ประธาน กสทช.
รับวันที่ ๑๓ ก.ย. ๒๕๕๖
เลขรับ ๒๗๑๗
เวลา ๑๔.๒๙ น.

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา (โทร. ๙๒๗)
ที่ สทช.๑๐๐๓.๑๐/ ๗๒๗ **วันที่** ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖
เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ วาระที่ ๕.๘

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๘ เรื่อง รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ... และขอความเห็นชอบร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ... ผมได้ลงมติแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมาก ผมจึงขอเปิดเผยความเห็นของผม เพื่อแนบท้ายรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ ดังนี้

"ผมไม่อาจให้ความเห็นชอบต่อรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ... และไม่อาจให้ความเห็นชอบร่างประกาศดังกล่าว ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศ กสทช. ฉบับนี้ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ กทช. ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะฯ นั่นคือไม่มีการเผยแพร่เอกสารล่วงหน้า ๑๕ วันก่อนการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นการจำกัดโอกาสของสาธารณชนในการทำความเข้าใจและเตรียมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ทั้งที่คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. เคยวินิจฉัยแล้วว่า ในการออกประกาศด้านโทรคมนาคมต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวด้วย ซึ่งเมื่อขั้นตอนดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วน จึงมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายตามมาในส่วนกระบวนการการออกประกาศทั้งฉบับ

๒. ประเด็นเรื่องการไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายในการออกประกาศตามที่ผมได้ทักท้วงนั้น มีการตั้งคำถามและวิจารณ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจากหลายภาคส่วน ทั้งนี้รวมถึงกรรมาธิการ วุฒิสภา และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เคยปฏิบัติงานใน กทช. เป็นเวลานานอีกด้วย โดยความเห็นร่วมหลักๆ ได้แก่ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นเพียงหลักการหนึ่งในท่ามกลางหลักการต่างๆ แต่หลักการสำคัญที่สุดคือหลักความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการทางปกครอง ทั้งนี้ โดยข้อเท็จจริงในส่วนของบริการโทรคมนาคมนั้นอยู่ในลักษณะที่มีทางเลือกแล้ว คือมีผู้ให้บริการรายอื่นสำหรับรองรับผู้บริโภคได้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องบังคับให้รายใดรายหนึ่งเปิดให้บริการต่อไปภายหลังจากที่สัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง

ขณะเดียวกัน หลักทางกฎหมายทั้งในเชิงเจตนารมณ์และตัวบทยังต้องการให้ กสทช. นำคลื่นความถี่มาพัฒนาบริการให้ทันสมัยตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่าคลื่น ๑๘๐๐ เมกะเฮิรตซ์ สามารถให้บริการ ๔ จี โดยเป็นมาตรฐานในหลายประเทศเกือบทั่วโลก ตามหลักสากลยังเป็นที่ชัดเจนด้วยว่า สิ่งที่รัฐและผู้กำกับดูแลพึงกระทำก็คือ ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าอย่างน้อย ๓-๕ ปีเพื่อตอบโจทย์ว่าเมื่อสัมปทานสิ้นสุดจะเกิดอะไรขึ้น ซึ่งการจัดประมูลคลื่นความถี่ล่วงหน้าจะทำให้บริการมีความต่อเนื่องได้ เมื่อประกอบกับมีการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคล่วงหน้า ก็จะทำให้สิทธิในการเลือกของผู้บริโภคทำได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น หากมีแนวทางกำกับดูแลในลักษณะนี้ ปัญหาก็จะไม่เกิด เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจะแก้ปัญหาในตัวเองได้ ซึ่งปรากฏว่าในส่วนอารัมภบทของร่างประกาศก็ยอมรับว่า เหตุที่ต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวก็เนื่องจากอยู่ใน "ระหว่างที่การจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวแก่ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ" สะท้อนความหมายในด้านกลับชัดเจนว่า หากสามารถจัดสรรคลื่นความถี่แล้วเสร็จก็ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประกาศนี้

