

การจัดสรรใบอนุญาตทีวีบริการสาธารณะของ กสทช.

NBTC Digital Public TV Licensing

อิสริยะ ไพรีพ่ายฤทธิ์

มิถุนายน 2556

การจัดสรรใบอนุญาตทีวีดิจิทัลของ กสทช. ทั้งสามประเภทคือ บริการสาธารณะ บริการชุมชน และธุรกิจ ในปี 2556 ที่วิกัลุ่มที่ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือ “ทีวีบริการสาธารณะ” ซึ่งใช้วิธีคัดเลือกคุณสมบัติ (Beauty Contest) ไม่ใช่การประมูลแบบทีวีธุรกิจ และยังไม่ได้ข้อยุติในประเด็นด้านเงื่อนไขและกระบวนการในการคัดเลือก

ความเห็นของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ (กสท.) หรือ บอร์ดกระจายเสียงของ กสทช. ก็แบ่งออกเป็น 2 ทาง โดยคณะกรรมการเสียงข้างมากที่นำโดย พันเอก ดร. นที ศุกลรัตน์ ประธาน กสทช. และรองประธาน กสทช. มองว่าสามารถใช้อำนาจตามระเบียบหรือประกาศที่มีอยู่แล้วของ กสทช. ดำเนินการคัดเลือกและออกใบอนุญาตได้เลย ในขณะที่ กสทช. เสียงข้างน้อยคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์ และนางสาวสุภิญญา กลางณรงค์ กลับมองว่าควรออกประกาศที่มีเงื่อนไขเจาะจงมากกว่าในปัจจุบัน

ก่อนการวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ในการจัดสรรใบอนุญาตทีวีบริการสาธารณะ ต้องดูเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีก่อน

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับทีวีบริการสาธารณะ

การประกอบกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย มีเงื่อนไขกฎเกณฑ์จากกฎหมายและประกาศหลายฉบับประกอบกัน โดยกฎหมายและประกาศที่สำคัญมี 3 ฉบับ ดังนี้ (ตัวเน้นโดยผู้เขียนบทความ)

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจเรื่องการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยกำหนดใบอนุญาตออกเป็น 3 ประเภท คือ บริการสาธารณะ บริการชุมชน และธุรกิจ

ประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ

ส่วนของใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ยังแบ่งย่อยเป็นอีก 3 ประเภท ดังนี้

- **ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่หนึ่ง** ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม การเกษตร และการส่งเสริมอาชีพอื่นๆ สุขภาพ อนามัย กีฬา หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน
- **ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สอง** ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ
- **ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สาม** ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และรัฐสภากับประชาชน การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนในการเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส หรือกลุ่มความสนใจที่มีกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือบริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่น

เงื่อนไขการโฆษณาของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ

- **ประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สาม** จะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ หรือการเสนอภาพลักษณ์ขององค์กร บริษัท และกิจการโดยมิได้มีการโฆษณาสรรพคุณ คุณประโยชน์ หรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- **ประเภทที่สอง** ให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร

คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ

- กระทรวง ทบวง กรม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ซึ่งมีความเหมาะสมกับการประกอบกิจการบริการสาธารณะตามลักษณะและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการใช้ประโยชน์ด้านการเรียนการสอนหรือการเผยแพร่ความรู้สู่สังคมตามลักษณะและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กระบวนการคัดเลือกผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ

ในกฎหมายกำหนดเพียงว่า “ให้คำนึงถึงหน้าที่ตามกฎหมาย หรือความจำเป็นเพื่อการบริการสาธารณะ โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาครัฐ” ส่วนเงื่อนไขที่เหลือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. กำหนด

การคัดเลือกผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะ ไม่ใช้วิธีการประมูลแบบเดียวกับใบอนุญาตธุรกิจ

เงื่อนไขของการประกอบกิจการหลังได้ใบอนุญาต

กฎหมายยังกำหนดว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ให้มีอายุไม่เกิน 15 ปี

เนื้อหารายการต้องมีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่า 70%

รายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหมายความรวมถึงรายการข่าวสาร รายการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รายการส่งเสริมการศึกษา จริยธรรม ศิลปะ วัฒนธรรม การให้ความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2555

