมีแนวคิดว่าการบริหารงานทางเศรษฐกิจรัฐเป็นผู้ปกครองย่อมมีอำนาจสั่งการ⁷ กฎหมายโทรคมนาคมปัจจุบันมีลักษณะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ อีกทั้งมีความสำคัญต่อความมั่นคง เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม รัฐต้องมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกิจการโทรคมนาคมในการผูกขาดกิจการโทรคมนาคม แนวคิดและบรรทัดฐานดังกล่าวมาจากแนวคิดดังต่อไปนี้⁸

⁷ทิวา เงินยวง. รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2537 หน้า 4

⁸สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. "แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 หน้า 22-33

1) แนวคิดการให้ความสำคัญทางด้านสังคม

การโทรคมนาคมเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐจึงต้องจัดหาให้กับความต้องการของประชาชน จากแนวคิดนี้ทำให้รัฐให้ความสำคัญทางด้านสังคมมากกว่าด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐจะตั้งเป้าหมายการให้บริการบนพื้นฐานการให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่องในการให้บริการ มีการปรับปรุง มีการให้บริการที่มีความเสมอภาคเป็นกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มีบริการอย่างทั่วถึงเพื่อให้การโทรคมนาคมมีบริการอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ที่ทุกคนมีสิทธิใช้ มีความเท่าเทียมกันในเมืองกับชนบท

2) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม

ในฐานะที่เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติเพราะเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง

3) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม

เป็นเรื่องพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ

การให้บริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการเพื่อตอบสนองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และยังก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อรัฐและประชาชนไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางสังคมหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมทั้งในทางตรงและทางอ้อม

4) แนวความคิดและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม

ในฐานะที่เป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐ

รัฐในอดีตใช้กิจการโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือในการต่อสู้การเมือง ปัจจุบันบรรทัดฐานด้านความมั่นคงนี้ได้ลดความสำคัญลง แต่ยังกำหนดการควบคุมกิจการโทรคมนาคมอย่างเคร่งครัด ไม่แยกประเภทของการบริการ ทำให้เกิดการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ลักษณะของกฎหมายโทรคมนาคมของไทย จึงให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงและประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงต้องเป็นผู้กำกับดูแลและ สงวนอำนาจในการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้กับรัฐ โดยอาจจะให้เอกชนเข้ามามี ส่วนร่วมประกอบกิจการกับรัฐในรูปแบบพหุภาคี

ประเทศไทยแต่เดิมยังไม่มีองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอย่างเป็นทางการ เป็น รูปธรรม เนื่องจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์ การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บางครั้งก็เป็นผู้กำกับดูแลเสียเอง โดยรัฐไม่ให้ความสำคัญ ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เพราะเห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ มี นโยบายเพื่อให้บริการสาธารณะ ไม่ได้หวังกำไรจึงไม่มีความจำเป็นในการกำกับดูแล

การที่กระทรวงคมนาคมมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยมีคณะกรรมการ บริหารความถี่วิทยุขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่อนุมัติการใช้คลื่นความถี่ โดย มีกรมไปรษณีย์โทรเลขทำหน้าที่ควบคุมบริหารความถี่วิทยุ จึงเป็นการบริหารงานแบบ ราชการ มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น การตัดสินใจในการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมจึงมีกฎระเบียบมากมายของระบบราชการเกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ เมื่อองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอยู่ในหน่วยงานของรัฐขาดความเป็น อิสระ อาจถูกแทรกแซงทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมือง นำไปสู่ความไม่ยุติธรรม ขาดความโปร่งใส

จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลักษณะของกฎหมายโทรคมนาคมที่เน้น ความสำคัญทางด้านความมั่นคงและบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป เพราะการที่มี ความต้องการบริการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น กฎหมายโทรคมนาคมของไทยไม่มีความ ยืดหยุ่น ไม่สามารถตามได้ทันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแนวคิดตลาดเสรี ในการประกอบกิจการโทรคมนาคม แต่หลักการค้าเสรีเชื่อว่ารัฐจะปล่อยให้เอกชน ประกอบกิจการโทรคมนาคมได้อย่างอิสระ การที่รัฐต้องควบคุมดูแล ปกป้องและรักษา ยังไม่เป็นการเพียงพอ รัฐยังต้องมีการเพิ่มหน้าที่ในการวางแผน การบังคับทิศทาง และ

การนำทาง⁹ ในการประกอบกิจการโทรคมนาคม รัฐจึงต้องคงอำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมไว้กับรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการเจริญเติบโตของกิจการโทรคมนาคม เพราะกฎหมายโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจจึงต้องมีความยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงได้ทันการเติบโตของเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ด้วยวิธีดำเนินการที่รวดเร็ว



บทที่ 3

แนวทางการจัดรูปองค์กรเพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

กิจการโทรคมนาคมมีความจำเป็นและความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังกล่าว ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจจะแก้ไขให้สำเร็จลงได้ด้วยการกำหนดระเบียบข้อบังคับ และจัดตั้งองค์กรเข้ามาบริหารงาน ระเบียบข้อบังคับระดับชาติในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจละเลยหรือมองข้ามไปได้ การกำหนดกระบวนการและองค์กรระดับชาติที่สามารถกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ในท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงขึ้น และการแปรรูปกิจการของรัฐ เพื่อประโยชน์ของเอกชน ในบางประเทศให้การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ สำหรับวิธีการกำกับดูแลยังไม่มียุติวิธีใดที่ถือได้ว่าเป็นวิธีการที่สามารถกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาในกิจการโทรคมนาคมได้อย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นในด้านโครงสร้างหรือในด้านวิธีการที่จะสามารถใช้ได้กับทุกประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งจะต้องมีโครงสร้างการกำกับดูแล และวิธิดำเนินการในการกำกับดูแลโดยเฉพาะ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ เช่น ระบบการเมือง สถานการณ์ทางการเมือง สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างทางอุตสาหกรรม โทรคมนาคม เช่น เป็นระบบผูกขาดหรือตลาดเสรี

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก เช่น ผลกระทบอันเกิดจากจารีตประเพณี วัฒนธรรม การกำกับดูแลต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ให้บริการที่ทั่วถึงคือทุกคนมีสิทธิใช้ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ โปร่งใส ตรวจสอบได้ แต่ต้องกำกับดูแลภายใต้นโยบายและจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ องค์กรกำกับดูแลต้องไม่ใช่ผู้ให้บริการโทรคมนาคม

องค์กรกำกับดูแลจะต้องทำหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว จึงต้องหลุดพ้นจากการควบคุมของหน่วยราชการ อำนาจการตัดสินใจต้องมาจากบุคคลหลายคน ไม่ใช่จากบุคคลเพียงคนเดียว ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีความอิสระในการตัดสินใจ และการกำกับดูแลต้องคำนึงถึงความประหยัด มีประสิทธิภาพ

องค์กรกำกับดูแลต้องมีอำนาจออกกฎระเบียบ มีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และมีอำนาจลงโทษ ทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างรวดเร็วเพราะอยู่ในองค์กรเดียวกัน

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการต้องมีองค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

3.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่

ข้อบังคับวิทยุ (Radio Regulation) ของสหภาพ โทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union : ITU) ได้กำหนดนิยามของคลื่นวิทยุไว้ว่า คือคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ต่ำกว่า 3,000 GHz แพร่กระจายได้ในอวกาศ (Space) โดยปราศจากสื่อ นำเทียม (Artificial Guide) หรืออาจจะกล่าวได้ว่าโดยปราศจากการเชื่อมต่อทางกายภาพระหว่างเครื่องวิทยุคมนาคม คลื่นวิทยุจำกัดทางกายภาพ คือ ความถี่ เวลา และสถานที่ โดยมนุษย์มีขีดจำกัดทางศักยภาพ ยังไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยี ให้สามารถใช้ความถี่วิทยุ ยังมีข้อจำกัดด้วยปัญหาการรบกวนซึ่งกันและกันระหว่างระบบวิทยุคมนาคม ซึ่งใช้ความถี่วิทยุพร้อมกันในแถบความถี่วิทยุเดียวกัน และแพร่กระจายคลื่นในเวลาเดียวกัน หากเกิดการรบกวนระดับรุนแรง จะเป็นสาเหตุให้การทำงานของระบบวิทยุโทรคมนาคมเลวลงต่ำกว่ามาตรฐาน จนกระทั่งเกิดการรับข่าวสารผิดพลาด รับข่าวสารได้บางช่วงหรือรับไม่ได้เลย¹

¹วิวัฒน์ สุทธิภาค. “การบริหารความถี่วิทยุสำหรับอนาคต.” ในนวัตกรรมโทรคมนาคม. กรมไปรษณีย์โทรเลข, 4 สิงหาคม 2541, หน้า 47 - 48

คลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด หมายถึง การมีอยู่อย่างจำกัด ด้วยความสามารถทางเทคโนโลยีในการแสวงหาและตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากร มีใช้ด้วยตัวทรัพยากรเอง แถบความถี่วิทยุในแต่ละย่าน มีความเหมาะสมต่อการส่งข่าวสารที่แตกต่างกัน แม้ว่าสภาพการแพร่กระจายของคลื่นความถี่วิทยุในแถบความถี่หนึ่งจะสามารถติดต่อสื่อสารได้ทั่วโลก แต่ขณะเดียวกันแถบคลื่นความถี่อื่นสามารถถ่ายทอดภาพจากโทรทัศน์ หรือสนทนาทางโทรทัศน์เป็นจำนวนมาก ในเวลาเดียวกันจากเครื่องถ่ายทอดวิทยุเพียงเครื่องเดียว ลักษณะเฉพาะของคลื่นความถี่วิทยุที่ถูกจำกัด การติดต่อสื่อสารเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่งเช่นนี้ จึงเป็นปัญหาต่อการนำคลื่นความถี่วิทยุมาใช้ การบริหารความถี่วิทยุที่มีประสิทธิภาพ คือการจัดสรรให้แก่ผู้ใช้จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยจะต้องจัดสรรตามลำดับความสำคัญ คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะให้ทุกคนเข้าถึงประโยชน์จากคลื่นความถี่วิทยุ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรที่

คือ²

3.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

3.1.2.1 สาเหตุที่ต้องมีการกำกับดูแล

กิจการโทรคมนาคมเป็นเทคโนโลยีที่ให้อำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลไม่รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมต้องมี “ภารกิจ” ที่ชัดเจน ภารกิจของการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมหมายถึงสิ่งต่อไปนี้³

- 1) การก้าวไปสู่เป้าหมายทางสังคม ในส่วนที่เป็นนโยบายของกิจการ

² จินตนา ผลผดุง. การจัดการคลื่นความถี่วิทยุตามกฎหมายระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540

³ International Telecommunication Union. **The Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation.** Report of the Colloquium held at ITU Headquarters 17 – 19 February 1993, Geneva. Switzerland. 1993 PP. 22 - 25

โทรคมนาคม เป้าหมายดังกล่าวรวมถึงแนวคิดที่จะให้บริการแบบทั่วถึง (Universal Service) ทุกพื้นที่ทุกกลุ่มชน ภายในเวลาอันสมควร รวมถึงการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยหรือผู้พิการด้วยก็ได้

2) การปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการการกำกับดูแลต้องปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้บริการและรับพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนต่าง ๆ

3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรม การทำเพื่อให้แน่ใจว่ามีผู้เข้าแข่งขันด้านอุตสาหกรรม การให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในส่วนที่จะให้มีการแข่งขัน

4) การก้าวไปสู่ความเท่าเทียมกัน เมื่อใดที่มีการแข่งขัน นโยบายในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ต้องเปิดให้มีการแข่งขัน มีโอกาสเท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม

5) กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ให้บริการโทรคมนาคมต้องเป็นการให้บริการโดยหน้าที่ ต้องควบคุมคุณภาพในราคาที่เหมาะสม ต้องให้บริการอย่างทั่วถึง และป้องกันมิให้ใช้ความได้เปรียบในการประกอบกิจการโทรคมนาคม เพื่อจำกัดคู่แข่งเพื่อไม่ให้เข้ามาแข่งขัน

6) สนับสนุนให้มีการคิดค้นสิ่งใหม่ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลต้องสนับสนุนให้มีการคิดค้นการให้บริการแบบใหม่ และจำกัดอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นจากการคิดค้น

7) การสร้างสภาพที่สอดคล้องกับหลักวิชาการเพื่อให้เกิดการปฏิบัติจริงที่มีประสิทธิผล เช่นการวางแผนควบคุมและปรับหมายเลขให้ทันสมัย หรือการกำหนดสภาพต่าง ๆ ทางวิชาการและทางการเงินให้สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมเข้าด้วยกัน

8) จัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ทางกายภาพและการใช้สิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นระยะยาวสั้นของคลื่นความถี่หรือสิทธิในการใช้ร่วมกันนั้น

9) กระตุ้นให้มีการลงทุนในเครือข่ายสาธารณะ ในบางประเทศมีความต้องการให้มีการเร่งลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานของเครือข่ายสาธารณะ โดยให้มี

ความทันสมัยและมีประสิทธิภาพขึ้น จะต้องสร้างสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการเร่งลงทุนนั้น ๆ

การกำหนดความหมายจำเพาะของคำว่า ภารกิจของผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ในแต่ละประเทศจะสะท้อนให้เห็นถึงการผันแปรของเหตุการณ์แวดล้อมในประเทศนั้น ๆ เช่น สภาพการพัฒนาของเครือข่ายโทรคมนาคมสาธารณะระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย และลักษณะการบริหารรัฐกิจในระดับชาติ

บทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ต่างกัน เช่น กลุ่มผู้ใช้โทรคมนาคมในทางธุรกิจ กลุ่มผู้ใช้โทรคมนาคมในที่พักอาศัย และกลุ่มผู้ใช้โทรคมนาคมสาธารณะ ผู้ใช้บริการดังกล่าวอาจไม่พอใจผู้ให้บริการหรือจากหน่วยงานของรัฐที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ ที่ไม่สามารถให้บริการความถี่ผู้ให้บริการต้องการได้ ต่างเป็นตัวกำหนดรูปแบบของภารกิจในการกำกับดูแลทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้ภารกิจในการควบคุมกำกับดูแลของประเทศที่มีปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นตัวกำหนดจึงค่อนข้างจะแตกต่างกับภารกิจอย่างเดียวกันของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา⁴

3.1.2.2 สิ่งที่ต้องกำกับดูแล

องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลดังต่อไปนี้⁵

- 1) การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ
- 2) ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคม
- 3) ควบคุมพิคัดอัตราค่าบริการที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมมีสิทธิจะเรียกเก็บ

⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 25 - 26

⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 26 - 27

4) ให้การรับรองโครงการลงทุนทางการเงินและทางการก่อสร้างของผู้ให้บริการโทรคมนาคม

5) กำหนดระยะเวลา (ทางการเงิน การบริหารจัดการและทางวิชาการ) ในการเชื่อมโยงเครือข่ายของผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่างรายเข้าด้วยกัน

6) ควบคุมรูปแบบในการรับรองอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม และการต่อเชื่อมเข้ากับเครือข่ายสาธารณะ

7) ควบคุมการใช้ประโยชน์จากความถี่วิทยุ

อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าองค์กรกำกับดูแลจะต้องกำกับดูแลไปเสียทั้งหมด การกำกับดูแลขึ้นอยู่กับภารกิจ เฉพาะของประเทศนั้น ๆ ว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาว่าสิ่งใดควรจะกำกับดูแลสิ่งใดไม่ควรกำกับดูแล

3.1.2.3 วิธีการกำกับดูแล

หลังจากที่กำหนดภารกิจและตัดสินใจว่าจะเลือกกำกับดูแลสิ่งใดแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสามารถจะเลือกวิธีปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จโดยวิธีต่าง ๆ กัน ดังนี้⁶

1) องค์กรกำกับดูแลจะต้องดำเนินการควบคุมกำกับดูแลเป็นประจำอีกนานเท่าใด และจะต้องละเว้นการปฏิบัติงานตามหน้าที่นั้นอีกนานเท่าใด ตัวอย่างในสหรัฐอเมริกาได้แก่กรณีที่คณะกรรมการการสื่อสาร(Federal Communication Commission : FCC) เข้าดำเนินการตามหน้าที่ เพื่อจัดให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายอื่น ๆ เข้ากับเครือข่ายสลับสายโทรศัพท์สาธารณะที่มีอยู่แล้ว ที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและในลักษณะบังคับ ตรงกันข้ามกับประเทศอาร์เจนตินาและในประเทศอังกฤษที่องค์กรกำกับดูแลสามารถใช้ดุลพินิจได้ กล่าวคือจะใช้อำนาจตามหน้าที่ที่ต่อเมื่อผู้ให้บริการ

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 27 - 29

โทรคมนาคม (ไม่ว่าจะเป็นรายที่ให้บริการมานานแล้ว หรือว่าเป็นรายที่ให้บริการใหม่) ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงที่ได้ให้ไว้เท่านั้น

2) ผลทางตรงหรือทางอ้อมในการทำหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล จะออกมาอย่างน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น ถ้าเป้าหมายของการกำกับดูแลคือการลดค่าบริการก็มีปัญหาว่าองค์กรกำกับดูแล จะใช้วิธีควบคุมราคาโดยตรง หรือว่าจะใช้วิธีส่งเสริมโครงสร้างอุตสาหกรรมไปในทางที่เอื้อต่อการให้ได้มาซึ่งราคาค่าบริการที่ลดลงจนถึงระดับที่ต้องการหรืออีกตัวอย่าง เช่น องค์กรกำกับดูแลจะใช้วิธีบังคับตรง ๆ ให้มีการขยายหรือปรับเครือข่ายให้ทันสมัย ให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการหรือว่าจะใช้วิธีมุ่งตั้งเครื่องส่งเสริมต่าง ๆ เพื่อการล่อใจผู้ให้บริการโทรคมนาคมให้แสวงหาหนทางที่จะทำให้สำเร็จตามเป้าหมายดังกล่าว

จะควบคุมดูแลอย่างไรไม่มีแบบอย่างที่น่าจะรับประกันความสำเร็จในการทำหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ความน่าเชื่อถือและความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้ก็แต่จากการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปองค์กรของรัฐมีหลายรูปแบบ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ขอเสนอเพียง 4 รูปแบบ คือ องค์กรราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

3.2.1 องค์กรราชการ

องค์กรราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินภารกิจและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยอยู่ในความอำนวยการและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารของรัฐ การดำเนินงานต่าง ๆ โดยองค์กรราชการเป็นการใช้อำนาจพิเศษในทางการบริหารและใช้เงินงบประมาณของรัฐ

คำว่า “ราชการ” หรือ Bureaucracy มาจากคำว่า bureau และ cracy โดยคำว่า bureau เป็นคำในภาษาฝรั่งเศส หมายถึง โต๊ะเขียนหนังสือที่มีลิ้นชักใส่

กระดาศหรือหมายถึงการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ส่วน cracy มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า kratia ซึ่งแปลว่า ลัทธิการปกครองหรืออำนาจ ดังนั้นคำว่า bureaucracy จึงมีความหมายว่า การใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของรัฐ⁷ หรือการใช้อำนาจปฏิบัติงานราชการของหน่วยงานของรัฐบาลโดยอาศัยระเบียบและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเป็นหลัก ดังเช่น Max Weber นักสังคมวิทยาชื่อดัง ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ระบบราชการ เป็นระบบที่เน้นถึงแบบแผนขององค์การ มีการจัดระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการโดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของข้าราชการ รวมทั้งมีระบบการจัดเก็บเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบและมีการจัดระบบการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานโดยยึดถือหลักความสามารถและประการที่สำคัญ คือ เป็นระบบที่ยึดหลักการตามด้วยทฤษฎีหมาย แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่และขอบเขตของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน...⁸

ตามความหมายของระบบราชการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าระบบราชการมีลักษณะอันเป็นพื้นฐานทั่วไปหรือมีโครงสร้างที่ประกอบกันขึ้นเป็นระบบราชการ⁹ ดังนี้

- 1) มีความสมเหตุสมผล (rationality) คือ ระบบราชการจะมีการจัดหน่วยงานอย่างมีระเบียบ
- 2) มีความเชี่ยวชาญในวิชาการเฉพาะด้าน

⁷ ศุภสดี สัตยามานะ และสุพัศตรา เพชรมณี. ระเบียบการบริหารและระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523 หน้า 20-21.

⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 21.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-26.

3) มีการดำเนินงานภายใต้กฎ ระเบียบหลักเกณฑ์ข้อบังคับ และกฎหมาย โดยผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการต้องปฏิบัติงานภายในขอบเขตที่กฎ ระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อบังคับและกฎหมายกำหนดไว้

4) มีการยึดถือตามระบบค่านิยมและธรรมเนียมปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการ ต้องปฏิบัติงานโดยยึดถือค่านิยม วัฒนธรรม จารีต ประเพณี อันเป็น ธรรมเนียมปฏิบัติของสังคมนั้น ๆ ด้วย

จากลักษณะพื้นฐานที่เป็นโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าว ทำให้รัฐ เห็นว่าระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่ง ที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานและ การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องอาศัยอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด เนื่องจากการบริหารงานของรัฐมี ลักษณะเป็นงานที่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นไปตามกฎหมายเพื่อ ความถูกต้องในการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปงานราชการมีลักษณะที่สำคัญ¹⁰ ดังนี้

1) งานราชการเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ของประชาชนทั่วประเทศ และเป็นงานที่ทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2) การใช้อำนาจบริหารในการปฏิบัติราชการมีทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ระเบียบ กฎหมาย ฯลฯ และที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ขนบธรรมเนียมจารีต ประเพณีหรือการใช้ดุลยพินิจในบางเรื่องของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานโดยได้รับมอบหมาย ให้มีอำนาจดำเนินการนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจบริหารในการปฏิบัติราชการมี ลักษณะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐที่บังคับให้เอกชนกระทำการหรือเว้นไม่กระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่ง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 14-20.

- 3) งานราชการเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง (career service) โดยผู้ปฏิบัติราชการมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการต้องเป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถ และมีโอกาสเท่าเทียมกันตามระบบคุณธรรม
- 4) งานราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติราชการจึงทำโดยไม่หากำไร หรือในบางกรณีเป็นการให้บริการแบบให้เปล่า
- 5) การดำเนินงานราชการมีลักษณะต่อเนื่อง (continuity) ทั้งนี้เนื่องจากงานราชการเป็นงานที่ทำเพื่อความสงบสุขและความผาสุกของประชาชนทั่วประเทศ
- 6) การบริหารราชการต้องมีการควบคุมทุกขั้นตอน เนื่องจากการบริหารราชการเป็นการบริหารงานในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีลักษณะงานสลับซับซ้อน จึงต้องมีการแบ่งสรรอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน มีการควบคุมกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy) นอกจากนี้ งานราชการยังอาจถูกควบคุมโดยองค์กรหรือกลุ่มต่าง ๆ จากภายนอก เนื่องจากงานราชการมีลักษณะเป็นงานสาธารณะโดยธรรมชาติ และดำเนินงานโดยใช้เงินงบประมาณของรัฐที่มาจากภาษีอากรจากประชาชน จึงจำเป็นต้องเปิดเผยการดำเนินงาน ให้สาธารณชนมีส่วนร่วมรับทราบ ดูแล และมีส่วนได้เสียอย่างเต็มที่

สำหรับประเทศไทย ได้นำระบบราชการมาใช้ในการให้บริการสาธารณะหรือการบริหารงานปกครองของประเทศมานานแล้ว คือ ตั้งแต่ในสมัยโบราณที่ยังไม่มีการแยกกิจการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน จนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแยกภารกิจของราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารออกจากกันอย่างชัดเจน และได้มีการปรับปรุงพัฒนาระบบราชการอย่างเป็นระบบโดยใช้หลักการสากลมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ระบบราชการของไทยนั้น นอกจากจะมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีลักษณะสำคัญที่สรุปได้¹¹ ดังนี้

1) ดำเนินการตามหลักการแห่งระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งเป็นระบบที่มุ่งให้ข้าราชการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานราชการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้คนมีความสามารถมาปฏิบัติงาน และเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยแนวคิดที่ยึดถือเป็นหลักในการบริหารงานราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมมี 4 ประการ คือ

(1) หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) ได้แก่ ในการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการ ต้องเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนทั่วไปโดยเสมอหน้ากัน บุคคลที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมที่ปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่ง จะได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุในตำแหน่งงานนั้น ๆ ภายใต้หลักการสำคัญของการปกครองโดยระบบประชาธิปไตยที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย” โดยมีได้คำนึงถึงชาติ ศาสนา แล่งกำเนิด ฐานะ ฯลฯ

(2) หลักความสามารถ (Competent Men for Competent Job) ได้แก่ การมุ่งพิจารณาถึงความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ในการจัดสรรบุคคลเข้ารับราชการ และการเลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ

(3) หลักความมั่นคง (Security of Tenure) หมายความว่า ในการปฏิบัติงานราชการนั้นมุ่งให้ข้าราชการมีความมั่นคงในอาชีพการงาน โดยมีหลักประกันว่า ตราบใดที่ข้าราชการยังมีความรู้ความสามารถ ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและไม่กระทำผิด ก็สามารถยึดอาชีพราชการต่อไปได้ โดยจะไม่ถูกปลดหรือไล่ออกจากราชการด้วยการกลั่นแกล้งส่วนตัวหรือด้วยเหตุผลทางการเมืองจนครบอายุราชการ เมื่อเกษียณอายุก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทน คือ บำเหน็จบำนาญเป็นการตอบแทนในยามชราและให้หลักประกันความเป็นธรรมในการให้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ฯลฯ

¹¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519 หน้า 16-17

สุสสดี สัตยามานะ และสุพัตรา เพชรมณี. เรื่องเดียวกัน. หน้า 105-113.

(4) หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (Political Neutrality) หลักข้อนี้มุ่งให้ข้าราชการประจำปฏิบัติงานราชการโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง และป้องกันการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ซึ่งหลักข้อนี้ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 97

2) ใช้หลักการเอาหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง (position) เป็นสำคัญกว่าตัวบุคคล (person) สถานภาพของบุคคลผู้ปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติ

3) ใช้ระบบข้าราชการประจำแยกจากข้าราชการการเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้แยกข้าราชการการเมืองไว้ต่างหาก โดยแยกไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง และปฏิบัติงานต่อเนื่องไปได้ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาล

4) ใช้ระบบกรรมการ ในการจัดการนโยบายและการควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับข้าราชการ โดยมีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลสำหรับวางระเบียบและมาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ส่วนราชการและข้าราชการพลเรือนยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ และมีหน้าที่ในการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นมาตรฐานเสมอกันในทุกกระทรวง ทบวง กรม และ ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการอื่น ๆ ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

5) ใช้หลักรวมอำนาจและกระจายอำนาจในการบริหารงาน กล่าวคือ มีการรวมอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลหรือตัวข้าราชการ โดยเฉพาะในด้านกำหนดนโยบายดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นไปอย่างมีระเบียบกฎเกณฑ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็ได้มอบอำนาจให้แก่กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการในบางกรณีต่อข้าราชการในสังกัดได้เองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมอบหมาย

หลักการของระบบราชการของแต่ละประเทศนั้นส่วนใหญ่อาจกล่าวได้ว่าไม่ต่างกัน คงต่างกันบ้างเฉพาะในรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติเท่านั้น สำหรับประเทศไทยโครงสร้างของระบบราชการหรือการจัดระเบียบบริหารราชการมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของระบบราชการของไทยในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป งานราชการ คือ งานอันเป็นภารกิจที่รัฐต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนส่วนรวม โดยใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชน ระบบราชการเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นทางการ (Formal) และสามารถใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือประโยชน์ส่วนรวมได้ ระบบราชการจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกของรัฐในการปกครองประเทศ เป็นเครื่องมือของรัฐในการบริหารงานตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เป็นเครื่องมือในการนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน เป็นเครื่องมือในการป้องกันอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ด้วย ระบบการบริหารแบบราชการ เป็นระบบการบริหารงานที่ใหญ่มาก พร้อมทั้งเป็นระบบที่ให้ความมั่นคงแก่บุคลากรมากด้วยการที่จะให้ทุกหน่วยงานดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกัน และยุติธรรมด้วยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกฎระเบียบที่รัดกุมในทุกขั้นตอนเป็นแนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงาน แต่การมีกฎระเบียบก็มีข้อเสียที่ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลบ้างบางประการ โดยเหตุนี้ รัฐจึงต้องกำหนดให้ข้าราชการต้องกระทำการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องมีวินัย คือ ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนและการที่ต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดก็เป็นเหตุให้ข้าราชการขาดความคิดริเริ่มเพราะเคยชินกับการรับคำสั่งและความล่าช้าของการทำงานตามขั้นตอน และมักยึดถือทัศนคติปลอดภัยไว้ก่อน ข้าราชการประจำโดยทั่วไปจึงมักขาดความสามารถใน

ด้านการจัดการที่คล่องตัวและก้าวหน้า การจัดรูปองค์กรแบบส่วนราชการจึงมีข้อเสีย คือความยืดหยุ่นต่ำ ไม่คล่องตัว เนื่องจากมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน¹²

3.2.2 รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากการปฏิบัติการเพื่อให้บริการสาธารณะของระบบราชการทุกแบบ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ต่างก็มีข้อเสียหลายประการ คือ มีระเบียบแบบแผนขั้นตอนการปฏิบัติที่รัดกุม ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินงานบางด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจจึงเป็นการไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี ดังนั้น เมื่อรัฐจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน และสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศโดยตรง ด้วยการนำเอาระบบการปฏิบัติงานที่เรียกว่า “ระบบรัฐวิสาหกิจ” มาใช้ ระบบรัฐวิสาหกิจเป็นระบบบริหารงานที่ถือเอาระเบียบแบบแผนราชการเท่าที่จำเป็น กับวิธีการดำเนินงานแบบเอกชนบางส่วน มาใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานในระดับที่ต้องการ

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (state enterprise) หรือ “วิสาหกิจมหาชน” (public enterprise) เป็นคำที่ได้รับความนิยมขึ้นในประเทศไทยเมื่อประมาณ 30 กว่าปีมาแล้ว โดยได้มีการใช้เป็นครั้งแรก ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในมาตรา 4 ด้วย ต่อมา พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งได้ให้นิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ใหม่ในมาตรา 4 ไว้ ดังนี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

¹² Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett. *Organizations: Theory and Behavior*.

1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงาน ธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งได้ให้คำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไว้เช่นเดียวกัน โดยได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จากคำนิยามในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อาจแบ่งประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็นองค์การของรัฐ ได้ 7 ประเภท¹³ ดังต่อไปนี้

¹³ ชาญชัย แสงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538 หน้า 146.

- (ก) องค์การของรัฐบาล
- (ข) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (ค) หน่วยงานราชการที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ในประเภทที่ (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ช) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ในประเภทที่ (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) และ/หรือ (6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจก็คือองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือเป็นกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่จะถือว่าหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นั้น ถือเอาจำนวนทุนที่รัฐเข้าร่วมเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นเกณฑ์สำคัญ ซึ่งพิจารณาเฉพาะรูปแบบตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก โดยมีได้พิจารณาตามเนื้อหาขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งมีกิจการบางประเภทที่มีได้ดำเนินการขายสินค้าหรือบริการอาจถูกจัดเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีว่าไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518¹⁴ แต่ต่อมาอีก 5 ปี ก็ได้วินิจฉัยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2502 และตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.

¹⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน(รัฐวิสาหกิจ)ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 113.

2521 ที่เป็นอย่างนี้เนื่องจากคำจำกัดความของคำว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแต่ละฉบับ ไม่เหมือนกัน และในระบบกฎหมายไทยยังไม่เคยมีการให้คำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจ อย่างเป็นทางการไว้ แต่คำนิยามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเป็นไปในลักษณะจำแนก รายการแทนที่จะเป็นการกำหนดคำนิยามอย่างที่กระทำกันโดยทั่วไป อย่างไรก็ตามได้มี ผู้ศึกษารัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย โดยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อ ความคิด ได้เสนอคำนิยามของคำว่า รัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) ไว้ดังนี้

รัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) หมายความว่า องค์การที่มีฐานะเป็นนิติ บุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือให้ บริการเพื่อขายแลกเปลี่ยนกับราคา และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐ หรือองค์ การปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁵

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการบางท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลัก เกณฑ์ในการให้คำจำกัดความขององค์การของรัฐ ที่ควรจะได้รับฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ รวม 4 ประการ¹⁶ คือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมีทุนทั้งหมดหรือทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นของรัฐ ซึ่ง ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในฐานะองค์การของรัฐ

ประการที่สอง กิจกรรมที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องมิใช่สถานะ เป็นอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม ซึ่งต่างไปจากกิจกรรมทางการปกครองที่รัฐดำเนินการ โดยผ่านส่วนราชการต่าง ๆ หลักเกณฑ์ในข้อนี้มุ่งพิจารณาทางด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่องค์การนั้นปฏิบัติอยู่ว่าขายสินค้าหรือบริการประเภทใดเป็นหลัก

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

¹⁶ สุรพล นิติไกรพจน์. “วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย.”วารสาร นิติศาสตร์ 19, 1 (มีนาคม 2532): 91-93.

ประการที่สาม กิจกรรมที่องค์การนั้นดำเนินการอยู่ จะต้องดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการขององค์การ จนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้

ประการที่สี่ จะต้องมีความเป็นอิสระแยกต่างหากไปจากองค์การของรัฐโดยทั่วไป คือ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การผู้จัดตั้ง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ โดยมีใช้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hierarchique) ของส่วนราชการ

ซึ่งโดยหลักเกณฑ์ข้างต้น หากสามารถกำหนดคำจำกัดความหรือคำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจได้อย่างชัดเจนแน่นอนและเป็นการทั่วไปแล้ว องค์การที่กฎหมายกำหนดตามรูปแบบมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่โดยเนื้อหาแล้วมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ ก็จะถูกจัดให้เป็นองค์การมหาชนอื่น ๆ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยอาจจำแนกได้เป็น 3 จำพวก ดังนี้

1) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ และสถานธนาคุณุเคราะห์ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ต้องใช้ความเป็นนิติบุคคลของทบวงการเมืองที่กำกับรัฐวิสาหกิจนั้น ในการทำนิติกรรมต่าง ๆ และในการถือกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน

2) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นองค์การของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเอกเทศแยกจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจจำพวกนี้มีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3) รัฐวิสาหกิจจำพวกที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยทางราชการหรือองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือทบวงการเมือง และกิจการที่ทำก็ไม่ถือว่าเป็นงานราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกัน

ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขององค์กรนั้น และจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจของ
ไทยบางแห่งอาจจัดทำบริการสาธารณะหรือบางแห่งจัดทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชนก็
ได้

3.2.3 องค์กรมหาชน

แนวความคิดหลักของการจัดตั้งองค์กรมหาชน คือ หลักการว่าด้วย
การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค¹⁷ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดมาแต่เดิม
อันเป็นรากฐานของการกระจายอำนาจว่ามาจากแนวความคิดของการปกครองของตน
เองของกลุ่มชนท้องถิ่น กลุ่มชนท้องถิ่นนี้จะเป็นผู้จัดดำเนินการของตนเอง โดยมีองค์
กรของตนเอง และมีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง (une certaine
autonomie) ฉะนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (une autonomie locale) จึงเป็นพื้นฐาน
ของระบบกระจายอำนาจ ต่อมา ได้มีการนำเอาแนวคิดนี้ไปใช้ในการจัดระเบียบบริหาร
ของหน่วยงานบางแห่ง ซึ่งมีผลให้หน่วยงานเหล่านั้นมีอิสระในการดำเนินงานภายใน
ขอบเขตหนึ่งเช่นเดียวกับกลุ่มชนท้องถิ่น หน่วยงานดังกล่าว เรียกว่า “l' é
tablissement public” ซึ่งคำว่า “l' Établissement public” ในภาษาฝรั่งเศส อาจมีความ
หมายว่า “องค์กรมหาชนอิสระ”¹⁸ องค์กรมหาชน หรือ การกระจายอำนาจทางบริการ”
¹⁹ หรือ “องค์กรสาธารณะ”²⁰ ก็ได้

องค์กรมหาชนในประเทศฝรั่งเศสนั้นอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น
กองทุน (caisse) สำนักงาน (Office) องค์กร (Établissement) เป็นต้น องค์กร
มหาชนในฝรั่งเศสที่ได้รับการจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี

¹⁷ โกลติน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง
6, 2 (สิงหาคม 2530) : 309.

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ ‘องค์กรมหาชนอิสระ.’” วารสาร
นิติศาสตร์ 9, 4 (ธันวาคม 2532) : 59.

¹⁹ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : โรง
พิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523, หน้า 86.

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

1789²¹ ได้แก่ โรงพยาบาลและสถานสงเคราะห์ ต่อมาขยายไปสู่กิจการด้านการศึกษา เช่น โรงเรียน และวิทยาลัย เป็นต้น และสุดท้าย ได้ขยายไปสู่กิจการเกือบทุกด้าน เช่น สภาหอการค้า (chambres de commerce) สภาวัฒนธรรม สวนสาธารณะ และ พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งองค์การมหาชนเหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นอย่างถาวรหรือชั่วคราวเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งแล้วก็ยุบเลิกเมื่อกิจการนั้นสิ้นสุดลงก็ได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์การมหาชนเป็นองค์กรรับผิดชอบในการไปร่วมงานแสดงสินค้า (exposition) ระดับโลกที่ประเทศต่าง ๆ กล่าวคือ แทนที่จะให้หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นหรือเอกชนไปร่วมโดยรัฐเป็นผู้ประสานงาน ก็จัดตั้งเป็นนิติบุคคลมหาชนในรูปขององค์การมหาชนแทน เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและประสานงานในเรื่องนั้น ๆ แทนองค์การมหาชนอื่นทุกองค์การที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น องค์การมหาชนจึงเป็นรูปแบบที่กำลังแพร่หลายในประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะกรณีที่ไม่ต้องการใช้รูปแบบระบบราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ²²

การจะจัดตั้งองค์การมหาชนใดขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรอิสระแยกออกจากรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับเหตุผล²³ ดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์ของกิจการที่จัดทำ องค์การมหาชนเหมาะสมที่จะทำกิจกรรมที่ต้องการความอิสระในการดำเนินงาน และเป็นกิจกรรมที่ต้องการหลักประกันว่ารัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซง เช่น มหาวิทยาลัย ศูนย์ภาษา สภาหอการค้า

2) ระบบบัญชีและงบประมาณ กิจกรรมที่ต้องการความอิสระและปรับเปลี่ยนอยู่เสมอต้องมีระบบบัญชีและงบประมาณที่ให้ความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

3) ความสัมพันธ์กับรัฐ องค์การมหาชนเป็นองค์กรที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ฉะนั้นหากให้องค์การนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐบาลจะเกิดปัญหาการดำเนินงาน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐจึงจัดรูป

²¹ โภคิน พลกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 309.

²² โภคิน พลกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 312.

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

แบบของการควบคุมกำกับ (la tutelle administrative) โดยมีองค์การส่วนกลางทำหน้าที่ควบคุมกำกับองค์การมหาชนเพื่อให้ปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมาย

4) ประโยชน์ของบุคลากร เป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นต้องการบุคลากร มีความรู้ความสามารถเฉพาะ มีความกระตือรือร้นและสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดีเข้ามาเป็นผู้ร่วมงานด้วย หากใช้ระบบราชการก็จะไม่สามารถเลือกสรรเป็นการเฉพาะได้ ดังนั้น จึงจัดทำเป็นองค์การมหาชนเพื่อจะได้ดำเนินงานตามที่ต้องการได้ง่ายขึ้น

องค์การมหาชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ²⁴ คือ

1) เป็นนิติบุคคล การที่องค์การมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้องค์การมหาชนเป็น “ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย” และสามารถมีองค์การบริหารงานของตนเอง มีนิติกรรมทั่วไปและเฉพาะเรื่อง มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องศาลได้ อย่างไรก็ตามการที่องค์การมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลก็มิได้ทำให้องค์การมหาชนเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ โดยในทางปฏิบัติ ลักษณะของความสัมพันธ์กับรัฐจะเปลี่ยนจาก “อำนาจบังคับบัญชา” มาเป็น “อำนาจควบคุมกำกับ”²⁵ เท่านั้น ซึ่งการควบคุมกำกับขององค์การมหาชนมีลักษณะที่ต่างกับการควบคุมกำกับทางปกครองเหนือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและการควบคุมกำกับทางเศรษฐกิจเหนือรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย กล่าวคือ เป็นการควบคุมกำกับกึ่งบังคับบัญชา²⁶ (tutelle quasi-hierarcque) ซึ่งแม้ไม่มีพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ องค์การที่มีอำนาจควบคุมกำกับขององค์การมหาชนก็สามารถ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง.” ในรวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์เฮาส์, 2531 หน้า 209-219.

²⁶ สุรพล นิติไกรพจน์. “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle).” วารสารนิติศาสตร์ 19, 4 (ธันวาคม 2532) : 88

ควบคุมกำกับองค์การมหาชนได้ แต่การควบคุมกำกับนั้นต้องไม่มากจนกระทั่งองค์การมหาชนขาดความเป็นอิสระ

2) การเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เนื่องจากองค์การมหาชนจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะ เช่น ตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะกำหนดฐานะและให้อำนาจแก่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์การ รวมทั้งทำให้องค์การมหาชนมีอำนาจพิเศษในทางปกครองเนื่องจากนิติกรรมขององค์กรในองค์การมหาชนต่อบุคคลภายนอกเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง คือ มีการใช้อำนาจมหาชนในการออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว นอกจากนี้ องค์การมหาชนยังอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายมหาชน บุคลากรขององค์การเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชน กระบวนการล้มละลายตามกฎหมายแพ่งจะนำมาใช้บังคับแก่องค์การมหาชนไม่ได้ ดังนั้น องค์การมหาชนจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

3) การเป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากองค์การมหาชนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีหน่วยงานใดมาจัดทำบริการสาธารณะอย่างเดียวกันอีก และการจัดทำกิจการขององค์การมหาชนทำได้แต่เฉพาะกิจกรรมที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จะทำกิจการนอกเหนือจากที่มีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

ประเทศไทยได้เริ่มมีการนำแนวความคิดขององค์การมหาชนมาปรับใช้เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจเฉพาะอย่างของรัฐให้มีความคล่องตัวสูงขึ้นรวมทั้งให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดด้วย จึงได้มีการร่างกฎหมายขึ้นรองรับเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งหน่วยงานบริหารเป็นองค์การมหาชนที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้²⁷ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชนเพื่อให้เป็นกฎหมาย

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “หนังสือที่นร 0601/118 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.”, 16 กุมภาพันธ์ 2541.

กลางในการปรับเปลี่ยนองค์กรราชการบางองค์กรที่เหมาะสม ให้เป็นองค์กรมหาชนได้อย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น²⁸

3.2.4 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Autorite Administrative Independante) เป็นสถาบันทางการบริหาร (Institution administratives) ที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารที่มีแนวคิดในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการบริหารสมัยใหม่ที่ส่งผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่สามารถใช้โครงสร้างระบบการบริหารแบบดั้งเดิมมาแก้ไขได้ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่จัดวางระเบียบ (regulate) และควบคุม (control) การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน โดยปัญหาอันเกิดจากระบบการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวมี 3 ประการ²⁹ คือ

ประการที่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ กล่าวคือ เมื่อสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจ ในการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงในกิจกรรมทางการเมือง เทคโนโลยีเหล่านี้ส่วนมากมีราคาสูงและซับซ้อนยากที่ประชาชนธรรมดาจะเข้าถึง ไม่ว่าจะในแง่ของการเข้าเป็นเจ้าของหรือในแง่ของการทำความเข้าใจในการทำงานของระบบเทคโนโลยี ในปัจจุบันมีกิจกรรมหลายประเภทที่ได้รับผลกระทบจากการใช้เทคโนโลยีในลักษณะดังกล่าว เช่น การมีลักษณะในทางเทคนิคเพิ่มมากขึ้นของธุรกรรมในทางการเงินและใน

²⁸ ชาญชัย แสงวงศ์. องค์กรมหาชน. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2542

²⁹ วิษณุ วรรณ. รายงานการวิจัยเรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 5-15.

ทางการคลัง การจัดตั้งและขยายตัวของสถาบันการเงินที่มีลักษณะเป็นการระดมทุนจากประชาชน และการเกิดขึ้นของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน (Financial products) ใหม่ ๆ ทำให้ปัญหาที่เกี่ยวกับการดูแลควบคุมกิจกรรมเหล่านี้เพื่อให้ความคุ้มครองและความมั่นใจแก่ประชาชนทั่วไปในฐานะเจ้าของเงินออมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารสถาบันการเงินหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกรรมทางด้านตลาดทุนและตลาดการเงินอยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมกลไกการเคลื่อนไหวถ่ายเทของทุนและเงิน ในขณะที่ประชาชนทั่วไปนั้นอยู่ในฐานะที่อยากจะติดตามความเป็นไปของเงินที่ตนได้ลงทุนไปในสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐและเอกชนนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งหากไม่มีการควบคุมดูแลอย่างเหมาะสมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนได้เพราะอาจมีการนำเอาข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ประโยชน์ในทางมิชอบ หรือในกรณีที่มีปัจจัยทางการเงินเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการที่นักธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นด้วยการสนับสนุนนักการเมืองโดยตรงหรือผ่านทางพรรคการเมืองหรือด้วยวิธีใด ๆ หรือเข้ามาแข่งขันในวงการเมืองเสียเอง ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการและองค์กรที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า ในยุคปัจจุบัน กิจกรรมเหล่านี้มีความซับซ้อนมากขึ้นและมีผลกระทบในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างสูง การปล่อยให้รัฐหรือเอกชนดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลที่ถูกต้องทั่วถึงและละเอียดถี่ถ้วน อาจส่งผลกระทบในทางที่ไม่พึงประสงค์ต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนรวมทั้งผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ง่าย

ประการที่สอง เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารแบบดั้งเดิม (Structures administratives classiques) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โครงสร้างแบบนี้ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อ

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเกิดขึ้นในภารกิจที่รัฐเข้าไปดำเนินการเองหรือให้เอกชนเข้าไปดำเนินการในรูปของรัฐกิจเต็มตัว และหากพิจารณาโครงสร้างของรัฐในระดับสูงสุดอันเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และ ฝ่ายตุลาการ (ศาล) จะเห็นว่าต่างไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลวางระเบียบและควบคุมการดำเนินกิจกรรม ดังกล่าวได้ แม้ว่ารัฐสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญในทางนิติบัญญัติก็จริง แต่กระบวนการออกกฎหมาย (Procedure legislative) เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องใช้เวลาานมากกว่าที่กฎหมายแต่ละฉบับจะผ่านการพิจารณาออกมาใช้บังคับ แต่งานวางระเบียบ (regulate) นั้นเป็นเรื่องที่ต้องเฝ้าติดตามการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดและต้องปรับกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นอย่างสม่ำเสมอให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้น รัฐสภายังเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกค่อนข้างมาก จัดเป็นองค์กรที่ใหญ่โตเกินกว่าจะทำหน้าที่ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวค่อนข้างสูง ส่วนฝ่ายบริหาร (Executif) ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเอง แม้จะเป็นความจริงที่ว่าในบางกรณีรัฐบาลและฝ่ายปกครองมีอำนาจตรากฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปและไม่เฉพาะเจาะจงในรูปของกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา แต่เนื่องจากโครงสร้างของฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที และรัฐบาลก็เป็นองค์กรทางการเมืองซึ่งมีผลประโยชน์ทางการเมืองมาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ส่วนฝ่ายปกครอง ตามแนวความคิดทางราชการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถือว่าเป็นกลไกที่ต้องปฏิบัติงานสนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจในทางการวางระเบียบ (regulate) และควบคุม (control) ได้ การวางระเบียบและการควบคุมจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อองค์กรนั้น ๆ มีความเป็นอิสระ (Independent) และมีความเป็นกลาง (Impartiality) เท่านั้น ส่วนในกรณีขององค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองต่างเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ปกติจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะไม่ทำหน้าที่

ในการวางกฎระเบียบ ประกอบกับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (controle juridictionnel) ก็ไม่เหมาะกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษตามที่กล่าวมาข้างต้น เพราะปกติกว่าจะมีคำพิพากษาออกมาในคดีหนึ่ง ๆ ได้นั้น ต้องใช้เวลามีใช้น้อยเนื่องจากต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี อีกทั้งปัญหาคดีชั้นศาลก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรตุลาการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่วางระเบียบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม เนื่องจากรัฐตามไม่ทันความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการนำแนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษทั้งที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่ แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรที่มีอิสระโดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่ส่วนใหญ่แล้วองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีความเป็นอิสระมากถึงระดับที่สามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้น รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือไม่และลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น การที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว (Cumul des pouvoirs) ถือว่าเป็นลักษณะพิเศษซึ่งไม่มีในองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ³⁰ ลักษณะพิเศษในแง่สถานะขององค์กร คือ มีความเป็นอิสระทั้งที่เป็นองค์กรอยู่ในฝ่ายบริหาร และในแง่ของอำนาจหน้าที่ ทำให้องค์กรประเภทนี้สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและเอกชนให้อยู่ในกรอบที่สมควรรวมทั้งมีรูปแบบการดำเนินการที่เป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

มาก คือ การทำรายงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการที่ตนดูแลโดยการพิมพ์และเปิดเผยรายงานและข้อเสนอแนะดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ซึ่งทำให้ประชาชนได้ทราบความเป็นไปของกิจกรรมต่าง ๆ อย่างโปร่งใส องค์กรประเภทนี้จึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ ซึ่งถ้าปราศจากกลไกเหล่านี้โดยจำกัดรูปแบบโครงสร้างสถาบันการเมืองและการบริหารของรัฐไว้ในรูปแบบเดิม ๆ แล้วรัฐจะตามไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับในต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1889 หลังจากนั้น สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสก็ได้นำเอาแนวความคิดนี้ไปจัดตั้งองค์กรประเภทเดียวกันขึ้นบ้าง โดยใช้ชื่อเรียกต่าง ๆ กันตามแต่โครงสร้างระบอบการปกครองและระบบบริหารของแต่ละประเทศ โดยของสหราชอาณาจักรจะเรียกว่า Quasi Autonomous non-Governmental Organisations และของฝรั่งเศสจะเรียกว่า Autorites Administratives Independantes³¹

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรแรกที่จัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือ The Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. องค์กรนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1889 โดยสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้าระหว่างนักธุรกิจต่างมลรัฐกัน ลักษณะพิเศษขององค์กรนี้คือความเป็นเอกเทศหรืออัตตาณัติ (Autonomy)³² ที่ไม่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานราชการที่สังกัด การที่สภา Congress จงใจกำหนดสถานะเช่นนี้ให้แก่ I.C.C. เป็นการเสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดให้อำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดี หน่วยงานทุกหน่วยที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีลักษณะเป็น “บริหาร” (executive) จึงต้องขึ้นอยู่กับอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งรวมกันเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) และอยู่ภายใต้การสั่งการโดยตรงของประธานาธิบดี ดัง

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

นั่น ทันที่ที่มีการตั้ง I.C.C. ในลักษณะข้างต้นจึงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า “...เป็นโมฆะ
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจภายในองค์กรเดียวที่ไม่ขึ้นกับองค์
กรตามรัฐธรรมนูญใด ๆ เลย แถมยังมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจ
บริหารรวมกันอยู่ในองค์กรนั้น ...”³³

ความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ ในการวางระเบียบและควบคุม
การค้าระหว่างรัฐของ I.C.C. ซึ่งเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของความเป็นกลาง
และความที่ไม่ถูกรอบงำทางการเมือง ทำให้สภา Congress เดินหน้าออกกฎหมาย
สถาปนาองค์กรประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency)
ต่อไป ทำให้ต่อมาได้มีการจัดตั้ง The Federal Trade Commission ขึ้นในปี ค.ศ. 1915
จัดตั้ง The Securities and Exchange Commission และ The Federal Communication
Commission ขึ้นในปี ค.ศ. 1934 เป็นต้น โดยไม่สนใจว่าองค์กรประเภทนี้จะขัด
รัฐธรรมนูญหรือไม่ จนกระทั่งในที่สุดศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court)
ได้ตัดสินรับรู้และยอมรับสถานะทางกฎหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในปี
ค.ศ.1935 ในคำตัดสินคดี *Humphrey’s Executor v United States* ไว้ดังนี้

สภา Congress มีเจตนาชัดเจนที่จะสถาปนาองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจ
บริหารแม้ว่าจะยังอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารก็ตาม ดังนั้น การที่คณะกรรมการ *Federal
Trade Commission* ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยอิสระโดยไม่สนใจว่าฝ่ายบริหารจะยินยอม
ตามด้วยหรือไม่ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ³⁴

ในปัจจุบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ควบคุมดูแลและวางระเบียบ
กิจการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างกว้างขวางมาก เช่น ควบคุมดูแลการดำเนิน
นโยบายทางการเงินของประเทศ ควบคุมตรวจสอบตลาดหุ้น ควบคุมคนเข้าเมือง
ดูแลเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ดูแลการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม เป็นต้น

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เนื่องจากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten constitution) จึงไม่มีหลักเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่มีปัญหาที่จะได้แย้งว่าการสถาปนา หรือการมีอยู่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือ Quasi Autonomous non-Governmental Organisations เป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจ และปฏิบัติการกิจหน้าที่อย่างอิสระโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

กิจการหรือภาระหน้าที่ที่องค์กรอิสระเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการนั้นก็ค่อนข้างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การควบคุม การวางระเบียบ การดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจหรือการประกอบธุรกิจบางสาขาที่มีความสำคัญ การจัดสรรเงินของรัฐและทรัพยากรสาธารณะบางประเภท การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐ (Control of State Subsidy) รวมถึงการวางระเบียบและการดูแลการรับรองวิทยฐานะของปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตร เป็นต้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของอังกฤษมีค่อนข้างหลากหลาย เช่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้า คือ The Monopolies and Mergers Commission หรือองค์กรที่ดูแลกิจกรรมทางด้านการให้บริการสาธารณูปโภค เช่น OFTEL (องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม)³⁵ เป็นต้น

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส การสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีปัญหาได้แย้งกันในทางกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากฝรั่งเศส จัดรูปรัฐแบบรัฐเดี่ยว มีรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่ถืออำนาจสูงสุดและควบคุมองค์การปกครองอื่นตามลำดับชั้น แม้ว่าฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจ จึงมีนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพวก l'État

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-25.

tablissement public (องค์การมหาชน) ที่เคยกล่าวถึงในข้อ 2.3 ข้างต้น แต่ถึงกระนั้น รัฐก็ยังมีอำนาจที่จะกำกับดูแล (Pouvoir de tutelle) เหมือนนิติบุคคลเหล่านี้ ดังนั้น การที่จะสถาปนาองค์กรหนึ่งองค์กรใดขึ้นมาใช้อำนาจรัฐโดยให้เป็นองค์กรที่นอกจากจะไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสถาบันใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย จึงเป็นเรื่องที่ยาก ที่จะให้มีการยอมรับการดำรงอยู่ของสถาบันเช่นนี้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อโต้แย้งและคำวิพากษ์วิจารณ์ แต่ท้ายที่สุดก็ได้มีการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Autorites Administratives Independantes) ขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต่อมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) และนักวิชาการ ก็ได้ให้การรับรอง

รัฐสภาฝรั่งเศสได้นำเอาคำว่า Autorite Administrative Independante ซึ่งก็คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเพื่อกำหนดสถานะของ คณะกรรมการแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลข้อมูลมิให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร (Commission Nationale de l' Informatique et des Libertes หรือ CNIL) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 โดยองค์กรนี้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐบาลแต่มีอำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการในทางปกครอง³⁶

ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือ Autorite Administrative Independante ทั้งที่เป็นโดยกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนและที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้หลาย องค์กร ซึ่งอาจแบ่งตามประเภทของกิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้ดูแลอยู่ได้เป็น 4 ประเภท³⁷ ดังนี้

1) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่ดูแลและวางกฎระเบียบให้แก่ กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลัง เช่น Commission des operations de bourse หรือ COB (คณะกรรมการดูแลตลาดหลักทรัพย์) Conseil de discipline des

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-33.

organismes de placement collectif en valeurs mobilières หรือ OPCVM ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลให้เกิดความโปร่งใสในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาลงโทษการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์ได้ด้วย เป็นต้น

2) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่ทำหน้าที่ดูแลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และวางกฎระเบียบสำหรับใช้แก่กิจการสื่อสารมวลชน วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ได้แก่ Conseil Supérieur de l'audio visuel (คณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์) เป็นต้น

3) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่ดูแลมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตจนไปล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของราษฎร เช่น คณะกรรมการแห่งชาติดูแลการใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลข้อมูล ซึ่งต้องควบคุมดูแลการใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลข้อมูลให้เป็นไปโดยมิให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร เป็นต้น

4) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่ประเมินผลการทำงานของฝ่ายปกครอง เช่น Comité National d'Évaluation des Établissements Publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (คณะกรรมการทำหน้าที่ประเมิน Établissements publics ที่ดำเนินการทางด้านวิชาการ วัฒนธรรม และวิชาชีพ) เป็นต้น

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้³⁸

1) เป็นองค์กรประเภทที่มีผู้ใช้อำนาจคนเดียว (Autorité unique) หรือเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ (Autorité collégiale) องค์กรประเภทองค์คณะมีข้อดีตรงที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคน จึงมีความคิดเห็นและมองปัญหาได้หลากหลาย แต่ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดจำนวนสมาชิกในองค์คณะให้เหมาะสมด้วย กล่าวคือ จะต้องไม่มากเกินไปจนกลายเป็นองค์กรประเภทสภาและไม่น้อยเกินไปจนครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้ไม่หมด องค์กรรัฐที่เป็นอิสระส่วนมากจะใช้รูปแบบเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ สำหรับองค์กรประเภทผู้ใช้อำนาจคนเดียวนั้น (Autorité unique) ก็มี

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-42.

ที่ใช้เหมือนกัน กรณีของฝรั่งเศส ได้แก่ องค์กร Le Mediateur de la Republique และ Le Mediateur du Cinema

2) คุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกหรือตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ หากกำหนดคุณสมบัติไว้ละเอียดมาก ก็อาจจะมีปัญหาว่าจะหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดมาดำรงตำแหน่งได้ยาก แต่หากเปิดกว้างเกินไปก็อาจจะเป็นการมอบดุลพินิจให้แก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจนอาจไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งสมาชิกขององค์กรอิสระโดยตำแหน่ง ควรเป็นตำแหน่งที่สามารถดำรงรักษาความเป็นอิสระหรือเป็นตำแหน่งที่ได้รับการกำประกันความเป็นอิสระที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือแทรกแซงโดยหน่วยงานอื่น โดยในกรณีของฝรั่งเศสนั้นมักจะให้ข้าราชการระดับสูงหรือข้าราชการในสายที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ เช่น Conseil d'Etat มาเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ควรกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะต้องกำหนดสัดส่วนของสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิให้มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่งเสมอ มิฉะนั้นแล้วองค์กรดังกล่าวจะสูญเสียคุณลักษณะความเป็นอิสระไป

3) วิธีการแต่งตั้ง หากเป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้อำนาจมาก อาจจำเป็นต้องให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือต้องให้ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้ง เช่น กรณี Le Mediateur de la Republique ของฝรั่งเศสนั้นกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และในบางกรณี อาจจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐสภา เช่น ในกรณีเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจตรากฎ ระเบียบ เป็นต้น และในบางกรณีอาจต้องมีขั้นตอนให้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน

โดยสรุป องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ³⁹

- 1) มีอำนาจลงโทษ
- 2) มีอำนาจตรากฎระเบียบ

³⁹ John Bell. "Independent Administrative Authorities in France." *European Public Law*, Volume 3 Issue 4 (December 1997), P. 477.

- 3) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด
- 4) มีหลักประกันความเป็นอิสระ

ในการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น โดยปกติจะมีหลักอยู่หลายประการด้วยกัน แต่โดยทั่วไป มีดังนี้⁴⁰

- 1) การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง และวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระควรจะกำหนดไว้ให้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่สำคัญคือตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไม่ได้เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้นั้นประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง ทั้งควรกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้แต่เพียงวาระเดียวด้วย
- 2) การกำหนดให้มีอำนาจคานกันกับตำแหน่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาตัดสินเรื่องต่าง ๆ และใช้อำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง
- 3) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นการให้หลักประกันหรือให้การคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน การมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วย
- 4) การกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีหน่วยธุรการและมีงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะที่ถูกบีบคั้นในแง่ของบุคลากรและในแง่ของงบประมาณ มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นตำแหน่งของบุคลากรในองค์กรเองโดยไม่ต้องขึ้นกับหลักเกณฑ์ขององค์กรฝ่ายอื่น ๆ ส่วนในเรื่องงบประมาณ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระบางหน่วยงานอาจมีรายได้เป็นของตนเอง ในกรณีนี้จะต้องให้องค์กรนั้นสามารถจัดสรรและใช้จ่ายเงินได้เองโดยมิต้องขออนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อน สำหรับองค์กรที่ไม่มีรายได้ อาจใช้วิธีฝากงบประมาณ

⁴⁰ วิษณุ วรรณุญ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-44.

ขององค์กรนั้นไว้กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยที่กระทรวงดังกล่าวจะต้องไม่มีอำนาจตัดทอนงบประมาณ หรือในบางกรณีอาจให้อำนาจเสนองบประมาณขององค์กรเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง

การกำหนดอำนาจให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ ปกติแล้ว องค์กรจะมีอำนาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้แก่องค์กรนั้น ๆ ซึ่งควรกำหนดให้องค์กรมีอำนาจพอดีและพอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นได้ โดยทั่วไป อำนาจที่จะให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีดังต่อไปนี้⁴¹

- 1) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงอำนาจที่จะเรียกให้ส่งเอกสารไม่ว่าจะเป็นเอกสารลับหรือไม่
- 2) อำนาจในการให้ความเห็น ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีขั้นตอนบังคับให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานต้องร้องขอความเห็นจากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ หรือถ้าจำเป็น ก็อาจกำหนดว่าความเห็นนั้นต้องเป็นความเห็นชอบ เป็นต้น
- 3) อำนาจในการให้คำแนะนำ โดยต้องเป็นคำแนะนำที่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องควรปฏิบัติหรือควรงดเว้นไม่ปฏิบัติอะไร อย่างไร
- 4) อำนาจในการตรากฎระเบียบ
- 5) อำนาจในการตัดสินใจในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย
- 6) อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล
- 7) อำนาจในการลงโทษ

กล่าวโดยสรุป องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลวางกฎระเบียบในการดำเนินงานกิจกรรมบางประเภทของรัฐทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของ

⁴¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 44-45.

ชาติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรนี้จัดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระแต่ไม่มีอิสระอย่างสมบูรณ์จนมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ และความที่ยังเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล ส่วนสมาชิกในองค์กรมีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น และเนื่องจากองค์กรเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครองอยู่ จึงยังอยู่ในข่ายที่สามารถจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรม และ ศาลปกครอง ได้ซึ่งแล้วแต่ระบบศาล นอกจากนี้ การกำหนดอำนาจขององค์กรมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้เข้าไปจัดทำหรือควบคุมดูแล

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากแนวความคิดในการจัดองค์กรของรัฐยังยึดติดอยู่กับระบบที่อยู่บนพื้นฐานการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน การควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นซึ่งทำให้มีความล่าช้าในการบริหารงาน การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ประกอบกับรัฐยังไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการพิจารณาเห็นสมควรที่จะนำองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาเป็นกลไกเสริมช่องว่างในโครงสร้างของการบริหารประเทศให้แก่กิจกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหรือต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎร ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่ไม่สามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอาจถูกแทรกแซงหรือครอบงำโดยฝ่ายข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งอาจจะนำแนวความคิดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาปรับใช้กับองค์กรเหล่านี้เพื่อให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ การจะนำสถาบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาปรับใช้ในประเทศไทยได้ ต้องมีการบัญญัติรับรององค์กรประเภทนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรอีกประเภทหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากองค์กรนี้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอย่างอิสระ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ

สถาบันใดตามรัฐธรรมนูญ⁴² และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองการมีอยู่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเช่นว่านี้แล้ว เช่น ตามมาตรา 40 บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

3.3 การจัดรูปแบบองค์กรในการควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

รูปแบบขององค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยทั่วไปสามารถแยกได้เป็น 5 รูปแบบ⁴³ ดังต่อไปนี้

3.3.1 องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงของรัฐบาล

องค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมประเภทนี้ ถูกจัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม เช่น กระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications) ของประเทศญี่ปุ่น เยอรมัน และฝรั่งเศส โดยองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบนี้อาจถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ได้ เช่น ญี่ปุ่นได้ตั้ง “Telecommunications Bureau” หรือ “สำนักโทรคมนาคม” ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นรูปธรรมขึ้นในกระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ในขณะที่ประเทศเยอรมันได้มีกฎหมายกำหนดให้บริการโทรคมนาคมทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม แต่มิได้จัดตั้งหน่วยงานที่เป็นรูปธรรมขึ้นมาแต่อย่างใด

รูปแบบองค์กรประเภทนี้ มักไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล (regulatory function) กับหน้าที่ในการวางนโยบายโทรคมนาคมของรัฐ (government's policy functions) ออกจากกัน คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางนโยบายโทรคมนาคมเป็นหน่วยงานเดียวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม แม้ว่าอาจจะมีการแยกหน่วยงานที่วางนโยบายออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ก็ตาม เช่น ใน

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-49.

⁴³ สุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 112-116.

ประเทศญี่ปุ่น กองนโยบายโทรคมนาคม (Telecommunications Policy Division) เป็นส่วนหนึ่งของ สำนักโทรคมนาคม (Telecommunication Bureau) เป็นต้น

ข้อดีขององค์กรควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้ คือ มีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำเนื่องจากสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันระหว่างกระทรวงและหน่วยงานต้นสังกัดได้ นอกจากนี้ ยังเกิดความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายโทรคมนาคม การดำเนินงานและการตัดสินใจขององค์กรควบคุมกำกับดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

ข้อเสียขององค์กรในรูปแบบนี้ คือ มีความเสี่ยงต่อการแทรกแซงทางการเมืองสูง ซึ่งจะนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมและไม่น่าเชื่อถือขององค์กรควบคุมกำกับดูแล อีกทั้งการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลยังง่ายต่อการถูกครอบงำจากวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น ความไม่โปร่งใสในการตัดสินใจ และความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ในขณะที่องค์ประกอบทั้งสองประการข้างต้นนี้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานขององค์กรควบคุมกำกับดูแลในกิจการ โทรคมนาคม

3.3.2 องค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระ (Semi-autonomous regulatory agency)

องค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระประเภทนี้ เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยได้รับอำนาจให้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ แต่การตัดสินใจในบางเรื่องยังคงต้องได้รับการทบทวนตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น เช่น การทบทวนโดยรัฐมนตรี หรือมีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับกิจการต่อรัฐมนตรีของรัฐบาล แต่มีอิสระอย่างสูงในการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล เช่น ในประเทศแคนาดา คำตัดสินของคณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมของแคนาดา (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission: CRTC) นั้น ตามกฎหมายแล้วจะต้องถูกทบทวนโดยคณะรัฐมนตรี แต่โดยทั่วไปแล้วคณะรัฐมนตรีมักมิได้ใช้อำนาจดังกล่าว หรือตัวอย่างในประเทศอังกฤษ อธิบดีกรมโทรคมนาคม (Director General of Telecommunications: DGT) ของ OFTEL

มีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างอิสระในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเงื่อนไขใบอนุญาตที่ให้แก่ผู้ประกอบการจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอธิบดีกรมโทรคมนาคมเพียงผู้เดียว แต่การให้ใบอนุญาตอาจจะกระทำได้สองกรณี คือ การให้ใบอนุญาตโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Secretary of State) ภายใต้ความยินยอมของอธิบดีกรมโทรคมนาคม และการให้ใบอนุญาตโดยอธิบดีกรมโทรคมนาคมภายใต้ความยินยอมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรืออธิบดีกรมโทรคมนาคมให้ใบอนุญาตตามแนวทางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ให้ไว้

ข้อดีขององค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระ คือ มีความเสี่ยงต่อปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ อยู่ในระดับที่สามารถประกันความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายทางด้านการค้าและเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี เช่น การดึงดูดเงินลงทุน นอกจากนี้ยังสามารถดำเนินนโยบายในประเด็นที่มีการโต้เถียงกัน เช่น การแข่งขันหรือนโยบายราคาได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ส่วนข้อเสียขององค์กรแบบนี้ คือ อาจจะไม่สามารถผสมผสานนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมีต้นทุนในการดำเนินงานที่สูงเนื่องจากการมีองค์กรที่แยกเป็นอิสระต่างหาก ซึ่งทำให้จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมากขึ้น

3.3.3 องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่ (Fully-autonomous regulatory agency)

องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่ เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้ควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมอย่างอิสระและเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องรายงานหรือยื่นยันการดำเนินกิจการต่อหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการการคมนาคม (Federal Communications Commissions: FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าองค์กรในรูปแบบนี้จะไม่ถูกคานอำนาจและ

ไม่ถูกตรวจสอบ (check and balance) โดยหน่วยงานอื่นของรัฐบาล เช่น อาจจะถูกตรวจสอบความถูกต้องในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรโดยศาล เป็นต้น

ข้อดีขององค์กรควบคุมกำกับดูแลที่มีอิสระอย่างเต็มที่นี้ก็คล้ายคลึงกับข้อดีขององค์กรควบคุมกำกับดูแลกึ่งอิสระ ซึ่งการที่ประเทศใดจะใช้องค์กรควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบใดนั้น ปกติแล้วจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นของประเทศนั้น

3.3.4 องค์กรควบคุมกำกับดูแลที่เป็นส่วนหนึ่งภายในหน่วยงานของรัฐที่ เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม

องค์กรควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้มักจะใช้กันในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศอินเดีย เคนยา เป็นต้น โดยผู้ให้บริการมักจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลและมีอำนาจผูกขาดในกิจการให้บริการโทรคมนาคม ในขณะที่เดียวกัน ก็เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลในตัวเองไปด้วย

ข้อดีขององค์กรในรูปแบบนี้คือ เป็นรูปแบบที่ง่ายและมีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีความน่าเชื่อถือในการดำเนินงานต่ำด้วย เนื่องจากการขัดกันของผลประโยชน์ระหว่างหน้าที่ในการให้บริการกับหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลที่รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน

3.3.5 องค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีรูปแบบเฉพาะตัว

มีบางประเทศที่ไม่มีองค์กรควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมที่มีรูปแบบเฉพาะตัว เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ การควบคุมกำกับดูแลกิจการให้บริการโทรคมนาคมจะกระทำโดยผ่านศาลและกฎหมายทั่วไป นอกจากนั้น นโยบายทั่วไปของรัฐบาล เช่น นโยบายการแข่งขัน และนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ยังอาจจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรเฉพาะทางด้านเทคนิค เช่น องค์กรตรวจสอบทางด้าน

มาตรฐาน หรือองค์กรบริการคลื่นความถี่วิทยุ อาจถูกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะ

การที่ประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมขึ้นมาเป็นการเฉพาะนั้น เนื่องจากรัฐบาลมีเจตนาจะให้กิจการโทรคมนาคมดำเนินการภายใต้กลไกตลาดซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ “กฎหมายการค้า” (The Commerce Act) โดยรัฐบาลจะควบคุมกำกับดูแลเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดและจะเข้ามาแทรกแซงก็ต่อเมื่อวิธีการแก้ไขปัญหามีอยู่ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหานั้น ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับ “กฎหมายการค้า” เป็นส่วนใหญ่ โดยมีองค์กร “คณะกรรมการการค้า” (The Commerce Commission) ทำหน้าที่ดูแลนโยบายการแข่งขันโดยทั่ว ๆ ไป ขณะเดียวกัน ศาลก็จะเข้ามาดำเนินการควบคุมกำกับดูแลในกรณีที่มีคำร้องทุกข์เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ฝ่าฝืน “กฎหมายการค้า” ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าผู้ใช้บริการคนใดรู้สึกว่าคุณประกอบการกิจการโทรคมนาคมรายใดใช้อำนาจทางการตลาด (marketing power) กำหนดราคาค่าบริการที่สูงเกินสมควร ก็สามารถยื่นคำร้องต่อ “คณะกรรมการการค้า” หรือศาลก็ได้ ในขณะที่การตรวจสอบคุณภาพของการให้บริการโทรคมนาคม จะกระทำผ่าน “คณะกรรมการดูแลผู้บริโภค” (The Committee of Consumer Affairs)

ข้อดีของการควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้ ก็คือ เป็นวิธีที่ง่ายและมีต้นทุนในการดำเนินการต่ำ

ข้อเสียของการควบคุมกำกับดูแลในรูปแบบนี้ คือ มีความล่าช้าในการตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต้องล่าช้าตามไปด้วย นอกจากนี้ยังสร้างความไม่แน่นอนเกี่ยวกับกฎระเบียบและแนวทางของกิจการโทรคมนาคมในอนาคต ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้อาจเป็นสิ่งที่ชลอหรือระงับการตัดสินใจของผู้ที่ต้องการจะเข้ามาลงทุนดำเนินการให้บริการใหม่ ๆ ด้วย นอกจากนี้ บ่อยครั้งที่ศาลหรือหน่วยงาน

ต่าง ๆ ทั่วไป ขาดความรู้ความเข้าใจในลักษณะเฉพาะของระบบการประกอบกิจการ โทรคมนาคม ทำให้การวินิจฉัยสั่งการ ในบางครั้ง อาจไม่เหมาะสม และเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนากระบวนการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้

3.4 โครงสร้างองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ

การจัดโครงสร้างองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศมีความหลากหลาย โดยปกติ แต่ละประเทศจะคำนึงถึงความเหมาะสมต่อสภาพ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศนั้น ๆ เองเป็นหลัก และในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอโครงสร้างองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศเฉพาะของบางประเทศพอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

3.4.1 สวิตเซอร์แลนด์

ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม คือ สำนักงานคมนาคม (Federal Office for Communications: OFCOM) ขึ้นเป็นหน่วยงานสังกัดทบวงการขนส่ง คมนาคม และการพลังงาน (Federal Department for Transport, Communications and Energy: DFTCE) นอกจากนี้ สำนักงานคมนาคมยังมีฐานะเป็นหน่วยงานเลขานุการของ คณะกรรมการการคมนาคม (Federal Communications Commission)⁴⁴ ด้วย โดยคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี (Federal Council)⁴⁵ การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็น อำนาจของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิอิสระ 5-7 คน ส่วนการถอดถอนนั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจถอดถอนได้แต่เฉพาะประธานและ รองประธานคณะกรรมการเท่านั้น⁴⁶

⁴⁴ สรุปจาก Telecommunications Act 1997 (แปลโดย ชยสาร โทมานนท์ เจ้าหน้าที่ กรมไปรษณีย์โทรเลข)

⁴⁵ Art 57

⁴⁶ Art 56

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคมนาคม คือ รับผิดชอบในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม⁴⁷ กับอนุญาตและกำกับดูแลการใช้ความถี่วิทยุ⁴⁸ ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการกิจการคมนาคม (Federal Communications Commission) และสำนักงานคมนาคม มีอำนาจออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ยังเป็นผู้มีอำนาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจเหล่านี้ให้แก่สำนักงานคมนาคมได้ก็ตาม⁴⁹ นอกจากนี้ สำนักงานคมนาคมและคณะกรรมการชุดดังกล่าวยังมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงเป็นการทั่วไปด้วย ทั้งนี้ กิจการวิทยุกระจายเสียงเป็นหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายอื่น

3.4.2 ฟินแลนด์

ประเทศฟินแลนด์ ได้จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คือ ศูนย์บริหารโทรคมนาคม (Telecommunications Administration Centre: TAC) ขึ้น ให้เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการขนส่งและคมนาคม (Ministry of Transport and Communications: MTC) โดยตรง ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรของศูนย์บริหารโทรคมนาคม อาจเปรียบเทียบกับไทยในอดีต เว้นแต่การตัดสินใจเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากศูนย์บริหารโทรคมนาคมมีคณะกรรมการบริหารกิจการโทรคมนาคมที่ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการขนส่งและคมนาคม จากหน่วยงานบริการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นภาครัฐ จากอุตสาหกรรมเครื่องมือและอุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคมซึ่งเป็นภาคเอกชน และจากศูนย์บริหารโทรคมนาคม ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งและคมนาคมเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ และประธานคณะกรรมการบริหารกิจการโทรคมนาคมทำหน้าที่เป็นหัวหน้าศูนย์บริหารโทรคมนาคมโดยตำแหน่งด้วย คณะกรรมการบริหารกิจการโทรคมนาคมนี้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

⁴⁷ Art 4 และ 5

⁴⁸ Art 22

⁴⁹ Art 62

อำนาจหน้าที่ของศูนย์บริหารโทรคมนาคม คือ

- (1) บริหารความถี่วิทยุ
- (2) บริหารกิจการโทรคมนาคม
- (3) ออกใบอนุญาตและกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์
- (4) บริหารกิจการไปรษณีย์
- (5) กำหนดมาตรฐานเทคนิคในการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

จะเห็นว่าศูนย์บริหารโทรคมนาคมมีอำนาจกำหนดมาตรการและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมได้ทั้งในด้านเทคนิคและด้านการกำกับดูแลการตลาด ส่วนการอนุญาตอนุมัติและการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งและคมนาคม⁵⁰

3.4.3 ออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย ได้จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (Australia Communication Authority: ACA) ขึ้นเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการสื่อสารและศิลปะ (The Ministry of Communications and Arts: MCA) การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีคณะกรรมการบริหารการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 3-5 คน โดยประธานและรองประธานต้องเป็น Full-time Member คือกรรมการที่ต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ตลอดเวลาด้วย สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้น ผู้สำเร็จราชการ (Governor – General) เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง Full-time Member และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและศิลปะ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง Part-time Member คือกรรมการที่ต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่เฉพาะบางเวลา ทั้ง

⁵⁰ สรุปรูปจาก Radio Act และ Telecommunication Market Act (แปลโดย ชยสาร โทณานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

นี้ผู้สำเร็จราชการ สามารถถอดถอนกรรมการดังกล่าวได้ทุกคน สำหรับประธานคณะกรรมการนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการบังคับบัญชาการสื่อสารแห่งประเทศไทยออสเตรเลียด้วย โดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและศิลปะ

องค์การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านโทรคมนาคมของประเทศ ทั้งในการสนับสนุนอุตสาหกรรมโทรคมนาคม การอนุญาตตลอดจนการกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งแม้ว่าอำนาจในการอนุญาตไม่ได้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและศิลปะ แต่เนื่องจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารและศิลปะ ดังนั้น รัฐมนตรีฯ จึงอาจเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้บริการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้ นอกจากนี้ การสื่อสารแห่งประเทศไทยยังมีภารกิจในด้านการบริหารความถี่วิทยุด้วย⁵¹

3.4.4 แคนาดา

ประเทศแคนาดาได้ตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมคือคณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดา (Canadian Radio Television and Telecommunications Commission: CRTC) ให้เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม (The Ministry of Canada Heritage: MCH) โดยคณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดาประกอบด้วยกรรมการที่รับผิดชอบงานในหน้าที่ตลอดเวลา (Full-time Commissioner) 13 คน กับกรรมการที่รับผิดชอบงานในหน้าที่เฉพาะบางเวลา (Part-time Commissioner) 6 คน โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน คณะกรรมการชุดนี้ คณะกรรมการดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยประธานและรองประธานฯ ต้องมาจากกรรมการที่รับผิดชอบงานในหน้าที่ตลอดเวลา และประธานยังต้องเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดาหรือ CRTC ด้วย

⁵¹ สรุปรจาก Telecommunications Act 1997, Radiocommunication Act 1992 และ ACA Act 1997 (แปลโดย ชยสาร โทมานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

คณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดา นอกจาก มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานและกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งรวมทั้งการกำกับดูแลรายการที่ออกอากาศด้วยแล้ว ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารและกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมด้วย ส่วนการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในกิจการโทรคมนาคมที่สำคัญมากเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าการอนุญาตและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมส่วนใหญ่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดา แต่การอนุญาตกิจการโทรคมนาคมที่สำคัญมากก็ยังสงวนไว้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี⁵² หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออำนาจในการอนุญาตและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม แต่ที่คณะกรรมการวิทยุ-โทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดา มีอำนาจในการอนุญาตและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้นเป็นเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมมอบอำนาจให้นั่นเอง

3.4.5 ญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งกระทรวงควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คือ กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (The Ministry of Post and Telecommunications: MPT) โดยมีหน่วยงานในความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) สำนักนโยบายคมนาคม (Communication Policy Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขยายโครงสร้างพื้นฐานของกิจการสื่อสารและสารสนเทศ ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ วางพื้นฐานสำหรับบริการสื่อสารโทรคมนาคมและสารสนเทศที่ก้าวหน้า สนับสนุนพัฒนาการทางเทคโนโลยี และดำเนินกิจการสื่อสารอวกาศสำหรับอนาคต⁵³

(2) สำนักโทรคมนาคม (Telecommunications Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งกิจการบริการโทรคมนาคมและการบริหารความถี่วิทยุ โดยมีงานใน

⁵² สรุปจาก Telecommunications Act, CRTC Act และ Broadcasting Act (แปลโดย ชยสาร โทฆานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

⁵³ สรุปจาก The Provisional Measures Law of Telecommunications Infrastructure (แปลโดย ชยสาร โทฆานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

ความรับผิดชอบ คือ ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในธุรกิจโทรคมนาคม พัฒนา ระบบโทรคมนาคมให้รวดเร็วและคล่องตัวยิ่งขึ้น พัฒนาการใช้ทรัพยากรความถี่วิทยุ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และแก้ไขปัญหาการรบกวนของข่ายสื่อสาร⁵⁴

(3) สำนักงานกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcasting Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการออกอากาศของวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยมีหน้าที่หลัก คือ ให้มีการออกอากาศของวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ให้เพียงพอแก่กิจการ สาธารณะและการพาณิชย์ แนะนำและกระจายสื่อสำหรับการออกอากาศทั้งวิทยุกระจาย เสียงและโทรทัศน์ให้ทันสมัยและเพียงพอ สนับสนุนให้มีสื่อหลากหลายและสื่อ เฉพาะสำหรับชุมชนท้องถิ่น⁵⁵

ทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวขึ้นตรงต่อกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม โดย อำนาจในการอนุญาตเกี่ยวกับกิจการ โทรคมนาคมส่วนใหญ่เป็นของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม

