



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ : ศึกษากรณีเสา
โทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

จัดทำโดย นายहरรษา ชีวะพฤกษ์
รหัส ๖๒๐๗๕๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ : ศึกษากรณีเสาสื่อโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์
ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

นายहरषा ชีวะพฤกษ์
รองกรรมการผู้จัดการใหญ่
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

๑. บทนำ

เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (บมจ. กสท โทรคมนาคม) ได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือว่า ตามที่เมื่อปี ๒๕๓๓ บมจ. กสท โทรคมนาคม ได้เข้าทำสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ระหว่าง บมจ. กสท โทรคมนาคม (ซึ่งในขณะเข้าทำสัญญาดังกล่าวคือการสื่อสารแห่งประเทศไทย) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (บริษัท TAC) และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวรวม ๓ ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๓๖ และครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ ในปี ๒๕๓๙ เนื่องจากกระทำการดำเนินการตามสัญญาให้ดำเนินการนั้น บมจ. กสท โทรคมนาคม และบริษัท TAC ได้ข้อพิพาทระหว่างกันจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการและในศาลปกครอง รวมถึงข้อพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ในเสาสื่อโทรคมนาคม จำนวน ๘,๕๖๐ สถานี ซึ่งต่อมา บมจ. กสท โทรคมนาคม ได้ดำเนินการเจรจายุติข้อพิพาทกับบริษัท TAC จนได้ข้อสรุปในแนวทางการแก้ไขปัญหาและระงับข้อพิพาทอื่นๆ รวมทั้งกรรมสิทธิ์ในเสาสื่อโทรคมนาคมด้วย ซึ่งการเจรจาเบื้องต้นในกรณีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในเสาสื่อโทรคมนาคมได้ข้อสรุปร่วมกันดังนี้

บริษัท TAC ตกลงจะโอนกรรมสิทธิ์ในเสาสื่อโทรคมนาคมที่พิพาททั้งหมด รวมทั้งเครื่องและอุปกรณ์ที่พิพาทอื่นๆ ให้แก่ บมจ. กสท โทรคมนาคม โดย บมจ. กสท โทรคมนาคม กับบริษัท TAC จะร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมทุน ๒ บริษัท ซึ่งถือหุ้นโดย บมจ. กสท โทรคมนาคม กับบริษัท TAC ได้แก่ บริษัทที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเสาสื่อโทรคมนาคม (“บริษัทเสาสื่อโทรคมนาคม”) และบริษัทที่จัดตั้งเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสายไฟเบอร์ (“บริษัทสายไฟเบอร์”) หลังจากบริษัท TAC ได้โอนกรรมสิทธิ์ในเสาสื่อโทรคมนาคมที่พิพาทให้แก่ บมจ. กสท โทรคมนาคม แล้ว บมจ. กสท โทรคมนาคม จะโอนขายเสาสื่อโทรคมนาคมที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากบริษัท TAC ตามสัญญาให้ดำเนินการฯ ให้แก่ บริษัทเสาสื่อโทรคมนาคม โดย บมจ. กสท โทรคมนาคม และบริษัท TAC ไม่มีข้อพิพาทในสายไฟเบอร์ (Fiber) ใดๆ ก็ดี ในการเจรจาระงับข้อพิพาทกับบริษัท TAC นั้น บมจ. กสท โทรคมนาคม ต้องการให้มีการจัดตั้งบริษัทสายไฟเบอร์ และขายสายไฟเบอร์ให้บริษัทสายไฟเบอร์ด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถนำสายไฟเบอร์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุด และก่อรายได้สูงสุดให้แก่บริษัท กสท โทรคมนาคม โดยกลุ่มบริษัท TAC จะถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ ๕๑ และ บมจ. กสท โทรคมนาคม จะถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ ๔๙ ทั้งในบริษัทเสาสื่อโทรคมนาคมและบริษัทสายไฟเบอร์ ทั้งนี้บริษัทเสาสื่อโทรคมนาคม และบริษัทสายไฟเบอร์จะมีฐานะเป็นบริษัทเอกชนและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในด้านการบริหารงานของบริษัทร่วมทุนดังกล่าว

