

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ภายหลังจากผลการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ซึ่งเป็นการยกสถานะของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าจากสถานะความตกลงขึ้นเป็นองค์การระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลกจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจากรัฐสมาชิก องค์การการค้าโลกจะทำหน้าที่ควบคุมระบบการค้าของโลกให้มีความเป็นเสรีมากขึ้นทั้งในแง่ของการเปิดตลาดและการลดอุปสรรคข้อกีดกันทางการค้า การเจรจาการค้าหลายรอบอุรุกวัยยังทำให้กลไกการทำงานของระบบความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีผลขยายความตกลงทางการค้าให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าบริการ ซึ่งความตกลงที่วางกรอบของหลักการและกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ คือ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) เป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้าย (Final Act) อันเป็นผลมาจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. กรอบความตกลง หรือตัวความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการเอง ที่กำหนดพันธกรณีหลักที่รัฐสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องถือปฏิบัติ
2. ภาคผนวก ระบุสถานการณ์ของบริการบางสาขาที่ต้องมีข้อกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบการตกลง
3. ตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ที่เปิดตลาดบริการสาขาต่าง ๆ ของตนให้กับรัฐสมาชิกอื่น

กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนั้น แบ่งออกเป็น 6 หมวด คือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยขอบเขตและคำนิยาม หมวดที่ 2 ว่าด้วยพันธกรณีและกฎระเบียบทั่วไป  
 หมวดที่ 3 ว่าด้วยข้อผูกพันเฉพาะ หมวดที่ 4 ว่าด้วยการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ  
 หมวดที่ 5 เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยสถาบัน และหมวดที่ 6 ว่าด้วยบทบัญญัติสุดท้าย

พันธกรณีและกฎระเบียบทั่วไปนี้เป็นพันธกรณีที่รัฐสมาชิกองค์การการค้าโลก  
 ทุกประเทศต้องถือปฏิบัติ หลักที่สำคัญได้แก่ หลักประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง  
 หมายถึงการที่รัฐสมาชิกต้องให้การปฏิบัติต่อบริการและผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกทุกประเทศ  
 โดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักความโปร่งใสมีความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดความกระจ่างแจ้งเกี่ยวกับ  
 เนื้อหาสาระทางกฎหมาย และแนวทางดำเนินการในทางบริหารภายในประเทศที่ใช้บังคับแก่  
 การค้าบริการ หลักการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเป็นหลักการเปิดเสรีทางการค้าบริการโดย  
 กำหนดว่าบทบัญญัติของความตกลงในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ จะต้องไม่มีบทบัญญัติใน  
 ลักษณะที่เป็นการขัดขวางหรือเลือกปฏิบัติต่อรัฐสมาชิกอื่นๆ หลักข้อบังคับภายในประเทศ  
 ได้ให้อำนาจรัฐสมาชิกในการออกกฎหมายภายในดินแดนของตน เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมาย  
 และนโยบายของชาติภายใต้เงื่อนไขว่าการออกกฎหมายภายในจะต้องกระทำอย่างมี  
 หลักเกณฑ์และไม่ลำเอียง

ข้อผูกพันเฉพาะนั้นเป็นข้อเสนอของรัฐสมาชิกในการที่จะเข้าผูกพันในเรื่องของ  
 หลักการเข้าสู่ตลาดโดยกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติต่อบริการและผู้ให้บริการของ  
 รัฐสมาชิกอื่นไม่ด้อยไปกว่าที่กำหนดในข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในตารางข้อผูกพัน  
 เฉพาะที่รัฐสมาชิกได้ทำไว้ และรัฐสมาชิกจะต้องไม่คงไว้ซึ่งข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนผู้ให้  
 บริการ มูลค่ารวมทั้งหมดของธุรกรรมทางการค้าบริการจำนวนทั้งหมดของการประกอบกา  
 รบริการ จำนวนทั้งหมดของบุคคลธรรมดาที่อาจถูกว่าจ้างในสาขาบริการโดยเฉพาะ ประเภท  
 เฉพาะขององค์กรทางกฎหมายหรือการร่วมทุนและการเข้าร่วมทุนกับต่างประเทศ หลัก  
 ประติบัติเยี่ยงคนชาติกำหนดให้รัฐสมาชิกให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการของ  
 รัฐสมาชิกอื่นเท่าเทียมกันกับบริการหรือผู้ให้บริการภายในรัฐสมาชิกของตน และทั้งนี้  
 รัฐสมาชิกจะต้องร่วมเจรจาเปิดเสรีบริการสาขาต่างๆ ให้แก่กันและกันมากยิ่งขึ้นในอนาคต  
 ตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกประเทศหนึ่ง โดยรัฐสภาไทยได้ให้  
 สัตยาบันต่อความตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลกแล้วในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 ทำให้

