



ที่ สทช1003/35/2563

จาก งานเลขานุการ กสทช. (พลโท

พีระพงษ์ มานะกิจ) 05 พ.ศ. 2563 14:22

รับโดย (ประธาน) เลขรับ 1621

05 พ.ศ. 2563 14:32

ที่ สทช1003/35/2563

จาก (ลสทช.) 08 พ.ศ. 2563 08:38

รับโดย (ป.บ.) เลขรับ 923

08 พ.ศ. 2563 09:18



งานเลขานุการ กสทช.

(พลโท พีระพงษ์ มานะกิจ

บันทึกเลขที่

สทช1003/35/2563

## บันทึก

หน่วยงาน ส่วนงานเลขานุการ กสทช. พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ

ที่ สทช. ๑๐๐๓/ ๓๕

วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอสงวนความเห็นเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓ ระเบียบวาระที่ ๕.๑

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่ กสทช. มีมติในการประชุมนัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓ ระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้ของเยาวชนและครอบครัว อันเกิดจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ผ่านการทดลองส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล นั้น

ผมลงมติไม่เห็นพ้องด้วยกับมติดังกล่าวจึงขอสงวนความเห็นประกอบการลงมติ ดังนี้

๑. การพิจารณาอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์แม้เป็นการชั่วคราวก็จำเป็นต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๐ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน การจัดทำให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ดังกล่าว ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะรวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาอนุญาตตามที่กระทรวงศึกษาธิการยื่นคำขอต้องคำนึงถึงคลื่นความถี่ที่มีอยู่และคลื่นความถี่ที่จะได้รับการจัดสรรด้วย

จากข้อเท็จจริงพบว่า ปัจจุบัน กสทช. จัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรทัศน์ไว้ทั้งหมดจำนวน ๓๖ ช่องรายการ แบ่งเป็นช่องรายการประเภทกิจการบริการสาธารณะ ๑๒ ช่องรายการ จัดสรรให้ผู้รับใบอนุญาตไปแล้ว ๔ ช่องรายการ คงเหลือใช้งานได้จำนวน ๘ ช่องรายการ ช่องรายการประเภทกิจการทางธุรกิจซึ่งจัดสรรโดยการประมูลคลื่นความถี่จำนวน ๒๔ ช่องรายการ มีผู้รับใบอนุญาตเล็กประกอบกิจการและขอคืนคลื่นความถี่จำนวน ๙ ช่องรายการ ช่องรายการคงเหลือที่สามารถจัดสรรได้จึงมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ ช่องรายการ ผมเห็นว่าสามารถนำมาจัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการใช้งานเป็นการชั่วคราวได้บางส่วนเนื่องจากทางกระทรวงศึกษาธิการสามารถบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ (คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ได้พิจารณาประเด็นนี้แล้วจึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการได้รับจัดสรรช่องรายการจำนวนเพียง ๙ ช่องรายการ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ด้านการศึกษา) แต่หากจัดสรรคลื่นความถี่ให้กระทรวงศึกษาธิการทั้ง ๑๗ ช่องรายการเต็มตามคำขอ จะไม่มีช่องรายการเหลือไว้สำหรับหมายเลข ๑๑ ของกรมประชาสัมพันธ์ ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตแล้ว รวมทั้งช่องรายการเด็ก เยาวชนและครอบครัว ที่องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) กำลังยื่นคำขอรับใบอนุญาต นอกจากนี้ ผมยังเห็นว่า กสทช. ควรต้องสงวนคลื่นความถี่ไว้สำหรับเหตุจำเป็นหรือสถานการณ์

ที่ สทช1003/35/2563

จาก (ป.บ.) 08 พ.ศ. 2563 09:18

รับโดย (ป.บ.กช.) เลขรับ 750

08 พ.ศ. 2563 11:53

...วิกฤต

วิกฤตอื่นในอนาคต อาทิ ด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคง ด้านภัยพิบัติ เป็นต้น ไม่ควรจัดสรรคลื่นความถี่ ให้นำหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวใช้ในกิจการใดกิจการหนึ่งเพียงอย่างเดียว

๒. ปัจจุบันการพิจารณาอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการโทรทัศน์ของสำนักงาน กสทช. มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทธุรกิจระดับชาติเท่านั้น แม้มติ กสทช. ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๕ วันจันทร์ที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ จะได้กำหนดให้จำนวนช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลแบ่งประเภทกิจการออกเป็นกิจการบริการชุมชนจำนวน ๑๒ ช่องรายการ กิจการบริการสาธารณะจำนวน ๑๒ ช่องรายการ และกิจการทางธุรกิจ จำนวน ๒๔ ช่องรายการ (ประเภทบริการชุมชนเพียงแต่มีการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น จึงมีช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลจำนวนทั้งสิ้นเพียง ๓๖ ช่อง) แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับกิจการบริการชุมชนและบริการสาธารณะที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตใหม่ไว้แต่ประการใด ดังนั้นการพิจารณาอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์ แม้เป็นการชั่วคราวก็ต้องมีหลักเกณฑ์วิธีการอนุญาตที่ชัดเจนก่อนดำเนินการพิจารณา การใช้คลื่นความถี่แก้ไขปัญหาด้านการศึกษาภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) แม้จะมีความจำเป็นแต่ก็ต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย

๓. การจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรทัศน์ให้กระทรวงศึกษาธิการนั้น ผมเห็นว่าควรพิจารณาจัดสรรช่องรายการในกิจการบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่ควรจัดสรรช่องรายการในหมวดกิจการทางธุรกิจรวมไปด้วย เนื่องด้วยเหตุผลสองประการด้วยกัน ประการแรก ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เป็นช่วงแถบคลื่นความถี่ที่เคยมีการนำไปจัดประมูลและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ความคมชัดปกติ มีราคาในการประมูลโดยเฉลี่ยประมาณ ๑,๕๐๐ - ๒,๕๐๐ ล้านบาท คลื่นความถี่ทั้ง ๑๗ ช่องรายการ ตามคำขอจึงมีมูลค่ารวมกันถึง ๒๕,๕๐๐ - ๔๒,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นมูลค่ามหาศาล และประการที่สอง การกำหนดหมวดหมู่ช่องรายการและหมายเลขช่องรายการมีความสัมพันธ์กับมูลค่าในการประมูล เนื่องจากช่องรายการและหมายเลขช่องรายการเดิมถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการจัดประมูลดังที่ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจ ระดับชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๙.๓.๒ (๒) ระบุว่า “การเข้าร่วมประมูลเป็นการดำเนินการเพื่อขอรับสิทธิการเลือกหมายเลขลำดับการให้บริการในแต่ละหมวดหมู่ (เลขช่อง) โดยเรียงลำดับตามผู้ชนะการประมูล” ด้วยเหตุดังกล่าวค่าใช้จ่ายในการประมูลในแต่ละหมวดหมู่รายการจึงมีค่าใช้จ่ายในการประมูลรวมทั้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีไม่เท่ากัน เช่น หมวดหมู่รายการเด็กและเยาวชนเสียค่าใช้จ่ายในการประมูลน้อยที่สุด หมวดหมู่รายการข่าวเสียค่าใช้จ่ายในการลงทุนน้อยเป็นลำดับรองลงมา และหมวดหมู่รายการบันเทิงเสียค่าใช้จ่ายในการประมูลจำนวนมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการในแต่ละหมวดหมู่รายการจึงไม่ยอมให้นำรายการจากหมวดหมู่อื่นเข้ามาออกอากาศในหมวดหมู่ช่องรายการของตนซึ่งเสียเงินลงทุนจำนวนมากกว่า ดังนี้ การที่ กสทช. จะนำรายการของกระทรวงศึกษาธิการมาออกอากาศปะปนกับช่องรายการหมวดหมู่ต่าง ๆ ของโทรทัศน์ประเภทกิจการทางธุรกิจโดยไม่ผ่านกระบวนการประมูลคลื่นความถี่และไม่เสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใด ๆ แม้เป็นการออกอากาศเพียงชั่วคราวก็ตาม ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ประกอบกิจการที่เข้าประมูล

คลื่น...

