



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ (โทร. ๙๒๗)

ที่ กทท ๑๐๐ ท.๑๐ | ๙ ๙๖

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ ของการประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๖

เรียน เลขาธิการ กทค. (รสทช. ก่อกิจฯ)

ตามที่ได้มีการประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๐/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ... ผมได้ลงมติแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมาก ผมจึงขอเปิดเผยความคิดเห็นของผม เพื่อแนบท้ายรายงานการประชุม กทค. ดังนี้

“๑. ผมเห็นชอบเรื่องการดำเนินมาตรการดูแลผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน โดยเห็นว่าควรต้องมีการดำเนินมาตรการหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญคือมาตรการเหล่านั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่อารัมภบทของร่างประกาศระบุว่าเป็นการออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ (๔) และ (๖) แห่ง พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ผมเห็นว่าการที่ กสทช. จะพิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการ รวมถึงการพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมตามมาตราดังกล่าวได้ จะต้องเป็นกรณีที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเข้าตามมาตรา ๔๕ ที่บัญญัติไว้ว่า การจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อใช้ในกิจการโทรคมนาคมจะต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูลเท่านั้น ประกอบกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ไม่ได้กำหนดให้ กสทช. สามารถพิจารณาขยายระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ได้ ดังนั้น เมื่อระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม สิ้นสุดลง กสทช. จึงไม่อาจพิจารณามอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบให้บริการเป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้ดำเนินการประมูลคลื่นความถี่ตามได้ แม้จะอ้างว่าเป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก็ตาม

นอกจากนี้ ตาม มาตรา ๘๔ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๘๓ วรรคสาม ของ พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าว ยังได้บัญญัติให้ กสทช. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่ คืนคลื่นความถี่ดังกล่าวเพื่อนำไปจัดสรรใหม่ หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและความจำเป็นของการประกอบกิจการและใช้คลื่นความถี่ ดังนั้น เมื่อแผนแม่บทฯ กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า เมื่อใดที่ระยะเวลาการใช้คลื่นความถี่ที่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นสุดลง ก็จะต้องคืนคลื่นความถี่นั้นมายัง กสทช. เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่น ซึ่งการจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวย่อมต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูลเท่านั้น

เมื่อพิจารณาตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว ผมจึงมีความเห็นว่า กสทช. ไม่มีอำนาจออกร่างประกาศในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับ และเนื้อหาของร่างประกาศยังเป็นการอนุญาตให้ผู้ให้บริการสามารถใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมได้โดยไม่ต้องประมูลคลื่นความถี่ ซึ่งขัดกับกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกด้วย

๒. เมื่อ กทค. ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายในการออกประกาศดังกล่าว ก็ควรที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. พิจารณาให้ความเห็น เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีจุดอ้างอิง โดยที่กระบวนการส่งเรื่องปรึกษาอนุกรรมการนั้น ผมเห็นว่าสามารถดำเนินการคู่ขนานไปกับการจัดทำร่างประกาศและกระบวนการพิจารณาในเบื้องต้นได้ ซึ่งจะไม่ส่งผลกระทบให้การดำเนินการต้องล่าช้าออกไป ตรงกันข้ามกลับจะเป็นการเพิ่ม

ทางเลือกและทางออกในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งช่วยลดความเสี่ยงการเกิดกรณีที่กระบวนการต้องสะดุดหยุดลงในภายหลัง ซึ่งจะทำให้ความเดือดร้อนตกแก่ผู้บริโภคยิ่งกว่า

๓. ในส่วนของเนื้อหา ร่างประกาศ ผมมีความเห็นในรายละเอียดดังนี้

๓.๑ เห็นว่าร่างประกาศฉบับนี้ไม่ควรบังคับใช้กับการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานในทุกคลื่นความถี่ เนื่องจากการออกประกาศเป็นเพียงกลไกที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ากรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานของคลื่นความถี่ย่าน ๑๘๐๐ MHz ที่คงเหลือระยะเวลาไม่น้อยมากแล้วเท่านั้น ในขณะที่การสิ้นสุดสัญญาสัมปทานของคลื่นความถี่อื่นๆ ยังคงเหลือระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการมาตรการรองรับในลักษณะอื่นๆ ได้ เช่น การจัดประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้เกิดผู้ให้บริการรายใหม่ การโอนย้ายผู้ให้บริการ การประชาสัมพันธ์แจ้งผู้บริโภค เป็นต้น ประกอบกับผู้รับใบอนุญาตและผู้รับสัมปทานมีหน้าที่ตามเงื่อนไขใบอนุญาตว่าจะต้องจัดทำแผนและมาตรการเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ให้บริการภายหลังการสิ้นสุดการอนุญาตให้ประกอบกิจการอยู่แล้ว ดังนั้น กสทช. ควรให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการดำเนินการตามกระบวนการปกติดังกล่าว มากกว่าที่จะบังคับให้ใช้มาตรการพิเศษนี้เป็นการทั่วไป เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการประวิงเวลาเพื่อให้เกิดเหตุการณ์ที่ระยะเวลาบีบคั้นเกินกว่าจะดำเนินการได้ทันดังที่เกิดขึ้นในขณะนี้ซ้ำอีก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดสรรคลื่นอย่างมีนัยสำคัญยิ่ง