ประกาศฉบับนี้เป็นเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของ กสทช. ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ยกมาจาก พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยตรง ส่วนที่เพิ่มเข้ามาได้แก่กระบวนการยื่นขอใบอนุญาต ตัวอย่างแบบฟอร์ม การจ่ายเงินค่าธรรมเนียม การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น ประเด็นที่น่าสนใจจากประกาศ กสทช. ฉบับนี้ได้แก่

วิธีการคัดเลือกผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรทัศน์ (ทุกประเภท)

ในประกาศได้เขียนปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการประกอบกิจการเพื่อให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ เอาไว้ 6 ปัจจัย ดังนี้

- วัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์
- ความสามารถในการบริหารจัดการ พร้อมฐานะการเงิน ผลการดำเนินงานที่มั่นคงสามารถดำเนินธุรกิจได้ต่อเนื่อง
- ความเหมาะสมและสอดคล้องของแผนการลงทุน และแนวทางการพัฒนากิจการของผู้รับใบอนุญาต
- ความต้องการของผู้บริโภค
- ความเสมอภาคในการแข่งขันเสรีของผู้ประกอบกิจการ
- คุณภาพรายการ

สิทธิและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ (ทุกประเภท)

ผู้ที่ผ่านการพิจารณาของ กสทช. ให้ประกอบกิจการโทรทัศน์ จะมีสิทธิและหน้าที่ดังนี้

- ต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง จะมอบการบริหารจัดการทั้งหมด หรือบางส่วนหรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นผู้มีอำนาจประกอบกิจการแทนมิได้ หรือจะโอนสิทธิในใบอนุญาตไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนให้กับบุคคลอื่นอันทำให้มีผลกระทบต่อประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตไม่ได้ แต่อาจแบ่งเวลาให้ผู้อื่นเช่าเวลาดำเนินรายการบางช่วงเวลาได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- แจกผังรายการที่ใช้ในการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ของสถานี โดยให้มีข้อมูลชื่อรายการ ช่วงเวลาที่จะให้บริการ กำหนดเวลาออกอากาศประจำวัน สัดส่วนของประเภทรายการ ลักษณะประเภทของรายการ ที่มาของรายการ ภาษาที่ใช้ โดยให้เสนอผังรายการอย่างน้อยสิบห้าวันก่อนเริ่มให้บริการ

ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล พ.ศ. 2556

ประกาศ กสทช. ฉบับนี้ จะะจลงมาที่การให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ซึ่งส่วนใหญ่อิงตามเงื่อนไขจาก ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2555 อยู่แล้ว ส่วนที่เพิ่มเข้ามาได้แก่

- การพิจารณาอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการให้บริการกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการสาธารณะ และประเภทบริการชุมชน ให้พิจารณาจากข้อมูล เอกสารหลักฐานประกอบการยื่นคำขอ โดยให้คำนึงถึงภารกิจและวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการตามที่กำหนดตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
- พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายจะพิจารณากลับกรองเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้คลื่นความถี่ ให้คณะกรรมการพิจารณาภายในเก้าสิบวันทำการ

เงื่อนไขอื่นจากมติบอร์ด กสท. (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์)

การกำหนดช่องรายการสำหรับบริการสาธารณะ

ที่ประชุม กสท. วันที่ 25 มีนาคม 2556 ลงมติ 3:2 กำหนดช่องรายการสำหรับกิจการบริการสาธารณะโทรทัศน์ระบบดิจิทัล จำนวน 12 ช่อง¹ โดยนำเนื้อหาจาก พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 แต่นำมาจัดเรียงเป็นช่องรายการ ดังนี้

กลุ่มผู้ประกอบการรายเดิม จำนวน 3 ช่อง ได้สิทธิออกอากาศคู่ขนาน (simulcast) จนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการใช้ความถี่แอนะล็อกเดิม

1. ช่อง 5 (กองทัพบก)
2. ช่อง 11 (กรมประชาสัมพันธ์)
3. Thai PBS


กลุ่มผู้ประกอบการรายใหม่ จำนวน 9 ช่อง

4. ช่องเด็กและครอบครัว สำหรับ Thai PBS ตามบันทึกข้อตกลง MOU ระหว่าง กสทช.