คลื่นความถี่และได้ใช้จ่ายเงินในการประมูลคลื่นความถี่ไปเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่จะออกอากาศในหมวดหมู่รายการนั้น

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ซึ่งได้เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่และยังคงประกอบกิจการอยู่จนถึงปัจจุบันมีเหลือเพียง ๑๕ ราย และดำเนินธุรกิจด้วยความยากลำบากเนื่องจากต้องใช้จ่ายเงินในการประมูลไปเป็นจำนวนมากดังกล่าวแล้วข้างต้นและยังต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปี ประกอบกับต้องแข่งขันกันเองภายในหมวดหมู่รายการเพื่อให้มีผู้รับชม (eyeballs) จำนวนมากที่สุด ผมจึงเห็นว่าหากอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการนำรายการใด ๆ ไปออกอากาศแทรกอยู่ในหมวดหมู่ช่องรายการประเภทกิจการทางธุรกิจโดยไม่ผ่านกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายและไม่มีหลักเกณฑ์กำกับ นอกจากจะกระทบกระเทือนต่อบรรยากาศของการประมูลคลื่นความถี่แล้ว และยังเป็น การเพิ่มการแข่งขันในหมวดหมู่ช่องรายการต่าง ๆ ทำให้มีผู้รับชมจำนวนน้อยลงเนื่องจากมีผู้แข่งขันจำนวนมากขึ้น อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้เข้าร่วมการประมูลคลื่นความถี่ที่ประกอบกิจการอยู่ก่อนอีกด้วย ดังนั้น ผมจึงเห็นว่าเมื่อ กสทช. มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการใช้คลื่นความถี่สำหรับประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเป็นการชั่วคราว ก็ควรกำหนดช่องรายการที่ชัดเจนไว้ในคราวเดียวกันด้วย เพราะหากมีการนำหมายเลขช่องรายการในหมวดกิจการทางธุรกิจที่เคยจัดสรรไว้สำหรับการประมูลไปใช้ในกรณีใด ๆ ก็ตาม อาจเป็นการรบกวนหรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และอาจเป็นเหตุให้สำนักงาน กสทช. ถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้

กรณีเทียบเคียงได้กับคดีปกครองหมายเลขแดงที่ ๔๖๒/๒๕๖๑ ซึ่งบริษัท ไทยทีวี จำกัด ฟ้อง กสทช. และสำนักงาน กสทช. (“คดีเจ็ดมี ทิวพูล”) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างไว้เป็นประเด็นตอนหนึ่งว่า กสทช. ดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลล่าช้าและไม่เป็นไปตามที่ได้ประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประมูลคลื่นความถี่ตามประกาศเชิญชวนผู้สนใจยื่นเอกสารแสดงคุณสมบัติเพื่อคัดเลือกเป็นผู้เข้าร่วมโครงการสนับสนุนประชาชนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับชมโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าส่งผลกระทบต่อสัดส่วนจำนวนผู้ชม ทำให้ประชาชนไม่สนใจโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลเท่าที่ควร มีผลต่อการเสนออัตราค่าเช่าช่วงเวลาและอัตราโฆษณา อันเป็นที่มาของรายได้ของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นที่มาของการขอเลิกสัญญาประมูล ผมเห็นว่าหาก กสทช. อนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการนำช่องรายการทั้ง ๑๗ ช่องตามคำขอไปออกอากาศปะปนระคนกับช่องรายการในประเภทกิจการทางธุรกิจของผู้ประมูลคลื่นความถี่ในหมวดหมู่รายการต่าง ๆ จะเป็นการเพิ่มจำนวนผู้แข่งขันในช่วงหมวดหมู่รายการนั้น ๆ ส่งผลให้จำนวนผู้รับชมลดลง และเป็นการทำให้ประโยชน์ที่คาดหมายได้จากการทำธุรกิจของผู้รับการประมูลลดน้อยถอยลงจากขณะที่มีการประกาศเชิญชวน อันอาจเป็นเหตุให้ผู้รับการประมูลยกขึ้นฟ้องร้อง กสทช. และหากแพคคดี กสทช. จะต้องถูกศาลพิพากษาให้คืนเงินค่าประมูลคลื่นความถี่แก่ผู้ประมูลได้เช่นเดียวกับกรณีบริษัท ไทยทีวี จำกัด ข้างต้น ซึ่งเป็นความเสียหายอย่างยิ่ง ผมเห็นว่า การอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลในประเภทกิจการทางธุรกิจนั้น หาก กสทช. ทราบดีอยู่แล้วว่า อาจเกิดความเสียหายเช่นว่านั้นแต่ยังขึ้นกระทำให้ไปอาจเป็นเหตุให้มีการเรียกร้องเอาผิดแก่กรรมการได้ภายหลัง

