บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. สุภิญญา กลางณรงค์ **โทร** ๑๑๒, ๑๑๓

ที่ สทช. ๑๐๐๓.๙/๕๗ **วันที่** ๗ มีนาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นและมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ ในวาระที่ ๕.๑๐ และ วาระที่ ๕.๑๑

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๒/๒๕๕๖ เมื่อวันพุธที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ดิฉันได้ลงมติและมีความเห็นแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมากในสองวาระ ได้แก่ วาระที่ ๕.๑๐ และ วาระที่ ๕.๑๑ จึงขอเปิดเผยความเห็นของดิฉันเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช.ครั้งดังกล่าว ดังนี้

๑. วาระที่ ๕.๑๐ การพิจารณาปรับปรุงร่างประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การแบ่งเวลาให้ผู้อื่นดำเนินรายการ ภายหลังการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

"ดิฉันสงวนความเห็นร่างประกาศดังกล่าวในชั้นประชุม กสท. ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ กล่าวคือ แม้จะเห็นด้วยในหลักการเรื่องการส่งเสริมผู้ประกอบการรายเล็กในการเช่าเวลา แต่เนื่องจากการกำหนดสัดส่วนร้อยละ ๔๐ เป็นสัดส่วนที่สูงโดยไม่มีกติกาที่เป็นหลักประกันว่า ผู้รับใบอนุญาตอาจเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมาเช่าเวลาในช่วงที่มีผู้ชมมากที่สุด (Prime time) ตามสัดส่วนที่กำหนด ดังนั้นประกาศฉบับนี้จึงอาจเปิดช่องให้มีการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ที่ต้องการสนับสนุนให้ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการด้วยตนเอง ไม่ใช่เป็นการเปิดให้ผู้รับอนุญาตจัดให้มีการรับเหมาช่วงให้ผู้อื่นดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา"

๒. วาระที่ ๕.๑๑ ร่างประกาศ กสทช.เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สำหรับการประกอบกิจการทางธุรกิจ พ.ศ.....

"ดิฉันสงวนความเห็นร่างประกาศนี้ในชั้นประชุม กสท. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ กล่าวคือ มีความเห็นต่างทั้งในหลักการและรายละเอียดของร่างประกาศฯ โดยในทางหลักการ หมวด ๓ ว่าด้วย กฎการประมูลของร่างประกาศดังกล่าวมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เนื่องจากระบุว่า "...ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด" ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของกฎการประมูล อาทิ ราคาตั้งต้น หรือ กฎการประมูลพื้นฐาน ควรทำให้เกิดความชัดเจนตั้งแต่ในชั้นของ***ประกาศ กสทช.*** มิใช่กำหนดในชั้น***ประกาศสำนักงาน กสทช.*** ซึ่งมีนัยยะของแนวทางปฏิบัติภายในตามที่สำนักงานฯ ได้เสนอแนวทางไว้ การกำหนดอย่างคลุมเครือตามที่ปรากฏในร่างประกาศดังกล่าวก่อให้เกิดภาวะความไม่มั่นใจให้แก่ภาคเอกชนที่สนใจเข้าร่วมประมูล และสร้างความกังขาจากสาธารณชนต่อการใช้ดุลยพินิจ

/ของคณะ...

ของคณะกรรมการ นอกจากนี้ในรายละเอียดของร่างประกาศในข้อ ๔ ว่าด้วย “คณะกรรมการ” ดิฉันเห็นว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการ กสทช. มิใช่เป็นอำนาจของคณะกรรมการชุดเล็กแต่ละชุด เว้นแต่ในกรณีที่มีการได้รับอำนาจจากคณะกรรมการ กสทช.เท่านั้น อีกทั้งร่างประกาศฉบับนี้ยังขาดการกำหนดระยะเวลาของการประกาศล่วงหน้าก่อนการประมูล ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการส่งเสริมการแข่งขันในการเตรียมตัวของผู้ประกอบการโดยเฉพาะขนาดกลางและขนาดเล็กที่สนใจในการเข้าร่วมการประมูล ในส่วนการพิจารณาผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตลอดจนกฎกติกาในการประมูลเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมุมมองทางเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมาก ดิฉันจึงเห็นว่าคณะอนุกรรมการชุดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเศรษฐศาสตร์ควรมีส่วนสำคัญในการร่วมกลั่นกรองแนวทางของการจัดทำร่างประกาศดังกล่าว นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็นทั่วไปเท่านั้น”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้นำมติและความเห็นเพิ่มเติมของดิฉันบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. และเผยแพร่ต่อสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)
กสทช.

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. สุภิญญา กลางณรงค์ **โทร** ๑๑๒, ๑๑๓

ที่ สทช. ๑๐๐๓.๙/๑๕๐ **วันที่** ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นและมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ ในวาระที่ ๕.๕ และ วาระที่ ๖.๑

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ เมื่อวันพุธที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ดิฉันได้ลงมติ และ มีความเห็นแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมากในสองวาระ ได้แก่ วาระที่ ๕.๕ และ วาระที่ ๖.๑ จึงขอเปิดเผยความเห็นของดิฉันเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งดังกล่าว ดังนี้

วาระที่ ๕.๕ ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ พ.ศ....

"ดิฉันได้เคยแสดงความเห็นในการพิจารณาร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอลในการประชุม กสท. หลายประเด็น ได้แก่ ๑) เรื่องการวางหลักประกันเป็นเงินสดหรือเช็คธนาคาร ซึ่งเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายเล็ก กติกาดังกล่าวจึงเป็นการไม่ส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อยและไม่ส่งเสริมการแข่งขัน ๒) การปรับโครงสร้างจำนวนช่องรายการใหม่ ดิฉันได้เคยเสนอความเห็นว่า ให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการแข่งขันฯ ว่าควรกำหนดจำนวนเพดานช่องจำนวน ๒ หรือ ๓ ช่อง จึงจะป้องกันการครอบงำสื่อและเปิดโอกาสให้รายเล็กเข้ามาแข่งขัน ๓) เรื่องขั้นตอนและวิธีการประมูล ดิฉันเสนอให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อยนอกเหนือจากการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อพิจารณาถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของวิธีการเคาะประมูล ว่า วิธีการใดที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้แข่งขันทุกกลุ่ม ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลที่ชัดเจนครบถ้วนในเรื่องการคัดเลือกโครงข่ายโทรทัศน์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการเข้าร่วมประมูลของผู้ประกอบการ สำหรับในเรื่องการประเมินมูลค่าคลื่นนั้น ดิฉันเห็นว่า สำนักงาน กสทช. ควรที่จะนำเสนอรายงานฉบับเต็มเรื่องการศึกษาการประเมินมูลค่าคลื่น เพื่อให้กรรมการทุกท่านได้ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาร่างประกาศฉบับนี้

นอกจากนี้ดิฉันเห็นว่า กระบวนการในการออกประกาศ ยังมีความไม่ชัดเจนว่าแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมายควรเป็นอย่างไร กล่าวคือ นิยาม คณะกรรมการ ในร่างประกาศนี้ หมายถึง กสท. ซึ่ง ที่ประชุม กสทช. เคยมีการถกเถียงในประเด็นนี้หลายครั้ง และ กสทช.ประวิทย์ฯ ได้มีบันทึกความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามในร่างประกาศ โดยเสนอว่า อำนาจในการลงนามร่างประกาศเป็นอำนาจสำคัญและเป็นอำนาจที่เฉพาะของประมุขในองค์กร คือ ประธาน กสทช. อันสงวนไว้สำหรับปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งตามหลักการมอบอำนาจหน้าที่ต้อง

/พิจารณาใน ...

พิจารณาในลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายและความสำคัญของเรื่องนั้น ดังนั้น หากไม่มีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบข้อกฎหมายในประเด็นนี้ให้กระจ่างชัด ก็ควรที่จะพิจารณาให้ประธาน กสทช. เป็นผู้ลงนามในประกาศต่างๆ เท่านั้น

ด้วยเหตุข้างต้นทั้งในส่วนของเนื้อหาและอำนาจลงนามในร่างประกาศที่นำเสนอในการประชุมครั้งนี้ยังไม่มีการแก้ไขและไม่มีการนำเสนอข้อมูลเพียงพอ ดิฉันจึงยังไม่สามารถเห็นชอบในการพิจารณาร่างประกาศที่นำเสนอในคราวนี้ จนกว่าสำนักงานจะดำเนินการและนำเสนอข้อมูลครบถ้วนเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจโดยรอบคอบของกรรมการ กสทช. อีกครั้ง

วาระที่ ๖.๑ ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การแพร่เสียงแพร่ภาพรายการที่สำคัญ พ.ศ... ฉบับปรับปรุงแก้ไขหลังรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

"ด้วยดิฉันได้เคยมีความเห็นในการพิจารณาร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การแพร่เสียงแพร่ภาพรายการที่สำคัญ พ.ศ.... ในชั้นการประชุม กสท. ไว้แล้วว่า สนับสนุนร่างประกาศฉบับนี้ โดยเห็นด้วยกับที่ประชุมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ในประเด็นการเพิ่มเติมรายการภาคผนวกแนบท้ายประกาศที่ระบุให้มีรายการฟุตบอลพรีเมียร์ลีก และฟุตบอลดิวิชั่น ๑ เนื่องจากเป็นกีฬาที่ได้รับความนิยมจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับการที่รัฐสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันกีฬาดังกล่าว ดังนั้นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศควรได้รับการคุ้มครองให้สามารถเข้าถึงรายการดังกล่าวได้อย่างแพร่หลายโดยไม่ถูกจำกัดช่องทางการรับชม แต่เนื่องจากภาคผนวกของร่างประกาศที่เสนอในคราวนี้ตัดรายการกีฬาที่ระบุให้มีเพิ่มเติมจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้เพียงพอ ดิฉันจึงไม่สามารถให้ความเห็นชอบต่อร่าง ประกาศทั้งฉบับตามที่นำเสนอได้"

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้นำมติและความเห็นเพิ่มเติมของดิฉันบันทึกในรายงานการประชุม กสทช.และเผยแพร่ต่อสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)
กสทช.

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. สุภิญญา กลางณรงค์ **โทร** ๑๑๒, ๑๑๓

ที่ สทช ๑๐๐๓.๙/ ๒๐๗ **วันที่** ๗ สิงหาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นและมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๖

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๗/๒๕๕๖ เมื่อวันพุธที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และดิฉันได้ลงมติหรือมีความเห็นแตกต่างจากที่ประชุมเสียงข้างมากในหลายวาระ จึงขอเปิดเผยความเห็นของดิฉันเพื่อบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งดังกล่าว ดังนี้

๑. วาระที่ ๕.๕ เรื่องพิจารณาความจำเป็นการใช้คลื่นความถี่และกำหนดระยะเวลาการถือครองคลื่นความถี่ของกิจการโทรทัศน์

"ดิฉันยืนยันความเห็นที่เคยสงวนไว้ในการประชุม กสท. ครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ เนื่องจากเห็นว่า การพิจารณาความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่และการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้รับจัดสรรคลื่นความถี่ หรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่ ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่รายเดิมทั้งสี่ราย ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการบริการโครงข่ายโทรทัศน์ ประเภทที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ประกอบการฯ แจ้งความประสงค์จะคืนคลื่นความถี่ที่ถือครองอยู่ภายใน ๕ ปี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำคลื่นความถี่ดังกล่าวไปจัดสรรใหม่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และถือเป็นเงื่อนไขแนบท้ายการให้อนุญาตที่มีความสำคัญตามมติที่ประชุม

แต่อย่างไรก็ตาม ดิฉันยังยืนยันว่าการพิจารณาความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ต่อไปอีก ๕ ปี นั้น กองทัพบกในฐานะผู้ประกอบกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง ๕, บริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ประกอบกิจการสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ ช่อง ๙, กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะผู้ประกอบกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑ และองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ในฐานะผู้ประกอบกิจการสถานีโทรทัศน์ ช่องไทยพีบีเอส ต้องปรับปรุงการประกอบกิจการให้สอดคล้องกับประเภทการประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในทันทีที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการบริการโครงข่ายโทรทัศน์ตามเงื่อนไข

/โดยเฉพาะใน ...

โดยเฉพาะในกรณีที่ กสท. มีมติให้กองทัพบกและกรมประชาสัมพันธ์ต้องนำเสนอ แผนการปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกอบกิจการโทรทัศน์จากรูปแบบเดิมไปสู่การประกอบกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะในประเภทที่สองและประเภทที่สามตามลำดับ เพื่อให้ กสท. พิจารณาภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่ วันที่มีมติ โดยแผนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดของการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตนั้น

ดิฉันเห็นว่าในกรณีนี้ในฐานะขององค์กรกำกับดูแลต้องคำนึงถึงหลักในการพิจารณาอนุญาตให้สอดคล้องกับที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ การพิจารณาอนุญาตให้มีการประกอบกิจการโทรทัศน์ภายหลังที่มีการคืนคลื่นความถี่และนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงการใช้คลื่นความถี่ ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต้องเป็นการเริ่มต้นพิจารณาอนุญาตบนสัดส่วนการใช้คลื่นความถี่ใหม่ มิใช่เป็นการอนุญาตสืบเนื่องบนฐานของสิทธิในการถือครองคลื่นความถี่เดิม

การตัดสินใจกำหนดนโยบายและมีมติในลักษณะดังกล่าวจะกระทบโดยตรง ทั้งต่อภาพรวมการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ในสัดส่วนที่สมดุลระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑ ตลอดจนความครบถ้วนของวัตถุประสงค์หลักในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรทัศน์ บริการสาธารณะ ทั้งสามประเภท ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ และไม่สะท้อนหลักประกันใดๆ ให้กับสาธารณะ ในอันที่จะแสดงให้เห็นภาพความสำเร็จภายหลังการให้อนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบใหม่ รวมถึงประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและแตกต่างจากระบบเดิมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจาก กสท. ยังไม่มีมติใดๆ ในการสร้างเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การพิจารณาความเหมาะสม (Beauty contest) ไว้อย่างชัดเจน ตามที่ดิฉันได้ลงมติและสงวนความเห็นไว้ในการประชุม กสท. ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๖ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖ ในวาระเรื่อง แนวทางการอนุญาตให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิตอล ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ตามกฎหมายมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างผู้ประกอบกิจการในแต่ละประเภท ตามเจตนารมณ์กฎหมาย จึงสามารถอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๘๓ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่บัญญัติให้ “กสทช. กำกับดูแลให้ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่นั้นปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น และตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด ทั้งนี้ จนกว่าจะถึงกำหนดที่ต้องคืนคลื่นความถี่” และ มาตรา ๔๔ ซึ่งบัญญัติให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ฯ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ โดยให้อำนาจ กสทช. สั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ในกรณีนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมิให้อำนาจ

/ในการกำ ...

ในการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตกับผู้ประกอบการรายเดิมตามมาตรา ๘๓ และประการสำคัญการดำเนินการตามนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและผู้บริโภคทั้งในระหว่างระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนผ่านการรับส่งสัญญาณเป็นระบบดิจิตอลและภายหลังจากนั้น ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป และขออนุญาตใช้คลื่นความถี่ตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเป็นขั้นตอนกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการประกอบกิจการภายใต้ระยะเวลาดังกล่าวแล้ว”

๒. วาระที่ ๕.๖ เรื่อง สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะและแนวทางดำเนินการต่อร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิตอล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ พ.ศ. ...

“๑.การเปิดเผยรายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาการประเมินมูลค่าคลื่น เนื่องจากรายงานฉบับดังกล่าวเป็นงานศึกษาเพียงชิ้นเดียวที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาการกำหนดราคาตั้งต้นในการประมูลคลื่นทีวีดิจิตอล ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ในการเปิดเผยข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือ วิธีการอื่นที่เห็นสมควรตามมาตรา ๕๙(๕) ของ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้นการเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะจึงควรดำเนินการก่อนการจัดการประมูลทีวีดิจิตอลเพื่อความโปร่งใสและเป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย

๒. เนื่องจากใน (ร่าง) ประกาศ กสทช. ดังกล่าวฯ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญในส่วนภาคผนวก ข หมวดหมู่ข่าวสารและสาระ จากเดิมที่กำหนดรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าเป็นการนำเสนอรายการข่าวสารสาระต้องมีการกระจายเวลาที่เหมาะสมโดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ผู้ชมส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ดิฉันมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเนื้อหาดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อราคาขั้นต่ำและราคาเริ่มต้นการประมูล อันอาจมีผลให้เอื้อต่อผู้ประกอบการบางกลุ่ม ดังนั้นการปรับปรุงสัดส่วนเนื้อหารายการในช่องรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระจำเป็นต้องได้รับการยืนยันจากคณะผู้ศึกษาประเมินมูลค่าคลื่นว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีนัยยะสำคัญหรือไม่อย่างไรต่อราคาขั้นต่ำและราคาเริ่มต้น รวมทั้งราคาสุดท้ายในการประมูลช่องหมวดหมู่ข่าวสารและสาระ