ทั้งนี้ แนวทางตามหลักการดังกล่าวเป็นเรื่องที่คณะอนุกรรมการได้เสนอแนะต่อ กทค. แล้ว ทั้งคณะอนุกรรมการฯ ๑๘๐๐ และคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่งได้เสนอให้จัดการประมูลล่วงหน้าและเร่งให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค รวมถึงข้อเสนอให้เพิ่มประสิทธิภาพการโอนย้ายเลขหมาย แต่ข้อเท็จจริงคือจนใกล้ถึงวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทานแล้ว ผู้บริโภคก็ยังไม่ได้รับทราบข้อมูล ขณะที่การขยายปริมาณการโอนย้ายเลขหมายต่อวันเพิ่งทำสำเร็จเมื่อเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมา เป็นโอนย้ายได้วันละ ๓๐๐,๐๐๐ เลขหมาย แต่ก็ยังมีการจำกัดจากการแบ่งโควต้าในระหว่างผู้ให้บริการ โดยที่ กทค. มิได้เข้าไปกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับต่อกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ซึ่งหากมีการจัดการอาจทำให้ลดความรุนแรงของปัญหาในบางส่วนได้

ในส่วนที่มีการอ้างว่า กทค. หรือ กสทช. ไม่มีอำนาจดำเนินการใดๆ ในขณะสัมปทานยังไม่สิ้นสุดนั้น ผมเห็นว่าเป็นการตีความกฎหมายในลักษณะจำกัดการทำหน้าที่ของตนเอง และไม่ตรงกับแนวปฏิบัติในเรื่องอื่นๆ ที่เคยมีการดำเนินการมา รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จริงของอุตสาหกรรม เนื่องจากมีหลักฐานและเหตุการณ์เชิงประจักษ์จำนวนมากว่า ผู้ประกอบการเองก็ต้องการให้มีการจัดประมูลล่วงหน้า

และสำหรับข้อชี้แจงที่ว่า การโอนย้ายทั้งกลุ่มไม่สามารถดำเนินการได้ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ สำนักงาน กสทช. ได้เคยนำเสนอแนวทางที่ดำเนินการได้ไว้แล้ว ว่าสามารถดำเนินการโอนย้ายตามบล็อกเลขหมายครั้งละ ๑๐,๐๐๐ เลขหมายไปยังรายใดรายหนึ่งตามที่ผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ในบล็อกเลขหมายนั้นประสงค์ จากนั้นจึงใช้ระบบปกติโอนย้ายเฉพาะบางรายที่ต้องการย้ายไปยังรายอื่นๆ ออกไป แต่แนวทางดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาจาก กทค. เสียงข้างมาก จึงทำให้ไม่มีการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติจริง

๓. อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กทค. ไม่สามารถเตรียมการล่วงหน้าตามหลักการที่ควรจะเป็นได้ ก็เป็นข้อจำกัดที่ควรดูแลเป็นกรณีไป ไม่ควรที่ประกาศฉบับนี้จะกำหนดให้ใช้เป็นการทั่วไปกับกรณีสิ้นสุดสัมปทานอื่นๆ ที่สามารถเตรียมการล่วงหน้าได้ทันด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกประกาศเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป

๔. เมื่อโจทย์แท้จริงของเรื่องนี้ก็คือจะดูแลผู้บริโภคได้อย่างไร ผมจึงไม่เห็นด้วยกับวิธีการกำหนดคำตอบก่อนแล้วบังคับให้ตั้งคำถามตามคำตอบนั้น ว่าจะให้บริการต่อโดยผู้ให้บริการรายเดิมได้อย่างไรทั้งๆ ที่มีทางเลือกในการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว ตามแนวทางที่ กทช. และ กทค. เคยพิจารณาในกรณีอื่นๆ เช่น ๑) ที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๓ มีมติให้อนุญาตให้บริษัท สามารถ ไอ-โมบาย จำกัด (มหาชน) ยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม แบบที่หนึ่ง โดยต้องดำเนินการโอนย้ายลูกค้าตามแผนการโอนย้าย และมาตรการเยียวยาตามที่บริษัทฯ เสนอภายใน ๑๘๐ วัน ๒) ที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๘/๒๕๕๕ มีมติกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้บริษัท ฮาตาริ เทคโนโลยี จำกัด ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสาธารณะให้ผู้ใช้บริการทราบล่วงหน้าอย่างน้อย ๓๐ วันเกี่ยวกับการยกเลิกบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ (International Calling Card Service) และให้สำนักงาน กสทช. ประสานกับบริษัท อิเล็กทรอนิกส์ เพย์เมนท์ (ประเทศไทย) จำกัด เพื่อขอให้มีหนังสือยืนยันการรับโอนอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่และลูกค้าบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศของบริษัท ฮาตาริ เทคโนโลยี จำกัด เพื่อให้การบริการเป็นไปโดยต่อเนื่อง และไม่กระทบต่อผู้ใช้บริการ ๓) ที่ประชุม กทค. ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๕ ที่ประชุมมีมติกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้บริษัท เลนโซ่ โฟนการ์ด จำกัด รับผิดชอบจำนวนเงินที่คงเหลืออยู่ของผู้ใช้บริการด้วย ในกรณีการขอยกเลิกการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะ และบริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศของบริษัทฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีการสิ้นสุดสัมปทานครั้งนี้จะพบว่า ทางบริษัทดิจิตอลโฟน จำกัด (DPC) ได้มีการเสนอแผนเยียวยาผู้ใช้บริการแล้วว่า ในเบื้องต้นก่อนสิ้นสุดบริการ ผู้บริโภคมีสิทธิย้ายไปยังผู้ให้บริการรายอื่น แต่เมื่อถึงวันสิ้นสุดบริการ ทาง DPC ยินดีโอนผู้ใช้บริการทั้งหมดไปให้ บมจ. กสท โทรคมนาคม ดูแลต่อ ทั้งนี้ ในการรับฟังความเห็นสาธารณะ ทาง บมจ. กสท โทรคมนาคมก็เสนอแนวทางเดียวกัน ซึ่งตรงกับความเห็นของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอันประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ทาง กสทช. เชิญมา

เอง โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ มีข้อสรุปชี้ชัดว่า ผู้ให้บริการควรเป็น บมจ. กสท โทรคมนาคม ซึ่งแตกต่างจากที่กำหนดในร่างประกาศที่เสนอพิจารณา แต่ กทค. ก็กำหนดให้เอกชนยังคงเป็นผู้ให้บริการ

ส่วนการที่ร่างประกาศกล่าวอ้างอำนาจตามมาตรา ๒๐ แห่ง พรบ. การประกอบกิจการฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้ต่อผู้รับใบอนุญาต ว่าจะพักหรือหยุดให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ เมื่อต้องนำมาใช้กับกรณีนี้ ที่เป็นการให้บริการร่วมระหว่างผู้ให้และผู้รับสัมปทาน โดยที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๘๐ แห่ง พรบ. ฉบับเดียวกัน กำหนดให้ผู้รับสัมปทานหมดสิทธิประกอบกิจการและมิใช่ผู้รับใบอนุญาตอีกต่อไปเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง ดังนั้นย่อมมีแต่ บมจ. กสท โทรคมนาคมเท่านั้นที่เข้าข่ายต้องถูกบังคับตามมาตรา ๒๐ ดังกล่าว ซึ่งสอดรับตามเงื่อนไขอนุญาตเดิมตามที่ กทช. กำหนด โดยมีข้อหนึ่งกำหนดว่า บมจ. กสท โทรคมนาคม ต้องส่งแผนเยียวยาล่วงหน้า ๖๐ วัน ดังนั้นตามแนวทางของกฎหมายที่มีอยู่จึงมีความชัดเจนแล้วว่าต้องดำเนินการอย่างไร ในขณะที่การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานซึ่งสิ้นสิทธิประกอบกิจการแล้วมาร่วมให้บริการด้วย กลับเป็นปัญหาในเชิงกฎหมายข้อกฎหมาย

สำหรับกรณีมีการหยิบยกข้อห่วงใยที่ว่า หากให้ บมจ. กสท โทรคมนาคม ให้บริการฝ่ายเดียว บริการอาจจะเกิดการสะดุดหยุดลงได้ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาจากหนังสือของ บมจ. ทรู มูฟ ที่ส่งถึงประธาน กสทช. และประธาน กทค. จะพบว่า บมจ. ทรู มูฟ ได้กำหนดแผนการรองรับเป็นหลายแนวทาง ทางหนึ่งคือ บมจ. ทรู มูฟ เป็นฝ่ายให้บริการเอง ทางที่สองคือการร่วมกันให้บริการ และทางที่สามคือให้ บมจ. กสท โทรคมนาคม ให้บริการฝ่ายเดียว ทั้งนี้ย่อมแสดงว่า ทางผู้รับสัมปทานมีทางออกและมีความสามารถรองรับต่อทุกแนวทาง แต่ดูเหมือนเป็น กทค. เสียงข้างมากนั่นเองที่ผูกพันอยู่แต่กับทางออกทางเดียว คือต้องให้ผู้รับสัมปทานให้บริการต่อไปได้ ซึ่งผมเห็นว่า การพยายามกำหนดโจทย์ให้ไปสู่คำตอบที่ตายตัวนั้นเป็นแนวทางการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

