

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การส่งมอบตัวอย่างข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ (Spectrum plot) ของดาวเทียม
ชั่วคราว (Interim satellite) เพื่อรักษาสีสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม*

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ดศ ๐๔๐๓.๓/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ได้มีหนังสือถึงกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดศ.) แจ้งว่า ในการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ครั้งที่ ๕/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ที่ประชุมมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. มีหนังสือถึง ดศ. เพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ (Spectrum plot) ของดาวเทียมชั่วคราว (Interim satellite) ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ประกอบการดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม กรณีขायงานดาวเทียม [REDACTED] และ [REDACTED] ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก เนื่องจากการดำเนินการรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม กรณีของขायงานดาวเทียมดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดย ดศ. ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งข้อมูลการใช้คลื่นความถี่เป็นหลักฐานที่สำคัญในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒. ดศ. ได้มีหนังสือถึงบริษัท [REDACTED] จำกัด (มหาชน) (บมจ. [REDACTED]) เพื่อพิจารณาให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวให้สำนักงาน กสทช. เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ บมจ. [REDACTED] ได้นำส่งให้ ดศ. เพื่อรายงานสรุปภาพรวมการดำเนินการรักษาสีสิทธิในวงโคจรดาวเทียมที่ตำแหน่ง ๕๐.๕ องศาตะวันออก พร้อมนำส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามที่ ดศ. ร้องขอ ซึ่งรวมถึงตัวอย่างข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ของดาวเทียมชั่วคราว [REDACTED] ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ที่ บมจ. [REDACTED] ได้รับจากบริษัท [REDACTED] ในช่วงปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ โดยได้ระบุหมายเหตุประกอบข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวไว้ว่า “ให้สำเนาข้อมูลสำหรับ ดศ. มิให้เปิดเผยข้อมูลให้แก่บุคคลภายนอก” ต่อมา บมจ. [REDACTED] ได้มีหนังสือถึง ดศ. แจ้งว่า ข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ที่ บมจ. [REDACTED] ได้นำส่งให้ ดศ. เป็นข้อมูลของผู้ประกอบการดาวเทียมต่างชาติผู้เป็นเจ้าของดาวเทียมชั่วคราว และได้รับความยินยอมจากผู้ประกอบการดังกล่าวให้เปิดเผยข้อมูลนี้ต่อ ดศ. เท่านั้น ดังนั้น หาก ดศ. มีความประสงค์ที่จะเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลอื่น ย่อมจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลเสียก่อน บมจ. [REDACTED] มิได้มีอำนาจและความรับผิดชอบใด ๆ ที่จะให้ความเห็นชอบแก่ ดศ. ได้โดยตรง หาก ดศ. ดำเนินการเปิดเผยข้อมูล

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๙/๑๑๕ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้แก่บุคคลใดโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวถือว่าการพิจารณาดำเนินการตามดุลพินิจและความรับผิดชอบของ ดศ. เองทั้งสิ้น

๓. ต่อมาวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ดศ. ได้ประชุมหารือร่วมกับสำนักงาน กสทช. เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในประเด็นดังกล่าว ซึ่งสำนักงาน กสทช. แจ้งว่าสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) ได้แจ้งว่า ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ของประเทศไทย ถูกแจ้งทักท้วงโดยราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ในประเด็นการมีอยู่จริงของดาวเทียม ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ก่อนวันที่ประเทศไทยแจ้งระงับการใช้งานดาวเทียมเป็นการชั่วคราว (Suspension) และยืนยันความจำเป็นในการนำข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวไปใช้เป็นหลักฐานชั้นต้นยืนยันการมีอยู่จริงของดาวเทียม ณ ตำแหน่งวงโคจรนั้น เพื่อลดความเสี่ยงที่ตำแหน่งวงโคจรดังกล่าวจะถูกปล่อยออกจากทะเบียนความถี่หลักระหว่างประเทศ (Master International Frequency Register: MIFR) ของ ITU

ดศ. จึงขอหารือว่า ดศ. จะส่งมอบตัวอย่างข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ของดาวเทียมชั่วคราว ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ให้แก่สำนักงาน กสทช. ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผู้แทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนสำนักงาน กสทช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่ปัจจุบัน กสทช. มีหน้าที่และอำนาจประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเป็นหน่วยงานอำนวยการของรัฐในนามของรัฐบาลไทยในการบริหารกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) และหน่วยงานต่างประเทศด้านการบริหารคลื่นความถี่ รวมทั้งสนับสนุนกิจการของรัฐเพื่อให้มีดาวเทียมหรือให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติตามมาตรา ๖๐^๒ และมาตรา ๒๗๔^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๒๗ (๑๔) และ

^๒มาตรา ๖๐ รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๓มาตรา ๒๗๔ ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นองค์กรตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม และให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๑๔/๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ การที่สำนักงาน กสทช. ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ (Spectrum plot) ของดาวเทียมชั่วคราว (Interim satellite) ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ประกอบการดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก อันเป็นสมบัติของชาติ ตามมติที่ที่ประชุม กสทช. มอบหมาย จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หาก ดศ. เห็นว่า ข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ของดาวเทียมชั่วคราว ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก เป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อ้างอิงกับ ITU เกี่ยวกับการมีอยู่จริงของดาวเทียม ณ ตำแหน่งวงโคจร ๕๐.๕ องศาตะวันออก ในช่วงปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑ เพื่อประโยชน์ในการรักษาสิทธิในการใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ และอาจมีความเสี่ยงที่ตำแหน่งวงโคจรดังกล่าวจะถูกกลบออกจากทะเบียนความถี่หลักระหว่างประเทศ (Master International Frequency Register : MIFR) ของ ITU ก็เป็นหน้าที่ของ ดศ. ในการส่งมอบเอกสารและหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมดังกล่าวให้แก่ กสทช. เพื่อดำเนินการแจ้งต่อ ITU ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติต่อไป

สำหรับเอกสารข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ของดาวเทียมชั่วคราวที่ได้ระบุหมายเหตุประกอบข้อมูลการใช้คลื่นความถี่ไว้ว่า “ให้สำเนาข้อมูลสำหรับ ดศ. มิให้เปิดเผยข้อมูลให้แก่บุคคลภายนอก” แล้ว ดศ. จะให้ข้อมูลดังกล่าวแก่สำนักงาน กสทช. ได้หรือไม่ นั้น การตีความข้อความในสัญญา มิใช่การตีความปัญหาข้อกฎหมาย ประกอบกับยังมิได้มีการใช้อำนาจทางกฎหมาย และยังไม่เกิดปัญหาทางกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยได้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของ ดศ. และ กสทช. ว่า การที่ ดศ. ได้รับข้อมูลเอกสารดังกล่าวมา เป็นการได้รับแทนรัฐบาล

“มาตรา ๒๗ ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๔) ดำเนินการในฐานะหน่วยงานอำนาจการของรัฐที่มีอำนาจในการบริหารกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศอื่น รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศ ตามที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ กสทช. หรือตามที่รัฐบาลมอบหมาย รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของรัฐเพื่อให้มีดาวเทียมหรือให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมและประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามแผนซึ่งจัดทำตาม (๑) และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมฯ

(๑๔/๑) ดำเนินการให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ และดำเนินการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน ในกรณีที่มีการรักษาสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดภาระแก่รัฐเกินประโยชน์ที่จะได้รับ กสทช. อาจสละสิทธิดังกล่าวได้ตามที่กำหนดในแผนการบริหารสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และให้รายงานคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งประกาศเหตุผลโดยละเอียดให้ประชาชนทราบ ในการดำเนินการให้มีการใช้สิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมดังกล่าว ให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียมการอนุญาต รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผู้ขอรับอนุญาตหรือผู้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี จะต้องรับภาระโดยค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าวเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการอนุญาตแล้วเหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อบัดนี้ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นหน้าที่และอำนาจของ กสทช. แล้ว กสทช. ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่และวงโคจรดาวเทียมดังกล่าว แทนรัฐบาลและแทนที่ ดศ. โดยตรงต่อไป นอกจากนั้น หากการส่งมอบข้อมูลเอกสารและหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมดังกล่าวของ ดศ. เกิดปัญหาข้อขัดข้องประการใด กสทช. ย่อมสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๓๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ และ ดศ. ย่อมจะกล่าวอ้างได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๖

^๕มาตรา ๓๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัตินี้ ให้ กสทช. และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมีอำนาจสั่งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด ให้ชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้