

รายงานการสัมมนา NBTC Public Forum ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙

“อนาคตการสื่อสารไทย โฉมหน้าใหม่ กสทช. ในร่างรัฐธรรมนูญ”

วันศุกร์ที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๙

ห้องประชุมชั้น ๒ สำนักงาน กสทช. (ซอยสายลม)

กล่าวต้อนรับและเปิดการสัมมนา

**นางสาวสุกัญญา กลางณรงค์ : กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนใน
กิจการกระจายเสียง**

ประเด็นการประชุมในวันนี้ สืบเนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงประเทศไทยรอบใหม่ ที่จะเปลี่ยนแปลง
รัฐธรรมนูญที่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างต่างๆ มากมาย และเป็นไปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะทำให้หน้าที่ของ กสทช.
เปลี่ยนแปลงไปไม่มากนักน้อย มีประเด็นคำถามที่น่าสนใจ 2 – 3 ประเด็น คือ อำนาจและแนวทางการจัดสรรคลื่น
ความถี่ในอนาคตจะเป็นอย่างไร สิทธิในวงโคจรดาวเทียมหมายถึงอะไร และการทำงานของ กสทช. ชุดหน้าจะเป็น
อย่างไร

**นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศ์ : กสทช. ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนใน
กิจการโทรคมนาคม**

วันนี้เป็นเรื่องการสื่อสารและรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้ง ๒ สิ่ง เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ถ้าเราต้องการวางอนาคตประเทศ
ไทย ไม่ได้ทำเพื่อแก้ปัญหาปัจจุบันและอดีต จึงจำเป็นต้องพูดคุยกันถึงรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกระดูกเมด
แรก ที่ต้องติดให้ถูกต้องก่อน จึงจะติดกระดูกเมดอื่นๆ ให้ถูกต้องต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม ในการบวนการนี้ ต้องการ
การมีส่วนร่วม และต้องการการตัดสินใจจากทุกฝ่ายร่วมกัน เพื่อให้เกิดการรับฟังอย่างรอบด้าน

**นำเสนอสาระและกระบวนการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ : ประเด็นการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านกิจการ
กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม**

โดย ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ : คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ(กรธ.)

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๙ หมวด ๓, ๔, ๕, และ ๖ และวิธีการ
เขียนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แตกต่างจากการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ จะเขียนเฉพาะหลักการสำคัญ สิ่ง
ที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยให้ไปเขียนกำหนดไว้ในกฎหมายลูก เพราะ ไม่รู้ว่า ๑๐-๒๐ ปีข้างหน้า โลกจะ
เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร? ก็ให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งปรับแก้ไปตามสถานการณ์

การยกร่างรัฐธรรมนูญ มีโจทย์ที่กำหนดไว้แล้ว คือ การเขียนรัฐธรรมนูญให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาได้
อย่างยั่งยืน ยกตัวอย่าง การร่างในหมวดของสิทธิเสรีภาพ วิธีการร่างแตกต่างจากที่ผ่านมา คือ รัฐธรรมนูญ ๔๐
และ ๕๐ กำหนดเป็นสิทธิต่างๆ เอาไว้ แต่ในความเป็นจริง ประชาชนก็ต้องไปเรียกร้องให้มีสิทธิอันนั้น จึงมีการ
กำหนดใหม่กันเลยว่า ให้รัฐเป็นผู้ทำให้เลย เช่น ให้รัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยอุปมากับ ของเดิมที่มี
การกำหนดว่าประชาชนทุกคนสามารถขอผ้าห่มได้ คนไหน? ขอ ก็ได้ผ้าห่ม คนไหน? ไม่ขอ ก็ได้ผ้าห่ม หรือขอแล้ว
ไม่รู้เมื่อไร? จะได้ ก็กำหนดไว้เลยว่า ต่อไปนี้ ให้รัฐแจกผ้าห่มให้กับประชาชนทุกคน นี่คือหลักคิดตอนร่างแรก

หลังร่างแรกออกมา ก็มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่ง กรธ. ถูกกำหนดไว้ว่าต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการ
รับฟังความคิดเห็น ก็มีการสรุปกันว่ากฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดคือ การไม่มีกฎเกณฑ์ ใคร? อยากจะส่งมาในช่องทางไหนก็
ได้ อยากรับฟังความคิดเห็นที่ส่งมาทุกอัน อันที่จริงก่อนร่างแรกเสร็จ ก็มีการรับฟังความคิดเห็นอยู่เป็นระยะๆ
อนุกรรมการที่ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นได้ออกเดินทางไปตามจังหวัดต่างๆ แทบทุกสัปดาห์

พอร่างแรกเสร็จ กรธ. ก็ออกไปรับฟังความคิดเห็นในต่างจังหวัด (เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์) โดยทำงานร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า ซึ่ง กรธ. ได้สรุปผลการรับฟังว่า ประชาชนที่มาร่วมเวที ไม่ค่อยไว้วางใจรัฐ ดังนั้น สิ่งที่จะบุให้รัฐทำ ประชาชนไม่แน่ใจว่ารัฐจะทำให้ ถ้ารัฐไม่ทำจะเกิดอะไร? ขึ้น กรธ. ก็เลยมาเติมในหมวดสิทธิเสรีภาพให้คู่ขนานไป โดยพิจารณาเป็นรายมาตรา ซึ่งมีการรวบรวมประเด็นในแต่ละมาตราว่ามีใคร ? เสนออะไร? มาบ้าง และมีการปรับแก้ทุกมาตรา เช่น มาตรา ๒๕ แต่เดิม กรธ. เขียนว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่ไม่ได้ห้าม.. บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับการคุ้มครอง” มาตรานี้ หวังจะให้เป็นมาตราหลักในแง่ที่ว่าอะไรที่ไม่เขียน ก็ให้ได้รับการคุ้มครองด้วย โดยเขียนกำกับว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น นี่คือความเดิม แต่ ตอนนี้ได้เติมลงไป ว่า “บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิต่างๆ หรือยกเป็นข้อต่อสู้ในคดีในศาลได้” เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชน

กล่าวโดยรวม ความตั้งใจของ กรธ. คือ การเห็นสิทธิและเสรีภาพได้รับการคุ้มครองให้ถ้วนทั่วมากที่สุด แต่ไม่สามารถเขียนรายละเอียดได้ทั้งหมด ถ้าประชาชนเห็นว่าถูกละเมิดหรืออะไรที่รัฐไม่ทำ ก็สามารถฟ้องร้องได้ นอกจากนี้ กรธ. จะปรับแก้ถ้อยคำรายมาตราตามที่มีคนท้วงติงมา และต้องดูโยงกันทั้ง ๔ หมวด