๔. คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ได้คำนึงถึงความเสี่ยงในการถูกฟ้องร้องตามข้อ ๓. และความจำเป็นในการรักษาบรรยากาศการประมูลแล้ว แต่ก็ตระหนักว่าหากยกคำขอ

ทั้งฉบับก็อาจนำไปสู่ความวุ่นวาย ประกอบกับเล็งเห็นถึงความจำเป็นในช่วงวิกฤต จึงมีมติอนุมัติเห็นควรอนุมัติให้ใช้ช่องรายการตามคำขอของกระทรวงศึกษาธิการจำนวน ๙ ช่อง โดยใช้คำว่า “ให้ยิ้ม” ใช้คลื่นความถี่ “เป็นการชั่วคราว” โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อการทดลองหรือทดสอบเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม มาตรการส่วนใหญ่เห็นชอบให้ใช้คำว่า “ทดลองหรือทดสอบ” แต่ผมใคร่สงวนข้อคิดเห็นว่าการอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลตามคำขอครั้งนี้เป็นไปในลักษณะ “ให้ยิ้มใช้เป็นการชั่วคราว” เพราะเป็นการไม่แน่ชัดว่าหากอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้คลื่นความถี่เพื่อการทดลองหรือทดสอบแล้ว ภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) หมดไปแล้วจะมีการคืนคลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาตให้ทดลองหรือทดสอบหรือไม่ หากภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดในปัจจุบันหมดไปแล้วกระทรวงศึกษาธิการอาจอ้างว่าประกอบกิจการต่อไปในลักษณะถาวรจะเป็นเหตุให้รัฐต้องขาดรายได้จำนวนมหาศาล และหากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นที่รับทราบโดยแพร่หลายในหมู่ประชาชนก็อาจก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และนำไปสู่ปัญหาภาพลักษณ์ของทั้ง กสทช. และรัฐบาลด้วย อนึ่ง ผมเห็นว่าการทดลองหรือทดสอบตามประกาศฉบับดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการใช้คลื่นความถี่ด้านกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์เพื่อการทดลองหรือทดสอบทางเทคนิค ไม่ว่าในท้องปฏิบัติภารกิจดีเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ก็ดี หรือเพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ก็ดี ไม่ปรากฏว่ามีการทดลองหรือทดสอบทางด้านเนื้อหารายการ การอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้คลื่นความถี่ตามประกาศฉบับนี้จึงไม่สอดคล้องต้องตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์นัก

๕. ในด้านช่องทางแห่งการรับบริการโทรทัศน์ของประชาชนไทยในปัจจุบันเป็นการรับชมผ่านระบบโทรทัศน์ดาวเทียมร้อยละ ๗๐ ผ่านทางโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลร้อยละ ๒๐ และบริการโทรทัศน์ผ่านช่องทางอื่น ๆ (เช่น OTT IPTV และเคเบิลทีวี) ร้อยละ ๑๐ ดังนั้นการนำช่องรายการทั้ง ๑๗ ช่องดังกล่าวไปออกอากาศผ่านบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลจึงเป็นการจัดทำบริการโทรทัศน์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนผู้รับชมเพียงร้อยละ ๒๐ เท่านั้น นอกเสียจากกระทรวงศึกษาธิการจะสามารถจัดให้มีการออกอากาศบริการดังกล่าวผ่านบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Carry) ด้วย และการดำเนินการดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายค่า Must Carry แก่กระทรวงศึกษาธิการเองมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากค่า MUX ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเดือนละ ๓.๖ ล้านบาท ต่อช่อง ต่อเดือน รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ ๖๐ ล้านบาท ต่อเดือน สำหรับ ๑๗ ช่องรายการ ซึ่งเท่ากับเป็นการเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากจนไม่คุ้มค่ากับการออกอากาศ

