

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการสื่อสารโทรคมนาคมจากการที่องค์กรของรัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมในลักษณะที่ผูกขาดไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการโดยเสรีในรูปของธุรกิจโทรคมนาคม ในการนี้รัฐจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการ (operator) ไปเป็นผู้กำกับดูแล (regulator) แทน

ประเทศไทยมีความตื่นตัวในเรื่องนโยบายโทรคมนาคมมากขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากกิจการโทรคมนาคมประเภทต่างๆ ที่ภาคเอกชนได้เข้ามาร่วมการงานหรือร่วมลงทุนกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นหลายโครงการ ในช่วงเวลาดังกล่าว การที่ประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายด้านโทรคมนาคมเปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ก็เนื่องจากความจำเป็นหลายประการ ทั้งแรงผลักดันจากเวทีระหว่างประเทศ และความจำเป็นภายในประเทศเอง โดยเฉพาะความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่มีความจำเป็นต่ออาศัยระบบการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยเพื่อสร้างความได้เปรียบในตลาดการแข่งขัน กิจกรรมทางเศรษฐกิจแทบทุกกิจกรรมจำเป็นต้องอาศัยการติดต่อสื่อสาร ซึ่งระบบการสื่อสารโทรคมนาคมสามารถตอบสนองกิจกรรมเหล่านั้นได้เป็นอย่างดีเนื่องจากการติดต่อสื่อสารโดยโทรคมนาคมจะมีความสะดวกรวดเร็วกว่าการติดต่อสื่อสารโดยวิธีอื่น ดังนั้นรัฐบาลในสมัยที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2535 จึงมีนโยบายประการหนึ่งที่จะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการนี้จึงต้องมีการพัฒนาข่ายการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศให้ทั่วถึงและทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้เพื่อเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว<sup>1</sup>

เนื่องจากระบบกฎหมายการให้บริการโทรคมนาคมของประเทศไทยมีข้อจำกัดที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาดในการให้บริการโทรคมนาคมแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในสถานะที่ประเทศไทยกำลังมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเช่นนี้ย่อมพบกับอุปสรรคในการพัฒนากิจการ

<sup>1</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย วันที่ 21 ตุลาคม 2535, หน้า 21-23. (อัคราเนนา)

โทรคมนาคมหากจะยังคงให้ภาครัฐเป็นผู้ผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานรัฐมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความคล่องตัวในการบริหารงาน การสรรหานักกลาง หรือการระดมเงินทุน เป็นต้น ซึ่งการให้บริการโทรคมนาคมที่ถูกผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐเช่นนี้ มักจะนำมาซึ่งการขาดแคลนเงินทุนและข้อจำกัดด้านการกู้ยืมเงินตราต่างประเทศ<sup>2</sup> แนวทางหนึ่งที่รัฐบาลได้นำมาใช้เพื่อการพัฒนากิจการโทรคมนาคมก็คือการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนในกิจการโทรคมนาคมต่างๆ ที่เป็นอำนาจสิทธิขาดของรัฐ โดยอาศัยการตีความกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม<sup>3</sup> ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ภาครัฐได้มาก ทั้งนี้เนื่องจากภาคเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนในโครงการทั้งหมด ในรูปของสัญญา Build Transfer Operate (BTO) หรือสัญญา Build Operate Transfer (BOT) นอกจากนี้ภาคเอกชนยังมีความได้เปรียบภาครัฐในแง่ของความคล่องตัวในการบริหารการดำเนินงาน การระดมเงินทุน ดังจะเห็นได้จากบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนกับภาครัฐในการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันเป็นบริษัทที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเกือบทั้งสิ้น บริษัทเหล่านี้สามารถที่จะระดมเงินทุนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อนำมาใช้

<sup>2</sup> ศุภวัฒน์ มิ่งประเสริฐ, “แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกำกับการให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 276.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การโทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง

ฯลฯ

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

มาตรา 10 ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

(6) ร่วมการงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ

ลงทุนในการให้บริการได้โดยมิต้องเสียดอกเบี้ยนอกเหนือจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศ<sup>4</sup> นอกจากความคล่องตัวในการดำเนินงานและความสามารถในการระดมเงินทุนแล้ว ภาคเอกชนยังมีความได้เปรียบกว่าภาครัฐในการสรรหาบุคลากรเพื่อเข้ามาปฏิบัติงาน โดยการจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่า การที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐ ภาคเอกชนจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากค่าบริการเป็นการตอบแทน อย่างไรก็ตามการดำเนินการเช่นนี้เป็นเพียงการแบ่งเบาภาระให้แก่ภาครัฐในการให้บริการโทรคมนาคมเท่านั้นเอง การดำเนินการนี้แม้จะทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการโทรคมนาคมมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อการประกอบธุรกิจในการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง ระบบกฎหมายโทรคมนาคมยังคงเป็นเช่นเดิมที่ไม่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการแข่งขันการให้บริการอย่างเสรีในรูปของธุรกิจโทรคมนาคม ดังนั้นหากประเทศไทยต้องการพัฒนากิจการโทรคมนาคมให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นเพื่อรองรับกับการเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านโทรคมนาคมจากที่เป็นอยู่ไปสู่การเปิดการแข่งขันการให้บริการโดยเสรีในรูปของธุรกิจโทรคมนาคม ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวนี้

แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลเพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายด้านโทรคมนาคมของประเทศไปสู่การเปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการโทรคมนาคมอย่างเสรีเริ่มปรากฏเห็นชัดในสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2535 โดยมีนายวิจิตร สุรพงษ์ชัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม เพื่อกำหนดกรอบการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศอย่างเป็นระบบ โดยแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมที่จัดทำขึ้นนี้มีนโยบายหลัก 3 ประการ คือ

1. นโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแล และองค์กรระดับบริการ
2. นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคม
3. นโยบายการแปรรูปองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน

<sup>4</sup> คณะกรรมการการศึกษาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน วุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมการการศึกษาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานวุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศกับกฎหมายโทรคมนาคมในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพมหานคร: กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539), หน้า 105.

นโยบายดังกล่าวเป็นการแก้ไขจุดอ่อนในการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมในปัจจุบันของประเทศไทย โดยที่จุดอ่อนประการหนึ่งคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมยังไม่มี ความชัดเจนและเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เพราะองค์กรของรัฐทำหน้าที่ทั้งการกำกับดูแลและการให้บริการประชาชน โดยทั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมในขณะเดียวกันก็ยังทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรคมนาคม นอกจากนี้องค์กรทั้งสองยังต้องทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลในบริการต่างๆ ที่มีการร่วมการทำงานหรือร่วมลงทุนกับเอกชนด้วย นอกจากนี้ปัญหาเรื่องการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับโทรคมนาคมแล้ว รัฐบาลยังขาดนโยบายด้านกิจการโทรคมนาคมที่ชัดเจนและมีเอกภาพ โดยเพิ่งจะมีนโยบายโทรคมนาคมที่ชัดเจนในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมขึ้น นอกจากนี้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ จึงขาดความคล่องตัวในด้านการบริหารและการจัดการ เพราะติดขัดด้วยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับด้านการเงิน การบุคคล และการบริหารอื่นๆ สิ่งต่างๆ ที่กล่าวมานี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมจึงได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรด้านโทรคมนาคมให้มีความชัดเจนขึ้น ดังนี้

1. การกิจระดับนโยบายโทรคมนาคมของประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคม
2. การกิจระดับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นใหม่
3. การกิจระดับการปฏิบัติการหรือให้บริการโทรคมนาคม ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้จะแปรรูปเป็นบริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนต่อไป) และบริษัทเอกชนอื่นๆ
4. การบริหารความถี่คลื่นวิทยุ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข และให้กรมไปรษณีย์โทรเลขคงสถานะเดิมต่อไป

5. การกึ่งในการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโทรคมนาคมให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามความสำคัญ ลักษณะ และประเภทของบริการ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น รัฐบาลในสมัยต่อมาซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม โดยมีนายสมบัติ อุทัยสาภ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ แต่แผนแม่บทฯ ฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ทันผ่านเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลในสมัยต่อมาซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้มีการพิจารณาทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมอีกครั้งหนึ่ง โดยมีนายดิเรก เจริญผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาทบทวน โดยในการพิจารณาทบทวนแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมครั้งนี้ ได้มีการจัดสัมมนาเชิงประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2540 ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์มาประกอบการพิจารณาและปรับปรุงแผนแม่บทฯ ฉบับนี้ และได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

แผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคมฉบับนี้ กำหนดกรอบในการพัฒนากิจการโทรคมนาคมของประเทศอย่างเป็นระบบ โดยมีนโยบายหลักในการพัฒนากิจการโทรคมนาคม คือ

1. นโยบายการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมโดยยกเลิกการผูกขาดของรัฐ
2. นโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
3. นโยบายการแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแล และองค์กรให้บริการให้ชัดเจน สำหรับการประกอบธุรกิจโทรคมนาคมแข่งขันเสรี
4. นโยบายการแปรสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย
5. นโยบายการแยกกิจการไปรษณีย์ออกจากกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย
6. นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภค
7. นโยบายการค้นคว้าวิจัย และพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคม (อุตสาหกรรมการผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมและสารสนเทศ)

8. นโยบายการพัฒนาบุคลากรด้านโทรคมนาคม
9. นโยบายการรองรับเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และพหุสื่อ
10. นโยบายการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการ โทรคมนาคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง
11. นโยบายการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการสำหรับการแข่งขันเสรี
12. นโยบายการพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการโทรคมนาคมในภูมิภาค สำหรับขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและขร่างกฎหมายเพื่อเตรียมการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมนั้น ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ... โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 ซึ่งให้สิทธิแก่รัฐในการเป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมซึ่งมีลักษณะผูกขาด โดยร่างกฎหมายใหม่นี้กำหนดให้ยกเลิกอำนาจสิทธิขาดของรัฐในการเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมได้ นอกจากนี้ยังได้ขร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. ... เพื่อเตรียมการจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติให้เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมแทนองค์กรเดิมที่อยู่กระจัดกระจายตามหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน โดยปัจจุบันนี้ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามแผนแม่บทการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) และสำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติขึ้นเพื่อเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม ซึ่งในการจัดตั้งองค์กรกลางทางด้านโทรคมนาคมของประเทศไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมของประเทศ เพราะเมื่อมีการเปิดเสรีธุรกิจโทรคมนาคมแล้ว องค์กรนี้จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมแทนองค์กรเดิม คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติจะเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายด้าน โทรคมนาคมที่กระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำหนด ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ให้บริการโทรคมนาคม กำหนดกรอบอัตราค่าบริการที่เหมาะสม คุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนากิจการ โทรคมนาคมของประเทศไทยมาก ดังนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติจะต้องมีความเป็นกลาง (neutrality) ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติจะต้องมีความเป็น

อิสระ (independent) จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ พ.ศ. ... ที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติยังไม่มีวามสอดคล้องกับแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระ

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติฉบับที่กล่าวถึงนี้อาจต้องถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม<sup>5</sup> ดังนั้นการดำเนินการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกี่องค์กรทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นจึงอาจจะจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียวเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรืออาจจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแยกตามประเภทของกิจการที่กำกับดูแล ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไป

## 8.2 ข้อเสนอแนะ

กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ใช้วงเงินลงทุนสูง และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างมหาศาล ในการดำเนินการประมูลโครงการที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมจึงมักจะมีข่าวความ

