

เรื่องเสร็จที่ ๖๕๙ /๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการออกประกาศกระทรวงคมนาคม ตามมาตรา ๑๑ ทวิ
แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๔๔๘๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑ ทวิ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้ให้ความถี่คลื่นเพื่อกิจการใดหรือในลักษณะใดต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่คลื่นนั้นให้แก่รัฐบาลได้ตามอัตราที่เห็นสมควร” และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะรัฐมนตรีรักษาราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ออกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ประกาศ ณ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ มีผลทำให้ผู้ให้ความถี่วิทยุตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุตามอัตราและสูตรวิธีการคิดที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงดังกล่าว และหากผู้ให้ความถี่วิทยุไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินกำหนดเวลา ผู้ใช้จะต้องเสียค่าตอบแทนเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อวันนับจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จ

อย่างไรก็ตาม การเรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุตามประกาศฉบับนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ ยังมีผู้ให้ความถี่วิทยุบางส่วนไม่ชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มในการใช้ความถี่วิทยุ โดยในจำนวนผู้ที่ไม่ชำระนั้นมีสถานทูตบางประเทศ และทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติอยู่ด้วย ซึ่งหากกรมไปรษณีย์โทรเลขจะดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายอาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงเสนอขอแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงคมนาคมฯ โดยให้ยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุแก่ทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต สถานเอกอัครสมณทูต สถานทูต สถานกงสุลใหญ่ และสถานกงสุล ของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุจากหน่วยงานดังกล่าวของประเทศไทย อีกทั้งกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๗๓ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ใช้ความถี่วิทยุย้อนหลังให้แก่หน่วยงานนั้น ๆ ตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ฉบับแรกใช้บังคับ ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่และค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ฉบับใหม่ใช้บังคับด้วย

กระทรวงคมนาคมจึงขอเรียนหาหรือในประเด็นข้อกฎหมายว่า ประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้มีผลย้อนหลังในลักษณะเป็นคุณต่อผู้ใช้ความถี่วิทยุเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะข้อขัดแย้งกัน จะกระทำได้อย่างไรหรือไม่ อย่างไร พร้อมนี้กระทรวงคมนาคมได้แนบร่างประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องดังกล่าวแล้วได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๔) พิจารณา

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม (นางสาววันทนา โพธิ์สัตย์ หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย ๒ และนายสมทรง รอดสุวรรณ นิติกร ๗ ว) ผู้แทนกรมไปรษณีย์โทรเลข (นายทศพร เกตุอดิศร ผู้อำนวยการกองบริหารความถี่วิทยุ นายณัฐกนต์ ปิ่นปรีชากุล ผู้อำนวยการกองกฎหมาย นายดำรงค์ วีสโสทก หัวหน้ากลุ่มงานวิศวกรรมความถี่วิทยุ นายพากเพียร สุนทรลิต หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย ๑ และนางสุพินญา จำปี หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย ๒) และผู้แทนกรมพิธีการทูต (นางสาวอัญชลี สายฟ้า เจ้าหน้าที่การทูต ๗ นายณรงค์ ยุทธธากาจารย์ เจ้าหน้าที่การทูต ๖ และนางวรพรณี ดำรงมณี เจ้าหน้าที่การทูต ๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว สรุปความเป็นมาของเรื่องและมีความเห็นดังต่อไปนี้

(ก) ความเป็นมาของปัญหา

(๑) “ประเด็นข้อกฎหมาย” ที่กระทรวงคมนาคมหารือ หนังสือกระทรวงคมนาคมที่ คค ๐๒๐๖/๔๔๘๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจสรุปสาระสำคัญของปัญหาได้ว่า ในปี ๒๕๓๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกประกาศกระทรวงคมนาคม ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุต้องเสีย“ค่าตอบแทน”ในการใช้ความถี่วิทยุ โดยประกาศดังกล่าวได้

^๑ มาตรา ๑๑ ทวิ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่คลื่นเพื่อกิจการใดหรือในลักษณะใดต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่คลื่นนั้นให้แก่รัฐบาลได้ตามอัตราที่เห็นสมควร

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำหนดอัตราและสูตรวิธีคิดค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุ พร้อมทั้งกำหนดว่า หากผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนเกินกำหนดเวลา ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุจะต้องเสีย“ค่าตอบแทนเพิ่ม”ในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนที่ต้องชำระโดยคำนวณเป็นรายวันนับตั้งแต่วันที่ครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระเสร็จหนังสือของกระทรวงคมนาคมดังกล่าวระบุว่า ในจำนวนผู้ที่ไม่ชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มในการใช้ความถี่วิทยุ นั้น มีสถานทูตบางประเทศ และทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้ต้องการสหประชาชาติอยู่ด้วย และหากกรมไปรษณีย์โทรเลขจะดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย อาจก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ดังนั้น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงจะเสนอขอแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าว โดยกำหนดให้ยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุให้แก่ ทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้ต้องการสหประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการะหว่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนฯ จากหน่วยงานดังกล่าวของไทย อีกทั้งกำหนดให้มีบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นการเรียกเก็บค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มให้แก่หน่วยงานดังกล่าวย้อนหลังไปตั้งแต่ประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับแรกใช้บังคับ โดยไม่ให้กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว ดังปรากฏตาม“ร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” ที่กระทรวงคมนาคมแนบส่งมาด้วย

ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือใน“ประเด็นข้อกฎหมาย” ว่า ประกาศกระทรวงคมนาคมที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯ จะกำหนดให้มีผลย้อนหลังในลักษณะเป็นคุณต่อผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุเพื่อแก้ไขปัญหาละอูปรรคดังกล่าวข้างต้นจะกระทำได้อหรือไม่ อย่างไร

(๒) “สาระสำคัญ” ของประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ที่ใช้บังคับในขณะนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้ตรวจดูประกาศของกระทรวงคมนาคมที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงขณะนี้มียุ่จำนวน ๓ ฉบับ และสรุปสาระสำคัญแต่ละฉบับได้ ดังนี้

๒.๑ “ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ พ.ศ. ๒๕๓๙” ฉบับแรก ใช้บังคับตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๓๙ มีสาระกำหนดให้มีการเรียกเก็บ“ค่าตอบแทน”จากผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุไปใช้ในการให้บริการข่ายวิทยุคมนาคมสาธารณะ ข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจ หรือใช้ในข่ายวิทยุเฉพาะกิจ โดยเก็บค่าตอบแทนเป็นรายปีตามอัตราและวิธีการที่กำหนดไว้^๒ ทั้งนี้ โดยกำหนด“กิจการ”ต่างๆ ที่

^๒ ข้อ ๒. ให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุ (Frequency Assignment) เพื่อ นำความถี่วิทยุไปใช้ในการให้บริการข่ายวิทยุคมนาคมสาธารณะ ข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจหรือใช้ในข่ายวิทยุคมนาคม

จะต้องเสียค่าตอบแทนไว้” ค่าตอบแทนดังกล่าวมีสูตรกำหนดการคำนวณไว้แน่นอน^๔ และได้ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจยกเว้นให้มีการคำนวณโดยวิธีการอื่นได้สำหรับกิจการที่กรมไปรษณีย์โทรเลขเห็นสมควร โดยจะต้องเสนอขอความเห็นชอบในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่อกระทรวงคมนาคมก่อน^๕

ในกรณีที่ผู้ใช้ความถี่วิทยุไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนเกินเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ใช้ความถี่วิทยุจะต้องเสีย “ค่าตอบแทนเพิ่ม” ในอัตราร้อยละหนึ่งของค่าตอบแทนโดยคำนวณเป็นรายวัน และหากไม่ชำระค่าตอบแทนให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปี กรมไปรษณีย์โทรเลขจะยกเลิกการจัดสรรความถี่ดังกล่าว^๖ และในทำนองเดียวกัน ในกรณีที่ “ผู้ใช้ความถี่วิทยุ” ชำระค่าตอบแทนไม่

เฉพาะกิจในกิจการดังต่อไปนี้ ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเป็นรายปีตามอัตราและวิธีการที่กำหนดใน ๓. แล้วแต่กรณี

๒.๑ กิจการประจำที่ภาคพื้นดิน (Fixed Service)

๒.๒ กิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ (Broadcasting Service)

๒.๓ กิจการวิทยุโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก (Subscription Television Service)

ฯลฯ

ฯลฯ

๓ ข้อ ๑. “กิจการประจำที่ภาคพื้นดิน (Fixed Service)” หมายความว่า กิจการวิทยุคมนาคมที่มีการติดต่อสื่อสารระหว่างสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่ภาคพื้นดินกับสถานีวิทยุคมนาคมประจำที่ภาคพื้นดิน

“กิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ (Broadcasting Service)” หมายความว่า กิจการวิทยุคมนาคมที่มีวัตถุประสงค์จะส่งสัญญาณเสียงหรือสัญญาณโทรทัศน์ให้สาธารณะรับได้โดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

๔ ข้อ ๓. ให้กำหนดอัตราค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ โดยการใช้สูตรสำเร็จดังนี้

$$FF = (\text{BW} \times FC \times AC) + MC$$

FF : ค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ (Frequency Fee) มีหน่วยเป็นบาทต่อปี

BW : ความกว้างของแถบคลื่น (Bandwidth) มีหน่วยเป็นกิโลเฮิรตซ์

FC : ค่าคงที่ของความถี่วิทยุ (Frequency Constant) ดังรายละเอียดในตารางที่ ๑ แนบท้าย