ส่วนเรื่องของ กสทช. ก็มีการปรับแก้ตามความเห็นของ ครม. และสำนักงาน กสทช. มีการปรับแก้ (มาตรา ๕๖) ว่า “รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่ สิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ...” และให้ดูบทเฉพาะกาลประกอบด้วย คือ ถ้าประชาติผ่าน ก็ต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.กสทช. ให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๖

หลักการในการเขียนรัฐธรรมนูญอันหนึ่ง คือ อะไรที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ก็ให้รัฐบาลขณะนั้นๆ แก้ไข โดยจะเขียนระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในมาตรา ๔๖/๒ ระบุว่าสิทธิและเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ข้อแนะนำที่ให้กำหนดระยะเวลาในการออกกฎหมายลูกนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่ กรธ. ไม่ได้เขียนกำกับไว้อย่างชัดเจน (แต่กฎหมายหลักๆ นั้นมีการระบุเวลาไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง) เพราะกลัวว่าถ้า บังคับให้ทำตามกำหนดเวลา จะทำให้การบัญญัติไม่ครอบคลุม/ไม่สมบูรณ์

เกี่ยวกับ พ.ร.บ. กสทช. ถ้าดูมาตรา ๒๖๒ จะเห็นว่ากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ก็ให้ไปปรับให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คือ ต้องปรับให้เป็นไปตามมาตรา ๕๒ และตอนที่ร่างมาตรา ๕๖/๓ ระบุว่ารัฐต้องจัดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่ได้เขียนว่า “องค์กรอิสระ” เพราะว่องค์กรอิสระตั้งใจให้มีความหมายเหมือนในหมวดที่ว่าด้วยองค์กรอิสระ องค์กรอื่นที่ไม่ได้อยู่ในหมวดนี้ ก็ไม่ใช่องค์กรอิสระ เช่น องค์กรอัยการก็ไม่ได้อยู่ในหมวดองค์กรอิสระ

การเขียนว่า รัฐต้องจัดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เพื่อรับผิดชอบและกำกับกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ที่ระบุว่า ในการนี้ องค์กรดังกล่าว ต้องป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม ป้องกันคลื่นไม่ให้รบกวนกัน ซึ่งตอนที่เขียนมาตรานี้ ก็หยิบเอาประเด็นที่ต้องจัดการมาเติมเอาไว้ ตอนที่รับฟังความคิดเห็น ไม่มีการแสดงความคิดเห็นในวรรคสาม แต่จะมีมากในวรรคแรก กรธ. พยายาม

เขียนให้ครอบคลุม และถ้าทำตามก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน/ผู้บริโภค นี่คือการตั้งใจ และมักจะพูดกันเสมอว่าพยายามแปลความตั้งใจ ให้เป็นตัวหนังสือที่ดีที่สุดเท่าที่เราทำได้ในเวลาจำกัด (ใครส่งความคิดเห็นมาหลังวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ก็นำไปปรับแก้ด้วย จะปรับแก้ไปเรื่อยๆ จนหมดเวลา)

ความตั้งใจของ กรธ. ไม่ได้แตกต่างจากความตั้งใจของคนที่ร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ แต่วิธีเขียนไม่เหมือนกัน เราถูกเรียกร้องให้เขียนตามวิธีการที่เคยเห็น เรามองว่าทำไม ? ไม่ใช่สักแต่จะเขียนแล้วทำอะไรกับมันไม่ได้ เราเปลี่ยนจากการเขียนว่าให้เป็นสิทธิไปเป็นการเขียนให้เป็นหน้าที่ของรัฐ เราอยากเห็นวิธีการที่มันกินได้จริงๆ ไม่ใช่การรู้สึกภูมิใจว่าได้เขียนแล้วแต่ไม่มีอะไรเกิดขึ้น เราจึงเขียน ให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าไม่เขียนเป็นหน้าที่ หลายเรื่องที่หน่วยงานของรัฐอาจจะอยากทำ ถ้าไม่เขียนไว้เป็นหน้าที่ ถ้าขึ้นไปทำ ก็แปลว่าใช้เงินผิดประเภท เพราะคุณไม่มีหน้าที่ที่จะต้องทำ ถ้าบอกว่าคุณมีหน้าที่ที่ต้องให้ข่าวสารข้อมูล คุณก็จะสบายใจและสามารถตั้งงบประมาณได้ ซึ่ง กรธ. ไม่ได้ตั้งใจลิดรอนสิทธิใดๆ เลย และก็มีการเปลี่ยนใหม่โดยการเติมถ้อยคำ เราดูทีละมาตรา ปรับแก้ทีละมาตรา ตามความเห็นที่เราได้รับฟังมา แต่ความเห็นก็มีหลากหลาย เรื่องเดียวกันมีหลายความเห็น เราก็ต้องตัดสินใจว่าจะเอาอย่างไรดี กรธ. มีความตั้งใจที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การมองว่ามีการลิดรอนสิทธิเป็นการมองแบบที่เคยมอง ถ้ามองอีกแบบ ก็จะมองว่าเราทำอย่างที่คุณตั้งใจ เพียงแต่เราเขียนคนละอย่าง การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้ารัฐไม่ทำ ประชาชนก็สามารถฟ้องได้ หรือเป็นเหตุให้รัฐบาลนั้นๆ ต้องพ้นหน้าที่ไป

ส่วนประเด็น “องค์กรที่มีความเป็นอิสระ” เราอยากให้ กสทช. มีความเป็นอิสระ ถ้าเห็นว่าที่เขียนไว้ ไม่สามารถทำให้องค์กรนี้ ทำงานได้อย่างอิสระ ก็ขอให้เขียนส่งมาและแนะนำอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แล้ว กรธ. จะเอาไปพิจารณา **ความตั้งใจของ กรธ. คือ** อยากให้องค์กรนี้ มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ **ไม่ถูกครอบงำโดยใครก็ตาม** ส่วนเรื่องคลื่นความถี่และสิทธิในวงโคจร ยังมีการปรับคำอยู่ว่าจะใช้คำไหน เป็นสมบัติของชาติ หรือสมบัติสาธารณะ ซึ่ง กรธ. ก็อยากใช้คำของตัวเอง ซึ่งมีความหมายที่ไม่ต่างกัน แต่ก็ต้องตกลงกันว่ามัน มีความหมายอย่างไร? ขอบเขตแค่ไหน?