3.4.6 เกาหลี

ประเทศเกาหลี หรือประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ได้จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คือ กระทรวงสารสนเทศและการ สื่อสาร (The Ministry of Information and Communication: MIC) โดยมีหน่วยงานใน ความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานนโยบายสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Policy Office) มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดและประสานนโยบาย โทรคมนาคม วางระบบบริหารเครือข่ายโทรคมนาคมพื้นฐาน สนับสนุนอุตสาหกรรม

⁵⁴ สรุปจาก Wire Telecommunication Law, Telecommunication Business Law และ Radio Law (แปลโดย ชยสาร โทณานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

⁵⁵ สรุปจาก Broadcasting Law (แปลโดย ชยสาร โทณานนท์ เจ้าหน้าที่ กรมไปรษณีย์โทรเลข)

สารสนเทศ โทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ และดำเนินการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งกำหนดมาตรฐาน

(2) สำนักส่งเสริมสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Promotion Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการให้บริการโทรคมนาคม โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนกิจการโทรคมนาคม กำกับดูแลอัตราค่าบริการและส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และสนับสนุนให้มีบริการโทรคมนาคมที่ทันสมัย

(3) สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation Bureau) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความร่วมมือในกิจการโทรคมนาคมและไปรษณีย์ในระดับนานาชาติ และสนับสนุนกิจการโทรคมนาคมข้ามชาติ

(4) สำนักวิทยุกระจายเสียงและการออกอากาศ (Radio and Broadcasting Bureau) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งการบริหารความถี่วิทยุและกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยกำหนดนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับความถี่วิทยุ กิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ และกิจการดาวเทียม พัฒนาเทคโนโลยีในการบริหารความถี่วิทยุและออกใบอนุญาตกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์

หน่วยงานทั้งหมดนี้ขึ้นตรงต่อกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจในการอนุญาตและกำกับดูแลกิจการให้บริการโทรคมนาคม⁵⁶

3.4.7 นอร์เวย์

ประเทศนอร์เวย์ จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมขึ้น 2 หน่วยงาน⁵⁷ คือ

⁵⁶ สรุปลจาก Telecommunication Act และ Broadcasting Act (แปลโดย ชยสาร โทฆานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

⁵⁷ สรุปลจาก Telecommunications Act (แปลโดย ชยสาร โทฆานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

(1) การไปรษณีย์และโทรคมนาคมแห่งนอร์เวย์ (The Norwegian Post and Telecommunications Authority: NTA) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการขนส่งและการสื่อสาร (The Ministry of Transport and Communications: MTC) มีสถานภาพต่างจากหน่วยราชการอื่น เนื่องจากกฎหมายโทรคมนาคม (Telecommunications Act) ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์แห่งประเทศนอร์เวย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งและการสื่อสาร กรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์และที่ปรึกษาของการไปรษณีย์และโทรคมนาคมแห่งนอร์เวย์ และการไปรษณีย์และโทรคมนาคมแห่งนอร์เวย์ เป็นผู้ที่มีอำนาจรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ โดยพระมหากษัตริย์แห่งประเทศนอร์เวย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้ผู้ใดมีอำนาจในเรื่องใด ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การไปรษณีย์และโทรคมนาคมแห่งนอร์เวย์มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและกำกับดูแลบริการโทรคมนาคม บริหารความถี่วิทยุ ออกใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องและกำกับดูแลในด้านมาตรฐานของการให้บริการโทรคมนาคม และกำหนดมาตรการทางกฎหมายด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม รวมทั้งกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์

(2) กรมบริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Postal Service and Telecommunications Department: PTD) เป็นหน่วยงานราชการสังกัดกระทรวงการขนส่งและการสื่อสาร มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการไปรษณีย์และโทรคมนาคมแห่งนอร์เวย์โดยทั่วไป⁵⁸ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม การกำหนดและให้ความเห็นชอบต่อมาตรการทางกฎหมายด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม ตลอดจนการควบคุมดูแลการดำเนินงานของ Norway Post BA. และ Telenor AS ในฐานะที่เป็นกิจการให้บริการไปรษณีย์และโทรคมนาคมที่รัฐบาลมีหุ้น (Government Ownership) อยู่ด้วย ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์แห่งประเทศนอร์เวย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการกำหนดประเภทกิจการ การอนุญาตเครือข่ายสาธารณะ และการเวนคืนที่ดิน ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่งและการสื่อสารมีอำนาจอนุมัติตัวบุคคลผู้รับรองมาตรฐานโทรคมนาคมเท่านั้น

⁵⁸ การที่ PTD มีอำนาจกำกับดูแล NTA นั้น ไม่ปรากฏในกฎหมาย แต่ผู้เขียนเชื่อว่า PTD อ้างอำนาจจากการมอบอำนาจของ MTC

3.4.8 ฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม รวม 3 หน่วยงานดังนี้⁵⁹

(1) กรรมการการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (The Public Service Commission for Posts and Telecommunications) เป็นหน่วยงานในรูปคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการสังกัดกระทรวงโทรคมนาคม (Telecommunications Ministry) มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการพัฒนากิจการโทรคมนาคม กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตกิจการโทรคมนาคม ดำเนินการร่วมกับองค์กรควบคุมโทรคมนาคม ในการแก้ไขปรับปรุงหรือร่างกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางด้านโทรคมนาคม รวมทั้ง ควบคุมดูแลการดำเนินงานของการโทรคมนาคมฝรั่งเศส(France Telecom)

(2) องค์กรควบคุมโทรคมนาคม (The Telecommunications Regulatory Authority: ART) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นที่ปรึกษาและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของรัฐ มีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ โดยมีสำนักงาน (หน่วยธุรการ) อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของประธานคณะกรรมการควบคุมโทรคมนาคม คณะกรรมการควบคุมโทรคมนาคมมีจำนวน 12 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากแหล่งอำนาจที่ต่างกัน คือ การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการ 1 คนกับกรรมการ 2 คน กระทำโดยการตราเป็นกฤษฎีกา (Decree) นอกจากนั้นเป็นการแต่งตั้งกรรมการโดยสภาล่าง 2 คน สภาสูง 2 คน และแต่งตั้งตามกฎหมายอื่นอีก 5 คน คณะกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยไม่มีการปลดออก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมโทรคมนาคม คือ กำหนดบทบัญญัติและกำกับดูแลด้านมาตรฐานโทรคมนาคม กำกับดูแลด้านการตลาดบริการโทรคมนาคมและอัตราค่าบริการ กำหนดและบริหารแผนเลขหมาย และจัดสรรความถี่วิทยุในกิจการโทรคมนาคม

(3) หน่วยงานคลื่นความถี่แห่งชาติ (National Frequency Agency) เป็นหน่วยงานสังกัดรัฐมนตรีด้านโทรคมนาคม มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

⁵⁹ สรุปรจาก Telecommunications Act (แปลโดย ชยสาร โทมานนท์ เจ้าหน้าที่กรมไปรษณีย์โทรเลข)

และสำนักงานคณะกรรมการซึ่งมีอธิบดี (Director General) ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งด้วยการตราเป็นกฎฎีกา (Decree) โดยความเห็นชอบของประธานคณะกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชา สำหรับประธานคณะกรรมการนั้นได้รับการแต่งตั้งโดยการตราเป็นกฎฎีกาเช่นกัน ส่วนกรรมการอื่นมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรความถี่คลื่นวิทยุ คือ จากองค์การกระจายเสียง (Broadcasting Authority) จากองค์การควบคุมโทรคมนาคม (ART) และจากผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ แต่กฎหมายไม่ได้ระบุจำนวนกรรมการที่แน่นอนไว้ คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผนบริหารและตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้ความถี่วิทยุทั้งในกิจการโทรคมนาคมและการกระจายเสียง

3.4.9 สิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ตั้งองค์กรควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม คือ การโทรคมนาคมแห่งสิงคโปร์ (Telecommunication of Authority of Singapore: TAS) ให้เป็นองค์กรอิสระที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ โดยการโทรคมนาคมแห่งสิงคโปร์บริหารงานในรูปคณะกรรมการที่มีจำนวนทั้งหมดไม่เกิน 11 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงการสื่อสาร โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาคเอกชนและภาครัฐ โดยมีผู้แทนจากฝ่ายผู้บริโภคเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่อาจจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคราวต่อ ๆ ไปได้อีกโดยไม่จำกัด⁶⁰

การโทรคมนาคมแห่งสิงคโปร์ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁶¹

- (1) กำกับดูแลการดำเนินงานและให้บริการด้านโทรคมนาคม
- (2) พิจารณาอนุมัติ เปลี่ยนแปลง ระเบียบชั่วคราวซึ่งใบอนุญาตประกอบ

กิจการด้านสื่อสารและโทรคมนาคม

⁶⁰ พชร อนันตศิลป์. “องค์กรกำกับดูแลอิสระด้านสื่อสารและโทรคมนาคมของประเทศสิงคโปร์.” วารสารการเงินการคลัง, 14,43 (พ.ศ. 2542): 72.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71

- (3) กำหนดแผนงานและนโยบายการพัฒนากิจการ ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม
- (4) พิจารณาอนุมัติจัดสรรการใช้คลื่นความถี่
- (5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาด้านกิจการสื่อสาร โทรคมนาคม และไปรษณีย์
- (6) ทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้แทนของประเทศเพื่อดำเนินการด้านการสื่อสาร การโทรคมนาคม และการไปรษณีย์ระหว่างประเทศ
- (7) กำหนดกรอบกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการ ด้านการสื่อสาร และการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ การป้องกันการผูกขาดในธุรกิจดังกล่าว
- (8) ควบคุมคุณภาพของการให้บริการและราคา

ทั้งนี้ การอนุมัติ เปลี่ยนแปลง ระเบียบชั่วคราวซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการ ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม เป็นอำนาจโดยตรงของการโทรคมนาคมแห่งสิงคโปร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการสื่อสารมีอำนาจเฉพาะในการกำหนดนโยบายหลักด้านการ โทรคมนาคมเท่านั้น

บทที่ 4

สภาพปัญหากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ดำเนินกิจการโทรคมนาคมก็ได้ประสบปัญหาโดยตลอด ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายโทรคมนาคม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

โทรคมนาคมนับว่ามีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญที่จะอำนวยให้การพัฒนาทุกสาขาสามารถกระจายไปได้ในทุกพื้นที่ ทั้งการพัฒนาทางด้านการขนส่ง การลงทุน การเงิน การธนาคาร และการท่องเที่ยว ระบบการโทรคมนาคมที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน จะช่วยให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงเร็วขึ้น ประหยัดได้ทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย และที่สำคัญยิ่งคือ ในยุคข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดนเช่นในปัจจุบันนี้ ระบบโทรคมนาคมสามารถจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกพื้นที่ให้ได้มีโอกาสทั้งทางด้านการศึกษาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน

จากความสำคัญของระบบโทรคมนาคมดังกล่าว จึงทำให้เกิดความต้องการที่จะใช้ระบบโทรคมนาคมเป็นจำนวนมาก ทั้งเป็นความต้องการที่จะใช้อย่างมีคุณภาพและในราคาที่เหมาะสมด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประกอบกิจการให้บริการโทรคมนาคมที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ โดยมีส่วนประกอบของปัญหาดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาความขาดแคลน

นับตั้งแต่เวลาที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2504-2542 ระบบเศรษฐกิจของไทยก็ได้ขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง เป็นผลทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเปลี่ยนจากการที่มีรายได้อันเกิดจากกิจกรรมในสาขาเกษตรกรรมเป็นหลัก มาเป็นโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing) เป็นแกนนำ และจากนโยบายส่งเสริมการส่งออกของรัฐที่ได้เริ่มขึ้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นั้น ทำให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยมีลักษณะเปิดและผสมผสานเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีฐานทางเศรษฐกิจไม่แข็งแกร่งมากนัก จึงทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาวะเศรษฐกิจของโลกไปอย่างค่อนข้างมาก

เศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2530-2533 ได้มีการขยายตัวรวดเร็ว อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจทั่วโลก การขยายตัวดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบโทรคมนาคม 2 ประการ¹ คือ เกิดความต้องการบริการโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเกิดการขยายตัวของระบบการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจภาคการค้าและบริการด้วย

ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาและการเปลี่ยนแปลงขึ้นเป็นอย่างมากต่อโครงสร้างของสังคม กล่าวคือ เกิดการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองและชนบท เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน และเกิดการขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐาน

¹ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 249

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ และปัญหาเหล่านี้ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ระบบการโทรคมนาคมสามารถที่จะมีส่วนเชื่อมประสานความแตกต่างและบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ และจากการที่ความต้องการระบบโทรคมนาคมในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว จนการขยายตัวของระบบโทรคมนาคมในประเทศไทยไม่สามารถสนองตอบความต้องการได้อย่างเพียงพอ นั้น ทำให้เกิดผลเสียต่อประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม² โดยผลเสียในทางด้านเศรษฐกิจ ก็คือ ทำให้การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) ที่มีอยู่ไม่เพียงพอ จึงทำให้เกิดสภาพคอขวด (Bottleneck) ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้น ส่วนผลเสียในทางด้านสังคม ก็คือ ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมได้ขยายวงกว้างและทวีความรุนแรงมากขึ้นอันเป็นผลจากการขาดแคลนระบบการโทรคมนาคมที่เป็นตัวเชื่อมในการสื่อสาร

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาทางการให้บริการโทรคมนาคม พบว่า ยังขาดแคลนและมีปัญหาในการกระจายบริการโทรคมนาคมไปสู่ภูมิภาคโดยเฉพาะบริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะ ถ้าเปรียบเทียบอัตราเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากร 100 คนของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ที่มีระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน ในปี 2537 พบว่า ประเทศตุรกี มีอัตรา 20.1% ฮังการี มีอัตรา 13.1% ชิลี มีอัตรา 11% เวเนซุเอลา มีอัตรา 10.9% แอฟริกาใต้ มีอัตรา 9.5% เม็กซิโก มีอัตรา 9.2% บราซิล มีอัตรา 7.4% อินโดนีเซีย มีอัตรา 1.3% และอินเดีย มีอัตรา 1.1%³ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีอัตราเลขหมายโทรศัพท์ต่อประชากรคิดเป็น 7.4 เลขหมายต่อประชากร 100 คน อยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาก ทั้งนี้ เพราะการให้บริการโทรคมนาคมยังถูกผูกขาดโดยรัฐ แต่รัฐก็มีข้อจำกัดทางด้านเงินลงทุนและความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการตามภาวะการเจริญเติบโตของระบบ

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 249-250.

³กระทรวงคมนาคม. แนวทางการพัฒนาด้านโทรคมนาคม. 2542 หน้า 1

เศรษฐกิจ ซึ่ง ณ สิงหาคม 2538 มีเลขหมายโทรศัพท์พื้นฐานติดตั้งแล้ว 4.24 ล้านเลขหมาย และมีรายชื่อผู้รอขอใช้บริการ (Waiting List) อีก 1.06 ล้านเลขหมาย¹ ลักษณะเช่นนี้จึงถือได้ว่าประเทศไทยยังประสบปัญหาในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมอยู่ โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนบริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐาน

4.1.2 ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันและติดต่อกับต่างประเทศ

นอกจากประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาการให้บริการด้านโทรคมนาคมให้เพียงพอแล้ว ยังจะต้องแก้ไขปัญหาเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันและติดต่อกับต่างประเทศด้วย เนื่องจากต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) โดยนับตั้งแต่เริ่มมีการประชุมการค้าระหว่างประเทศครั้งแรกที่นครเจนีวาเมื่อปี พ.ศ. 2490 ทำให้มีการจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าในปี พ.ศ. 2491 และมีการประชุมต่อเนื่องมาโดยตลอด สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิก GATT ลำดับที่ 88 เมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นช่วงก่อนการประชุมรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2536 ที่ได้มีการพิจารณาถึงการค้าบริการและการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ซึ่งเป็นผลให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 เพื่อกำกับดูแลการค้าระหว่างประเทศ โดยมีสมาชิกเริ่มแรก 81 ประเทศ และมีสำนักงานตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

การเจรจาทางการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ก่อให้เกิดข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งได้มีการลงนามรับรองผลการเจรจาเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2537 ข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าและบริการ General Agreement on Trade in Services (GATS) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าและบริการระหว่างประเทศสำหรับประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ โดยเน้นที่จะให้การค้าระหว่างประเทศ

¹เรื่องเดียวกัน, มปป.

ดำเนินไปโดยเปิดเผยและมีการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโลกโดยรวม และต่อการพัฒนาของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายด้วย

สาระสำคัญของข้อตกลง GATS ที่จะมีผลกระทบต่อการให้บริการสารสนเทศ คือ ข้อตกลงในการเปิดตลาดบริการ (Market Access) ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศอื่น ๆ ขยายบริการหรือให้บริการแก่คนในประเทศของตนได้โดยไม่มีการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้บริการ จำนวนบริการหรือมูลค่าบริการที่ให้แก่บุคคลธรรมดาเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจรูปแบบขององค์กรที่จะให้บริการ และสัดส่วนการถือหุ้นหรือการลงทุนของคนต่างชาติที่ให้บริการ โดยมีข้อยกเว้น คือ ถ้ามีเหตุผลอันควร ประเทศสมาชิกอาจขอรับหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation) ซึ่งมีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีได้⁵

เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกของข้อตกลง GATS จึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบวิชาชีพหรือธุรกิจบริการซึ่งรวมทั้งการบริการด้านสื่อสารโทรคมนาคมด้วย แต่เนื่องจากต่างชาติมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงกว่าประเทศไทยมาก ทั้งด้านเทคโนโลยีและบุคลากร ทำให้ประเทศไทยจะต้องประสบปัญหาในเรื่องการแข่งขันกับต่างชาติ ดังนั้น ถ้าหากประเทศไทยยังไม่แก้ไขปัญหาเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันและการติดต่อกับต่างประเทศแล้ว โอกาสที่ประเทศไทยจะได้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมต่อไปย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะชาวต่างชาติจะเข้ามาแทรกแซงและครอบงำทั้งหมด โดยอาศัยข้อตกลงของ GATS เป็นเครื่องมือ

4.1.3 ปัญหาเรื่องอัตราค่าใช้บริการและความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ

เนื่องจากกฎหมายการโทรคมนาคมของไทย ได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดในการให้บริการ โทรคมนาคม และแม้จะอนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการให้

⁵ คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงานของวุฒิสภา. เทคโนโลยีสารสนเทศกับกฎหมายโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์. 2539 หน้า 95-96

บริการโทรคมนาคมได้ แต่ก็มีลักษณะเป็นกิจการสัมปทานซึ่งเป็นการผูกขาดเช่นกัน การดำเนินกิจการโทรคมนาคมของไทยในลักษณะนี้ทำให้ผู้ใช้บริการไม่มีอำนาจต่อรองแม้แต่ในเรื่องอัตราค่าบริการและคุณภาพของบริการโทรคมนาคม ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้นโยบายให้มีบริการโทรคมนาคมแบบเสรี คือ มีการแข่งขันกันโดยเสรี ทำให้อัตราค่าบริการถูกลงและคุณภาพของการให้บริการดีขึ้น การแข่งขันกันในธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้นโยบายโทรคมนาคมแบบเสรีและให้มีการแข่งขันในธุรกิจโทรคมนาคม เป็นผลให้อัตราค่าบริการโทรคมนาคมทางไกลลดลง เพราะมีบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่สามารถให้บริการในอัตราที่ต่ำกว่าของบริษัท AT&T ประมาณร้อยละ 10-15 และมีการบริการที่ดีขึ้น ตลอดจนมีการแข่งขันการให้บริการใหม่ ๆ มากขึ้น⁶ หรือในสหราชอาณาจักรก็ประสบความสำเร็จจากการกำหนดนโยบายโทรคมนาคมแบบเสรีเช่นกัน เพราะการแข่งขันทำให้อัตราค่าบริการและค่าอุปกรณ์ลดลง⁷ เป็นต้น

4.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายโทรคมนาคม

4.2.1 ลักษณะกฎหมายโทรคมนาคม

กฎหมายโทรคมนาคมเป็นกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งก่อนที่จะพิจารณาลักษณะของกฎหมายโทรคมนาคมนั้น ควรทำความเข้าใจในบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของกฎหมายโทรคมนาคมก่อน ดังต่อไปนี้

4.2.1.1 บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของกฎหมายโทรคมนาคม

กฎหมายโทรคมนาคมได้จัดลำดับความสำคัญของบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ไว้ดังนี้

⁶ กระทรวงคมนาคม. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

(1) ความมั่นคงของรัฐ (national security) ความมั่นคงของรัฐนับเป็นบรรทัดฐานหลักที่ใช้ในการพิจารณากฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยรัฐเป็นผู้มีสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมแต่ผู้เดียว หรือในการอนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือจัดตั้งอุปกรณ์เพื่อการโทรคมนาคม ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ครั้งสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งประสบกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่ฝรั่งเศสและอังกฤษแข่งขันกันขยายอิทธิพลและหาโอกาสดำเนินการให้ประเทศสยามตกเป็นอาณานิคม แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินกุศโลบายให้รัฐบาลสยามเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียวในการจัดสร้างและดำเนินการกิจการโทรเลข

(2) บริการสาธารณะ (public service) เนื่องจากความสะดวกสบายและการอยู่ดีกินดีของประชาชนในชาติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องความมั่นคงของรัฐ อาศัยแนวความคิดนี้ กฎหมายโทรคมนาคมของไทยจึงเน้นบทบาทองค์กรของรัฐในการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อให้สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ (universal service) โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ นอกจากนี้ แนวความคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับลักษณะของการให้บริการสาธารณะดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ย่อมนำมาใช้อธิบายลักษณะการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

(3) การให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ทางสังคม และการอุดหนุนข้ามภาคในการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคม (social priority and cross-subsidization) การให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ทางสังคมนั้น นอกจากจะสื่อถึงการให้บริการที่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ (universal service) แล้ว ยังสื่อถึงการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการให้บริการโทรคมนาคม และนโยบายอัตราค่าบริการในการให้บริการโทรคมนาคมด้วย กล่าวคือ การจัดสรรทรัพยากรและอัตราค่าบริการนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคม⁸ ในปัจจุบัน แนวความคิดในการอุดหนุนข้ามภาคในการให้บริการสื่อสาร

⁸สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. ‘กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมาย เศรษฐกิจและเทคโนโลยี.’ 2537, หน้า 214.

โทรคมนาคมเกิดจากความไม่โปร่งใสและการขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดอัตราค่าบริการ แม้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐผู้ให้บริการในการกำหนดอัตราค่าบริการขององค์กรนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุน (cost based pricing) ตามที่เป็นจริง จึงเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่าหลักการ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา แนวความคิดดังกล่าวไม่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี⁹

(4) การเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการบริการโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงเป็นอีกจุดมุ่งหมายหนึ่งของรัฐที่จะสนับสนุนและส่งเสริมแนวความคิดการพิจารณาการให้บริการโทรคมนาคมในฐานะที่เป็นการให้บริการสาธารณะซึ่งต้องมีการอุดหนุนข้ามภาคในการให้บริการการสื่อสารโทรคมนาคม

4.2.1.2 หลักเกณฑ์และกฎหมายพื้นฐานของรัฐ

ก่อนที่จะพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายโทรคมนาคม จำเป็นจะต้องเข้าใจในระบบกฎหมายของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐก่อน โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์และกฎหมายพื้นฐานของรัฐ และเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ให้รัฐบาลดำเนินกิจการภายในของรัฐ ตลอดจนรองรับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในรัฐ ในขณะที่นโยบายของรัฐจะกำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในอนาคต ซึ่งสิ่งที่จำเป็นต้องเข้าใจในกฎหมายรัฐธรรมนูญและในนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายโทรคมนาคม สรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁰

โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็น

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

¹⁰เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมามีหลายฉบับ แต่ในที่นี้ผู้เขียนได้ใช้ฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นหลัก

อันใช้บังคับมิได้¹¹ ลักษณะดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลเบื้องต้นระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นในประเทศ ดังเช่นปัญหาของกฎหมายโทรคมนาคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันบางฉบับไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการด้านการให้บริการโทรคมนาคมร่วมกับรัฐบาลมากขึ้น แต่กฎหมายโทรคมนาคมที่ใช้อยู่ปัจจุบันยังไม่สามารถเปิดกว้างให้เอกชนได้มากนัก

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิของเอกชนไว้ในลักษณะกว้าง ๆ จึงจำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงมารับ เช่น มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน¹² และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”¹³ และโดยที่มาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจ

¹¹มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹²มาตรา 37 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹³มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

แบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คຸ້ມครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรา กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้อง ไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความ มั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค¹⁴ ดังนั้น โดย หลักใหญ่แล้วจะเห็นว่าเอกชนย่อมมีสิทธิในการสื่อสารถึงกันและในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพใด ๆ ก็ได้ การจำกัดสิทธิใด ๆ ในการทำงานที่จะสื่อสารถึงกัน หรือในการ ประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของเอกชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นไปเพื่อ ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม หรือการจัด ให้มีการบริการสาธารณะเท่านั้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ สาธารณะของประเทศไทยมีลักษณะที่ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์พื้นฐาน¹⁵ ดังต่อไปนี้

1. รัฐมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวที่จะประกอบกิจการบริการสาธารณะ โดยอาศัยข้อ สมมุติฐานที่ว่า รัฐเป็นผู้คุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ของสังคม ดังนั้น การให้บริการดังกล่าวแก่สาธารณะจะต้องสนองตอบต่อความผาสุกของสังคม เอกชนไม่สามารถเข้ามา ประกอบการให้บริการแข่งขันในบริการสาธารณะกับรัฐได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้ สิทธิกับเอกชนไว้โดยชัดแจ้ง ดังจะเห็นได้จากมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและ โทรศัพท พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการโทรคมนาคม ทำให้เอกชนถูกห้ามโดยเด็ดขาดที่จะประกอบการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย และ ในขณะเดียวกันก็ช่วยส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจของคนไทยมีอำนาจตัดสินใจในการวางแผน และการดำเนินงานให้บริการโทรคมนาคมได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ จากลักษณะดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมายในสภาพปัจจุบันของประเทศไทย เช่น การที่ให้รัฐ

¹⁴มาตรา 50 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 220-222.

เป็นผู้มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นกิจกรรมสาธารณูปโภคที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง (capital intensive) ในขณะที่รัฐมีข้อจำกัดในด้านเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการลงทุน และยังคงผ่านกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งย่อมส่งผลให้การขยายเครือข่ายการให้บริการโทรคมนาคมภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วได้ทันทั่วทั้ง อีกทั้งการที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจกรรมการให้บริการโทรคมนาคมเองมักไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมคุณภาพของบริการที่ให้แก่ประชาชน อันเนื่องมาจากเหตุผลที่รัฐมักจะสนับสนุนเอาเองในเบื้องต้นว่า รัฐเข้ามาประกอบกิจการเพื่อให้บริการแก่สาธารณชน และรัฐอยู่ในฐานะที่ผู้ดูแลคุ้มครองและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนอยู่แล้ว จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้บริการโทรคมนาคมของไทยมีคุณภาพที่ไม่สามารถสนองตอบความพึงพอใจของผู้บริโภคได้

2. การให้บริการสาธารณะจะไม่มีลักษณะที่เป็นการหาผลกำไรสูงสุด แต่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อยังความผาสุกให้แก่สังคม ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ที่ได้บัญญัติว่า “องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกับหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์

3. รัฐจะให้บริการสาธารณะบนพื้นฐานของหลักการที่ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) การให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะเจาะจงต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษนั้นไม่สามารถทำได้ แต่ถ้ามีความจำเป็นจะต้องให้บริการเป็นการเฉพาะเจาะจงต่อกลุ่มบุคคลใดก็จะต้องบัญญัติกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมา เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นต้น

4. ระบบกฎหมายไทย จะให้อำนาจรัฐที่จะแบ่งปันและจัดสรรทรัพยากรที่หายากตามที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ ดูเหมือนจะขัดกับหลักเกณฑ์ในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐหรือองค์กรของรัฐที่ให้บริการสาธารณะจะใช้หลักเกณฑ์การไม่เลือกปฏิบัติก็ต่อเมื่อเป็นการให้บริการทรัพยากรที่สามารถหาได้ง่ายและไม่ขาดแคลนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การแบ่งปันและจัดสรรทรัพยากรหายากโดยรัฐดังกล่าว

เช่น การเลือกให้บริการแก่กลุ่มบุคคล หรือภาคธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมใดนั้นย่อมจะเป็นที่ยอมรับได้ตราบเท่าที่รัฐและองค์กรของรัฐยังมีเหตุผลเพียงพอว่ากำลังทำหน้าที่เพื่อประโยชน์โดยรวมของสังคมอยู่

5. กิจการบริการสาธารณะที่จะจัดให้บริการโดยรัฐหรือองค์กรของรัฐ จะต้องเป็นบริการที่สามารถให้บริการแก่สาธารณชนได้ทั่วไป (universal service) ไม่ว่าจะอยู่ในตัวเมืองหรือในชนบทที่ห่างไกลความเจริญ

6. ลักษณะพิเศษที่สำคัญในการจัดให้บริการสาธารณะโดยรัฐและองค์กรของรัฐในประเทศไทย คือ รัฐและองค์กรของรัฐจะมีอำนาจกว้างขวางในการให้บริการโดยปราศจากความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability) ทั้งต่อสาธารณะและต่อองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ องค์กรของรัฐที่ประกอบกิจการให้บริการสาธารณูปโภคต่อสาธารณชน จะได้รับอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งให้มีอำนาจกระทำกรใด ๆ ตามที่รัฐเห็นว่าเหมาะสมและจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายอื่นใด ดังนั้น จากลักษณะดังกล่าวจึงไม่มีกลไกทางกฎหมายใด ๆ ที่จะมาควบคุมดูแลว่าการกระทำขององค์กรของรัฐเป็นการกระทำเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือไม่ โดยนัยแล้วจึงเท่ากับว่าไม่ใช่แต่เพียงองค์กรของรัฐไม่มีกฎหมายที่จะควบคุมดูแลเท่านั้น บริการที่ได้รับจากองค์กรดังกล่าวก็ไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลด้วยเช่นกัน

7. กฎหมายที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ จะมีลักษณะที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจสูง ไม่โปร่งใส (non-transparency) และขาดความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability)

(2) แนวนโยบายของรัฐ¹⁶

แนวนโยบายของรัฐในการขยายปริมาณและขอบเขตของการให้บริการโทรคมนาคมและการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนเพื่อพัฒนาการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยนั้นเป็นแนวความคิดที่มีขึ้นเนิ่นนานมาแล้ว แต่การกระทำดังกล่าวไม่อาจประสบความสำเร็จเท่าที่ควรได้ แม้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐจะ

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 223-224.

ได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม ซึ่งสาเหตุที่สำคัญก็คือ การให้บริการสาธารณะทั้งหลายนั้น ส่วนใหญ่แล้วยังคงดำเนินการผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีกฎระเบียบมากมาย ทั้งยังมีข้อจำกัดทางด้านเงินลงทุน ทำให้ไม่สามารถขยายการให้บริการต่าง ๆ ได้ทันกับความต้องการของประชาชนในประเทศ ส่วนการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนก็ประสบกับข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่ไม่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการและลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรการและแผนงานแนวทางการพัฒนาการสื่อสารในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งกล่าวว่า

“ควรสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินงานให้บริการด้านการสื่อสารสาธารณะ เช่น เข้าร่วมทุน เช่า รับโอนบางส่วนหรือทั้งหมด โดยหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจนกำหนดรูปแบบเงื่อนไขให้สามารถปฏิบัติได้”

ซึ่งหากพิจารณาแนวทางการพัฒนาการสื่อสารในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ก็จะเห็นได้ว่าแนวทางและนโยบายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนดังนี้

- 1) ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับเทคโนโลยีการสื่อสารที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว
- 2) ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน เพื่อให้สามารถเข้าร่วมทุนกับภาครัฐในการขยายบริการหลักและบริการเสริมมากขึ้น โดยเฉพาะบริการเสริม ให้เอกชนสามารถลงทุนและดำเนินการได้เอง
- 3) ปรับปรุงกฎระเบียบที่กำกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและขจัดความซ้ำซ้อนในการลงทุนให้บริการ

4.2.2 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การกำกับดูแลและประกอบกิจการ โทรคมนาคม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย โดยตรงมี 4 ฉบับ ในการศึกษาครั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

(1) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลโทรคมนาคม 2 ฉบับ
คือ

- 1) พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2498
- 2) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

(2) พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม 2 ฉบับคือ

- 1) พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497
- 2) พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ทั้ง 4 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมนี้
คือ แบ่งการให้บริการโทรคมนาคมออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การประกอบกิจการโทร
คมนาคมที่ใช้สายเป็นสื่อ (wire) โดยมีพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เป็น
กฎหมายแม่บท และการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ใช้คลื่นความถี่ (wireless) โดยมี
พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายแม่บท

สำหรับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และ
พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ
ของรัฐเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยรวม ซึ่งมีทั้งการโทรคมนาคมที่ใช้สายและการ
โทรคมนาคมที่ใช้คลื่นความถี่เป็นสื่อ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการโทรคมนาคมนี้ สามารถแยกพิจารณา
ได้เป็น 2 หัวข้อ คือ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และพระราช
บัญญัติเกี่ยวกับองค์การควบคุมกำกับดูแลโทรคมนาคม ซึ่งสามารถพิจารณาลักษณะและ
เนื้อหาของกฎหมายโทรคมนาคมทั้ง 4 ฉบับได้ดังต่อไปนี้

4.2.2.1 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลโทรคมนาคม

(1) พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

พระราชบัญญัติฉบับนี้นับเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุดต่อการควบคุมกำกับดูแลโทรคมนาคมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการโทรคมนาคมที่ใช้สาย (wireless) เป็นสื่อ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มีขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้ และเนื้อหาสาระสรุปได้ดังต่อไปนี้

ขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้

พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้กำหนดให้การประกอบกิจการทางด้านโทรเลขและโทรศัพท์เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐแต่เพียงผู้เดียวซึ่งรวมถึงอำนาจสิทธิขาดในการสร้างเครือข่าย เช่น การตั้งที่ทำการ การวางสายเครือข่ายเพื่อการสื่อสารทางโทรเลขและโทรศัพท์ด้วย¹⁷ และเมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า โทรเลข และโทรศัพท์ จะพบว่า "โทรเลข" หมายถึง บุคคลได้ยื่นข่าวสารที่ประสงค์จะส่งต่อพนักงานโทรเลข และเจ้าหน้าที่จะส่งข่าวสารด้วยเครื่องโทรเลขโดยใช้สัญญาณไฟฟ้า เมื่อปลายทางได้รับสัญญาณโทรเลขก็จะแปลเป็นข้อความแล้วนำส่งให้กับผู้รับอีกทีหนึ่ง ส่วน "โทรศัพท์" หมายถึง การที่บุคคลสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ด้วยเสียงผ่านเครื่องโทรศัพท์ แต่มิได้มีบทบาทวิเคราะห์คำว่าโทรเลขและโทรศัพท์ว่ามีลักษณะเช่นไร มีแต่เพียงคำจำกัดความของคำว่า เครื่องโทรเลข และเครื่องโทรศัพท์ หมายถึง เครื่องชนิดที่ใช้กำลังไฟฟ้า และรวมถึงเครื่องใช้และเครื่องสำหรับส่งหรือทำการโทรเลข โทรศัพท์ หรือการคมนาคมอย่างอื่น ๆ โดยใช้กำลังไฟฟ้า แต่ในปัจจุบัน เทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคมได้เจริญรุดหน้าไปมาก มีการให้บริการทางด้านโทรคมนาคมมากมาย เช่น การบริการทางหน้าจอ (monitor service) ประเภทต่าง ๆ มีผลทำให้กฎหมายโทรคมนาคมที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถรองรับการให้บริการดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องหากกฎหมายมารองรับเพื่อควบคุมกำกับดูแลการให้บริการดังกล่าว ซึ่งวิธีการที่ใช้ก็คือ การตีความ ดังจะเห็นได้

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการให้ความเห็นทางกฎหมายตอบข้อหารือของกรมไปรษณีย์โทรเลข ในปี พ.ศ. 2524 ที่ว่า บริการโทรพิมพ์ เทเล็กซ์ โทรภาพ (facsimile) และข้อมูลที่นำมาใช้กับคอมพิวเตอร์ จะอยู่ในความหมายของโทรเลขหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความหมายของโทรเลข ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและอนุสัญญาโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ค.ศ. 1959 ซึ่งกำหนดว่าการบริการดังกล่าวเป็นโทรเลข โดยได้ให้ความหมายของคำว่า การโทรเลขไว้ว่า "...ระบบการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งเกี่ยวกับกระบวนการจัดส่ง หรือการผลิตขึ้นใหม่ซึ่งเอกสารในระยะไกล เป็นต้นว่า สิ่งที่เป็นข้อความหรือภาพที่ปรากฏหรือการผลิตขึ้นใหม่ในรูปแบบดังกล่าวนั้นที่มาจากระยะไกล..." ประกอบกับมาตรา 4 (1) ของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 ระบุว่า เครื่องใช้ในการติดต่อดังกล่าวเป็นการคมนาคมด้วยกำลังไฟฟ้า ดังนั้น จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำว่า โทรเลขและโทรศัพท ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพทจึงมีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งก่อให้เกิดนัยทางกฎหมายขึ้น 3 ประการคือ

- 1) พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท ซึ่งเดิมวางอยู่บนรากฐานการให้บริการโทรคมนาคมที่ใช้สาย (wire) เป็นสื่อ เริ่มเข้ามาครอบคลุมการโทรคมนาคมที่ใช้คลื่นความถี่เป็นสื่อ (wireless) ด้วย
- 2) การขยายขอบเขตการใช้พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพทไปสู่การควบคุมกำกับดูแลบริการอื่น ๆ นอกเหนือจากโทรเลขและโทรศัพทในความหมายอย่างแคบ ๆ
- 3) ความซ้ำซ้อนและความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ในการควบคุมกำกับดูแลโทรคมนาคมอย่างหนึ่งอาจอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายหลายฉบับ เช่น การให้บริการโทรศัพทเคลื่อนที่ จะตกอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างน้อย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท พ.ศ. 2477 ในส่วนของประกอบกิจการโทรศัพท ซึ่งอยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐบาล และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ในส่วนของการใช้และการจัดสรรคลื่นวิทยุและการขออนุญาตใช้เครื่องวิทยุโทรคมนาคม

เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

เนื้อหาสาระที่สำคัญของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มีดังต่อไปนี้

1) เป็นกฎหมายที่ผูกขาดอำนาจการให้บริการโทรคมนาคมไว้กับรัฐแต่เพียงผู้เดียว และให้ความสำคัญแต่จะมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ผู้ใดเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจไว้ว่าจะต้องมีลักษณะเช่นไร และบริการที่ให้แก่ผู้ใช้บริการจะมีคุณภาพเช่นไร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มีเนื้อหาสาระและจุดมุ่งหมายเพียงแต่จะสงวนอำนาจในการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้เป็นของรัฐเท่านั้น และจะมอบอำนาจให้ผู้ใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2) ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการใช้อำนาจ และการใช้ดุลพินิจไว้อย่างตายตัว จึงขาดความโปร่งใสในการตัดสินใจ (non-transparency) อันส่งผลให้ขาดความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability)

3) ขาดบทสาระบัญญัติ (substantive provisions) ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกำกับดูแลโทรคมนาคม ดังนั้น โดยนัยดังกล่าวจึงสื่อความหมายว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย

(2) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายแม่บทในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมที่อาศัยคลื่นความถี่

ขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่วางรากฐานอยู่บนการโทรคมนาคมทางคลื่นความถี่เป็นสำคัญ ดังนั้น จากลักษณะที่แตกต่างกันของการสื่อสารประเภทที่ใช้สาย (wire) กับที่ใช้คลื่นความถี่ (wireless) จึงส่งผลให้การควบคุมต่างกันด้วย คือ การสื่อสารประเภทใช้คลื่นความถี่จะให้ความสำคัญต่อเครื่องวิทยุคมนาคม สถานีวิทยุคมนาคม และการจัดสรรความถี่ เพราะหากไม่มีสิ่งดังกล่าวแล้วก็ไม่

สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ การควบคุมตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 จึงเน้นที่การควบคุมเครื่องวิทยุคมนาคมและการจัดสรรความถี่เป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลในอดีตว่า วิทยุคมนาคมอำนวยความสะดวกในการเดินเรือและการสื่อสารบางประเภท อำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงอยู่ในลักษณะกึ่งปิด คือ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ มิใช่ นำเข้า นำออก หรือค้าซึ่งเครื่องวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานีวิทยุคมนาคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต¹⁷ และให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุมและกำหนดการใช้ความถี่คลื่นของสถานีวิทยุ แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีด้านการโทรคมนาคมได้เจริญรุดหน้าไปมาก มีการให้บริการการสื่อสารที่หลากหลาย ประกอบกับการตีความโทรเลขให้มีความหมายกว้างขึ้น ดังได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ทำให้เกิดการลักลั่นในการใช้กฎหมาย เป็นผลให้การให้บริการบางอย่างตกอยู่ภายใต้กฎหมายการโทรคมนาคมหลายฉบับ จึงส่งผลให้เกิดความคิดว่าพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มีวัตถุประสงค์เพียงแต่ควบคุมการทำ มิใช่ นำเข้า นำออก หรือค้าซึ่งตัวเครื่องส่ง และควบคุมการรบกวนแทรกแซงกันของคลื่นความถี่เท่านั้น ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อที่จะควบคุมการประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทใช้คลื่นความถี่เป็นสื่อแต่อย่างใด

เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

1) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ขาดความชัดเจนเรื่องข้อกำหนดหลักเกณฑ์ (criteria) ในการอนุญาตว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง ดังนั้น การให้อนุญาตของเจ้าหน้าที่จึงอาจเลือกปฏิบัติได้¹⁸

¹⁷มาตรา 6 พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

¹⁸ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม 2535 หน้า 71.

2) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เน้นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและอนุญาตโดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจ จึงทำให้ขาดความรับผิดชอบที่สามารถสอบทานได้ (accountability)

3) กฎหมายไม่เอื้ออำนาจให้รัฐใช้คลื่นอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁹

จึงเห็นได้ว่าอำนาจในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงคมนาคม โดยมีกรมไปรษณีย์โทรเลขกำกับดูแล ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบทั้งการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และประกอบกิจการโทรคมนาคมในองค์กรเดียวกัน จึงไม่สอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในปัจจุบัน

4.2.2.2 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ในปัจจุบัน การประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นอำนาจสิทธิขาดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 และการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ดังนั้น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม คือ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งเนื้อหาสาระและขอบเขตอำนาจของแต่ละพระราชบัญญัติ มีดังนี้

(1) พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 กำหนดให้อำนาจสิทธิขาดในการประกอบกิจการโทรคมนาคมแก่สาธารณะเป็นของกรมไปรษณีย์โทรเลข แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 กิจการโทรศัพท์ของประเทศไทยเจริญก้าวหน้าขึ้นรัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และได้โอนกิจการโทรศัพท์แห่ง

¹⁹สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ.เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

ประเทศไทยโดยการตราพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ขึ้น²⁰ ซึ่งในมาตรา 6 ได้บัญญัติให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย "ดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ฯ" และในมาตรา 9 (6) ได้ให้อำนาจแก่องค์การโทรศัพท์ในการที่สามารถจะร่วมงานและสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการโทรศัพท์ รวมทั้ง การเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ ได้ โดยได้บัญญัติไว้ว่า "ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ"

(2) พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

ในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการพัฒนากิจการไปรษณีย์ โทรเลขและกิจการโทรคมนาคมของประเทศ ซึ่งแต่เดิม การให้บริการดังกล่าวขึ้นอยู่กับกรมไปรษณีย์โทรเลข ดังนั้น เพื่อให้การไปรษณีย์และการโทรคมนาคมเป็นไปอย่างคล่องตัว รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ขึ้น เพื่อจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม และได้โอนกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากบริการโทรศัพท์ อันได้แก่ โทรพิมพ์ เทเล็กซ์ โทรภาพ โทรสาร และข้อมูลที่น่าสนใจกับระบบคอมพิวเตอร์ มาเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้

ถ้าพิจารณาถึงที่มาของพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จะพบว่า ต่างก็มีพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

²⁰ คณะกรรมการกรมวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงานของวุฒิสภาเทคโนโลยีสารสนเทศกับกฎหมายโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์, 2539 หน้า 77-79

เป็นกฎหมายแม่บท²¹ ดังนั้น ในการศึกษาขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาไปพร้อมกับกฎหมายแม่บท กล่าวคือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ให้อำนาจแก่รัฐเพียงผู้เดียวในการให้บริการโทรคมนาคมที่จัดว่าเป็นโทรเลขและโทรศัพท์ โดยมอบอำนาจให้กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาภายหลัง อำนาจดังกล่าวได้โอนไปให้แก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย คือ ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ และธุรกิจที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์²² ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดำเนินการไปรษณีย์และโทรคมนาคม และดำเนินธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอื่นโดยเฉพาะ²³

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จะเห็นว่ามิชอบเขตกว้างขวางมาก ต่อมา เมื่อมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีทำให้มีการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมายหลายรูปแบบ จึงมีผลทำให้เกิดความไม่ชัดเจน และความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการให้ประกอบกิจการขององค์กรทั้งสองขึ้น โดยจะเห็นว่าขอบเขตของการประกอบกิจการโทรศัพท์และโทรคมนาคมอื่น ๆ ขององค์กรทั้งสองมีลักษณะเสมือนมีอำนาจตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว (quasiexclusive jurisdiction)²⁴ คือ อำนาจและสิทธิขาดในการประกอบการให้บริการโทรคมนาคมขององค์กรทั้งสองได้มาจากพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ ซึ่งกำหนดขอบเขตไว้

²¹ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

²²มาตรา 6 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2498

²³มาตรา 7 พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

²⁴The Thailand Development Research Institute. **Future Directions of the Communications Authority of Thailand.** Appendix A : A role of laws over the Communications Authority of Thailand operation, September 1993, p. A-14

อย่างกว้างขวาง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การทั้งสองก็ได้ปลงอำนาจการประกอบกิจการที่ซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยประกอบพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ ก็จะได้ใจความว่า องค์การโทรศัพท์มีอำนาจประกอบกิจการโทรศัพท์แต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทยประกอบกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ ก็จะได้ใจความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการประกอบกิจการโทรคมนาคมและบริการที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกับกิจการโทรคมนาคมได้แต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทยเช่นกัน

4.2.3 สภาพปัญหาของกฎหมายโทรคมนาคม

4.2.3.1 ปัญหาการขาดเอกภาพ

เนื่องจากกฎหมายโทรคมนาคมได้กำหนดให้กระทรวงคมนาคมกำกับดูแลสัมปทานที่ได้ให้เอกชนดำเนินการ เช่น โครงการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขกำกับดูแลบริหารคลื่นความถี่วิทยุและกิจการวิทยุคมนาคม และกำกับดูแลสัมปทานที่ให้เอกชนดำเนินการ เช่น โครงการสื่อสารดาวเทียม โดยใช้สถานีสื่อสารดาวเทียมขนาดเล็ก และให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกำกับดูแลการให้เอกชนเข้าร่วมให้บริการโทรคมนาคม จากการทำมีหลายหน่วยงานกำกับดูแล จึงทำให้กิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศและบริการไปรษณีย์ ซึ่งถึงแม้จะมีการให้เอกชนเข้าประกอบกิจการได้ ก็เป็นไปตามลักษณะแบบสัญญาสัมปทาน คือ ให้เอกชนเพียงรายเดียวที่ชนะการประมูลเข้าดำเนินการ จึงเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการผูกขาดโดยรัฐมาเป็นการผูกขาดโดยเอกชนในรูปแบบสัมปทานเท่านั้น

ปัญหาการขาดเอกภาพอีกประการหนึ่ง ก็คือ เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เช่น คณะรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง ซึ่งการทำมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแล จึงมีการแก้ไขโดย

บัญญัติไว้ในมาตรา 40 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยการกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.2.3.2 ปัญหาการผูกขาด²⁵

กิจการให้บริการ โทรคมนาคมของประเทศไทยส่วนใหญ่นั้นจะถูก จำกัดไว้ให้รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่เพียงผู้เดียว โดยมีพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เป็นกฎหมายแม่บท แต่ถึงอย่างนั้นก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไว้ว่าจะปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมประกอบกิจการให้บริการ โทรคมนาคมของภาคเอกชนเสียทีเดียว แต่ ยังเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการโทรคมนาคมได้บ้าง ในขอบเขตที่จำกัด เช่น การผลิตและการขายอุปกรณ์โทรคมนาคม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการ ประกอบกิจการโทรคมนาคมอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ก็ยังเปิดโอกาสให้ องค์กรของรัฐเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนได้ ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะตีความกฎหมายเพื่อ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ ไม่ประสบความสำเร็จเสียเป็นส่วนมาก ดังตัวอย่างการตีความกฎหมายต่อไปนี้

(1) การตีความการร่วมทุนระหว่างองค์กรของรัฐกับบริษัทเอกชน

ในระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

(พ.ศ. 2527) กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยว่า บริษัท Bell Canada International ได้ยื่นข้อเสนอขอเข้ามาจัดตั้งบริษัท ชื่อบริษัท Telesat จำกัด ขึ้น เพื่อ ดำเนินการสร้างเครือข่ายโทรศัพท์ในระบบ Digital Network และประกอบกิจการโทรศัพท์ แยกต่างหากจากข่ายงานและกิจการขององค์การโทรศัพท์เพื่อให้บริการแก่ธุรกิจขนาดกลาง

²⁵ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 234-248.

และขนาดใหญ่ รวมทั้งให้บริการแก่ส่วนราชการด้วย และยังสามารถเรียกติดต่อกับหน่วยงานขององค์การโทรศัพท์ได้ด้วย โดยที่บริษัท Telesat จำกัด จะกำหนดอัตราค่าบริการและเงื่อนไขในการบริการขึ้นเอง ทั้งนี้ ในการจัดตั้งบริษัท Telesat จำกัด ดังกล่าว บริษัท Bell Canada International ได้เสนอให้องค์การโทรศัพท์ถือหุ้นร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะยกเลิกหลักการเดิมที่ให้การดำเนินกิจการโทรศัพท์ในราชอาณาจักรเป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐบาลแต่อย่างใด พระราชบัญญัติฉบับนี้เพียงแต่ต้องการโอนทั้งสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินกิจการโทรศัพท์ในราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียวของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาเป็นขององค์การโทรศัพท์เท่านั้น

ส่วนองค์การโทรศัพท์นั้น นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการโทรศัพท์โดยตรงแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ได้อีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ พ.ศ. 2497 ประกอบกันแล้ว ย่อมหมายความว่า ในการดำเนินกิจการโทรศัพท์นั้น กฎหมายสงวนไว้ให้เป็นสิทธิและหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแต่ผู้เดียว เอกชน หรือบุคคลอื่นใดจะมาดำเนินกิจการโทรศัพท์แข่งขันกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่ได้ แต่ในทางกลับกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียง หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ เช่น การผลิตหรือการจำหน่ายเครื่องโทรศัพท์ เสาโทรศัพท์ หรือสายโทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายไม่ได้สงวนไว้ ให้เป็นอำนาจสิทธิขาดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กฎหมายให้อำนาจแก่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่จะดำเนินธุรกิจดังกล่าว โดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะดำเนินธุรกิจดังกล่าวเองหรือจะร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลใด ๆ ตามมาตรา 9 (6) ดังกล่าวก็ได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ในกรณีที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเห็นสมควรให้ใช้อำนาจตามมาตรา 9 (6) "ร่วมการทำงานหรือสมทบทุนกับบุคคลอื่น" หรือ "เข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใด ๆ" ก็มีได้มีผลทำให้ "บุคคลอื่น" หรือ "นิติบุคคล" นั้น ได้รับสิทธิหรือหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์ในการดำเนินกิจการโทรศัพท์แต่ผู้เดียวไปด้วย เพราะนอกจากจะเป็นคนละนิติบุคคลกันแล้ว กฎหมายยังเจาะจงอย่างชัดเจนว่าสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวเป็นขององค์การโทรศัพท์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งถ้าหากจะตีความว่าในเมื่อมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ขัดแย้งกับมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และโดยผลของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ย่อมจะไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป แล้วก็จะเป็นการขัดแย้งกับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ที่บัญญัติว่า ให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ และเท่ากับว่ามาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันขัดแย้งกันเอง

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น จึงเท่ากับเป็นการปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของเอกชนที่ต้องการเข้าร่วมทุนกับองค์กรของรัฐ ในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(2) การตีความคำว่า "เพื่อใช้เอง" ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

แนวความคิดการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมโดยวิธีการตีความคำว่า "เพื่อใช้เอง" นี้มาจากการที่ บริษัท รอยเตอร์ ขออนุญาตให้บริการการสื่อสารแบบมอนิเตอร์เซอร์วิส (monitor services) โดยมีความเป็นมาคือ ในช่วงต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 คือ ในช่วงปี พ.ศ. 2530 การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้พยายามให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการการสื่อสารแบบมอนิเตอร์เซอร์วิส โดยอาศัยการตีความว่า "เพื่อใช้เอง" ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ

โทรเลขและโทรศัพท์ในความหมายอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายทันกับ ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและธุรกิจ โดยถือหลักว่าการใช้เองนั้นไม่จำเป็นจะต้อง เป็นการใช้เพื่อสื่อสารในกิจการของตน แต่อาจใช้สื่อสารกับบุคคลอื่นเพื่อการส่งเสริมธุรกิจ ในกิจการที่เกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันก็ได้ โดยผู้ใช้นั้นจะต้องดำเนินงานใน กิจการที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และ "มิได้มุ่งจะหาประโยชน์จากกิจการสื่อ สารนั้นโดยตรง" แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับการตีความของ การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยเห็นว่าการให้บริการมอนิเตอร์เซอร์วิสเป็นการให้บริการ โทรเลขประเภทหนึ่ง จึงตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และคำว่า "เพื่อใช้เอง" เป็นข้อยกเว้น จึงต้องตีความให้เคร่งครัด ดังต่อไปนี้

"การให้บริการของสำนักข่าวรอยเตอร์เป็นการให้บริการ โทรเลขประเภทหนึ่ง จึงอยู่ในบังคับของมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และไม่อยู่ ในบังคับของมาตรา 7 ในความหมายของคำว่า "เพื่อใช้เอง" โดยเห็นว่า คำว่า "เพื่อใช้เอง" นี้เป็นข้อยกเว้นของกฎหมาย ย่อมตีความโดยเคร่งครัดเป็นการใช้เองแต่ผู้เดียว ประกอบกับ พิจารณาความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 แล้วเห็นว่า คำว่า "ใบอนุญาต" ดังกล่าวตามมาตรา 7 นั้น เป็นใบอนุญาตที่ให้ใช้ส่วนตัว ไม่ใช่เพื่อใช้หา ประโยชน์อย่างอื่นหรือเพื่อหากำไร"

(3) ความพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยวิธี BTO (Built, Transfer, Operate)

จากความล้มเหลวในการพยายามให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยการตีความพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงได้มีการ นำวิธีหลีกเลี่ยงด้วยการหาช่องว่างของกฎหมาย (by-pass of the law) มาใช้ในการสนับสนุน การมีส่วนร่วมของเอกชนในภาคการประกอบกิจการโทรคมนาคม กล่าวคือ การนำสัญญาที่ใช้วิธี BTO เข้ามาใช้ นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนสามารถให้บริการกิจการ โทรคมนาคมแก่ประชาชนทั่วไปโดยที่ไม่ขัดกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและ โทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งเนื้อหาของสาระของสัญญาที่ใช้วิธี BTO นั้น จะมีลักษณะให้เอกชนผู้ ให้บริการกิจการ โทรคมนาคมรับผิดชอบที่จะติดตั้งและทำนุบำรุงเครือข่ายอุปกรณ์ในนาม ของรัฐบาล โดยจะต้องโอนทรัพย์สินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้ง และการประกอบ

กิจการโทรคมนาคมทั้งหมดนั้นให้แก่รัฐ ตั้งแต่วันแรกที่ติดตั้งแล้วเสร็จสมบูรณ์และพร้อมที่จะนำมาใช้ให้บริการ โดยเอกชนผู้โอนทรัพย์สินให้รัฐจะได้รับสิทธิที่จะใช้เครือข่ายเหล่านั้นในการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปในนามของรัฐ และจะให้ค่าตอบแทนแก่รัฐเป็นรายปีตลอดอายุสัมปทาน เช่น สัญญาโครงการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมาย ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเทเลคอมเอเชียเพื่อการจัดให้บริการโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานในเขตภูมิภาค เป็นต้น โดยวิธีการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้โดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยไม่มีองค์กรใดคำนึงถึงผลบังคับและความสมบูรณ์แห่งสัญญาที่ใช้วิธี BTO ที่เอกชนได้ทำไว้กับองค์กรของรัฐดังกล่าวว่าจะมีผลเช่นไร และขัดกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2477 หรือไม่

4.2.3.3 ปัญหาความยุ่งยากและความล่าช้าในการเข้าร่วมทุนกับรัฐของภาค

เอกชน

เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดให้กิจการ

โทรคมนาคมถูกผูกขาดโดยรัฐ โดยให้องค์การโทรศัพท์และการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรผู้ปฏิบัติงาน แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและบุคลากร จึงจำเป็นต้องมีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมงานในกิจการให้บริการโทรคมนาคม โดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นกลไกที่ทำให้สามารถเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมงานได้ แต่พระราชบัญญัตินี้ก็มีปัญหาในเรื่องความล่าช้าและความยุ่งยาก เช่น ปัญหาการแยกแยะระหว่างโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว และโครงการใหม่ เพราะจะมีหน่วยงานที่พิจารณาโครงการต่างกัน และในกรณีที่โครงการมีวงเงินหรือทรัพย์สินเกินห้าพันล้านบาท จะต้องจ้างที่ปรึกษาให้คำปรึกษาด้วย ซึ่งจะทำให้การเข้าร่วมทุนของเอกชนล่าช้าไปด้วย และการพิจารณาอนุมัติก็เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้มีขั้นตอนในการนำเสนอที่ยาวนาน ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้า ทำให้เอกชนต้องมีต้นทุนในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้มีการหลีกเลี่ยงไม่นำพระราชบัญญัติว่าด้วย

การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 นี้มาใช้ ดังจะเห็นได้จากที่มีการขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก เช่น โครงการขยายบริการโทรศัพท์ส่วนตัวเพิ่มเติม พ.ศ. 2537-2539²⁶ โครงการพัฒนาและขยายเครือข่ายการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในย่านความถี่ AMPS 800 MHz Band A ²⁷ หรือการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโทรศัพท์สาธารณะ²⁸

4.3 สภาพปัญหาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขาดแคลนขีดความสามารถในการแข่งขันและติดต่อกับต่างประเทศ และอัตราค่าใช้บริการและความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งปัญหานี้เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ องค์กรกำกับดูแลกับองค์กรประกอบการเป็นองค์กรเดียวกัน และหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 องค์กรกำกับดูแลกับองค์กรประกอบการเป็นองค์กรเดียวกัน

เนื่องจากองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตามกฎหมาย²⁹ ที่สามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนได้ ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็เป็นผู้ดำเนิน

²⁶สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกเรื่องโครงการขยายบริการโทรศัพท์ส่วนตัวเพิ่มเติม พ.ศ. 2537-2539 (เรื่องเสร็จที่ 625/2537), กันยายน 2537

²⁷สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกเรื่องโครงการพัฒนาและขยายเครือข่ายการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในย่านความถี่ AMPS 800 MHz Band A (เรื่องเสร็จที่ 727/2537), ตุลาคม 2537

²⁸สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกเรื่องการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการโทรศัพท์สาธารณะ (เรื่องเสร็จที่ 47/2541), มกราคม 2541

²⁹พระราชบัญญัติกิจการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในมาตรา 6 ให้กิจการโทรศัพท์ที่มีอำนาจรวมถึง

กิจการ โทรคมนาคมเองด้วย ทำให้เห็นว่าองค์กรกำกับดูแลกับองค์กรประกอบการเป็น องค์กรเดียวกัน

ก่อนที่จะวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากองค์กรกำกับดูแล กับองค์กรประกอบการกิจการ เป็นองค์กรเดียวกัน จำเป็นต้องเข้าใจหลักการกำกับดูแลเสียก่อน เพื่อประกอบการวิเคราะห์ ปัญหาที่เกิดขึ้น

ในระบบการควบคุมตรวจสอบการประกอบการขององค์กรของรัฐมี 2 วิธีคือ การควบคุมบังคับบัญชา กับการกำกับดูแล โดยการควบคุมบังคับบัญชาเป็นกรณีและผู้บังคับ บัญชาใช้อำนาจทั่วไปที่ตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน³⁰ ตรวจสอบความชอบด้าน กฎหมาย และความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนการกำกับ ดูแลเป็นกรณีที่ผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบตามกฎหมาย ตรวจสอบความชอบ ด้านกฎหมายของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ดังนั้นความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับ บัญชาจึงแตกต่างกัน 2 ประการคือ ประการแรกอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะควบคุมการ กระทำของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ไม่จำเป็นต้องมี กฎหมายบัญญัติ แต่อำนาจของผู้กำกับดูแลที่จะควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของตนนั้น เป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ไว้โดยเฉพาะ และผู้กำกับดูแล จะใช้อำนาจควบคุมเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ไม่ได้³¹ ประการที่สองผู้บังคับ

(ต่อจากหน้า 100)

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์กรโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลใด ๆ พระราชบัญญัติการสื่อสาร แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ ให้รวมถึง

(7) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่ง ประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ

³⁰วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538 หน้า 66.

³¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

บัญญัติอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาของตนได้ทั้งในแง่ของความชอบด้านกฎหมาย และในแง่ของความเหมาะสม เช่น ผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ก็เฉพาะแต่ในแง่ของความชอบด้านกฎหมายเท่านั้น จะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำไม่ได้³²

จากการที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประกอบกิจการเอง และมอบอำนาจให้กับเอกชนประกอบกิจการแทน องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่เอกชนที่ประกอบกิจการแทนนั้น ก็เปรียบเสมือนองค์กรที่เป็นตัวแทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการกำกับดูแล เพราะเมื่อตนเองเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้กำกับดูแลแล้ว ย่อมเกิดอคติลำเอียงที่จะเข้าข้างตนเอง ทำให้การกำกับดูแลจะไม่ยอมที่จะตรวจสอบค้นหาความไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่องค์กรกำกับดูแลกับองค์กรประกอบการเป็นองค์กรเดียวกัน ทำให้แยกไม่ออกระหว่างการควบคุมบังคับบัญชา และการกำกับดูแล เพราะการควบคุมบังคับบัญชาจะมุ่งแก้ไขปัญหา โดยมองว่าเป็นปัญหาภายในองค์กร โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ใช้บริการ อย่างเช่น ถ้าผู้ให้บริการไม่ยอมให้บริการก็จะโยกย้ายผู้ให้บริการคนนั้นไป แต่ไม่ได้แก้ปัญหาคือผู้ใช้บริการไม่ได้รับบริการและจะไม่ยอมแก้ไขกฎระเบียบเพราะจะเท่ากับยอมรับว่าตนเองซึ่งเป็นผู้ออกกฎระเบียบผิดด้วย เป็นต้น แต่การกำกับดูแลจะแก้ไขปัญหาคือไม่มองว่าเป็นปัญหาภายในองค์กร เพราะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมีการแก้ไขโดยวางกฎหมายหรือกฎระเบียบให้เหมาะสม ทำให้มีผลกับประโยชน์ของผู้รับบริการที่อยู่ภายนอกองค์กรด้วย และจากปัญหาทั้ง 2 ประการนี้ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมา คือ ปัญหาความเคลือบแคลงสงสัยของผู้ใช้บริการ เพราะจะมองว่าการที่องค์กรกำกับดูแลประกอบการเป็นองค์กรเดียวย่อมยากที่จะขจัดความสงสัยว่าอาจมีอคติลำเอียงให้พวกเดียวกันได้

ถึงแม้ว่าจะให้องค์กรกำกับดูแลแยกต่างหากจากองค์กรผู้ประกอบการ แต่ถ้ายังอยู่ในระบบราชการด้วยกัน ย่อมอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลด้วยกัน ก็ยังก่อให้เกิด

³²เรื่องเดียวกัน, หน้า 67

ความเคลือบแคลงสงสัยอยู่ดีว่าจะอคติลำเอียง ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้อำนาจอธิปไตย ยังมี การแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพียงแก้ไข ปัญหาความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติ ลำเอียง ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงต้องมีความอิสระที่จะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมเช่นเดียวกับองค์กรประกอบการ

4.3.2 หลักเกณฑ์การกำกับดูแล

การที่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มอบอำนาจให้กับเอกชนประกอบการแทนนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ³³ เพราะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีกฎหมายกำหนดไว้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยตรง และนอกจากจะมีอำนาจทำเองแล้ว ยังมีอำนาจในการให้เอกชนประกอบกิจการแทนด้วย และลักษณะของสัญญาประเภทนี้คือ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ เนื่องจากว่าการทำสัญญา "สัมปทานบริการสาธารณะ" เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วยทุนและการบริการด้วยตนเองโดยฝ่ายปกครองไม่ได้ จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทน ด้วยการให้สิทธิที่เรียกว่าเก็บค่าบริการ หรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ใน กิจการนั้น³⁴

สำหรับหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการสัมปทานบริการ สาธารณะ โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการนอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาแล้ว ซึ่งมี

³³กมลชัย รัตนสภางค์. ความพยายามในการนำแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศมาใช้บังคับในประเทศในการรวม. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 7 เรื่อง "สัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทย" จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ระหว่างวันที่ 19-20 พฤศจิกายน 2541 หน้า 12

³⁴ฤทัย หงส์ศิริ. การนำความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองมาใช้บังคับแก่สัญญา สัมปทานบริการสาธารณะในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 17 เรื่อง "สัญญาของฝ่าย ปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทย" โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ระหว่างวันที่ 19-20 พฤศจิกายน 2541 หน้า 1-2

หลักเกณฑ์เฉพาะที่จะควบคุมกำกับดูแลสัมปทานบริการสาธารณะด้วย ดังนี้³⁵

- (1) ผู้รับสัมปทานมีหน้าที่เป็นผู้จัดทำหรืออำนวยความสะดวกให้บริการด้วยตนเอง
- (2) รัฐมีอำนาจควบคุมและกำกับบริการให้บริการสาธารณะอย่างใกล้ชิด
- (3) รัฐมีอำนาจออกข้อกำหนดและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามที่จำเป็น เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ
- (4) รัฐมีอำนาจควบคุมการกำหนดหรือการปรับอัตราค่าบริการ
- (5) รัฐมีอำนาจเลิกสัญญาฝ่ายเดียวในบางกรณี เช่น มีเหตุอันควรที่ผู้รับสัมปทานผิดสัญญาอย่างร้ายแรง

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการสัมปทานกิจการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมด้วย เช่น ค่าใช้บริการให้ใช้อัตราเดียวกับองค์การโทรศัพท์ เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ตามอัตราที่บริษัท แอดวานซ์อินโฟร์เซอร์วิส จำกัด ได้รับอนุญาตจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (สัญญาข้อ 28.3) หรือบริษัทไทเทิล แอ็คเซ็สคอมมิวนิเคชั่น จำกัด จะเรียกเก็บเงินค่าบริการและค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทฯ เสนอ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือแล้ว อัตราค่าบริการและหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น บริษัทฯ จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากอัตราเดิมได้ ต่อเมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือ (สัญญาข้อ 7.1) หรือสัญญาส่วนร่วมการงานและร่วมลงทุนที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด องค์การโทรศัพท์จะเข้าควบคุมกำกับดูแลในกรณีที่ บริษัท ซี.พี. เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ผิดสัญญาเท่านั้น เช่น การเลิกสัญญาตามข้อ 26 ซึ่งจะเห็นว่าการกำกับดูแลนั้นเพื่อผลประโยชน์ตามสัญญา ซึ่งทำไว้กับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มิใช่ผล

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-14

ประโยชน์ของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้เพราะในรูปสัญญาดังกล่าวเป็นเพียงบริษัท ซี.พี.เทลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ดำเนินกิจการโทรศัพท์แทนองค์การโทรศัพท์เท่านั้น โดยได้ผลตอบแทนจากส่วนแบ่งกำไร ไม่ใช่ผู้ประกอบการรายใหม่แต่อย่างใด

จากหลักเกณฑ์ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ ปัญหาคุณภาพในการให้บริการเพราะว่า การประกอบกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบสัมปทานมุ่งที่จะแสวงหากำไรให้มาก เพราะสัญญาสัมปทานมีลักษณะประการหนึ่งคือ ต้องแบ่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นผู้ที่ได้รับสัมปทานในกิจการโทรคมนาคมจึงต้องแสวงหากำไรให้มากเนื่องจากมีภาระในการแบ่งผลประโยชน์ให้แก่รัฐ ประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่สามารถจะกำหนดอัตราค่าบริการได้เอง จึงไม่สามารถจะขึ้นราคาได้เพื่อให้ได้กำไร จึงต้องแสวงหากำไรจากการพยายามลดต้นทุนในเรื่องการให้บริการ หรือกำหนดราคาค่าเครื่องโทรศัพท์มือถือให้แพง ทำให้ผู้รับบริการไม่ได้รับประโยชน์หรือความพอใจในเรื่องการให้บริการ นอกจากนี้ยังต้องซื้อเครื่องที่แพงอีกด้วย

นอกจากนี้การประกอบกิจการโทรคมนาคมในรูปแบบสัมปทานเป็นการให้บริการสาธารณะแบบผูกขาดโดยเอกชนเพียงรายเดียว ที่ชนะการประมูลจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย หรือการสื่อสารแห่งประเทศไทย ถึงแม้จะดูเหมือนว่ามีการแข่งขันในเรื่องโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ในความเป็นจริงเป็นกรณีการได้รับสัมปทานในหน่วยงานต่างหน่วยกันคือ โทรศัพท์เคลื่อนที่ในแบบ 900 และ GSM ได้รับสัมปทานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ส่วนโทรศัพท์เคลื่อนที่ในแบบ 800 กับ 1800 ได้รับสัมปทานจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย ว่าเป็นนิติบุคคลต่างกัน และต่างมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ซึ่งในเรื่องนี้มักพบว่าเป็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสัมปทานในเรื่องอำนาจในการทำสัญญาสัมปทาน³⁶ แต่ในระบบที่บริษัทได้รับสัมปทานไม่มีบริษัทอื่นใดเข้ามาทำกิจการโทรคมนาคมแข่งขันได้ จึงยังถือว่าในแต่ละระบบยังเป็นการผูกขาดในรูปแบบสัมปทานอยู่นั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ทำให้มีการแข่งขันในเรื่องของการจูงใจให้เข้ามาใช้บริการในระบบที่

³⁶ไชยวัฒน์ บุนนาค. "สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน : วิเคราะห์สัญญาสัมปทาน". วารสารสภาพนาถความ. ปีที่ 5 ฉบับที่ 24, ตุลาคม-พฤศจิกายน 2539 หน้า 47

ตนเองได้รับสัมปทาน ซึ่งมักจะเป็นในลักษณะรูป Promotion ในบางช่วง แต่เมื่อผู้ใช้บริการตัดสินใจใช้บริการนี้แล้ว มักจะได้รับบริการหลังการขายที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น โอกาสที่ จะโทรติดยาก เพราะวงจรคู่สายไม่เพียงพอ เป็นต้น

นอกจากนี้ การให้บริการโทรคมนาคมในรูปแบบสัมปทานบริการสาธารณะ ทำให้อัตราค่าใช้บริการแพงกว่าในระบบแข่งขัน ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลได้พยายามที่จะลดราคาค่าบริการตลอดมา แต่ทำไม่ได้ เพราะติดขัดในเรื่องสัญญาสัมปทานบริการ สาธารณะ³⁷

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การเรียกร้องให้มีการเปิดแข่งขัน แบบเสรีในกิจการโทรคมนาคม

4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับกิจการโทรคมนาคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกิจการ โทรคมนาคมไว้ในมาตรา 40 ซึ่งการจะเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องทำ ความเข้าใจในแนวความคิดที่ก่อให้เกิดบทบัญญัติมาตรา 40 และเจตนารมณ์ของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อน ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละหัว ข้อดังนี้

4.4.1 แนวความคิดที่ก่อให้เกิดการปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคม

จากสภาพปัญหาของการประกอบกิจการโทรคมนาคมและสภาพปัญหา ของกฎหมายโทรคมนาคมดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น ได้ก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะ เปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐตลอดจนกฎหมายโทรคมนาคมเสียใหม่ โดยแนวความคิดที่มี อิทธิพลต่อการก่อให้เกิดบทบัญญัติมาตรา 40 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจาก 3 แนวด้วยกัน คือ แนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรี แนวความคิด

³⁷สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกเรื่องการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหม่ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทย. (เรื่องเสรีจที่ 672/2539), พฤศจิกายน 2539

ของกฎหมายโทรคมนาคมโลก และแนวความคิดการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

4.4.1.1 แนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรี

บทบาทของรัฐในการประกอบกิจการโทรคมนาคมมักจะอยู่ภายใต้แนวความคิด 2 แนวความคิดด้วยกัน คือ แนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรี (Free Market) กับแนวความคิดสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Service) ซึ่งทั้ง 2 แนวความคิดนี้ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดบทบาทของรัฐ

ทั้ง 2 แนวความคิดมีที่มาจากในอดีต คือ ก่อนทศวรรษที่ 30 รัฐยอมรับว่าบทบาทและหน้าที่ทางเศรษฐกิจเป็นของภาคเอกชน ภายใต้แนวความคิดที่ว่า "ปล่อยให้กระทำโดยเสรี" โดยวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ คือ หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หลักเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม หลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักการแข่งขันในตลาด³⁸ ต่อมา ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ละประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำจนรัฐไม่อาจปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรีได้ จึงได้เข้าแทรกแซงเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ดีขึ้น เช่น การโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

ต่อมาในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต รัฐไม่สามารถเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจได้ทั้งหมด เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้มีการค้าเสรีและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างประเทศทั่วโลก ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การต่อสู้บนเวทีการค้าโลกจำเป็นต้องมีระบบธุรกิจที่เข้มแข็ง มีลักษณะคล่องตัว มีการระดมทุนเพื่อแข่งขันได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งลักษณะดังกล่าว รัฐไม่สามารถจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความจำกัดในเรื่องโครงสร้างของรัฐและในเรื่องงบประมาณ ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาท

³⁸ ทิวา เงินขวง. รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประกอบการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, สิงหาคม 2537 หน้า 6.

ด้วยการกำหนดภารกิจของรัฐออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ³⁹ คือ ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประชาชนและป้องกันรักษาประเทศ กับภารกิจที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม

ภารกิจที่จัดทำเพื่อคุ้มครองประชาชนและป้องกันรักษาประเทศ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในประเทศ การป้องกันประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอก และการสงวนรักษาทรัพย์สินสาธารณะ เป็นต้น

ภารกิจที่จัดทำเพื่อบำรุงส่งเสริม เป็นภารกิจที่จัดทำเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประชาชนและประเทศ เป็นภารกิจที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขโลก และกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ

ขอบเขตการแทรกแซงของรัฐหรือฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะมีมากที่สุดหรือน้อยที่สุด ย่อมแล้วแต่ความจำเป็นและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม อันทำให้เกิดความต้องการชนิดใหม่ ๆ ขึ้นในหมู่ประชาชน แต่เมื่อพิจารณาตามสถานการณ์ปัจจุบัน การแทรกแซงของรัฐทั้งในทางปกครองและในทางเศรษฐกิจมีแต่ขยายตัวออกไปทุกขณะ เช่น ต้องขยายหน่วยงานของทางราชการตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ หรือขยายอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมเดิม เพิ่มกิจการใหม่ ๆ ขึ้น จำนวนข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกขณะเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอกับปริมาณและคุณภาพของงานที่เพิ่มขึ้น ส่วนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจก็มีการก่อตั้งองค์การทางเศรษฐกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก และจัดทำไปในรูปที่ไม่ใช่ราชการ เพื่อให้มีการคล่องตัว เช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นต้น

³⁹ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538 หน้า 41-43.

ปัญหาที่ว่ากิจการทางเศรษฐกิจอย่างใดบ้างที่รัฐหรือฝ่ายปกครองควรจะเข้าจัดดำเนินการเองโดยถือว่าเป็นการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้น เป็นปัญหาทางการเมืองและเป็นนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลแต่ละประเทศ ซึ่งเคยมีปัญหาโต้เถียงกัน ในทางทฤษฎีว่า รัฐควรเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การที่จะห้ามมิให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจเสียเลยนั้นย่อมเป็นการยาก เพราะการให้บริการสาธารณะโดยมากมีลักษณะเกี่ยวกับการเศรษฐกิจอยู่ด้วยเสมอไม่ว่าโดยทางตรงก็โดยทางอ้อม ทั้งในปัจจุบันรัฐหรือฝ่ายปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าควบคุมและส่งเสริมกิจการทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนทั้งที่เป็นผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยฝ่ายปกครองจะเข้าแทรกแซงจัดทำกิจการทางเศรษฐกิจบางอย่างเสียเองหรือเข้าควบคุม หรือส่งเสริมกิจการของเอกชน ถึงแม้ว่ากิจการนั้นจะไม่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะก็ตาม และในบางกรณีกิจการของเอกชนหรือของคนสัญชาติของประเทศไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐหรือฝ่ายปกครองก็ต้องสอดแทรกเข้าทำกิจการนั้นเสียเอง เพื่อมิให้ประชาชนต้องขาดสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพหรือเพื่อรักษาประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ มิให้คนต่างด้าวเข้าครอบงำเศรษฐกิจของประเทศ

จึงเห็นได้ว่าเป็นการยากที่จะห้ามมิให้รัฐหรือฝ่ายปกครองเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจอย่างเด็ดขาด หรือจะจำกัดขอบเขตอย่างตายตัวได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์แวดล้อมในสังคมและสถานะทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วไปจึงต้องเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจด้วยกันทั้งนั้น ไม่ในระดับใดก็ระดับหนึ่ง

กิจการทั้งสองประเภทข้างต้น รัฐสมัยใหม่เรียกกิจการดังกล่าวว่าเป็น "ภารกิจของรัฐ" (function of state) หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า "บริการสาธารณะ" (public service) ซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือควบคุมของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนอง

ความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁴⁰ ภารกิจหรือบริการสาธารณะสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ และภารกิจลำดับรองของรัฐ⁴¹ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ

ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (primary function หรือ basic function) คือ ภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว กล่าวคือเป็นการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยนี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศ และความมั่นคงปลอดภัยจากการคุกคามของศัตรูภายนอก แต่โดยที่ภารกิจพื้นฐานของรัฐมุ่งจะป้องกันมิให้สิทธิหรือสวัสดิการที่มีอยู่แล้วได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายในลักษณะต่าง ๆ และมีได้มุ่งที่จะเสริมหรือเพิ่มเติมสิทธิ หรือปรับปรุงสวัสดิการของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิมแต่ประการใด จึงมีผู้เรียกภารกิจประเภทนี้ของรัฐว่า negative function of state ซึ่งหมายถึงว่าเป็นภารกิจของรัฐเชิงลบ หรือภารกิจของรัฐเชิงรับ

2) ภารกิจลำดับรองของรัฐ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ (secondary function) คือ ภารกิจใด ๆ ที่รัฐจัดทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งทางกายภาพและทางจิตใจ เป็นการที่รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การคมนาคม การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การประกันการว่างงาน และการคุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น และโดยที่ภารกิจลำดับรองของรัฐนี้ เป็นกิจการที่รัฐจัดทำเพิ่มเติมขึ้นเพื่อมุ่งหมายที่จะปรับปรุงวิถีชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่เดิม หรือเพิ่มเติมสิทธิใหม่ ๆ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536

หรือกระจายสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมให้ถึงมือราษฎรอย่างทั่วถึง จึงมีผู้เรียกภารกิจของรัฐประเภทนี้ว่า positive function of state ซึ่งหมายถึง ภารกิจของรัฐเชิงบวก หรือภารกิจของรัฐเชิงรุก หรือในบางครั้งเรียกว่า social function ซึ่งหมายถึงภารกิจทางสังคม

ภารกิจลำดับรองของรัฐเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในลักษณะเป็นการปรับปรุงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยมิได้ใช้อำนาจบังคับ (pouvoir de contraindre) ส่วนภารกิจพื้นฐานนั้นเป็นภารกิจในทางปกครอง รัฐจึงต้องใช้อำนาจมหาชนบังคับ

ภารกิจลำดับรองของรัฐ อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ⁴² คือ ภารกิจทางสังคมและวัฒนธรรม กับภารกิจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความหมายดังต่อไปนี้

2.1) ภารกิจทางสังคมและวัฒนธรรม

ภารกิจทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นกิจกรรมทางด้านการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เพิ่มขึ้นและมีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้แก่ การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน เช่น การตั้งโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย เป็นต้น การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยทั้งด้านกายภาพและจิตใจ เช่น การตั้งโรงพยาบาล การสร้างสนามกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจสาธารณะ เป็นต้น การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เช่น การสร้างโรงละคร สถานที่แสดงดนตรี เป็นต้น และการส่งเสริมและจัดการด้านอื่น ๆ

2.2) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

ภารกิจทางเศรษฐกิจเป็นกิจกรรมทางด้านการผลิตและการค้าขายสินค้า แบ่งเป็นทางด้านอุตสาหกรรม เช่น การป่าไม้ การผลิตพลังงาน โรงงานยาสูบ โรงงานทอผ้า เหมืองแร่ เป็นต้น ทางด้านพาณิชยกรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การโทรศัพท์ การบินทั้งภายในและระหว่างประเทศ เป็นต้น และอื่น ๆ

⁴²ทิวา เงินขวง. เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

ศาสตราจารย์ Robert Savy ได้ระบุว่าภารกิจในทางเศรษฐกิจที่รัฐสมัยใหม่จะต้องรับผิดชอบดูแลดำเนินการนั้นจะต้องประกอบด้วยภารกิจ 2 ด้าน⁴³ คือ

(1) ภารกิจในการรับประกันความสมดุลในทางเศรษฐกิจ ในฐานะองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้กิจการในทางเศรษฐกิจทั้งหลายภายในรัฐให้ดำเนินไปได้ด้วยดี เพื่อให้เกิดสิ่งซึ่งเรียกว่า ความสมดุลในทางเศรษฐกิจ รัฐสมัยใหม่มีภาระหน้าที่ที่ต้องกระทำอย่างน้อยสองประการคือ

(1.1) รัฐจะต้องส่งเสริมสนับสนุนความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้ความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จะต้องดำเนินการให้มีปัจจัยที่เหมาะสมสำหรับความเจริญในทางเศรษฐกิจ เช่น โดยการจัดหาหรือพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ การส่งเสริมให้มีการค้นคว้าหรือวิจัยเพื่อการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หรือเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐก็พึงจัดโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองและเอื้ออำนวยต่อความเจริญและการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น จัดวางระบบการคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสารเพื่อวางนโยบายที่จะใช้ประโยชน์จากเขตที่ดินต่าง ๆ ให้ได้ประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวบรรลุเป้าหมาย นอกจากการดำเนินการเฉพาะเรื่องแล้ว รัฐจะต้องคอยสอดส่องดูแลให้ระดับความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยอาศัยการกำหนดนโยบายในทางเศรษฐกิจระยะยาว และศึกษาวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงในปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยผ่านกระบวนการวางแผนเศรษฐกิจระยะยาวอีกด้วย

(1.2) รัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในระยะสั้น เพื่อรักษาความสมดุลในทางเศรษฐกิจ รัฐจะต้องดำเนินการอย่างเต็มกำลังเพื่อให้การขยายตัวในทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยใช้วิธีการทุกอย่างให้ทุกภาคเศรษฐกิจเติบโตไปอย่างเต็มที่ มีการขยายตัวอย่างสมบูรณ์และมีการจ้าง

⁴³สุรพล นิติไกรพจน์. "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ."