ประกาศนี้

AC : ค่าคงที่การนำไปใช้งาน (Application Constant) ดังรายละเอียดในตารางที่ ๒ แนบท้าย

ประกาศนี้

MC : ค่าตอบแทนขั้นต่ำ (Minimum Charge) มีหน่วยเป็นบาท ดังรายละเอียดในตารางที่ ๓

แนบท้ายประกาศนี้

๕ ข้อ ๔. ในกรณีที่กรมไปรษณีย์โทรเลขพิจารณาแล้ว เห็นว่าการใช้ความถี่วิทยุในย่านความถี่วิทยุใด สำหรับกิจการใดไม่ควรใช้สูตรสำเร็จในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ กรมไปรษณีย์โทรเลขสามารถดำเนินการโดยวิธีอื่นใด ในการกำหนดค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ทั้งนี้ ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข เสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงคมนาคมก่อน

๖ ข้อ ๖.๓ กรณีที่ไม่ชำระ หรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินกำหนดเวลาตามข้อ ๖.๑ และ ๖.๒ ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มในอัตรา

ครบถ้วนและกรมไปรษณีย์โทรเลขได้แจ้งให้ชำระในส่วนที่ไม่ครบถ้วนแล้ว ผู้ใช้ความถี่วิทยุก็ต้องชำระภายใน ๑๕ วัน ถ้าไม่ชำระก็ต้องเสีย“ค่าตอบแทนเพิ่ม”เป็นรายวันเช่นเดียวกัน”

๒.๒ ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๙ ได้ประกาศยกเว้น “ผู้ใช้ความถี่วิทยุ” ที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนไว้ ๒ กรณี คือ กรณีที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุเพื่อใช้งานเป็นการชั่วคราวไม่เกิน ๓ เดือน และกรณีที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุในการทดลอง เพื่อการศึกษาวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยี

๒.๓ ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้มีการผ่อนผันการเสีย“ค่าตอบแทนเพิ่ม”ตามประกาศกระทรวงคมนาคมฉบับแรก โดยให้อำนาจแก่อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขงดหรือลด“ค่าตอบแทนเพิ่ม”ได้ตามที่อธิบดีเห็นสมควร หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ที่ต้องเสียค่าตอบแทนมิได้ตั้งใจจะไม่ชำระค่าตอบแทน^๙ และกำหนดให้คำวินิจฉัยของอธิบดีเป็นที่สุด^{๑๐}

(๓) “ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม”ที่ได้จากการซักถามผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ การเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุของสถานเอกอัครราชทูตฯ^{๑๑} ผู้แทนกรมพิธีการทูตชี้แจงข้อเท็จจริงว่า สิทธิการใช้และการคุ้มครองการสื่อสารโดยเสรีของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะเป็นไปตามข้อ ๒๗.๑ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ และการที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องเสีย“ค่าตอบแทน”ในการใช้ความถี่วิทยุตามประกาศกระทรวงคมนาคมในกรณีนั้น ผู้แทนกรมพิธีการทูตชี้แจงว่า เป็นไปตามข้อ ๒๓ ของอนุสัญญาดังกล่าวซึ่งกำหนดไว้ว่า ให้คณะผู้แทนได้รับยกเว้นค่าภาระและภาษีเฉพาะที่เกี่ยวกับ

ร้อยละ ๑ ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อวัน นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จ หากไม่ชำระให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี กรมไปรษณีย์โทรเลขจะยกเลิกการจัดสรรความถี่วิทยุดังกล่าว

^๙ ข้อ ๗. หากกรมไปรษณีย์โทรเลขตรวจสอบพบว่า ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุ ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุไม่ถูกต้อง กรณีชำระเกินให้ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุทำหนังสือแจ้งกรมไปรษณีย์โทรเลขเพื่อขอคืน กรณีชำระไม่ครบถ้วนกรมไปรษณีย์โทรเลขจะมีหนังสือแจ้งให้ชำระส่วนที่ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุต้องชำระส่วนที่ไม่ครบถ้วนภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดต้องชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มในอัตราร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินส่วนที่ชำระไม่ครบถ้วนนับแต่วันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จ

^{๑๐} ข้อ ๗ ทวิ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ค่าตอบแทนเพิ่มตามประกาศนี้อาจงดหรือลดได้ตามส่วนแล้วแต่กรณี หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ที่ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุมิได้ตั้งใจจะไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุให้ครบถ้วนถูกต้อง หรือไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๑} ข้อ ๗ تري ให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาใดๆ ที่เกิดขึ้นตามประกาศนี้ และให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด

^{๑๒} หนังสือของกระทรวงการต่างประเทศที่ กต ๐๓๐๔/๒๐๑๒๑ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ และสิ่งที่ส่งมาด้วย (สำเนาอนุสัญญา ๒ ฉบับและสำเนานบันทึกกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ที่ ๐๖๐๕/๒๔๙/๒๕๔๐)