ส่วนเรื่องเดินทางไปทางสิทธิได้หรือไม่ เราตั้งใจว่าให้ไปฟ้องได้ ถ้าฟ้องแล้ว ก็อาจจะเป็นเหตุให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งไปเลย ส่วนบรรยากาศการปรับแก้ ก็ว่ากันไปตามมาตรา อย่างเช่น บางมาตราในหมวดทั่วไป ก็มีคนที่บอกว่าทำไมไม่มีคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่เนื้อหาสาระก็เป็นเรื่องที่ตรงกัน เมื่อมีคนทักท้วง ก็เลยแก้ในมาตรา ๔ โดยให้เติมคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง”

การแก้ไขรายมาตรา มีคณะรวบรวมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ว่าในแต่ละมาตรา มีความคิดเห็นอะไรบ้าง กรธ. ก็นำทุกความคิดเห็นมารวมกันพิจารณา อะไรที่ปรับได้ ก็ปรับไปตามความคิดเห็น บางเรื่องไม่ปรับ หลักการสำคัญ แต่ลดความเคร่งครัดลง ยกตัวอย่างเช่น มีการทักท้วงกันว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นทำยาก หลักที่วางไว้คือ ถ้าพรรคการเมืองทั้งหลายเห็นพ้องต้องกัน ก็แก้ได้ไม่ยาก เราไม่อยากเห็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของพรรคที่มีเสียงข้างมากเท่านั้น แต่ที่เราเขียนไว้ คนก็ทักท้วงยาก เราก็ปรับให้ง่ายขึ้น แต่ยังคงหลักเดิม

การเสวนาสาธารณะ หัวข้อ “อนาคตการสื่อสารไทย โฉมหน้าใหม่ กสทช. ในร่างรัฐธรรมนูญ”

: ประเด็นการจัดสรรทรัพยากรเรื่องคลื่นความถี่ โฉมหน้า กสทช. การปฏิรูปสื่อและสิทธิวงโคจร และการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ

นายคำณูน สิริธิตสมาน : สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องของการใช้คำ แต่เป็นเรื่องของเจตนารมณ์ใหญ่ ที่ กสทช. จะไม่เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอีกต่อไป เมื่อเห็นร่างแรก (แต่เดิมเรื่องสิทธิในคลื่นความถี่มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) มันถูกหยิบยกออกจากหมวดสิทธิฯ ตอนแรกไปอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ ซึ่งมีการระบุว่าประชาชนไปใช้สิทธิฟ้องร้องไม่ได้ และตอนแรกใช้คำว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรของรัฐ ก็มีการทักท้วง และ กรธ. ก็ย้ายมาอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๖ และใช้คำว่าทรัพยากรของชาติ แต่มาในร่างสุดท้าย ก็แปลกใจว่า ทำไมกลายเป็นสมบัติของชาติ ซึ่งได้รับการชี้แจงอย่างไม่เป็นทางการจาก กรธ. ว่าคลื่นความถี่ไม่ใช่ทรัพยากรเหมือนแร่หรือป่าไม้ เพราะมันไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่เห็นต่างจาก กรธ. คือมองว่าคลื่นความถี่มีอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าเราจะใช้มันอย่างไร การมองว่าเป็นเรื่องที่มนุษย์สร้างขึ้น ประเด็นนี้ทางเทคนิคก็ให้ไปเถียงกันต่อไป

จากร่างแรกถึงร่างสุดท้ายที่จะไม่เปลี่ยนแปลงเลยก็คือข้อความที่ระบุว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ให้แก่เป็น องค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ความจริงก็คือไม่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในทางนโยบาย เรื่องนี้ไม่มีทางที่จะแก้คืนให้เหมือนรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ เพราะว่ามันตรงกับทิศทาง การปฏิรูปใหญ่ของประเทศในยุคนี้ เป็นทิศทางของ รัฐบาลที่กำลังดำเนินมาตั้งแต่มี สปช. . อย่างเป็นทางการ และร่างกฎหมายก็ปรากฏมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๘

ตอนนี้ บ้านเมืองกำลังเปลี่ยนแปลง กำลังเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญครั้งหนึ่ง อยากจะเรียกว่า “การปฏิรูปดิจิทัล” และ กสทช. ก็จะต้องถูกปฏิรูปด้วย การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประเทศไทย สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ พฤษภา ๒๕๓๕ ตอนนั้น มีความเชื่อกันว่าความรุนแรงที่เสียชีวิตเลือดเนื้อ เหตุผลหนึ่งก็คือ สื่อวิทยุและโทรทัศน์ ไม่ได้ให้ข้อมูลข่าวสารการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นเหตุให้พี่น้องประชาชนต้องออกมาดูเอง หลังเหตุการณ์ มีการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ให้มีการปฏิรูปความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุ /โทรทัศน์ จากของรัฐมาสู่สาธารณะหรือประชาชน มีการตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมา ในปี ๒๕๓๘ เรามีไอทีวี มีสโลแกนว่าทีวีเสรี ซึ่งก็พัฒนามาเป็นไทยพีบีเอสในปัจจุบัน

๒๕๕๐ มีการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นกำเนิดของมาตรา ๔๐ ที่ระบุว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรและกำกับเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จากนั้นก็ต้องใช้เวลาอีก ๓ ปี ถึงจะมี พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ๒๕๕๓ แยกเป็น ๒ องค์กร คือ กสช. กับ กทช. แต่การเลือก กสช. ไม่ประสบความสำเร็จ ในที่สุดมีการออกรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ยังคงหลักการเดิมตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่รวมองค์กรกำกับให้เป็นองค์กรเดียว (แต่ถึงเป็นองค์กรเดียว ก็แยกเป็นสององค์กร ร้อยย) ปี ๒๕๕๓ มี พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่เกิดขึ้นมา รวมระยะเวลาถึง 18 ปี ถึงจะมี พ.ร.บ. ฉบับนี้ และใช้เวลา ๒๔ ปี ถึงจะมีคณะกรรมการ กสทช. ชุดแรกตามกฎหมายใหม่ และเหลือวาระอีกปีเศษๆ และคงจะเป็นชุดสุดท้ายตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขแบบพลิกโฉมไป

สรุปว่าเรากำลังจะมีการเปลี่ยนแปลงใหญ่ เป็นการปฏิรูปใหญ่ เป็น ๑ ใน ๒ หรือ ๓ การปฏิรูปใหญ่ที่คนอาจจะพูดถึงไม่มากนักเท่ารัฐธรรมนูญ นั่นคือ การปฏิรูปดิจิทัล

นิยามของดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมคืออะไร กฎหมายแม่บทของเรื่องนี้ คือ ร่าง พ.ร.บ.การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีนิยามเอาไว้ดังนี้ “ระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการติดต่อสื่อสาร การผลิต การอุปโภคบริโภค การใช้สอย การจำหน่ายจ่ายแจก การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมทาง อิเล็กทรอนิกส์ การคมนาคมขนส่ง การโลจิสติกส์ การศึกษา การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การสาธารณสุข การเงินการลงทุน การภาษีอากร การบริหารจัดการข้อมูลและเนื้อหา หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นใด หรือการใดๆ ที่กระบวนการหรือการดำเนินงานทางดิจิทัล หรือ อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม กิจการโทรคมนาคม กิจการสื่อสารดาวเทียม และการบริการเคลื่อนที่ โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งเทคโนโลยีที่มีการหลอมรวม หรือ เทคโนโลยีอื่นใดในทำนองคล้ายกัน”

