



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ (โทร. ๓๙๖)

ที่ สทช. ๑๐๐๓.๑๐ / มคท

วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ขอสงวนความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๕ ของการประชุม กทค. ครั้งที่ ๗/๒๕๖๐

เรียน รสทช. ก่อกิจฯ (เลขานุการ กทค.)

ตามที่ได้มีการประชุม กทค. ครั้งที่ ๗/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๕ เรื่อง ประกาศ กสทช. เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้ การลงทุน และการสร้างท่อร้อยสายสื่อสารใต้ดิน หรือกับโครงสร้างพื้นฐานหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บริการโทรคมนาคม ผมได้ลงมติและแสดงความเห็นแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมาก ผมจึงขอเปิดเผยความเห็นที่แตกต่างของผมเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กทค. ครั้งที่ ๗/๒๕๖๐ ในส่วนหมายเหตุของวาระที่ ๕.๕ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ รายละเอียดตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไปด้วย จะขอบคุณยิ่ง

(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์)

กสทช.

ความเห็น กสทช. ประวิทย์ เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กทค. ครั้งที่ ๗/๒๕๖๐ ระเบียบวาระที่ ๕.๕

“๑. ผมขอยืนยันความเห็นในเชิงหลักการว่า ควรจะต้องมีการกำกับดูแลในเรื่องอัตราค่าตอบแทนการใช้ท่อร้อยสายให้ชัดเจน เนื่องจากลักษณะของการประกอบธุรกิจประเภทการสร้างท่อร้อยสายใต้ดินมีข้อจำกัดในเรื่องข้อกำหนดของหลายหน่วยงานที่กำหนดให้รัฐเท่านั้นที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการ จึงอาจก่อให้เกิดการผูกขาดโดยสภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติ เจ้าของโครงข่ายจะเป็นผู้กำหนดสัญญาเป็นหลัก และผู้ประกอบการรายเล็กที่มีอำนาจในการต่อรองน้อยจะไม่มีสิทธิปฏิเสธ หากจำเป็นต้องมีการใช้งานโครงข่ายท่อร้อยสายดังกล่าวก็ย่อมจะมีภาระที่สูงกว่ารายใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า ดังนั้น เมื่อ กสทช. ไม่สามารถเปิดให้มีการแข่งขันเสรีได้อย่างแท้จริง การกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ทำให้อัตราค่าตอบแทนเป็นอัตราสะท้อนต้นทุนจริงจึงจำเป็น เพื่อจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมต่ออุตสาหกรรมได้มากที่สุด ซึ่งอาจทำได้ด้วยการออกประกาศอีกฉบับเพื่อกำกับอัตราค่าตอบแทนการใช้ท่อร้อยสายได้เฉกเช่นเดียวกับการออกประกาศอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นอัตราอ้างอิง กรณีคู่สัญญาดกกลงกันไม่ได้หรือเกิดข้อพิพาทจะได้ใช้อัตราอ้างอิงไปพลางก่อนได้ อีกทั้งกรณีเกิดข้อพิพาทก็ควรให้ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการสิทธิแห่งทาง ในรูปแบบและกระบวนการลักษณะเดียวกับเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่ายเช่นกัน และเสนอ กทค. เพื่อทราบคู่ขนานไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอให้ กทค. พิจารณาก่อนแล้วจึงส่งไปคณะอนุกรรมการ ซึ่งทำให้เสียเวลา

๒. ผมยืนยันว่าในการออกประกาศนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม ควรจะมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล หรือ Regulatory Impact Assessment (RIA) เนื่องจากตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบในการออกกฎหมายทุกฉบับ ซึ่งหมายความครอบคลุมถึงกฎหมายทุกระดับด้วย

๓. ในส่วนเนื้อหาของร่างประกาศฯ ยังมีประเด็นที่น่ากังวล อันสนับสนุนว่า ควรต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบดังกล่าวก่อน อาทิ ข้อ ๓๒ ที่กำหนดว่า “คณะกรรมการอาจพิจารณา กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งรายใดเป็นผู้ดำเนินการสร้างท่อร้อยสายสื่อสารในพื้นที่หรือเส้นทางนั้น...” จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาว่า กสทช. มีอำนาจกำหนดหน้าที่และบังคับให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามนั้นหรือไม่ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๔ แห่ง รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่จะทำให้ข้อกำหนดนี้ใช้บังคับไม่ได้หรือไม่ ส่วนเนื้อหาในข้อ ๓๒ ที่กำหนดให้ “ผู้รับใบอนุญาตรายที่คณะกรรมการมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นผู้ลงทุนแบบรายเดียว หรือแบบลงทุนร่วมกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตรายอื่นๆ ก็ได้” นั้น อาจต้องพิจารณาและขยายความให้ชัดเจนว่า เป็นการลงทุนร่วมกันในรูปแบบไหน อย่างไร เพราะหากเป็นลักษณะของกองทุนโครงสร้างพื้นฐานก็ไม่มีสถานะเป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ อีกทั้ง เนื้อหาในส่วนนี้ยังมีความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติว่าหมายรวมถึงการประกอบกิจการหรือไม่ และอาจขัดแย้งกับเนื้อหาในข้อ ๓๕ ที่กำหนดให้ “ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับความเห็นชอบจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง จะมอบการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วน หรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจประกอบกิจการแทนมิได้” ที่ได้มีการแก้ไขสอดคล้องกับประเด็นที่ผมเคยสงวนความเห็นไว้ในชั้นการพิจารณาร่างประกาศฯ รวมทั้งประเด็นเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบตามข้อ ๓๒ วรรคสาม ที่เขียนไว้ว่า “ผู้รับใบอนุญาตสามารถวิเคราะห์เฉพาะในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะ อาจไม่ต้องวิเคราะห์ตามที่ระบุข้างต้นทั้งหมดก็ได้ หรือตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการ” ซึ่งการเขียนกฎหมายในลักษณะนี้อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ทั้งนี้โดยหลักการแล้ว การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบถือเป็นภาระหน้าที่ที่มีความสำคัญของผู้รับใบอนุญาตและไม่ถือเป็นภาระที่เกินสมควรแต่อย่างใด”