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ บมจ. กสท โทรคมนาคม ได้ผลสรุปการเจรจาระงับข้อพิพาทกับบริษัท CAT และได้เสนอเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ บมจ. กสท โทรคมนาคม และคณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ (“คณะกรรมการกำกับดูแลตามมาตรา ๔๓”) ในปี ๒๕๕๙ แล้ว ต่อมาได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ต่อมาในอีกกรณีหนึ่ง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เสนอความคิดเห็นต่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมว่า โครงการจัดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชายขอบของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่สำนักงาน กสทช. ต้องส่งมอบทรัพย์สินโครงข่ายให้กับรัฐเพื่อจัดให้บริการต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น บมจ. กสท โทรคมนาคม จึงขอหารือเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม จะถือเป็น “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ อันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่

๒. การขายกรรมสิทธิ์ในเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม ให้แก่บริษัทเสาโทรคมนาคมและบริษัทสายไฟเบอร์ ซึ่งมีสัดส่วนการถือหุ้นของ บมจ. กสท โทรคมนาคม ร้อยละ ๔๙ หรือน้อยกว่าร้อยละ ๕๑ จะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของ บมจ. กสท โทรคมนาคม โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และผู้แทน บมจ. กสท โทรคมนาคม เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้^๑

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการเป็นสำคัญ กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคจะต้องมีลักษณะเป็นกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๓/๒๕๓๓ ซึ่งจะสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘/๒๕๓๔ ว่า กิจการใดจะเป็นกิจการสาธารณูปโภคนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นเองว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อให้กิจการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่ ประกอบกับคำว่า “สาธารณูปโภค” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่

^๑ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๓๔/๒๕๖๑.

จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินทางประจำทาง โทรศัพท์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะเป็นอุปกรณ์ในการทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการสามารถติดต่อหรือสื่อสารถึงกันได้ ทางโทรศัพท์หรือทางเทคโนโลยีอื่น ถ้าปราศจากเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์แล้ว การติดต่อสื่อสารระหว่างประชาชนผู้ใช้บริการย่อมขัดข้อง จึงต้องถือว่าเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ดังกล่าวเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐาน

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่ากิจการโทรศัพท์และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสารถึงกันนั้น เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการติดต่อสื่อสารระหว่างกันของประชาชน รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชนและการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวในการทำธุรกรรมปกติที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังจะเห็นได้ว่ามีประชาชนใช้อุปกรณ์สื่อสารเฉพาะเครื่องโทรศัพท์มีจำนวนถึงเก้าสิบล้านกว่าล้านเลขหมาย ซึ่งมากกว่าจำนวนประชากรของประเทศไทย เมื่อใดที่มีความขัดข้องในระบบ จะเห็นว่าการดำเนินชีวิตปกติของประชาชน การประกอบธุรกิจ และกิจการทั้งปวงรวมทั้งกิจการของรัฐ ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้น กิจการโทรศัพท์และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการติดต่อสื่อสารถึงกัน จึงเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีหรือดำเนินการให้มีตามความหมายของมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอยู่ในบังคับของมาตรา ๕๖ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใด รัฐจะกระทำโดยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้”

ดังนั้น เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ ซึ่งบริษัท TAC ได้โอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และไม่อาจทำให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๖ วรรคสอง ดังกล่าวใช้เฉพาะกับทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ โดยไม่กระทบถึงทรัพย์สินอย่างเดียวกันที่เป็นของเอกชน การที่เอกชนได้รับสัมปทานและสร้างโครงข่ายหรือจัดให้มีสายไฟเบอร์เป็นของตนเองย่อมทำได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม เป็นทรัพย์สินของรัฐที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การขายกรรมสิทธิ์ในเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม ให้แก่บริษัทเสาโทรคมนาคม และบริษัทสายไฟเบอร์ ซึ่งมีสัดส่วนการถือหุ้นของ บมจ. กสท โทรคมนาคม น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ถ้าตามสัญญาที่ บมจ. กสท โทรคมนาคม ทำกับบริษัท TAC กำหนดให้เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ตกเป็นของ บมจ. กสท

โทรคมนาคม บมจ. กสท โทรคมนาคม จึงต้องมีหน้าที่ต้องติดตามให้ได้คืนมาโดยรีบด่วน การละเลยปล่อยเวลาให้เนิ่นนานไปหรือไม่ดำเนินการอย่างเข้มงวด ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาในทางวิชาการถึงการให้ความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่รับรองให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยพิจารณาประกอบกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของหลักกฎหมายมหาชนและพัฒนาการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