ตีความแต่เข้าจนเข้านอน มีกิจกรรมของท่านอะไรบ้างที่ไม่เข้ากับนิยามนี้บ้าง เราจะพบว่ามันน้อยมาก กิจการของ กสทช. เรื่องคลื่นความถี่ เรื่องวิทยุโทรทัศน์ อยู่ภายใต้กรอบดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม การปฏิรูปใหญ่ ไม่ใช่มองที่รัฐธรรมนูญอย่างเดียว (มีเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๕๖) ต้องมองที่ร่าง พ.ร.บ.พวง ๘ ฉบับ (เดิมมี ๑๐ ฉบับ) ฉบับที่สำคัญคือ ร่าง พ.ร.บ.ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรวมเอาทั้ง คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกองทุนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อยู่ในร่างกฎหมายฉบับนี้

บุคคลสำคัญคือ อ.มีชัย เป็นประธานกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญ และชุดกฎหมายพวง ๘ ฉบับ มาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตอนที่ ๑ ที่ อ.มีชัยเป็นประธาน ท่านมีความเข้าใจเทคโนโลยีค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับคนวัยเดียวกัน เป็นหลักสำคัญในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์หลายฉบับ มันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในมาตรา ๕๖ ซึ่งไม่เคยเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ร่างแรกมาจนถึงปัจจุบัน คือ “รัฐต้องจัดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่” (วรรคสาม) ดูผิวเผินก็ฟังดูดี แต่เป็นการแก้ไขหลักการสำคัญครั้งใหญ่มาก จากมาตรา ๔๐ (รัฐธรรมนูญ ๔๐) และมาตรา ๔๗ (รัฐธรรมนูญ ๕๐) ที่เขียนว่า “รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีอิสระ” หมายถึงอิสระทุกอย่าง พอ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ก็แปลว่าเรื่องอื่นไม่เป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบาย แปลว่า กสทช. ก็จะไม่เป็นอิสระในการกำหนดนโยบายอีกต่อไป มันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาล เพราะว่าจาก เดิม กสทช. มีหน้าที่ทำแผนแม่บท ๓-๔ แผน (แผนแม่บทกิจการกระจายเสียง แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ แผนหมายเลขโทรคมนาคม) ต่อไป กสทช. ไม่อิสระแล้ว การทำแผนใดๆ ต้องสอดคล้องกับแผนและนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

แผนและนโยบายแห่งชาติว่าด้วยกา รพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม มาจากการจัดทำโดย คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามร่าง พ.ร.บ.การพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง คณะกรรมการฯ มาจากภาคราชการส่วนหนึ่ง นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีตัวแทนจากภาคเอกชน (คือภาคธุรกิจเอกชน) เข้ามา ๕-๘ คน คือเป็นเรื่องของรัฐบาลการบวกกับภาคธุรกิจเอกชนหรือภาคเอกชน ในร่างกฎหมายฉบับนี้ ระบุว่าผู้ชี้ขาดว่าแผนและการดำเนินงานของ กสทช. สอดคล้องกับแผนระดับชาติหรือไม่ คือ คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็น กฎหมายสำคัญ คือ ร่าง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ ฉบับใหม่ ซึ่งผ่านกฤษฎีกาแล้ว ผ่าน ครม. แล้ว และ สภาการขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ (สปท.) ก็เอามาผ่านอีกที่

หนึ่ง ก็คงจะเปลี่ยนแปลงยาก หลักการก็คือว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของกรรมการ กสทช. หลายประการด้วยกันที่จะทำให้ กสทช. ไม่เป็นอิสระอีกต่อไป ประการสำคัญที่สุดก็คือว่า ให้สำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการในการสรรหากรรมการ กสทช. ไม่ใช่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอีกต่อไป นอกจากนั้น กรรมการ กสทช. จาก ๑๑ คน ลดลงเหลือ ๗ คน ทำให้ความหลากหลายลดน้อยลงไปในหนึ่ง และตัดที่มาของกรรมการที่เลือกกันเองขึ้นมาชุดหนึ่งและให้รัฐสภาเลือก ไม่ต้องเลือกกันเองแล้ว ส่วนการสรรหา จากเดิมที่คณะกรรมการสรรหาตามกฎหมายฉบับปัจจุบันใช้อยู่มี ๑๕ คน มีความหลากหลายตามสมควร ไม่ต้องใช้แล้ว ก็ไปใช้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ตามรูปแบบของการสรรหาองค์กรอิสระโดยทั่วไป เข้ามาทำหน้าที่แทน

นอกจากนั้น ยังเพิ่มคุณสมบัติทั่วไปของบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการ กสทช. อีก ๕ ประการ จากเดิมกำหนดไว้ว่ามีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ไม่เกิน ๗๐ ปีบริบูรณ์ เพียง ๒ ประการเท่านั้น ก็เพิ่มเข้ามา ๔-๕ ประการ คือ เป็นคุณสมบัติที่จะแน่ใจได้ว่ากรรมการ กสทช. ต้องมาจากอดีตข้าราชการระดับอธิบดีขึ้นไป ระดับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐขึ้นไป ระดับพลโท พลอากาศโท พลเรือโทขึ้นไป หรือถ้ามาจากภาคเอกชนก็ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทมหาชนจำกัดที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือมีประสบการณ์ทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

จากนั้นก็ยกเลิกการตรวจสอบจากหน่วยงานที่ความเป็นอิสระ จากเดิม คือ กตป. ไม่ต้องมีแล้ว ความจริงมีแล้วก็ตรวจสอบไม่ได้ ในอนาคต จะเป็นการตรวจสอบโดยระบบราชการทั่วไป จากนั้นก็จะ มีการตั้ง กองทุนใหม่ขึ้นมา คือ กองทุนดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

คลื่นความถี่ยังคงเป็นสมบัติของชาติ แต่องค์กรจัดสรรไม่มีความเป็นอิสระในทางนโยบาย และเมื่อมีที่มาในลักษณะรัฐราชการบวภาคเอกชนมากขึ้นในทุกมิติ รวมทั้งการตรวจสอบด้วย ตัวเองไม่ได้ต่อสู้ให้ กสทช. มีอิสระเหมือนเดิม เพราะเวลาพูดไปก็ไม่ค่อยมีคนเห็นด้วยเพราะว่า กสทช. ที่เป็นอิสระนั้นมีพฤติกรรมที่สังคมมองว่าไม่ค่อยน่ารัก สังคมก็มองว่าไม่เป็นอิสระก็ดีแล้ว แต่สิ่งที่ได้เสียก็คือว่า ไม่สนใจว่า กสทช.จะเป็นอิสระหรือไม่ แต่สนใจว่าองค์กรที่จะมากำหนดชีวิตของเราในอนาคตนั้น ภาคประชาชน โดยเฉพาะคนเล็กคนน้อย สามารถจะมีส่วนร่วมเข้าไปกำหนดแผนและนโยบายระดับชาติได้หรือไม่ และมีส่วนที่จะทั่วถึงได้มากน้อยแค่ไหน /อย่างไร ก่อน พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ทั้งหมด กลุ่มทุนก็ได้ประโยชน์ พอเป็นทรัพยากรของชาติ มีองค์กรอิสระขึ้นมา กลุ่มทุนก็พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในทางใดทางหนึ่ง เมื่อเกิดมีการปฏิรูปใหญ่ใน ๑-๒ ปีที่ผ่านมา ก็เป็นห่วงว่าสังคมจะเสียสมดุลไป