“สถานที่” ของคณะผู้แทนเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึง“ค่าบริการ” ที่รัฐให้แก่สถานทูตด้วย ซึ่ง “ค่าตอบแทนการใช้ความถี่วิทยุ” นั้น ถือเป็นค่าบริการ ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงไม่ได้รับการยกเว้นตามอนุสัญญาและไม่มีกฎหมายไทยยกเว้นให้

ส่วนในกรณีขององค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนกรมพิธีการทูตชี้แจงว่าเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ ค.ศ. ๑๙๔๗ มาตรา ๑๑ ของข้อ ๔ (ว่าด้วยความสะดวกในส่วนที่เกี่ยวกับการคมนาคม) ระบุว่า ทบวงการชำนัญพิเศษจะได้รับความอนุเคราะห์ในเรื่องต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่รัฐบาลแห่งรัฐนั้นให้แก่รัฐบาลอื่นรวมทั้งคณะทูตของรัฐบาลนั้น กรมพิธีการทูตได้ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยว่า ขณะนี้ประเทศไทยมีสถานีวิทยุประจำสถานเอกอัครราชทูตใน ๑๒ ประเทศ^{๙๙} คือ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฯลฯ ซึ่งทั้ง ๑๒ ประเทศไม่ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ความถี่ความถี่จากประเทศไทยแต่อย่างใด

๓.๒ การเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุของเอกชน ในการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกรมไปรษณีย์โทรเลขปรากฏว่า นอกเหนือจากปัญหาการค้างชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มของสถานเอกอัครราชทูตบางแห่งและทบวงการชำนัญพิเศษบางแห่ง ตามที่อ้างอยู่ในหนังสือของกระทรวงคมนาคมด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๔๔๘๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ แล้ว ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า ได้มี“ผู้ใช้ความถี่วิทยุ” ที่เป็นเอกชนค้างชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มอยู่เป็นจำนวนมาก

ตามเอกสารที่ผู้แทนกรมไปรษณีย์โทรเลขจัดส่งให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในกรณีของเอกชน มีรายการค้างชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มของเอกชน ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นจำนวนถึง ๑๓๓ ราย เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้นมากกว่า ๔๕ ล้านบาท^{๑๐๐} โดยเป็นการค้างชำระ“ค่าตอบแทน”จำนวน ๕,๐๔๗,๖๒๐.๐๐ บาท และค้างชำระ“ค่าตอบแทนเพิ่ม” เป็นจำนวน ๔๐,๒๐๖,๘๒๖.๗๐ บาท โดยบริษัทที่ค้างชำระค่าตอบแทนสูงสุดได้แก่ บริษัทโกลบอลสตาร์ (ประเทศไทย) ค้างชำระค่าตอบแทนรวมกว่า ๓๖ ล้านบาทเศษ (เป็นค่าตอบแทน ๔,๖๓๑,๒๕๐ บาท และเป็นค่าตอบแทนเพิ่ม ๓๒,๒๙๕,๒๕๐ บาท) และมีหลายบริษัทที่ค้างชำระค่าตอบแทนเกินกว่าแสนบาท และในทางกลับกัน ได้มีผู้ที่ชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มอย่างถูกต้อง จำนวน ๑๕๙ ราย^{๑๐๑}

^{๙๙} สิบสองประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียอินเดีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มาเลเซีย สหภาพพม่า และสาธารณรัฐประชาชนจีน

^{๑๐๐} เอกสาร “รายงานการค้างชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุและค่าตอบแทนเพิ่ม คำนวณ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕”

^{๑๐๑} เอกสาร “รายงานค่าตอบแทนเพิ่มที่ชำระแล้ว”

ในกรณีของทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูตฯลฯ นั้น มีทั้งที่ชำระและค้างชำระค่าตอบแทน กล่าวคือ ทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูตฯลฯ ที่ชำระค่าตอบแทนโดยถูกต้อง ณ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ มีจำนวน ๑๓ แห่ง^{๙๔} ส่วนที่ค้างชำระค่าตอบแทนก็มี ๑๓ แห่ง^{๙๕}เช่นเดียวกัน แต่จำนวนเงินค่าตอบแทนที่ค้างชำระของทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูตฯลฯ มีน้อยมากเมื่อเทียบกับการค้างชำระค่าตอบแทนของเอกชน คือ มีเพียงประมาณ ๑.๒ ล้านบาทเศษ (โดยเป็นการค้างชำระ“ค่าตอบแทน”จำนวน ๑๑๗,๐๒๒.๐๐ บาท และเป็น“ค่าตอบแทนเพิ่ม”จำนวน ๑,๑๓๐,๔๑๗.๙๘ บาท)