๒. หลักการและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในเบื้องต้นจำเป็นต้องอธิบายถึงหลักการและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ สำหรับกรณีศึกษาของเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้แก่ หลักนิติธรรมและหลักการตีความรัฐธรรมนูญ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ และแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสาธารณูปโภค โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญดังนี้

๒.๑ หลักนิติธรรมและหลักการตีความรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจอรัฐและการตีความหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารปกครองประเทศให้เป็นไปอย่างถูกต้อง โดยนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของอังกฤษคือ เอ.วี. ไดซี (A.V. Dicey) ได้ให้ความเห็นว่า “หลักนิติธรรม” แสดงออกโดยนัยสำคัญ ๓ ประการคือ (๑) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่จะกระทำได้นั้นต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อศาลปกครองของแผ่นดิน (๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือเงื่อนไขใด ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ (๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ^๒

สำหรับการตีความกฎหมายโดยทั่วไปย่อมหมายความว่าความถึงการค้นหาคำหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย เพื่อจะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม เนื่องจากตัวบทกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับกับข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคม ในบางครั้งตัวบทกฎหมายอาจมีข้อความที่ไม่ชัดเจนก็จำเป็นต้องมีการตีความเพื่อให้ความหมายของถ้อยคำนั้น และถึงแม้ว่าตัวบทกฎหมายจะมีข้อความที่ชัดเจนเพียงใดก็ยังคงต้องมีการตีความเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

^๒ จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ : ๒๕๕๐, หน้า ๓๕๖.

และเป็นธรรมแก่กรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างหลากหลาย จึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีบทกฎหมายใดที่ไม่ต้องตีความ^๓

การตีความรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีพื้นฐานที่เป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการตีความตามถ้อยคำตัวอักษร การตีความตามระบบ การตีความตามประวัติความเป็นมาของกฎหมายนั้น และการตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว^๔ ยังมีหลักการเฉพาะบางประการที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบเป็นการเฉพาะสำหรับการตีความรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ดังนี้^๕

(๑) หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ผู้ตีความรัฐธรรมนูญต้องพิจารณารัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นเอกภาพ โดยตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตราต่าง ๆ ให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน จะตีความบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญให้มีความหมายขัดหรือแย้งกันเองมิได้

(๒) หลักการมีผลบังคับในทางปฏิบัติของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติ ในกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตราต่าง ๆ มีเนื้อหาที่อาจขัดหรือแย้งกันเองได้ ผู้ตีความรัฐธรรมนูญต้องไม่ตีความโดยให้ความสำคัญกับบทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งมีผลใช้บังคับอย่างเต็มที่ แต่ส่งผลให้อีกบทบัญญัติหนึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้หรือไม่มีที่ใช้บังคับ เพราะการตีความรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องย่อมทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้ทุกมาตรา โดยอาจจะลดขอบเขตการบังคับใช้ของบทบัญญัติบางมาตราลงบ้างเพื่อไม่ให้บทบัญญัติต่าง ๆ ขัดแย้งกัน

(๓) หลักการเคารพภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการตีความรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องพิจารณาและเคารพถึงหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ไว้ โดยต้องคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้ด้วยเช่นกัน

(๔) หลักบูรณภาพแห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การตีความรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปในทางที่ส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงถาวร

(๕) หลักความมีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรงของรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญต้องทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีผลบังคับในทางกฎหมายให้มากที่สุด โดยหลีกเลี่ยงการตีความที่จะส่งผลให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นเพียงนโยบาย เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในตัวเองให้บทบัญญัติใดมีลักษณะเป็นนโยบายเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หลักการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องบ่งชี้หรือแนวทางสำหรับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เข้าถึงความหมายที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับบริบทแวดล้อมของสังคมและประเทศชาติที่มี

^๓ กิตติศักดิ์ ปรกติ, **หลักทั่วไปในการใช้และตีความกฎหมาย**, บทความวิชาการในโอกาสรำลึกครบรอบ ๑๐๐ ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์, หน้า ๒๐.

^๔ มานิตย์ วงศ์เสรี, **นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมาย ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน**, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๒, หน้า ๕๗-๕๘.

^๕ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, **การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน**, บทความวิชาการในโอกาสรำลึกครบรอบ ๑๐๐ ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์, หน้า ๓๔.