นางสาวสุวรรณา สมบัติรักษาสุข : ประธานศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน สถาบันอิศรา มูลนิธิเพื่อการพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย

สิ่งที่ กรธ. ควรจะรับฟัง คือ อะไรที่เป็นข้อความอยู่เดิมและไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ (ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) ถ้ามีการแก้ไข/ตัดข้อความ ก็ควรจะมีการพูดคุยกันว่าการแก้ไข/ตัดข้อความเหล่านั้นออกมีเหตุผลอะไร หรือแม้แต่การแก้ไขถ้อยคำในบางเรื่อง ยกตัวอย่าง หมวดสิทธิและเสรีภาพ มีข้อความที่หลายคนอ่านแล้วคงตกใจ คือ คำว่ากฎหมายเฉพาะ (ดูตารางเปรียบเทียบข้างล่าง) กฎหมายเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายที่ตราขึ้นโดยทั่วไป การลิดรอน

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยใช้กฎหมายเฉพาะ เป็นการออกกฎหมายมาเพื่อที่จะมีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องนั้นๆ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปรับเปลี่ยนถ้อยคำ ที่เราต้องทวงถามว่าเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

๒๕๕๐	ร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.)
หมวด ๓	หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน	
มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง<u>กฎหมายเฉพาะ</u>เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน	มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัด เสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง<u>กฎหมายที่ตราขึ้น</u>เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน<u>มิให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม</u> เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่เป็นการขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบหมวดสิทธิและเสรีภาพระหว่างรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ กับร่างของ อ.มีชัยแล้ว ในส่วนตัวหนังสือสีแดงของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่ปรากฏในร่างของ อ.มีชัย (ดูตารางเปรียบเทียบข้างล่าง) จึงขอทวงถามสิ่งที่ขาดหายไป

๒๕๕๐	ร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.)
หมวด ๓	หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน	
มาตรา ๔๕ การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง การให้นำข่าวหรือบทความใดไปจำหน่ายที่ตรงก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้	มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ วรรคสอง การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดทอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ มาตรา ๓๘ วรรคสาม การให้นำข่าวหรือข้อความใดที่<u>ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน</u>จัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรงก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม มาตรา ๓๘ วรรคสี่ เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย มาตรา ๓๘ วรรคห้า การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่<u>ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชน</u>ไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทางอ้อม <u>เพียงครั้ง</u> ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลาประชาคม ตรวจสอบ และให้ประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

มาตรา ๔๖ พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมตนเองขององค์กรวิชาชีพ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ	มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บุคคลซึ่งประกอบอาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ มาตรา ๓๕ วรรคหก เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่งแต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่
--	--

ในส่วนของคุณลื่นความถี่ ในร่างของ อ.มีชัย มีการแก้ถ้อยคำ มีการพูดถึงสิทธิในวงโคจร และความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. แต่มีสิ่งที่ขาดหายไปคือการจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ และการป้องกันไม่ให้มีการควมรวบสื่อที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน(ดูตารางข้างล่าง)

	หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ
มาตรา ๔๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควมรวบการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน	“รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในวงโคจรของดาวเทียมอันเป็นทรัพยากรของชาติ ให้เป็นประโยชน์ของชาติและประชาชน การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่หรือสิทธิในวงโคจรตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะรวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์ด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐต้องจัดให้มืองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในการนี้องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชนและป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่อิสระของ กสทช. มีสิ่งที่ไม่เคยเห็น และนำมาบัญญัติไว้เพิ่มเติมในร่างของ อ. มีชัย และข้อความ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นในกิจการสื่อไม่ได้ ” ก็หายไป และจะมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. ภายใน ๑๘๐ วันตามบทเฉพาะกาล ซึ่งถ้าแก้ไม่ได้ภายใน ๑๘๐ วันก็ไม่มีใครต้องรับผิดชอบ (ดูตารางข้างล่าง)

มาตรา ๔๘ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม มิได้ ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว	
	บทเฉพาะกาล
	มาตรา ๒๖๒ ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นองค์กรตามมาตรา ๕๖ และให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

สังคมไทยเข้าใจใหม่ว่าหน่วยงานของรัฐประกอบไปด้วยอะไรบ้าง หน่วยงานของรัฐประกอบไปด้วย หน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระ แต่องค์กรอิสระที่พูดถึงกันนี้เป็นองค์กรอิสระที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือเป็นองค์กรอิสระทางการปกครอง ? ไม่เคยพบว่าเป็นองค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตั้งแต่เรียนกฎหมายมา มีแต่องค์กรอิสระทางการปกครอง

กสทช. ไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แตกต่างจาก ปปช. แตกต่างจากหลายๆ หน่วยงานที่รัฐธรรมนูญเขียนไว้ว่าด้วยองค์กรอิสระ องค์กร กสทช. เป็นองค์กรอิสระทางการปกครอง ทำหน้าที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจเฉพาะสาขา เรามองเรื่องน้ำมัน พลังงาน หรือตลาดหุ้นอย่างไร องค์กร กสทช. ก็เป็นเช่นเดียวกัน เพียงแต่มูลค่าจะต่างกัน ความเกี่ยวข้องกับบุคคลจะแตกต่างกันเท่านั้น

องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจเฉพาะสาขาแบบนี้มีความจำเป็นที่ ต้องมีความเป็นกลางและมีประสิทธิภาพในภาคเศรษฐกิจนั้นๆ ความเป็นกลางคือความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐบาล ไม่ขึ้นกับหน่วยราชการตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ

เมื่อเศรษฐกิจประเทศเปลี่ยนรูปเป็น Digital Economy แล้ว องค์กรอิสระจะแตกต่างไปจากความคิดข้างต้นหรือไม่ และการก้าวเข้าสู่ Digital Economy ที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. ต้องทบทวนให้รอบคอบก่อน วันนี้ปัญหาการเปลี่ยนผ่านใน ๒๐ ปีที่ผ่านมา เรายังเดินไปไม่ถึงไหนกันเลย เรายังไม่ได้ปฏิรูปองค์กร กสทช. อย่างแท้จริง เรา กำลังก้าวข้ามและสะสมปัญหาเพื่อไปสู่โลกใหม่หรือเปล่า ? สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเรื่องนี้ ก็เพราะว่าเราต้องการองค์กร