๕. กรณีการสิ้นสุดสัมปทานครั้งนี้ยังมีส่วนของข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของปัญหาและผลกระทบ เนื่องจากในการรายงานจำนวนผู้ใช้บริการนั้น ผู้ให้บริการเพียงนำเสนอข้อมูลโดยรวม แต่มิได้รายงานจำนวนซิมที่มีการใช้งานจริง อีกทั้งยังพบข้อเท็จจริงด้วยว่า แม้ในช่วงเวลาที่สัญญาสัมปทานใกล้จะสิ้นสุดแล้ว ทางผู้ให้บริการยังคงมีการแจกซิมฟรีตามสถานที่ต่างๆ การกำหนดมาตรการโดยขาดการประเมินขนาดของปัญหาอย่างแท้จริงจึงเป็นเรื่องที่ผมไม่อาจยอมรับได้

๖. ในส่วนของเนื้อหาของร่างประกาศ ผมมีประเด็นที่ไม่เห็นชอบและไม่อาจยอมรับได้ดังนี้

๖.๑ ตามที่มีการพยายามทำความเข้าใจว่าร่างประกาศนี้เป็น “ประกาศป้องกันซิมดับ” แต่จากการพิจารณาเนื้อหาของร่างที่เสนอในวันนี้ ตามข้อ ๑๐ ที่กำหนดว่า เมื่อสิ้นสุดเวลาคุ้มครอง หากยังมีผู้ใช้บริการคงเหลือที่ไม่แจ้งความประสงค์ขอย้ายก็ให้การบริการสิ้นสุดลง ย่อมเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า หากในระยะเวลา ๑ ปีที่มีการให้บริการต่อ ยังคงเหลือผู้บริโภคที่ไม่โอนย้าย ซิมก็จะใช้งานไม่ได้อีกต่อไป หรือเกิดสภาวะ “ซิมดับ” นั่นเอง ผมจึงเห็นว่า แท้จริงแล้วร่างประกาศนี้มิใช่ประกาศป้องกันซิมดับ เพียงแต่ประวิงเวลาหรือเลื่อนกำหนดออกไป ๑ ปีเท่านั้น กรณีนี้จึงยิ่งก่อให้เกิดคำถามว่า หากมีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับที่ประกาศกำหนดเป็นการล่วงหน้า ก็ย่อมจะทำให้วันสิ้นสุดบริการเป็นวันเดียวกับวันสิ้นสุดสัมปทานได้ โดยไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะออกประกาศฉบับนี้

ด้วยหลักการดังกล่าวจึงยิ่งตอกย้ำด้วยว่า ในกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานของคลื่น ๙๐๐ เมกะเฮิรตซ์ และ ๑๘๐๐ เมกะเฮิรตซ์ที่เหลืออยู่ ไม่ควรจะดำเนินการในแนวทางที่ผิดพลาดดังกรณีนี้

๖.๒ ในส่วนอารัมภบทของร่างประกาศ ตอนหนึ่งระบุว่า “...เนื่องจากมีข้อจำกัดทางเทคนิคและปัญหาข้อกฎหมายซึ่งจะกระทบต่อผู้ใช้บริการ...” แต่ในส่วนเนื้อหาของร่างประกาศกำหนดใช้กับกรณีอื่นด้วย ดังนั้นอารัมภบทของร่างประกาศนี้กับเนื้อหาจึงไม่สอดคล้องกันเอง ทั้งยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่

ปัจจุบันยังไม่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงแต่อย่างใดว่า ในกรณีคลื่น ๙๐๐ เมกะเฮิรตซ์ และ ๑๘๐๐ เมกะเฮิรตซ์ที่เหลืออยู่ จะเกิดสถานการณ์ในลักษณะเดียวกันกับครั้งนี้

๖.๓ ในส่วนนิยามข้อ ๒ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการหมายถึงผู้รับและให้สัมปทาน ก่อให้เกิดประเด็นข้อสงสัยหลายประการว่า ในการให้บริการร่วมกันนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วจะเป็นลักษณะใด เช่น ต้องทำแผนร่วมกัน หรือต่างคนต่างทำ และเมื่อมีหน้าที่ร่วมจะคิดค่าเช่าโครงข่ายได้หรือไม่ อย่างไร จากนิยามดังกล่าว ผมประเมินว่าจะเกิดปัญหาตามมาเป็นอันมากจากการออกประกาศที่ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติจนอาจส่งผลต่อการใช้บริการของผู้บริโภค

๖.๔ ในส่วนข้อ ๓ มีการพูดถึงผู้โอนย้ายที่ยังย้ายไม่ได้ และการคุ้มครองให้ใช้บริการต่อเนื่อง พร้อมระบุว่า "...รวมทั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดประมูลคลื่นความถี่และการโอนย้ายผู้ใช้บริการไปสู่ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่..." สะท้อนว่าร่างประกาศนี้ยังคงแนวคิดที่จะโอนย้ายผู้ใช้บริการไปยังผู้ชนะการประมูลใช่หรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นย่อมไม่สอดคล้องกับผลการรับฟังความคิดเห็น หรือหากยืนยันว่าจะไม่โอนย้ายผู้ใช้บริการไปสู่ผู้ชนะการประมูล ก็สะท้อนให้เห็นถึงการขัดกันเองของร่างประกาศในส่วนต่างๆ อันเกิดจากการพิจารณาโดยไม่รอบคอบตามวิสัยที่ควรจะเป็น

๖.๕ ในข้อ ๓ มีการกล่าวถึงเรื่องการแจ้งผู้ใช้บริการทราบ แต่ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาว่าจะแจ้งให้ทราบเมื่อไร อย่างไร ก่อนหรือหลังการสิ้นสุดสัมปทาน ซึ่งผมเห็นว่าควรมีการกำหนดให้ชัดเจน

๖.๖ ตามข้อ ๔ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องจัดทำแผนความคุ้มครองฯ ก่อนสัมปทานสิ้นสุดไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ผมเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป โดยผมเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่ระบุว่าควรมีการแจ้งผู้ใช้บริการล่วงหน้า ๖ เดือน เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกแก่ผู้บริโภค

๖.๗ ตามข้อ ๕ (๔) มีการกล่าวถึง "ค่าใช้จ่ายการให้บริการและภาระที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องรักษาคุณภาพมาตรฐาน..." ผมเห็นว่า เรื่องค่าใช้จ่ายนั้นไม่จำเป็นต้องปรากฏในแผนคุ้มครองฯ และการระบุข้อความดังกล่าวเสมือนเป็นข้อเท็จจริง ทั้งที่เป็นการคาดการณ์นั้นเป็นเรื่องไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ใช้บริการอาจจะไม่ลดลงตลอดเวลาก็ได้ ในเรื่องนี้ผมจึงเห็นว่าหากจะเน้นการพิจารณาข้อเท็จจริง ก็สามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมได้ เช่น ให้มีการรายงานผลการให้บริการเป็นระยะ

๖.๘ ข้อ ๖ ในการกำหนดเรื่องระยะเวลาคุ้มครอง ผมมีคำถามว่า หากเกิดกรณีนี้โปรโมชั่นเดิมหมดลง ผู้ให้บริการมีสิทธิเสนอโปรโมชั่นที่คิดค้นใหม่หรือไม่ จะขัดกับหลักการคงบริการต่อเนื่องหรือไม่ หรือผู้ให้บริการยังคงต้องถูกบังคับให้ให้บริการภายใต้โปรโมชั่นเดิมต่อไปเรื่อยๆ กรณีลักษณะนี้นับเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และจะทำให้เกิดปัญหากระทบตามมาในกรณีให้บริการจริง