ความสลับซับซ้อน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายจากการตีความรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมมากที่สุด

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับบริหารทางเศรษฐกิจ การจัดระบบอำนาจของรัฐและองค์กรอื่นในการมีบทบาททางเศรษฐกิจ ในการจะปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจเพื่อทำลายการผูกขาดนั้นจำต้องเข้าใจภาพรวมของกฎหมายเศรษฐกิจทั้งระบบ โดยสามารถแยกย่อยออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

- (๑) รัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ
- (๒) กฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจ
- (๓) กฎหมายการแข่งขันภาคมหาชน
- (๔) กฎหมายแข่งขันทางการค้า

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญทางเศรษฐกิจ คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและเจตนารมณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นบรรดากฎเกณฑ์สูงสุดทางเศรษฐกิจของรัฐนั้นๆ ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้วางหลักการที่เรียกว่า ความเป็นกลางทางเศรษฐกิจของรัฐธรรมนูญ อันมีเนื้อหาว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการทางเศรษฐกิจหลักการใดหลักการหนึ่งไม่ได้แต่ต้องคำนึงหลักการทางเศรษฐกิจทุกหลักการไปพร้อมกัน จากหลักการดังกล่าวประกอบกับ หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ที่กฎเกณฑ์ต่างๆจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ตามความในมาตรา ๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นย่อมหมายความว่า การออกกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึงหลักการทั้งหลายทางเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบกัน

หลักการการประกันกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐ (หลักการกำกับตลาดโดยรัฐ) แม้บทบาทหลักในทางเศรษฐกิจจะอยู่ในมือของเอกชนและตลาด แต่ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดบทบาทของรัฐในการประกันกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในวงวิชาการกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของเยอรมนี ได้สร้างหลักการพื้นฐานในการแบ่งความรับผิดชอบงานทางเศรษฐกิจออกได้ดังนี้

- (๑) ความรับผิดชอบในการดำเนินการ
- (๒) ความรับผิดชอบในการประกัน
- (๓) การเรียกคืนภารกิจในกรณีเอกชนดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมาย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดหน้าที่หลักความรับผิดชอบในการดำเนินการ และการเรียกคืนภารกิจในกรณีเอกชนดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายได้ในกรณีต่างๆ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ส่วนของความรับผิดชอบในการประกัน แม้เอกชนจะมีบทบาททางเศรษฐกิจผ่านกลไกตลาด แต่การใช้กลไกดังกล่าวอาจเกิดกรณีที่ตลาดไม่อาจจัดการได้ เช่น กรณีกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ กรณีการผูกขาดทางการค้า กรณีสินค้าสาธารณะ กรณีข้อมูลของตลาดไม่สมบูรณ์ เมื่อ

กลไกตลาดไม่อาจจัดการได้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้ามามีส่วนดำเนินการควบคุมไปกับการใช้กลไกตลาด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบในการประกัน ไว้ ๒ กรณี คือ

กรณีทีหนึ่ง กรณีกิจกรรมทั่วไปทางเศรษฐกิจ ในมาตรา ๘๔ (๕) กำหนดให้รัฐกำกับกับการประกอบกิจการที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดทุกชนิด และคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งถือเป็นหน้าที่ในการกำกับการทางเศรษฐกิจของรัฐในความหมายอย่างกว้าง อันหมายถึงบทบาทของรัฐในการกำกับกลไกตลาดในสินค้าและบริการทั่วไป ไม่ให้เกิดการผูกขาด