รูปแบบใหม่ (กสทช.) ใช่หรือไม่? รัฐกำลังทำหน้าที่เป็นผู้นำกับ หรือเป็นผู้ประกอบการ ส่วนไหนต้องแยกออกจากกัน เราเห็นแล้วว่า TOT และ CAT เป็นอย่างไรในปัจจุบัน

หลักความเป็นกลางและปราศจากอคติของเจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจเฉพาะสาขาตรวจสอบได้ยาก ทั้งโดยองค์กรศาลและสังคม เรากำลังประสบปัญหานี้อยู่กับองค์กรนี้ใช่หรือไม่ องค์กรอิสระองค์กรนี้ปัจจัยภายนอก คือ โลกาภิวัตน์ ที่มีแนวโน้มการยกระดับเศรษฐกิจจากตลาดภายในรัฐเป็นตลาดร่วมซึ่งจำเป็นต้องสร้างความน่าเชื่อถือกับต่างประเทศ แต่จะอย่างไรให้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เรื่องคลื่นความถี่นี้มี “ภาวะวิสัย” มีกติกา แข่งขัน ควบคุมกำกับ มาตรฐานสินค้า-บริการอย่างเป็นที่น่าไว้วางใจของต่างประเทศได้

ความเป็นอิสระไม่ได้ดูที่ชื่อว่าปฏิบัติหรือนำที่อิสระหรือไม่ แต่เราดูส่วนประกอบทั้ง ๓ ส่วน คือโครงสร้างองค์กร ตัวผู้ดำรงตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นอิสระของโครงสร้างองค์กรคือการไม่อยู่ภายใต้หน่วยงานรัฐหน่วยใด เราพูดถึงความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นกับหน่วยงานของรัฐหน่วยใด มีทรัพยากรจำเป็นเพียงพอ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายใช่หรือไม่ และมีอิสระในงบประมาณและการเงินหรือเปล่า ถ้าไม่ใช่ มันก็ไม่ใช่องค์กรอิสระอีกต่อไป

ความเป็นอิสระด้านผู้ดำรงตำแหน่ง ไม่ว่าองค์กรอิสระนี้จะมีคนมาดำรงตำแหน่งอย่างไร แม้แต่สมาชิกองค์กรอาจได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ก็ ไม่ได้ถือว่าขัดกับความเป็นอิสระ แต่เราดูว่าผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรนี้เชื่อมโยงกับผู้แทนประชาชนหรือไม่ และความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ วันนี้มีการลงมติ มีการตัดสินใจที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาหรือไม่ แล้วความเป็นอิสระนั้นจะถูกห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งอื่นในหน่วยงานอื่นหรือไม่ และการประกอบอาชีพบางอย่างภายหลังจากการพ้นตำแหน่งมีหรือไม่ในกฎหมายใหม่

อำนาจหน้าที่ของ กสทช. เราจะเห็นว่า กสทช. ทำอะไรที่ไม่น่ารักเยอะมาก เป็นเพราะเขาใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ทำการวินิจฉัยข้อพิพาทและข้อขัดแย้งระหว่างคู่กรณี เพ ราะฉะนั้นอำนาจกึ่งตุลาการนี้ ทำให้สังคมจับตามอง กสทช. และก่อให้เกิดความไม่พอใจในทุกภาคส่วนถ้าอำนาจกึ่งตุลาการนี้เป็นไปโดยไม่ชอบธรรม

ในเรื่องคลื่นความถี่ ให้ความสนใจในประเด็น “ผู้ทรงสิทธิ์” ซึ่งในร่างของ กรธ. มีการเปลี่ยนหลักการจากการมีประชาชนเป็น “ผู้ทรงสิทธิ์” เป็น “หน้าที่ของรัฐ” การนำไปบัญญัติไว้ในบทเป็นหน้าที่ของรัฐโดยขาดฐานของผู้ทรงสิทธิ์ ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้อง ใครจะเป็นผู้เริ่มต้นในการไปฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ และศาลจะรับคำร้องหรือไม่ ใครจะรับประกันให้ประชาชน คำว่า “หน้าที่ของรัฐ” แตกต่างอย่างไรกับ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” เรามีประวัติในอดีตที่ผ่านมา เมื่อรัฐไม่ทำตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ไม่มีใครฟ้องรัฐได้เลย การเป็นกรอบให้รัฐเดินแต่รัฐจะทำหรือไม่ทำ ไม่มีใครฟ้องได้ เพราะฉะนั้นการบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดหน้าที่อย่างไร

มีการแก้ไขประเด็นคลื่น ความถี่ จากการเป็น “ทรัพยากรของชาติ” ไปเป็น “สมบัติของชาติ” แล้วในปัจจุบันนี้ แต่แนวคิดที่รัฐเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง และใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ มันได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ๒๕๔๐ ซึ่งมีการเปลี่ยนระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาต และเขียนกฎหมาย กสทช. โดยจัดให้มีโครงสร้างเป็นแบบองค์กรอิสระที่กำกับเศรษฐกิจรายสาขา แต่วันนี้สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นเช่นนั้นหรือไม่

การตัดข้อความ “การแข่งขันเสรีและเป็นธรรม” ออกไป ต่อไปนี้ เมื่อคลื่นความถี่ไม่เป็นอย่างที่เราคิดแล้วเรายังยืนยันเรื่องการแข่งขันเสรีและเป็นธรรม หรือไม่ ส่วนเรื่องสิทธิในวงโคจรดาวเทียม โดยตัวของมันเองไม่ใช่ทรัพยากร ไม่ใช่ของประเทศไทย แต่เป็นการกำหนดขึ้นเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ เราไม่สามารถจัดสรรใดๆ ได้โดยที่ ITU ไม่ได้มีนโยบายร่วมกับรัฐบาล เพราะฉะนั้น ทำไมต้องเอามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เราต้องกา รให้

กสทช. กำหนดสิทธิในวงโคจรเพิ่มขึ้นหรือไม่? จริงๆ แล้วเป็นนโยบายของรัฐบาล เป็นเรื่องนโยบายซึ่งสามารถทำได้อยู่แล้ว

ถ้ารัฐธรรมนูญอย่างเดียว ไม่สามารถตีความว่าในอนาคต กสทช. หน้าตาจะเป็นอย่างไร เราต้องดู พ.ร.บ. กสทช. ประกอบด้วย (ตอนนี้ผ่าน สปท. ไปยัง ครม. แล้ว) ซึ่ง กสทช. จะเปลี่ยนโฉมไปสนับสนุน Digital Economy นอกจากนี้ การกำหนดให้ กสทช. เป็น องค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างจาก อิสระในการ “จัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการ” รวมถึงการตัดถ้อยคำที่ว่า “รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ” ทำให้เกิดการทำลายหลักการเรื่องสิทธิของภาคประชาชนในการเข้าใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ที่จะต้องได้รับการจัดสรรในสัดส่วนอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการฯ พ.ศ.๒๕๕๑