๖.๙ ข้อ ๖ (๕) ใช้คำว่า "เร่งรัดการโอนย้าย..." ผมมีข้อสังเกตว่า นอกจากจะเป็นคำที่ไม่ตรงกับข้อ ๕ (๓) ซึ่งใช้ว่า "แผนงานส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการใช้บริการคงสิทธิเลขหมาย..." ยังขัดกับหลักที่ยอมรับร่วมกันที่ว่า ไม่มีใครเร่งรัดผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ ในส่วนความตอนท้ายที่กล่าวถึงการรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาช่องทางและเพิ่มประสิทธิภาพในการโอนย้ายเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผมเห็นว่าขัดกับหลักความเป็นจริงที่ค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ ตามปกติแล้วเป็นส่วนที่ผู้ให้บริการทุกรายต้องร่วมรับผิดชอบกัน การกำหนดให้เป็นหน้าที่เฉพาะรายเช่นนี้จึงเป็นไปไม่ได้และไม่เหมาะสม

๖.๑๐ ความตามข้อ ๗ มีการระบุชัดเจนว่าเป็นเรื่องการรับชำระเงินค่าบริการแทนรัฐ ผมเห็นว่า หลักการสำคัญทั้งตามรัฐธรรมนูญ พรบ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ และ พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ล้วนมีกรอบแนวคิดชัดเจนว่า รัฐไม่ได้มีหน้าที่ให้บริการโทรคมนาคมแล้ว แต่รัฐเป็นเจ้าของสิทธิในคลื่นความถี่ โดยให้จัดสรรให้เอกชนไปใช้โดยระบบอนุญาต ดังนั้นข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดที่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะเดียวกัน เรื่องการจะนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น ตามปกติแล้วจะต้องมี

ข้อบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน แต่ผมไม่เห็นว่าในกรณีนี้มีข้อกฎหมายใดรับรอง รวมถึงกรณีที่ให้มีการนำต้นทุนการประกอบกิจการมาหักเป็นค่าใช้จ่ายได้ ผมมีข้อสังเกตว่า ในกรณีค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคมนั้น กสทช. จะสามารถเรียกเก็บได้หรือไม่ ในเมื่อกรณีนี้ กสทช. ยืนยันว่าไม่ใช่การประกอบกิจการ

ผมจึงเห็นว่า ในประเด็นที่เกี่ยวข้องเหล่านี้เป็นกรณีที่จำต้องมีการตรวจสอบโดยรอบคอบด้วย

๖.๑๑ ตามข้อ ๘ ที่กำหนดว่า “เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนในการจัดสรรคลื่นความถี่...” เมื่อร่างประกาศนี้จะบังคับใช้ครอบคลุมสัมปทานทั้งหมด ดังนั้นผมจึงมีข้อสังเกตว่า แผนการประมูลคลื่นความถี่จะต้องครอบคลุมคลื่นความถี่ภายใต้สัมปทานทั้งหมด มิใช่เป็นเพียงการกำหนดกรอบระยะเวลาเพียงคลื่นความถี่ที่จะสิ้นสุดสัญญาในปีนี้ มิเช่นนั้นอาจเกิดปัญหาในทางข้อกฎหมายตามมา

๖.๑๒ ตามข้อ ๑๐ (๒) ที่กำหนดว่า กรณีผู้ให้บริการมีเงินค้างชำระตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้บริการต้องคืนเงินนั้นแก่ผู้ใช้บริการ ผมเห็นว่าเป็นข้อกำหนดที่เจาะจงเฉพาะกรณีที่ผู้ใช้บริการคงใช้บริการอยู่จนการบริการสิ้นสุดลง แต่ในความเป็นจริง ควรจะต้องครอบคลุมถึงผู้ใช้บริการทุกรายที่สิ้นสุดสัญญา ไม่ว่าจะโดยการยกเลิกสัญญาหรือการโอนย้ายเลขหมายด้วย จึงจะเป็นธรรมตามประกาศที่มีอยู่เดิมของ กสทช. ซึ่งกำหนดหน้าที่ดังกล่าวของผู้ให้บริการและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของผู้ใช้บริการในทุกกรณีอยู่แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้สำนักงาน กสทช. นำความเห็นของผมบันทึกในรายงานการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ ในส่วนหมายเหตุของวาระที่ ๕.๘ ด้วย จะขอบพระคุณยิ่ง

(นายประวิทย์ ลี่สถาพรวงศา)

กสทช.

-เลขาธิการ กสทช.
ดำเนินการต่อไป

พลอากาศเอก

(ธเรศ ปุณศรี)
ประธาน กสทช.
๒๖ ก.ย. ๒๕๕๖