กรณีที่สอง กิจกรรมสาธารณูปโภค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้หลายกรณีทั้งกรณีที่รัฐมีหน้าที่ในการดำเนินการโดยกำหนดให้รัฐจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ในส่วนหน้าที่ของรัฐในการการประกัน กำหนดให้รัฐมีหน้าประกันมิให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งหากแปลความหน้าที่ทั้งสองประการไปพร้อมกันจะพบว่าในกิจการสาธารณูปโภค รัฐธรรมนูญได้เขียนเปิดโอกาสให้กิจการดังกล่าวดำเนินการได้ทั้งโดยรัฐและเอกชน ดังนั้นในกรณีกิจการรัฐวิสาหกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่มีบทบัญญัติห้ามการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatisation) แต่ประการใด กลับเปิดโอกาสให้มีการแปรรูป ๆ ได้ แต่สาระสำคัญอยู่ที่เมื่อมีการแปรรูปแล้วรัฐมีหน้าที่ประกันมิให้เกิดการผูกขาด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา ๕๖ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดจะกระทำมิได้ กรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดของรัฐไม่ว่าจะโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหาร ในการห้ามแปรรูปโครงข่ายต่าง ๆ ในทางเนื้อหา (Materielle Privatisierung) แต่อนุญาตให้แปรรูปได้เฉพาะในเชิงรูปแบบ (Formelle Privatisierung) โดยการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่รัฐถือหุ้นมากกว่ากึ่งหนึ่ง นอกจากนี้หากแปลความมาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๗๕ และมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง จะเห็นว่ารัฐยังมีหน้าที่ในการประกันการแข่งขัน การป้องกันการผูกขาดในกิจการสาธารณูปโภคที่มีโครงข่ายเหล่านี้ด้วย ซึ่งกิจการเหล่านี้มีลักษณะพิเศษตรงที่โครงข่ายต่าง ๆ มีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural Monopoly) และมีลักษณะตลาดแบบคอขวด (bottle neck) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการลงทุนโดยเอกชนให้ซ้ำซ้อนมิเช่นนั้นจะเกิดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น (sunk cost) จึงต้องการกำกับกิจการที่แตกต่างไปจากกลไกการกำกับการแข่งขันสินค้าและบริการปกติ ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะเป็นจริงได้โดยอาศัยการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคม กฎหมายพลังงาน เป็นต้น

๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสาธารณูปโภค

คำว่า “ สาธารณูปโภค” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการ

ดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ เป็นต้น ซึ่งความหมายดังกล่าวเป็นความหมายโดยทั่วไปของสาธารณูปโภค เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนในการทำความเข้าใจที่ถูกต้องจึงจำเป็นต้องพิจารณาความหมายในทางวิชาการอื่น ๆ ด้วย

ความหมายของสาธารณูปโภคอาจเห็นได้จากการจัดประเภทของสาธารณูปโภคตามลักษณะและการใช้ประโยชน์จากสิ่งสาธารณูปโภค โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้^๖

(๑) สาธารณูปโภคซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นถาวรวัตถุซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรง เช่น ถนน สะพาน สวนสาธารณะ ทางเดินเท้า สาธารณะ ท่อระบายน้ำสาธารณะ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่พัสดุโดยสารรถประจำทาง เป็นต้น

(๒) สาธารณูปโภคซึ่งเป็นทรัพย์สินต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมือโดยตรงเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น เสไฟฟ้า สายไฟฟ้า ท่อประปา เชื้อเพลิง โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีดับเพลิง โรงบำบัดน้ำเสีย โรงกำจัดขยะ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในคดีปกครองของประเทศไทย ศาลปกครองได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งสาธารณูปโภค” หมายถึง บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรถไฟ การประปา การเดินรถประจำทาง การโทรศัพท์^๗

กฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้มีการให้คำจำกัดความคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ด้วยดังเช่นกฎหมายดังต่อไปนี้

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติให้กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การชุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่าย หรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร

กล่าวได้ว่า กิจการใดจะนับว่าเป็นสาธารณูปโภคต้องเป็นกิจการที่จำเป็นแก่ประชาชนในด้านความสะดวก สุขภาพอนามัย ทั้งยังมีลักษณะเป็นการผูกขาด ไม่มีการแข่งขัน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมเป็นพิเศษ และผู้ประกอบการสาธารณูปโภคได้รับเอกสิทธิ์บางอย่างตอบแทนในการใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะ เช่น ที่ดิน ทางน้ำ ทางอากาศ เป็นต้น รวมทั้งการใช้ที่ดินและ

^๖ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับสาธารณูปโภค, ๒๕๕๐, สำนักงานศาลปกครอง : กรุงเทพฯ, หน้า ๑.

^๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๓/๒๕๔๔.

ทรัพย์สินของเอกชน ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการประกอบการสาธารณูปโภค ทั้งนี้ต้องขอใช้ค่าตอบแทนในการเข้าใช้ประโยชน์นั้นด้วย^๕

๓. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ รัฐธรรมนูญ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๐ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มี

^๕ นันทกา สุประภาตนันท์, วิชาสาธารณูปโภคและเทศบาล, คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๓, หน้า ๒.

ลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(๑๐) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(๑๑) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

มาตรา ๓๐๕ (บทเฉพาะกาล) ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายตาม มาตรา ๔๗ จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้น แยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๕๖ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

มาตรา ๖๐ รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์

สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๕ รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

มาตรา ๒๗๔ ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นองค์กรตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม และให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ ปรากฏตามที่ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีเจตนารมณ์ว่า รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และออกกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีการจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น สำหรับในด้านเศรษฐกิจ ก็มีการกำหนดไว้หลายเรื่อง โดยหนึ่งในนั้นคือเรื่องการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจและต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้สาธารณูปโภคดังกล่าวอยู่ในความผูกขาดของเอกชนนั้น ซึ่งสาธารณูปโภคขั้น

พื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนที่สำคัญ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ในต่างประเทศส่วนใหญ่แล้ว รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการในกิจการสาธารณูปโภคเอง โดยไม่ได้ต้องการแสวงหากำไรจากการดำเนินการกิจการดังกล่าว แต่มีจุดประสงค์เพื่อประชาชนได้ใช้สาธารณูปโภคที่จำเป็นในราคาถูกและจะได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบายขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้นกิจการสาธารณูปโภคที่จำเป็นส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล แต่ในรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่งออกขายให้กับประชาชน ปรากฏว่าหุ้นดังกล่าวมิได้กระจายไปยังประชาชนทั่วไปกลับตกอยู่ในมือของกลุ่มนายทุนไม่กี่คน ทำให้เกิดการผูกขาดของกลุ่มนายทุน ยิ่งถ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชน แล้วประชาชนจะได้รับเดือดร้อนเพราะเมื่อนายทุนเข้ามาดำเนินการก็ต้องการที่จะแสวงหากำไรในกิจการสาธารณูปโภคนั้น อาจทำให้ประชาชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยรัฐบาลไม่สามารถควบคุมกำกับได้ ดังนั้นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและห้ามเอกชนเข้ามาผูกขาดในกิจการนั้นๆ โดยยังคงให้รัฐบาลควบคุมกำกับอยู่^๔

๓.๒ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๐๕ (๑) บัญญัติให้กฎหมายจัดตั้งองค์กรที่ตราขึ้นจะต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้นแยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ทำให้เกิดข้อติดขัดในการดำเนินการหลายประการ รวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรกำหนดให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกำหนดขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรและการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔ บทวิทิตย สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญกับ สสร, เรื่อง การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและไม่ให้ผูกขาดโดยเอกชน, https://library2.parliament.go.th/giventake/content_dc/dc_doc39.html

มาตรา ๒๗ ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ แผนการบริหารสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และแผนเลขหมายโทรคมนาคม และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว แต่แผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๒) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม

(๓) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว ในการนี้ กสทช. จะมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. เป็นผู้อนุญาตแทน กสทช. เฉพาะการอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดก็ได้

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

(๖) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๗) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๑๐) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๑๒) กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ตามมาตรา ๕๐

(๑๒/๑) เรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า หรือนำมาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในแผนซึ่งจัดทำขึ้นตาม (๑) จากผู้ที่ได้รับอนุญาตเพื่อนำมาจัดสรรใหม่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด โดยเงื่อนไขดังกล่าวต้องกำหนดวิธีการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ โดยให้คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ในแต่ละกรณีด้วย

(๑๓) คู่ครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคู่ครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๑๔) ดำเนินการในฐานะหน่วยงานอำนาจการของรัฐที่มีอำนาจในการบริหารกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศอื่น รัฐบาล และหน่วยงานต่างประเทศ ตามที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ กสทช. หรือตามที่รัฐบาลมอบหมาย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของรัฐเพื่อให้มีดาวเทียมหรือให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมและประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนซึ่งจัดทำตาม (๑) และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๑๔/๑) ดำเนินการให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ และดำเนินการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน ในกรณีที่การรักษาสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดภาระแก่รัฐเกินประโยชน์ที่จะได้รับ กสทช. อาจสละสิทธิดังกล่าวได้ตามที่กำหนดในแผนการบริหารสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และให้รายงานคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งประกาศเหตุผลโดยละเอียดให้ประชาชนทราบ ในการดำเนินการให้มีการใช้สิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมดังกล่าว ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียมการอนุญาต รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องที่ผู้ขอรับอนุญาตหรือผู้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี จะต้องรับภาระโดยค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าวเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการอนุญาตแล้วเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