กับ Thai PBS

5. ช่องที่ 5 เพื่อส่งเสริมความรู้ การศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ใบอนุญาตประเภท 1)
6. ช่องที่ 6 เพื่อส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม การเกษตร และการส่งเสริมอาชีพ (ใบอนุญาตประเภท 1)
7. ช่องที่ 7 เพื่อส่งเสริมสุขภาพ อนามัย กีฬา หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน (ใบอนุญาตประเภท 1)
8. ช่องที่ 8 วัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐ (ใบอนุญาตประเภท 2)
9. ช่องที่ 9 เพื่อความปลอดภัยสาธารณะ (ใบอนุญาตประเภท 2)
10. ช่องที่ 10 เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และรัฐสภากับประชาชน (ใบอนุญาตประเภท 3)
11. ช่องที่ 11 เพื่อสนับสนุนการเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ใบอนุญาตประเภท 3)
12. ช่องที่ 12 เพื่อบริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ แก่คนพิการ คนด้อยโอกาส เด็กและเยาวชน (ใบอนุญาตประเภท 3)

ทั้งนี้ กสทช.จะให้ใบอนุญาตครั้งแรกมีอายุ 4 ปี จากนั้นเมื่อครบ 4 ปีจะพิจารณาต่อใบอนุญาตไม่เกิน 15 ปี

1 	2 	3 	4  เด็ก
5 การศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	6 ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม อาชีพ เกษตร	7 สุขภาพ อนามัย กีฬา คุณภาพ ชีวิต	8 ความมั่นคงของรัฐ หน่วยงานของรัฐ
9 ความปลอดภัย สาธารณะ	10 รัฐบาล รัฐสภา	11 การปกครองใน ระบอบ ประชาธิปไตยฯ	12 คนพิการ ด้อย โอกาส เด็ก เยาวชน

¹ กรุงเทพมหานคร, กสท. แจกไลเซนส์ทีวีสาธารณะ 4 ช่อง, 26 มีนาคม 2556, <http://bit.ly/ZS1FXN>

คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตบริการสาธารณะประเภทที่สอง

ที่ประชุม กสท. วันที่ 17 เมษายน 2556 ลงมติ 3:1:1 คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะประเภทที่สอง (ช่องที่ 8) เพื่อความมั่นคงของรัฐ ระบุให้ผู้รับใบอนุญาตต้องเป็นหน่วยงานรัฐเท่านั้น และต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐในการพิทักษ์รักษาปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ รักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ

ด้าน กสทช. สุกัญญา กลางณรงค์ เปิดเผยว่าตนเป็นผู้ลงคะแนนไม่เห็นชอบมติที่เกิดขึ้น เนื่องจากเห็นว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติอย่างเฉพาะเจาะจงหรือเป็นการลิดลศสเปคให้สิทธิเฉพาะกับหน่วยงานรัฐด้านความมั่นคง²

หลักเกณฑ์การคัดเลือก

ความเห็นด้านหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก และรายละเอียดของกรอบการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ยื่นขอใบอนุญาตทีวีบริการสาธารณะ ในหมู่กรรมการ กสท. แบ่งออกเป็น 2 ทาง

มติ กสท. เสียงข้างมากที่นำโดย พ.อ.ดร.นที สุกลรัตน์
ประธาน กสท. เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2556 เห็นชอบการใช้วิธีประกาศเชิญชวนหรือ ไอเอ็ม สำหรับให้ผู้สนใจยื่นใบอนุญาตทีวีดิจิทัลเพื่อบริการสาธารณะเข้ามายื่นขอรับใบอนุญาต แทนการออกหลักเกณฑ์หรือประกาศคัดเลือกผู้ที่มีสิทธิ์ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อให้