ประเทศไทยต้องถูกผูกพันภายใต้ความตกลงต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ความดูแลขององค์การการค้าโลก ซึ่งรวมทั้งความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและรวมตลอดถึงสาขาบริการต่างๆ ที่กำหนดอยู่ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ อันได้แก่ สาขาบริการโทรคมนาคม โดยประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ตลอดจนข้อผูกพันเฉพาะในตารางข้อผูกพันเฉพาะสาขาบริการโทรคมนาคมของไทยดังนี้ คือ

### 1. พันธกรณีทั่วไปคือข้อผูกพันทั่วไป

ประเทศไทยจะถูกผูกพันโดยพันธกรณีทั่วไปภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในสาขาโทรคมนาคมตามพันธกรณีต่างๆ ดังนี้ เช่น ตามหลักประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ประเทศไทยจะต้องให้การปฏิบัติต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมของรัฐสมาชิกอื่นๆ ในการเข้าถึงและการใช้บริการเครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน หลักความโปร่งใสประเทศไทยจะต้องจัดตั้งจุดตอบข้อซักถาม เพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อและมีผลต่อการเข้าถึงและการใช้บริการและเครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม สาธารณะให้แก่สาธารณชน รวมทั้งอัตราค่าบริการ การกำหนดมาตรฐานการเชื่อมต่อ เงื่อนไขการเชื่อมต่อ และตลอดจนข้อกำหนดเกี่ยวกับการแจ้ง การจดทะเบียน หรือการให้ใบอนุญาต

### 2. ข้อผูกพันเฉพาะ

ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมนั้น ใช้หลักหยุดนิ่ง (Standstill) คือ กำหนดมาตรการเลือกปฏิบัติที่มีอยู่และห้ามการเพิ่มมาตรการใหม่ๆ ที่จะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และได้ยึดหลักที่ว่าประเทศไทยสามารถดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับภายในของตน ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ โดยคำนึงถึงหลักสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ เป็นบริการที่กฎหมายเปิดให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินการได้อยู่แล้ว มีนโยบายที่จะไม่ออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะกีดกัน มีมูลค่าในปัจจุบันและอนาคตไม่สูง หรือหากเป็นบริการที่มีมูลค่าสูงก็เป็นบริการที่คนไทยมีศักยภาพ โดยมีรูปแบบของการจัดการให้บริการ (Mode of Delivery) 4 รูปแบบ คือ แบบการให้บริการข้ามเขตแดน (Cross Border Supply) นั้น ประเทศไทยกำหนดว่าผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่างชาติ จะต้องใช้เครือข่ายสื่อสารโทรคมนาคมสาธารณะภายใต้องค์การโทรคมนาคมของชาติ ในกรณีที่ผู้ใช้บริการชาวไทยเข้าไปใช้บริการในประเทศอื่น (Consumption abroad) ประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อจำกัดในเรื่องการเข้าสู่ตลาด และการประติบัติเยี่ยงคนชาติ

เอาไว้ ในกรณีที่ผู้ให้บริการต่างชาติเข้าไปจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อให้บริการโทรคมนาคมแก่ผู้ใช้บริการในประเทศไทย (Commercial presence) ประเทศไทยตั้งข้อจำกัดว่านิติบุคคลนั้น จะต้องจดทะเบียนในประเทศไทยโดยมีหุ้นต่างชาติไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด นอกจากนี้แล้วผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่างชาติจะต้องเข้าร่วมการงานภายใต้การอนุญาตแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) กับองค์การโทรศัพท์ฯ หรือการสื่อสารฯ และในกรณี บุคคลธรรมดาของรัฐสมาชิกอื่นเข้ามาในประเทศไทยเพื่อให้บริการโทรคมนาคม ประเทศไทย ไม่ผูกพันถ้าเป็นการเคลื่อนย้ายบุคคลโดยชั่วคราว แต่ผูกพันในกรณีที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคม ต่างชาติเข้ามาพักในประเทศไทยไม่เกิน 90 วัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการประชุมทางธุรกิจ หรือการทำสัญญา

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับโทรคมนาคมของไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติ โทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 พระราช บัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. 2519 และพบว่ามีส่วนที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการในสาขาโทรคมนาคม ดังนี้คือ