(๔) สารสำคัญร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ที่กระทรวงคมนาคมเสนอ เนื่องจากข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกรมไปรษณีย์โทรเลข มี“ปัญหาที่เกี่ยวข้อง” มากกว่าปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงคมนาคมได้ถามมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่ปรากฏในหนังสือของกระทรวงคมนาคม ที่ คค ๐๒๐๖/๔๔๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงได้ตรวจดู“ร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” ซึ่งกระทรวงคมนาคมประสงค์จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของสถานทูตบางประเทศและทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติ ฯลฯ ปรากฏว่า ร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญที่อาจสรุปได้ดังนี้

๔.๑ ยกเว้นการเรียกเก็บ“ค่าตอบแทน”ในการใช้ความถี่วิทยุ สำหรับ (ก) ทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติและสำนักงานคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ และ (ข) สถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ จากหน่วยงานดังกล่าวของประเทศไทย^{๙๖}

๔.๒ เปลี่ยนแปลง“ค่าตอบแทน”ในการใช้ความถี่วิทยุให้ลดน้อยลงสำหรับข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจ โดยกำหนดสูตรการคำนวณ“ค่าตอบแทน”ใหม่ โดยคำนึงถึงจำนวนเครื่องวิทยุคมนาคมและกำลังส่งของเครื่อง และนอกจากนั้น ให้ลดค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพื่อสา

^{๙๔} เอกสาร “รายชื่อทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติ สถานเอกอัครราชทูตฯลฯ ที่ได้ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ และค่าตอบแทนเพิ่มแล้ว ณ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๕”

^{๙๕} เอกสาร “รายชื่อทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ที่ค้างชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุและค่าตอบแทนเพิ่ม ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕”

^{๙๖} ร่างประกาศฯ ข้อ ๑ (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงคมนาคมฯ):

“ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่

ก.ทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agency) ภายใต้องค์การสหประชาชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ

ข. สถานเอกอัครราชทูต สถานเอกอัครสมณทูต สถานทูต สถานกงสุลใหญ่ และสถานกงสุลของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุจากหน่วยงานดังกล่าวของประเทศไทย”

ธารณกุศลที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ฯลฯ ให้เหลือเพียงร้อยละ ๒๕ ของอัตราปกติ^{๑๑} (ร่างข้อ ๒ ประกอบกับบทเฉพาะกาลข้อ ๔.๑-๔.๒^{๑๒} ของร่างประกาศกระทรวงคมนาคม) และ

๔.๓ เปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณ“ค่าตอบแทนเพิ่ม”เป็นรายเดือน แทนการคำนวณเป็นรายวัน^{๑๓}

^{๑๑} ร่างประกาศฯ ข้อ ๒ (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๓ ของประกาศกระทรวงคมนาคม):

“การใช้ความถี่วิทยุสำหรับข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจที่คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) เคยมีมติอนุญาตให้ใช้เครื่องวิทยุคมนาคมโดยวิธีเช่าใช้จากกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือกำหนดให้เสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุในลักษณะเดียวกันให้ใช้สูตรสำเร็จ ดังนี้

$$FF = (BW \times FC \times AC) (N_1 + 2N_2 + 4N_3)$$

N_1 : จำนวนเครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้กำลังส่งไม่เกิน ๕ วัตต์

N_2 : จำนวนเครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้กำลังส่งเกินกว่า ๕ วัตต์ แต่ไม่เกิน ๑๐ วัตต์

N_3 : จำนวนเครื่องวิทยุคมนาคมที่ใช้กำลังส่งเกินกว่า ๑๐ วัตต์

กรณีการใช้ความถี่วิทยุตามวรรคสองที่ใช้เพื่อสาธารณกุศลที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบสาธารณภัย เพื่อบรรเทาการสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน หรือเพื่อการรักษาพยาบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้เจ็บป่วยหรือผู้ประสบอุบัติเหตุเพื่อให้สามารถได้รับการรักษาพยาบาลได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ให้เสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของจำนวนค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ

ฯลฯ

ฯลฯ ”

^{๑๒} ร่างประกาศฯ ข้อ ๔ :

“ข้อ ๔. ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับจัดสรรความถี่วิทยุสำหรับข่ายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจที่คณะกรรมการประสานงานการจัดและบริหารความถี่วิทยุแห่งชาติ (กบถ.) ได้อนุญาตให้ใช้เครื่องวิทยุคมนาคมโดยวิธีเช่าใช้จากกรมไปรษณีย์โทรเลขอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการ ดังนี้

๔.๑ ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุซึ่งได้ทำสัญญาเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ให้เสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุโดยใช้สูตรสำเร็จ $FF = (BW \times FC \times AC) + MC$ จนสัญญาสิ้นสุดลง

ฯลฯ

ฯลฯ

๔.๒ ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุซึ่งไม่ต้องทำสัญญาเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ให้ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุโดยใช้สูตรสำเร็จ $FF = (BW \times FC \times AC) (N_1 + 2N_2 + 4N_3)$ นับแต่การชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุในรอบปีถัดไป”

^{๑๓} ร่างประกาศฯ ข้อ ๓ (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๖.๓ ของประกาศกระทรวงคมนาคม):

“๖.๓ กรณีที่ไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินกำหนดเวลาตามข้อ ๖.๑ และ ๖.๒ ผู้ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒ ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อเดือน นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จ เศษของเดือนตั้งแต่ ๑๕ วันขึ้นไป ให้นับเป็นหนึ่งเดือน หากน้อยกว่า ๑๕ วัน มิให้นำมาคิดคำนวณ

๔.๔ กำหนดบทเฉพาะกาล

(ก) กำหนดเวลาการเริ่มต้นของการใช้อัตราค่าตอบแทนใหม่สำหรับขายวิทยุคมนาคมเฉพาะกิจ โดยแยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่มีการเช่าใช้เครื่องจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ให้เสียค่าตอบแทนตามอัตราเดิมจนสัญญาสิ้นสุดลง และกรณีที่ไม่มีการเช่าใช้เครื่องให้เสียค่าตอบแทนตามอัตราใหม่ในรอบปีถัดไป^{๒๐}

(ข) กำหนดให้ทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูตฯลฯ ที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนฯ จากหน่วยงานดังกล่าวของประเทศไทย ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๙ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว^{๒๑}

(ค) กำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุ ที่ค้างชำระ“ค่าตอบแทนเพิ่ม”เนื่องจากไม่ได้ชำระค่าตอบแทนหรือชำระค่าตอบแทนเกินกำหนดเวลา โดยให้คิดค่าตอบแทนเพิ่มตามอัตราใหม่ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนเพิ่มที่ได้ดำเนินการไปแล้ว^{๒๒}

(ข) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่าตามปัญหาที่หารือเกี่ยวข้องกับกฎหมายดังต่อไปนี้

หากผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุหรือค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มตามที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีหนังสือแจ้งให้ชำระภายในเวลาที่กำหนด กรมไปรษณีย์โทรเลขอาจยกเลิกการจัดสรรความถี่วิทยุดังกล่าว”

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

^{๒๑} ร่างประกาศฯ ข้อ ๕ :

“ข้อ ๕. ให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับในกรณีต่อไปนี้ ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุนับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้นไป

๕.๑ ทบวงการชำนัญพิเศษ (Specialized Agency) ภายใต้ต้องการสหประชาชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ

๕.๒ สถานเอกอัครราชทูต สถานเอกอัครราชทูต สถานทูต สถานกงสุลใหญ่ และสถานกงสุลของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุจากหน่วยงานดังกล่าวของประเทศไทย

ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุและค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ”

^{๒๒} ร่างประกาศฯ ข้อ ๖ :

“ข้อ ๖. ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุที่ได้รับการจัดสรรความถี่วิทยุอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับซึ่งต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มเนื่องจากไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินกำหนดเวลา ให้เสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มในอัตราตามประกาศนี้ ทั้งนี้ ไม่กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ”

๑.๑ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๑ ทวิ (การกำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทน)

๑.๒ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (การกำหนดประเภทและกิจการที่ต้องเสียค่าตอบแทน) และข้อ ๖.๓ (การกำหนดค่าตอบแทนเพิ่ม) ประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ (การยกเว้นการเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ) และประกาศกระทรวงคมนาคมฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๑ ข้อ ๗ ทวิ และ ข้อ ๗ ตรี (อำนาจอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขงดหรือลดค่าตอบแทนเพิ่ม)

๑.๓ อนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิในการจัดตั้งสถานีวิทยุสื่อสาร

๑.๓.๑ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. ๑๙๖๑ ข้อ ๒๓ (การยกเว้นค่าภาระติดพันและภาษีของคณะผู้แทนทางการทูต) และข้อ ๒๗.๑ (สิทธิในการติดตั้งและใช้เครื่องส่งวิทยุของคณะผู้แทนทางการทูต)

๑.๓.๒ อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ ค.ศ. ๑๙๔๗ ข้อ ๔ มาตรา ๑๑ (หลักประติบัติระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคมนาคม)

