

รัฐธรรมนูญ และ พรบ. กสทช. :
อนาคต กสทช. กับกิจการสื่อสารไทย

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง



NBTC
POLICY WATCH

โครงการนำเสนอ

- รัฐธรรมนูญฉบับมีชัย: การครอบงำกิจการสื่อของรัฐ?
- ร่าง พรบ. กสทช. พ.ศ. : การครอบงำกิจการสื่อของรัฐ?
 - คุณสมบัติและการคัดเลือก กสทช.
 - การปรับเปลี่ยนอำนาจ กสทช. ตามคณะกรรมการดิจิทัลฯ
 - อำนาจในการบริหารและจัดสรรคลื่นความถี่
 - กองทุนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

รัฐธรรมนูญฉบับมีชัย: การครอบงำกิจการสื่อของรัฐ?

รัฐธรรมนูญฉบับมีชัย

มาตรา 56 รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรของดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่หรือสิทธิในวงโคจรตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในการนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชนชน และป้องกันมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ ปี 2550

มาตรา 47 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม **รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ**

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเอง หรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

รัฐธรรมนูญ 50 >> “มีชัย”

- สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย >> หน้าที่ของรัฐ
- “ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” >> “สมบัติของชาติ”
(ทรัพยากรของรัฐ >> ทรัพยากรของชาติ)
- “ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ ...และกำกับการประกอบกิจการฯ” >> “ให้มืองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่”
- “ต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ” >> “การให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์ด้วย”
- รัฐต้องรักษาไว้ซึ่ง “สิทธิในการเข้าใช้วงโคจรของดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ”
- เพิ่มเติม “กำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ”
- ตัด “การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

ร่าง พรบ. กสทช. : การครอบงำกิจการสื่อโดยรัฐ?

คุณสมบัติและการคัดเลือก กสทช.

- **ร่างมาตรา 4** แกไขคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการสรรหาและแต่งตั้งเป็น กสทช. ใน 2 ประเด็นหลัก คือ **1)** มีการปรับอายุของผู้สมัครจากไม่ต่ำกว่า **35** ปี แต่ไม่เกิน **70** ปี เป็นไม่ต่ำกว่า **45** ปี แต่ไม่เกิน **65** ปี และ **2)** กำหนดประสบการณ์ของผู้ที่จะเข้ารับ การสรรหาว่า
 - จะต้องเคยเป็นข้าราชการพลเรือน พนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ดำรง ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลหรือรัฐวิสาหกิจ
 - หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปหรือเป็นหรือ**เคยเป็น** **นายทหารหรือนายตำรวจที่มียศตั้งแต่พลโท พลอากาศโท พลเรือโท หรือพลตำรวจโทขึ้นไป**
 - หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองกรรมการ ผู้จัดการใหญ่ในบริษัทมหาชนจำกัดที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันล้านบาท
 - หรือมีประสบการณ์ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

จำนวน คุณสมบัติ และการคัดเลือก กสทช.

- ร่างมาตรา 6 ปรับเปลี่ยนจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเป็น 7 คน ประกอบด้วย 1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 2) ประธานศาลฎีกา 3) ประธานศาลปกครองสูงสุด 4) ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 5) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 6) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และ 7) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงปรับเปลี่ยนหน่วยธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

พ.ร.บ. กสทช. ฉบับปี 2553

- ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- ปลัดกระทรวงกลาโหม
- ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ
- นายกสภาวิศวกร
- ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย
- นายกสมาคมวิชาการนิเทศศาสตร์และการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
- นายกสมำพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
- ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน
- ประธานกรรมการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย
- ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
- ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ
- ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค

ร่าง พ.ร.บ. กสทช. ฉบับแก้ไข

- ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- ประธานศาลฎีกา
- ประธานศาลปกครองสูงสุด
- ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน
- ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

การปรับเปลี่ยนอำนาจ กสทช. ตามคณะกรรมการดิจิทัลฯ

- **ร่างมาตรา 13** กำหนดให้แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตาราง กำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุและแผนเลข หมายโทรคมนาคม **ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วย การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม**

การปรับเปลี่ยนอำนาจ กสทช. ตามคณะกรรมการดิจิทัลฯ

- ร่างมาตรา 19 ให้อำนาจกับคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าการดำเนินการของ กสทช. สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ แม้ในการวินิจฉัยชี้ขาดจะมีการตั้งคณะกรรมการจากทั้งคณะกรรมการดิจิทัล กสทช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการดิจิทัลฯ จะถือเป็นที่สุด

อำนาจการบริหารและจัดสรรคลื่นความถี่

- ร่างมาตรา **16** กำหนดให้ กสทช. สามารถเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าหรือนำมาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้นตามที่กำหนดไว้ในแผนซึ่งจัดทำขึ้นตามมาตรา **27 (1)** โดยที่ **กสทช. ต้องกำหนดวิธีการทดแทน ชดใช้ หรือการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ในแต่ละกรณีด้วย** รวมถึงร่างมาตรา **31** ได้แก้ไขวัตถุประสงค์ของกองทุนให้สนับสนุนการชดเชยให้กับผู้ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่
- ร่างมาตรา **17** กำหนดเพิ่มเติมว่า กสทช. มีอำนาจในการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ **"ยกเว้น"** ที่เกี่ยวกับกิจการดาวเทียมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการเจรจาเพื่อให้มีดาวเทียมหรือให้ได้มาซึ่งวงโคจรของดาวเทียม ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามกฎหมาย

อำนาจการบริหารและจัดสรรคลื่นความถี่

- ร่างมาตรา **24** เพิ่มเติมเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ว่าต้องดำเนินการในลักษณะที่มีการกระจายใช้ประโยชน์โดยทั่วถึงในกิจการต่างๆ **"โดยเฉพาะด้านการบริการสาธารณะแก่ประชาชน"**
- ร่างมาตรา **25** แก้ไขเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่เป็นการประกอบกิจการทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกอบ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การคัดเลือกให้ทำโดยวิธีการประมูลเท่านั้น **"แต่หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประมูลต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ โดยจะคำนึงถึงจำนวนเงินที่เสนอให้แต่เพียงอย่างเดียวมิได้"**

อำนาจการบริหารและจัดสรรคลื่นความถี่

- **ร่างมาตรา 15** ให้อำนาจ กสทช. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ร่วมกัน เพื่อเพิ่มการใช้ประโยชน์สูงสุดจากคลื่นความถี่ โดย กสทช. อาจอนุญาตให้บุคคลอื่นร่วมใช้ประโยชน์ในคลื่นความถี่ตามที่ได้อนุญาตไปก่อนแล้วได้ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดการรบกวนกันของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่นั้น
- **ร่างมาตรา 29** การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมต้องทำโดยวิธีประมูลเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่คลื่นความถี่ไม่มีจำกัด หรือกรณีที่ผู้ขอรับอนุญาตอาจใช้คลื่นความถี่เดียวกันกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นได้ กสทช. จะใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีอื่นก็ได้

กองทุนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ร่างมาตรา **28** และ **29** แก้ไขเพิ่มเติมให้เงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ทั้งในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม **ต้องส่งเข้ากองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม** แล้วเหลือเท่าใดค่อยนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ยกเว้นกรณีเงินที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ที่เวนคืนมาซึ่งต้องส่งเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) เพราะเงินดังกล่าวจะต้องนำไปจ่ายเป็นค่าชดเชยสำหรับการเวนคืน

กองทุนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- ร่างมาตรา **39** แก้ไขเพิ่มเติมให้มีการหักรายได้ของสำนักงาน กสทช. เข้ากองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมร้อยละ **25** ของรายได้สำนักงาน กสทช.
- ร่างมาตรา **30** กำหนดให้ กสทช. สามารถมอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมแทนได้

ข้อสรุป

- คณะกรรมการสรรหา กสทช. ไม่ได้สะท้อนว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีตัวแทนจากองค์กรตรวจสอบ
- กำหนดคุณสมบัติของ กสทช. ที่ไม่สะท้อนถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ เช่น เคยเป็นนายทหารหรือนายตำรวจ ฯลฯ
- ไม่มีกำหนดตัวแทนแต่ละด้านชัดเจน และปล่อยให้คณะกรรมการสรรหาใช้ดุลยพินิจ
- กำหนดให้ปลัดกระทรวงดิจิทัลฯ เป็นหน่วยธุรการ ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับ กสทช.

ข้อสรุป

- การแก้ไขร่าง พรบ. กสทช. ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น เพราะ พรบ. กสทช. ปี **2553** ระบุไว้อยู่แล้วว่าให้ กสทช. ดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา
- การให้อำนาจคณะกรรมการดิจิทัลฯ ซ้ำขาดกรณีดำเนินการต่างจากแผนพัฒนาดิจิทัลฯ เป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล (ซึ่งแม้ต้องดำเนินตามนโยบาย แต่มีอิสระในการเลือกใช้เครื่องมือและวิธีการในการบรรลุเป้าหมายนั้น)
- การบัญญัติให้นำเงินจัดสรรเข้ากองทุนพัฒนาดิจิทัลถือว่า
 - เป็นการนำเงินที่เก็บจากกิจการหนึ่งไปให้อีกกิจการหนึ่ง
 - เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กองทุนฯ ล่วงหน้า ทั้งที่ยังไม่มีภารกิจ

ข้อสรุป

- ทำลายแก่นสำคัญของ การประมูล นั่นคือ ความโปร่งใสและการปล่อยให้กลไกราคาเป็นตัวจัดสรรทรัพยากรให้ผู้ที่เชื่อว่าน่าจะใช้คลื่นได้มีประสิทธิภาพสูงสุด >> ส่งผลต่อหลักการแข่งขันเสรีเป็นธรรมได้
- นำเงินสาธารณะไปชดเชยให้กับหน่วยงานรัฐโดยไม่จำเป็น ควรระบุให้ชัดว่าทำได้ในกรณีไหนบ้าง เช่น ไม่ใช่คลื่นที่ต้องคืนกลับมาจัดสรรใหม่ตามกฎหมายอยู่แล้ว
- การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ร่วมกันต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ใช่ปล่อยให้ กสทช. ใช้ดุลยพินิจเอง เช่น หากให้รัฐวิสาหกิจบางแห่งใช้คลื่นความถี่ร่วมโดยไม่ต้องประมูล ฯลฯ
- การให้ความสำคัญกับ “กิจการบริการสาธารณะ” อาจเปิดให้ภาครัฐเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะได้โดยไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน