



บทที่ 3

กฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคม

ดังได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาแล้วว่าบริการเพิ่มคุณค่า เป็นบริการสื่อสารโทรคมนาคม ที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและดาเนินชีวิต และเศรษฐกิจการลงทุน ดังนั้นในบทนี้จะศึกษาวิเคราะห์กฎหมายในเชิงนโยบาย นิติบัญญัติ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อให้ทราบถึงความสอดคล้องของกฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคม จากอดีตจนถึงปัจจุบันและการนำไปปรับใช้กับการให้บริการเพิ่มคุณค่า โดยจะศึกษาจากพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ดังนี้

3.1 นโยบายนิติบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายโทรคมนาคม

3.1.1 วิวัฒนาการกฎหมายโทรคมนาคมของไทย

3.1.1.1 ประวัติพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477

ประเทศไทยเริ่มนำระบบการสื่อสารโทรคมนาคมมาใช้ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องมาจากการติดต่อค้าขายกับประเทศซีกโลกตะวันตก และการมีกงสุลประจำประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จึงทำให้การติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ต้องอาศัยความรวดเร็วและถูกต้องเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขาย ประกอบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ การแข่งขันกันขยายอิทธิพลและการแข่งขันล่าอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส และอังกฤษ โดยนายวิลเลียม เฮนรีต ชาวอังกฤษ ได้ขอสัมปทานสร้างและบำรุงรักษาการสายโทรเลขตามหัวเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว แต่ไม่สำเร็จเนื่องจากไม่ทรงเห็นด้วยกับการให้ชาวต่างชาติเข้ามาควบคุมระบบการสื่อสารของไทย จึงทรงดำริให้จัดสร้างและดำเนินการการโทรเลขในปี พ.ศ. 2418 โดยมีกรมกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งการนำสายโทรเลขในสมัยแรก ๆ จะใช้แต่ในราชการเท่านั้น และในปีพ.ศ. 2426 ได้จัดตั้งกรมโทรเลขเพื่อรับผิดชอบงานกิจการโทรเลขที่โอนมาจากกรมกลาโหม พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปใช้กิจการโทรเลขได้ และบัญญัติกฎหมายโทรเลข พ.ศ. 2427 ขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ในกิจการโทรเลข

ต่อมาในปี พ.ศ. 2429 กรมโทรเลขได้รับโอนกิจการโทรศัพท์จากกรมกลาโหมมาจัดทำเช่นเดียวกับกิจการโทรเลข ภายหลังจากกรมกลาโหมได้ส่งเครื่องโทรศัพท์มาทดลองใช้งานในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ระหว่างกรุงเทพและสมุทรปราการ โดยอาศัยสายโทรศัพท์ที่มีอยู่แล้ว เป็นผลให้กรมโทรเลขมีกิจการที่รับผิดชอบคือ กิจการโทรเลขและกิจการโทรศัพท์

เมื่อกิจการโทรเลขโทรศัพท์ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางทั่วภายใน และระหว่างประเทศ รวมทั้งกิจการไปรษณีย์ที่กรมไปรษณีย์เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการรับส่งจดหมายแพร่หลายขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รวมกรมไปรษณีย์และกรมโทรเลขเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า "กรมไปรษณีย์โทรเลข" เนื่องจากเป็นงานที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันและเพื่อความสะดวกในการบริหารงาน

จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาปเนสรัฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเป็นเหตุให้กฎหมายโทรเลข พ.ศ. 2427 ที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมและเพื่อเป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาโทรเลขระหว่างประเทศ กรุงเจนีวาเดอรัส์เบอร์ก 1875 (International Telegraphic Convention 1875) ซึ่งประเทศไทยภาคยานุวัติในปี 1883 (พ.ศ. 2462) ดังนั้น จึงเริ่มศึกษาจากกฎหมายโทรเลขของต่างประเทศ และยกร่างกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ จนกระทั่งร่างกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ เป็นพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ¹