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม



ไม่ชอบมาพากลอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่นการดำเนินการคัดเลือกผู้ให้บริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ที่มีข่าวความไม่โปร่งใสในการคัดเลือกเพราะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่บริษัทหนึ่ง จึงทำให้รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน ต้องแยกโครงการดังกล่าวออกเป็นสองส่วน คือเขตนครหลวง 2 ล้านเลขหมาย และเขตภูมิภาค 1 ล้านเลขหมายแล้วมีการประมูลใหม่ เป็นต้น กิจการโทรคมนาคมมักจะถูกอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงอยู่เสมอ เนื่องจากมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับมากมาย เมื่อพิจารณาถึงผู้ให้บริการโทรคมนาคมในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง หรือมีเจ้านั้นก็เป็นผู้มีตำแหน่งในทางการเมืองเลยทีเดียว ดังนั้นในระบบการให้บริการโทรคมนาคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่องค์กรของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมโดยมีการร่วมการทำงานกับภาคเอกชนจึงมักถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมือง ส่งผลให้ผลประโยชน์ของรัฐที่ควรจะได้ตกอยู่กับภาคเอกชนที่เป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ให้บริการ โทรคมนาคมถูกแทรกแซงการดำเนินงานจนในบางครั้งทำให้รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการ โทรคมนาคมขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐวิสาหกิจมีผู้บังคับบัญชาหลายคนซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องอยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม แม้ในบางครั้งจะไม่มีคำสั่งเช่นนั้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโทรคมนาคมในอนาคตอาจจะค่อยๆ หดหายไปเนื่องจาก รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะต้องมีการแปรสภาพกลายเป็นองค์กรเอกชนในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นสิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นซึ่งเป็นองค์กรของรัฐจะถูกแทรกแซงการดำเนินงานหรือไม่

ดังนั้น เมื่อจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติเพื่อให้เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคมจึงควรที่จะต้องพิจารณาถึงปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองต่อกิจการโทรคมนาคมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องลดปัญหาการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติให้ได้ สิ่งที่จะทำให้คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมควรจะใช้อำนาจต่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติได้น้อยที่สุด กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะไม่สามารถสั่งการให้คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นดุลยพินิจเฉพาะของตนได้ ดังนั้นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการ



การสื่อสารแห่งชาติจะต้องกำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกับคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติมีลักษณะที่เป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานเท่านั้น รัฐมนตรีจะต้องไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติที่กำลังจะจัดตั้งขึ้นมาควรที่จะมีรูปแบบเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (independent regulatory agency) ที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยปราศจากอำนาจการบังคับบัญชาของผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด การปลดคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือรายบุคคลมีอาจทำได้เว้นแต่จะเป็นการออกตามวาระ การตาย ลาออก เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของรัฐสภาให้ออกเพราะเหตุบกพร่องในหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ โดยมีรูปแบบเป็นองค์กรแบบองค์คณะที่ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคมที่รัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ซึ่งได้แก่

1. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านโทรคมนาคม
2. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย
3. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินและบัญชี
4. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์
5. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหาร
6. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิศวกรรมศาสตร์
7. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคมศาสตร์

นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งราชการที่เป็นผู้สะท้อนผลประโยชน์ของรัฐที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ ปลัดกระทรวงคมนาคม และอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ ควรมีวาระ 5 ปี เป็นอย่างน้อย และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว นอกจากนี้ควรกำหนดหลักการให้มีการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลื่อมกันทุกปีเพื่อให้คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ ควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว โดยให้มีเลขาธิการคณะกรรมการ

การสื่อสารแห่งชาติเป็นผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมีกระบวนการคัดเลือกเช่นเดียวกับคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติควรมีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ คือ 5 ปี เป็นอย่างน้อย สำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติควรมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้เป็นของตนเอง และเมื่อหักค่าใช้จ่ายต่างๆ แล้วจะต้องนำส่งรายได้ให้แก่รัฐ

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติควรต้องมีระบบบัญชี และจัดให้มีการสอบบัญชีเป็นประจำเพื่อเป็นการควบคุมดูแลในเรื่องการใช้จ่ายเงินของสำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ โดยกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติควรเป็นผู้จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติและเอกสารรายงานดังกล่าวจะต้องสามารถเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบได้ด้วย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย