



บันทึกข้อความ

พี

ส่วนราชการ ส่วนงาน กสทช. สภากฎหมาย กลางมรงค์ โทร ๕๐๖๒

ที่ สททช.๑๐๐๓.๙/ ๑๓๓ วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเปิดเผยความเห็นและมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๙

เรียน เลขาธิการ กสทช.

เนื่องด้วยการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๙ เมื่อวันพุธที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ดิฉันมีความเห็นในการพิจารณาสองวาระ จึงขอเปิดเผยความเห็นเพิ่มเติมประกอบการพิจารณา ดังนี้

วาระที่ ๔.๖ ความคืบหน้าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

“สืบเนื่องจากสำนักงานฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุม กสทช. รับทราบเกี่ยวกับความคืบหน้าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงฯ ดิฉันได้แจ้งต่อที่ประชุม กสทช. ว่า ขอเปิดเผยความเห็น เพื่อให้สำนักงานฯ นำความเห็นของดิฉันส่งต่อไปยังประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

๑. คุณสมบัติของ กสทช. ดิฉันไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้ กสทช. อายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี แต่ไม่เกิน ๖๕ ปี เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำที่สูงเกินไป และอาจเป็นการกีดกันผู้มีคุณสมบัติและมีความรู้ความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือคนรุ่นใหม่ได้ ประกอบกับลักษณะงานของกสทช. เป็นเรื่องของความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี จึงไม่ควรจำกัดการเป็นกรรมการด้วยอายุขั้นต่ำที่สูงขึ้นกว่าพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งคุณสมบัติของผู้สมัครควรเปิดกว้างเพื่อให้มีความหลากหลายในความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญ เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีความสมดุลสำหรับภารกิจ การกำกับดูแลในกิจการต่าง ๆ

๒. อำนาจหน้าที่ของ กสทช. การรวมกรรมการเป็นชุดเดียวจำนวนเจ็ดคนในร่างพระราชบัญญัติฯ ดิฉันเห็นว่า อาจมีจุดอ่อนในเรื่องภารกิจงานกำกับดูแล โดยเฉพาะงานคุ้มครองผู้บริโภค การส่งเสริมการแข่งขัน การกำกับดูแลเนื้อหารายการ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจงานของกรรมการ กสทช. นอกเหนือจากงานนโยบายด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ การกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการด้านต่างๆ แล้ว กสทช. ยังมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มิให้มีการดำเนินการใด ๆ ที่จะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วยการดำเนินการในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พบว่า ภารกิจด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นมีเรื่องร้องเรียนที่ต้องการการแก้ไขอย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ ซึ่งมีระดับและขนาดของประเด็นที่แตกต่างจากงานนโยบายด้านการจัดสรรคลื่นความถี่หรืองานพิจารณาอนุญาต ดังนั้นภารกิจของกรรมการ กสทช. ในอนาคตที่รวมเป็นชุดเดียวและ

/ยังคงครอบ ...

ยังคงครอบคลุมอำนาจหน้าที่ในงานนโยบายด้านการจัดสรรคลื่นและการตัดสินใจเรื่องร้องเรียนทั้งหมด อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการทั้งในแง่ของความล่าช้าและทันต่อสถานการณ์ ดิฉันจึงเห็นด้วย และสนับสนุนข้อเสนอที่กำหนดให้มีการแยกคณะกรรมการเฉพาะที่ทำหน้าที่กำกับดูแลงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งอาจกำหนดในรูปแบบของคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่รับและจัดการเรื่องร้องเรียน พร้อมทั้งนำคำตัดสินและความเห็นให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการต่อไปได้ทันที เพื่อให้ภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับภารกิจด้านการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ดิฉันมีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ควรมีคณะอนุกรรมการเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและสามารถมอบหมายให้สำนักงานดำเนินการได้อย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ดิฉันยังเห็นด้วยกับแนวคิดในเรื่องการนำเรื่องร้องเรียนที่มีการตัดสินเป็นมาตรฐานแล้วไปบังคับใช้เป็นการทั่วไป เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเดิมซ้ำซากและเอื้อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคในวงกว้าง

๓. ความเป็นอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล ดิฉันเห็นว่า ตามเจตนารมณ์การปฏิรูปสื่อ ที่วางหลักการไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นมา ยังคงยืนยันหลักความเป็นอิสระขององค์กรที่จะได้รับมอบหมายหน้าที่ในการจัดสรรและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งภารกิจหลักของ กสทช.ต้องทำหน้าที่ปฏิรูปคลื่นความถี่ที่อยู่ในมือของหน่วยงานรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ในการยื่นสิทธิการถือครองคลื่นความถี่ และ กสทช. มีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ ดังนั้นการมีระยะห่างจากฝ่ายบริหารคือรัฐบาลจึงเป็นหลักการที่สำคัญ ไม่ว่าฝ่ายบริหารนั้นจะมาจากพรรคการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งหรือรัฐบาลทหารก็ตาม ทั้งนี้เพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ด้วยเหตุนี้ ดิฉันจึงเห็นว่า การให้อำนาจกับคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าการดำเนินการของ กสทช. สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ แม้ในการวินิจฉัยชี้ขาดจะมีการตั้งคณะกรรมการจากทั้งคณะกรรมการดิจิทัล กสทช.และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการดิจิทัลฯ ถือเป็นที่สุด การให้หน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ออกแบบนโยบายมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดองค์กรกำกับดูแลเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายและเปิดโอกาสให้การเมืองเข้าแทรกแซงการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลได้ง่าย