มติ กสท. เสียงข้างมากที่นำโดย พ.อ.ดร.นที สุกลรัตน์ ประธาน กสท.
เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2556 เห็นชอบการใช้วิธีประกาศเชิญชวนหรือ ไอเอ็ม สำหรับให้ผู้สนใจยื่นใบอนุญาตทีวีดิจิทัลเพื่อบริการสาธารณะเข้ามายื่นขอรับใบอนุญาต แทนการออกหลักเกณฑ์หรือประกาศ

บริการสาธารณะ โดยให้เหตุผลว่า กสท. มีประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์พ.ศ.2555 และ ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการขอรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลพ.ศ.2556 ที่ครบถ้วนเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องออกประกาศใหม่

ด้าน น.ส.สุกัญญา กลางณรงค์ ในฐานะ กสท. เสียงข้างน้อย ให้เหตุผลว่าต่อให้มีประกาศออกมารองรับ แต่เป็นการกำหนดคุณสมบัติกว้างเกินไป ไม่มีความชัดเจนของเกณฑ์การคัดเลือกคุณสมบัติ และการออกหนังสือเชิญชวนนั้น มองคล้ายกับประกาศรับสมัครงาน หรือจัดสัมมนาของระดับสำนักงาน ไม่ใช่การออกประกาศเพื่อจะนำไปสู่การมีผลบังคับทางปกครอง ซึ่งการคัดเลือกการให้คะแนนต่างๆ ไม่มีตัวชี้วัดใดๆ จึงมองเป็นการลดระดับฐานะการจัดสรรคลื่นความถี่³

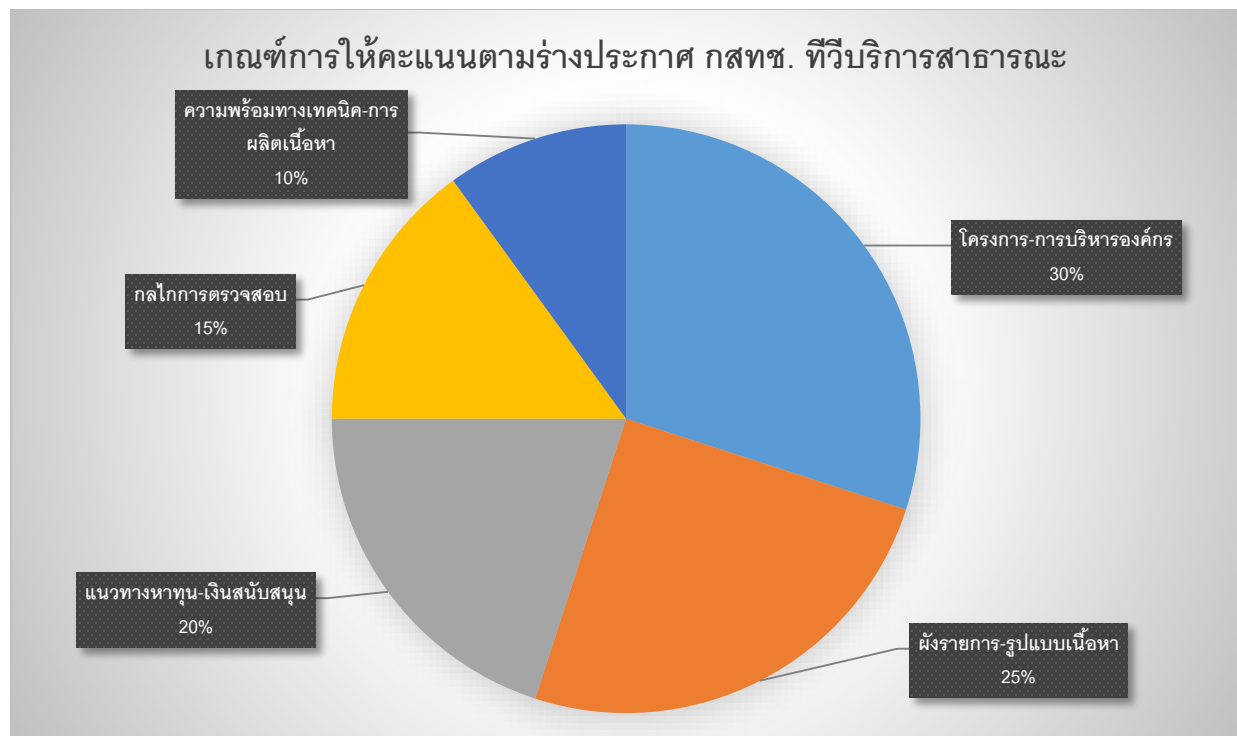
² สำนักงาน กสทช., กสท.ลงมติให้เฉพาะหน่วยงานความมั่นคงของรัฐ สามารถขอทีวีดิจิทัลของคลื่นความถี่ ด้าน กสทช. สุกัญญาเดินทางจับมือจุฬาฯ เปิดเวทีวิชาการชี้ประเด็นสำคัญ ยกกรณีต่างประเทศตั้งเกณฑ์ปิดตัวคอนเทสต์เปิดเผย-รัฐทำทีวีวิทยุน้อย, 18 เมษายน 2556, <http://bit.ly/nbtc-dtv-type2>

