



เอกสารที่
ยื่นต่อกรม
กทช.
003.10.126.2561

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา (โทร. ๓๙๗)

ที่ สทช ๑๐๐๓.๑๐/ ๑๖๖

วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เรื่อง ขอสงวนความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๔.๕ ของการประชุม กทค. ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๙

เรียน รสทช. ก่อกิจฯ (เลขานุการ กทค.)

ตามที่ได้มีการประชุม กทค. ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๔.๕ เรื่อง ขอขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงานของคณะทำงานพิจารณาทบทวนคำสั่งกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองกรณีผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผมได้ลงมติแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมาก ในการนี้ผมจึงขอเปิดเผยความเห็นเพิ่มเติมของผม เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กทค. ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๙ ในส่วนหมายเหตุของระเบียบวาระที่ ๔.๕ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ รายละเอียดตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศา)

กสทช.

ความเห็น กสทช. ประวิทย์ เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กทค. ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๙ ระเบียบวาระที่ ๔.๕

๑. ผมให้ความเห็นไว้ตั้งแต่ต้นแล้วว่า เห็นควรรับอุทธรณ์ของผู้รับใบอนุญาตกรณีคำสั่งกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองของเลขที่ กสทช. และให้ยืนตามคำสั่งนั้น เนื่องจากเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว โดยสำนักงาน กสทช. ได้คำนวณค่าปรับตามหลักเกณฑ์ของประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองในกิจการโทรคมนาคม อีกทั้งคำสั่งที่ออกไปก็ส่งผลให้ผู้รับใบอนุญาตยุติการกระทำผิดกฎหมาย ผมจึงไม่เห็นด้วยกับมติที่ให้บทวนคำสั่งดังกล่าว จนต้องมีการแต่งตั้งคณะทำงานฯ และจึงไม่อาจเห็นด้วยกับการขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะทำงานฯ ในครั้งนี้ รวมทั้งเห็นว่าอาจเป็นกรณีที่ทำไม่ได้ เนื่องจากวาระของคณะทำงานฯ ได้สิ้นสุดไปก่อนแล้ว

๒. ในเรื่องกรอบหลักการเบื้องต้นที่คณะทำงานฯ เสนอให้ที่ประชุมเห็นชอบ โดยใช้ ๘ ปัจจัยในการพิจารณานั้น จำเป็นต้องมีข้อมูลระดับการกระทำผิดของผู้ให้บริการแต่ละรายว่าเมื่อใช้ทั้ง 8 ปัจจัยมาคำนวณแล้ว ผลเป็นอย่างไร เนื่องจากกรอบค่าปรับเดิมเป็นการวางหลักเกณฑ์ล่วงหน้า จึงเป็นแนวทางกลางที่ใช้โดยไม่เลือกว่าจะเป็นกรณีใดหรือใช้กับผู้ใด แต่เมื่อคณะทำงานฯ เสนอแนวทางใหม่โดยพิจารณาว่าเหมาะสมกับกรณี จึงควรต้องแสดงด้วยว่าจำนวนค่าปรับมีการเปลี่ยนแปลงไปประมาณเท่าไร อย่างไร แต่เมื่อในการนำเสนอครั้งนี้ไม่มีข้อมูลดังกล่าว จึงยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ ผมเห็นว่า หากเห็นชอบกับกรอบหลักการใหม่ที่คณะทำงานฯ เสนอ ก็จะส่งผลให้ต้องไปแก้ไขประกาศสำนักงาน กสทช. ด้วย เพื่อให้แนวทางดังกล่าวถูกใช้เป็นการทั่วไป การพิจารณาจึงควรต้องใช้ความละเอียดรอบคอบให้มาก ดังนั้น ในขั้นนี้ ผมจึงเห็นควรรับทราบกรอบหลักการที่คณะทำงานฯ เสนอไว้ก่อน ต่อเมื่อคณะทำงานฯ เสนอวิธีการคำนวณค่าปรับและผลการคำนวณให้ที่ประชุม กทค. พิจารณา แล้วจึงค่อยพิจารณาไปพร้อมกัน

๓. การปรับทางปกครองในกิจการโทรคมนาคมไม่ใช่มาตรการลงโทษ แต่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตาม ดังจะเห็นว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ได้กำหนดเพดานขั้นสูงของอัตราค่าปรับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายอื่น ทั้งนี้เนื่องจากหากมีอัตราขั้นสูงชัดเจนก็จะทำให้เกิดปัญหาว่า ถ้าเอกชนได้ประโยชน์จากการกระทำผิดหรือปฏิบัติฝ่าฝืนสูงกว่าอัตราค่าปรับที่กฎหมายกำหนดก็จะไม่สามารถบังคับได้ และส่งผลให้ค่าปรับเสมือนเป็นค่าใบอนุญาตในการทำให้การกระทำนั้นถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมา ดังนั้น หลักการสำคัญของการบังคับทางปกครองจึงอยู่ที่การมีมาตรการที่ส่งผลให้การกระทำผิดหรือการฝ่าฝืนยุติลง อัตราการปรับจึงต้องได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับ เพื่อไม่ให้เกิดแรงจูงใจในการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ผมก็เห็นด้วยว่า การปรับต้องไม่หนักเกินไปจนเป็นการลงโทษ ยกเว้นจะมีการแก้ไขกฎหมายการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้เหมือนกับกิจการกระจายเสียงฯ ที่มีมาตรการปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษด้วย ทั้งนี้ ผมเข้าใจว่าวิธีคิดในการคำนวณค่าปรับของสำนักงาน กสทช. เป็นไปเพื่อตอบหลักการเรื่องการบังคับทางปกครองดังกล่าว แต่เมื่อคณะทำงานฯ เห็นว่าวิธีคิดนั้นไม่ถูกต้อง ก็ต้องเสนอหลักการคิดของคณะทำงานฯ ด้วย ซึ่งหากหลักการนั้นทำให้เอกชนเกิดแรงจูงใจในการฝ่าฝืนกฎหมาย ก็ย่อมเป็นหลักการที่ใช้ไม่ได้เช่นกัน และผมไม่เห็นด้วยต่อกรณีที่คณะทำงานฯ ใช้หลักคิดว่า เมื่อไม่สามารถหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการคำนวณค่าปรับได้ ก็จะไปปรับในอัตราต่ำสุด เนื่องจากเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดปกปิดข้อมูล เพื่อให้จำนวนค่าปรับต่ำที่สุดโดยรวมแล้วหลักคิดที่จะต้องปรับให้ต่ำหรือสูงจึงไม่ถูกต้อง ที่ถูกคือปรับอย่างไรให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

นอกจากนี้ กรณีนี้ยังเป็นเรื่องของการคงสิทธิเลขหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตั้งข้อทักท้วงมาโดยตลอดว่า ผู้ให้บริการเอกชนซึ่งอยู่ในสัมปทานได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการโอนย้ายผู้ใช้บริการไปยังบริษัทฯ ในเครือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ และได้คำนวณมูลค่าความเสียหายไว้ด้วย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงมูลค่าความเสียหายที่เกิดกับรัฐด้วย

๔. ผมเห็นว่าเรื่องการปรับระยะเวลาในการคำนวณค่าปรับเป็นวิธีนับทางกฎหมาย ไม่ใช่เรื่องการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น คณะทำงานชุดนี้จะเห็นต่างกับการคำนวณเดิมอย่างไรนั้นจึงไม่ใช่สาระ ถึงอย่างไรในประเด็นนี้ก็ต้องการการชี้ในทางกฎหมายเท่านั้น”