

บันทึกความเห็น กสทช. สุกัญญา กลางณรงค์
ประกอบระเบียบวาระที่ ๕.๗



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. สภานิติบัญญัติกลาง ณรงค์ โทร ๑๑๒, ๑๑๓

ที่ สทช. ๑๐๐๓.๙/๑๗๙ วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นและมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ วาระที่ ๕.๗

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ ตีฉันทัดลงมติ และมีความเห็นแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมาก ในวาระที่ ๕.๗ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ..... จึงขอเปิดเผยความเห็นของตีฉันทัดเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งดังกล่าว ดังนี้

“๑. เกี่ยวกับฐานอำนาจในการออกมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการที่ปรากฏในร่างประกาศฯ ทำให้เกิดความกังขาว่าเป็นการต่อสัญญาสัมปทานให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz หรือไม่ และ กสทช. ใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายใดในการออกร่างประกาศฉบับนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในกิจการโทรศัพท์ฯ ได้แก่ กรณีของไอทีวี สถานีโทรทัศน์ที่มีผู้ชมสูงสุดแต่ต้องหายไปจากจอด้วยเหตุผลทางกฎหมาย เนื่องจากขัดสัญญาสัมปทาน ขณะที่การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz นั้น สัญญาสัมปทานกำลังจะสิ้นสุดลง หากพิจารณาฐานอำนาจของ กสทช. จะเห็นได้ว่าการจัดสรรคลื่นความถี่นั้นต้องดำเนินการโดยวิธีการประมวลตามบทบัญญัติมาตรา ๔๕ ของ พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เท่านั้น อีกทั้งใน แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ กำหนดไว้ว่า เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ให้คืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ โดยที่ไม่มีข้อกำหนดให้ กสทช. สามารถพิจารณาขยายระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ได้ แม้จะอ้างว่าเป็นการกำหนดมาตรการคุ้มครองหรือเยียวยาผู้บริโภคก็ตาม

๒. การเตรียมการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน ตีฉันทัดไม่ได้รับเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอว่า เพราะเหตุใด กสทช. ซึ่งเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ อีกทั้งทราบเป็นการล่วงหน้าอยู่แล้วว่าจะเกิดสถานการณ์การสิ้นสุดสัญญาสัมปทานการใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz กลับมีการปล่อยเวลาล่วงเลยมาเกือบสองปี ทั้งๆ ที่ได้เคยมีความพยายามในการหยิบยกประเด็นดังกล่าวโดย กสทช. ด้านคุ้มครองผู้บริโภคผ่านการจัดเวทีเสวนาสาธารณะ NBTC Public Forum เรื่อง สัมปทานบริการมือถือสิ้นสุด จะคุ้มครองผู้บริโภคอย่างไร? เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยเชิญทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตัวแทนภาคประชาสังคม และภาคเอกชนมาร่วมสะท้อนมุมมองและเสนอแนะทางออก แต่กลับไม่มีผลต่อการวางแนวทางหรือการดำเนินการที่แสวงหาทางเลือกอื่น ๆ อันสะท้อนการเตรียมการก่อนจะนำมาสู่ทางเลือกสุดท้ายโดยอ้างการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเงื่อนไขในการออกร่างประกาศฉบับนี้

๓. ความไม่ชัดเจนในเหตุผลที่ไม่ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. ชี้ชัดในข้อกฎหมายว่าด้วยกรอบอำนาจของ กสทช. ในการกำหนดมาตรการให้มีการให้บริการต่อสำหรับผู้ให้บริการที่ยังเหลือค้างอยู่ในระบบเมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง จากการอภิปรายและคำชี้แจงจากสำนักงาน กสทช. ในที่ประชุม กสทช. ครั้งนี้ ดิฉันได้สอบถามถึงเหตุผลข้างต้น แต่กลับไม่ได้รับคำตอบที่สมเหตุสมผลเพียงพอ ซึ่งดิฉันเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญเพื่อความรอบคอบในการใช้ดุลยพินิจได้อย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาได้ นอกจากนี้ดิฉันยังเห็นว่า ความชอบด้วยกฎหมายในการออกร่างประกาศฉบับนี้ควรเป็นหนึ่งในประเด็นที่นำไปจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตามบทบัญญัติมาตรา ๒๘ ของ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

๔. อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นต้องมีการออกร่างประกาศเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอันเนื่องมาจากกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานการใช้คลื่นความถี่ ๑๘๐๐ MHz อย่างแท้จริง และเป็นการกันข้อกล่าวหาว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจของ กสทช. ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ ร่างประกาศดังกล่าวควรมีการกำหนดสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภคที่อยู่ในช่วงรอยต่อของการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานไว้อย่างชัดเจน เช่น ลดค่าบริการ หรือการให้บริการฟรี เป็นต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้นำมติและความเห็นเพิ่มเติมของดิฉันบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. และเผยแพร่ต่อสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

- เลขานุการ กสทช.
ดำเนินการต่อไป

พลอากาศเอก

(ชเรศ ปุณศรี)
ประธาน กสทช.
๒๖ กค ๒๕๖๖

(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)

กสทช.

บันทึกความเห็น กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา
ประกอบระเบียบวาระที่ ๕.๗



บันทึกข้อความ

ประธาน กสทช.
วันที่ ๑๕ ก.ค. ๒๕๕๖
เลขรับ ๒๐๒๔
เวลา ๐๗.๓๔

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ (โทร. ๙๒๗)

ที่ สทช.๑๐๐๓.๑๐/ ๕๒๗

วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ วาระที่ ๕.๗

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๖ และผมได้ลงมติและมีความเห็นแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมากในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๗ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ.... ผมจึงขอเปิดเผยความเห็นของผม เพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ในส่วนของวาระที่ ๕.๗ ดังนี้

“๑. ผมเห็นชอบด้วยที่จะต้องดำเนินการดูแลผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน แต่มาตรการที่ใช้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรณีของการออกประกาศฯ นี้ ผมได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องความชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอดว่า การที่ กสทช. จะพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการ รวมถึงการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตเงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมตามมาตราดังกล่าวได้ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่ง พรบ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่บัญญัติไว้ว่า การจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อใช้ในกิจการโทรคมนาคมจะต้องดำเนินการโดยวิธีการประมูลเท่านั้น ประกอบกับแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ไม่ได้กำหนดให้ กสทช. สามารถพิจารณาขยายระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ได้ ดังนั้น เมื่อระยะเวลาการใช้งานคลื่นความถี่ของ บมจ. กสท โทรคมนาคม สิ้นสุดลง กสทช. จึงไม่อาจพิจารณามอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบให้บริการเป็นการชั่วคราวโดยไม่ดำเนินการประมูลคลื่นความถี่ได้

๒. ผมได้เสนอตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการว่าควรส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กสทช. พิจารณาให้ความเห็น เพื่อให้เกิดจุดอ้างอิงในการใช้ดุลพินิจช่วยเพิ่มทางเลือกและทางออกในการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้อง ตลอดจนช่วยลดความเสี่ยงจากการที่กระบวนการต้องสะดุดหยุดลงในภายหลัง ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนและตกเป็นตัวประกัน อีกทั้งมาตรการดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดความแตกต่างของต้นทุนการประกอบกิจการ กระทบการแข่งขันของตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ ๒G จึงควรต้องดำเนินการโดยรอบคอบอย่างยิ่ง ทั้งนี้ ในการส่งเรื่องปรึกษาอนุกรรมการนั้นสามารถดำเนินการคู่ขนานไปกับการจัดทำร่างประกาศและกระบวนการพิจารณาของ กทค. ได้ ซึ่งไม่ทำให้การดำเนินการต้องล่าช้าออกไป และ ณ จุดนี้ผมยังคงยืนยันว่า การส่งเรื่องปรึกษาข้อกฎหมายสามารถทำคู่ขนานไปกับการรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อแสดงถึงเจตนาอันบริสุทธิ์ในการดำเนินการ