๔. การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และการเยียวยาในการเรียกคืนคลื่น ดิฉันเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการทางธุรกิจ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ใช้วิธีการประมูลแต่ละครั้งถึงจำนวนเงินที่เสนอให้แต่เพียงอย่างเดียวมิได้นั้น ถือเป็นการทำลายหลักการสำคัญของการประมูล และจะก่อให้เกิดปัญหาในขั้นตอนพิจารณาอนุญาต ตลอดจนกระทบต่อการแข่งขันและการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ จึงไม่ควรกำหนดสาระในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากการจัดประมูลคลื่นความถี่ย่อมสามารถกำหนดเงื่อนไขการประมูลให้ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะใดลักษณะหนึ่งได้ นอกจากนี้ดิฉันยังไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีการเยียวยาหรือจ่ายค่าตอบแทนการคืนคลื่นความถี่จะกระทบกับกระบวนการเรียกคืนคลื่นความถี่เพื่อนำมาจัดสรรใหม่ตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. แต่เดิม อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้กับรัฐในอนาคตที่จะต้องนำเงินมาเยียวยาการเรียกคืนคลื่นความถี่โดยไม่จำเป็น เนื่องจากหน่วยงานที่ถือครองคลื่นความถี่ในระบบเดิมทั้งหมดเป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งมิได้มีสถานะเป็นเจ้าของทรัพยากรคลื่นความถี่ดังกล่าว

๕. องค์ประกอบ คุณสมบัติ กระบวนการได้มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับ การประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ดิฉันเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับการประเมินผล การปฏิบัติงาน ไม่ควรมีผู้แทนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีภารกิจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำความผิด ของ กสทช.อยู่แล้วและควรทำหน้าที่ตรวจสอบของตนเอง เพื่อป้องกันการปฏิบัติงานที่ซ้อนทับและอาจขัดแย้งกัน ในขณะที่เดียวกันดิฉันสนับสนุนให้มีการเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนจากจากสภาวิชาชีพสื่อ ผู้แทนจากองค์กรด้านการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อร่วมในการทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินการและบริหารของ กสทช. สำนักงาน กสทช.และ เลขาธิการ กสทช. นอกจากนี้ยังเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ควรแก้ไขปัญหาลดประโยชน์ที่ขัดกันและการพึ่งพาหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ จนกระทั่งส่งผลต่อการทำหน้าที่ของ กตป. ในช่วงที่ผ่านมา เนื่องจาก กตป. ต้องพึ่งพา กสทช.และสำนักงาน กสทช. ทั้งในแง่งบประมาณ กำลังคนและสถานที่

๖. วิธีการและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน เนื่องจากที่ผ่านมา กสทช. ถูกวิพากษ์วิจารณ์ เรื่องการใช้งบประมาณขาดประสิทธิภาพ ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ดิฉันเห็นว่า ควรมีการกำหนดเพดาน งบประมาณแต่ละปี โดยทำการศึกษากำหนดงบประมาณขององค์กรกำกับดูแลในประเทศอื่น ๆ และ เปรียบเทียบกับการกิจของ กสทช.เพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดเพดานงบประมาณ อีกทั้งควรปรับแก้ กฎหมายให้มีการตรวจสอบเพิ่มเติมจากองค์กรภายนอกที่มีความชำนาญด้านงบประมาณเพื่อให้ความเห็น ต่อการจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๗. ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อให้เกิดมาตรฐานขององค์กรกำกับดูแล และการปฏิบัติหน้าที่ มีความโปร่งใส ดิฉันเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูล กระบวนการในการทำงาน เปิดเผยต่อสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีข้อยกเว้นแต่เพียงเฉพาะข้ออ้างที่ขัดด้วยกฎหมาย เรื่องการรักษาความลับของเอกชน ความลับทางการค้าและข้อมูลส่วนตัวของบุคคล ความมั่นคงของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ หรือเรื่องที่อยู่ในระหว่างการสอบสวน ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลอาจทำให้ผู้กระทำความผิด ทำลายหลักฐานเท่านั้น นอกจากนี้ในร่างกฎหมายควรกำหนดมาตรการเพื่อให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ ของระดับกรรมการ กสทช. เลขาธิการและรองเลขาธิการ อาทิ ความโปร่งใสในการติดต่อกับบุคคลภายนอก ทั้งผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยการชี้แจงกับสาธารณะอย่างเปิดเผย, การเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่าย รายบุคคล การเดินทางไปต่างประเทศ เป็นต้น”