(๑๔/๒) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมต่างชาติ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข และค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๑๕) วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

(๑๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

(๑๗) กำหนดลักษณะการควบรวมน การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

(๑๘) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

(๑๙) ออกระเบียบหรือประกาศตามมาตรา ๕๘

(๒๐) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๒

(๒๑) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอตามมาตรา ๕๕

(๒๒) ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการในการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒๒/๑) ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ กสทช. และผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดิจิทัลตามที่สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร้องขอเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๒๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(๒๔) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

(๒๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

การกำหนดลักษณะการควบรวมน การครองสิทธิข้ามสื่อหรือการครอบงำตาม (๑๗) ให้ กสทช. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม

บรรดาระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กสทช. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ ทั้งต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็น

ธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชนและป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมถึงป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้คลื่นความถี่ ตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคห้า มิให้ถือว่าเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามที่มาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้ช่วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ และการจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน ประกอบกับมาตรา ๒๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นองค์กรรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการดังกล่าว และโดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และการเริ่มกระบวนการสรรหา รวมทั้งวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานไม่มีความชัดเจน ตลอดจนกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ทำให้การบริหารงบประมาณเกิดความล่าช้า ประกอบกับเทคโนโลยีการสื่อสารโดยใช้คลื่นความถี่ได้พัฒนาขึ้นสมควรปรับปรุงการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เสียใหม่เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการแจ้งเหตุฉุกเฉินที่ต้องการความช่วยเหลือของประชาชน สมควรกำหนดให้มีเลขหมายโทรศัพท์ฉุกเฉินแห่งชาติ เพื่อให้การรับแจ้งเหตุฉุกเฉินมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๔. บทวิเคราะห์

การพิจารณาว่ากิจการใดเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่นั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการเป็นสำคัญ กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคจะต้องมีลักษณะเป็นกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป และเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ ซึ่งบริษัท TAC ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม เป็นทรัพย์สินของรัฐที่เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และไม่อาจทำให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดได้หรือไม่

ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ ซึ่งมีพัฒนาการความเป็นมา ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับหลักนิติธรรมตามที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติรับรองให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การ อีกระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

เมื่อพิจารณาแล้วผู้เขียนมีความเห็นว่า เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐ ได้บัญญัติให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาจึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๔ มาใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติ โดย มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้คณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) มีอำนาจหน้าที่ (๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่น ความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม (๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม (๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการ อนุญาตตาม (๓) และ (๔) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และโดยอาศัย อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว กทช. ได้ออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตประกอบ กิจการโทรคมนาคม แบบที่หนึ่ง แบบที่สอง และแบบที่สาม ซึ่งใบอนุญาตแบบที่สามเป็นกรณีสำหรับ ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตัวเอง

หลังจากนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๖ และมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งเป็น ทรัพยากรสื่อสารของชาติ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนและการแข่งขันโดยเสรีอย่าง เป็นธรรม และโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ กสทช. จึงได้ออกประกาศ เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคม ย่าน ๑๘๐๐ MHz โดยข้อที่ ๑๖ กำหนดให้เอกชนสามารถเข้าประมูลและได้รับการจัดสรรให้ใช้คลื่น ความถี่ได้ ผู้ที่เข้าร่วมประมูลและได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่จะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่าย เป็นของตัวเองจะต้องจัดให้มีโครงข่ายเพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ การจัดให้มีโครงข่ายเพื่อ ประกอบกิจการการสร้างหรือการเช่าโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อการประกอบกิจการ รวมถึงจะเป็น ผู้สร้างและเป็นเจ้าของเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ได้ นอกจากนี้เพื่อสนับสนุนการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม และให้ผู้ให้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ อีกทั้งเพื่อลด

ความซ้ำซ้อนในการลงทุน กสทช. ได้ออกประกาศเรื่อง การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ร่วมกัน สำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ.๒๕๕๖ โดยข้อ ๕ และข้อ ๗ กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ที่มีโครงข่าย เป็นของตัวเองมีหน้าที่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันได้ หากมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ ไม่เป็นการรบกวน การใช้ประโยชน์ของกิจการ ผู้ได้รับอนุญาตที่มีโครงข่าย โดยมีโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมหรือโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่มีเสาซึ่งใช้ติดตั้งสายอากาศ ซึ่งก็คือเสาโทรคมนาคมและระบบสื่อสารสัญญาณ เชื่อมโยง ซึ่งก็คือสายไฟเบอร์

ในปัจจุบัน กสทช. ได้ออกใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สามประเภทที่มีโครงข่ายเป็นของตัวเองให้แก่เอกชนหลายราย แสดงให้เห็นว่าเอกชนสามารถสร้างเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ และเป็นเจ้าของเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ ดังนั้น ความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ในเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ ซึ่งเป็นสิ่งของหรือทรัพย์สินเดียวกัน ไม่ว่าผู้ถือจะเป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ หากจะมีสัดส่วนการถือหุ้นก็ไม่ควรมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

ตามโครงสร้างและบทบัญญัติของกฎหมายประกอบกิจการโทรคมนาคมและกฎหมายองค์กรจัดการคลื่นความถี่ในปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดให้อินลูกค้าผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มาให้แก่ บมจ. กสท โทรคมนาคม และไม่ได้กำหนดให้สิทธิแก่ บมจ. กสท โทรคมนาคม ในการใช้คลื่นความถี่ ตามสัญญาสัมปทานต่อไปภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาสัมปทาน ดังนั้น การตีความว่ามาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ห้ามบมจ. กสท โทรคมนาคม จำหน่ายหรือขายเสาโทรคมนาคมหรือสายไฟเบอร์ที่ใช้ในกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เนื่องจากเป็น “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน” ย่อมจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของกิจการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือกิจการโทรคมนาคมดังกล่าว เพราะหากพิจารณาว่ากิจการดังกล่าวเป็นกิจการ “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน” แล้ว รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายควรกำหนดให้ บมจ. กสท โทรคมนาคม มีสิทธิใช้คลื่นความถี่ตามสัญญาสัมปทานต่อไป และได้รับอินลูกค้าผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่มาด้วย เพื่อให้บริการ “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน” ให้แก่ประชาชนได้ต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ ที่บัญญัติไว้โดยระบุว่า “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน” ซึ่งมีความหมายเจาะจงเฉพาะกรณีแคบกว่า “สาธารณูปโภค” ทั่วไปทุกประเภท และข้อเท็จจริงในปัจจุบันของกิจการเกี่ยวกับโทรศัพท์เคลื่อนที่ แม้จะมีประชาชนใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนมากก็ตาม แต่ลักษณะของสินค้าและบริการประเภทโทรศัพท์เคลื่อนที่ ก็ไม่ถือว่าเป็นสินค้าหรือบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่นเดียวกับกิจการไฟฟ้าหรือการประปา ประกอบกับการติดตั้งเสาโทรคมนาคมในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือการติดตั้งสายไฟเบอร์ในการให้บริการโทรคมนาคมสามารถกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการเวนคืนที่ดิน แตกต่างจากการวางท่อก๊าซหรือการสร้างถนนหรือทางรถไฟ ที่จำเป็นต้องใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษหรือการเวนคืนที่ดินเพื่อการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น ทรัพย์สินที่ได้จัดสร้างขึ้นในกิจการ

โทรศัพท์เคลื่อนที่หรือกิจการโทรคมนาคม จึงไม่ควรถือเป็น “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ” ตามมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

อย่างไรก็ตาม ในอีกทางหนึ่งการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ให้เสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์เป็นทรัพย์สินของรัฐที่เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และไม่อาจทำให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดได้ ย่อมทำให้รัฐเป็นเจ้าของและมีทรัพย์สินที่เป็นเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ไว้ครอบครอง และสามารถนำเสาโทรคมนาคมและสายไฟเบอร์ดังกล่าวไปดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการให้เช่าหรือร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อหารายได้ให้แก่ประเทศชาติอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ต่อไป

เห็นได้ว่า การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ มีความสำคัญทั้งต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและการสนับสนุนการประกอบกิจการโดยเสรีของภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องพิจารณาและตีความตีความของรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงหรือบริบททางสังคมในปัจจุบันของกิจการต่าง ๆ ประกอบกับหลักนิติธรรมซึ่งรับรองหลักความพอเหมาะพอควรแก่กรณี เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างบรรดาหลักการหรือคุณค่าต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งสุดท้ายแล้วจะนำไปสู่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม อันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของประเทศชาติต่อไป

