

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการโครงการเคเบิลใต้น้ำใยแก้วของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

การสื่อสารแห่งประเทศไทย มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กสท.๖๐๓ วต. (ก) / ๗๑๙๖ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) กำลังดำเนินการก่อสร้างเคเบิลใต้น้ำใยแก้วระหว่าง มาเลเซีย-ไทย ตามโครงการระบบเคเบิลใต้น้ำใยแก้ว ระยะที่ ๑ อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ร่วมดำเนินการจัดสร้างข่ายเคเบิลใต้น้ำใยแก้วของประเทศในกลุ่มอาเซียน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะ ร่วมมือกันจัดท่างจรเพื่อให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมระหว่างประเทศให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้บริการทั้งในระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเองและกับต่างประเทศ จึงถือว่าเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING) ระหว่างผู้แทนรัฐบาลของประเทศไทย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และบรูไน เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๓

ในส่วนของประเทศไทยนั้น กสท.ได้จัดทำโครงการระบบเคเบิลใต้น้ำใยแก้ว ระยะที่ ๑ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีผ่านกระทรวงคมนาคม ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้เสนอโครงการ ดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็น ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ เห็นชอบโครงการฯ และอนุมัติให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ขณะนี้ กสท.ได้ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างเคเบิลใต้น้ำใยแก้วมาเลเซีย-ไทย จนกระทั่งได้ตัวผู้รับจ้างก่อสร้างแล้ว แต่เมื่อ กสท.เสนอผลการเจรจาต่อรองราคาให้ คณะกรรมการ กสท.พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๕ คณะกรรมการ กสท.มีข้อสงสัยใน ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การดำเนินการของกสท.ตามโครงการดังกล่าวจะเข้าข่ายตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไรจึงมีมติให้ กสท.หารือปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็น เรื่องเร่งด่วนต่อไป

อนึ่ง สำหรับประเด็นปัญหานี้ กสท.มีความเห็นว่า การดำเนินการตามขั้นตอน ข้างต้น เป็นการดำเนินการตามโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานโทรคมนาคมที่ได้รับ มอบหมายจากรัฐบาลของแต่ละประเทศด้วยกัน โดยที่จ้างก่อสร้างเคเบิลใต้น้ำใยแก้วโดยเงิน ลงทุนของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้มีวงจรเคเบิลใต้น้ำสำหรับการติดต่อให้บริการโทรคมนาคม ระหว่างประเทศตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน โดย กสท.จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในส่วนที่ กสท.เป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว ไม่มีหน่วยงานอื่นใดมาร่วมลงทุนด้วย และบริษัท โทรคมนาคมมาเลเซียก็จะรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายส่วนที่ตนเป็นเจ้าของเช่นเดียวกัน ซึ่งวิธีดังกล่าว

นี่จะเป็นรูปแบบที่ใช้กันโดยทั่วไปเป็นสากล และเมื่อแต่ละหน่วยงานมีวงจรเคเบิลใต้น้ำติดต่อกันแล้ว การดำเนินการให้บริการจะอยู่ในลักษณะต่างฝ่ายต่างให้บริการ โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อกันในด้านรายได้-รายจ่าย หรือการแบ่งปันผลกำไรแต่อย่างใด ทั้งนี้การดำเนินการว่าจ้างดังกล่าวข้างต้น ในส่วนของ กสท.ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของ กสท. จึงเห็นได้ว่า กสท.มิได้ให้บริษัทโทรคมนาคมมาเลเซียเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของ กสท. ในลักษณะการร่วมลงทุนในกิจการของ กสท. และมีได้มอบให้บริษัทโทรคมนาคมมาเลเซียลงทุนโดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ฉะนั้น การดำเนินการเช่นนี้ กสท.จึงเห็นว่าไม่น่าจะเข้าข่ายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๖<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ว่า “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ...”ย่อมแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของหน่วยงานเจ้าของโครงการ<sup>๒</sup> ที่จะอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญอยู่ที่มีการที่ให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการหรือไม่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวเมื่อได้พิจารณาบทนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ”<sup>๓</sup> แล้วจะเห็นว่า การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๖ จะหมายถึง การที่หน่วยงาน

<sup>๑</sup> มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

<sup>๒</sup> มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่ารัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานเจ้าของโครงการ” หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่ารัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

เจ้าของโครงการประสงค์จะร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใดในการดำเนินกิจการของรัฐที่มีการลงทุนเป็นวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป แต่สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า การก่อสร้างเคเบิลใต้น้ำไยแก้วจากประเทศไทยถึงประเทศมาเลเซียนั้น การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยใช้การลงทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น เพียงแต่จะดำเนินการด้วยการว่าจ้างผู้รับจ้างทำการก่อสร้างเคเบิลใต้น้ำไยแก้วให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และเมื่อ การก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว การสื่อสารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ดำเนินการในการให้บริการเอง ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงทุนฝ่ายเดียวมิได้มีการร่วมลงทุนหรือมอบให้เอกชนลงทุนในกิจการดังกล่าวตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” แต่อย่างใด การดำเนินการของการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามโครงการที่หารือ จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน  
(นายอัคราทร จุฬารัตน)  
รองเลขาธิการฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๕