งานเพิ่มขึ้นทุกขณะพร้อมกัน ไปด้วยการมีเสถียรภาพทางราคาของสินค้าอุปโภคบริโภค และตลอดไปถึงการรักษาสภาพสมดุลระหว่างการส่งออกกับการนำเข้าสินค้าเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้าในทางเศรษฐกิจเหล่านี้ให้ได้อย่างเหมาะสม รัฐจำเป็นจะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายและในทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและรวดเร็ว การกำหนดนโยบายและการจัดตั้งองค์กรรองรับสำหรับนโยบายระยะสั้นหรือนโยบายเฉพาะหน้าต่าง ๆ เช่น กลไกและองค์กรดำเนินนโยบายในทางการเงิน มาตรการแทรกแซงในทางการคลังหรือมาตรการทางภาษีที่ตอบสนองนโยบายได้อย่างทันท่วงที จึงเป็นเครื่องมือที่รัฐสมัยใหม่จะต้องจัดเตรียมไว้ให้พร้อมในการรองรับเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในทางเศรษฐกิจ

(2) ภารกิจในการป้องกันและลดความขัดแย้งในทางสังคม โดยที่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระบบเศรษฐกิจและความเปลี่ยนแปลงในทางสังคมจะนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ตลอดทั้งในระหว่างประชาชนในภูมิภาคที่แตกต่างกันซึ่งอาจจะนำมาสู่อันตรายอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ ดังนั้น รัฐสมัยใหม่จึงจำเป็นต้องมีภารกิจในการป้องกันและลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคมอีกด้วย ภาระหน้าที่ของรัฐในเรื่องดังกล่าวนี้อาจจำแนกได้เป็นสองประการด้วยกัน กล่าวคือ

(2.1) รัฐต้องคอยป้องกัน มิให้เกิดการเสียสมดุลในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจ รัฐสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องระวังรักษาไม่ให้เกิดภาวะเสียดุลในทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วการรักษาความสมดุลในระหว่างทุกภาคการผลิตจะเป็นไปไม่ได้และขัดกับสภาพความเป็นจริงของกระบวนการความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ แต่การรักษามิให้มีการเสียสมดุลอย่างแจ้งชัดหรือรุนแรงจนเกินไป ก็เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของรัฐสมัยใหม่

(2.2) รัฐต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาค กระบวนการพัฒนาในทางเศรษฐกิจจะมีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่ง คือ ความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจจะขยายตัวสูงมากและสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในภูมิภาคที่พัฒนาแล้วและมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เกื้อหนุนอย่างพร้อมมูล ซึ่งกระบวนการในการพัฒนาดังกล่าวจะส่งผลให้ความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก และรัฐ

สมัยใหม่ก็มีการกิจที่จะต้องเข้าไปดำเนินการให้มีการกระจายความเติบโตในทางเศรษฐกิจ ออกไปสู่ภูมิภาคที่มีการพัฒนาต่ำและขาดแคลนปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตในทาง เศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้ เพื่อลดความขัดแย้งในระหว่างภูมิภาคและลดปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้น ตามมาจากความแตกต่างของระดับการพัฒนาดังกล่าว โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการกระจาย การพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวให้สอดคล้องกับสภาพ ของท้องถิ่น และสอดคล้องกับอัตราความเจริญเติบโตของส่วนกลางด้วย

ทั้งนี้ การเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ รัฐอาจเข้าแทรกแซงโดยอาศัยกลไก ของกฎหมายได้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น โดยการวางแผนเศรษฐกิจ การกำหนดบท บัญญัติของกฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจ การออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติให้เอกชน ประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจ หรือโดยการจัดตั้งองค์กรของรัฐไปเป็นผู้ประกอบการทาง เศรษฐกิจเอง⁴⁴

จากภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อบำรุงและส่งเสริม เป็นภารกิจที่รัฐจะต้องพิจารณาว่า ควรจะมีบทบาทเข้าไปดำเนินการเอง หรือควรปล่อยให้มีการดำเนินการไปอย่างเสรี ซึ่ง ภารกิจด้านการประกอบกิจการ โทรคมนาคมก็เป็นภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อบำรุงและส่งเสริม ไม่ใช่ภารกิจที่รัฐจัดทำเพื่อคุ้มครอง ดังนั้น บทบาทในการจัดทำภารกิจของรัฐในแต่ละ ประเทศในด้านการให้บริการ โทรคมนาคมจึงมีความหลากหลาย ซึ่งบทบาทเหล่านี้สามารถ วิเคราะห์ได้โดยนำแนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรีกับแนวความคิดสื่อสารเพื่อประโยชน์ สาธารณะมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ว่า ถ้าเป็นแนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรี ประเทศ นั้นจะมีนโยบายด้านกิจการให้บริการโทรคมนาคมแบบเสรี แต่ถ้าประเทศใดใช้แนวความ คิดสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประเทศนั้นจะมีนโยบายด้านกิจการโทรคมนาคมแบบ รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

⁴⁴บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532 หน้า 53.

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า แนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรีที่มีมาจากสังคมประชาธิปไตยที่เน้นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม คือ ดำเนินการในรูปตลาดเสรี ให้ธุรกิจเอกชนแข่งขันกันเต็มที่ (Competition) ระบบนี้มีความเชื่อว่า ถ้าเป็นตลาดที่สมบูรณ์จะมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ และท้ายที่สุดผู้บริโภคจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุด⁴⁵ ส่วนแนวความคิดสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีพื้นฐานมาจากสังคมประชาธิปไตยที่เน้นความเชื่อสังคมนิยม ในการที่รัฐจะเข้ามาจัดระบบบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การคมนาคม ไฟฟ้า น้ำประปา ตลอดจนระบบการสื่อสารและโทรคมนาคม ซึ่งบนรากฐานความเชื่อเช่นนี้ สังคมมีความเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐจะให้บริการได้อย่างเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกฐานะทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกันและในราคาที่เหมาะสม โดยนัยนี้ รัฐจึงมีความชอบธรรมในการดำเนินการแบบผูกขาดในกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ⁴⁶

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมแนวความคิดสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะมีอิทธิพล โดยเห็นได้จากการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในทุก ๆ ด้านของกิจการสาธารณูปโภค รวมทั้งกิจการให้บริการโทรคมนาคม แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 แล้ว จะเห็นได้ว่าการนำแนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรีเข้ามาแทนที่แนวความคิดสื่อสารเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือแม้แต่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีการพยายามนำแนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรีมาใช้ เช่น

"...ถ้าจัดสรรไปให้หน่วยงานของราชการแล้ว ผลก็เป็นอย่างเดิม เอกชนก็ยังยังเป็นเจ้าของไม่ได้อยู่ดี แต่กำหนดให้เป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะย่อมมีความหมายว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้..."⁴⁷

⁴⁵อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ และคณะ. บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2539 หน้า 3.

⁴⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

⁴⁷โปรดดูความเห็นที่ฝ่ายเลขานุการ ได้สรุปข้อสังเกตของผู้ทรงคุณวุฒิในสภายกร่างรัฐธรรมนูญ, วันที่ 10 มิถุนายน 2540 หน้า 12/2.

"...ต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เอาไปทำส่วนตัวไม่ได้ เพื่อส่วนราชการอันหนึ่งอันใดก็ไม่ได้ ต้องสาธารณะ..."⁴⁸

เป็นต้น ซึ่งแนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรีที่แทรกอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น จะทำให้บทบาทของรัฐในด้านกิจการให้บริการโทรคมนาคมเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตอย่างสิ้นเชิง

4.4.1.2 แนวความคิดของกฎหมายโทรคมนาคมโลก⁴⁹

นับตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2418 (ค.ศ. 1875) โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้แปรเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ทางการเมืองและการทหารมาเป็นความสัมพันธ์ในทางการค้าและทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วและมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการโทรคมนาคมจะสนับสนุนภาคเอกชนของตน ในด้านอุตสาหกรรมการค้าและบริการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ส่งเสริมการค้าข่าวสารและสารสนเทศอื่น ๆ โดยที่บริการด้านสารสนเทศนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบโทรคมนาคมด้วยเหตุนี้ จึงเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกิจการโทรคมนาคม จากเดิมที่อยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีความเคร่งครัด มาสู่ระบบที่มีความผ่อนคลายความเคร่งครัดของกฎเกณฑ์ โดยการเข้ามาสู่การแข่งขันกันในการให้บริการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

ในช่วงปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) สหรัฐอเมริกาได้ทำการผลักดันแนวความคิดที่จะยกเลิกการผูกขาดทางการค้าเพื่อเข้าสู่ข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งการผลักดันแนวความคิดนี้ได้ประสบผลสำเร็จในการประชุมข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าและบริการ (GATS) รอบอุรุกวัย ในปี พ.ศ. 2529 (ค.ศ. 1986)

⁴⁸โปรดดูคำอภิปรายของ ธรรมนูญ ลัดพลี ในรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 7 (เป็นพิเศษ) ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2540 ณ สภารัฐสภา, หน้า 6

⁴⁹คณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงานของวุฒิสภา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-78.

โดยมีประเด็นหลักคือ การลดกฎเกณฑ์การค้าเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงชนต่างชาติ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบจะต้องมีความชัดเจน

เมื่อการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ และสารสนเทศได้ส่งผลให้มีบริการใหม่ ๆ เกิดขึ้น จึงก่อให้เกิดตลาดการค้าอุปกรณ์และบริการใหม่ ๆ ซึ่งบริษัทเอกชนของประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการให้บริการด้วย แต่เนื่องจากกฎหมายด้านโทรคมนาคมของแต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกยังมีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกิจการโทรคมนาคมจากลักษณะที่เป็นการผูกขาดโดยรัฐ เข้าสู่ระบบการแข่งขันการให้บริการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งจะเห็นได้จากการที่สหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมายขึ้นในปี พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) รวมทั้งจากการที่ประชาคมยุโรปมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพยุโรป โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การค้าและบริการ เพื่อให้มีการเปิดเสรีในแนวเดียวกัน

กระแสแนวความคิดของกฎหมายโทรคมนาคมโลกข้างต้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคมของแต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกให้สอดคล้องกับกระแสแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40

4.4.2 แนวความคิดที่ก่อให้เกิดบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

แนวความคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้รัฐต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลและดำเนินกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน แต่จะเห็นว่าแนวความคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่สามารถตอบสนองการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้ก้าวหน้าได้ จึงมีแนวความคิดสื่อสารในตลาดเสรีเข้ามาผสมผสานกับแนวความคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อดำเนินกิจการด้านสาธารณูปโภค โดยเพิ่มบทบาทของเอกชนให้มากขึ้น แต่ประเทศไทยกฎหมายโทรคมนาคมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว ฉะนั้น ใน

ช่วงการปฏิรูปการเมือง คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

4.4.2.1 หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ปัญหาของสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับสื่อสารมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตื่นตัวหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 การใช้สื่อของรัฐเป็นไปในลักษณะบิดเบือนข้อเท็จจริง ทำให้ประชาชนไม่ได้รับรู้ข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริง ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสื่อและนักวิชาการออกมาเคลื่อนไหว ให้มีการจัดระบบสื่อของรัฐเสียใหม่เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข่าวสารที่มีความถูกต้อง มีคุณภาพ โดยเฉพาะวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ยังมีลักษณะตอบสนองเป้าหมายทางการเมืองและเป้าหมายในทางธุรกิจเป็นหลัก คลื่นความถี่จึงถูกใช้เพื่อแสวงหากำไรสำหรับกลุ่มบุคคล สำหรับหน่วยงานและถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

จากแนวสภาพปัญหาดังกล่าวถึงการผลักดันให้มีมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมมีแนวคิดเกี่ยวกับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เท่านั้น ต่อมาได้มีการร่วมกิจการ โทรคมนาคมเข้าไปด้วย

จะเห็นว่าในการแก้ปัญหาข้างต้น ในการที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลสิ่งต่าง ๆ และกิจการ โทรคมนาคมที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลเข้ามาแก้ไข คงจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ เพราะในการรวบรวมคลื่นความถี่ที่อยู่กระจายตามหน่วยงานของรัฐ ทำการจัดสรรใหม่โดยเฉพาะที่อยู่กับฝ่ายทหาร และการกำกับดูแลเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ประกอบกับความไม่เชื่อในความสุจริตของนักการเมืองว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคมตามกระแสของสังคม เพราะกฎหมายโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจและมีผลประโยชน์จำนวนมากต่อบุคคลเพียงบางกลุ่ม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโทรคมนาคมอาจถูกจำกัดและแทรกแซงจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมือง จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ โทรคมนาคม โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.4.2.2 ขจัดปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มีการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างชัดเจน คือ องค์กรทางนิติบัญญัติ องค์กรทางบริหาร และองค์กรทางตุลาการ ซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรไม้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลกิจการคมนาคม เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ อีกทั้งยังมีอำนาจออกกฎระเบียบ มีอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการอยู่ในองค์กรเดียวกัน จะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว จึงได้บัญญัติการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมไว้ในรัฐธรรมนูญ

4.4.3 เจตนารมณ์ของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540

จากแนวความคิดด้านเสรีนิยมและกฎหมายโทรคมนาคมโลก ส่งผลให้มีการปรับปรุงกฎหมายโทรคมนาคมของไทย ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการโทรคมนาคมไว้ในมาตรา 40 ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 สรุปได้ดังนี้

มาตรา 40 มีสามวรรค บัญญัติไว้ว่า

"คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุ

โทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 10) ได้ อธิบายความหมายที่เป็นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 40 ดังนี้

4.4.3.1 เจตนารมณ์ตามวรรคหนึ่ง

วรรคหนึ่ง : "คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ"

วรรคสอง : ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการบัญญัติไว้ในลักษณะเช่นนี้ มีความหมายว่า คลื่นความถี่ทั้งหมดที่ใช้ในกิจการดังกล่าวถือว่าเป็นคลื่นความถี่ที่มีลักษณะเดียวกันและเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติร่วมกัน อันเป็นการสอดคล้องกับความเป็นจริงทางเทคโนโลยีที่ว่าคลื่นความถี่ทุกชนิดต่างก็เป็นคลื่นวิทยุ (Radio Waves หรือ Hertzian Waves ซึ่งหมายถึง Electromagnetic Waves) เพียงแต่จะมีการจัดสรรให้ใช้คลื่นความถี่ใดกับกิจการใดบ้างเท่านั้น และเมื่อมาตรา 40 ได้รวมคลื่นที่ใช้ในทุกกิจการเป็นคลื่นเดียวกัน และได้บัญญัติต่อเนื่องไว้ว่าให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นดังกล่าว ในวรรคสอง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องเป็นผู้ดูแลจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารทั้งหมด

4.4.3.2 เจตนารมณ์ตามวรรคสอง

วรรคสอง : "ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

เจตนารมณ์ : ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่มีหน้าที่ 2 ประการคือ จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ดูแลในภาพรวมของคลื่นความถี่ที่จะใช้ประโยชน์ของชาติ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจะต้องจัดให้มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจการตาม

มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวทุกด้าน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น นอกจากจะกำหนดให้มีอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังกำหนดให้มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม อยู่ในองค์กรเดียวกันด้วย ฉะนั้นจากลักษณะการบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามมาตรา 40 จะต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ครบถ้วนในกิจการทุกด้าน และไม่อาจแบ่งแยกกิจการในด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรหลายองค์กรที่มีอิสระต่อกันเป็นผู้ใช้อำนาจในแต่ละด้านเพราะอาจจะเป็นปัญหาได้ว่า ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจครบถ้วนทุกกิจการที่บัญญัติไว้ ฉะนั้น โดยเหตุที่มีข้อจำกัดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว การตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 40 จึงต้องจัดตั้งให้มีองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียว⁵⁰ (ส่วนการจัดการภายในองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการดูแลกิจการเฉพาะด้านย่อมสามารถจะสร้างกลไกของกฎหมายให้เป็นไปในลักษณะดังกล่าว โดยได้ผลเป็นอย่างเดียวกัน และไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ)

การกำกับดูแลการประกอบกิจการในความหมายของกฎหมายนั้นจะมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย การกำหนดหลักเกณฑ์ หรือการออกกฎสำหรับควบคุมการประกอบกิจการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลการประกอบกิจการในส่วนการนำนโยบายและหลักเกณฑ์ไปปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องมีการดูแลใกล้ชิดด้วยการลงมือปฏิบัติงานทั้งในด้านการดำเนินกระบวนการเพื่ออนุญาตให้ประกอบกิจการ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และตรวจสอบดูแลให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมาย

⁵⁰เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่า ให้มีองค์กรเดียวเพียงแต่กำหนดให้มีอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งพิจารณาจากคำว่า "และกิจการโทรคมนาคม" จะเห็นว่ากิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สามารถแยกออกจากกิจการโทรคมนาคมได้ อันเป็นลักษณะเฉพาะของการประกอบกิจการ

4.4.3.3 เจตนารมณ์ตามวรรคสาม

วรรคสาม : "การดำเนินการตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรม"

เจตนารมณ์ : การจัดสรรคลื่นความถี่นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติในทุกด้านเป็นส่วนรวมแล้ว ยังต้องมีกลไกในกฎหมายเพื่อมิให้มีการจัดสรรคลื่นความถี่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไปจนเกินสมควร อันจะทำให้ไม่มีการถ่วงดุลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพราะหากไม่มีกรอบกำหนดไว้แล้วอาจจะมีการจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่มีขอบเขต หรืออาจจัดสรรคลื่นความถี่ทั้งหมดไปในลักษณะการแข่งขันเสรีทางธุรกิจ ซึ่งจะทำให้กระทบต่อการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวรรคหนึ่งที่รัฐจะต้องดูแลเพื่อให้บริการส่วนรวมหรือเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้โดยมิต้องเสียค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้มีการจัดสรรคลื่นความถี่โดยครบถ้วนในประโยชน์ของชาติ แต่ยังมีอิสระในการดำเนินการ จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดสัดส่วนการใช้คลื่นความถี่ในภาครัฐและคลื่นความถี่ที่จะให้เอกชนดำเนินการโดยมีการระบอบอย่างเปิดเผยในแผนแม่บท ซึ่งการแยกการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ดังกล่าว เป็นการดำเนินการปกติที่กระทำอยู่ในระบบการจัดสรรคลื่นความถี่ของต่างประเทศ

สำหรับคลื่นความถี่ที่ใช้ในภาครัฐนั้น ควรกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ว่า ต้องเป็นการนำไปใช้ในกิจการเพื่อความมั่นคง การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หรือส่งเสริมความเข้าใจแก่ประชาชน ส่งเสริมการประกอบอาชีพ การศึกษา และวัฒนธรรม รวมทั้งการให้ความรู้และการให้บริการเพื่อสาธารณะ ซึ่งหากมีการนำไปใช้นอกเหนือขอบเขตดังกล่าว คณะกรรมการจะเรียกคลื่นความถี่นั้นคืน นอกจากนี้ควรป้องกันมิให้นำไปใช้นอกวัตถุประสงค์ จึงควรกำหนดว่า คลื่นความถี่ของภาครัฐจะใช้ในลักษณะแสวงหากำไรมิได้ และต้องดำเนินการเอง จะให้สัมปทานหรือจะมอบให้แก่ผู้อื่นรับช่วงดำเนินการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมิได้ รวมทั้ง คลื่นความถี่ประเภทนี้จะเป็นการจัดสรรไว้เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทั่วไป ที่มีสิทธิใช้คลื่นความถี่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 40 แสดงให้เห็นว่ามีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในวงกว้าง ขึ้นอยู่กับการบริหารขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงจริงตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินี้ วิวัฒน์ สุทธิภาค¹ ได้อธิบายและเสนอแนวการบริหารความถี่วิทยุสำหรับอนาคตไว้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประกอบการพิจารณาหรือขยายเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 40 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น สรุปได้ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ จากผู้ให้บริการ โทรคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแล การส่งเสริมให้ภาคเอกชน มีบทบาทที่สำคัญในการให้บริการ โทรคมนาคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมโลกที่กำลังพัฒนาเป็นตลาดเดี่ยว การเปิดเสรีในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศและภายในประเทศ ตลอดจนการผ่อนคลายนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก จะต้องประเมินสถานการณ์ว่า แนวคิด หลักการ นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งประยุกต์ใช้ในการบริหารความถี่วิทยุของประเทศ ได้สนับสนุนสอดคล้อง หรือขัดขวาง กระแสการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของการพัฒนากิจการโทรคมนาคมหรือไม่อย่างไร

การปฏิรูประบบการบริหารความถี่วิทยุของประเทศไทยในอนาคต ควรจะประยุกต์ใช้แนวคิด หลักการ นโยบาย เทคนิค และกระบวนการบริหารความถี่วิทยุที่ทันสมัยประการใด จึงจะบรรลุเป้าหมายและตอบสนองการประยุกต์ใช้ความถี่วิทยุก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศในอนาคต ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการวิทยุคมนาคมต่าง ๆ ใช้ความถี่วิทยุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยปราศจากการรบกวนอย่างรุนแรงซึ่งกันและกัน ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะดำเนิน

¹วิวัฒน์ สุทธิภาค. "การบริหารความถี่วิทยุสำหรับอนาคต". ในนวัตกรรมโทรคมนาคม. กรมไปรษณีย์โทรเลข, 4 สิงหาคม 2541 หน้า 45-49

การจัดสรรความถี่วิทยุให้กิจการวิทยุคมนาคมต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างเพียงพอเท่าเทียมกัน

การบริหารความถี่วิทยุของประเทศมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประยุกต์ใช้ความถี่วิทยุในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อ "ประโยชน์สาธารณะ" (National Interest หรือ Public Interest) แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะสำหรับผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง อาจจะตีความหมายได้หลายนัย ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ ความเชื่อ ทักษะ ค่านิยม และผลประโยชน์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ดังนั้น "ประโยชน์สาธารณะ" ในบริบทของการบริหารความถี่วิทยุ จึงอาจมีความหมายว่า จัดสรรความถี่วิทยุเพื่อให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุทุกฝ่ายได้สมประโยชน์ที่ต้องการทั้งนั้น "ประโยชน์สาธารณะ" อาจแสดงถึงแนวทางการบ่งชี้ความจำเป็นที่หลากหลายของผู้ใช้ความถี่วิทยุ รวมทั้งการให้สาธารณะชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการบริหารความถี่วิทยุที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะต้องมีหลักประกันว่า จะมีความถี่วิทยุเพียงพอเพื่อจัดสรรให้กิจการต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ใช้งานทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ มีความสะดวก รวดเร็ว และเชื่อถือได้ เพื่อเป็นเครื่องมือติดต่อสื่อสารให้การปฏิบัติการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ตั้งไว้

บทที่ 5

ปัญหาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย

ประเทศไทยจะต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543¹ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร ผู้เขียนได้วิเคราะห์พระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรเฉพาะด้านกิจการโทรคมนาคม โดยเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวของรัฐบาล และของ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย นอกจากนี้ยังเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นว่าในส่วนใดบ้างที่ยังเป็นปัญหาอยู่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 รูปแบบขององค์กร

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้เกิดปัญหาว่าองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมควรจะเป็นรูปแบบใด ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 7 มีนาคม 2543.

(1) ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม... ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ 1 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องอีก 2 องค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบกิจการในแต่ละด้านเป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กับ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ดังกล่าวทั้ง 2 คณะ และเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้แก่คณะกรรมการทั้ง 2 คณะ นำไปใช้ควบคุมการประกอบกิจการแต่ละด้าน

นอกจากนี้ ยังมีสำนักงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอีก 1 แห่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ โดยให้เหตุผลไว้ว่า² โดยที่มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่ 2 ประการ คือ จัดสรรคลื่นความถี่ กับการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) จึงมีความเห็นว่า องค์กรที่จะทำหน้าที่ดูแลในภาพรวมของคลื่นความถี่ที่จะใช้ประโยชน์ของชาติและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องจัดให้มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ครอบคลุมกิจการตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประโยชน์ดังกล่าวทุกด้าน โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

²สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ., มีนาคม 2542, หน้า 1-5

1) ข้อพิจารณาในด้านกฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ได้บัญญัติว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจากการบัญญัติไว้ในลักษณะเช่นนั้น ย่อมมีความหมายว่า คลื่นทั้งหมดที่ใช้ในกิจการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคลื่นความถี่ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันและเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติร่วมกัน อันเป็นการสอดคล้องกับความเห็นจริงทางด้านเทคโนโลยี ที่ว่า คลื่นความถี่ทุกชนิดต่างก็เป็นคลื่นวิทยุ (Radio Waves หรือ Hertzian Waves ซึ่งหมายถึง Electromagnetic Waves) เพียงแต่จะมีการจัดสรรให้ใช้คลื่นความถี่ใดกับกิจการใดเท่านั้น และเมื่อมาตรา 40 ได้รวมคลื่นที่ใช้ในทุกกิจการเป็นคลื่นเดียวกันแล้ว การที่ได้บัญญัติต่อเนื่องไว้ว่าให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นดังกล่าว จึงย่อมไม่อาจจะเข้าใจเป็นอย่างอื่นไปได้ว่า องค์กรที่จัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องเป็นผู้ดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเหล่านั้นทั้งหมด ซึ่งจะต้องดำเนินการทั้งการจำแนกลักษณะของคลื่นความถี่ที่จะให้ใช้ในกิจการใด มีขอบเขตการใช้อย่างไร และการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ให้ เป็นไปตามแนวทางที่มีการจำแนกคลื่นความถี่นั้น โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 40 นั้น นอกจากจะกำหนดให้มีอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังกำหนดให้มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอยู่ในองค์กรเดียวกันด้วย ฉะนั้น จากลักษณะการบัญญัติในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามมาตรา 40 จึงจำเป็นต้องจัดให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ครบถ้วนในกิจการทุกด้าน และไม่อาจจะแบ่งแยกกิจการในด้านต่าง ๆ ตามมาตรา 40 ให้แก่องค์กรหลาย ๆ องค์กรที่มีอิสระต่อกันเป็นผู้ใช้อำนาจในแต่ละด้าน เพราะอาจจะเป็นปัญหาได้ว่าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้น ต้องมีอำนาจครบถ้วนทุกกิจการที่บัญญัติไว้ (ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่มีได้บัญญัติว่าให้มืองค์กรเดียวแต่โดยลักษณะหน้าที่ที่บัญญัติเชื่อมโยงกันก็ต้องเข้าใจว่าหมายถึงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ให้ครบถ้วนทุกด้าน) ฉะนั้น โดยเหตุที่มีข้อจำกัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะดังกล่าว การตรากฎหมายจัดตั้ง

องค์กรให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 40 จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียว ส่วนการจัดการภายในขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการดูแลกิจการเฉพาะด้าน ย่อมสามารถจะสร้างกลไกของกฎหมายให้เป็นไปในลักษณะดังกล่าว โดยให้ได้ผลเป็นอย่างดี และไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

2) ข้อพิจารณาในด้านการบริหาร โดยที่คลื่นความถี่ที่จะนำมาใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือวิทยุโทรคมนาคมนั้น เป็นเทคโนโลยีที่มีลักษณะเป็นคลื่นวิทยุอย่างเดียวกัน และประเทศไทยจะใช้คลื่นความถี่ที่มีอยู่ในลักษณะใดย่อมเป็นไปตามที่ International Telecommunication Union กำหนด ฉะนั้น การจัดสรรคลื่นความถี่จึงต้องพิจารณาในภาพรวมของคลื่นความถี่ทั้งหมดว่าควรจะนำไปใช้ในกิจการอย่างไร จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในฐานะเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ นอกจากนี้ การพัฒนาในด้านเทคโนโลยีเป็นที่ยอมรับกันว่าการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกิจการโดยใช้คลื่นความถี่หรือโดยใช้เทคโนโลยีอย่างอื่น ย่อมมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และอาจต้องมีการใช้เทคโนโลยีร่วมกันหรือไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ฉะนั้น การพัฒนากิจการดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดของชาติจึงควรจะต้องมีการพิจารณากิจการที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันในทุกด้านเพื่อมิให้ประเทศไทยต้องเสียโอกาสในการพัฒนากิจการดังกล่าว ซึ่งการที่เทคโนโลยีในกิจการเป็นอย่างเดียวกันหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากเช่นนี้ การจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวเพื่อดูแลในภาพรวมของกิจการทั้งหมดตามมาตรา 40 จึงเป็นประโยชน์ในการบริหารกิจการดังกล่าวได้มากกว่าการแยกเป็นหลายองค์กรที่เป็นอิสระต่อกัน เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นจะมีส่วนเกี่ยวข้องกันอยู่เสมอ ทั้งกรณีการจำแนกคลื่นความถี่ที่จะใช้แต่ละกิจการ การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค การกำหนดลักษณะการประกอบกิจการ หรือการเชื่อมโยงระหว่างกิจการแต่ละด้าน กรณีดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการประชุมร่วมกัน เนื่องจากหากไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็จะไม่มีวิธีการที่จะชี้ขาดให้เป็นที่ยุติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกิจการทั้ง 2 ด้าน ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการอยู่ในความดูแลขององค์กรนี้ การกำหนด

ให้มีองค์กรเดียวประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในทุกด้านเพื่อทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่ร่วมกัน และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดไว้ตั้งแต่ต้น มิให้เป็นไปเพื่อการรักษาประโยชน์ของกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ ก็ย่อมจะทำให้ไม่มีปัญหาขัดแย้งกันในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะทำได้สามารถพัฒนากิจการในความรับผิดชอบได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเต็มที่

3) ข้อพิจารณาจากการเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งจากการตรวจสอบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ปรากฏว่า แต่ละประเทศได้มีการจัดองค์กรเพื่อดำเนินการในกิจการที่เกี่ยวข้องดังนี้ ประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้กระทรวงการไปรษณีย์และการโทรคมนาคม (The Ministry of Posts and Telecommunications) เป็นผู้ดูแลทั้งการจัดสรรคลื่นความถี่ และการกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการไปรษณีย์ ส่วนประเทศอังกฤษ กำหนดให้กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (The Department of Trade and Industry) เป็นผู้จัดสรรคลื่นความถี่ผ่านส่วนราชการในสังกัดที่มีชื่อว่า The Radio Agency (RA) ส่วนการประกอบกิจการจะอยู่ในความดูแลขององค์กรอิสระ แยกตามประเภทของกิจการ ได้แก่ The Independent Television Commission (ITC), The Broadcasting Standards Council (BSC) และ The Broadcasting Complaints Commission (BCC) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระดูแลด้านกิจการวิทยุโทรทัศน์ และจะมีองค์กรอิสระที่ดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม ซึ่งได้แก่ The Office of Telecommunications (OFTEL) สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงนั้น อยู่ในความดูแลของ RA ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ประเทศแคนาดา กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (Minister of Industry) เป็นผู้จัดสรรคลื่นความถี่ และมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) โดยแยกกรรมการภายในองค์กรดูแลกิจการแต่ละด้าน ประเทศออสเตรเลีย จะมีคณะกรรมการการสื่อสารแห่งออสเตรเลีย (Australia Communication Authority) ทำหน้าที่จัดสรรและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ ตลอดจนกิจการโทรคมนาคม โดยดำเนินการภายใต้นโยบายของ

รัฐบาล ส่วนคณะกรรมการกิจการวิทยุโทรทัศน์ (Australian Broadcasting Authority) จะทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ประเทศฝรั่งเศส มีหน่วยงานของรัฐบาลเรียกว่า L'Agence nationale des fréquences เป็นหน่วยงานในการจัดทำแผนคลื่นความถี่และจัดการคลื่นความถี่ และมี Conseil superieur de l'audiovisuel ทำหน้าที่กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในส่วนที่นอกเหนือจากคลื่นความถี่ที่นายกรัฐมนตรีกันไว้สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว และมี L'Autorité de regulation des télé-communications เป็นผู้กำกับกิจการโทรคมนาคม และประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้กระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce) ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ (National Table of Frequency Allocations) ผ่านส่วนราชการในสังกัดที่มีชื่อว่า The National Telecommunications and Information Administration (NTIA) ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และ คลื่นความถี่ส่วนใดที่ NTIA ได้จัดสรรเพื่อใช้ในการประกอบกิจการของภาคเอกชนแล้ว ก็จะมีองค์กรอิสระคือ The Federal Communications Commissions (FCC) เป็นผู้นำคลื่นความถี่นั้นไปจัดให้แก่ผู้ประกอบการ นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว FCC ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย

จากกรณีศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า คลื่นความถี่ซึ่งถือกันว่าเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาตินั้น ได้มีความเข้าใจตรงกันว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นตัวแทนของชาติที่จะดูแลคลื่นความถี่ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของแต่ละประเทศโดยผ่านกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ที่จะให้ใช้ประโยชน์ในประเทศของตนทั้งกิจการของภาครัฐและกิจการของเอกชน และเมื่อรัฐได้จัดสรรคลื่นความถี่ให้นำมาใช้ในการประกอบกิจการในแต่ละด้านแล้ว การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นั้น อาจมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อควบคุมดูแลในกิจการแต่ละด้านดังกล่าวที่แตกต่างกันไป แนวทางการจัดตั้งองค์กรของต่างประเทศจึงแตกต่างจากกรณีของประเทศไทย เนื่องจาก ตามมาตรา 40 ของ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่เช่นในนานาอารยประเทศแทนการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐตามปกติรวมทั้งให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย โดยเหตุนี้ องค์กรดังกล่าวจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐทั้งหมดในกิจการที่เกี่ยวข้อง โดยไม่อาจแยกเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะในด้านใดด้านหนึ่งได้

สาระสำคัญของมาตรา 40 ในทัศนะของคณะกรรมการกฤษฎีกา คือ ความสัมพันธ์ของงานซึ่งกันและกันในขณะเดียวกันก็จะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันด้วย ดังนั้น องค์กรหลักจึงมีภารกิจในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ แล้วจัดตั้งองค์กรย่อยขึ้นมารองรับเพื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติในเชิงบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหลัก ซึ่งวิธีการดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสม และจะสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตรงตามเจตนารมณ์ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญได้

(2) ร่างพระราชบัญญัติองค์กรบริหารคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ที่เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย กับคณะ ได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จำนวน 2 องค์กร ได้แก่ คณะมนตรีกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กับคณะมนตรีกิจการสื่อสารแห่งชาติ

คณะมนตรีทั้ง 2 คณะ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันแต่เฉพาะที่กฎหมายบัญญัติให้ประชุมร่วมกันเท่านั้น เช่น การจัดทำตารางกำหนดความถี่วิทยุและแผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการต่าง ๆ การกำหนดแนวทางปฏิบัติงานกรณีที่ต้องใช้ความถี่วิทยุร่วมกันหรือเชื่อมโยงกัน หรือการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

องค์กรของรัฐเป็นอิสระทั้ง 2 องค์กร แต่ละองค์กรมีสำนักงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแยกจากกัน อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กับสำนักงานคณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ

(3) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ที่คณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเห็นว่า ภารกิจการบริหารความถี่วิทยุมีทั้งหมด 9 ขั้นตอน คือ

- 1) การกำหนดนโยบาย
- 2) การจัดทำตารางกำหนดความถี่วิทยุแห่งชาติ
- 3) การจัดทำแผนความถี่วิทยุ
- 4) การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ
- 5) การออกกฎระเบียบข้อบังคับในการบังคับใช้กฎหมาย
- 6) การออกใบอนุญาต
- 7) การกำหนดมาตรฐานเครื่องวิทยุคมนาคม และการตรวจสอบลักษณะทางวิชาการของเครื่องวิทยุคมนาคม
- 8) การตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ
- 9) การประสานงานความถี่วิทยุระหว่างประเทศ และการประสานงานความถี่วิทยุในประเทศ

ซึ่งที่ประชุมได้ลงความเห็น ว่า จำนวนองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ควรให้มีมากกว่าหนึ่งองค์กร และองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีจำนวนมากกว่าหนึ่งองค์กรนั้น นอกจากจะมีหน้าที่กำกับดูแลแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่จัดสรรความถี่วิทยุ และหน้าที่ในการออกใบอนุญาต สำหรับขั้นตอนที่นอกเหนือ 2 ขั้นตอนนี้ จะพิจารณาหาข้อยุติต่อไป และเห็นว่าการกำหนดให้มีมากกว่าหนึ่งองค์กรนั้นสอดคล้องกับผลในการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชนด้วย³

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการดังกล่าวได้สรุปความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและจำนวนองค์กรไว้ ดังนี้⁴

1) การจะจัดตั้งองค์กรอิสระในรูปแบบใดนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ขอให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงแห่งรัฐธรรมนูญ และการสนองตอบความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งผู้อภิปรายได้ขอสงวนความเห็นเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการในองค์กรอิสระที่จะทำหน้าที่ในการจัดสรรคดีความดีและกำกับดูแลการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ไว้ก่อน

2) เมื่อพิจารณาในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญอย่างถ่องแท้แล้วจะเห็นว่า มีการแยกกิจการออกเป็น 2 ลักษณะที่ต่างกันโดยสิ้นเชิง คือ กิจการวิฤกษ์กระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น จึงขอสนับสนุนแนวทางเลือกในการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีจำนวนอย่างน้อย 2 องค์กร เพราะรูปแบบของ 2 องค์กรนั้นจะสามารถบริหารงานอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพ รักษาคุณภาพ และประสานงานกันได้อย่างสอดคล้อง สามารถปรึกษาหารือร่วมกันได้ แต่ทั้งนี้ ตัวแทนที่จะเข้ามาบริหารและกำกับดูแลกิจการทั้ง 2 องค์กรนั้น จะต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารมากยิ่งขึ้น จึงจะสมประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่าย

3) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรคดีความดีและกำกับกิจการประเภทต่าง ๆ นั้นมีความเป็นอิสระอย่างไร และจะสามารถทำหน้าที่ให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนอย่างแท้จริงได้อย่างไร ดังนั้น การมีเพียงองค์กรเดียวเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวไม่น่าจะเป็นผลดี เพราะอาจจะประสบปัญหาในการบริหารจากกรรมการที่เป็นตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ ได้

³บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคดีความดีและกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9 วันพุธ ที่ 23 มิถุนายน 2542, หน้า 4-5.

⁴บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคดีความดีและกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7 วันพุธ ที่ 9 มิถุนายน 2542, หน้า 4-5.

ในทรศนะของผู้อภิปรายแล้ว เห็นว่า การมี 2 องค์กร หรือมากกว่า น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามมาตรา 40 มากกว่าการมีองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียว

4) ภารกิจในการบริหารคลื่นความถี่วิทยุนั้นมีทั้งหมด 9 ขั้นตอน โดย 3 ขั้นตอนแรก คือ การกำหนดนโยบายการบริหารความถี่วิทยุ การจัดทำตารางกำหนดความถี่วิทยุ และการจัดทำแผนความถี่วิทยุ นั้น ทั้งสามขั้นตอนดังกล่าวเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารเพื่อแยกกิจการออกเป็น 2 ฝ่าย ทั้งฝ่ายกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยทั้ง 2 กิจการนี้ น่าจะมีการพิจารณาาร่วมกัน สำหรับขั้นตอนที่ 4 คือ การจัดสรรคลื่นวิทยุ นั้น เป็นขั้นตอนที่จะอนุญาตให้ใช้คลื่นวิทยุเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นขั้นตอนที่สามารถจะแบ่งหน้าที่กันไปดำเนินการได้ ส่วนขั้นตอนที่ 5-9 นั้น เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันจึงไม่ควรจะแยกกันบริหารเพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองและซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การบริหารคลื่นความถี่วิทยุทั้ง 9 ขั้นตอนนั้น ขั้นตอนการจัดสรรคลื่นวิทยุ (Assignment) สามารถแยกงานออกไปบริหารได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงขั้นตอนอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ขั้นตอนที่ 1-3 ข้างต้น และขั้นตอนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเฝ้าฟังวิทยุ

5) แท้จริงแล้วในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะวรรค 2 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น กฎหมายใช้คำว่า “และ” ทุกคำ นั้นหมายถึงองค์กรที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ จะต้องกำกับดูแลกิจการทุกประเภทโดยสัมพันธ์กัน

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้กำหนดแนวทางการพิจารณาเป็น 3 แนวทาง ดังนี้⁵

⁵บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10 วันพุธ ที่ 10 มิถุนายน 2542, หน้า 4-5.