๖. สำหรับข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการว่าจะนำช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลตามคำขอทั้ง ๑๗ ช่องรายการ ไปใช้จัดการเรียนการสอนทางไกลนั้น ผมเห็นว่าการเรียนการสอนโดยปกติวิสัยย่อมต้องประกอบด้วยวิธีการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) กล่าวคือต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สอนและผู้เรียน แต่บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน แม้จะกล่าวอ้างว่าสามารถออกอากาศให้ครอบคลุมได้ทั่วประเทศก็ตาม แต่ก็เป็นการสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) ซึ่งผู้เรียนและผู้สอนไม่สามารถปฏิสัมพันธ์กันได้ จึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะใช้เป็นช่องทางในการจัดการเรียนการสอน อนึ่ง ในปัจจุบัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดช่องทางการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) ขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นแอปพลิเคชันหรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะเปิดโอกาสให้ผู้สอนและผู้เรียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กันได้ตามปกติธรรมดาของการเรียนการสอนแล้ว

ยังไม่มีค่าใช้จ่ายอีกด้วย ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีประเทศใด ๆ ใช้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินเป็นช่องทางจัดการเรียนการสอนทางไกล ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น ผมเห็นว่าการอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการนำบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลซึ่งเป็นการสื่อสารทางเดียวมาใช้จัดการเรียนการสอนทางไกลเป็นจำนวนถึง ๑๗ ช่องรายการ จึงเป็นการตัดสินใจที่ขาดประสิทธิภาพและขาดความชอบด้วยเหตุผลด้วยประการทั้งปวง

๗. ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ใดประกอบกิจการ ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโทรทัศน์โดยรวมและต่อผู้ลงทุนที่เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งจำต้องนำมาประกอบการพิจารณาด้วย ผมมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงการประมูลคลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ณ เวลาที่ กสทช. มีประกาศเชิญชวนนั้น ผู้ที่สนใจเข้าร่วมการประมูลต้องศึกษาบริบท สภาพแวดล้อมของสื่อ สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับผู้ชม พฤติกรรมผู้บริโภค จำนวนผู้รับชม (eyeballs) ที่คาดหวังได้ รวมทั้งมิติทางเศรษฐศาสตร์การเงินต่าง ๆ ตลอดจนการลงทุนและความคุ้มทุน ซึ่งสัมพันธ์กับปริมาณของช่องรายการที่จะเกิดขึ้นใหม่ กล่าวคือ ก่อนประมูลคลื่นความถี่มีช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินเดิมจำนวน ๖ ช่อง ภายหลังเปิดให้ประมูลคลื่นความถี่มีช่องรายการโทรทัศน์ประเภทธุรกิจจึงเพิ่มขึ้นเป็น ๒๔ ช่อง ในขณะที่ผู้รับชมมีจำนวนเท่าเดิมแต่กลับมีช่องรายการจำนวนมากขึ้นและการแข่งขันสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อตรงต่อส่วนแบ่งรายได้และความคุ้มทุน ด้วยเหตุดังกล่าวหลายช่องรายการต้องปิดตัวลงจนปัจจุบันเหลือประมาณ ๑๕ ช่อง และผู้ประกอบการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลหลายรายต้องยอมรับสภาวะขาดทุน ทั้งนี้ กสทช. เองก็ได้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการกลุ่มดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งรวมถึงการช่วยสนับสนุนค่า MUX เพื่อให้ยังสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ อันเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผู้เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ แต่หากภายหลัง กสทช. กลับอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลถึง ๑๗ ช่องรายการเป็นเวลา ๖ เดือน โดยออกอากาศปะปนกับช่องรายการประเภทกิจการทางธุรกิจ ความเสียหายจากการเพิ่มขึ้นอย่างกะทันหันของจำนวนช่องรายการใกล้เคียงและผลกระทบต่อส่วนแบ่งผู้รับชมที่จะเกิดขึ้นจากมติ กสทช. ครั้งนี้จะเป็นความเสียหายจากการกระทำของรัฐ อันเหลือวิสัยที่ผู้ประกอบการจะสามารถคาดหมายได้จากสภาพตลาดในการประกอบธุรกิจตามปกติธรรมดา และเป็นการกระทำให้มูลค่าแห่งสิทธิของผู้ประมูลคลื่นความถี่กลับลดน้อยถอยลงจากเวลาที่มีการประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมประมูล ซึ่งอาจถึงขนาดที่หากผู้เข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ได้คาดเห็นความเสียหายดังกล่าวก็คงจะมีได้เข้าร่วมประมูลเลย การที่ กสทช. ทราบดีถึงความเสียหายดังกล่าวแล้วยังขึ้นอนุญาตไปตามคำขอของกระทรวงศึกษาธิการนั้น นอกจากเป็นการเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องเป็นคดีปกครองดังที่กล่าวมาในข้อ ๓. แล้ว ยังเป็นที่น่าเกรงขามหากปล่อยให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความรับผิดชอบต่อผู้เข้าประมูลของ กสทช. ในการประมูลคลื่นความถี่ครั้งต่อ ๆ ไปอีกด้วย