๓. การปรับสัดส่วนเนื้อหารายการในช่องหมวดหมู่ข่าวสารและสาระเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ดิฉันมีความเห็นว่าเป็นประเด็นที่กระทบในเชิงนโยบายสาธารณะต่อสิทธิผู้บริโภคที่จะได้รับชมช่องรายการข่าวสารและสาระ เนื่องจากมติ ที่ประชุม กสท. ครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๖ เรื่องนิยามประเภทช่องรายการ ได้กำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการนิยามช่องรายการ และที่ประชุม กสท. เคยมีมติเรื่องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างจำนวนช่องรายการใหม่ ในการประชุม กสท. ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ครั้งนั้น สำนักงานเสนอปรับโครงสร้างจำนวนช่องรายการใหม่โดยเพิ่มจำนวนช่องข่าวสารและสาระตามปริมาณความต้องการของตลาดโดยปรับลดจำนวนช่องหมวดหมู่เด็ก เยาวชน และครอบครัว เหลือสามช่อง และเพิ่มจำนวนช่องหมวดหมู่ข่าวสารและสาระเป็นเจ็ดช่อง

/โดยเป้าหมาย ...

โดยเป้าหมายของการปรับเพิ่มจำนวนช่องหมวดหมู่ข่าวสารและสาระเพื่อให้สาธารณะมีทางเลือกในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มากขึ้นกว่าช่องหมวดหมู่ทั่วไปซึ่งมีเนื้อหาที่เน้นวาไรตี้และบันเทิง ประเด็นนี้สอดคล้องกับที่ดิฉันได้สงวนความเห็นในเรื่องการจำกัดเพดานช่องในการประมูลไม่เกินสองช่องรายการต่อผู้ขอรับใบอนุญาตแต่ละราย ดังนั้นหากยิ่งไม่มีความแตกต่างของสัดส่วนเนื้อหารายการระหว่างช่องหมวดหมู่ข่าวและสาระกับช่องหมวดหมู่ทั่วไป จึงควรที่จะจำกัดเพดานช่องในการประมูลไว้เพียงสองช่อง เท่านั้น หากกติกาเปิดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถประมูลได้สามช่องรายการโดยกำหนดสัดส่วนเนื้อหารายการที่ใกล้เคียงกันเช่นนี้ อาจเป็นผลให้มีผู้ประกอบการรายเดียวกันประมูลช่องหมวดหมู่ข่าวสารและสาระพร้อมกันกับช่องหมวดหมู่ทั่วไปแบบคมชัดปกติ การกระทำดังกล่าวนั้นอาจส่งผลต่อการครอบงำหรือการหลอมรวมกิจการของผู้ชนะการประมูลในภายหลัง ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

๔. เรื่องการเลือกใช้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ ในข้อ ๙.๓.๑ (๓) ที่กำหนดให้ผู้ชนะการประมูลที่มีราคาสูงสุดเรียงตามลำดับของทุกหมวดหมู่ร่วมกันนั้น กติกาดังกล่าวมีนัยยะในการสนับสนุนช่องรายการบางประเภทที่มีราคาเริ่มต้นการประมูลสูงและอาจส่งผลกระทบในด้านคุณภาพและต้นทุนในการเลือกใช้บริการโครงข่ายต่อหมวดที่มีราคาตั้งต้นน้อย เช่น หมวดหมู่เด็ก เยาวชนและครอบครัว เป็นต้น

๕. นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการประมูล ในข้อ ๙.๓.๔ ที่กำหนดให้ผู้เข้าร่วมประมูลจะต้องเสนอราคาครั้งแรกภายในห้านาทีแรกของเวลาการประมูล มิฉะนั้นจะถือว่าไม่มีเจตนาเข้าร่วมการประมูลโดยจะถูกตัดสิทธิและริบหลักประกันนั้น ดิฉันเห็นว่าควรมีการพิจารณาในประเด็นนี้ให้ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนในการแจ้งให้ผู้เข้าร่วมการประมูลทราบก่อนการตัดสิทธิและควรต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการริบหลักประกันดังกล่าว เช่นเดียวกับในข้อ ๙.๓.๖ เรื่องการขยายเวลาการประมูลครั้งละห้านาทีในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมการประมูลเสนอราคาเท่ากันจนทำให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเป็นผู้ชนะการประมูลเกินกว่าจำนวนใบอนุญาตในแต่ละหมวดหมู่ ดิฉันเห็นว่าประเด็นนี้ในร่างประกาศไม่ชัดเจ้งเนื่องจากระบุเพียงว่าเป็น “ผู้เข้าร่วมประมูล” ทั้งที่โดยเจตนาของการขยายเวลาออกไปอีกครั้งละห้านาที เพื่อให้ผู้เสนอราคาสูงสุดที่เสนอราคาเท่ากันได้รับสิทธิในการเสนอราคาเพิ่มในช่วงต่อเวลา โดยไม่รวมถึงผู้เข้าร่วมที่ไม่ใช่ผู้เสนอราคาสูงสุดซึ่งหมดสิทธิตามระยะเวลา ๖๐ นาทีของการประมูล

๖. ดิฉันยืนยันความเห็นในเรื่องการวางหลักประกันการประมูลเป็นเงินสดหรือเช็คธนาคารตามที่ได้เคยสงวนความเห็นไว้ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ ว่า กติกาดังกล่าวเป็นการไม่ส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อยและไม่ส่งเสริมการแข่งขันซึ่งในประเด็นนี้ได้เคยมีการท้วงติงจากประธานคณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ว่าควรมีการพิจารณาอย่างถ้วนถี่ว่าเป็นการเอื้อต่อผู้ประกอบการรายใหญ่เท่านั้นหรือไม่

๗. นอกจากนี้ดิฉันเห็นว่า กระบวนการในการออกประกาศ ยังมีความไม่ชัดเจนว่าแนวทางที่ชอบด้วยกฎหมายควรเป็นอย่างไร กล่าวคือ นิยาม คณะกรรมการ ใน (ร่าง) ประกาศนี้ หมายถึง กสท. ซึ่งที่ประชุม กสทช. เคยมีการถกเถียงในประเด็นนี้หลายครั้ง แต่ยังไม่มีข้อยุติ ดังนั้น หากไม่มีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบข้อกฎหมายในประเด็นนี้ให้กระจ่างชัด ก็ควรที่จะพิจารณาให้ประธาน กสทช. เป็นผู้ลงนามในประกาศต่าง ๆ เท่านั้น”

/๓. วาระ ...

๓. วาระที่ ๕.๗ เรื่อง ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ..... เพื่อออกรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

"ดิฉันยืนยันความเห็นที่เคยสงวนไว้ในการประชุม กสท. ครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๖ เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เนื่องจากเห็นว่า ร่างประกาศฉบับนี้มีความคลุมเครือระหว่างการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่เป็นการกระทำผิดกฎหมายตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ กับการกระทำผิดจรรยาบรรณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น และขอเสนอให้สำนักงานฯ จัดรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพสื่อ และภาควิชาการด้านสื่อสารมวลชนว่า สาระในส่วนใดของร่างประกาศที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๓๗ โดยตรง และสาระในส่วนใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ในส่วนเนื้อหาของร่างประกาศ ดิฉันเห็นว่า ต้องแสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญที่กฎหมายเจตนาห้ามมิให้นำมาออกอากาศตามมาตรา ๓๗ อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ขณะเดียวกันกติกาต่าง ๆ ต้องไม่สร้างความคลุมเครือจนนำไปสู่การปิดกั้นตนเองในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการในการออกอากาศรายการตามหมวดที่สองนั้น จำเป็นต้องแยกสาระซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของกลไกกำกับกันเองในองค์กรวิชาชีพออกมาจากหลักเกณฑ์การกำกับด้านเนื้อหาตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนได้ทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ส่วนกรณีการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลนั้น ควรกำหนดหลักประกันให้การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารในการจัดหรือผลิตรายการ ครอบคลุมถึงบุคคลที่เป็นผู้เยาว์ ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ หรือผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือสติปัญญา หรือเป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการจัดทำหลักเกณฑ์กติกาขององค์กรกำกับที่อาจเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนสิทธิของบุคคล จึงต้องอยู่ในจุดที่เป็นการสมดุลระหว่างอำนาจของ กสทช. กับแนวคิดการกำกับดูแลกันเองและความรับผิดชอบต่อการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพสื่อสารมวลชนอย่างชัดเจน"

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้นำมติและความเห็นเพิ่มเติมของดิฉันบันทึกในรายงานการประชุม กสท. และเผยแพร่ต่อสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)

กสทช.