³ เดลินิวส์, กสท.ไฟเขียวต้นไอเอ็มทีวีดิจิทัลสาธารณะ, 22 เมษายน 2556, <http://www.dailynews.co.th/technology/199080>

กสท. เสี่ยงข้างน้อยได้เสนอ “ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์ สำหรับการประกอบกิจการบริการสาธารณะ พ.ศ.” โดยมีเนื้อหาสำคัญอยู่ที่หลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ใช้ระบบให้คะแนนแยกตามหมวด ดังนี้

1. พิจารณาจากความเหมาะสมของโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กรในสัดส่วนร้อยละ 30
2. พิจารณาจากความเหมาะสมของแผนหรือแนวทางในการจัดทำผังรายการและรูปแบบในการผลิตเนื้อหารายการในสัดส่วนร้อยละ 25
3. พิจารณาจากความเหมาะสมของแผนหรือแนวทางในการจัดหาแหล่งเงินทุนหรือเงินสนับสนุนการดำเนินการในสัดส่วนร้อยละ 20
4. พิจารณาจากความเหมาะสมของแนวทางหรือกลไกในการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกในสัดส่วนร้อยละ 15
5. พิจารณาจากความเหมาะสมของแผนความพร้อมด้านเทคนิคและกระบวนการผลิตเนื้อหารายการในสัดส่วนร้อยละ 10

ทั้งนี้ผู้ผ่านการคัดเลือกต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ถ้ามีผู้ที่มีความเหมาะสมเกินกว่าจำนวนที่กำหนด ให้พิจารณาตามระดับคะแนนสูงสุด



ประเด็นที่ควรจับตาในการออกใบอนุญาตที่วีบริการสาธารณะ

ประเด็นที่ควรจับตามองในการออกใบอนุญาตที่วีดิจิตอลสาธารณะของ กสทช. มีดังนี้

การกำหนดเนื้อหาของช่องรายการแบบตายตัว

จะเห็นว่าในกฎหมาย พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนด “เนื้อหา” ของ “ทีวีบริการสาธารณะ” ไว้กลุ่มหนึ่ง โดยแยกเป็น 3 ประเภทตามกลุ่มเนื้อหารายการ แต่ไม่ได้ระบุว่าเนื้อหาในแต่ละกลุ่มต้องอยู่หรือไม่อยู่ในช่องเดียวกัน

แต่มติ กสท. วันที่ 25 มีนาคม 2556 กลับแยกช่องรายการขาดจากกันตามเนื้อหาที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ช่อง 6 ระบุเป็น “ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม การเกษตร และการส่งเสริมอาชีพ” ในขณะที่ช่อง 7 เป็น “สุขภาพ อนามัย กีฬา หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน” ดังนั้นจึงหมายความว่าเนื้อหาด้านสุขภาพอนามัย ไม่สามารถไปฉายในช่อง 6 ได้เลย

การตีความเนื้อหาและช่องรายการของ กสท. แบบตายตัวลักษณะนี้ อาจเป็นข้อกำหนดที่เคร่งครัดเกินไปสำหรับช่องบริการสาธารณะที่ควรมีเนื้อหาหลากหลาย และอาจเป็นจุดอ่อนสำหรับช่องรายการบางประเภทที่มีเนื้อหาในด้านดังกล่าวไม่มากนัก แต่กลับถูกตีกรอบด้วยกฎเกณฑ์ของ กสทช. จนอาจประสบปัญหาในการผลิตรายการได้

