

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการบังคับทางปกครอง ประกอบการศึกษาสภาพทั่วไปของการประกอบกิจการโทรคมนาคมของไทยและต่างประเทศ ในส่วนของการการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยการปรับ หรือการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต ผู้เขียนมีความเห็นและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

1. ประเด็นหลักเกณฑ์ในการคิดและกำหนดค่าปรับกรณีผู้ประกอบการโทรคมนาคมกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันจากคำสั่งของ กสทช. ในการกำหนดค่าปรับเพื่อเป็นการลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น ไม่มีการนำขนาดธุรกิจและจำนวนผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการโทรคมนาคมมาเป็นฐานในการกำหนดค่าปรับ และการคิดค่าปรับของ กสทช. ที่มีต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคมแต่ละครั้ง ก็ยังไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่าการคิดค่าปรับนั้นจะเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล ในภาคของการกำหนดค่าปรับของ กสทช. นั้น ก่อนที่ กสทช. จะได้ผลลัพธ์ของค่าปรับเพื่อเป็นการลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมในแต่ละครั้งนั้น จะได้มาโดยผ่านกระบวนการในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งในแต่ละครั้งบุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาค่าปรับจึงสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป ไม่ได้มีการกำหนดคณะกรรมการพิจารณาค่าปรับอย่างตายตัว จึงส่งผลให้ค่าปรับที่นำมาใช้เพื่อการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมไม่มีความแน่นอนหรือไม่มีความมาตรฐานขาดความน่าเชื่อถือและทำให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมสามารถใช้เป็นเหตุในการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งปรับเพื่อลงโทษต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคมในทางปกครองดังกล่าว และยังเป็นภาระต่อ กสทช. ที่จะต้องชี้แจงต่อศาลถึงกระบวนการคิด พิจารณาค่าปรับดังกล่าว สุ่มเสี่ยงต่อการที่ศาล

ปกครองจะมีคำสั่งให้เพิกถอนการสั่งปรับดังกล่าว ทำให้รัฐต้องเสียบประมาณ ที่สำคัญยังส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการที่ต้องแบกรับภาระจากการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม ซึ่งเป็นผลมาจากเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม ของหน่วยงานกำกับดูแลอย่าง กสทช. ไม่มีประสิทธิภาพ

2. ประเด็นการพิจารณาการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษ ผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม โดยการ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม นั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่เป็นเครื่องมือที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคมของทุกประเทศ แต่โดยสภาพของข้อเท็จจริงในการประกอบกิจการ โทรคมนาคมแล้ว การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม โดยการ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม แทบจะไม่เคยถูกนำมาใช้ได้จริงเลย โดยเฉพาะในประเทศที่ไม่มีกรวางหลักเกณฑ์การบังคับใช้เครื่องมือนี้ ซึ่งนั่นก็รวมถึงประเทศไทยด้วย ถึงแม้ว่าในขั้นตอนของการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคม ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544 จะกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมนั้นต้องนำส่งหลักเกณฑ์การเยียวยาผู้ใช้บริการ กรณีที่สิทธิในการใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมนั้น ได้สิ้นสุดลงซึ่งรวมถึงการถูกเพิกถอนใบอนุญาตด้วย แต่ในความเป็นจริง กสทช. ในฐานะผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม หาได้ให้ความสำคัญต่อบทบัญญัติดังกล่าวไม่ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม นำส่งหลักเกณฑ์การเยียวยาดังกล่าว ดังนั้นจึงเกิดความสับสนเสี่ยงกรณีที่ผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่ถูก กสทช. มีคำสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งมีผลให้ต้องยุติการให้บริการ แต่คำสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตหาได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมแต่ฝ่ายเดียวไม่ ยังมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตอีกนั้นก็คือประชาชนผู้ใช้บริการ นี่จึงเป็นสาเหตุให้ผู้เขียนให้ความเห็นว่าการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม โดยการ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เนื่องจากผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมมีประชาชนผู้ใช้บริการเป็นตัวประกัน และถือได้ว่าจำนวนผู้ใช้บริการยังมีจำนวนมากเท่าใดยังส่งผลต่อการพิจารณาตัดสินใจออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรคมนาคมต่อผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมนั้นได้ สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงทั้งต่อ กสทช. ในฐานะหน่วยงานที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการ และผู้ใช้บริการ ผลกระทบในอีกมิติหนึ่งนั่นก็คือเมื่อผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมไม่มีความเกรงกลัวต่อ