การขาดหายไปของบทบัญญัติ “การประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่น ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน ” ทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการใช้เสรีภาพหรือไม่และการใช้เสรีภาพของประชาชนในด้านการสื่อสารนี้อาจถูกแทรกแซงได้ทั้งจากผู้ใช้อำนาจรัฐและทุนได้โดยขาดผู้ดูแลรับผิดชอบให้เกิดความเป็นธรรมอีกต่อไป

มาตรา ๔๖/๑ ที่ระบุว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง..” ถามว่าคลื่นความถี่เป็นประโยชน์โดยตรงกับประชาชนหรือไม่ หรือโดยอ้อม ถ้าโดยอ้อม มีอำนาจฟ้องหรือไม่

สปท. พุดถึงกฎหมาย ๑๐ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับ Digital Economy ปัจจุบันเหลือ ๘ ฉบับ ซึ่ง สปท. ในชุดก่อนได้ทำการศึกษาและนำเสนอประเด็นการศึกษาทั้งหมดไว้แล้ว สรุปว่าแนวทางและหลักการการสนับสนุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนา Digital Economy นั้นอาจไม่สามารถสนับสนุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนา Digital Economy ของประเทศให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และหลักการตามที่รัฐบาลได้วางนโยบายไว้ได้ และได้สรุปว่าร่าง พ.ร.บ.กสทช. ก็ไม่สนับสนุน Digital Economy ด้วย ซึ่งถ้ามีการปรับแก้ตามที่เคยเสนอไปให้กรรมการกฤษฎีกา ก็ไม่ต้องมาพูดให้ฟังในวันนี้ และการเสนอกฎหมาย Digital Economy ๘ ฉบับนี้ ภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมเลย

ภาคประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงสถานะอำนาจหน้าที่ของ กสทช., กองทุน กทปส . และการกำหนดมาตรการปกป้องข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งยังมีข้อเสนอแนะต่อร่าง Digital Economy ทั้ง ๘ ฉบับ แต่วันนี้ยังไม่เห็นการหยิบยกข้อเสนอแนะเหล่านี้ขึ้นมาพิจารณาเลยในคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผศ.ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ : กรรมการและเลขาธิการ มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา

มีความเห็นในเบื้องต้นก่อนว่า ที่นักวิชาการและภาคประชาสังคม ได้ ร่วมกันก่อร่างสร้าง กสทช. ภายใต้อุดมการณ์การปฏิรูปสื่อมา ๒ ทศวรรษนั้น ดูท่า จะเป็นการกระทำที่ “เสียของ ” เพราะว่าในวันนี้การปฏิรูปสื่อไม่เกิดขึ้นจริง รูปธรรม สำคัญที่นำทรัพยากรคลื่น ความถี่ที่อยู่ในมือภาครัฐนั้น ถูกนำมา จัดสรรให้ภาคธุรกิจและประชาชนได้ใช้ประโยชน์ ภาคธุรกิจแต่เดิมใช้คลื่นแบบเป็นคู่สัญญา แต่ปัจจุบันเปลี่ยนหลักการจากระบบสัมปทาน

มาเป็นระบบใบอนุญาต จากการทำงานของ กสทช. ที่ใช้การทำงานในรูปคณะกรรมการ ทำให้เกิดการประมูลคลื่นโทรศัพท์ โดยเฉพาะโทรศัพท์มือถือ ซึ่งไม่แน่ใจว่าปฏิรูปหรือเปล่า เพราะช่องที่มากขึ้น แต่เนื้อหาไม่ว่าจะเป็นข่าวสารหรือบันเทิงนั้น มากขึ้นตามไหม? ดิฉันเห็นด้วยกับการประเมินของ กตป. ที่ว่า การกระจายคลื่นทีวีดิจิตอลนั้น ไม่อาจถือว่าประสบความสำเร็จมากนัก เพราะไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงของประชาชน หรือการทำธุรกิจของผู้ประกอบการ นี่คือนี่ที่เกิดขึ้น

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ รูปธรรมของการปฏิรูปสื่อที่เกี่ยวข้องกับการกระจายคลื่น ไปสู่ภาคธุรกิจและภาคประชาชน ในคลื่นวิทยุ ในฐานะที่รับเป็นคณะกรรมการ พิจารณาความจำเป็นในการใช้คลื่นความถี่ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์¹ ซึ่งทำงานกันมากกว่า 3 ปีแล้ว ล่าสุดปรับไปเป็นคณะกรรมการสัญญา สัมปทานและการพิจารณาความจำเป็นในการใช้คลื่น ซึ่งมีหน้าที่ให้ดูว่าหน่วยงานภาครัฐที่ถือครองคลื่นความถี่อยู่นั้น มีความจำเป็นใช้คลื่นความถี่ต่อไปมาก/น้อยเพียงใด ทำมา 3 ปีแล้ว ดิฉันเป็นคนเดียวที่อยู่ตั้งแต่ต้น หลักการทำงานของ กสทช. จะเปลี่ยนนู่นไปเรื่อยๆ เปลี่ยนทีก็ต้องทำความเข้าใจใหม่กันที ต้องชื่นชมว่า โชคดีที่มีทีมเลขานุการที่แข็งขัน เมื่อมีประกาศออกมา หน่วยงานภาครัฐที่ถือครองอยู่ต้องกรอกแบบฟอร์มในเรื่องของการใช้คลื่นที่ถือครองอยู่ ว่าที่ผ่านมาใช้ประโยชน์อย่างไร และจะใช้ต่อไปอย่างไร ? ตอนแรกที่ทำหน้าที่ ไม่แน่ใจว่า ตกลงข้อมูลที่จะตัดสินใจว่า ใคร? หน่วยงานใด? จะเป็นผู้ถือครองและใช้คลื่นต่อไป อย่างไรนั้น มาจากหน่วยงานที่ถือครองและใช้คลื่นความถี่นั้นเอง เป็นคนให้ข้อมูล ต้องแจ้งว่าในประเทศไทยไม่มีข้อมูลเบื้องต้นมาก่อนเลย งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ก็น้อยมาก ในปีแรก ประกาศ ดังกล่าวออกมา ปีที่ 2 ดำเนินการเรียกให้หน่วยงานภาครัฐกรอกแบบฟอร์ม และสำนักงานก็ทำการพิจารณา ซึ่งพิจารณาสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ก็ผ่าน ความเข้มข้นอยู่ในปีที่ 3 ต่อเข้าปีที่ 4 ที่ต้องพิจารณาความจำเป็นในการใช้คลื่น เท่าที่มีประสบการณ์ ต้องอธิบายกับ บอณกรรมการด้วยกันเองเสมอว่า **อนุกรรมการฯ พิจารณาความจำเป็นในการใช้คลื่น ไม่ใช่อนุกรรมการฯ พิจารณาใบอนุญาต** ประธานอนุกรรมการฯ มาจากกองทัพ การพิจารณาเอกสารผ่านหมดแล้ว เราแยกแยะกลุ่มเป็นกลุ่มที่มีเอกสา รครบถ้วน หรือกลุ่มที่ต้องขอเอกสารที่ขาดหายไป จากนั้นก็ต้องเชิญหน่วยงานมาให้ข้อมูล ก็พบบุคลิกของหน่วยงานตรงกับบุคลิกรัฐบาลชุดนี้ บางหน่วยงานแจ้งเจตนาเลยว่า จะเอาคืนได้อย่างไร ? ที่มีอยู่ยังไม่พอใช้เลย สรุปว่า สถานการณ์ใหญ่ของรัฐบาลทหาร กับการร่างรัฐธรรมนูญ กำลัง **ตอกย้ำซ้ำซากในประเด็นที่ว่า คลื่นความถี่เป็นของรัฐ เป็นแหล่งผลประโยชน์ รายได้ และเป็นเครื่องมือแสดงอำนาจ**