3.1.1.2 ประวัติพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า กิจการโทรศัพท์ในประเทศไทย เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกลาโหม จนถึงปี 2429 จึงได้โอนกิจการโทรศัพท์ให้กรมโทรเลขดำเนินการ นับแต่นั้นมา กิจการโทรศัพท์ได้รับความนิยมน้อยลงเรื่อย ๆ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของกิจการโทรศัพท์ของโลก ที่ได้มีการประดิษฐ์เครื่องโทรศัพท์ระบบใหม่ ซึ่งมีความทันสมัยกว่าเดิม การใช้สะดวกและประหยัดกว่า ประชาชนจึงให้ความสนใจเช่าโทรศัพท์เพิ่มขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2465 กิจการโทรศัพท์ได้แพร่หลายไปสู่ต่างจังหวัด ทำให้กองช่างโทรศัพท์ในสังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข ดำเนินการได้ไม่คล่องตัวนัก เพราะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ ประชาชนได้รับการบริการล่าช้า รัฐได้คำนึงถึงปัญหาข้อนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้น เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2497 โดยแยกกองช่างโทรศัพท์ออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข มาตั้งเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ สังกัดกระทรวงคมนาคม มาจนถึงปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย 2497 ²

¹ การสื่อสารแห่งประเทศไทย, 100 ปี การโทรคมนาคม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประยูรวงศ์ จำกัด , 2526), หน้า 27 - 31.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

3.1.1.3 ประวัติพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2519

สำหรับกิจการไปรษณีย์ เริ่มมีการพัฒนาในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่นกัน โดยเริ่มจากการส่งหนังสือรายวันเพื่ออ่านในหมู่เจ้านาย มีการพิมพ์ตัวแสตมป์ สำหรับเป็นค่าส่งหนังสือ แต่หนังสือข้าราชการดังกล่าวพิมพ์ออกมาเผยแพร่ไม่ถึงปีก็เลิกกิจการไป ทั้งไว้เพียงแบบอย่างการไปรษณีย์ระยะแรกเท่านั้น ต่อมาได้ตระหนักถึงประโยชน์ของการไปรษณีย์ที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมือง และการปกครองของไทย จึงมีการริเริ่มเปิดกิจการไปรษณีย์แบบฝรั่ง โดยดำเนินการรับส่งจดหมายของประชาชนที่อยู่ในเขตกรุงเทพฯ ธนบุรี ภายใต้อำนาจรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์ ซึ่งต่อมาได้รวมกับกรมโทรเลข และเปลี่ยนชื่อเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข³ รับผิดชอบงานทั้งกิจการโทรเลขโทรศัพท์ และกิจการไปรษณีย์ นับแต่นั้นมากิจการไปรษณีย์มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ

ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 แล้ว รัฐเห็นเป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารงานไปรษณีย์และโทรเลขให้มีประสิทธิภาพขึ้น สามารถขยายงานและสนองความต้องการได้ทันทั่วถึง ให้เจริญก้าวหน้าเหมือนวิสาหกิจทางการค้า (Commercial Enterprise) เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับความต้องการของประชาชน มีเงินทุนเพื่อลงทุน มีอิสระในการดำเนินการ และสามารถจัดหารายได้ของตนให้เพียงพอแก่การดำเนินงาน ดังนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริการไปรษณีย์โทรเลข โดยแยกกรมไปรษณีย์โทรเลขออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินงานระดับอำนวยการ อีกส่วนหนึ่งเปลี่ยนสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า

³ กรมไปรษณีย์โทรเลข, ตำนานไปรษณีย์และโทรเลข (2426-2468)

"การสื่อสารแห่งประเทศไทย" เพื่อดำเนินงานระดับปฏิบัติการตั้งแต่ วันที่ 29 กันยายน 2519 ภายในพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ⁴

3.1.2 นโยบายนิติบัญญัติตามที่ปรากฏในกฎหมายแต่ละยุค (Legislative Policy)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 จะเห็นได้ว่ามีนโยบายนิติบัญญัติที่ปรากฏในแต่ละยุค ดังนี้

3.1.2.1 นโยบายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Policy)

มาจากแนวความคิดที่ว่า รัฐจะต้องกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์และตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า "บริการสาธารณะ" ⁵ ดังปรากฏในคำปรารภในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2497 ซึ่งกล่าวไว้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ กรมไปรษณีย์โทรเลข, 100 ปี กรมไปรษณีย์โทรเลข, หน้า 101.

⁵ ประยูร กาญจนกุล, บริการสาธารณะ ใน วารสารกฎหมาย 4 (มกราคม - เมษายน 2521) : 178.

"โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า เนื่องจาก
 พลชยกรรมของประเทศไทยเจริญขึ้นสมควรแก้ไขปรับปรุง
 กฎหมายเกี่ยวกับการโทรเลขและโทรศัพท์ ซึ่งยังคงใช้อยู่
 ในเวลานี้ เพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนและเหมาะสม
 ควรแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้
 โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้"

นอกจากนั้นนโยบายนิติบัญญัติในเรื่องการให้บริการสาธารณะทางโทรเลขโทรศัพท์
 จะปรากฏในพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ยังปรากฏต่อเนื่องมาจนถึงในปี 2497 และปี 2519
 ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราช
 บัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ดังนี้

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ⁶

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ
 เพื่อความสะดวกในการติดต่อสื่อสารของประชาชน สมควร
 จะได้ปรับปรุงบริการโทรศัพท์ทุกประเภทให้มีข่ายกว้างขวาง
 ทันสมัยขึ้นทุกจังหวัด โดยจัดตั้งเป็นองค์การ

จึงเห็นสมควรจัดแยกกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดพระนคร
 และจังหวัดธนบุรี ซึ่งกองโทรศัพท์ กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการ
 อยู่และกิจการโทรศัพท์ในเขตจังหวัดอื่น กับกิจการโทรศัพท์ทาง
 ไกล ซึ่งกองโทรเลข กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการอยู่นั้น

⁶ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497.

มารวมกัน จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ดังนั้น
กิจการโทรศัพท์ที่เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและ
ประชาชนสืบไป"

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ⁷

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารงานไปรษณีย์และโทรเลขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถขยายงานและสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้ทันทั่วทั้งที่ โดยแยกงานในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมจัดตั้งเป็นการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น"

เมื่อกิจการดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นลักษณะทางกฎหมายและโดยสภาพของการให้บริการสาธารณะ จึงมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ ⁸

1. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (Public Interest) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และเป็นความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อย่างหนึ่ง

⁷ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519

⁸ ประยูร กาญจนดุล, "บริการสาธารณะ" ใน วารสารกฎหมาย 4 (มกราคม - เมษายน 2521) : 179-180.

2. การจัดระเบียบและวิธีการจัดทําบริการสาธารณะ ย่อมต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ตามความต้องการที่เปลี่ยนแปลงได้เสมอ (Adaptability) ทั้งนี้เพราะวิธีการจัดทําบริการสาธารณะจําเป็นจะต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจําเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ

3. บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชงัก (Continousnity) เพราะบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จําเป็นสำหรับประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชงักไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย

4. เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน (Equality) ทั้งนี้เพราะบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเสมอหน้ากัน ถ้าเป็นกิจการที่จัดทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลโดยเฉพาะก็ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน และรวมถึงความเสมอภาคในภาระหน้าที่อันพึงมีต่อบริการสาธารณะด้วย

เนื่องจากการให้บริการสาธารณะมีลักษณะดังกล่าว สาธารณรัฐของการให้บริการสาธารณะจึงอยู่ที่การตอบสนองความต้องการของสังคม รัฐจึงต้องมีหน้าที่จัดการให้บริการสาธารณะให้ทันตามความต้องการอยู่เสมอ

3.1.2.2 นโยบายการผูกขาด (Monopoly)

นอกจากกฎหมายโทรคมนาคมดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นนโยบายการให้บริการสาธารณะแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคมของไทยที่ออกในยุคต่าง ๆ ยังมีนโยบายทางนิติบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นนโยบายการผูกขาดในยุคนั้นด้วยอันเป็น

ผลเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า กิจการโทรเลขและโทรศัพท์เป็นกิจการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงทางการเมือง การทหาร ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 มาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 5 รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และทำการโทรเลข และโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม อำนาจนี้ท่านมอบหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข มีสิทธิ และหน้าที่แต่ผู้เดียวในอันที่จะ

