

รายงานที่ ๗๘๕/๒๕๕๘ เรื่อง ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีกล่าวอ้างว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘๔ วรรคสาม กระทบสิทธิมนุษยชน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

● ประเด็นคำร้อง

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า มาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กระทบต่อสิทธิมนุษยชน และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องนำส่งรายได้ให้แก่ กสทช.) จึงส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงิน การลงทุน รวมถึงพนักงานของบริษัทฯ ที่จะไม่ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ได้เท่าเดิม กระทบต่อการอนุญาตหรือสัญญาให้สัมปทานที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. เกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

● ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องยังไม่มีข้อยุติในหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายมีกระทรวงการคลังกำหนดให้รัฐวิสาหกิจหักค่าใช้จ่ายได้ก่อนนำส่งรายได้ และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังไม่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน จึงเห็นว่ายังไม่มีผลการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินและสถานะของพนักงานอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด และมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา ๘๔ วรรคสาม ตราขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการส่งผลตอบแทนจากรายได้ค่าสัมปทานของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัญญาสัมปทานเป็นระบบใบอนุญาต อันไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนถึงการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ (๑) และเนื่องจากสถานะของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งดังกล่าวเป็นเพียงผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเช่นเดียวกับผู้รับสัมปทานรายอื่น แม้ต่อไป กสทช. จะทำหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการส่งผลตอบแทนจากรายได้ค่าสัมปทานของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานเป็นระบบใบอนุญาต ก็ไม่มี

ลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำร้องนี้มีประเด็นเกี่ยวข้องกับคำร้องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยวินิจฉัยไปแล้ว จึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี ดังนี้

● ข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมทั้งสองแห่ง คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) จะเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (ตลท.) เพื่อระดมทุนไปใช้หมุนเวียนในการดำเนินงาน ควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการนำส่งรายได้จากสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมอันเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นรายได้ของรัฐ โดยมีให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ของรัฐและขณะเดียวกันต้องรักษาสิทธิของเอกชนผู้ลงทุนด้วย

(๒) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการนำส่งรายได้ ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ อาจส่งผลกระทบต่อสถานะและสภาพคล่องทางการเงินของรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมทั้งสองแห่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๑๑๖ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังได้กำหนดให้บริษัทมหาชนจะต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของกำไรสุทธิหักด้วยยอดเงินขาดทุนสะสมยกมา (ถ้ามี) จนกว่าทุนสำรองจะมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุนจดทะเบียน เพื่อรักษาฐานะทางการเงินของบริษัทให้มีความมั่นคง คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรหาแนวทางในการปรับโครงสร้างธุรกิจการหารายได้ และพิจารณางบประมาณด้านการลงทุนของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในอนาคต เพื่อรองรับการดำเนินงานภายหลังสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง และกรณีขาดรายได้จากการสัมปทาน รวมทั้งควรมีมาตรการรองรับสิทธิประโยชน์ เงินเดือน และความมั่นคงในการประกอบอาชีพของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในกรณีรายได้จากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจภายหลังเปลี่ยนแปลงวิธีการนำส่งรายได้ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่เพียงพอ

(๓) ค่าใช้จ่ายที่รัฐวิสาหกิจสามารถหักได้ก่อนนำส่งรายได้ให้แก่ กสทช. เพื่อให้ กสทช. นำส่งเงินจำนวนดังกล่าวเป็นรายได้แผ่นดิน ตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายที่บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สามารถหักได้ ก่อนนำส่งรายได้ให้แก่ กสทช. เพื่อให้ กสทช. นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินของกระทรวงการคลังนั้น กระทรวงการคลังควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงจากสัญญาอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา เช่น ค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำชี้ขาด

ถึงที่สุดของศาลหรืออนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ
ด้านโทรคมนาคมทั้งสองแห่ง

(๔) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแล ควรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ
จากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม คุ้มครองสิทธิถึงความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคล
ในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในการ
เข้าถึงและการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะสิทธิของผู้ใช้บริการที่ได้รับการ
รับรองโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ อาทิ ราคาค่าธรรมเนียมและ
ค่าบริการที่ต้องมีวิธีการคำนวณที่ชัดเจน เป็นอัตราที่ยุติธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการ และ
ควบคุมมิให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการใดที่นอกเหนือหรือเกินอัตราขั้นสูงตามที่
หน่วยงานกำกับดูแลกำหนด หรือกำกับดูแลมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เงื่อนไขการ
อนุญาต สัญญาการให้บริการ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานการบริการที่ดี

● ผลดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานผลการพิจารณาคำ
ร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอมติในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
และมอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นหน่วยงานรับไปพิจารณา ร่วมกับ
กระทรวงการคลัง สำนักงานปรมาณู และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวและสรุปผล
การพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ รับทราบผลการดำเนินการตาม
รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอมติในการปรับปรุงกฎหมายของกระทรวง
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า รัฐบาลยังไม่มีแผนที่จะนำรัฐวิสาหกิจ
ทั้งสองแห่งเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งหากในอนาคตรัฐบาลมีนโยบายก็เห็นควรพิจารณา
กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.)
การหักค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๘๔ วรรคสาม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังที่กฎหมายกำหนดไว้
อีกทั้งได้แจ้งให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองเร่งดำเนินการเพื่อใช้สิทธิตามกฎหมายก่อนถึงกำหนดสิ้นสุดสัญญาแล้ว
ขณะนี้กระทรวงเทคโนโลยีฯ อยู่ระหว่างรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน
ประเด็นแนวทางการพัฒนา Digital Economy ของประเทศไทย เพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์และจะได้
จัดทำเป็นแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมต่อไป และ กสทช. แจ้งว่า ได้กำกับดูแลในเรื่องอัตรา
ค่าธรรมเนียมและกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว และจะนำ
ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนต่อไป