แนวทางที่หนึ่ง ที่ประชุมมีความเห็นตรงกันว่า ภารกิจในการจัดสรรความดี
 วิทยุ และการออกใบอนุญาตนั้น ให้เป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอิสระ
 ที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นมาในอนาคต ปัญหาจึงมีว่างานที่เหลืออีก 7 ภารกิจนั้นจะให้องค์กร
 หรือหน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ การที่จะให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐดู
 แลเหมือนก่อนนั้นคงไม่ได้เพราะขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ดังนั้น จึง
 เห็นว่า งานบริหารคลื่นความถี่ส่วนที่เหลือ 7 งานนั้นน่าจะฝากไว้กับองค์กรทางด้านโทร
 คมนาคมจะเหมาะสมกว่า เพราะงานที่เหลือนั้นส่วนใหญ่เป็นงานทางด้านเทคนิค และ
 ปริมาณงานยังไม่มีมากพอที่จะไปจัดตั้งองค์กรอิสระให้มากำกับดูแลเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งองค
 กรได้ สำหรับภารกิจที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนความดีวิทยุ ก็
 ให้มีตัวแทนจากทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกิจการวิทยุกระจายเสียง และฝ่ายกิจการทางด้าน โทร
 คมนาคมมาประชุมเพื่อกำหนดนโยบายและหาข้อยุติร่วมกัน

แนวทางที่สอง รูปแบบและโครงสร้างของภารกิจการบริหารความดีวิทยุ ทั้ง
 9 ภารกิจ ตามเอกสารของกรมไปรษณีย์ที่นำเสนอต่อที่ประชุมนั้น สิ่งที่นักกฎหมาย
 แสดงความห่วงใย คือ การกำหนดนโยบาย การออกใบอนุญาต และภารกิจหลักทางด้าน
 อื่น ๆ ที่รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน ปัญหาจึงมีว่าใครจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบองค์กร
 ในเมื่อองค์กรอิสระนั้นจะหลุดพ้นจากการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือคณะ
 รัฐบาลแล้ว เรื่องนี้ ที่ประชุมมีความเห็นว่าสมควรจะมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพิ่มขึ้นอีก
 หนึ่งองค์กรนอกเหนือจากสององค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้
 บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของวรรค 3 มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

แนวทางที่สาม ที่ประชุมมีความเห็นว่า สำหรับงานทางด้านจัดสรรความดี
 วิทยุและงานออกใบอนุญาต นั้น ควรให้องค์กรอิสระมากกว่า 1 องค์กรเป็นผู้ดูแล ส่วนที่
 เหลือ 7 งานนั้น ที่ประชุมไม่เห็นด้วยที่จะไปฝากไว้กับองค์กรด้านกิจการโทรคมนาคม
 เพราะเป็นงานที่สำคัญและมีความจำเป็น จึงต้องให้มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมาควบคุมดู
 แลโดยเฉพาะ และไม่เห็นด้วยกับการที่จะมอบหมายให้ตัวแทนของทั้ง 2 องค์กรมา

ประชุมร่วมเพื่อตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของทั้ง 2 กิจการ แต่เห็นว่า น่าจะมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นอีกหนึ่งองค์กรเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ องค์กรอิสระจัดสรรทรัพยากรคลื่อนความถี่ตามนโยบายของรัฐบาลและตามเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้ดำเนินการประมวลผลเสร็จแล้ว สามารถสรุปได้เป็น 7 ประเด็น ดังนี้⁶

- 1) ประเด็นจำนวนองค์กร ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรแบ่งเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กับองค์กรด้านโทรคมนาคม
- 2) ประเด็นคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประชาชน ส่วนใหญ่เห็นว่า ในคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการอิสระนั้น ต้องเพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคประชาชนให้มากขึ้น ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น
- 3) ประเด็นความเป็นอิสระขององค์กร สรุปได้ว่า องค์กรอิสระจะต้องเป็น กลาง และเป็นอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริง
- 4) ประเด็นการถ่วงดุลอำนาจ และการตรวจสอบการทำงาน ขององค์กร อิสระ สรุปได้ว่า การทำงานขององค์กรอิสระต้องสามารถตรวจสอบได้
- 5) ประเด็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ ควรเป็นประธานคณะกรรมการ องค์กรอิสระ
- 6) ประเด็นวาระการทำงานของคณะกรรมการองค์กรอิสระ ส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการองค์กรอิสระควรมีวาระการทำงาน 5 ปี

⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16 วันพุธ ที่ 18 สิงหาคม 2542, หน้า 4-5.

7) ประเด็นสุดท้าย ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าต้องให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งในด้านการเข้าถึงสื่อ การใช้สื่อ ตลอดจนประชาชนต้องได้รับความเป็นธรรมในการรับข่าวสาร

ในที่สุด ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ที่พิจารณาพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งได้ประชุมครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 ได้มีมติเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งสรุปได้ดังนี้⁷

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นชอบให้ใช้คำว่า “คณะมนตรี” เป็นชื่อขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่สอง เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง “คณะมนตรี” โดยเมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้ว ให้นำเสนอวุฒิสภาเพื่อดำเนินการคัดเลือกแล้วส่งให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ

ประเด็นที่สาม เห็นชอบให้มีองค์กรมากกว่าหนึ่งองค์กร โดยให้แยกกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กับกิจการด้านโทรคมนาคมอยู่กิจการละองค์กร ส่วนภารกิจการบริหารคลื่นความถี่ที่เหลืออีก 7 ภารกิจซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขนั้น ให้สองคณะมนตรีร่วมกันรับผิดชอบ แล้วจัดตั้งสำนักงานขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะเพื่อดูแล

ประเด็นที่สี่ เห็นชอบให้สำนักงานขององค์กรอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้นมีสามสำนักงานตามประเด็นที่สามโดยปริยาย

⁷บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17 วันพุธ ที่ 25 สิงหาคม 2542, หน้า 4-5.

ประเด็นที่ห้า เห็นชอบให้องค์กรกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ แห่งชาตินั้นรับผิดชอบทั้งกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นวิทยุและ ให้ครอบคลุมถึงกิจการที่รับส่งสัญญาณไปทางสายด้วย

(4) ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม... ที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ แล้ว ได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติกับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่ง ชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ กับ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการ ซึ่งกำหนดให้คณะ กรรมการทั้ง 2 ชุ่ร่วมกันในการบริหารคลื่นความถี่ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการร่วมอีกหน้าที่ หนึ่งด้วย

สำหรับผู้เขียน หลังจากที่ได้พิจารณารูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็น อิสระตั้งแต่ข้อ 5.2 (1)–(4) แล้ว เห็นว่า ควรมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรที่รับผิดชอบด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กับองค์กรที่รับผิดชอบ ด้านกิจการโทรคมนาคม โดยมีเหตุผลดังนี้

1. ความหมายที่แตกต่างกันระหว่าง กิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้ให้นิยามของคำ เหล่านี้แตกต่างกัน คือ

“กิจการกระจายเสียง” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการส่งข่าวสาร สาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับฟังการให้บริการนั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะส่ง

โดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน

“กิจการโทรทัศน์” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการส่งข่าวสาร สาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับชมการให้บริการนั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน

“กิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการส่ง แพร่ หรือรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้ โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน

จะเห็นได้ว่า กิจการกระจายเสียงกับกิจการโทรทัศน์มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน โดยต่างกันว่า “รับฟัง” กับ “รับชม” ส่วนกิจการโทรคมนาคมนั้นแตกต่างไปจากกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ทั้งตัวสื่อที่ให้บริการ และแม้แต่จุดประสงค์ที่แตกต่างกัน คือ กิจการโทรคมนาคมต้องเป็นเรื่องการสร้าง ความเข้าใจในความหมาย เมื่อมีลักษณะกิจการที่แตกต่างกัน การกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระรับผิดชอบในแต่ละกิจการ คือ กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ กับกิจการโทรคมนาคม ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านบริหารคลื่นความถี่และการกำกับดูแลกิจการ เพราะองค์กรแต่ละองค์กรจะมีความชำนาญเฉพาะด้านที่แยกจากกัน

ส่วนเรื่องหน่วยธุรการขององค์กรนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีเพียงสำนักงานเดียว เนื่องจากหน่วยธุรการทำหน้าที่ในด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเท่านั้น จึงไม่จำเป็นที่ต้องแยกไปตามคณะกรรมการ นอกจากนั้น ยังเป็นการประสานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะในกรณีพิจารณาความถี่วิทยุร่วมกัน

ได้ด้วย เพราะการมีสำนักงานเดียวจะรู้เรื่องงานของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะได้อย่างมีเอกภาพ และที่สำคัญคือเป็นการประหยัดงบประมาณและบุคลากร เนื่องจากในสายงานสนับสนุนสามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น งานการเจ้าหน้าที่ การคลัง และงานสารบรรณ เป็นต้น

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียว

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติจำนวนองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เน้นแต่ในเรื่องของความเป็นกลางและปลอดจากการแทรกแซงจากส่วนราชการและการเมืองเท่านั้น ดังนั้น การให้มีองค์กรอิสระ 2 องค์กรจึงสามารถทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

3. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามมาตรา 40 จะต้องสอดคล้องกับมาตรา 39 และ 41 ด้วย

ก่อนอื่น ต้องพิจารณาบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 39, 40 และ 41 ซึ่งมีความดังต่อไปนี้

“มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประกาศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

“มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

“มาตรา 41 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

จะเห็นว่า มีความสอดคล้องกันในเรื่องของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งในการแสดงความคิดเห็นนั้นจะเป็นการแสดงทางสื่อมวลชน คือ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และสิ่งตีพิมพ์ มากกว่าที่จะเป็นการแสดงทางการโทรคมนาคม ซึ่งในการ

พิจารณากร่างมาตรา 40 นั้น ในตอนเริ่มต้น มีแต่เพียงกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เท่านั้น ต่อมา จึงได้มีการนำกิจการโทรคมนาคมเข้ามารวมด้วย จากลักษณะดังกล่าว องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามมาตรา 40 จะต้องสอดคล้องกับมาตรา 39 และ 41 ด้วย ดังนั้น การแยกองค์กรออกเป็น 2 องค์กร จึงทำให้ได้องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านกิจการวิทยุและโทรทัศน์ที่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา 39 และ 41 ได้

จากการศึกษาของคณะทำงาน⁸ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ดั้งเดิม ได้ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางในการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พบว่า มีแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีความเป็นไปได้อยู่ 2 รูปแบบ คือ (1) เป็นแบบองค์กรเดียว และ (2) แบบแยกเป็น 2 องค์กร ซึ่งสรุปได้ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ให้มีองค์กรเดียวดูแลกิจการทั้ง 2 ด้าน แบ่งเป็น 2 แบบ ดังนี้

- (1) มีองค์กรเดียวดูแลกิจการทั้ง 2 ด้าน แต่แยกการดูแลแต่ละด้านเป็นกรรมการคนละชุด โดยมีประธานคนเดียวกัน
- (2) มีองค์กรเดียวดูแลกิจการทั้ง 2 ด้าน โดยมีคณะกรรมการ 2 ชุด ที่ต่างก็แยกการทำงานออกจากกันอย่างเป็นอิสระและมีสำนักงานเลขานุการเดียวกัน

รูปแบบที่ 2 แยกเป็น 2 องค์กร อิสระจากกัน และต่างก็มีสำนักงานเป็นของตนเอง แต่มีคณะกรรมการร่วม

⁸ คณะอนุกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2541 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2541

ข้อถกเถียงและเหตุผลสนับสนุน

ในการพิจารณาเลือกแนวทางการจัดตั้งองค์กรรูปแบบ 1 องค์กร หรือ 2 องค์กร ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่หลายประเด็น เพราะเมื่อพิจารณา มาตรา 40 แห่ง รัฐธรรมนูญ พบว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าจะต้องมีกี่องค์กร แต่บัญญัติกิจการแยก ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ด้วยเหตุนี้ กรรมการส่วนใหญ่มีความเห็นสนับสนุนแนวทางเลือกในการจัดตั้งองค์กร อิสระให้มีจำนวนอย่างน้อย 2 องค์กร โดยให้เหตุผลว่าต้องการให้มีองค์กรที่ชำนาญงาน เฉพาะด้าน ถึงแม้จะเป็นรูปแบบ 2 องค์กร ก็สามารถบริหารงานได้เป็นระบบมีประสิทธิภาพ สามารถรักษาคุณภาพและประสานงานกันได้อย่างสอดคล้อง และสามารถจะบูร มรวมเป็นองค์กรเดียวกันได้ในอนาคตถ้าจำเป็น

แต่ก็มีกรรมการบางท่านเสนอความเห็นที่แตกต่างออกไปเป็น ดังนี้คือ

1. ควรเป็นองค์กรเดียว แต่แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ
 - (1) ระดับนโยบาย เพื่อความเป็นเอกภาพ
 - (2) ระดับปฏิบัติการ แยกออกเป็น 2 ส่วน ก็คือ 1 องค์กร 2 department
2. ถ้าแยกเป็น 2 องค์กร ควรมี Board ร่วมกัน และควรมีผู้ทรงคุณวุฒิใน สาขาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงร่วมเป็นกรรมการด้วย
3. การจะเลือก 1 องค์กร หรือ 2 องค์กร แบบใดดีกว่ากันคงยังไม่ได้จนกว่า จะได้ปฏิบัติงานไปสักระยะหนึ่ง และสรุปผลการประเมินใน 5 ปี ถ้าเห็นว่าในอนาคตมี แนวโน้มจะรวมกัน ก็ให้เขียนกฎหมายให้ชัดเจนว่าในอีก 3 - 5 ปี จะรวมเป็นองค์กร เดียวกัน มิฉะนั้นในอนาคตข้างหน้าองค์กรทั้ง 2 จะกลายักษ์ใหญ่ที่ควบคุมไม่ได้ เช่น เดียวกับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งปัจจุบัน ก็ไม่สามารถรวมกันได้ สำหรับความเห็นในข้อนี้ ได้มีผู้ชี้แจงว่า การแบ่งเป็น 2 องค์กร คงไม่สร้างปัญหา เช่นเดียวกับองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่ง ประเทศไทย เพราะองค์กรที่ตั้งขึ้นนี้จะเป็น Regulatory (ออกกฎข้อบังคับ) เท่านั้น มิได้ ทำ 2 หน้าที่ คือ Regulatory กับ Operator (ผู้ให้บริการ) จึงเป็นการง่ายที่จะรวมกันใน

ระยะหนึ่ง และแยกเป็น 2 องค์กร กรมประชาสัมพันธ์ยังคงเป็น Operator และกรมไปรษณีย์โทรเลข ยังคงเป็น องค์กรที่ตั้งขึ้นจะดึงเฉพาะส่วน Regulatory มาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อจัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 เป็น 1 องค์กร หรือ 2 องค์กร คณะทำงานได้เสนอข้อดีและข้อจำกัดไว้ดังต่อไปนี้

รูปแบบองค์กรเดียว มีข้อดีและข้อจำกัดดังนี้

ข้อดี

1. สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เกี่ยวกับการร่วมใช้สื่อสัญญาณและบริการเพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม
2. ความเป็นเอกภาพด้านนโยบายการจัดสรร กำกับดูแล และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
3. เอื้ออำนวยต่อการปรับตัวให้ก้าวหน้าทันกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี
4. ช่วยให้การจัดสรรและการกำกับดูแลได้ประโยชน์สูงสุด บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในเรื่องศิลปวัฒนธรรม การศึกษา รวมทั้งการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม
5. สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการให้มีองค์กรที่ลดความซ้ำซ้อน กะทัดรัด ประหยัดทรัพยากรและบุคลากร

ข้อจำกัด

1. การมีองค์กรเดียว แล้วมุ่งสร้างเอกภาพด้านนโยบาย ถ้าไม่คำนึงถึงเรื่องความแตกต่างของกิจการ และไม่กำหนดนโยบายให้เอื้ออำนวยต่อทั้ง 2 กลุ่ม จะเกิดปัญหาได้

2. ถ้าเป็นองค์กรเดียว และไม่คำนึงถึงขนาดที่กะทัดรัด ตลอดจนการจัดระบบการจัดการที่ดี ถ้ามีข้อผิดพลาดทางการบริหาร จะมีผลกระทบที่อาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายได้มากกว่า เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่ม ต่างก็เป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่ นอกจากนั้น กิจการด้านใดด้านหนึ่งอาจจะถูกครอบงำโดยอีกด้านหนึ่งได้

3. ไม่สามารถสร้างองค์กรชำนาญการเฉพาะด้าน บุคลากรจะไม่มีความรู้ ความชำนาญหรือประสบการณ์ พร้อมทั้ง 2 ด้าน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายในการบริหารจัดการได้

รูปแบบ 2 องค์กร มีข้อดีและข้อจำกัดดังนี้

ข้อดี

1. จะได้องค์กรที่มีความชำนาญการเฉพาะด้านในการจัดสรรคลื่นและการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ
2. สอดคล้องกับปรัชญาและขอบเขตในการให้บริการ ซึ่งมีข้อพิจารณาที่แตกต่างกันใน 2 กิจการ
3. กิจการทั้งสองแม้จะมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น แต่ก็มีข้อแตกต่างที่มีลักษณะเฉพาะทางเทคนิค วิธีการ กลุ่มเป้าหมาย และการปฏิบัติตามข้อตกลงตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กำกับอยู่
4. สามารถสร้างองค์กรที่มีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าสามารถทำได้ชัดเจนดีกว่า
5. การทำให้บรรลุตามมาตรา 40 วรรคสาม ในขอบเขตที่รับผิดชอบเฉพาะด้าน สามารถทำได้ชัดเจนดีกว่า

ข้อจำกัด

1. การใช้ทรัพยากรและบุคลากรเพื่อดำเนินกิจการ 2 องค์กร อาจจะต้องใช้มากกว่าองค์กรเดียว

2. ความอิสระของทั้งสององค์กรที่ต่างแยกการบริหารงานออกจากกัน อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีเรื่องต้องพิจารณาเกี่ยวเนื่องกันหากไม่มีกลไกที่ดี

การที่จะเลือกแนวทางการจัดตั้งองค์กรอิสระในรูปแบบใดนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงแห่งรัฐธรรมนูญและการสนองต่อความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสำคัญ และต้องดูว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มี 1 องค์กร หรือ 2 องค์กร ควรให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะว่าเมื่อเวลาเสนอร่างกฎหมายแล้วไม่ต้องนำกลับมาแก้ไขใหม่ ข้อสำคัญขององค์กรนี้ต้องเป็นรักษากติกา จะต้องมีความโปร่งใส ไม่ใช่อำนาจใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมาย สามารถตรวจสอบได้

4. รูปแบบขององค์กรในต่างประเทศมิได้มีกฎเกณฑ์ตายตัว

สำหรับองค์กรที่ดูแลกิจการทางด้านโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงในต่างประเทศ ก็มีทั้งองค์กรที่ดูแลกิจการทั้งหมด เช่น ในประเทศสวีเดน เซอร์แลนด์ ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และแคนาดา เป็นต้น และองค์กรที่แยกกันดูแลแต่ละกิจการ เช่น ในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เป็นต้น จึงทำให้เห็นว่ามีรูปแบบองค์กรอาจมีได้หลายแบบ เช่น มีองค์กรเดียวทำ 2 หน้าที่ หรือมี 2 องค์กรแยกกันทำในแต่ละหน้าที่ ซึ่งรูปแบบเหล่านี้ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ทำให้เห็นว่าการจะให้ มีองค์กรเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศที่จะกำหนด ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้กำหนดให้มีรูปแบบขององค์กรที่มีองค์กรแยกกันทำหน้าที่ 2 องค์กร ก็ถือได้ว่าไม่ได้แตกต่างไปจากของต่างประเทศแต่อย่างใด

5.2 โครงสร้างองค์กร

การจัดโครงสร้างขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กร โดยการสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้สอดคล้องกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้เป็นองค์กร

ของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งหลักประกันทางกฎหมายที่ควรกำหนดไว้เพื่อความเป็นอิสระขององค์กร มีดังต่อไปนี้

5.2.1 องค์ประกอบ

องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการโทรคมนาคมควรมีองค์ประกอบที่เหมาะสมต่อการรองรับโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระ โดยในส่วนขององค์ประกอบขององค์กรที่เป็นอิสระจะต้องพิจารณาจากจำนวนและประเภทของคณะกรรมการ ดังนี้

5.2.1.1 จำนวนคณะกรรมการและจำนวนกรรมการในคณะกรรมการ

ภายในองค์กรต้องมีจำนวนคณะกรรมการที่เหมาะสมคือไม่มากและไม่น้อยเกินไป เนื่องจากว่า หากมีจำนวนคณะกรรมการมากเกินไปก็จะทำให้องค์กรนั้นบริหารงานได้ไม่คล่องตัว เพราะการดำเนินการต่าง ๆ ต้องใช้มติของคณะกรรมการเป็นหลัก ทำให้ต้องใช้เวลานานกว่าจะได้มติของคณะกรรมการสำหรับใช้เป็นหลักในการดำเนินงานต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนคณะกรรมการน้อยเกินไปก็จะทำให้องค์กรนั้นขาดความรอบคอบถี่ถ้วนในการบริหาร เนื่องจาก การมีจำนวนคณะกรรมการน้อยเกินไป จะทำให้ไม่สามารถระดมความคิดได้อย่างหลากหลายถี่ถ้วน และครอบคลุมขอบเขตการพิจารณาที่จำเป็นต่อการทำให้การดำเนินงานนั้นเป็นผลดีและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ที่รัฐบาลเสนอได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติไว้ จำนวน 15 คน และกำหนดจำนวนคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง จำนวน 5 คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ เสนอในด้านกิจการโทรคมนาคม ได้กำหนดให้มีคณะมนตรีกิจการสื่อสาร

แห่งชาติ จำนวน 7 คน ส่วนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวน 7 คน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองที่เสนอมานี้และพระราชบัญญัติมีจำนวนของคณะกรรมการใกล้เคียงกัน สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับจำนวนคณะกรรมการขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการโทรคมนาคมที่ว่าควรมีจำนวน 7 คน เนื่องจากมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) เป็นจำนวนที่เหมาะสม ไม่มากและไม่น้อยเกินไป แต่เพียงพอที่จะทำให้การดำเนินการขององค์กรเป็นไปด้วยความคล่องตัวและถี่ถ้วนรอบคอบ ซึ่งหากว่ามีจำนวนมากหรือน้อยกว่านี้ การดำเนินงานอาจด้อยประสิทธิภาพได้

(2) การจัดองค์กรบริหารกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ ก็มีคณะกรรมการที่ใกล้เคียงกับจำนวน 7 คน เช่น สวิตเซอร์แลนด์ มีคณะกรรมการของ Federal Communication Commission 5-7 คน ออสเตรเลีย มีผู้ทรงคุณวุฒิของ ACA 3-5 คน แคนาดา มีจำนวนคณะกรรมการของ CRTC 19 คนทำหน้าที่รับผิดชอบทั้งในด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ฝรั่งเศส มีจำนวนคณะกรรมการ ART 12 คน และสิงคโปร์มีจำนวนคณะกรรมการของ TAS ไม่เกิน 11 คน เป็นต้น ดังนั้น การที่ไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการโทรคมนาคม จำนวน 7 คน จึงนับว่าเหมาะสม

5.2.1.2 ประเภทของคณะกรรมการ

การจัดประเภทคณะกรรมการขององค์กรที่เป็นอิสระ อาจจัดเป็นประเภทที่มีกรรมการรับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) และรับผิดชอบบางเวลา (Part-time) รวมกันเป็นคณะหนึ่ง หรือเป็นคณะกรรมการที่มีแต่กรรมการที่รับผิดชอบเต็มเวลาทั้งหมด หรือจัดเป็นประเภทคณะกรรมการที่มีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนส่วนราชการ และผู้แทนผู้บริโภคหรือประชาชน ฯลฯ รวมกันเป็นคณะหนึ่ง เป็นต้น แต่ทั้งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดย ส.ส.สาขาที่

วงศ์หนองเตย และคณะ กับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ไม่ได้กำหนดประเภทของคณะกรรมการไว้ ซึ่งถ้าพิจารณาจากคุณสมบัติของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวและพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้คณะกรรมการเป็นประเภทผู้ทรงคุณวุฒิเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีผู้แทนผู้แทนผู้บริโภคหรือประชาชนร่วมอยู่ด้วยแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดประเภทของคณะกรรมการไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวต้องเป็นกรรมการที่รับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) และ 1 ใน 3 ของคณะกรรมการดังกล่าว จะต้องเป็นผู้แทนจากผู้บริโภคหรือประชาชน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้คณะกรรมการเป็นประเภทรับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) จะทำให้กรรมการทุ่มเทเวลาในการทำงานได้อย่างเต็มที่และมีความเป็นกลางได้มากกว่าการกำหนดลักษณะต้องห้าม ส่วนการกำหนดให้มีผู้แทนจากผู้บริโภคหรือประชาชนร่วมอยู่ในคณะกรรมการนั้นเป็นการกำหนดไว้เฉพาะเจาะจงเพื่อจะให้องค์กรนี้บรรลุเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในด้านโทรคมนาคมของประชาชนหรือผู้บริโภค เพราะถ้าหากไม่มีการกำหนดไว้อาจจะไม่มีผู้แทนของผู้บริโภคหรือประชาชนเป็นกรรมการอยู่เลยก็ได้

(2) การจัดตั้งคณะกรรมการในต่างประเทศมีหลากหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญคือ มีการจัดตั้งกรรมการแบบรับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) และแบบรับผิดชอบบางเวลา (Part-time) ด้วย เช่น ประเทศออสเตรเลีย และ แคนาดา เป็นต้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะนำมาปรับใช้กับของไทยได้ เพียงแต่ควรรนำเอาลักษณะการที่มีกรรมการแบบรับผิดชอบเต็มเวลา (Full-time) มาใช้ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุมได้ และทำให้กรรมการทุ่มเทเวลาให้แก่งานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพและบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ตั้งไว้ดังกล่าวแล้ว

5.2.2 คุณสมบัติของกรรมการ

คุณสมบัติของกรรมการตามความหมายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนต้องการมุ่งเน้นเฉพาะคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจงเท่านั้น มิใช่คุณสมบัติทั่วไป เช่น การมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด เป็นต้น หรือลักษณะต้องห้ามทั่ว ๆ ไป เช่น การไม่เป็นข้าราชการ เป็นต้น แต่คุณสมบัติของกรรมการที่ผู้เขียนประสงค์จะมุ่งเน้น คือ คุณสมบัติที่กำหนดไว้โดยมีความมุ่งหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการในคณะกรรมการด้านกิจการโทรคมนาคมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้เท่านั้น และโดยที่ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ทั้งที่เสนอโดยรัฐบาล เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จึงขอกล่าวถึงคุณสมบัติเฉพาะของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล ได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ คือ เป็นผู้ที่มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญในทางวิชาการด้านสื่อมวลชน ด้านโทรคมนาคม หรือด้านเทคโนโลยีอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ หรือเป็นผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหาร การจัดการ การศึกษาและวัฒนธรรม หรือการคุ้มครองและพัฒนาสังคมในด้านต่าง ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม ให้สอดคล้องกับความมั่นคงของรัฐ ความต้องการของสังคม และการคุ้มครองประชาชน

หรือเป็นผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการออกกฎหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ การกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการ โทรคมนาคมให้เป็นที่ไปโดยเหมาะสม ทั้งในด้านประโยชน์สาธารณะและในด้านส่งเสริม การประกอบกิจการ และคุณสมบัติเฉพาะของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องใน ด้านโทรคมนาคม ได้แก่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญที่จะเป็นประโยชน์ในกิจการโทรคมนาคม

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และ คณะ ได้กำหนดให้คณะมนตรีกิจการสื่อสารแห่งชาติต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในด้านโทรคมนาคม การศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ กฎหมายมหาชน ความมั่นคง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและด้านท้องถิ่น

ส่วนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่า ต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่ แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีความที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการ โทรคมนาคม เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคง กฎหมายมหาชนหรือกิจการ ท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการโทรคมนาคม

แต่เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวข้างต้น เป็นการกำหนดคุณสมบัติที่กว้าง ทำให้ผู้มีอำนาจสรรหา และแต่งตั้งสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง และอาจนำมาซึ่งการแทรกแซงอันจะ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นกลางของกรรมการได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการ กำหนดคุณสมบัติของกรรมการ โดยเฉพาะเจาะจงมากกว่าการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่าง กว้าง ๆ เช่นนั้น โดยผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะเจาะจงจะช่วยให้สามารถ

กำหนดประเภทของคณะกรรมการได้ เช่น ความต้องการที่จะให้มีผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านโทรคมนาคม ผู้มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชน เป็นต้น ส่วนคุณสมบัติของกรรมการที่เป็นผู้แทนผู้บริโภคหรือประชาชน ควรกำหนดไว้ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านโทรคมนาคมมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ
2. เป็นผู้ที่มีความรู้และปฏิบัติงานด้านกฎหมายมหาชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือ
3. เป็นผู้นำขององค์กรเอกชน ที่มาจากการเลือกตั้งจากองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและไม่แสวงหากำไร

โดยกรรมการที่เป็นผู้แทนผู้บริโภคหรือประชาชนนี้จะต้องมีจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 5.3.1

ประโยชน์อีกอย่างหนึ่งที่จะได้จากการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่เฉพาะเจาะจง ก็คือ จะทำให้ผู้ที่สรรหาและแต่งตั้งไม่อาจสรรหาและแต่งตั้งโดยคำนึงถึงพรรคพวกของตนหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้สรรหาและแต่งตั้งกับผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นหลัก จึงทำให้มีโอกาสมากกว่า ที่จะได้บุคคลที่เป็นกลางและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่แท้จริงมาเป็นกรรมการ

นอกจากนี้การกำหนดองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งแม้จะห้ามมิให้เอกชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาเป็นกรรมการได้ตามมาตรา 50 ประกอบด้วยมาตรา 11 ก็ตามแต่กลับเป็นการเปิดช่องให้เอกชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการได้หลังจากลาออกจากธุรกิจที่มีส่วนได้เสียเพียง 15 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่สั้นเกินไป⁹

⁹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. "การจัดสรรความถี่และกำกับดูแลการสื่อสารโทรคมนาคม : อะไรคือปัญหาที่แท้จริงของร่าง พรบ". รายงานการประชุมรับฟังความคิดเห็นการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการศึกษาและวัฒนธรรม. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, กรกฎาคม 2542, หน้า 78

5.2.3 กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการ

นอกเหนือจากจำนวนคณะกรรมการและจำนวนกรรมการในคณะกรรมการ ประเภทของกรรมการ และคุณสมบัติของกรรมการ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการก็เป็นเรื่องที่สำคัญ โดยจะต้องมีความเหมาะสมและเป็นหลักประกันประการหนึ่งของความเป็นอิสระได้ ซึ่งในเรื่องนี้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 2 ฉบับและพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้เสนอไว้แตกต่างกัน ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่รัฐบาลเสนอได้กำหนดว่าในการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 21 คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการต่อวุฒิสภาเพื่อลงมติเลือก โดยให้คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนคณะกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง เมื่อวุฒิสภาลงมติเลือกกรรมการได้ครบตามจำนวนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 13 คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอรายชื่อเป็นมนตรี เมื่อคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นมนตรีได้ครบถ้วนแล้ว ให้เสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ กรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบกับรายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นมนตรีแทนแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในรายชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นมนตรีครบจำนวนแล้ว ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบในรายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอรายชื่อใดให้คณะกรรมการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการแต่งตั้งเป็นมนตรีแทน แล้วเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็น

ชอบ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบรายชื่อผู้ที่สมควรเป็นมนตรีครบจำนวนแล้วให้นำรายชื่อเสนอวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบ กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อของผู้ที่ได้รับการเสนอรายชื่อใด ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นมนตรีแทนเสนอต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เมื่อวุฒิสภาได้คัดเลือกคณะมนตรีครบจำนวนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

สำหรับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 นั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวน 17 คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ ประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

- (1) ผู้แทนองค์กรชำนาญการจำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- (2) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว สถาบันละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน
- (3) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศหรืออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นนิติบุคคล คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน
- (4) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมหรือใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ หรือมีความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์รวมทั้งคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม พร้อมทั้งรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจน หรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านหนึ่งด้านใด และความยินยอมเป็นหนังสือของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอรายชื่อ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกที่ได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบเจ็ดคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเจ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ และให้นายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาตินั้น ราชพระราชบัญญัติฯ 2 ฉบับ ได้เสนอให้มีคณะกรรมการสรรหา แต่เฉพาะพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ

โทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้เสนอให้มีสัดส่วนของผู้ที่จะเป็นผู้สรรหาด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วย เนื่องจากเท่ากับเป็นการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมทั้งหมดได้ร่วมกัน กำหนดประเภทของผู้มีสิทธิเป็นกรรมการสรรหา ตรงกับที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ในเรื่องที่คณะกรรมการควรมีคุณสมบัติที่เฉพาะเจาะจง และการกำหนดประเภทคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนจะทำให้มีโอกาสสูงที่จะได้บุคคลที่เป็นกลางและมีความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ การกำหนดประเภทของผู้มีสิทธิเป็นกรรมการสรรหาและประเภทของผู้ได้รับเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคม ย่อมก่อให้เกิดความโปร่งใสในการคัดเลือกได้มากกว่าการที่ไม่กำหนดประเภทไว้ เพราะในทางปฏิบัติ กรรมการสรรหาที่ก็ต้องกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ภายในเพื่อให้ได้กรรมการกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้ว

สำหรับการสรรหาคณะกรรมการสรรหา จะมีปัญหาในเรื่องการได้มาของคณะกรรมการใน 3 ประเภทคือ ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว สถาบันละ 2 คน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ซึ่งมีปัญหาว่าวิชาโทรคมนาคมมีขอบเขตแค่ไหน ถ้าพิจารณาจากนิยามตามกฎหมายจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ซึ่งมีความหมายว่า “การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใดที่สามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าหรือระบบอื่น” จะทำให้เกี่ยวข้องกับวิชาหลายวิชา ไม่ว่าจะเป็นวิชาเกี่ยวกับไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ ฟิสิกส์ เป็นต้น ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าควรมีขอบเขตวิชาแค่ไหนและจะรวมถึงสถาบันราชภัฏด้วยหรือไม่ เพราะมีการสอนในระดับอุดมศึกษา แต่ไม่มีนิติบุคคล

ส่วนผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรืออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นนิติบุคคล คัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ซึ่งเป็นปัญหาว่ามีสมาคมใดบ้าง และขณะนี้ได้เกิดปัญหาการคัดค้านจากพนักงานการสื่อสารแห่งประเทศไทย พนักงานองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยนายกสมาคมพนักงาน

รัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้คัดค้าน เพราะสมาคมพนักงานดังกล่าวไม่มีสิทธิเป็นผู้แทนสมาคมวิชาชีพ โดยมีแต่สมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทยเท่านั้น¹⁰

ส่วนผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคล ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคม หรือใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ คัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ซึ่งก็มีปัญหาในเรื่องขอบเขตความหมายขององค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในด้านนี้ ว่าควรมีลักษณะอย่างไร และหากมีกลุ่มธุรกิจรวมตัวกันตั้งสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์ตามนี้ จะถือว่าเป็นผู้แทนหรือไม่ ซึ่งวิธีการนี้ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์เพื่อให้มีพวกของตนเข้าไปเป็นผู้แทน¹¹

นอกจากนี้การไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาให้ชัดเจนว่าควรมีวิธีใดบ้าง และการไม่กำหนดสัดส่วนกรรมการให้ชัดเจน ก็อาจเกิดปัญหาในเรื่องการแทรกแซงคณะกรรมการสรรหาจากกลุ่มผลประโยชน์ได้อีกด้วย¹²

สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาตินั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาลและพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง แต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติฯ ของ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี สถาปนาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งเนื่องจากจะ

¹⁰ หวัน พ.ร.บ. กทช. ทำให้สูญแสนล้านบาทเรียกร้องให้ทำประชาวิจารณ์ใหม่” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ฉบับประจำวันที 3 เมษายน 2543, หน้า 3

¹¹ “กติกาวินัย-โทรทัศน์ใหม่ เมื่อนายทุนสื่อรักประชาชนจนน้ำลายไหล” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับวันที่ 30 เมษายน – 6 พฤษภาคม 2543, หน้า 2

¹² “สงครามคลื่นหมิ่นล้างหน้าเสียประจักษ์” ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที 26 เมษายน 2543, หน้า 5

สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้การแต่งตั้งองค์กรต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง ฯลฯ ต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือตามคำแนะนำของวุฒิสภาก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

5.2.4 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กร เพราะถ้าหากว่าวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างยาว ก็แสดงว่าผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอำนาจที่แต่งตั้งที่จะเข้ามาใช้อำนาจแต่งตั้งครั้งใหม่ภายในเวลาอันรวดเร็ว¹³ นอกจากนี้ สิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งใหม่เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระก็มีผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรเช่นกัน เนื่องจากโดยสังคมนวิทยาหรือโดยพฤติกรรมแล้ว ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งย่อมประสงค์หรืออยากจะได้รับแต่งตั้งอีกในวาระต่อไป¹⁴ ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระและพ้นจากอิทธิพลของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง จึงไม่สมควรให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมมีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อไปอีก

ในร่างพระราชบัญญัติฯ ที่รัฐบาลเสนอ ได้กำหนดให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเคย และคณะ ได้กำหนดให้มนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเช่นกัน แต่ต่างกันตรงที่ในวาระเริ่มแรก เมื่อดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี ให้คณะมนตรีจับสลากกันเพื่อพ้นจากตำแหน่งจำนวน 4 คน และให้ดำเนินการสรรหามนตรีเข้ามาแทนที่มนตรีที่ถูกจับสลากให้พ้นจากตำแหน่ง

¹³อมร จันทรสุมบุรณ์. “ศาลรัฐธรรมนูญ” วารสารกฎหมายปกครอง 12, 3 (ธันวาคม 2536), 562.

¹⁴เรื่องเดียวกัน

สำหรับมนตรีที่สรรหาเข้ามาใหม่ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 7 ปี แต่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้กรรมการออกจากตำแหน่งด้วยการจับสลากจำนวน 3 คน และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกสรรกรรมการชุดใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร

สำหรับผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้เป็น 7 ปี เนื่องจากเป็นวาระที่ยาวนานเพียงพอที่จะส่งผลดีต่อความเป็นอิสระขององค์กร นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นด้วยที่จะมีการกำหนดให้มีกรรมการจำนวนหนึ่งออกก่อนครบวาระ 7 ปี เนื่องจากสามารถจะช่วยให้งานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีความต่อเนื่อง

5.2.5 การพ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก็เป็นผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรด้วยเช่นกัน เพราะเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งและผู้มีอำนาจสั่งให้ออกนั้นได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน ก็ต้องเป็นเหตุที่มีข้อเท็จจริงแน่นอน ซึ่งจะช่วยลดการบิดเบือนในการใช้อำนาจของผู้สั่งการได้¹⁵ แต่ถ้ากำหนดเหตุแห่งการออกจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สั่งการ จะเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้สั่งการให้ออกได้ และจะทำให้กรรมการตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงหรือการครอบงำของผู้สั่งการให้ออก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรได้

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่รัฐบาลเสนอ ได้กำหนดเหตุของการให้ออกที่ นอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุปกติ หรือดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม คือ การให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อวุฒิสภามีมติ ให้ออกลดจากตำแหน่ง

ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ เสนอนั้น ได้กำหนดเหตุของการให้ออก ที่นอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุปกติ หรือ ดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม คือ การให้มนตรีพ้น จากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา และสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติให้ปลดออกเพราะบกพร่องอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ ไม่สุจริตต่อหน้าที่

สำหรับพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเหตุของการ ให้ออกนอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุปกติ หรือดำรงตำแหน่งครบวาระหรือ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อวุฒิสภามีมติให้ออกล ดจากตำแหน่ง

สำหรับผู้เขียน เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล และพระราช บัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 เนื่องจากแม้จะดูเผิน ๆ ว่าเป็นการกำหนดเหตุของการให้ พ้นจากตำแหน่งที่กว้างกว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ของ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และ คณะ แต่ถ้าพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นว่า เหตุที่จะทำให้วุฒิ สภามีสิทธิออกลดถอนกรรมการให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้วอย่างชัดเจน และมีวิธีการตรวจสอบตามที่ได้บัญญัติไว้ ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นมาตรการที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ด้วยเช่นกัน จึงทำให้เหตุแห่งการให้พ้นจากตำแหน่ง และผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจาก

ตำแหน่งเป็นที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กร
ได้อีกทางหนึ่ง

5.3 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และ
กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
ให้เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น อาจแบ่ง
ออกได้เป็น 4 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการ
ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม อำนาจหน้าที่
ในการกำหนดนโยบายกิจการโทรคมนาคม อำนาจหน้าที่ในการออก ระบุรับ หรือยกเลิก
ใบอนุญาต และอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับดูแลการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจ
การวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ขององค์กรของรัฐที่เป็น
อิสระอาจจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในร่าง
พระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตยและคณะ
และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ
โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล กำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่
เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุ
กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยให้มีคณะกรรมการจัดการ
ทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ และ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งแต่ละคณะ
กรรมการแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ

- (1) กำหนดนโยบาย และ จัดทำแผนแม่บทการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่
- (2) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ ระหว่างความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม
- (3) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ที่จะใช้ในกิจการของรัฐ และคลื่นความถี่ที่จะใช้ในการให้บริการของเอกชน
- (4) กำหนดนโยบายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือกิจการ โทรคมนาคม
- (5) กำหนดลักษณะของการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม
- (7) กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (8) พิจารณาวินิจฉัยปัญหา เกี่ยวกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (9) ส่งเสริมและพัฒนาการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม
- (10) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง

- (1) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการ โทรคมนาคมแล้วแต่กรณี

(2) มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ กำหนด โดยในการนี้ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติอาจกำหนดแนว ทางแก้ไขปัญหากรณีมีการขัดแย้งหรือมีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องดังกล่าวได้

การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการจัดการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติและของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เรื่องไว้ดังกล่าวข้างต้น ก็ด้วยเหตุผล¹⁶ คือ เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรนี้ นอกจาก จะต้องทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ทั้งหมดแล้ว ยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งตามสภาพที่เป็นอยู่ ในปัจจุบัน กิจการดังกล่าวเป็นของรัฐทั้งสิ้น ฉะนั้น การที่จะเปิดเสรีให้เอกชนสามารถ เข้าดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์รายละเอียดหลายประการ เพื่อเป็นแนวทางที่ ชัดเจนในการดำเนินกิจการดังกล่าวต่อไปได้ และการกำหนดหลักเกณฑ์เหล่านั้นย่อม ต้องมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป หรือต้องมีข้อจำกัดการประกอบกิจการ รวมทั้งต้อง มีบทบังคับเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นกฎ เกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นไว้เป็นบทกฎหมาย โดยไม่อาจดำเนินการในลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ หรือคำสั่งขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในทุกเรื่องได้ เพราะจะเกิดความไม่แน่นอนและไม่ มีกรอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่โดยที่กิจการด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์กับกิจการด้านโทรคมนาคมนั้นมีลักษณะในเนื้อหาแตกต่างกันเป็นอย่างมาก และมีวัตถุประสงค์ในการกำกับกิจการที่แตกต่างกัน การจะรวมทุกกรณีไว้ในกฎหมาย ฉบับเดียวกันอาจทำให้กฎหมายนี้มีรายละเอียดค่อนข้างมากและอาจเป็นปัญหาในการ บังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับแต่ละกิจการ ด้วยเหตุนี้ การจะดำเนินการตรากฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงต้อง ดำเนินการตรากฎหมายเป็น 3 ฉบับควบคู่กัน ดังนี้

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6

1) กฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ โดยจะบัญญัติถึงที่มาของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ และการกำหนดขอบเขตของภาระหน้าที่ในการกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้ง การจัดตั้งสำนักงานเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

2) กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของการประกอบกิจการดังกล่าว โดยจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต การกำหนดเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ในการประกอบกิจการ การกำหนดมาตรการควบคุมด้านรายการให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้คลื่นความถี่หรือเทคโนโลยีอื่นใด

3) กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของการประกอบกิจการดังกล่าว โดยจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต การกำหนดเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ในการประกอบกิจการ การกำหนดแผนเลขหมายและการเชื่อมต่อเครือข่าย การคุ้มครองการประกอบกิจการ และการคุ้มครองประชาชน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 335 (2) บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 40 มาบังคับใช้ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกฎหมายว่าด้วยการ

ประกอบกิจการโทรคมนาคม จะต้องตราขึ้นเพื่อใช้แทนกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ส่วนร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเคย และคณะ เสนอ ได้กำหนดให้คณะมนตรีกิจการสื่อสารแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำแผนแม่บทพัฒนากิจการโทรคมนาคม
- (2) พิจารณาจัดทำตารางกำหนดความถี่วิทยุและแผนความถี่วิทยุ
- (3) พิจารณาอนุญาตให้สถานีวิทยุคมนาคมใช้ความถี่วิทยุ
- (4) กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมดังต่อไปนี้
 - (ก) อนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งทางสาย ไม่ใช่ทางสาย หรือทั้งสองอย่าง
 - (ข) กำกับดูแล ให้การดำเนินการเป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตด้านเทคนิค
 - (ค) กำกับดูแล ให้การดำเนินการ เป็นไปตามเงื่อนไขในใบอนุญาตตามวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม
 - (ง) กำกับดูแลให้กิจการโทรคมนาคมเป็นไปตามนโยบายของรัฐ
 - (จ) กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (5) กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรือการให้บริการโทรคมนาคมของผู้ประกอบการทุกประเภท รวมทั้งการกำหนดพื้นที่สำหรับการลงทุนภาคบังคับของผู้ประกอบการ
- (6) ออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคมตามที่กฎหมายกำหนด
- (7) กำกับดูแล ส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกระจายการพัฒนากิจการโทรคมนาคมอันเหมาะสม โดยให้เน้นการพัฒนาในชนบทที่มีความเจริญน้อยเป็นสำคัญ

(8) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการต่าง ๆ และอัตราค่าธรรมเนียมของบริการและโครงข่ายระหว่างผู้ประกอบการทุกราย รวมถึงการกำกับดูแล ปรับปรุงอัตราค่าบริการต่าง ๆ ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการและเหมาะสมกับสถานะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(9) วางแผนการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อนำมาใช้ในการให้บริการของผู้ประกอบการโทรคมนาคม

(10) กำหนดแผนการบริการ แผนเลขหมายโทรคมนาคม ของประเทศและรับรหัสเลขหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เหมาะสมกับการเติบโตของประชากรและความเจริญของสังคมไทย รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคมและสารสนเทศ

(11) กำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคของชาติ ให้โครงข่ายโทรคมนาคมทุกข่ายเป็นมาตรฐานสากล สามารถเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

(12) คุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับการบริการที่มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ รวมถึงการดำเนินงาน ที่ทำให้คำร้องเรียนของผู้ใช้บริการได้รับการสนองตอบที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

(13) แนะนำและให้ข้อมูลการคาดคะเนความต้องการใช้บริการโทรคมนาคม ทั้งในจำนวนผู้ใช้ และปริมาณการใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งพระราชอาณาจักรแก่ผู้ประกอบการทุกราย เพื่อเป็นข้อมูลสำคัญในการขยายบริการหรือโครงข่ายให้เหมาะสมกับการลงทุน

(14) ร่วมมือ และ ส่งเสริม การพัฒนาบุคลากรด้านโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะ การพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการโทรคมนาคม ให้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(15) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะการค้นคว้าวิจัยด้านอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

(16) ร่วมมือกับส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากฎหมายอื่นใดที่จะเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมให้ทันสมัย

(17) จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับผลงานกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

(18) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(19) กำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 เรื่องแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะเสนอ ยังได้กำหนดให้คณะมนตรีกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กับคณะมนตรีกิจการสื่อสารแห่งชาติ พิจารณาร่วมกันในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่อไปนี้

(1) การกำหนดนโยบาย และ การจัดทำตารางกำหนดความถี่วิทยุ และแผนความถี่วิทยุ

(2) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ สำหรับใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการอื่น

(3) กำหนดลักษณะของกิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลของคณะมนตรีกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กับคณะมนตรีกิจการสื่อสารแห่งชาติ

(4) กำหนดแนวทางปฏิบัติงาน ในกรณีที่การดำเนินกิจการเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และคลื่นความถี่โทรคมนาคมมีความจำเป็นต้องใช้ร่วมกันหรือเชื่อมโยงกัน หรือมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในทางหนึ่งทางใด รวมทั้งการแก้ไขปัญหากรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และคลื่นความถี่โทรคมนาคม

(5) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(6) เรื่องที่คณะมนตรีคณะหนึ่งคณะใดร้องขอให้มีการพิจารณาร่วมกัน

สำหรับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม และ แผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(2) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม

(3) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการ

โทรคมนาคม

(4) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตตาม (3) และ (4) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(6) กำหนดมาตรฐาน และ ลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการ

โทรคมนาคม

(7) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม

(8) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม และ ค่าบริการ ในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม

(9) จัดทำแผนเลขหมายโทรคมนาคม และ อนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้เลขหมายโทรคมนาคม

(10) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และ กระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้บริโภค

(11) กำหนดมาตรการ เพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

(12) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการคุ้มครองและการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(13) กำหนดมาตรการ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม

(14) ส่งเสริมให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการ ในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และการกระจายบริการด้านโทรคมนาคม ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

(15) ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร ด้านโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ

(16) ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี ด้านโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และ อุตสาหกรรมต่อเนื่อง

(17) ออกระเบียบ เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงานคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(18) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตามมาตรา 51

(19) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม แห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณะด้วย

(20) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ

(21) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อ ประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็น การทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

5.3.2 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกิจการโทรคมนาคม

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกิจการโทรคมนาคมของคณะกรรมการร่วมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดนโยบายกิจการโทรคมนาคมควรเป็นอำนาจของรัฐบาล ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

(1) รัฐบาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีผลต่อความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐบาลจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารประเทศในทุก ๆ ด้าน องค์กรด้านกิจการโทรคมนาคมเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน แม้จะมีความเป็นอิสระ แต่มิได้หมายความว่า จะมีความเป็นองค์กรที่เทียบเท่าได้กับองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตยและในอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ รัฐบาลก็ยังเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายได้ด้วย เช่น การกำหนดนโยบายที่จะอำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

(2) ในบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรนี้ในเรื่องการกำหนดนโยบาย เพียงแต่กำหนดเฉพาะเรื่องจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งจะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารด้วย

(3) ในองค์กรบริหารกิจการโทรคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโทรคมนาคม จะมีก็แต่ญี่ปุ่น แต่ถ้าพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าองค์กรของญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานของกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม ซึ่งก็คือหน่วยงานของรัฐบาลนั่นเอง จึงถือได้ว่ารัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ลักษณะเช่นนี้ คล้ายกับเกาหลี นอกจากนี้ ในสิงคโปร์ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายหลักของประเทศ กระทรวงการสื่อสารกำหนดนโยบายหลักด้านโทรคมนาคม¹⁷ จึงทำให้เปรียบเทียบได้ว่าไทยไม่ควรให้องค์กรนี้ทำหน้าที่กำกับนโยบายโทรคมนาคม

¹⁷ พชร อนันตศิลป์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

เพราะถ้าหากขัดแย้งกับรัฐบาลแล้ว จะเกิดปัญหาว่าองค์กรนี้ใหญ่กว่าหรือเทียบเท่า รัฐบาล

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดให้องค์กรนี้มีอำนาจกำหนดนโยบาย ไตรศมนาคมนั้นเป็นการไม่เหมาะสม องค์กรนี้ควรมีหน้าที่ในด้านการเสนอข้อมูล และ ข้อคิดเห็นต่อรัฐบาลในการจัดทำนโยบายมากกว่า

5.3.3 อำนาจหน้าที่ในการออก ระเบียบหรือยกเลิกใบอนุญาต

องค์กรด้านกิจการโทรคมนาคม ควรมีอำนาจหน้าที่ในการออก ระเบียบ หรือยกเลิกใบอนุญาตหรือไม่นั้น จากร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ต่างก็กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการออก ระเบียบ หรือยกเลิกใบอนุญาตเป็นอำนาจขององค์กรนี้ โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นด้วย เนื่องจากเหตุผลต่อไปนี้

(1) อำนาจในการออก ระเบียบ หรือยกเลิกใบอนุญาต เป็นอำนาจหนึ่งในการกำหนดดูแลกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรนี้ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ เหตุที่เป็นอำนาจหนึ่งในการกำหนดดูแลกิจการโทรคมนาคมนั้น ก็เนื่องจากว่า องค์กรนี้ต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าผู้ประกอบการโทรคมนาคมดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายระเบียบที่องค์กรกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากไม่ถูกต้อง องค์กรก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบที่องค์กรกำหนดจนกระทั่งผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น ๆ ดำเนินการถูกต้อง หรือหากผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินการให้ถูกต้องได้ ก็จำเป็นต้องยุติการประกอบการ ในการนี้ เครื่องมือที่สำคัญขององค์กรก็คือการที่มีอำนาจระงับหรือยกเลิกหรือไม่ต่อใบอนุญาตให้นั่นเอง

(2) องค์กรบริหารกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ มีทั้งที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้มีอำนาจในการออก ระเบียบ หรือยกเลิกใบอนุญาต เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น หรือที่ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระก็มี เช่น สิงคโปร์ เป็นต้น หรือบาง

ประเทศ เช่น อังกฤษ มีองค์กระอิสระแต่อำนาจในการพิจารณาเรื่องใบอนุญาตอยู่ที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม¹⁸ เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการออก ระบุ หรือยกเลิกใบอนุญาตนี้ หากเป็นอำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง จะเป็นช่องทางให้มีการแทรกแซงการกำกับดูแลขององค์กรเกิดขึ้นได้ เพราะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะไม่ยอมดำเนินการตามที่องค์กรเสนอก็ได้ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งผลทำให้องค์กรไม่อาจจะประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมได้

(3) เนื่องจากองค์กรต้องทำหน้าที่ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ในเรื่องการควบคุมราคาและการควบคุมคุณภาพ การที่กำหนดให้องค์กรสามารถ ออก ระบุ หรือยกเลิกใบอนุญาตได้ จะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.4 อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้ง

อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งนี้ องค์กรด้านกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ควรมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันหรือระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคหรือไม่ ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ และร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ ส.ส. สาทิตย์ฯ วงศ์หนองเคย และคณะเสนอ กับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2534 ต่างไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่นี้ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดให้องค์กรด้านกิจการโทรคมนาคมมีอำนาจตรงนี้ด้วย เนื่องจากสถานะทางกฎหมายที่กำหนดให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น ได้กำหนดให้องค์กรสามารถใช้ อำนาจตุลาการได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในเมื่อองค์กรมีอำนาจตราข้อบังคับกฎเกณฑ์ใช้

¹⁸ Joach Scherer (ed). *Telecommunication Laws in Europe*. London : Butterwarths, 1998, p. 319.

บังคับทั้งแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งขึ้น องค์กรที่ตรากฎระเบียบนั้นเองจะวินิจฉัยและยุติข้อปัญหานั้น ๆ ได้ดีกว่าองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ประกอบกับเมื่อกำหนดให้องค์กรดำเนินการโทรคมนาคมมีอำนาจออก ระเบียบ หรือเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว อำนาจในการออก ระเบียบ หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเองก็จะเป็นเครื่องมือสำหรับให้องค์กรใช้บังคับให้การวินิจฉัยข้อขัดแย้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้วย

5.4 หน่วยธุรการขององค์กร

องค์กรดำเนินการโทรคมนาคม เป็นองค์กรที่จัดรูปแบบการบริหารแบบคณะกรรมการ จึงต้องมีหน่วยธุรการขององค์กร ลักษณะของหน่วยธุรการดังกล่าวควรมีความเป็นอิสระและสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างไรมัน จำเป็นต้องพิจารณาโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

5.4.1 ความเป็นอิสระของหน่วยธุรการ

หน่วยธุรการเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของหน่วยงานหลัก ซึ่งในการจัดรูปแบบขององค์กรมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หน่วยธุรการอยู่ในหน่วยงานหลัก หน่วยงานลักษณะนี้มักเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น กรรมการปกครอง กรมที่ดิน เป็นต้น ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นหน่วยธุรการที่แยกจากหน่วยงานหลัก แต่มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของหน่วยงานหลัก หน่วยงานแบบนี้มักเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสนับสนุนงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งสนับสนุนงานของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สำหรับหน่วยงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงมีปัญหว่าสำนักงานคณะ

กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติควรมีอิสระจากฝ่ายรัฐบาลและคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติด้วยหรือไม่

5.4.2 ความเป็นอิสระจากรัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 58 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- รับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด
- รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม การคาดคะเนความต้องการใช้บริการโทรคมนาคม จำนวนผู้ใช้บริการในพื้นที่ต่าง ๆ และข้อมูลอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ รวมทั้งช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว
- ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมอบหมาย

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น เป็นหน้าที่สนับสนุนงานกิจการโทรคมนาคมโดยตรงและไม่มีลักษณะงานใดเลยที่สนับสนุนงานของรัฐบาลเหมือนดังเช่น งานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่นอกจากจะสนับสนุนงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วยังต้องช่วยงานยก

ร่างกฎหมายให้กับรัฐบาลโดยตรงนอกเหนือจากงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁹ นอกจากนี้หน่วยงานราชการในองค์กรอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ถูกกำหนดให้เป็นอิสระจากรัฐบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก็ควรมีอิสระจากรัฐบาลเช่นกัน

5.4.3 ความเป็นอิสระจากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

หน่วยราชการของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยร่างพระราชบัญญัติ^๕ ที่เสนอโดยรัฐบาลได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นหน่วยราชการ แต่เนื่องจากรูปแบบของหน่วยราชการของคณะกรรมการมีได้หลายรูปแบบ กล่าวคือ อาจจะเป็นหน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น หรือเป็นหน่วยงานอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ ก็ได้ นอกจากนี้ในต่างประเทศ การจัดหน่วยราชการที่มีคณะกรรมการด้านโทรคมนาคมก็มีหลายรูปแบบ

¹⁹ มาตรา 62 (3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

เช่นกัน เช่น เป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งได้แก่ OFCOM ของสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น หรือเป็นหน่วยงานอิสระเช่น ART เป็นต้น ลักษณะของหน่วยงานธุรการหลายรูปแบบดังกล่าวทำให้ผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติควรเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล แต่ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการเนื่องจากว่าเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านสนับสนุนงานของคณะกรรมการเท่านั้น จึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ การแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าหน่วยธุรการหรือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแต่งตั้ง ก็ควรกำหนดให้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติด้วย ซึ่งทั้งร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติฯ ของ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ รวมทั้งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ต่างก็กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกันนี้

5.4.4 การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ

ส่วนประเด็นการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณควรมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับของหน่วยธุรการของศาลต่าง ๆ หรือของคณะกรรมการเลือกตั้งด้วยหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีความเป็นอิสระ แต่รูปแบบในการรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณนั้นควรมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากขององค์กรอิสระอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการกำหนดระเบียบบริหารสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งเช่นเดียวกับที่ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการกำหนดระเบียบบริหารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กฎหมายได้กำหนดให้มีองค์กรอื่นมาดูแลเรื่องบริหารสำนักงานศาลแทนคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง โดยองค์กรนั้นจะมีกรรมการผสมผสานระหว่าง

ตุลาการศาล ผู้แทนสำนักงาน และผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารงานบุคคลจากภายนอก เป็นกรรมการ ซึ่งรูปแบบนี้จะดีกว่ารูปแบบแรกในเรื่องของการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานสำนักงานฯ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากจะมีกรรมการจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ มาร่วมในการกำหนดกฎระเบียบบริหารงานในสำนักงาน และมีกรรมการจากฝ่ายคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมเป็นกรรมการ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลของประธานกรรมการด้วย และจากเหตุผลนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงานฯ ที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยให้เป็นขององค์กรใหม่ที่มีกรรมการมาจาก 3 ฝ่าย โดยมีประธานคณะกรรมการฯ เป็นประธานกรรมการชุดนี้ และเลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการฯชุดนี้โดยตำแหน่งด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารงานสำนักงานฯ ได้มากกว่า

สำหรับประเด็นสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติอันเนื่องมาจากเมื่อมีการกำหนดให้สำนักงานกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นอิสระจากรัฐบาลแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จะส่งผลทำให้สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ นี้ควรเป็นเช่นใด นั้น เมื่อสำรวจหน่วยธุรการขององค์กรอิสระอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พบว่ามีสถานภาพที่แตกต่างกัน โดยมี 2 รูปแบบ คือ มีสถานภาพเป็นพนักงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง และมีสถานภาพเป็นข้าราชการ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมพ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้เป็นพนักงาน สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นพนักงานเพราะจะได้ไม่ต้องใช้บัญชีอัตราเงินเดือนเดียวกับข้าราชการ เนื่องจากสำนักงานกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระและสามารถหารายได้ได้เอง ดังนั้นจึงควรมีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเองด้วย

5.4.5 การบริหารเรื่องรายได้

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 40 ได้กำหนดรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ดังนี้

- 1) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- 2) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- 3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนดเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- 4) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนด²⁰ ซึ่งตามปกติแล้วรายได้จากทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุนั้น จะต้องส่งกระทรวงการคลังเท่านั้น ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ในส่วนของบรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้มาโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสำนักงานเอง หรือที่มีผู้บริจาคให้ กฎหมายยังกำหนดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการ

²⁰ มาตรา 61 ประกอบมาตรา 42

โทรคมนาคมแห่งชาติ²¹ จะเห็นได้ว่าเป็นการยกเว้นจากกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ที่กำหนดให้ทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ ที่มีผู้บริจาคให้กับหน่วยงานของรัฐ ต้องตกเป็นของกระทรวงการคลัง รายได้จากการจัดหาผลประโยชน์ในที่ตั้งกล่าว ต้องส่งเข้ากระทรวงการคลัง การกำหนดกฎหมายเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐบาลประการหนึ่ง เพราะจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีความเป็นอิสระในการบริหารรายได้เองและลดการพึ่งพาระบบอุดหนุนจากรัฐบาลทำให้รัฐบาลไม่มีโอกาสเข้ามาแทรกแซงกิจการโทรคมนาคมได้

นอกจากกฎหมายยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นำรายได้จากรายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อหักค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะและกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ส่วนที่เหลือนำส่งให้เป็นรายได้ของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถูกต้องแล้วเพราะถึงแม้ว่าคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจะเป็นอิสระจากรัฐบาล แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งที่จะต้องส่งรายได้เข้ารัฐ

5.4.6 การควบคุม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการ

²¹ มาตรา 61 ประกอบมาตรา 43

ควบคุม สำนักงานกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้คือ การควบคุมโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติอยู่แล้ว นอกจากนี้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติยังมีหน้าที่ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ถูกควบคุมในเรื่องบริหารงานบุคคลภายในสำนักงานโดยอัตโนมัติ เพราะสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จะไม่สามารถปฏิบัติงานนอกเหนือระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติยังต้องรายงานผลการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงานฯ ให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติทราบปีละหนึ่งครั้ง โดยผู้ตรวจสอบต้องรับผิดชอบชี้แจงตรงต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ²² จึงเปรียบเสมือนผู้ตรวจสอบเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบด้านการเงิน จากคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

5.4.7 การควบคุมการเงินจากหน่วยงานภายนอก

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จะต้องจัดทำบัญชีตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนดไว้แล้ว ยังต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแล้ว ยังต้องจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการ ส่งผู้ตรวจสอบบัญชีภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

²² มาตรา 61 ประกอบมาตรา 44

นอกจากนี้ในทุกรอบปีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะตรวจสอบและประเมินผลค่าใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา²³ ซึ่งทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นข้อมูลด้านหนึ่งของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณา ผลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติด้วย ในการพิจารณาเงินอุดหนุนให้กับสำนักงาน

5.5 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

แม้ว่าองค์กรด้านกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ แต่ก็มีได้หมายความว่า จะมีความเป็นอิสระในประการที่พึงประสงค์โดยปราศจากการตรวจสอบ ดังนั้น องค์กรนี้จึงควรที่จะถูกตรวจสอบได้ ซึ่งทั้งร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติฯ ของ ส.ส. สาทิตย์ วงศ์หนองเตย และคณะ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ต่างก็กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับรัฐบาลและรัฐสภาไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีด้านกิจการโทรคมนาคมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภาในประเด็นการจัดทำรายงานประจำปีนี้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มเนื้อหาที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมในกรณีที่องค์กรจำเป็นต้องของบประมาณจากรัฐสภา ดังนั้น จึงควรกำหนดความสัมพันธ์ในเรื่องนี้ไว้ด้วย โดยให้คณะรัฐมนตรีสามารถให้ความเห็นประกอบกับคำขอของงบประมาณได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่รับผิดชอบด้านการบริหารงบประมาณ แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาปรับ-ลดงบประมาณได้ ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจ

²³มาตรา 61 ประกอบมาตรา 45

ของรัฐสภา และเลขาธิการสำนักงานฯ สามารถเข้าชี้แจงในเรื่องงบประมาณที่รัฐสภาได้ เพื่อประกอบการพิจารณาปรับ-ลดงบประมาณของรัฐสภา

นอกจากนี้ ควรเพิ่มความสัมพันธ์กับองค์กรอิสระอื่น ๆ ใว้อย่างชัดเจนด้วย เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในลักษณะการสอบบัญชีหลังจ่าย (Postaudit) เนื่องจากการตรวจสอบองค์กรอิสระจะต้องใช้วิธีการสอบบัญชีหลังจ่าย (Postaudit) ไม่ใช่ การสอบบัญชีก่อนจ่าย (Preaudit) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการตรวจสอบผลงานไม่ใช่วางกฎเกณฑ์รายละเอียดของการทำงาน²⁴ และในการตรวจสอบตามหลักการที่ว่ายังอิสระยังจะต้องถูกตรวจสอบนั้น การตรวจสอบควรเป็นตรวจสอบผลงานและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ไม่ใช่ตรวจสอบขั้นตอนรายละเอียดในการทำงาน ซึ่งในมาตรา 61 ประกอบมาตรา 45 ได้กำหนดในเรื่องการตรวจเงินและทรัพย์สินไว้เพียงให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์เท่านั้น แต่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการตรวจสอบผลงานและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และนอกจากการตรวจสอบเรื่องการใช้จ่ายเงินแล้ว ในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานหรือการกระทำขององค์กรก็ควรกำหนดอย่างชัดเจนว่า ถ้าเป็นการกระทำทางแพ่งหรืออาญา จะได้รับการตรวจสอบจากศาลยุติธรรม ถ้าเป็นการกระทำทางปกครองจะได้รับการตรวจสอบจากศาลปกครอง มิฉะนั้น ถ้าไม่กำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย จะมีปัญหาว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่ และศาลปกครองจะตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายได้หรือไม่ เนื่องจากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์กรใหม่ที่ยังไม่เคยนำมาใช้ในประเทศไทยเลย ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดปัญหาควรกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ไว้ให้ชัดเจนด้วยเช่นเดียวกับที่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ก็จะเป็นผลดีต่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม

²⁴ วิจารณ์ พานิช. “องค์กรอิสระ อิสระจริงหรือ.” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน. ฉบับวันที่ 24 พฤศจิกายน 2542, หน้า 7.

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

กิจการโทรคมนาคมมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีการติดต่อค้าขายกันอย่างเสรีระหว่างประเทศมากขึ้น การติดต่อสื่อสารและโทรคมนาคมจึงเป็นสิ่งจำเป็น และต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรให้ทันสมัย มีความรู้ความสามารถ สำหรับประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายในเรื่องการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยกำหนดให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดการดำเนินการทั้งหมดตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ต่อมา เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และได้มีการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถร่วมงานและร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นได้ก็ตาม แต่ก็ยังขาดความคล่องตัวและอิสระในการดำเนินงานอยู่อีกมาก เนื่องจากสภาพปัญหากฎหมายโทรคมนาคมของไทยที่มีปัญหาการผูกขาด ปัญหาการขาดเอกภาพและปัญหาความยุ่งยากและความล่าช้าในการเข้าร่วมทุนกับรัฐของภาคเอกชน ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาของการดำเนินกิจการโทรคมนาคม คือ ปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือสื่อสารที่ต้องใช้ภายในประเทศ ปัญหาขีดความสามารถในการแข่งขันและติดต่อกับต่างประเทศ และปัญหาเรื่องอัตราค่าบริการและความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการ

จากความสำคัญของกิจการโทรคมนาคมประกอบกับปัญหาการผูกขาดโดยรัฐ ทำให้ไม่สามารถจะดำเนินกิจการโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ในฐานะประเทศสมาชิก GATT ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย

โทรคมนาคม แต่ความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะเป็นหลักประกันเสรีภาพของประชาชน และเพื่อป้องกันปัญหาการขัดรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการบัญญัติในเรื่องกิจการโทรคมนาคมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินกิจการโทรคมนาคมใหม่ จากเดิมที่ผูกขาดโดยรัฐ มาเป็นการกำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมา รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ เมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจนถึงวุฒิสภา ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการที่สำคัญหลายประการ จนเกิดเป็นปัญหาว่าองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ และมีความเป็นอิสระที่แท้จริงหรือไม่

จากการศึกษาการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการโทรคมนาคมของต่างประเทศ พบว่า มีรูปแบบขององค์กรในการบริหารกิจการโทรคมนาคมหลายรูปแบบ คือ มีทั้งที่เป็นองค์กรราชการและองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มืองค์กรอิสระทำหน้าที่บริหารกิจการโทรคมนาคมแทนรัฐ จึงจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์ว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ที่เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเหมาะสมและเป็นอิสระหรือไม่ เพียงใด

ผลการศึกษาพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว พบว่า ยังมีปัญหาในเรื่องความเหมาะสมและความเป็นอิสระขององค์กร ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์กร ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่าควรเป็นองค์กรในลักษณะใด เนื่องจากแต่เดิมมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีแต่การจัดองค์กรในรูปแบบราชการและรัฐวิสาหกิจ และพึงจะมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรมหาชนขึ้นในปี 2542 เท่านั้น ส่วนองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้นมีรูปแบบและองค์ประกอบเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจ จึงมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปหลากหลายแนว แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรนำเอาหลักการในการจัดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักกฎหมายมหาชนมาเป็นหลักในการพิจารณา และพบว่าตามอำนาจหน้าที่แล้วองค์กรดังกล่าวควรมีสถานะทางกฎหมาย เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

(2) ปัญหารูปแบบขององค์กร ในส่วนของรูปแบบขององค์กรก็เป็นปัญหาว่าควรมีองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือควรมี 2 องค์กรที่แยกกันกำกับดูแล โดยองค์กรหนึ่งกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ส่วนอีกองค์กรหนึ่งกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมี 2 องค์กร เหมือนกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แต่มีความเห็นแตกต่างในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยธุรการว่าไม่ควรแยกเป็น 2 หน่วย ตามองค์กร เพราะจะประสบปัญหาเนื่องจากองค์กรทั้ง 2 จะต้องดำเนินการร่วมกัน กล่าวคือ หากจะกำหนดให้มีหน่วยธุรการประจำองค์กรแต่ละหน่วย ก็จะมีคามยุ่งยากในการดำเนินการ เพราะหน่วยธุรการหนึ่งยากที่จะเข้าใจในลักษณะงานของอีกองค์กรหนึ่งเนื่องจากมิได้ปฏิบัติงานสนับสนุนองค์กรนั้นมาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากรอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้ากำหนดให้มีหน่วยธุรการเพียงหน่วยเดียวทำหน้าที่สนับสนุนงานทั้ง 2 องค์กร จะช่วยลดปัญหาในเรื่องการประสานงานและการประชุมร่วมได้มาก อีกทั้งงานธุรการเป็นเพียงงานสนับสนุนองค์กรเท่านั้น ยังไม่มีความสำคัญและปริมาณงานเพียงพอที่จะแยกเป็น 2 หน่วยงานตามองค์กร

(3) ปัญหาโครงสร้างองค์กร โดยที่ผู้เขียนถือว่าโครงสร้างขององค์กรเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอย่างหนึ่ง และจากการศึกษาพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับหลักประกันความเป็นอิสระในเรื่องของการกำหนดสัดส่วนของ

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเพื่อเป็นกรอบในการสรรหาและเป็นการกำหนดความเหมาะสมของจำนวนกรรมการในแต่ละด้านเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการที่กำหนดไว้กว้างเกินไปซึ่งจะทำให้ผู้สรรหาและแต่งตั้งสามารถใช้ดุลพินิจในการสรรหาและแต่งตั้งได้อย่างกว้างขวางมาก ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงจากอำนาจภายนอกได้ง่าย และจะส่งผลให้ไม่ได้กรรมการที่เป็นกลางอย่างแท้จริง

(4) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กร โดยผลจากการศึกษาพบว่า ยังมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมคือ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกิจการโทรคมนาคมไม่ควรเป็นอำนาจขององค์กรนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีอำนาจเฉพาะแต่ด้านการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายในทุก ๆ ด้านของประเทศโดยหลักการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ควรเป็นอำนาจของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศเท่านั้น และยังกำหนดให้ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย โดยมีกลไกตรวจสอบทางการเมืองหลายประการ ซึ่งถ้ากำหนดให้องค์กรนี้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายด้วยแล้วจะมีปัญหาในด้านความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับองค์กรในเรื่องการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบทางการเมือง เนื่องจากองค์กรนี้เป็นองค์กรอิสระที่สามารถจะตรวจสอบได้ก็แต่เฉพาะผลการปฏิบัติงานแล้วเท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบนโยบายที่มีก่อนที่จะนำไปปฏิบัติได้

ส่วนอำนาจหน้าที่ในการออก ระเบียบ หรือยกเลิกใบอนุญาต นั้น ก็ยังเป็นปัญหาว่าควรเป็นอำนาจขององค์กรหรือของรัฐ ซึ่งในต่างประเทศก็มีทั้งที่ให้เป็นอำนาจขององค์กรอิสระและที่ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตัวอย่างในสหราชอาณาจักร เมื่อมีการเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม จึงมีการสร้างระบบการออกใบอนุญาตขึ้นเพื่อเป็นการคัดเลือกผู้ประกอบการที่เหมาะสมเข้าสู่การประกอบกิจการโทรคมนาคมและต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี¹ ทำให้เห็นว่าเมื่อมีการเปิด

¹ William Wade and Christopher Forsyth. *Administrative Law*. Oxford : Clarendon Buss, 1994, p. 174.

ให้แข่งขันกันประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเสรี จะต้องมีการกำหนดขั้นตอนขอใบอนุญาต ระเบียบหรือยกเลิกขึ้นมาเพื่อคุ้มครองให้การแข่งขันแบบเสรีอยู่ได้ และคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคด้วย ซึ่งเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อองค์กรนี้ต้องดูแลเรื่องการแข่งขันแบบเสรีและการคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคอยู่แล้ว จึงควรมีอำนาจนี้ ถ้ากำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีก็มีประโยชน์ในแง่ของการคานอำนาจระหว่างองค์กรที่เป็นผู้ทำความเข้าใจกับรัฐมนตรีที่เป็นผู้อนุญาต แต่ผู้เขียนเห็นว่า สำหรับประเทศไทยไม่ควรให้รัฐมนตรีมีอำนาจนี้ เนื่องจากโอกาสที่จะเกิดการขัดแย้งกันระหว่างองค์กรกับรัฐมนตรีนั้นมีอยู่มาก และโอกาสที่รัฐมนตรีจะถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่นก็มีได้ง่าย ทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีของประเทศไทยยังทำได้ยาก และประชาชนยังไม่มั่นใจในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ก็ไม่ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนทั้งในกรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน หรือมีการขัดแย้งกันระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ผู้เขียนเห็นว่าควรให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งในเรื่องที่รับผิดชอบได้ตามองค์ประกอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักกฎหมายมหาชน

(5) ปัญหาการกำหนดระเบียบบริหารภายในหน่วยราชการขององค์กร พบว่ามีปัญหาในเรื่องคณะกรรมการที่กำหนดระเบียบบริหารภายในหน่วยราชการ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แต่ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการชุดนี้ควรเป็นระบบเปิด คือ มีกรรมการที่มาจากทั้ง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ฝ่ายตัวแทนของหน่วยราชการ และฝ่ายผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารงานบุคคลจากภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้ได้ทราบปัญหาที่แท้จริงของหน่วยราชการจากผู้แทนของหน่วยราชการซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดระเบียบบริหารภายในได้อย่างเหมาะสมและทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารของสำนักงานฯ ด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นการลด

การต่อต้านจากภายในสำนักงานฯ ได้ในระดับหนึ่ง ส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารงานบุคคลจากภายนอก จะช่วยให้คณะกรรมการชุดนี้มีการพัฒนาระบบบริหารงานให้ทันสมัยสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ และการที่มีกรรมการจากกรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติก็เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่กำหนดให้หน่วยธุรการนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(6) ปัญหาความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา ก็พบปัญหาในเรื่องควรเพิ่มความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภามากกว่าเรื่องการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปี ทั้งนี้ ควรเพิ่มในเรื่องที่องค์กรฯ มีความจำเป็นต้องของงบประมาณแผ่นดินด้วย โดยให้รัฐบาลสามารถให้ความเห็นประกอบคำขอขององค์กรฯ เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา นอกจากนี้ควรเพิ่มความสัมพันธ์กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง โดยควรกำหนดให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าองค์กรอิสระเหล่านี้มีอำนาจตรวจสอบหรือไม่

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการจัดตั้งองค์กรอิสระในกิจการ โทรคมนาคมในประเทศไทย ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

- (1) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

เพื่อให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงควรปรับปรุงข้อบกพร่องที่สำคัญดังนี้

(1.1) คุณสมบัติของกรรมการ

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะเจาะจงไว้อย่างกว้าง ๆ ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แต่งตั้งสามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้ง เช่น กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในกิจการ โทรคมนาคม เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวัฒนธรรม ความมั่นคง กฎหมายมหาชนหรือกิจการท้องถิ่นอันเป็นประโยชน์ต่อกิจการ โทรคมนาคม เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งมีประสบการณ์ด้านโทรคมนาคม หรือกฎหมายไม่น้อยกว่า 10 ปี เป็นต้น

ในเรื่องคุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการที่จะต้องแก้ไข จากการที่กำหนดให้เอกชนผู้มีส่วนได้เสีย สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการได้ ระยะเวลาหลังจากจากธุรกิจที่มีส่วนได้เสียเพียง 15 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่สั้นเกินไป เช่น ควรกำหนดภายในระยะเวลา 3 ปีก่อนการได้รับแต่งตั้ง นอกจากนี้ควรกำหนดให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ห้ามยุ่งเกี่ยวกับกิจการ โทรคมนาคม ในระยะ 3 ปี หลังจากพ้นจากตำแหน่งเพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตัวกรรมการ²

นอกจากนี้ในกฎหมายฉบับนี้ไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคอยู่ในคณะกรรมการด้วย ทำให้อาจพิจารณาในเรื่องผลประโยชน์ของรัฐไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้จะทำให้ประชาชนขาดส่วนร่วมในการจัดทำแผนแม่บท³ จึงเห็นว่าควรกำหนดสัดส่วนของกรรมการที่เป็นตัวแทนผู้บริโภคอย่างน้อย 2 คน โดยกรรมการสรรหาเสนอชื่อจากบุคคลที่สมาคมยอมรับว่ามีประวัติในการทำงานเพื่อผู้บริโภคอย่างต่อเนื่อง โดยก่อนจะ

² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 76

³ นคร เสรีรักษ์. "การบริหารคลื่นความถี่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม." ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 10 มีนาคม 2543 หน้า 1

พิจารณาแต่งตั้ง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนคัดค้านได้ โดยประกาศรายชื่อให้ทราบ โดยทั่วไปทางสื่อสารมวลชน และกำหนดระยะเวลาคัดค้านไว้ และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้ข้อเสนอซึ่งมีโอกาสโต้แย้งได้ เช่นเดียวกับการสรรหาตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(1.1) การจำกัดการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการไม่ให้มีมากเกินไป
เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้กว้าง ทำให้มีโอกาสใช้ดุลพินิจได้อย่างมาก เช่น การไม่ได้กำหนดสัดส่วน

ในการใช้คลื่นความถี่ที่จะใช้ในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายได้เอง ซึ่งจะขัดกับหลักอธิปไตยของรัฐที่รัฐบาลเท่านั้นที่จะกำหนดนโยบายกิจการโทรคมนาคม และรัฐบาลยังถูกคานอำนาจในเรื่องการกำหนดนโยบายจากรัฐสภา แต่ถ้าให้คณะกรรมการกำหนดนโยบาย แต่ไม่มีการกำหนดหลักการคานอำนาจในเรื่องนี้ไว้ เหมือนเช่นรัฐบาล จะทำให้ดูเหมือนว่าคณะกรรมการมีอำนาจกว้างขวางมากเกินไป

ดังนั้น จะต้องแก้ไขโดยปรับปรุงรายละเอียดของการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ชัดเจน ว่าใช้ในกิจการสาธารณะเท่าใดและต้องยกเลิกอำนาจของกรรมการในการกำหนดนโยบายให้เป็นอำนาจของกรรมการ โดยคณะกรรมการควรมีหน้าที่จัดทำแผนแม่บทให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเสนอแนะข้อมูลเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

(1.2) การสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กร

เพื่อเป็นการสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยกำหนดให้มีการประกาศให้สาธารณะชนทราบในทางสื่อสารมวลชนที่แพร่หลาย ในเรื่องแผนการดำเนินงานประจำปี รายงานผลการดำเนินงานประจำปี สัญญาให้บริการโทรคมนาคม ผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นต้น เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย

(2) ควรมีการเร่งรัดในการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการ
โทรคมนาคม

เนื่องจากการดำเนินกิจการโทรคมนาคม ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 นอกจากจะมีการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแล้ว จะต้องมีการตรากฎหมายประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมด้วยเพราะการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพียงอย่างเดียวไม่สามารถจะดำเนินการเรื่องกิจการโทรคมนาคมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้โดยเร็ว และการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลก่อนการออกกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งจะเป็นแม่บทในการกำหนดกติกาในการแข่งขันในตลาด การคุ้มครองผู้บริโภคและการให้บริการสาธารณะ แก่ผู้ด้อยโอกาสการกระทำดังกล่าวจึงเป็นการสร้าง “เครื่องมือ” ขึ้นก่อน “หลักการ” ซึ่งเป็นส่วนที่ขัดกับหลักสากลและเป็นอันตรายมาก⁴ นอกจากนี้ในมาตรา 79 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาต และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ จนกว่ากฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคมจะบังคับใช้ ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่า กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับเมื่อไร จึงกลายเป็นช่องโหว่ให้คณะกรรมการมีอำนาจเบ็ดเสร็จ

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยเร็ว ก่อนที่จะการจัดตั้งคณะกรรมการจะเสร็จเรียบร้อย นอกจากนี้ในเนื้อหาของกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคม ควรประกอบด้วยเนื้อหาการอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยมีหลักการที่ชัดเจน และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยการกำหนดมาตรฐาน โครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อให้กิจการโทรคมนาคมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และไม่ขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน นอกจากนี้ต้องกำหนดสิทธิหน้าที่ของผู้ให้บริการ ผู้ใช้บริการ และสิทธิหน้าที่ของรัฐในการควบคุม

⁴ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 77

กำกับดูแลอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และรัฐ สุดท้ายต้องกำหนดระบบการอุทธรณ์ให้ชัดเจนว่า ผู้ให้บริการและผู้รับบริการสามารถอุทธรณ์ได้แค่ไหน และที่ใดบ้าง

(3) ควรมีการตรากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

เนื่องจากว่าแม้จะได้มีการจัดตั้งองค์กรด้านกิจการโทรคมนาคมขึ้นมาแล้ว แต่จะถือว่าองค์กรนี้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่หรือมีประสิทธิภาพนั้นยังไม่ได้ เพราะยังต้องมีการตรากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันด้วย ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การโทรศัพท์และการสื่อสารแห่งประเทศไทย กฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายป้องกันการผูกขาด กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากว่าเมื่อกำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ มีหน้าที่ในการป้องกันการผูกขาดในกิจการโทรคมนาคม และคุ้มครองผู้บริโภค การกำหนดหลักเกณฑ์และการบริหาร เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและในกรณีวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมแล้ว จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายป้องกันการผูกขาดและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อมิให้อำนาจซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การดำเนินงานด้านกิจการโทรคมนาคมในภาพรวมเป็นไปด้วยดี และบรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมไปรษณีย์โทรเลข. 100 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข. กรุงเทพฯ : บริษัทประยูรวงศ์
จำกัด, 2526.