การตีความแบบนี้ยังอาจมองว่าเป็นการ “ลือคสเปก” แบบกลายๆ ให้หน่วยงานรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับเนื้อหาในช่องนั้นๆ

นอกจากนี้ การตีความแบบนี้ยังอาจมองว่าเป็นการ “ลือคสเปก” แบบกลายๆ ให้หน่วยงานรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับเนื้อหาในช่องนั้นๆ ด้วย เพราะเงื่อนไขการคัดเลือกที่วิสาหกิจของ กสทช. ให้พิจารณาจาก “ให้คำนึงถึงหน้าที่ตามกฎหมาย หรือความจำเป็นเพื่อการบริหารสาธารณะ” เป็นสำคัญ ทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจตรงกับช่องเนื้อหาเหล่านั้นๆ มีโอกาสได้รับคัดเลือกสูงกว่าหน่วยงานอื่นๆ มาก ตัวอย่างเช่น ช่องที่ 5 เพื่อการส่งเสริมความรู้ การศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อาจลือคสเปกแบบกลายๆ ให้กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพียงเท่านั้น เป็นต้น

การออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายเดิม

มติที่ประชุม กสท. วันที่ 25 มีนาคม 2556 ยังกำหนดให้ออกใบอนุญาตที่วิดิจิตอลประเภทสาธารณะแก่ผู้ประกอบการรายเดิมที่เป็นหน่วยงานของรัฐ 3 รายคือ ช่อง 5, ช่อง 11 และ Thai PBS โดยให้เหตุผลด้านการออกอากาศควบคู่สองระบบ (simulcast) เพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภค

กระบวนการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายเดิมนั้นรวดเร็วเกินไปหรือไม่ เพราะผู้ประกอบการทั้ง 3 รายไม่ต้องยื่นขอใบอนุญาตอะไรเลย

ตามแนวทางของต่างประเทศนั้น การให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายเดิมเพื่อออกอากาศสองระบบเป็นธรรมเนียมปฏิบัติอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ กสท. ดำเนินการกลับมีคำถามว่ากระบวนการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายเดิมนั้นรวดเร็วเกินไปหรือไม่ เพราะผู้ประกอบการทั้ง 3 รายไม่ต้องยื่นขอใบอนุญาตอะไรเลย และไม่ได้ผ่านกระบวนการประกาศให้หน่วยงานที่มีสิทธิยื่นคำขอเข้ามาด้วย

นอกจากนี้ในกรณีของ Thai PBS ยังได้ช่องรายการอีก 1 ช่องคือช่อง 4 ที่มีเนื้อหาสำหรับเด็กและเยาวชน โดยอาศัยข้อตกลง (MOU) ระหว่างหน่วยงานว่าจะคืนคลื่นแอนะล็อกเดิมให้ กสทช. ภายใน 3 ปี ก็ควรถูกตั้งคำถามเช่นกันว่าแค่อาศัยเพียง MOU ลักษณะนี้ก็สามารถได้ช่องรายการไปฟรีๆ อีกหนึ่งช่อง โดยไม่ผ่านกระบวนการคัดเลือกคุณสมบัติเหมือนผู้ประกอบการรายอื่นๆ ได้อย่างไร

การเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ

เงื่อนไขตามกฎหมายระบุให้หน่วยงานที่มีคุณสมบัติทำทีวีดิจิทัลเพื่อบริการสาธารณะมี 3 กลุ่ม คือ หน่วยงานของรัฐ มูลนิธิ-สมาคม และสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งหน่วยงานทั้งสามกลุ่มมีโอกาสเท่าเทียมกันในการยื่นขอใบอนุญาตทีวีสาธารณะ

แต่การกำหนดเงื่อนไขของ กสทช. ที่แยกช่องรายการตามเนื้อหาชัดเจน อาจเป็นกำแพงกีดกันให้หน่วยงานประเภทมูลนิธิ-สมาคม และสถาบันอุดมศึกษา มีโอกาสได้ใบอนุญาตทีวีสาธารณะน้อยลง เพราะมีภารกิจไม่ตรงกับช่องรายการที่กำหนดมากนัก แต่กลับเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจตรงกับช่องรายการมากกว่า

การกำหนดช่องรายการของ กสทช. ลักษณะนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะเห็นทีวีบริการสาธารณะทั้ง 12 ช่องถูกจัดสรรให้หน่วยงานของรัฐทั้งหมด

การกำหนดช่องรายการของ กสทช. ลักษณะนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงที่จะเห็นทีวีบริการสาธารณะทั้ง 12 ช่องถูกจัดสรรให้หน่วยงานของรัฐทั้งหมด โดยอ้างเรื่องภารกิจขององค์กรที่ตรงกับเป้าหมายของช่องสาธารณะนั้นๆ บีบให้องค์กรกลุ่มมูลนิธิ-สมาคม ต้องไปยื่นใบอนุญาตทีวีบริการชุมชนที่มีเงื่อนไขเข้มงวดกว่าแทน และตัดโอกาสขององค์กรกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา (ที่ไม่มีสิทธิขอใบอนุญาตทีวีบริการชุมชน) ไปเลย

รูปแบบองค์กรที่เข้ามาดำเนินการทีวีบริการสาธารณะ

เมื่อพูดถึง “ทีวีสาธารณะ” คนไทยคงคิดถึงทีวีรูปแบบของ Thai PBS ที่ไม่หวังผลกำไร ดำเนินงานเฉพาะคือองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ซึ่งมีโครงสร้างองค์กร แหล่งที่มาของรายได้ ภาวะเยียบกฎเกณฑ์การตรวจสอบที่เข้มงวด ตอบคำถามสังคมเรื่องความโปร่งใสและเป้าหมายของการดำเนินการได้ รูปแบบดำเนินการของ Thai PBS ยังมีลักษณะเช่นเดียวกับทีวีสาธารณะในระดับสากล เช่น BBC ของอังกฤษหรือ PBS ของสหรัฐอเมริกา

การออกใบอนุญาต “ทีวีบริการสาธารณะ” ของ กสทช. กลับไม่ได้ระบุเรื่องโครงสร้างหรือกฎเกณฑ์การตรวจสอบลักษณะเดียวกับที่ Thai PBS มี

แต่การออกใบอนุญาต “ทีวีบริการสาธารณะ” ของ กสทช. กลับไม่ได้ระบุเรื่องโครงสร้างหรือกฎเกณฑ์การตรวจสอบลักษณะเดียวกับที่ Thai PBS มี เพราะระบุเงื่อนไขตามกฎหมายว่าต้องเป็น “หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ” หรือ “มูลนิธิหรือสมาคมที่ไม่หวังผลกำไร” หรือ “สถาบันอุดมศึกษา” เท่านั้น

ช่องโหว่ของกฎเกณฑ์ด้านโครงสร้างองค์กรที่ กสทช. ไม่ได้ระบุไว้ จึงก่อให้เกิดคำถามว่าหน่วยงานที่เข้าข่ายจะใช้โอกาสนี้เข้ามาประกอบกิจการ “ทีวีบริการสาธารณะ” โดยอ้างเป้าหมายเพื่อบริการประชาชนแบบเดียวกับ Thai PBS (ที่ใช้โครงสร้างแบบ

“ทีวีสาธารณะ” ในทางสากล) แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาศัยประโยชน์จากการโฆษณาตามกฎหมาย (ซึ่งโครงสร้างของ Thai PBS ไม่อนุญาต) หรือไม่ อีกทั้งการตรวจสอบภายในองค์กรที่ใช้รูปแบบกระทรวง-กรม-องค์กรมหาชน-มูลนิธิ-สมาคม ที่ไม่เข้มงวดเท่ากับโครงสร้างของ ส.ส.ท. ที่มีทั้งกรรมการนโยบาย และสภาผู้ชม อาจเป็นช่องโหว่ด้านการควบคุมเนื้อหารายการจนไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะ “ทีวีสาธารณะ” ตามความหมายดั้งเดิมได้