#### 1. พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 เป็นกฎหมายแม่บทในด้าน โทรคมนาคมที่ใช้สายเป็นสื่อ ให้อำนาจผูกขาดการให้บริการทางด้านโทรคมนาคมทั้งหมดไว้ กับรัฐ ซึ่งเดิมคือกรมไปรษณีย์โทรเลข (ปัจจุบันคือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการ สื่อสารแห่งประเทศไทย) การผูกขาดอำนาจไว้กับรัฐดังกล่าว ทำให้ไม่เปิดโอกาสให้มีการ อนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมสาธารณะ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้อง กับพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ที่มีความมุ่งหมายที่จะเปิดเสรี การค้าบริการโทรคมนาคมในลักษณะที่มีการแข่งขันอย่างเสรี นอกจากนี้พระราชบัญญัติ โทรเลขและโทรศัพท์ 2477 ไม่มีหลักเกณฑ์และกระบวนการในการใช้อำนาจและดุลยพินิจ ในการอนุญาตเช่น ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต อธิบดีกรมไปรษณีย์ โทรเลขสามารถอนุญาตได้ตามอำเภอใจ ทำให้ขาดความโปร่งใสในการตัดสินใจ และไม่มี การให้อำนาจแก่หน่วยงานภายนอกในการที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจและดุลยพินิจได้

ซึ่งจะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ที่เป็นการขัดต่อทบัญญัติความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

## 2. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายแม่บทในการให้บริการโทรคมนาคมที่อาศัยคลื่นวิทยุเป็นสื่อ โดยได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับเครือข่ายวิทยุคมนาคม การตั้งสถานีวิทยุคมนาคมและการกำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุคมนาคม ในลักษณะที่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจควบคุมและกำหนดการใช้คลื่นความถี่วิทยุคมนาคมต่าง ๆ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าการบริการโทรคมนาคมโดยอาศัยคลื่นวิทยุถูกผูกขาดโดยรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมคนไทยและคนต่างชาติมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการขออนุญาตจากกรมไปรษณีย์โทรเลขเพื่อดำเนินการใช้เองหรือเพื่อบริการสาธารณะได้ แต่พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขมากเกินไปโดยไม่มีการให้อำนาจจากหน่วยงานภายนอกในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจและดุลยพินิจได้ จึงก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมชาวไทยกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมต่างชาติได้ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่ห้ามมีการเลือกปฏิบัติ

## 3. พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เป็นพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อให้บริการโทรคมนาคมโดยมีหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ได้รับมอบอำนาจการผูกขาดการให้บริการคมนาคมแต่เพียงผู้เดียวจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ตามพระราชบัญญัติโทรเลขโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นการขัดต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการเปิดเสรีทางการค้าบริการโทรคมนาคม และนอกจากนี้แล้วหน่วยงานทั้ง 2 คือ องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ได้อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทั้ง 2 ในลักษณะแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) นั่นคือผู้ประกอบการภาคเอกชนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการติดตั้งบำรุงรักษาเครือข่าย และอุปกรณ์ตลอดจนทรัพย์สินในนามขององค์การโทรศัพท์ฯ หรือการสื่อสารฯ

และต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งหมดให้แก่หน่วยงานทั้ง 2 โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนจะได้รับสิทธิในการใช้ครอบครองเครือข่ายและอุปกรณ์ในระบบตลอดอายุของสัญญา ร่วมการงานและการร่วมลงทุนฯ โดยหน่วยงานทั้ง 2 จะแบ่งส่วนแบ่งรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนตลอดอายุของสัญญา ร่วมการงานและร่วมลงทุน ซึ่งการอนุญาตของหน่วยงานทั้ง 2 ในการคัดเลือกผู้ประกอบการเอกชนนั้นก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และความไม่โปร่งใสที่สาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อ หลักเกณฑ์ภายใต้ความตกลงทั่วไปที่ว่าด้วยการค้าบริการ

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่า พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะไม่สอดคล้องต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปที่ว่าด้วยการค้าบริการ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในทางกฎหมายและทาง เศรษฐศาสตร์ดังนี้คือ

#### 1. ผลกระทบในทางกฎหมาย ที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1.1 ผลกระทบต่อการให้บริการ เนื่องจากกฎหมายภายในของไทยที่ เกี่ยวกับการให้บริการโทรคมนาคมมีลักษณะผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมแต่ผู้เดียว คือ องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ จึงทำให้เป็นลักษณะปิดกั้นและตัดสิทธิของผู้ให้บริการ โทรคมนาคมชาวต่างชาติที่จะเข้ามาแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม และยังเป็น การขัดขวางการขยายการเปิดเสรีการค้าบริการโทรคมนาคม จึงอาจทำให้ต้องมีการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องต่อหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ

1.2 ผลกระทบต่อการให้สัมปทาน เนื่องจากกฎหมายภายในของไทย ที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมของไทยกำหนดให้องค์การโทรศัพท์ฯและการสื่อสารฯ มีอำนาจ เลือกปฏิบัติต่อผู้ที่ได้รับการอนุญาตในการเข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนฯในการให้บริการ โทรคมนาคม อีกทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทั้ง 2 มีอำนาจโดยอัตโนมัติในการเลือก ปฏิบัติต่อผู้เข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนได้ จึงทำให้ผู้ประกอบการเอกชนที่ต้องการเข้าร่วม ในการขออนุญาตในการให้บริการโทรคมนาคมไม่ได้รับความเป็นธรรมโดยเท่าเทียมกัน

1.3 ผลกระทบต่อการตีพิมพ์ เนื่องจากตามหลักการบังคับใช้กฎหมาย ภายในของประเทศไทย ก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีการตีพิมพ์ใน ราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้สาธารณชนทั่วไปทราบ และสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการ

โทรคมนาคมของไทยก็มีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาด้วยเช่นกัน แต่มีประเด็นอยู่ว่าการตีพิมพ์กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริการโทรคมนาคมนั้นมีการตีพิมพ์เป็นภาษาไทยทั้งหมด และการตีพิมพ์ดังกล่าวถือว่าเป็นการเพียงพอหรือไม่ หรือต้องมีการตีพิมพ์เป็นภาษาต่างประเทศแค่ไหนเพียงใด ดังนั้นในเรื่องการตีพิมพ์เป็นภาษาต่างประเทศจึงยังคงเป็นปัญหาและมีผลกระทบต่อประเทศไทย

1.4 ผลกระทบต่อการจัดตั้งจุดตอบข้อซักถาม ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริการโทรคมนาคมของไทย ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งจุดตอบข้อซักถาม และมีได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการที่จะจัดตั้งจุดตอบข้อซักถามอยู่ภายใต้บังคับและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมใด เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรมของประเทศไทย ต่างก็มีความรับผิดชอบทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงมีผลกระทบต่อประเทศไทยในอันที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

2. ผลกระทบในทางเศรษฐศาสตร์ จะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 ผลกระทบในทางบวก คือทำให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น มีบริการหลากหลายและมีอัตราค่าบริการที่ลดลง มีการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างประเทศซึ่งเป็นผลดีต่อประเทศไทยในการเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ ทางด้านโทรคมนาคม เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมของไทยได้รับความรู้และความสามารถใหม่ๆ จากโทรคมนาคมโดยไม่จำกัดเชื้อชาติ และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายสำหรับในด้านโทรคมนาคมของภาครัฐ

2.2 ผลกระทบในทางลบ คือ ทำให้ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการได้รับบริการโทรคมนาคมอย่างไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ ผู้ใช้บริการโทรคมนาคมต่างชาติอาจไม่สนใจในการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมอย่างจริงจังให้แก่ประเทศไทย ทำให้รายได้ขององค์การโทรศัพท์และการสื่อสารฯ ลดลงเนื่องจากมีการแข่งขันการให้บริการ และทำให้มีการเฉลี่ยรายได้ไปสู่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ จึงทำให้เงินที่จะนำส่งรัฐพลอยลดลงไปด้วย

ดังนั้น ด้วยผลกระทบดังกล่าวทั้งทางกฎหมายและทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวโดยสรุปข้างต้น จึงส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

การโทรคมนาคม ตลอดจนแนวทางในการบริหารงานที่เกี่ยวกับโทรคมนาคม ซึ่งผู้เขียนจะ  
ขอล่าวต่อไปในข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากปัญหาของกฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการโทรคมนาคมของไทย มี  
ลักษณะไม่สอดคล้องต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่มีวัตถุประสงค์  
ในการเปิดเสรีทางการค้าบริการโทรคมนาคมจึงก่อให้เกิดผลกระทบมากมายต่อประเทศไทย  
ทั้งทางด้านกฎหมายและเศรษฐกิจ และส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการดำเนินการภายใน  
ให้สอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงดังกล่าว ดังนั้นด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะ  
แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้คือ

1. ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497  
และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ด้วยการเพิ่มอำนาจให้กับ  
หน่วยงานทั้ง 2 มีอิสระมากขึ้นในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอำนาจในการเข้าร่วม  
การงาน หรือสมทบทุนกับผู้ให้บริการโทรคมนาคมทั้งชาวไทยหรือชาวต่างชาติ ให้อำนาจแก่  
หน่วยงานทั้ง 2 ให้มีความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น เช่น ให้อำนาจแก่องค์การโทรศัพท์ฯ  
และการสื่อสารฯ ในการจัดตั้งบริษัทลูก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การโทรศัพท์ฯ และการ  
สื่อสารฯ ในการเข้าไปแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม

2. การออกพระราชบัญญัติเพื่อจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม  
ที่เป็นอิสระ โดยอาจจะจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ (Commission) หรือรูปแบบองค์กร  
เดี่ยว (Single) ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีความเป็นอิสระ มั่นคง มีอำนาจ  
เด็ดขาด มีความโปร่งใส มีอำนาจบังคับในเรื่องการแข่งขันการให้บริการ นอกจากนี้แล้วควร  
จะมีการทำให้องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม ปราศจากการแทรกแซงทาง  
การเมือง องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมควรจะต้องประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการ  
คัดเลือกทั้งจากภาคเอกชนและภาครัฐ มีการกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับบุคคลที่ทำงานใน  
องค์กรกำกับดูแลการ ให้บริการโทรคมนาคมอย่างเหมาะสม หรือควรจะเป็นค่าจ้างในอัตรา  
เดียวกันกับภาคเอกชนที่ทำการว่าจ้าง เพื่อเป็นการป้องกันการสมอมงไหลทางวิชาชีพที่สำคัญ  
จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน สำหรับรายได้ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม



ควรจะได้รับอนุมัติจากรัฐบาลและควรจะได้รับจากค่าธรรมเนียมในการอนุญาตจากผู้ประกอบการโทรคมนาคมต่าง ๆ

3. ควรจะมีการออกกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน (Antitrust Law) ในลักษณะที่จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในการเชื่อมต่อระหว่างเครือข่ายของผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมชาวไทยและชาวต่างชาติ โดยกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันควรจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยองค์กรกำกับดูแลจะต้องมีอำนาจในการสนับสนุนการขยายการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม และขณะเดียวกันจะต้องปกป้องประโยชน์สาธารณะด้วยการกำหนดอัตราค่าบริการโทรคมนาคมที่เหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันควรจะให้อำนาจแก่องค์กรกำกับดูแลในการเข้าไปตรวจสอบกรณีที่มีการอุดหนุนข้ามภาค ซึ่งจะก่อให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขันภายในตลาดบริการ ควรจะมีการออกกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันในลักษณะที่บัญญัติให้องค์กรกำกับดูแล การให้บริการโทรคมนาคม มีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียนและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคม

4. การอนุญาตให้เข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนการให้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบัน โดยหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ องค์กรโทรศัพย์ และการสื่อสารในรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) ควรจะถูกยกเลิก และการมอบหมายหรือโอนอำนาจในการควบคุมการอนุญาตเข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม สิทธิของผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมภายใต้การเข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนในรูปแบบดังกล่าว ควรจะส่งต่อไปจนถึงสิ้นสุดของอายุสัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุน แต่อย่างไรก็ดีในสถานการณ์ดังกล่าวควรจะให้ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมมีโอกาสและสิทธิในการเลือกที่จะอยู่ภายใต้สัญญาการร่วมการงานและร่วมลงทุนแบบ BTO หรือจะอยู่ภายใต้องค์กรกำกับดูแล หรืออาจจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาการร่วมการงานและร่วมลงทุน ระหว่างหน่วยงานทั้ง 2 กับผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมภาคเอกชนที่เข้าร่วมการงานและร่วมลงทุนดังกล่าว