วาระที่ ๕.๓.๕ การดำเนินโครงการสนับสนุนการศึกษาวิจัยของพนักงาน

“สืบเนื่องจากสำนักงานฯ ได้นำเสนอให้ที่ประชุม กสทช.พิจารณาอนุมัติให้พนักงาน กสทช. ดำเนิน โครงการศึกษาวิจัยในหัวข้อ “โครงการศึกษาแนวทางการกำหนดเพดานการถือครองคลื่นความถี่ (Spectrum Caps) และจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นกรณีพิเศษให้แก่พนักงานที่ดำเนินโครงการดังกล่าว ตลอดจนขออนุมัติใน

หลักการให้พนักงานดำเนินโครงการศึกษาวิจัยในหัวข้อที่สำนักงานฯ กำหนดและจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นกรณีพิเศษให้แก่พนักงานที่ดำเนินโครงการดังกล่าวไปพลางก่อนจนกว่าร่างระเบียบ กสทช.ว่าด้วยการพัฒนาบุคลากร พ.ศ. จะมีผลบังคับใช้ นั้น ดิฉันขอเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาว่าระเบียบนี้มีประเด็น ดังนี้

๑. เรื่องการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการ ดิฉันเห็นว่าที่ผ่านมาสำนักงานฯ กำหนดค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาเป็นวงเงินที่สูง อันส่งผลให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องค่าจ้างที่ปรึกษาที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน ค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น ตลอดจนความคุ้มค่า สมประโยชน์ ตลอดจนข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือกรอบในการตกลงราคา ดังนั้น โครงการศึกษาวิจัยใด ที่สามารถดำเนินการได้ด้วยบุคลากรภายในสำนักงานฯ ย่อมเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้เรื่องดังกล่าวของหน่วยงานกำกับดูแล รวมถึงการประหยัดงบประมาณในการจัดจ้าง อีกทั้งงานศึกษาวิเคราะห์ วิจัยถือเป็นภารกิจประจำขององค์กรกำกับดูแลตามมาตรฐานสากล เช่น คณะกรรมการสื่อสารแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Communications Commission – FCC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ ดิฉันจึงเห็นว่า การจ้างงานที่ปรึกษาควรดำเนินการได้ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

๒. กรณีการพิจารณากำหนดค่าตอบแทนพิเศษเพื่อเป็นทุนสนับสนุนการวิจัยของพนักงาน ในลักษณะเหมาจ่ายสำหรับคณะวิจัย โดยสำนักงานฯ มีข้อเสนอว่า พนักงาน กสทช.ที่เข้าร่วมการทำงาน วิจัยโครงการต้องใช้ความทุ่มเท และเสียสละเวลาส่วนตัว รวมทั้งต้องมีค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข้อมูล และการปฏิบัติการวิจัย พนักงานเหล่านี้จึงควรได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจาก กสทช.ยังไม่เคยกำหนด ระเบียบ หรือประกาศการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษเพื่อเป็นทุนสนับสนุนการวิจัยของพนักงาน และตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา ๒๗(๑๙) ประกอบกับมาตรา ๕๘(๒) กำหนดให้ กสทช.มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่น ของเลขาธิการ กสทช. พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสทช. ตลอดจนค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของ กรรมการอื่นและอนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ นั้น ดิฉันมีความเห็นว่า ประเด็นดังกล่าว ควรได้รับการพิจารณา อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ สำนักงานฯ ควรมีความชัดเจนว่า ขอบเขตโครงการศึกษาวิจัยลักษณะใด ที่ควรดำเนินการโดยบุคลากรภายในของสำนักงาน กสทช. และขอบเขตโครงการศึกษาวิจัยลักษณะใด ที่ควรได้ดำเนินการโดยที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกผ่านระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนมีการกำหนด มาตรฐานและคุณภาพของโครงการศึกษาวิจัย รวมถึงการมอบหมายความรับผิดชอบให้บุคลากรที่ได้รับ ทุนการศึกษาและสำเร็จการศึกษาในทุกระดับได้ใช้ความรู้ความสามารถรวมทั้งศักยภาพของแต่ละคน ให้เกิดประโยชน์แก่สำนักงานฯ อย่างเต็มที่ภายใต้โครงสร้างหน้าที่การปฏิบัติงานตามปกติ ดังนั้นการสนับสนุน

การจ่ายเงินค่าตอบแทนเป็นกรณีพิเศษให้แก่พนักงานที่ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยจึงควรได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคลากร มาตรฐานและคุณภาพของงาน ตลอดจนการนำผลงานดังกล่าวไปใช้ประโยชน์”

จึงเรียนมาเพื่อโปรดสั่งการให้นำมติและความเห็นของดิฉันบันทึกในรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๖/๒๕๕๙ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ ตลอดจนดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง



(นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์)
กสทช.

เรียน..... อ.บ......
ดำเนินการต่อไป



(นายฐากร ตัณฑสิทธิ์)
เลขาธิการ กสทช