นอกจากนี้ ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีของบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด มีปริมาณผู้ให้บริการเพียงประมาณ ๘๐,๐๐๐ ราย และที่ผ่านมาบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) สามารถโอนย้ายผู้ให้บริการไปยังบริษัทแอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด ได้เป็นจำนวนถึง ๘๐๐,๐๐๐ รายภายใน ๑ สัปดาห์ ดังนั้นในกรณีของบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด จึงย่อมอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการโอนย้ายผู้ให้บริการได้ก่อนสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุด ซึ่งตามแผนการเยียวยาที่ทางบริษัทจัดทำส่งมายัง กสทช. นั้นก็ระบุรับรองว่ามีวิธีการจัดการให้ผู้ให้บริการสามารถให้บริการอย่างต่อเนื่องได้ ดังนั้นผมจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องบังคับใช้มาตรการนี้กับบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด แม้ว่าระยะเวลาการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานของบริษัทจะเป็นเวลาเดียวกับบริษัท ทรู มูฟ จำกัด ก็ตาม

๓.๒ ตามที่ร่างประกาศฯ กำหนดเรื่องแผนคุ้มครองผู้ให้บริการ ผมเห็นว่าควรจะต้องมีการตรวจสอบให้ชัดเจนว่า ตามเงื่อนไขการอนุญาตเดิมนั้นมีข้อกำหนดในเรื่องเดียวกันนี้ไว้อย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนหรือข้อกำหนดที่ขัดแย้งกัน

๓.๓ เนื่องจากในส่วนอารัมภบทของร่างประกาศฯ ระบุหลักการให้ผู้ให้บริการโอนย้ายไปบริการอื่นตามความสมัครใจ แต่ในส่วนเนื้อหาของร่างประกาศฯ กลับมีข้อกำหนดว่า กรณีจัดการประมูลคลื่นความถี่เสร็จสิ้นแล้วก็จะโอนย้ายผู้ให้บริการคงเหลือไปยังผู้ให้บริการรายใหม่โดยอัตโนมัติ ซึ่งขัดกับหลักความสมัครใจ จึงควรพิจารณาทบทวนมิให้มีข้อกำหนดที่ขัดแย้งกัน ทั้งนี้ในกรณีที่ยืนยันจะให้มีการโอนผู้ให้บริการโดยอัตโนมัติไปยังผู้ให้บริการรายใหม่ ผมเห็นว่าจะต้องกำหนดมาตรการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๓๑ ที่กำหนดให้การโอนสิทธิหน้าที่การให้บริการตามสัญญาไปยังผู้ให้บริการรายอื่นจะต้องได้รับอนุมัติจาก กสทช. และผู้รับโอนจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาที่มีผลอยู่ก่อนการโอน

๓.๔ ควรที่จะมีการกำหนดขอบเขตระยะเวลาของการให้บริการเป็นการชั่วคราวไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้มีการเร่งโอนย้ายผู้ให้บริการอย่างแท้จริง ไม่เกิดกรณีการประวิงเวลาโดยอ้างผู้ให้บริการคงค้างอย่างไม่มีจุดสิ้นสุด

๓.๕ ควรตรวจสอบเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมให้มีความรอบคอบและรัดกุม และครอบคลุมองค์ประกอบการให้บริการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น ค่าธรรมเนียมเลขหมาย เป็นต้น รวมทั้ง

ตรวจสอบข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการใช้เลขหมายและ
กระบวนการอนุญาตที่เกี่ยวข้อง”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นของผมแนบท้ายรายงานการประชุม กทค. ครั้งที่ ๒๐/
๒๕๕๖ ในส่วนของระเบียบวาระที่ ๕.๑ ต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง



(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์)

กสทช.