(๒) การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

เมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนและสาระสำคัญของร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ที่เสนอมมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ประเด็นข้อกฎหมายตามหนังสือที่กระทรวงคมนาคมหารือมาโดยกล่าวถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีของทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ และกระทรวงคมนาคมขอหารือว่า “ประกาศที่ออกโดย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ จะกำหนดให้มีผลย้อนหลังในลักษณะเป็นคุณแก่ผู้ให้ความถี่วิทยุเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้างต้น จะกระทำหรือไม่อย่างไร” นั้น ยังไม่ครอบคลุมประเด็นข้อกฎหมายตามสาระที่ปรากฏอยู่ในร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ที่กระทรวงคมนาคมเสนอมาย่างครบถ้วน เพราะในร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตรการเรียกเก็บอันเป็นการลด “ค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่ม” ในการใช้ความถี่วิทยุด้วย ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาทั้งเรื่องการย้อนหลังของ “ค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่ม” ของทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ที่ค้างชำระ และประเด็นปัญหาเรื่องการย้อนหลังของ “ค่าตอบแทนเพิ่ม” ที่เอกชนค้างชำระอยู่กับทางราชการด้วย ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงขอแยกตั้งประเด็นเพื่อตอบข้อหารือของกระทรวงคมนาคมออกเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ได้แก่ ปัญหาการลด “ค่าตอบแทนเพิ่ม” ย้อนหลังให้แก่เอกชนที่ค้างชำระ และประเด็นที่สอง ได้แก่ ปัญหาการยกเว้น “ค่าตอบแทน” และ

“คำตอบแทนเพิ่ม” ย้อนหลังให้แก่ทบวงการชำนัญพิเศษและสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ เพราะทั้งสองประเด็นมีข้อพิจารณาและเหตุผลที่แตกต่างกัน

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาการลด “คำตอบแทนเพิ่ม” ย้อนหลังให้แก่เอกชนที่ค้างชำระ โดยที่ร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ดังกล่าว (ร่างประกาศฯ ข้อ ๓^{๒๓}) กระทรวงคมนาคมได้เปลี่ยนอัตราการเรียกเก็บ “คำตอบแทนเพิ่ม” จากอัตราร้อยละ ๑ ของคำตอบแทนที่ต้องชำระต่อวัน เป็นอัตราร้อยละ ๒ ของคำตอบแทนที่ต้องชำระต่อเดือน ซึ่งมีผลทำให้ “คำตอบแทนเพิ่ม” ลดลง และกระทรวงคมนาคมกำหนดให้อัตราคำตอบแทนเพิ่มที่ลดลงนี้มีผลย้อนหลังสำหรับเอกชนที่ค้างชำระ ทั้งฝ่ายวิเทศคมนาคมเฉพาะกิจและฝ่ายวิเทศคมนาคมสาธารณะ โดยไม่ให้มีผลกระทบถึงการชำระคำตอบแทนเพิ่มที่ได้ดำเนินการไปก่อนที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ (ร่างประกาศฯ ข้อ ๖^{๒๔}) ปัญหาที่ต้องพิจารณาในกรณีของเอกชน ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจในการออกประกาศลดคำตอบแทนเพิ่มให้แก่เอกชนที่ค้างชำระได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในกรณีนี้ ได้แก่ มาตรา ๑๑ ทวิ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีข้อความว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้ผู้ใดละเมิดเพื่อกิจการใดหรือในลักษณะใดต้องเสียคำตอบแทนในการใช้ความถี่คลื่นนั้นให้แก่รัฐบาลได้ตามอัตราที่เห็นสมควร” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำหนดอัตราในการใช้ความถี่คลื่นในกิจการใดลักษณะใดได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น รัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงอัตราคำตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุได้เสมอ ไม่ว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือยกเว้นไม่เรียกเก็บ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการยกเว้นหรือไม่เรียกเก็บคำตอบแทนที่ค้างชำระแต่อย่างใด คำตอบแทนที่ค้างชำระย่อมเป็นรายได้หรือเป็นสิทธิเรียกร้องของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมี “หน้าที่” จะต้องเรียกเก็บ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงอัตราโดยให้มีผลย้อนหลังย่อมเป็นการยกเลิกรายได้หรือสิทธิเรียกร้องของรัฐ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องเป็นไปตาม “หลักกฎหมายทั่วไป” (general principle of law) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีสภาพเป็นกฎหมาย

การที่กระทรวงคมนาคมอ้างว่า การประกาศดังกล่าวเป็นการย้อนหลังในลักษณะที่เป็นคุณแก่ผู้ใช้ความถี่คลื่นวิทยุ นั้น มิใช่เป็นหลักกฎหมาย เพราะการยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรที่เอกชนค้างชำระย่อมเป็นคุณแก่เอกชนทั้งสิ้น แต่เป็นผลเสียแก่รัฐ ดังนั้น ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงเพื่อลด “คำตอบแทนเพิ่ม” ให้แก่เอกชน (ผู้ใช้ความถี่คลื่นวิทยุ) ที่ค้างชำระเป็นการย้อนหลัง เพราะมาตรา ๑๑ ทวิ มิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ และโดยที่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏด้วยว่า ในช่วงเวลาที่แล้วมาตั้งแต่การกำหนดคำตอบแทนเพิ่มซึ่งใช้บังคับมานานกว่า ๗ ปี มีเอกชนจำนวน

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒, ข้างต้น

หนึ่ง (จำนวน ๑๕๙ ราย) ได้ชำระค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่ม โดยถูกต้องตามประกาศฯ ฉบับปัจจุบัน ดังนั้น การที่ร่างประกาศฯ ฉบับดังกล่าว (ร่างประกาศฯข้อ ๖^{๕๔}) กำหนดว่า “ไม่กระทบถึงการชำระค่าตอบแทนเพิ่มที่ได้ดำเนินการไปแล้ว” นอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่เอกชนที่ปฏิบัติตามกฎหมายและได้ชำระ “ค่าตอบแทนเพิ่ม” ไปแล้ว ข้อกำหนดเช่นนี้ยังขัดต่อ “หลักความเสมอภาค” ของกฎหมายอีกด้วย และข้อกำหนดเช่นนี้อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปได้อีกเพราะเอกชนที่ได้ชำระ “ค่าตอบแทนเพิ่ม” ไปแล้ว อาจมาขอคืนค่าตอบแทนเพิ่มที่ตนได้ชำระไปแล้วจากรัฐ (กระทรวงคมนาคม) โดยอ้างว่า ร่างประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegality)

ประเด็นที่สอง การยกเว้น “ค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่ม” ย้อนหลัง ให้แก่ทบวง การชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ

โดยที่ร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ดังกล่าว นอกจากจะยกเว้นไม่เก็บ “ค่าตอบแทน” ให้แก่ทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนในทำนองเดียวกันนี้จากประเทศไทยแล้ว ร่างประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ดังกล่าวยังได้ลด “ค่าตอบแทนเพิ่ม” ย้อนหลังเป็นการทั่วไปให้แก่ทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ของทุกประเทศที่ค้างชำระอีกด้วย (ร่างประกาศฯข้อ ๖^{๖๖}) ดังนั้น ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงขอแยกพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี คือ (๑) กรณีการยกเว้นค่าตอบแทนและค่าตอบแทนเพิ่มย้อนหลังให้แก่สถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนในทำนองเดียวกันนี้จากประเทศไทย กับ (๒) กรณีการลดค่าตอบแทนเพิ่มย้อนหลังเป็นการทั่วไปซึ่งรวมถึงประเทศที่เรียกเก็บค่าตอบแทนในทำนองเดียวกันนี้จากประเทศไทยด้วย

(๑) ในกรณีแรก การยกเว้นย้อนหลังให้แก่ประเทศที่ไม่เรียกเก็บค่าตอบแทนจากประเทศไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเว้นค่าตอบแทน เป็นการย้อนหลังให้แก่ประเทศดังกล่าวได้ เพราะว่าแม้ว่ามาตรา ๑๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๘ จะไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็ เป็นไปตามหลักประติบัติต่างตอบแทนระหว่างประเทศ (principle of reciprocity) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไป (general principle of law) ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการปฏิบัติตามหลักประติบัติต่างตอบแทนระหว่างประเทศ ที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปนี้ด้วย

(๒) กรณีที่สอง การลดค่าตอบแทนเพิ่มย้อนหลังเป็นการทั่วไป (ร่างประกาศฯข้อ ๖) ซึ่งรวมถึงประเทศที่เรียกเก็บค่าตอบแทนจากประเทศไทยด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า โดยหลักการแล้ว การบังคับใช้กฎหมายของประเทศ (กฎหมายภายใน) ต้องดำเนินการระหว่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ของต่างประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกับการบังคับใช้

^{๕๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒, ข้างต้น

^{๕๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๒, ข้างต้น

กฎหมายต่อเอกชน สำหรับการตีความกฎหมายภายในว่าจะมีเจตนารมณ์ครอบคลุมและจำกัดดุลพินิจของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเหมือนกับการตีความในปัญหาที่เกี่ยวกับเอกชนที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และเปิดโอกาสให้ตีความกฎหมายอย่างกว้างได้เพราะขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น ในกรณีนี้รัฐบาลหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงอาจใช้ดุลพินิจลด“ค่าตอบแทนเพิ่ม”ย้อนหลังให้แก่ทบวงการชำนัญพิเศษฯ และสถานเอกอัครราชทูต ฯลฯ ที่ค้างชำระค่าตอบแทนเพิ่มได้ ถ้าเห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ขอให้ข้อสังเกตว่าการที่รัฐมนตรีประกาศลด“ค่าตอบแทนเพิ่ม”ให้มีผลเป็นการย้อนหลังสำหรับทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า ประเทศใดชำระหรือไม่ชำระค่าตอบแทนเพิ่มตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯหรือไม่ ประกาศดังกล่าวก็อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง เพราะประเทศที่ได้ชำระค่าตอบแทนเพิ่มไปแล้วตามกฎหมายไทยอาจขอคืนค่าตอบแทนเพิ่มดังกล่าวได้ โดยอ้าง “หลักความเสมอภาค”ของกฎหมาย ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๖