ประเด็นด้านการโฆษณาที่ระบุไว้ว่าเป็น “การหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงาน” หรือ “การเสนอภาพลักษณ์ขององค์กร บริษัท และกิจการโดยมิได้มีการโฆษณาสรรพคุณผลิตภัณฑ์” ยังเปิดช่องโหว่ให้หน่วยงานของรัฐ-ธุรกิจเอกชนเข้ามาโฆษณาในทีวีบริการสาธารณะได้ง่าย และอาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างหน่วยงานเจ้าของช่องรายการกับผู้ลงโฆษณาได้อีกด้วย

ในร่างประกาศของ กสท. เสี่ยงข้างน้อยพยายามแก้ปัญหาโดยเสนอเกณฑ์การให้คะแนนด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กร การจัดหาแหล่งเงินทุน และกลไกการตรวจสอบเอาไว้ด้วย แต่ก็ต้องจับตาดูว่าสุดท้ายแล้วร่างประกาศฉบับนี้จะผ่านมติของ กสท. เสี่ยงข้างมากด้วยหรือไม่

การโฆษณาของใบอนุญาตทีวีบริการสาธารณะประเภทที่สอง

ตามกฎหมายนั้นระบุให้ ใบอนุญาตทีวีบริการสาธารณะประเภทที่สอง (เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ) สามารถหารายได้จากการโฆษณาได้ “เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร”

การกำหนดเกณฑ์ลักษณะนี้ก่อให้เกิดคำถามว่ารายได้เท่าที่ “เพียงพอ” ต่อการประกอบกิจการนั้นเป็นอย่างไร มีวิธีการตรวจสอบแบบใดบ้าง และจะกลายเป็นช่องโหว่ให้เกิดการหลบซ่อนทางบัญชี (เช่น ตั้งรายจ่ายให้สูงเกินจริง เพื่อให้เทียบเท่ากับรายได้) ของหน่วยงานด้านความมั่นคง-ความปลอดภัยสาธารณะที่จะเข้ามาประกอบกิจการทีวีบริการสาธารณะประเภทที่สองหรือไม่

รายได้เท่าที่ “เพียงพอ” ต่อการประกอบกิจการนั้นเป็นอย่างไร มีวิธีการตรวจสอบแบบใดบ้าง

หลักเกณฑ์การคัดเลือกของ กสทช.

ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับการให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล พ.ศ. 2556 กำหนดวิธีพิจารณาใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ และประเภทบริการชุมชน ไว้กว้างๆ เพียงว่า “ให้พิจารณาจากข้อมูล เอกสารหลักฐานประกอบการยื่นคำขอ โดยให้คำนึงถึงภารกิจและวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมายจะพิจารณากลับกรองเพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้คลื่นความถี่ ให้คณะกรรมการพิจารณา”

กฎเกณฑ์ที่กว้างและขาดรายละเอียดเช่นนี้ เปิดโอกาสให้ กสท. หรืออนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายสามารถใช้ “วิจารณ์ญาณ” ของคณะกรรมการตีความและประเมินองค์กรที่ได้รับใบอนุญาตได้ง่ายมาก

กฎเกณฑ์ที่กว้างและขาดรายละเอียดเช่นนี้ เปิดโอกาสให้ กสท. หรืออนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายสามารถใช้ “วิจารณ์ญาณ” ของคณะกรรมการตีความและประเมินองค์กรที่ได้รับใบอนุญาตได้ง่ายมาก โดยที่อาจขาดการตรวจสอบจากสังคมผ่านกฎเกณฑ์ที่ตายตัวแน่ชัด และประกาศไว้ล่วงหน้าก่อนยื่นคำขอด้วย

วิธีการที่เหมาะสมกว่าของ กสท. คือการประกาศกฎเกณฑ์การคัดเลือกไว้ล่วงหน้าก่อนการยื่นใบอนุญาต เพื่อให้ผู้ขอรับใบอนุญาตได้รับทราบและเตรียมตัวล่วงหน้า เพื่อการแข่งขันที่เป็นธรรมและเท่าเทียมของผู้ยื่นขอใบอนุญาตทุกราย