1. ตั้งทำและบำรุงที่ทำการโทรเลขและโทรศัพท์ใน ตำบลใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร
2. ตั้งเสาและขึงสายลวด หรือวางสายลวด หรือสายลวดใหญ่ ใต้ดิน หรือใต้น้ำ หรือทำกิจการอย่างอื่น เพื่อการคมนาคมทางโทรเลขหรือโทรศัพท์
3. รับ เก็บ ส่ง และส่งมอบข่าวสารและกระทำการงานอย่างอื่น ทุกอย่างอันเกี่ยวแก่การโทรเลขหรือโทรศัพท์ ตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และกฎที่รัฐมนตรีได้ตั้งขึ้น"

จากการพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ จะเห็นได้ว่า รัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการที่จะจัดหาตั้งทำและบำรุงกิจการโทรเลขและโทรศัพท์แต่เพียงผู้เดียว ที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชน เกี่ยวกับการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมให้เพียงพอในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เมื่อพ.ศ. 2477 เพื่อรับโอนกิจการโทรศัพท์จากกรมไปรษณีย์ ซึ่งเป็นส่วนราชการไปสู่รูปแบบรัฐวิสาหกิจ อันเป็นการลดขั้นตอนของราชการมาเป็นขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม ลักษณะ

การผูกขาดดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 มาตรา 16 และมาตรา 18 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 16 ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การตั้ง ทา หรือบำรุงการโทรศัพท์ ของกระทรวงกลาโหม ที่ใช้ในราชอาณาจักรโดยเฉพาะ"

"มาตรา 18 พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 และบรรดาข้อบังคับที่ได้ออกมาตามพระราชบัญญัตินั้น ในส่วนที่ว่าด้วยการโทรศัพท์ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เพื่อยกเว้นแต่ที่ได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มิได้มีความแจ้งหรือขัดกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้"

ดังนั้นนโยบายการผูกขาดของรัฐจึงยังคงดำเนินมาจนถึงปี 2497 และแม้กระทั่งในปี 2519 ซึ่งมีการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย เพื่อรับโอนกิจการบางอย่างของกรมไปรษณีย์โทรเลขมาดังกล่าวข้างต้น นโยบายการผูกขาดก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 16 ให้อำนาจการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม"

จากนโยบายดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและเกิดปัญหาการตีความใน การที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมในปัจจุบัน เป็นอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาและวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

3.1.2.3 นโยบายการเปลี่ยนแปลงองค์กรการให้บริการสื่อสาร

โทรคมนาคม

บริการสาธารณะนั้นโดยหลักจะต้องอยู่ในการอำนวยการ ของฝ่ายปกครองและจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีการจัดทำเป็น 3 รูปแบบคือ ⁹

1. ราชการ ได้แก่ กิจกรรมที่กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ซึ่งมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ออกตามพระราชบัญญัติกำหนดให้ดำเนินการในกิจ การนั้น ๆ

2. รัฐวิสาหกิจ ได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติ และ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาจัดตั้งให้ดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็น องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและได้จัดทำโดยวิธีดำเนินการ งานอย่างเอกชน

3. เอกชน ที่จัดทำกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ได้ต้องได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครอง ให้รับไปจัดทำโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ ฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งเรียกว่า "สัมปทานสาธารณะ" *

* การให้สัมปทานบริการสาธารณะ เป็นวิธีการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้ เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยทุน และด้วยความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยฝ่ายปกครองไม่ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะ เรียกเก็บค่าบริการ หรือค่าตอบแทนจากประชาชนผู้ได้ใช้ประโยชน์ในกิจการนั้น

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับกิจการการสื่อสารโทรคมนาคมในระยะแรกตามพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ได้มอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งเป็นส่วนราชการจัดให้มีการบริการสาธารณะโดยตรงเกี่ยวกับกิจการโทรเลขและกิจการโทรศัพท์ ซึ่งการดำเนินงานจะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบของราชการทุกขั้นตอน เป็นเหตุให้การบริการดังกล่าวล่าช้าไม่ทันกับความต้องการของประชาชน ประกอบกับการให้บริการของราชการไม่อาจจะแสวงหาผลกำไรได้ แม้กิจการการให้บริการดังกล่าว ที่มีลักษณะเป็นการให้บริการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือ บริการสาธารณะ และเป็นการดำเนินการที่มีการเรียกค่าตอบแทนให้คุ้มทุน เพื่อให้ดำเนินการในกิจการใหม่ ๆ ได้แล้วนั้น จึงไม่เหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในรูปแบบของราชการ

ดังนั้นในปี 2497 เกิดแนวความคิดว่า บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการขององค์กรที่มีอยู่ในระบบราชการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน การบริหารงานและการลงทุนจึงจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ตามวัตถุประสงค์หลัก คือการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นเมื่อการให้บริการสาธารณะในรูปแบบราชการไม่เหมาะสมกับการให้บริการ จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการจากรูปแบบราชการ เป็นรูปแบบรัฐวิสาหกิจซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรเรียกว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม กิจการไปรษณีย์โทรเลขซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลขขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงมีการโอนสิทธิและหน้าที่ในส่วนของกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย ในปี 2519 ดังนั้นกรมไปรษณีย์โทรเลขจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งได้แก่งานบริการความถี่วิทยุ

กล่าวโดยสรุปกิจการที่เป็นการให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะและสามารถเรียกค่าตอบแทนทางคຸ້ມທຸນและນາໂປລງທຸນໄດ້ จึงอยู่ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตามนโยบายที่ปรากฏในรูปแบบรัฐวิสาหกิจนี้ ก็ยังไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะ เพราะเหตุว่าปัญหาของรัฐวิสาหกิจมีปัญหามากประการ

ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะขอศึกษาถึงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการตรกมណาคมทั้งปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลในชุดต่าง ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่านโยบายที่เปลี่ยนไปในกฎหมายตรกมណาคมและนโยบายที่ปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายนิติบัญญัติตามที่ปรากฏในกฎหมายตรกมណาคมสิ้นเชิง ดังจะได้ศึกษาต่อไป

3.2 นโยบายของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายและเป้าหมายการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณาวิเคราะห์สภาพของกฎหมายตรกมណาคมที่มีอยู่ในปัจจุบันเหมาะสมหรือไม่เพียงใดนั้น นอกจากจะต้องพิจารณานโยบายนิติบัญญัติตามกฎหมายตรกมណาคมทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องศึกษานโยบายและเป้าหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ และนโยบายและเป้าหมายการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถนำมาพิจารณาประกอบได้คือ

⁹ มหาวิทยาลัยสุรจทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอบชุดวิชากฎหมายมหาชน หนวยที่ 8 - 15, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุรจทัยธรรมมาธิราช, 2533), หนา 723.

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือว่าเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวง ได้กำหนดแนวทางในการให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 68 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ รัฐพึงประกอบกิจการอันมีลักษณะ เป็นสาธารณสุขในทางที่ จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบ กิจการอันมีลักษณะ เป็นสาธารณสุขโดยเอกชนจะกระทำได้ ก็แต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ โดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าการผูกขาด ตัดตอนนั้นจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม"

จากการพิจารณาบริการในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่านโยบายที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2521 นั้น ยังคงเน้นการทำให้รัฐเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่เป็น สาธารณูปโภค ซึ่งรวมถึงบริการโทรคมนาคม แต่ต่อมาเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของเอกชนไว้ดังนี้

มาตรา 48 สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือ ประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อม ได้รับการคุ้มครอง

การจำกัดสิทธิตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปรกการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา 77 รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ รัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุขรัฐพึงวางมาตรการให้มีผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ โดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 48 และมาตรา 78 นั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแนวความคิดไปจากเดิม กล่าวคือ เริ่มให้เอกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการติดตั้งโทรคมนาคมแทนที่จะให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายหลักของประเทศได้เปลี่ยนแนวความคิดในการให้บริการสาธารณะไปจากเดิม แต่ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศจะเปลี่ยนแนวความคิดดังกล่าวแล้ว กฎหมายโทรคมนาคมที่มีอยู่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเช่นเดิม