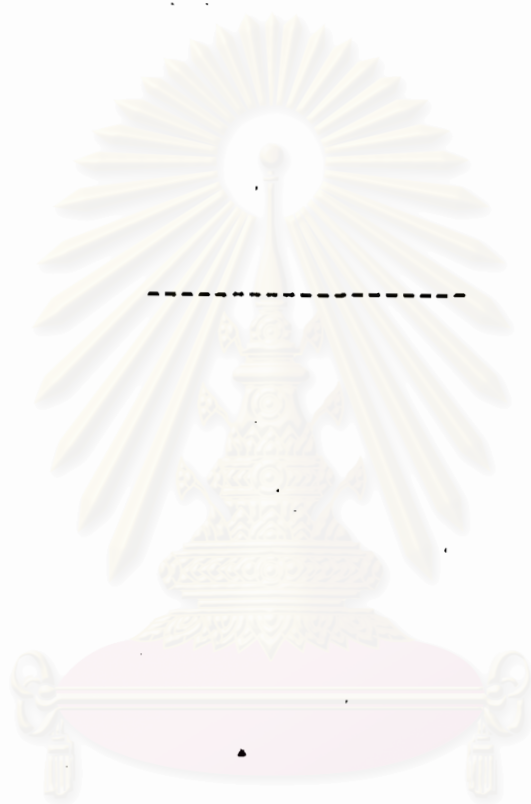
5. ควรจะมีการจัดตั้งจุดตอบข้อซักถามตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการสำหรับการบริการโทรคมนาคม ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะต้องอยู่ภายใต้

การควบคุมขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคม เนื่องจากองค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาต ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการโทรคมนาคม และจะเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ความกระจ่างและชัดเจนแก่ผู้ประกอบการให้บริการโทรคมนาคมทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้ชัดเจน

6. ควรจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือการแปรรูปการเป็นรูปนิติบุคคล (Corporatization) กับภาครัฐวิสาหกิจทั้ง 2 คือ องค์กรโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จะต้องกำหนดให้ลักษณะการประกอบการกิจการหรือให้สิทธิแก่รัฐวิสาหกิจทั้ง 2 ในลักษณะเดียวกันกับเอกชน และจะต้องลดการควบคุมและการบังคับบัญชา หรือการกำหนดความรับผิดชอบที่เกินสมควร อันเป็นเหตุให้หน่วยงานทั้ง 2 ไม่สามารถที่จะตัดสินใจหรือดำเนินธุรกิจการให้บริการโทรคมนาคมได้ด้วยความรวดเร็ว คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมหรือดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้ง 2 จะต้องได้รับการคุ้มครองหรือปกป้อง เพื่อมิให้มีปัจจัยภายนอกหรือองค์กรทางการเมืองในการแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าจะโดยทางอำนาจทางการบริหารหรือทางสถานภาพการเงิน ในการแปรรูปวิสาหกิจทั้ง 2 ไม่ว่าจะเป็นการระดมทุนจากผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ หรือตลาดทุน ซึ่งเป็นรูปแบบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นที่นิยมกันมาก จะต้องพิจารณาเสนอขายหุ้น โดยให้เอกชนถือเสียงข้างมาก เพื่อให้หน่วยงานทั้ง 2 ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมที่มีกฎระเบียบเข้มงวด หรือในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 อาจดำเนินการในลักษณะจัดตั้งบริษัทย่อย ๆ ในรูปของบริษัทโฮลดิ้ง ที่มีรัฐบาลถือหุ้นและทำให้หุ้นของหน่วยงานทั้ง 2 ที่ได้แปรรูป แบ่งทุนเป็นหุ้นในลักษณะนิติบุคคล โดยให้บริษัทโฮลดิ้งดังกล่าวถือหุ้นในกิจการที่ต้องการแปรรูปโดยที่จำกัดบทบาทของรัฐให้น้อยที่สุด นอกเหนือจากการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดหรือการให้บริการแก่ประชาชนในราคาที่เป็นธรรมและเหมาะสมในการแปรรูปแบบรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 จะต้องให้ความมั่นใจและความมั่นคงในทางการทำงานแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ และให้สิทธิแก่พนักงานในการซื้อหุ้นเมื่อหน่วยงานทั้ง 2 มีการแปรรูปแล้ว

7. ควรมีการโอนอำนาจกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมจากองค์กรโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ ไปให้องค์กรกำกับดูแลให้บริการโทรคมนาคม เช่น อำนาจในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการโทรคมนาคม ซึ่งปัจจุบันเป็นอำนาจขององค์กรโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ เนื่องจากเมื่อมีการเปิดเสรีการให้บริการโทรคมนาคมแล้ว สถานะของ

องค์การโทรศัพท์ฯ และการสื่อสารฯ จะเปลี่ยนจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลการให้บริการและผู้ให้บริการมาเป็นเพียงผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้แล้วในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตในการเข้ามาให้บริการโทรคมนาคม ก็ควรจะมีการโอนอำนาจจากหน่วยงานทั้ง 2 มาสู่องค์กรกำกับดูแลการให้บริการโทรคมนาคมด้วย



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย