

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ : ศึกษากรณีองค์กรกำกับ
ดูแลกิจการโทรคมนาคม
ชื่อผู้เขียน : นายสมชาย คงสว่าง
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา : 2542

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รองศาสตราจารย์สุมาลี วงษ์วิจิต ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์พูนศักดิ์ วรรณพงษ์
3. อาจารย์พิชัย ว่องศรี

รายงานวิทยานิพนธ์นี้ทำขึ้นเพื่อเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดยการตั้งปัญหาในการทำวิจัยไว้ว่า เมื่อประเทศไทยจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 เพื่อให้เป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะขึ้นนั้น ประเทศไทยควรจะกำหนดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรฯ อย่างไรให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายมหาชน เพื่อตอบปัญหาในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงหลักการและแนวคิดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักกฎหมายมหาชน ทั้งที่เป็นหลักการของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์ รวมทั้งศึกษาถึงสาเหตุและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรฯ จากนั้นได้ศึกษาถึงประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอยู่ในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ทราบว่างค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทั้งหลายที่มีอยู่นั้น มีหลักการและแนวคิดรวมทั้งรูปแบบโครงสร้างขององค์กรฯ อย่างไร

นอกจากนั้นผู้วิจัยยังได้ศึกษาถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย และศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลโดยการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนากิจการโทร

คมนาคมและการออกกฎหมาย ทั้งนี้ได้เน้นศึกษาถึงประเด็นเรื่องการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เพื่อทำการวิเคราะห์ว่าองค์กรฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดของกฎหมายมหาชน และสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 หรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาวิจัยพบว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นองค์กรในทางบริหารรูปแบบใหม่ที่รัฐบาลไทยกำหนดให้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยความตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 40 โดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมก็ยังไม่ปรากฏผลแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการจัดตั้งองค์กรฯ นี้ อยู่ในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรฯ อยู่ และยังมีข้อถกเถียงในประเด็นปัญหาสำคัญเรื่อง ที่มา และอำนาจหน้าที่ขององค์กรฯ รวมทั้งรูปแบบขององค์กรฯ และคณะกรรมการขององค์กรฯ นอกจากนี้ยังปัญหาเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรในการปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมก็ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่

นอกจากนั้น การศึกษาวิจัยยังพบว่า ปัญหาและอุปสรรคประการสำคัญของการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามหลักการของรัฐธรรมนูญและตามหลักกฎหมายมหาชน เพื่อให้เป็นองค์กรฯ ที่มีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากปัจจัยสำคัญเรื่อง "ความตั้งใจจริงทางการเมือง" ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในอันที่จะทำให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้วิเคราะห์ถึงสารบัญญัติใน "ร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ." แล้ว ก็เห็นได้ว่า ยังคงมีข้อกำหนดถึงเรื่องคณะกรรมการขององค์กรฯ ที่ยังไม่โปร่งใส และยังไม่ให้ความสำคัญเป็นอิสระของคณะกรรมการฯ อย่างแท้จริง ซึ่งอาจทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถรับผิดชอบกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ผลของการวิจัยให้ข้อเสนอแนะว่าเพื่อให้องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง รัฐบาลควรกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ในการเป็นองค์กรฯ ที่มีคณะกรรมการฯ ในจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้มาจากการเสนอของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งสรรหาจากผู้มีความรู้ความชำนาญ

ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ การจัดการ การบริหาร และกฎหมายด้านโทรคมนาคม และให้คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาแต่งตั้ง

และเพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการในองค์กรเป็นไปโดยอิสระปลอดจากการเมือง รัฐบาลควรกำหนดให้คณะกรรมการฯ ขององค์กรทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้อนุญาตให้บริการโทรคมนาคม รวมทั้งการพิจารณากลับการอนุญาต การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค การกำหนดกรอบอัตราค่าธรรมเนียมและบริการ รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ควรให้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้มีหน้าที่เพื่อกำหนดนโยบายหลักโดยทั่วไป โดยไม่ให้เข้าก้าวก่ายและมีอำนาจสั่งการในงานหน้าที่ของคณะกรรมการฯ นอกจากนั้นก็ควรกำหนดให้มีการคานอำนาจกันระหว่างคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการขององค์กรฯ ด้วย ประการสำคัญที่สุดก็คือต้องมีข้อกำหนดและเตรียมการให้มีการจัดตั้งกองทุนเป็นเงินทุนประเดิมจำนวนหนึ่งให้แก่องค์กรฯ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรฯ เป็นไปอย่างราบรื่นปราศจากอุปสรรคด้านงบประมาณ

ผู้วิจัยยังให้ข้อสรุปประการสุดท้ายไว้ว่า ในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการดำเนินการวางกฎเกณฑ์กฎระเบียบเกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและส่งเสริมนโยบายเสรีนั้น รัฐบาลควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการออกกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยยึดหลัก "ธรรมรัฐแห่งชาติ"