3.2.2 นโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การสื่อสารโทรคมนาคมนั้น รัฐให้ความสำคัญมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในฐานะที่เป็นปัจจัยพื้นฐาน แต่ก็มิได้ให้ความสำคัญเรื่องการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการ จนกระทั่งในระยะหลังเมื่อรัฐไม่สามารถให้บริการดังกล่าวเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและองค์กรของรัฐยังขาดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสม ภาวะเปรียบเทียบการปฏิบัติงานและการจัดรูปแบบของส่วนราชการมีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงมีแนวความคิดที่จะให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการให้บริการดังกล่าว โดยเริ่มกำหนดเป็นนโยบายในการจัดบริการสาธารณะไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ฉบับที่ 5 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5¹⁰ ได้วางนโยบายการปรับปรุงบริการสาธารณะในรูปรัฐวิสาหกิจ โดยจะจัดให้บริการไปรษณีย์ โทรเลขโทรศัพท์ และบริการโทรคมนาคมอื่น ๆ ของประเทศให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต โดยเฉพาะการให้บริการโทรศัพท์ จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในการผลิตอุปกรณ์โทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการขยายโทรศัพท์ ให้เพียงพอต่อความต้องการ และเริ่มขยายบริการดังกล่าวออกไปจนถึงระดับชนบท พร้อมทั้งปรับปรุงการสื่อสารให้มีคุณภาพดีขึ้นด้วย

¹⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นโยบายปัญหาและการควบคุมการจัดทําบริการสาธารณะ ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 758-761.

นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)¹¹ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการสื่อสารเพื่อยกเลิกนโยบายเรื่องการผูกขาด เนื่องจากเกิดปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ โดยมุ่งสนับสนุนการพัฒนาาระบบสื่อสารภายในและภายนอกประเทศ และเน้นคุณภาพบริการ และปรับปรุงระบบสื่อสารข้อมูลให้ทันสมัย เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ต่อการขยายตัวด้านธุรกิจ และสามารถเชื่อมโยงกับระบบของต่างประเทศได้สะดวกกว้างขวางยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และดำเนินงานให้บริการด้านสื่อสารสาธารณะ เช่น เข้าร่วมทุน เช่า ฯลฯ โดยให้หน่วยงานดำเนินการนโยบายที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจนกำหนดรูปแบบ เงื่อนไขให้สามารถปฏิบัติได้ และกำหนดอัตราบริการให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการขยายงาน หรือให้ทันต่อความต้องการของผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้น และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)¹² ยังได้กำหนดแนวทางปรับปรุงกฎระเบียบด้านการสื่อสาร โดยปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับเทคโนโลยีด้านการสื่อสารที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเพื่อให้สามารถเข้ามาร่วมลงทุนกับภาครัฐ ในการขยายบริการหลัก และบริการเสริมมากขึ้น โดยเฉพาะบริการเสริมให้เอกชนสามารถลงทุนและดำเนินการได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนารัฐวิสาหกิจ ดังนี้

11 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534, (กรุงเทพมหานคร : ยูนิเต็ลโปรดักชั่น, ม.ป.ป.), หน้า 290-292.

12 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, (กรุงเทพมหานคร : ยูนิเต็ลโปรดักชั่น, ป.ป.ป.), หน้า 95, 247-248.

1. เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการ ซึ่งเดิมรัฐทำในลักษณะผูกขาดแต่ผู้เดียว
2. การร่วมทุนกับเอกชน
3. การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ หรือทำสัญญาจ้างเอกชนมาบริการงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดทั้งการเปิดโอกาสให้เอกชนมาลงทุนและบริการงานในโครงการใหม่ ๆ ของรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขให้ทำการโอนสิทธิให้กับรัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา
4. การกระจายหุ้นบางส่วนหรือทั้งหมด ออกขายให้สาธารณะชนในตลาดหลักทรัพย์ หรือการตกลงขายหุ้นให้กับหน่วยงาน/เอกชนโดยตรง โดยไม่ผ่านตลาดหลักทรัพย์

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะกำหนดนโยบายดังกล่าวก็ตาม แต่กฎหมายโทรคมนาคมของไทย คือ พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ยังคงไม่สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มนโยบายใหม่ได้

3.2.3 คามถลงนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนโยบายของรัฐในด้านการสื่อสารโทรคมนาคมจะปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ ฉบับที่ 5 มาจนถึงฉบับที่ 7 อันมีวัตถุประสงค์ที่จะขยายบริการโทรคมนาคมให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนทั่วประเทศตามหลักการให้บริการสาธารณะแล้ว นโยบายดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดอีกด้วย ตัวอย่างเช่น

นโยบายของรัฐบาลสมัยพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อ 6 พฤษภาคม 2535 กำหนดนโยบายทางการสื่อสารในข้อ 6.12.1 ไว้ดังนี้¹³

"เร่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่งและสื่อสาร ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเติบโตอย่างรวดเร็ว และให้ประเทศไทยสามารถเป็นศูนย์กลางทางการเงินและการค้าในภูมิภาค โดยจะเร่งรัดโครงการที่ตั้งค้างอยู่ให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็ว และดำเนินการโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้การขนส่งและการสื่อสารเป็นตัวนำ และกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจ..."

นอกจากนี้รัฐบาลปัจจุบันโดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้กำหนดนโยบายด้านการสื่อสาร เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการสื่อสารให้ทั่วถึง ทันสมัย และรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และภูมิภาคนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴ กล่าวคือ

1. วางโครงสร้างพื้นฐานทางการขนส่งและการสื่อสาร ให้สามารถรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตโดยส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและให้บริการด้านการขนส่งและกิจการสื่อสาร

2. พัฒนาข่ายการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้สามารถรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาคนี้

¹³ ข่าวในประเทศ, สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 14 (15-21 พฤษภาคม 2535): 537-538.

¹⁴ ข่าวในประเทศ, สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 17 (6-21 พฤษภาคม 2535) : 1234.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะแถลงนโยบายดังกล่าว แต่ก็ยังใช้กฎหมาย คุ้มครองคมนาคมฉบับเดิม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางด้านการให้บริการคุ้มครองคมนาคม เนื่องจากยังคงอ้างอิงกฎหมายเดิมอยู่

3.2.4 นโยบายและเป้าหมายการให้บริการของรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนโยบายที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว รัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองคมนาคม 2 องค์กรคือ องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทยก็ได้ปรับนโยบายและเป้าหมายของการให้บริการคุ้มครองคมนาคมให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล และสนองต่อความต้องการของประชาชนอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากแผนวิสาหกิจขององค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญว่า 15

1. เพิ่มบทบาทของการบริหารงานในเชิงธุรกิจให้มากขึ้นโดยเน้นการพัฒนาด้านการตลาด (Marketing) การบริการและการจัดการ (Management) และการประชาสัมพันธ์ เพื่อขยายขอบเขตของการให้บริการออกไปเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เร่งรัดการให้บริการพื้นฐานให้เพียงพอต่อความต้องการและพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคม เพื่อให้บริการประเภทใหม่ ๆ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนมีบทบาทในการขยายการให้บริการ

15 องค์กรการโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, แผนวิสาหกิจ 3 (2535-2539) :



การสื่อสารแห่งประเทศไทยกำหนดแนวทางและมาตรการในการพัฒนาการสื่อสารให้สอดคล้องกันกล่าวคือ 16

1. เร่งรัดและขยายบริการสื่อสารให้เพียงพอกับความต้องการ และสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการขยายบริการสื่อสารทั้งบริการด้านไปรษณีย์ และโทรคมนาคมอย่างทั่วถึง
2. ปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการโดยใช้มาตรฐานรูปแบบ ขอบเขต และเทคโนโลยีการให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตลาดและภาวะในการลงทุน

จากที่ได้ศึกษามาแล้วในบทนี้จะเห็นว่า นโยบายนิติบัญญัติตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 กล่าวถึงแต่เทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมการสื่อสารโทรคมนาคมโดยตรง ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กร คือ องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ก็ยังคงใช้กฎหมายฉบับเดิมอยู่ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถให้บริการโทรคมนาคมตามความต้องการของประชาชนอยู่ได้ และองค์กรก็ยังคงเป็นรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวก็ตาม แต่กฎหมายยังคงใช้ฉบับเดิม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมา ดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

16 การสื่อสารแห่งประเทศไทย, "นโยบายการสื่อสารแห่งประเทศไทย," การสื่อสารเพื่อพนักงานและสมาชิก, (7 มีนาคม 2536) : 32-33.