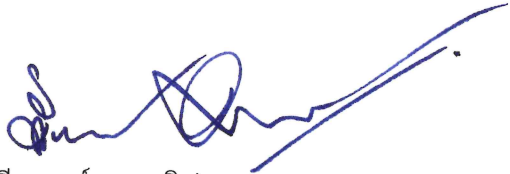
๘. กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีหน้าที่สำคัญในการรักษาผลประโยชน์ ให้ความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการ ผู้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ประชาชนผู้รับชมหรือผู้บริโภค ไปพร้อมกัน เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าปัจจุบันมีช่องรายการประเภทบริการสาธารณะจำนวน ๘ ช่องรายการที่กำหนดไว้สำหรับให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ แล้ว การอนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้ช่องรายการ

เกินกว่า...

เกินกว่า ๘ ช่องรายการ แม้เป็นการชั่วคราวก็ตาม ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ไม่มีช่องรายการรองรับการใช้งานของหน่วยงานราชการอื่นเท่านั้น แต่ยังเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ให้จนเกินขีดจำกัด (Capacity) ที่กำหนดไว้สำหรับกิจการบริการสาธารณะ อันจะเป็นการเบียดบังช่องความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับกิจการประเภทบริการชุมชนและกิจการทางธุรกิจ หากได้ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานของวิทยุชนแล้วย่อมต้องเห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่พึงกระทำเว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันสมควรอย่างยิ่ง แต่เสียงส่วนใหญ่ในคณะกรรมการซึ่งควรจะได้ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานของผู้มีวิชาชีพในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ซึ่งย่อมต้องมีความชำนาญและความระมัดระวังสูงกว่าวิทยุชนทั่วไป กลับมีมติให้อนุญาตให้กระทรวงศึกษาธิการใช้ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลถึง ๑๗ ช่อง การตัดสินใจดังกล่าวย่อมเล็งเห็นได้ว่าจะเกิดผลกระทบมิใช่เพียงต่อผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้น แต่จะลุกลามใหญ่โตไปถึงทั้งวงการอุตสาหกรรมโทรทัศน์ภาคพื้นดิน นำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศ การตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปโดยขาดความระมัดระวังตามมาตรฐานวิชาชีพและไม่นำพาต่อผลเสียหายร้ายแรงที่จะเกิดขึ้น ผมจึงไม่อาจคล้อยตามและไม่อาจร่วมรับผิดชอบได้

จึงเรียนมาเพื่อแนบความเห็นของผม ไว้ในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๕/๒๕๖๓ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓ ระเบียบวาระการประชุมที่ ๕.๑ เรื่อง แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้ของเยาวชนและครอบครัว อันเกิดจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ผ่านการทดลองส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

พลโท ดร.

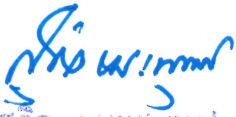
  
(พีระพงษ์ มานะกิจ)

กสทช.

เรียน เอกอัครราชทูต กสทช.

มีตรงลงตำแหน่ง

พลเอก

  
(สุกิจ ขมะสุนทร)

กสทช. ทำหน้าที่ประธาน กสทช

น พ.อ. สม

เรียน.....คุณพ.  
ดำเนินการต่อไป:-

  
(นายสุภากร ตันชลีสิทธิ์)  
เลขาธิการ กสทช.