

สำเนาฉบับ

สำนักงาน กสทช.
๘๗ ถนนพหลโยธิน ซอย ๘
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

เรียน ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ ได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสาร รวม ๗ ฉบับ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

ในการนี้ดิฉันเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมเสนอแนะความคิดเห็นในขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนกระบวนการที่เปิดกว้างและสร้างการยอมรับจากสาธารณะ จึงประสงค์เสนอความเห็นต่อการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มาในครั้งนี้ (เอกสารแนบ) และหวังอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของท่าน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา จักเป็นพระคุณยิ่ง

(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)

กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

โทร. ๐๒ ๒๗๑ ๗๖๐๐ # ๕๐๖๑

๐๘ ๑๘๕๔ ๑๑๗๒

สุภาวดี
๑๙ มี.ค. ๕๘
๑๓, ๖๕๖.

ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่..) พ.ศ. ...

๑. ความเป็นอิสระของ กสทช.

กสทช.คือองค์กรที่มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลการประกอบกิจการและเจตนาธรรมณ์ในการจัดตั้งองค์กรประการหนึ่ง คือการทำหน้าที่เรียกคืนคลื่นความถี่ที่หน่วยงานภาครัฐถือครองเพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้กับภาคส่วนต่างๆ อย่างเป็นธรรมในระบบใหม่โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่มีต่อสาธารณะ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ กสทช. เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ เมื่อพิจารณาจากแนวทางการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายในปัจจุบันจึงมีประเด็นที่แย้งหรือขัดต่อเจตนาธรรมณ์ข้างต้น ดังนี้

ก. การกำหนดให้ กสทช. ต้องดำเนินการในลักษณะที่อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมที่มีองค์ประกอบกรรมการส่วนใหญ่มาจากรัฐมนตรีประจำกระทรวง เป็นแนวทางที่จะทำให้ภาคการเมืองเข้ากำกับทิศทางและการดำเนินงานของ กสทช. โดยตรง และเอื้อให้มีการแทรกแซงการทำหน้าที่ของ กสทช. ได้โดยง่าย

ข. ประกอบกับกรณีที่กำหนดให้ กสทช. ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และให้อำนาจคณะกรรมการดิจิทัลฯ เป็นผู้ชี้ขาดว่าการดำเนินการของ กสทช.สอดคล้องกับนโยบายและแผนดังกล่าวหรือไม่ จึงยังเป็นช่องทางที่จะทำให้ กสทช.ถูกควบคุมการดำเนินงานโดยใกล้ชิด ซึ่งต่างจากการกำหนดเป้าประสงค์ในระดับนโยบายที่ชัดเจนและให้ กสทช.เป็นหน่วยปฏิบัติ เช่นเดียวกับที่กำหนดให้ กสทช.ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๒. การจัดสรรคลื่นความถี่

แนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมได้กำหนดกรอบการให้อนุญาตไว้ในแต่ละประเภทประเภทกิจการ โดยกำหนดหลักประกันให้ประชาชนได้เข้าถึงและใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ส่วนประเภทบริการสาธารณะและประเภททางธุรกิจนั้นมิได้กำหนดสัดส่วนในแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การจัดสรรและอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในส่วนดังกล่าวมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ นอกจากนี้การให้อนุญาตยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในหลายด้าน ทั้งความพร้อมประกอบกิจการของหน่วยงาน การใช้คลื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในแต่ละภาคส่วน

ก. ดังนั้นกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดหลักประกันเพิ่มเติมว่าต้องจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่บริการสาธารณะอย่างเพียงพอ ซึ่งไม่ปรากฏขอบเขตที่ชัดเจนทั้งยังขึ้นอยู่กับความประสงค์ของหน่วยงานภาครัฐ