_____ . ตำนานกรมไปรษณีย์โทรเลขสยาม ปี พ.ศ. 2428-2468, กรุงเทพฯ
โสภณพิพรรฒธนากร, 2468.

_____ . การไปรษณีย์เมื่อเริ่มแรก. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ร.ส.พ., 2520.

_____ . ประวัติและวิวัฒนาการกรมไปรษณีย์โทรเลขครบรอบ 80 ปี 2426-
2506. พระนคร: ธนาคารออมสิน, 2506.

_____ . 97 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข. กรุงเทพฯ : ดีแอน , 2523.

_____ . กรมไปรษณีย์โทรเลขครบ 90 ปี พ.ศ. 2426-2516. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
กรมทหารราบ, 2516

กรมศิลปากร. พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจ ในสมเด็จพระปรมินทรมหา
ประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : รังเรืองการพิมพ์, 2524.

_____ . พระประวัติจอมพลสมเด็จพระราชปิตุลา บรมพงศาภิมุขเจ้าฟ้าฯ
กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช. พระนคร : โสภณพิพรรฒธนากร, 2472.

คณะกรรมการพิจารณาและจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์. กรมไปรษณีย์เริ่มแรก.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี้, 2523.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน,
2538.

_____ . องค์กรมหาชน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542

- . นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และมานิตย์ วงศ์เสรี. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย-
ธรรมศาสตร์, 2519.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ
ธรรม, 2538
- ปรมะ สตะเวทิน. หลักนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนภาพพิมพ์ จำกัด, 2533.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2538.
- ประสิทธิ์ ชิมพุดิ. การสื่อสารโทรคมนาคมภาคพื้นฐาน. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด
(มหาชน), 2539.
- ผุสดี สัตยามานะ และสุพัศรา เพชรมณี. ระเบียบการบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติ
ราชการ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2523.
- วษณ วรัญญู. รายงานวิจัยเรื่อง องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2538.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2536.
- สุรพล นิติไกรพจน์. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนเศรษฐกิจเบื้องต้น.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- อิสระ นิติทัศน์ประภาส. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2523.
- อุบลรัตน์ ศิริยุงศักดิ์. บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน. กรุงเทพฯ : นิติธรรม,
2539.

บทความและวารสาร

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ”. วารสารกฎหมายปกครอง 6, 2 (สิงหาคม 2530) : 318-343.
- โกคิน พลกุล. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส”. วารสารกฎหมายปกครอง 6, 2 (สิงหาคม 2530) : 281-317
- วิจารณ์ พานิช. “องค์กรอิสระ อิสระจริงหรือ”. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่ 24 พฤศจิกายน 2542), : 7
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ ‘องค์กรมหาชนอิสระ’”. วารสารนิติศาสตร์ 19, 4 (ธันวาคม 2532) : 59-78.
- _____. “ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง.” ในรวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ :พี.เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531 :209-219.
- สุธรรม อยู่ในธรรม และศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. “กฎหมายโทรคมนาคม : ปฏิสัมพันธ์ของกฎหมายเศรษฐกิจและเทคโนโลยี”. วารสารวันสื่อสารแห่งชาติ. 2537, : 209-215.
- สุรพล นิติไกรพจน์. “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจ.” วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2534) : 371-382.
- _____. “วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ.” วารสารนิติศาสตร์ 19, 1 (มีนาคม 2532) : 81-110.
- _____. “ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle).” วารสารนิติศาสตร์ 19, 4 (ธันวาคม 2532) : 79-92.
- อมร จันทรสุมบูรณ์. “ศาลรัฐธรรมนูญ.” วารสารกฎหมายปกครอง 12, 3 (ธันวาคม 2536) : 519-609.

วิวัฒน์ สุทธิภาค. “การบริหารความถี่วิทยุสำหรับอนาคต”. วารสารนวัตกรรม
โทรคมนาคม (สิงหาคม 2541): 45-59

วิทยานิพนธ์

งามตา ลีมิตรสกุล. “กิจการไปรษณีย์โทรเลขในประเทศไทย (พ.ศ. 2426-2466)”.

วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2521.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิง

ประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์

มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

จินตนา ผลผดุง. “การจัดการคลื่นความถี่วิทยุตามกฎหมายระหว่างประเทศ.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ชวลิต คณะนิตย์. “สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535

ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ. “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคม

ในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2538.

สุเทพ ลีรพงษ์กุล. “องค์กรในการกำกับดูแลและควบคุมธุรกิจหลักทรัพย์.” วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

อัญญรัตน์ บัวจีบ. “องค์กรกำกับดูแลการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ที่เหมาะสม

ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราม

คำแหง, 2541.

เอกสารอื่น

การสื่อสารแห่งประเทศไทย. “ประวัติความเป็นมาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย”.

2542. (WWW.CAT.OR.TH)

กนกวรรณ เลียงสุข. “ประวัติ ทศท.” สารสนเทศ 24 กุมภาพันธ์ วันสถาปนาองค์การ
โทรศัพทแห่งประเทศไทยครบ 42 ปี, 2542.

กระทรวงคมนาคม. “แนวทางการพัฒนาด้านโทรคมนาคม”, 2542. (อัครสำเนา)

_____ . “แผนแม่บท”.

กรมไปรษณีย์โทรเลข. “ตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญระหว่างร่างกฎหมายว่าด้วย
การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 40 ของรัฐบาล
และของ ส.ส. สาคัญๆ และคณะ”. เอกสารเสนอคณะกรรมการกิจการคมนาคม
วุฒิสภา, 6 สิงหาคม 2542. (สำเนาเอกสาร)

กรมประชาสัมพันธ์. “ผลกระทบของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 กรมประชาสัมพันธ์”, 2542
คณะกรรมการกำกับดูแลนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ, “แนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล
อิสระ”. 9 สิงหาคม 2542. (สำเนาเอกสาร)

คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานของวุฒิสภา. “เทคโนโลยี
สารสนเทศกับกฎหมายโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์”. 2539.

ทิวา เงินยวง. “รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อ
ประกอบการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.” รายงานการวิจัยเสนอต่อ
คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, สิงหาคม 2537.

รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ประจำวันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540

รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ ที่ 12 กรกฎาคม
พ.ศ. 2540 ณ ตึกรัฐสภา

บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณากร่างพระราชบัญญัติองค์กร
จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ
กิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

- บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร
คลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคม พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร
- ระเบียบวาระการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง
องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ครั้งที่ 3/2541 วันพุธที่
10 มิถุนายน 2541 ณ อาคารกรมประชาสัมพันธ์
- รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร
จัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ครั้งที่ 3/2541 วันพุธที่ 10
มิถุนายน 2541 ณ อาคารกรมประชาสัมพันธ์
- ประสิทธิ์ สุรสิทธิ์. “บริการไปรษณีย์แห่งรัฐ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกัน
ราชอาณาจักร ปีการศึกษา 2506-07
- ประกาศกระทรวงโยธาธิการ เรื่องรวมกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขเป็นกรมไปรษณีย์
ในรัฐบาลสยาม ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 15 แผ่นที่ 17 (24 กรกฎาคม รศ .177)
- ธนินทร์ เจียรวานนท์. “สารจากประธานกรรมการ” รายงานประจำปี 2539 เทเลคอม-
เอเชีย. กรุงเทพฯ : บริษัท เทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน),
2540.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “หนังสือ ที่ ทม 0601/118 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน...” 16 กุมภาพันธ์ 2541.
- _____. “บันทึกเรื่องโครงการขยายบริการโทรศัพท์ส่วนเพิ่มเติม พ.ศ. 2537-
2539” (เรื่องเสร็จที่ 625/2537) กันยายน 2537
- _____. “บันทึกเรื่องโครงการพัฒนาและขยายเครือข่ายการให้บริการวิทยุ
คมนาคมระบบเซลลูลาร์ในย่านความถี่ AMPS 800 MHZ Band A” (เรื่องเสร็จ
ที่ 727/2537) ตุลาคม 2537
- _____. “บันทึกเรื่องการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ
โทรศัพท์สาธารณะ” (เรื่องเสร็จที่ 47/2541) มกราคม 2541

- . “บันทึกสรุปรายสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติองค์กร
จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ
กิจการโทรคมนาคม พ.ศ., มีนาคม 2542.
- . “บันทึกสรุปรายสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความ
ถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทร
คมนาคม พ.ศ....., มีนาคม 2542
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “บันทึกข้อความ
เรื่องร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และ
ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ., ,
26 สิงหาคม 2539.
- เสงี่ยม เผ่าทองสุข. “กิจการโทรคมนาคมพลเรือนในประเทศไทย “เอกสารวิจัยส่วน
บุคคล” วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, พ.ศ.2507-08
- ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงาน
การวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การค้าบริการภายใต้กรอบการเจรจาอนุภูมิภาค
สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม, 2538.
- องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย. “ประวัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” 2542.
(WWW.TOT.OR.TH)

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477
- พระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498
- พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง

วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

ภาษาอังกฤษ

Books

Gillies, David., and Roger J W Marshall. **Telecommunications Law**. London :

Butterworths, 1997.

Hauschild, Christoph. “**Regulation and Deregulation in Social and Economic Matters**” . เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการไทย-เยอรมัน ครั้งที่ 4. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 17-21 สิงหาคม 2530.

Hicks, Herbert G. and C Ray Gullett. **Organizations : Theory and Behavior**. Tokyo :

McGraw-Hill, 1975.

Sherer, Joachim. (ed.). **Telecommunication Laws in Europe**. London. Butterworths,

1998.

The Thailand Development Research Institute. **Future Directions of the**

Communications Authority of Thailand, Appendix : A role of Laws over the Communications Authority of Thailand operation, September 1993.

Wade, William and Christopher Eorsyth, **Administrative Law**. OX ford : Clarendon

Press, 1994.

Report of The Colloquium Held at ITU Headquarters . **International**

Telecommunication Union. The Changing Role of Government in an Era of Telecom Dereguration. Switzerland Geneva,17-19 February 1993.

Articles

Bell, John. "Independent Administrative Authorities in France." **European Public**

Law 3, 4 (December 1997) : 474-484.

Laws

Telecommunications Act 1997 of Switzerland

Radio Act of Finland

Telecommunication Market Act of Finland

Telecommunications Act 1997 of Australia

Radio communication Act 1992 of Australia

ACA Act 1997 of Australia

Telecommunication Act of Canada

CRTC Act of Canada

Broadcasting Act of Canada

The Provisional Measures Law of Telecommunications Infrastructure of Japan

Wire Telecommunications Law, Telecommunications Business Law Radio Law of

Japan

Broadcasting Law of Japan

Telecommunications Act and Broad casting Act of Korea

Telecommunications Act of Norway

Telecommunication Act of France

Telecommunications Act of 1996 of USA.



ภาคผนวก





พระราชบัญญัติ

องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง

วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

พ.ศ. ๒๕๕๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นปีที่ ๕๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง
มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๕
มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คลื่นความถี่” หมายความว่า คลื่นวิทยุหรือคลื่นแอมพลิจูดซึ่งเป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ต่ำกว่าสามล้านเมกะเฮิร์ตซ์ลงมาที่ถูกแพร่กระจายในที่ว่างโดยปราศจากสื่อที่ประดิษฐ์ขึ้น

“วิทยุโทรคมนาคม” หมายความว่า วิทยุคมนาคมซึ่งเป็นการส่ง การแพร่หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้ด้วยคลื่นความถี่

“วิทยุกระจายเสียง” หมายความว่า การส่งหรือการแพร่เสียงด้วยคลื่นความถี่เพื่อให้บุคคลทั่วไปรับได้โดยตรง

“วิทยุโทรทัศน์” หมายความว่า การส่งหรือการแพร่ภาพและเสียงด้วยคลื่นความถี่ เพื่อให้บุคคลทั่วไปรับได้โดยตรง

“โทรคมนาคม” หมายความว่า การส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมายสัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น

“กิจการกระจายเสียง” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับฟังการให้บริการนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการกระจายเสียงตามที่มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการกระจายเสียง

“กิจการโทรทัศน์” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับชมการให้บริการนั้นๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการโทรทัศน์ตามที่มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์

“กิจการโทรคมนาคม” หมายความว่า กิจการซึ่งให้บริการการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการโทรคมนาคมตามที่มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการโทรคมนาคม

“กิจการวิทยุคมนาคม” หมายความว่า กิจการซึ่งเป็นการส่ง การแพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ ตัวเลข ภาพ เสียง รหัส หรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบคลื่นความถี่ เพื่อความมุ่งหมายทางโทรคมนาคมโดยเฉพาะ

“ค่าธรรมเนียม” หมายความว่า ค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ รวมทั้งค่าธรรมเนียมอื่นตามที่มิถุนหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี กำหนด

“ตารางกำหนดคลื่นความถี่” หมายความว่า การกำหนดย่านความถี่วิทยุของกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการวิทยุคมนาคมสำหรับกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ หรือกิจการวิทยุดาราศาสตร์เพื่อใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

“แผนความถี่วิทยุ” หมายความว่า การกำหนดช่องความถี่วิทยุสำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการวิทยุโทรทัศน์หรือกิจการวิทยุคมนาคมเพื่อใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

“จัดสรรความถี่วิทยุ” หมายความว่า การอนุญาตให้สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์หรือสถานีวิทยุคมนาคมใช้ความถี่วิทยุหรือช่องความถี่วิทยุตามตารางกำหนดความถี่วิทยุหรือแผนความถี่วิทยุเพื่อใช้งานภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

องค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

ให้เลขาธิการ กสช. เป็นเลขานุการ กสช.

มาตรา ๗ กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน หรือ กิจการท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๘ กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) ไม่เคยเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ
- (๔) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง
- (๖) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๗) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (๘) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๙) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๑๐) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (๑๑) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๑๒) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๑๓) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๑๔) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา ๕ ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ วารสารศาสตร์ หรือสื่อสารมวลชน ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวชิชาดังกล่าว สถาบันละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

(๓) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เป็นนิติบุคคล สมาคมละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

(๔) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสื่อสารมวลชน หรือใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ องค์กรละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

ให้สำนักงาน กสช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ
มาตรา ๑๐ การคัดเลือกและการเลือกกรรมการ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามมาตรา ๗ รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งเสนอต่อประธานวุฒิสภาพร้อมทั้งรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจน หรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านใดด้านหนึ่งตามมาตรา ๗ และความยินยอมเป็นหนังสือของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอรายชื่อตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(๓) ในกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือมีผู้ที่ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกตาม (๑) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกตาม (๒) ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในการแต่งตั้งกรรมการครั้งแรกเมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

มาตรา ๑๑ กรรมการต้อง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ หรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม

(๔) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

เมื่อวุฒิสภาคัดเลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อถือได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน

มาตรา ๑๒ กรรมการจะดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในขณะเดียวกันไม่ได้

มาตรา ๑๓ กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสามปี ให้ กสช. ออกจากตำแหน่งจำนวนสามคนโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการคนใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการคนเดิม ให้ดำเนินการคัดเลือกและเลือกกรรมการคนใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร

มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

(๕) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑

(๖) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่า กสช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๓ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่แล้ว หรือในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ ให้ กสช. ประชุมกันเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ

มาตรา ๑๖ เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้เริ่มดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา ๑๗ การประชุมของ กสช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าไม่มีประธานกรรมการหรือประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

วิธีการประชุม การลงมติ และการปฏิบัติงานของ กสช. หรือกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่ กสช. กำหนด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ กสช. อาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการด้านต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของ กสช. เพื่อเสนอรายงานต่อ กสช. หรือดำเนินการตามที่ กสช. มอบหมาย

มาตรา ๑๘ ให้กรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของกรรมการที่ยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๙ ให้กรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๒๐ ให้ กสช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการหรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ได้รับมอบหมายได้ ทั้งนี้ วิธีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ กสช. กำหนด

มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ กสช. คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๒๒ ให้กรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของกรรมการและอนุกรรมการตามมาตรา ๒๐ ให้เป็นไปตามที่ กสช. กำหนด

มาตรา ๒๓ ให้ กสช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(๒) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต ตาม (๓) และ (๔) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๗) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคของอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- (๑๐) กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณา คำร้องเรียนของผู้ใช้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม
- (๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยคำนึงถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๑๒) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของบุคลากรในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๑๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองและการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- (๑๔) ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง
- (๑๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน กสช.
- (๑๖) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตาม มาตรา ๒๗
- (๑๗) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กสช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๘) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๑๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสช.

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ กสช. มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใดๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๒๔ ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ต้องมีแนวทางการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวด้วยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน

ให้ กสช. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทตามวรรคหนึ่ง และต้องปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทุกระยะเวลา

ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้ กสช. รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนด

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๕ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และต้องดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายการใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการด้านต่างๆ ให้เหมาะสมแก่การเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๒๖ ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ อย่างน้อยต้องครอบคลุมองค์ประกอบของเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

- (๑) การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- (๒) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- (๓) การเกษตรและการส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ
- (๔) ความมั่นคงของรัฐ
- (๕) การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน
- (๖) การกระจายข้อมูลข่าวสารของรัฐสภาเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐสภากับ

ประชาชน

(๗) การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนในการเผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะระดับท้องถิ่น อย่างน้อยจะต้องให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงประจำจังหวัดและสถานีวิทยุโทรทัศน์สำหรับการกระจายข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ

ให้ กสช. สนับสนุนให้ตัวแทนประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ ในจังหวัดมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเสนอแนะความเห็นแก่ กสช. ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสช.

การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยจะต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ในกรณีที่ภาคประชาชนยังไม่มีความพร้อม ให้ กสช. ให้การสนับสนุน เพื่อให้ภาคประชาชนมีโอกาสใช้คลื่นความถี่ในสัดส่วนตามที่กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชนได้ใช้และการสนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ของภาคประชาชน ให้ กสช. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของภาคประชาชนที่พึงได้รับการจัดสรรและสนับสนุนให้ใช้คลื่นความถี่ รวมทั้งลักษณะการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับจัดสรรโดยอย่างน้อยภาคประชาชนนั้นต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ

มาตรา ๒๗ การกำหนดหลักเกณฑ์และการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์นั้น ให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ เป็นสำคัญ

ให้ กสช. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในกรณี กสช. จะลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ขออนุญาตซึ่งแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ กสช. ว่าการดำเนินการของตนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมิได้แสวงหากำไรในทางธุรกิจก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กสช. กำหนด

ให้ กสช. จัดสรรค่าธรรมเนียมตามวรรคสองบางส่วนแก่กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๑ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา ๒๘ ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาตจะโอนแก่กันมิได้

ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จะต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง การแบ่งเวลาให้ผู้อื่นดำเนินการให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนด

มาตรา ๒๙ การใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือตามกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มิได้ประกอบกิจการซึ่งใช้คลื่นความถี่นั้นภายในระยะเวลาที่ กสช. กำหนดหรือนำคลื่นความถี่ไปใช้ในกิจการนอกวัตถุประสงค์หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการซึ่งใช้คลื่นความถี่ ให้ กสช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งถอนคืนการใช้คลื่นความถี่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนดหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๓๐ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มิได้ประกอบกิจการภายในระยะเวลาที่ กสช. กำหนด หรือประกอบกิจการอื่นนอกจากกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือประกอบกิจการโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกโดย กสช. หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการ ให้ กสช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนดหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๓๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน กสช. เรียกว่า “กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างทั่วถึง การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ประกอบด้วย

- (๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
 - (๒) ค่าธรรมเนียมที่ กสช. จัดสรรให้ตามมาตรา ๒๗
 - (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
 - (๔) ดอกผลและรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
 - (๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน
- การบริหารกองทุนและการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนด

ส่วนที่ ๒

สำนักงานคณะกรรมการ

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

มาตรา ๓๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กสช.” เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กสช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๓๓ ให้สำนักงาน กสช. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กสช. และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของ กสช.
- (๒) รับค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือตามที่ กสช. กำหนด
- (๓) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อเสนอต่อ กสช.

(๔) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การคาดคะเนความต้องการใช้บริการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวนผู้ใช้บริการในพื้นที่ต่างๆ และข้อมูลอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของ กสช. รวมทั้งช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่ กสช. มอบหมาย

มาตรา ๓๔ ให้ กสช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน กสช. โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน กสช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ กสช. พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน กสช. รวมทั้งการให้ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น

(๓) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติงาน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง การสั่งพักงาน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ กสช. และพนักงานของสำนักงาน กสช. รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน กสช.

(๔) การรักษาการแทนและการปฏิบัติการแทนในตำแหน่งของเลขาธิการ กสช. และพนักงานของสำนักงาน กสช. รวมทั้งการรักษาการแทนในตำแหน่งเลขาธิการ กสช. ในกรณีที่เลขาธิการ กสช. พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔

(๕) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสช.

(๖) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้าง

(๗) การบริหารและจัดการงบประมาณ ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงาน กสช.

(๘) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสช.

มาตรา ๓๕ ให้สำนักงาน กสช. มีเลขาธิการ กสช. คนหนึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสช. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสช.

ในกิจการของสำนักงาน กสช. ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการ กสช. เป็นผู้แทนของสำนักงาน กสช. เพื่อการนี้เลขาธิการ กสช. จะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ กสช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๖ ให้ประธานกรรมการ โดยความเห็นชอบของ กสช. เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน เลขานุการ กสช.

เลขานุการ กสช. ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันแต่งตั้งและต้องไม่เคยเป็น เลขานุการ กทช. รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ รวมทั้งคุณสมบัติอื่น ตามที่ กสช. กำหนด

มาตรา ๓๗ เลขานุการ กสช. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา ๓๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๓๗ เลขานุการ กสช. พ้นจาก ตำแหน่งเมื่อ

(๑) ดาย

(๒) มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) ลาออก

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง

(๗) กสช. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา ๓๙ ให้เลขานุการ กสช. และพนักงานของสำนักงาน กสช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้เลขานุการ กสช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เลขานุการ กสช. และพนักงานของสำนักงาน กสช. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๔๐ รายได้ของสำนักงาน กสช. มีดังต่อไปนี้

(๑) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสช. และ สำนักงาน กสช.

(๒) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสช.

(๓) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กสช. ตามระเบียบที่ กสช. กำหนด เพื่อใช้ในการดำเนินงานของสำนักงาน กสช.

(๔) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

รายได้ของสำนักงาน กสช. ตาม (๑) เมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานของ กสช. และสำนักงาน กสช. ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๑ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ในกรณีรายได้ของสำนักงาน กสช. มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ กสช. และสำนักงาน กสช. รวมทั้งค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสมและไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่สำนักงาน กสช. เท่าจำนวนที่จำเป็น

มาตรา ๔๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่สำนักงาน กสช. ให้สำนักงาน กสช. เสนองบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณที่ขอความสนับสนุนต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของสำนักงาน กสช. ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน กสช. ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจขอให้เลขาธิการ กสช. เข้าชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๔๒ ให้สำนักงาน กสช. มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสช. ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กสช. กำหนด

ให้ทรัพย์สินของสำนักงาน กสช. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๔๓ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สำนักงาน กสช. ได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสำนักงาน กสช. หรือที่มีผู้บริจาคให้ ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน กสช.

มาตรา ๔๔ การบัญชีของสำนักงาน กสช. ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่ กสช. กำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงินการบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน กสช. ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้ กสช. ทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน กสช. ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขั้นตรงต่อ กสช. ตามระเบียบที่ กสช. กำหนด

มาตรา ๔๕ ให้สำนักงาน กสช. จัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชี ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินของสำนักงาน กสช. โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดแล้วทำบันทึกรายงานผลเสนอต่อ กสช. คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา

ให้สำนักงาน กสช. เป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

หมวด ๒

อัครกิจการโทรคมนาคม

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

มาตรา ๔๖ ให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า "กทช." ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

ให้เลขาธิการ กทช. เป็นเลขานุการ กทช.

มาตรา ๔๗ กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการโทรคมนาคม เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน หรือกิจการท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๔๘ กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

มาตรา ๔๙ ในการแต่งตั้งกรรมการให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ และผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว สถาบันละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

(๓) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรืออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นนิติบุคคล สมาคมละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

(๔) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมหรือใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ องค์กรละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

ให้สำนักงาน กทช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ
มาตรา ๕๐ ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔
มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒
มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับกับวิธีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการ การดำรงตำแหน่ง
การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. โดยอนุโลม

มาตรา ๕๑ ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(๒) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม

(๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตตาม (๓) และ (๔) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๖) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม

(๘) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม

(๙) จัดทำแผนเลขหมายโทรคมนาคมและอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้เลขหมายโทรคมนาคม

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้บริโภค

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

(๑๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองและการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๑๓) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม

(๑๔) กำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

(๑๕) ส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรด้านโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ

(๑๖) ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ อุตสาหกรรมโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

(๑๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน กทช.

(๑๘) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๒

(๑๙) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กทช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๒๐) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม

(๒๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทช.

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ กทช. มีอำนาจออกระเบียบ
ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใดๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓)
และ (๑๔) นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย
การประกอบกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๕๒ การกำหนดหลักเกณฑ์และการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และ
ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น ให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕
เป็นสำคัญ

ให้ กทช. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในกรณี กทช. จะลดหย่อน
หรือยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ขออนุญาตซึ่งแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ กทช. ว่าการดำเนินการของตน
เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมิได้แสวงหากำไรในทางธุรกิจก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กทช. กำหนด

ให้ กทช. จัดสรรค่าธรรมเนียมตามวรรคสองบางส่วนแก่องค์ทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคม
เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๖ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วย
การศึกษาแห่งชาติ

มาตรา ๕๓ ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นสิทธิ
เฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาตจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่กรณีจำเป็นและเหมาะสม กทช. อาจอนุญาต
เป็นหนังสือให้มีการโอนใบอนุญาตดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กทช. กำหนด

ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง
การให้ผู้อื่นร่วมใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาตให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. กำหนด

มาตรา ๕๔ การใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือตามกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมมิได้ประกอบกิจการซึ่งใช้
คลื่นความถี่นั้นภายในระยะเวลาที่ กทช. กำหนด หรือนำคลื่นความถี่ไปใช้ในกิจการนอกวัตถุประสงค์
หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการซึ่งใช้คลื่นความถี่ ให้ กทช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไข
ให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งถอนคืนการใช้คลื่นความถี่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. กำหนดหรือตามที่
กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๕ การประกอบกิจการโทรคมนาคมและการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม

ในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมิได้ประกอบกิจการภายในระยะเวลาที่ กทช. กำหนด หรือประกอบกิจการอื่นนอกจากกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือประกอบกิจการโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ออกโดย กทช. หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการ ให้ กทช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. กำหนด หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน กทช. เรียกว่า “กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างทั่วถึง การวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม และการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการโทรคมนาคม ประกอบด้วย

- (๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
 - (๒) ค่าธรรมเนียมที่ กทช. จัดสรรให้ตามมาตรา ๕๒
 - (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
 - (๔) ดอกผลและรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาด้านโทรคมนาคม
 - (๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน
- การบริหารกองทุนและการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กทช. กำหนด

ส่วนที่ ๒

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

มาตรา ๕๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กทช.” เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กทช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๕๔ ให้สำนักงาน กทช. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กทช. และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของ กทช.

(๒) รับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือตามที่ กทช. กำหนด

(๓) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมเพื่อเสนอต่อ กทช.

(๔) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม การคาดคะเนความต้องการใช้บริการโทรคมนาคม จำนวนผู้ใช้บริการในพื้นที่ต่างๆ และข้อมูลอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของ กทช. รวมทั้งช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่ กทช. มอบหมาย

มาตรา ๕๕ ให้นำความในมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับกับการบริหารงานของสำนักงาน กทช. การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของเลขาธิการ กทช. และการปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการ กทช. และพนักงานของสำนักงาน กทช. โดยอนุโลม

มาตรา ๖๐ รายได้ของสำนักงาน กทช. มีดังต่อไปนี้

(๑) รายได้หรือผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กทช. และสำนักงาน กทช.

(๒) รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กทช.

(๓) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กทช. ตามระเบียบที่ กทช. กำหนด เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสำนักงาน กทช.

(๔) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

รายได้ของสำนักงาน กทช. ตาม (๑) เมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงานของ กทช. และสำนักงาน กทช. ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม เงินที่จัดสรรเพื่อสมทบกองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๖ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ในกรณีรายได้ของสำนักงาน กทช. มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ กทช. และสำนักงาน กทช. รวมทั้งค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสมและไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่สำนักงาน กทช. เท่าจำนวนที่จำเป็น

มาตรา ๖๑ ให้นำความในมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ มาใช้บังคับกับการได้รับงบประมาณ การจัดการทรัพย์สิน การบัญชี การตรวจสอบและประเมินผลของสำนักงาน กทช. โดยอนุโลม

หมวด ๓
การบริหารคลื่นความถี่

มาตรา ๖๒ ให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นคณะกรรมการร่วม ทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่

ให้คณะกรรมการร่วมประชุมกันเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ
ให้เลขาธิการ กทช. เป็นเลขานุการคณะกรรมการร่วม

มาตรา ๖๓ ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(๒) จัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(๓) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการวิทยุโทรคมนาคม

(๔) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

(๖) วินิจฉัยผลการตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

(๗) ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(๘) ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพ

(๙) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๐) ดำเนินการในฐานะหน่วยงานด้านอำนาจการของรัฐบาลในกิจการสื่อสารระหว่างประเทศ กับองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศด้านการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใดๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖๔ ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับตารางกำหนดคลื่นความถี่ทั้งหมดที่ประเทศไทยสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ระหว่างประเทศ รายละเอียดเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานในด้านการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ให้คณะกรรมการร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และต้องปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการบริหารคลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความเป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปทุกระยะเวลา

ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ให้คณะกรรมการร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการที่ใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ และหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการร่วมกำหนด

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖๕ การประชุมของคณะกรรมการร่วม ต้องมีกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าไม่มีประธานกรรมการหรือประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

วิธีการประชุม การลงมติและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการร่วมหรือกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการร่วมกำหนด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม เว้นแต่ส่วนได้เสียนั้นเป็นส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติหรือกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการร่วมอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการด้านต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมเพื่อเสนอรายงานต่อคณะกรรมการร่วมหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการร่วมมอบหมาย

มาตรา ๖๖ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม ให้สำนักงาน กสช. และสำนักงาน กทช. มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลหรือร่วมดำเนินการตามที่คณะกรรมการร่วมร้องขอ

ให้สำนักงาน กทช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการร่วมอีกหน้าที่หนึ่งและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการร่วม
- (๒) ตรวจสอบและเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่
- (๓) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการวิทยุโทรคมนาคม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่วม
- (๔) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคลื่นความถี่และการใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และกิจการวิทยุโทรคมนาคม การคาดคะเนความต้องการใช้คลื่นความถี่และข้อมูลอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการร่วม รวมทั้งช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว
- (๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการร่วมมอบหมาย

มาตรา ๖๗ เมื่อได้มีการวินิจฉัยผลการตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่แล้วพบว่ามีการใช้คลื่นความถี่ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการรบกวนซึ่งกันและกัน หรือนำคลื่นความถี่ไปใช้ในกิจการนอกวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต ให้คณะกรรมการร่วมแจ้งให้ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา ๖๘ ให้นำความในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมโดยอนุโลม

มาตรา ๖๕ ให้กรรมการได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมรายครั้งเฉพาะครั้งที่มาประชุมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของกรรมการและอนุกรรมการตามมาตรา ๖๔ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนด

หมวด ๔

การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงาน

มาตรา ๗๐ เพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของสำนักงาน กสช. และเลขาธิการ กสช. หรือสำนักงาน กทช. และเลขาธิการ กทช. แล้วแต่กรณี ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสช. หรือคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กทช. แล้วแต่กรณี ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสี่คน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมิใช่กรรมการ เลขาธิการ กสช. เลขาธิการ กทช. พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน กสช. หรือพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน กทช. แล้วแต่กรณี รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี กำหนด

ให้กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้

วิธีการประชุมและการลงมติให้เป็นไปตามระเบียบที่ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี กำหนด
ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามที่ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี กำหนด

มาตรา ๗๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๗๐ วรรคสอง กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗๐

(๗) กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา ๗๒ ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของสำนักงาน กสช. และเลขาธิการ กสช. หรือสำนักงาน กทช. และเลขาธิการ กทช. แล้วแต่กรณี โดยรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน กสช. หรือสำนักงาน กทช. แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการประเมินผลงาน

(๒) รายงานผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลต่อ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี ทุกหกเดือน

(๓) ประมวลผลการประเมินและจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี

หมวด ๕

ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

มาตรา ๗๓ ในกรณีที่จะต้องมีการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม หรือการอื่นที่เกี่ยวข้อง กสช. กทช. สำนักงาน กสช. และสำนักงาน กทช. มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลหรือร่วมดำเนินการภายใต้นโยบายของรัฐบาล

ให้สำนักงาน กสช. และสำนักงาน กทช. ทำหน้าที่ดูแลการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมระหว่างประเทศตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการร่วม กำหนด

มาตรา ๗๔ ให้ กสช. กทช. และคณะกรรมการร่วม จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ในด้านการบริหารคลื่นความถี่ กิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม แล้วแต่กรณี ซึ่งต้องแสดงรายละเอียดแผนงานและผลการปฏิบัติงาน รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม แล้วแต่กรณี และแผนการดำเนินงานในระยะต่อไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาภายในสามเดือน นับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน

นายกรัฐมนตรี สถาปนาราชฎ และวุฒิสภา อาจขอให้กรรมการหรือเลขาธิการ กสช. หรือเลขาธิการ กทช. แล้วแต่กรณี ชี้แจงการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นหนังสือหรือขอให้มาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๗๕ ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๗๖ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีหน้าที่แจ้งรายละเอียดคลื่นความถี่ที่ได้รับจัดสรรและรายละเอียดการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่นั้นตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี กำหนด

ให้กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข และหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่มีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแล หรือการควบคุมการประกอบกิจการ จัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับคลื่นความถี่และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้แก่ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี กำหนด

มาตรา ๗๗ บทบัญญัติมาตรา ๗๘ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ

มาตรา ๗๘ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของส่วนราชการและนิติบุคคลอื่นใดที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาจากส่วนราชการหรือนิติบุคคลดังกล่าว ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กสช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กสช. กำหนด

การประกอบกิจการวิทยุคมนาคมของส่วนราชการหรือนิติบุคคลอื่นใดที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาของส่วนราชการหรือนิติบุคคลอื่นใด ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กทช. กำหนด

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และนิติบุคคลอื่น รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยหรือนิติบุคคลดังกล่าว ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กทช. กำหนด

มาตรา ๑๕ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม การใช้อำนาจหน้าที่ของ กสช. ตามมาตรา ๒๓ วรรคสี่ หรือของ กทช. ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ ถ้ามิได้มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือในกฎหมายอื่น ให้ กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำหนดข้อบังคับเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับของ กสช. หรือ กทช. ตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๖ ในวาระเริ่มแรกการคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาต และการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗ แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้

มาตรา ๑๗ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสช. กทช. หรือ คณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้ ในวาระเริ่มแรก กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี

อาจขอให้นายกรัฐมนตรามีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด มาช่วยปฏิบัติงานของ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี เป็นการชั่วคราวได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งให้ยังคงอยู่ในสังกัดเดิม แต่ให้ปฏิบัติงานขึ้นตรงกับประธานกรรมการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี กำหนด

มาตรา ๘๒ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ และงบประมาณของกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ไปเป็นของสำนักงาน กทช. เว้นแต่กิจการไปรษณีย์และเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ให้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม

สิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุและสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย

มาตรา ๘๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๘๔ ให้ข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๘๑ เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม และให้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน กทช. โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม

ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน กทช. ตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงาน กทช. แต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้

มาตรา ๘๔ ข้าราชการและลูกจ้างตามมาตรา ๘๓ ซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน กทช. ให้ใช้สิทธิแจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในหกสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดตามมาตรา ๘๑ สำหรับผู้ไม่ได้แจ้งความจำนงภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดในสำนักงาน กทช. ให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้าง คุณสมบัติและอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่ กทช. กำหนด

ให้ออนเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ปลัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงคมนาคม ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง ของสำนักงาน กทช. ตามวรรคสองไปเป็นของสำนักงาน กทช. นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๖๖ นี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะเลิก หรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การบรรจุและแต่งตั้งลูกจ้างตามมาตรา ๖๖ นี้ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการ ยุบตำแหน่งหรือทางราชการเลิกจ้างโดยไม่มี ความผิด และให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

มาตรา ๘๕ ให้ออนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และงบประมาณของ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวกับกองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงาน กทช. เว้นแต่ เงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ให้ออนไปเป็นของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๘๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๘๗ ให้ข้าราชการและลูกจ้างของกองงานคณะกรรมการ กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดำรง ตำแหน่งอยู่ในวันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๘๗ เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างในกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี และให้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน กทช. โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน กทช. ตามวรรคหนึ่ง ได้รับเงินเดือนหรือ ค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้บรรจุและ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงาน กทช. แต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือน หรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้

มาตรา ๘๗ ข้าราชการหรือลูกจ้างตามมาตรา ๘๖ ซึ่งสมัครใจเปลี่ยนไปเป็นพนักงานหรือ ลูกจ้างของสำนักงาน กทช. ให้ใช้สิทธิแจ้งความจำนงเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาภายในหกสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๘๗ สำหรับผู้ไม่ได้แจ้งความจำนงภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งใดในสำนักงาน กทช. ให้เป็นไปตามอัตราค่าจ้าง คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามที่ กทช. กำหนด

ให้ออนเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของข้าราชการและลูกจ้างของกองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน กสช. ตามวรรคสอง ไปเป็นของสำนักงาน กสช. นับแต่วันที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง

ให้นำความในมาตรา ๘๔ วรรคสี่และวรรคห้ามาใช้บังคับกับกรณีการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการหรือลูกจ้างของกองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน กสช. โดยอนุโลม

มาตรา ๘๘ ในวาระเริ่มแรกก่อนที่สำนักงาน กสช. หรือสำนักงาน กทช. จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ให้ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี จัดทำแผนดำเนินการของตน และการบริหารกิจการของสำนักงาน กสช. หรือสำนักงาน กทช. แล้วแต่กรณี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอรับการอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนดังกล่าว

ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่การดำเนินการตามแผนที่ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วม แล้วแต่กรณี เสนอตามความจำเป็น

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่นๆ รวมทั้งการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่และวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ประวัติผู้เขียน

นายจุลวัชร พิณผล เกิดวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2504 ที่ตำบลคมบาง อำเภอมะนัง จังหวัดจันทบุรี สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2528 แล้วศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ที่มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อปีการศึกษา 2538

ปัจจุบันทำงานตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ บริษัท เซ็นทรัลลอร์วี่ แอนด์ คอนซัลแตนท์ จำกัด