๓. ผมไม่เห็นชอบด้วยที่ประกาศฉบับนี้จะใช้บังคับครอบคลุมทุกสัญญาสัมปทาน เนื่องจากตามข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความจำเป็นต้องดำเนินการนี้เกิดเนื่องจากการจัดประมูลไม่ทันเฉพาะกรณีของสัญญาสัมปทานที่กำลังจะสิ้นสุดในปีนี้ ขณะที่การสิ้นสุดสัญญาสัมปทานของคลื่นความถี่อื่นๆ ยังคงเหลือระยะเวลาเพียงพอที่ กทค. จะดำเนินการรองรับตามกระบวนการปกติได้ การกำหนดที่จะใช้มาตรการพิเศษนี้เป็นการทั่วไปจึงเป็นเรื่องเกินจำเป็นและเกินกว่าสถานการณ์ แม้แต่กรณีของบริษัท ดิจิตอล โฟน จำกัด ซึ่งมีปริมาณผู้ใช้บริการเพียงประมาณ ๘๐,๐๐๐ ราย ก็อยู่ในวิสัยที่จะโอนย้ายผู้ใช้บริการภายในระยะเวลาที่เหลืออยู่ได้ อีกทั้งตามหนังสือที่บริษัทส่งมายัง กสทช. ยังระบุรับรองเองว่า ก่อนสัญญาสิ้นสุดผู้บริโภคสามารถเลือกโอนย้ายเลขหมายตามระบบปกติได้ และหากมีผู้ใช้บริการคงเหลือในระบบ บริษัทก็จะแจ้งการโอนสิทธิ์ให้บริการให้กับผู้ให้บริการรายอื่นต่อไป จึงเป็นที่ชัดเจนว่า กรณีของบริษัท ดิจิตอล โฟน

จำกัด มีสถานการณ์ที่แตกต่างจากกรณีของบริษัท ทู มูฟ จำกัด และไม่จำเป็นต้องเข้าสู่มาตรการตามประกาศนี้ ส่วนในการให้บริการด้าน Roaming แก่ผู้ใช้บริการบนคลื่น ๙๐๐ ของบริษัทแอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส นั้น เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการย้ายผู้ใช้บริการดังกล่าวไปยังบริการ ๓ G บนคลื่น ๒๑๐๐ MHz เป็นจำนวนมากแล้ว ดังนั้นปริมาณการใช้บริการ Roaming จึงไม่น่าจะสำคัญอีกต่อไป

๔. ที่ผ่านมา ทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. และ กทค. เคยมีกรณีการสิ้นสุดหรือยกเลิกบริการโทรคมนาคมต่างๆ เช่น บริการโทรศัพท์สาธารณะ บริการบัตรโทรศัพท์ระหว่างประเทศ บริการวิทยุรถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น โดยแนวทางกำกับดูแลที่ประชุม กทช. และ กทค. ใช้มาโดยตลอดก็คือการสั่งให้ผู้จะเลิกให้บริการต้องดำเนินการเยียวยา อันประกอบด้วยมาตรการสำคัญคือ การประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการทราบล่วงหน้าและการโอนย้ายผู้ใช้บริการคงเหลือพร้อมทั้งโอนสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ไปยังผู้ให้บริการรายอื่น หรือแม้แต่ในกรณีการปิดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบ CDMA ที่ผ่านมา ทาง กสทช. ก็ได้กำหนดมาตรการแทรกแซงอันใดสำหรับผู้ใช้บริการคงเหลือในระบบที่มีกว่า ๑๐,๐๐๐ ราย แนวทางการใช้ดุลพินิจในครั้งนี้จึงนับว่าแตกต่างจากบรรทัดฐานที่เคยเป็นมา

๕. ผมเห็นควรที่จะมีมติให้ชัดเจนในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ว่าให้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติเดียวกับที่เคยดำเนินการมา ภายใต้เจตนากรณีแห่งบทบัญญัติมาตรา ๒๘ พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และตามระเบียบ กทช. ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะฯ”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้สำนักงาน กสทช. นำความเห็นของผมบันทึกในรายงานการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ ในส่วนของวาระที่ ๕.๗ ด้วย จะขอพบพระคุณยิ่ง



(นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศา)

กสทช.

- เลขานุการ กสทช.
ดำเนินการต่อไป

พลอากาศเอก



(อรรถ ปุณศรี)
ประธาน กสทช.
๑๕ ก.ค. ๒๕๕๖

พิณ