

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การประกอบกิจการโทรคมนาคมที่การไฟฟ้านครหลวง
จะดำเนินการด้วยตนเอง

การไฟฟ้านครหลวงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๒๑๑/๒.๑๒๔/๕๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของการไฟฟ้านครหลวง กรณีที่การไฟฟ้านครหลวงได้ขอ อนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และได้รับ ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม โดยมีลักษณะและประเภท ดังนี้

๑. ลักษณะการบริการโครงข่ายโทรคมนาคม มี ๒ ประเภท คือ

๑.๑ โครงข่ายใยแก้วนำแสง

๑.๒ โครงข่ายสายไฟฟ้า

๒. ลักษณะการบริการโทรคมนาคม มี ๒ ประเภท คือ

๒.๑ บริการเครือข่ายเสมือนส่วนตัว

๒.๑.๑ แบบ Circuit

๒.๑.๒ แบบ Point-to-Point LAN

๒.๑.๓ แบบ Multi-Point LAN

๒.๒ บริการพหุสื่อความเร็วสูง (Public Broadband Multimedia Service)

๒.๒.๑ บริการโทรศัพท์ผ่านเครือข่าย IP (Voice over manage IP)

เฉพาะการให้บริการจากคอมพิวเตอร์ถึงคอมพิวเตอร์และคอมพิวเตอร์ถึงโทรศัพท์ที่ไม่มีการใช้ เลขหมายโทรศัพท์ในการให้บริการ

๒.๒.๒ บริการเสียง ข้อมูล และภาพ

๒.๒.๓ บริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (High Speed Internet Access)

การไฟฟ้านครหลวงได้หารือว่าจะสามารถดำเนินการกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต ตาม ๒ ลักษณะการบริการโทรคมนาคม ทั้ง ๒ ประเภท ได้หรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาตอบข้อหารือว่าการไฟฟ้านครหลวงสามารถนำมาให้เข้าได้ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่ง พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้า นครหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น

การไฟฟ้านครหลวงขอหาหรือเพิ่มเติมว่า หากการไฟฟ้านครหลวงประสงค์จะนำสายใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ที่ใช้ในการสื่อสารภายในองค์กร ในส่วนที่เหลือจากการใช้งานในกิจการหลักของการไฟฟ้านครหลวงไปดำเนินการตามลักษณะที่ ๒ คือ ลักษณะการบริการโทรคมนาคม ทั้ง ๒ ประเภท ได้แก่ บริการเครือข่ายเสมือนส่วนตัวและบริการพหุสื่อความเร็วสูงตามที่ได้รับใบอนุญาตโดยการไฟฟ้านครหลวงเอง เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า และไม่ก่อให้เกิดการลงทุนซ้ำซ้อน ซึ่งไม่กระทบต่อการให้บริการด้านไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง และจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ เนื่องจากมีพนักงานที่ควบคุมสถานีไฟฟ้าย่อยต่าง ๆ อยู่แล้ว จะขัดกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาของการไฟฟ้านครหลวง โดยมีผู้แทนการไฟฟ้านครหลวง ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนการไฟฟ้านครหลวง สรุปได้ว่า การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) จะนำสายใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ที่ใช้ในการสื่อสารภายในองค์กรในส่วนที่เหลือจากการใช้งานในกิจการหลักของ กฟน. ไปดำเนินการตามใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม ในลักษณะที่ ๒ ลักษณะการบริการโทรคมนาคม ทั้ง ๒ ประเภท ด้วยตนเอง โดยการให้บริการกับประชาชนทั่วไป มิใช่ใช้ภายในองค์กรของ กฟน. เอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า สายใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ที่ใช้ในการสื่อสารภายในองค์กรเป็นทรัพย์สินที่ กฟน. จัดหาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของตน เมื่อ กฟน. ได้ใช้ประโยชน์ตามขอบวัตถุประสงค์แล้ว หากมีทรัพย์สินส่วนที่เหลือจากการใช้ในการกิจหลัก และไม่มีคามจำเป็นต้องใช้งานต่อไป กฟน. ย่อมสามารถนำมาให้เช่าได้ อันเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่กระทบต่อการให้บริการด้านไฟฟ้าของ กฟน. และจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ จึงเป็นกรณีที่ กฟน. สามารถกระทำได้ตามมาตรา ๑๓ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า “การไฟฟ้านครหลวง” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิตพลังงานไฟฟ้าไปพลากรก่อนในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการโอนตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี พ.ศ. ๒๕๐๐

(๒) จัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และ

(๓) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้านครหลวง

^๒ มาตรา ๑๓ ให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้านครหลวง

การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๖๙/๒๕๕๓^๓

สำหรับกรณีที่ กฟน. จะนำสายใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ที่ใช้ในการสื่อสารภายในองค์กรในส่วนที่เหลือนอกจากการใช้งานในกิจการหลักของ กฟน. ไปดำเนินการตามที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม ลักษณะที่ ๒ ทั้ง ๒ ประเภท ได้แก่ บริการเครือข่ายเสมือนส่วนตัวและบริการพหุสื่อความเร็วสูง โดยเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมเอง มิใช่การนำไปให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายอื่นเช่นนั้น โดยที่ กฟน. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ การดำเนินการใด ๆ ของ กฟน. จึงต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์^๔ และอำนาจ^๕ ที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวไว้ได้ไว้ และเมื่อพิจารณาลักษณะของการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ กฟน. ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สามตามภาคผนวก ก ลักษณะและประเภทกิจการโทรคมนาคมแบบที่สามที่ได้รับอนุญาต ได้กำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตสามารถให้บริการโทรคมนาคมใน ๒ ลักษณะ คือ ๑. บริการโครงข่ายโทรคมนาคม และ ๒. บริการโทรคมนาคม^๖ โดยในส่วนบริการโทรคมนาคม กำหนดให้บริการ ๒

(๒) ชื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง โอน รับโอน แลกเปลี่ยน ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๓) สำรวจและวางแผนงานที่จัดทำใหม่หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่ตามมาตรา ๘

(๔) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของสายส่งศักย์สูงย่อยหรือสายส่งศักย์ต่ำ และเครื่องอุปกรณ์อื่น ๆ เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชา

(๕) กำหนดอัตราค่าบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของการไฟฟ้านครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ

(๖) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้านครหลวง

(๗) กู้ยืมเงินหรือลงทุน

(๘) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๙) จัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการของการไฟฟ้านครหลวง

(๑๐) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการไฟฟ้านครหลวง

(๑๑) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้านครหลวง

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การประกอบกิจการโทรคมนาคมของการไฟฟ้านครหลวงตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๖๓ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ ๒. บริการโทรคมนาคม

ลักษณะ คือ ๑) การบริการเครือข่ายเสมือนส่วนตัว และ ๒) การบริการพหุสื่อความเร็วสูง โดยลักษณะการให้บริการเป็นไปตามคำอธิบายบริการ ท้ายภาคผนวก ก ดังกล่าว ซึ่งในส่วนของการบริการโทรคมนาคมเป็นการให้บริการเกี่ยวกับการสื่อสารในกิจการโทรคมนาคมโดยตรง มิใช่การจัดให้ได้มาและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า หรือการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กฟน. อันเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กฟน. ตามมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ เนื่องจากการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น ต้องเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า สำหรับธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ กฟน. นั้นย่อมมีความหมายในลักษณะเดียวกันกล่าวคือต้องเป็นธุรกิจที่เป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการหลักด้านพลังงานไฟฟ้าของ กฟน. ด้วย ทั้งนี้เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่อง การดำเนินธุรกรรมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๕๙)^๘ แม้มาตรา ๖ (๒ ทวิ)^๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

๒.๑ บริการเครือข่ายเสมือนส่วนตัว

๒.๑.๑) แบบ Circuit

๒.๑.๒) แบบ Point-to-Point LAN

๒.๑.๓) แบบ Multi-Point LAN

๒.๒ บริการพหุสื่อความเร็วสูง (Public Broadband Multimedia Service) โดยห้ามมิให้มีการบริการในลักษณะ Broadcasting

๒.๒.๑) บริการโทรศัพท์ผ่านเครือข่าย IP (Voice over manage IP) เฉพาะการให้บริการจากคอมพิวเตอร์ถึงคอมพิวเตอร์และคอมพิวเตอร์ถึงเครื่องโทรศัพท์ที่ไม่มีการใช้เลขหมายโทรศัพท์ในการให้บริการ

๒.๒.๒) บริการเสียง ข้อมูล และภาพ

๒.๒.๓) บริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (High Speed Internet Access)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินธุรกรรมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๑๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๙ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(๒ ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะมีการใช้ ถ้อยคำแตกต่างจากมาตรา ๖^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ ก็ตาม แต่โดยที่ กฟน. และ กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการด้านพลังงานไฟฟ้า การดำเนินการย่อม ต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับกิจการด้านพลังงานไฟฟ้าเป็นหลัก

นอกจากนี้ การพิจารณาให้ความหมายขอบวัตถุประสงค์สำหรับธุรกิจอื่นที่เป็น ประโยชน์แก่ กฟน. โดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้ว อาจมีผลเป็นการขัดต่อมาตรา ๘๔ (๑)^{๙๑} ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการ แข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค เนื่องจากการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนิน กิจการต่าง ๆ รัฐย่อมต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่เป็นกิจการหลักของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มี สาธารณูปโภค ดังนั้น การประกอบกิจการโทรคมนาคมของ กฟน. ตามที่ได้รับใบอนุญาตตาม ลักษณะการบริการโทรคมนาคม เพื่อให้บริการแก่ผู้รับบริการโดยตรง จึงไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของ กฟน. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการ ด้านพลังงานไฟฟ้า

(ลงชื่อ) อัมพร จารุจินดา

(อัมพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓

(๓) ผลิตและขายปลีกไฟฟ้าหรือวัตถุดิบจากโรงไฟฟ้าหรือโดยอาศัยโรงไฟฟ้า หรือร่วมทุนกับ บุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๙๑} มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้ มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมี บทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขัน กับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ การจัดให้มีสาธารณูปโภค