การบังคับทางปกครองที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวโดยมากเป็นข้อห้ามที่ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการโดยตรง เช่น ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น และในภาพรวมแล้วด้วยเหตุดังที่กล่าวมานั้นส่งผลกระทบต่อถึงภาพรวมของภาคธุรกิจโทรคมนาคม นั่นก็คือก่อให้เกิดการกีดกันและการผูกขาดทางการค้า เนื่องจากในเชิงธุรกิจ เป้าหมายที่สำคัญนั้นก็คือ ผลกำไรจากการประกอบกิจการทำธุรกิจที่มีคู่แข่งจำนวนมากย่อมหมายถึงต้นทุนที่ใช้ในการแข่งขันจำนวนมากขึ้นด้วยเช่นกัน และในทางการกีดกันถ้าการแข่งขันสูงรายได้ก็จะลดลงเนื่องจากมีการแข่งขันในด้านราคา เพราะฉะนั้นมีช่องทางที่ทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง นั่นก็คือลดจำนวนผู้ประกอบการที่แข่งขันในทางธุรกิจ โดยการกีดกันทางการค้า ผลที่เกิดขึ้นในภาพธุรกิจก็จะทำให้วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง กสทช. นั่นก็คือเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมและเป็นธรรมให้ผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ได้มีโอกาสเข้าไปให้บริการ ย่อมไม่อาจเป็นจริงได้ จะเห็นได้ว่าข้อบกพร่องในการการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยการ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคมเพียงข้อที่ยกขึ้นนี้เพียงข้อเดียวสามารถส่งผลกระทบต่อเป็นการสิ้นสาระเพื่อนวงการโทรคมนาคมได้ทั้งวงการ

3. ประเด็นการใช้การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยทางอื่นๆ เนื่องจากรูปแบบของการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมนั้น ควรบังคับใช้ในลักษณะที่ยืดหยุ่นได้ ไม่ได้มุ่งเน้นการลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมอย่างเคร่งครัดเพียงอย่างเดียว หลักคิดในข้อนี้ก็คือนอกจากการปรับ หรือการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม ที่มีอยู่ใน พระราชบัญญัติการประกอบการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 แล้ว ยังมีการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมอื่นๆอีกหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การประกอบการโทรคมนาคมเป็นเรื่องของการกฎหมายที่ต้องพัฒนาให้เท่าทันต่อเทคโนโลยีที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างก้าวกระโดด ดังนั้นการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ ผู้ประกอบการก็ต้องมีความคล่องตัวในการประกอบการด้วยความแข็งแกร่งของผู้ประกอบการโทรคมนาคมก็หมายถึงคุณภาพของการให้บริการด้วย ดังนั้นการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมโดยไม่ควรเน้นมาตรการที่จะส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องยุติการให้บริการเพียงอย่างเดียวอย่างเช่นการ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการโทรคมนาคม ควรมีการบังคับทางปกครองอื่นที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการโทรคมนาคมหากกระทำฝ่าฝืนกฎหมายในเชิงการประกอบธุรกิจและการแข่งขันด้านการตลาด แต่ไม่ถึงขนาดต้องยุติการให้บริการ

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. กสทช. ควรนำจำนวนของผู้ใช้บริการที่ได้รับความเสียหาย รวมถึงการขนาดธุรกิจของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม มาใช้เป็นฐานในการกำหนดค่าปรับเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน และทำให้การควบคุมและการลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการปรับ นั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้หากมีการกระบวนการกำหนดค่าปรับที่เป็นบรรทัดฐาน สามารถอธิบายที่มาของการกำหนดค่าปรับได้และมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบังคับใช้ถือเป็นการปรามผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่จะกระทำฝ่าฝืนกฎหมายได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ซึ่งรูปแบบของหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา กำหนดค่าปรับนั้นควรออกมาในรูปแบบของ ประกาศ กสทช.

2. กสทช. ควรใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยการออกหลักเกณฑ์ในการที่ใช้บังคับสำหรับกรณีของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมถูกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ว่าก่อนที่จะยุติการให้บริการจะต้องมีการดูแลเยียวยาผู้ใช้บริการที่ยังคงอยู่ในระบบโดยให้ผู้ใช้บริการรู้ว่าตนได้รับผลกระทบจากการถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมให้น้อยที่สุดหรือไม่ได้รับผลกระทบเลย กสทช. ควรกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการดังกล่าว และรูปแบบของหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เป็นประกาศของ กสทช. เมื่อมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่รองรับชัดเจน การบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการ พักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ก็ย่อมสามารถนำมาใช้ให้เกิดผลขึ้นจริงได้ มิได้เป็นเพียงเครื่องมือที่ซำรุคของ กสทช. อีกต่อไป

3. กสทช. ควรนำการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยวิธีอื่น เช่น

ห้ามคิดค่าบริการกับผู้ใช้บริการที่ได้รับผลกระทบทั้งหมดไม่ว่าผู้ใช้บริการนั้นจะได้อธิบายหรือยื่นเรื่องร้องเรียนตามประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ หรือไม่ก็ตาม จนกว่าผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายจะได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวแล้ว หรือ

ห้ามมิให้ขยายจำนวนผู้ใช้บริการ ซึ่งถือเป็นการบังคับทางปกครองที่กระทบต่ออัตราการเติบโตของจำนวนผู้ใช้บริการ โดยจะส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน แต่ทั้งนี้การบังคับทางปกครองดังกล่าว อาจจะนำไปใช้ได้เฉพาะกรณี

ที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่มีผลกระทบต่อผู้ใช้บริการได้เท่านั้น เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่มีส่วนจะไปช่วยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ใช้บริการ

กำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับนำมาใช้กับกรณีที่เหมาะสมได้ หรือเพื่อความคล่องตัว กสทช. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยการระบุ เปิดช่องให้ กสทช. สามารถออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมได้ภายหลังและเพื่อความคล่องตัวหากภายหลังปรากฏว่ามีการบังคับทางปกครองในการควบคุมและลงโทษผู้ประกอบการโทรคมนาคมอื่นที่เหมาะสมเพิ่มเติม