แต่ละแห่ง ซึ่งจะกระทบต่อการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับประเภทการประกอบกิจการอื่น และอยู่ในสภาพที่จะจัดสรรคลื่นให้กับภาคส่วนอื่นๆ ได้ใช้คลื่นความถี่อย่างเป็นธรรมได้ยาก ประการสำคัญกรณีนี้จะเป็นการทำลายเจตนารมณ์ที่ต้องการปฏิรูปการถือครองคลื่นความถี่ เนื่องจากเป็นทิศทางที่กลับไปสู่สภาพการถือครองคลื่นความถี่โดยหน่วยงานภาครัฐเช่นเดิม ทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กสทช. เพื่อให้มีการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้กรณีการให้อนุญาตหน่วยงานภาครัฐใช้คลื่นความถี่ประกอบกิจการประเภทบริการสาธารณะ ปัจจุบันยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับความเหมาะสมอีกมาก อาทิเช่น ขอบเขตในการอนุญาตให้หน่วยงานรัฐประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์เพื่อให้บริการสาธารณะเนื่องจากหน่วยงานรัฐต้องใช้งบประมาณแผ่นดินและภาษีประชาชนในการเข้ามาประกอบกิจการ กรณีที่กำหนดให้หน่วยงานรัฐประกอบกิจการโดยหารายได้จากการโฆษณาได้จะมีขอบเขตอย่างไรเพื่อมิให้เป็นกรณี里去แข่งขันกับภาคธุรกิจ รวมทั้งกรณีที่มีหน่วยงานรัฐจำนวนมากประสงค์ใช้คลื่นความถี่ฯ แม้มีการปรับปรุงคลื่นความถี่แล้ว แต่จะเพียงพอหรือไม่ที่จะนำไปจัดสรรให้กับการประกอบกิจการในประเภทบริการชุมชน หรือประเภททางธุรกิจ

ข. กรณีร่างกฎหมายกำหนดให้ต้องใช้เงินของรัฐชดเชยหรือเยียวยาในกรณีที่ต้องนำคลื่นความถี่กลับมาจัดสรรใหม่ เป็นกรณีที่เกิดไปจากหลักการและข้อเท็จจริงเดิม เนื่องจากการได้รับอนุญาตหรือการจัดสรรให้หน่วยงานรัฐแรกเริ่มนั้นเป็นไปเพื่อประกอบกิจการตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือนโยบายรัฐในขณะนั้น จึงมิได้มีลักษณะที่ถือได้ว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพย์สินของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้งประจักษ์ต่อสาธารณะว่าหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ถือครองคลื่นความถี่โดยนำไปให้เอกชนสัมปทานหรือประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์มาโดยตลอด อีกทั้งการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อนำมาจัดสรรใหม่ตามแผนแม่บทบริหารคลื่นความถี่ได้กำหนดกรอบเวลาในการปรับตัวไว้อย่างเพียงพอแล้ว นอกจากนี้หน่วยงานรัฐที่ถือครองคลื่นความถี่อยู่ต่างรับรู้แนวทางการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อนำมาจัดสรรใหม่นับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลบังคับใช้ หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่จึงมีโอกาสถือครองคลื่นและประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ตลอดระยะเวลาที่ล่วงเลยมากกว่า ๑๕ ปี จึงไม่มีเหตุผลหรือความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง ที่จะต้องนำเงินของรัฐไปจ่ายเป็นค่าชดเชยให้กับหน่วยงานของรัฐเอง

๓. การจัดส่งเงินค่าประมูลเข้ากองทุนพัฒนาดิจิทัลฯ

การกำหนดให้ กสทช. ต้องจัดส่งเงินค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่จากการประมูลให้กับกองทุนพัฒนาดิจิทัลฯ ก่อนนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เป็นแนวทางที่ขัดกับหลักการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากเป็นเงินที่ได้รับจากการประมูลคลื่นความถี่เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการจัดประมูลและภาระอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินอยู่แล้ว หากกองทุนพัฒนาดิจิทัลฯ ประสงค์จะใช้จ่ายเงินตามนโยบายของหน่วยงานย่อมควรต้องดำเนินการตามขั้นตอนงบประมาณ

๔. กองทุน กสทช.

กรณีที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดความจำเป็นของเงินรายได้ในกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ กองทุน กสทช. รวมทั้งสามารถขอให้นำส่วนที่เกินจำเป็นส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินด้วยนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดในประเด็นนี้ เนื่องจากเงินรายได้ที่ กสทช. ได้รับจากการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ได้จากการคืนคลื่นความถี่นั้น รายได้ที่จะเกิดขึ้นและอาจมีจำนวนมากย่อมมาจากการประมูลในประเภททางธุรกิจ และภายใต้ประกาศ คสช.ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ ตลอดจนร่างกฎหมายที่มีการปรับปรุงนี้ที่กำหนดให้ กสทช. ต้องนำเงินรายได้จากการประมูลดังกล่าวมาส่งเป็นรายได้แผ่นดินอยู่แล้ว อนึ่งรายได้ในกรณีดังกล่าวหากมาจากค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้กับประเภทบริการสาธารณะหรือประเภทบริการชุมชน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้นจะมีสัดส่วนไม่มากหรือสูงเทียบเท่ากับค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในประเภททางธุรกิจที่ได้รับจากวิธีการประมูล

.....