ประเด็นสุดท้าย สถานการณ์ล่าสุดของอนุกรรมการฯ ชุดนี้ ดำเนินการรวบรวมข้อมูลสรุปออกมาแล้ว ไม่ว่าจะข้อมูลให้หน่วยงานให้ทางเอกสาร หรือให้เพิ่ม รวมทั้งข้อวินิจฉัยของอนุกรรมการฯ ด้วย พร้อมทั้งจะเผยแพร่ต่อสาธารณะทราบ ตามที่กล่าวแล้วว่า ทีมเลขานุการทำงานแข็งขันมาก และตามมาตรา ๘๒ พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ ทยอยๆ วรรค ๒ ระบุว่า ...**พร้อมทั้งเปิดเผยข้อมูลและผลการตรวจสอบให้สาธารณชน**

¹ ตั้งขึ้นตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และระยะเวลาการแจ้งรายละเอียดการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่และเหตุแห่งความจำเป็นในการถือครองคลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕) <https://broadcast.nbtc.go.th/data/document/law/doc/th/560400000005.pdf> เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๘๒ พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓

ทราบ ดังนั้น ภาคประชาสังคมและนักวิชาการสามารถดำเนินการทำเอกสารขอให้เปิดเผยข้อมูลนี้ได้เลย ตัวดิฉันไม่
อยากให้การงานที่ผ่านมาเสียของ แม้จะยังเรียกคืนไม่ได้ แต่ก็ขอทำหน้าที่ให้ดีที่สุด

ประเด็น (ร่าง) รัฐธรรมนูญ และ (ร่าง) พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
การจัดสรรคลื่นความถี่ มีสาระสำคัญ การเรียกคืนคลื่นความถี่ระบุว่า *ให้เรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือ
ใช้ไม่คุ้มค่า หรือนำมาใช้ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้น โดยเงื่อนไขต้องกำหนดการทดแทน ชดใช้ หรือการจ่ายค่าตอบแทน
สำหรับผู้ที่ถูกเรียกคืนความถี่ในแต่ละกรณีด้วย* ปรากฏอยู่ใน (ร่าง) พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่ ที่
อยู่ในมือของ ครม. แล้วตอนนี้ สถานการณ์การเรียกคืนคลื่นความถี่จึงเหมือนกับ **เข้าไปก็ได้ประโยชน์ เร็วไปก็ได้
ประโยชน์**, เข้าไปก็ได้ประโยชน์คือ ยังถือครองต่อไป และใช้ประโยชน์ไปเรื่อยๆ แบบกรณีคลื่น ๑ ปณ. ของสำนักงาน
กสทช. นั้น ให้สำนักกฤษฎีกาตีความ สรุปว่าการมีทรัพยากรอยู่ในมือ ไม่มีประโยชน์ ต้องเอาออกมาใช้ ประโยชน์ให้
มากที่สุด การถือครองคลื่นอยู่แล้ว ไม่เอาออกมาหาตลาด ก็ผิดพลาดการเงินและงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ผลที่สุด
แล้ว เมื่อต้องเอาคลื่นกลับมา ก็อาจจะต้องใช้จ่ายเงินคือให้กับผู้ถือครองเดิมอีกด้วย

ดร.จิรพร วิทยศักดิ์พันธุ์ : คณบดีคณะการสื่อสาร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ขออนุญาตชวนคิดถึงภาพรวมของสังคมไทยในเชิงโครงสร้าง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ได้เกิด
กระแสความต้องการด้านสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารของภาคประชาชน จนก่อให้เกิดเป็นข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ปี
พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นที่มาของการปฏิรูปสื่อ **แบบพลิกฟ้าคว่ำแผ่นดิน** ทำให้เกิดการเปลี่ยนชั่วคราว อำนาจ จากเดิม ที่รัฐ
เป็นเจ้าของทรัพยากรคลื่นความถี่ แบบเบ็ดเสร็จ กลายมาเป็น “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์
สาธารณะ” หมายความว่า รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของภาคประชาชนในการใช้และเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ได้เช่น
เดียวภาครัฐและภาคเอกชน รัฐธรรมนูญที่วางกรอบให้อำนาจของรัฐลดลง และอำนาจของประชาชนเพิ่มขึ้น เช่นนี้
สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่สามารถต้านกระแสประชาธิปไตยของภาคประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในแนวปฏิบัติ พบว่า
การดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น เต็มไปด้วยอุปสรรคและความยากลำบาก เพราะความไม่คุ้น
ชินกับการแบ่งปันทรัพยากรคลื่นความถี่ ส่งผลให้มีความพยายามผลักดันไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กลับไปรับรอง
สิทธิและอำนาจของรัฐตามเดิม ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. ๒๕๕๐ มาจนถึง (ร่าง) รัฐธรรมนูญ
ฉบับปัจจุบัน ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) แม้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะแสดงความปรารถนาดีและ
เจตนารมณ์ที่ต้องการให้ประชาชนได้รับสิทธิต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม แต่ข้อความที่กำหนดเกี่ยวกับคลื่นความถี่ที่ไม่ได้
ระบุว่าเป็นองค์กรอิสระ และยังมีกรย้ายจากหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปสู่หมวดหน้าที่ของรัฐ ได้สะท้อน
ความเชื่อของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่ารัฐควรมีอำนาจในการดูแลคลื่นความถี่ และรัฐควรเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นในการ
บริหารจัดการให้ประชาชนได้ใช้คลื่นตามที่รัฐเห็นสมควร ในเชิงโครงสร้างเท่ากับรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ให้รัฐ และประชาชนเป็นผู้รับบริการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของระบบการสื่อสารแนวดิ่งเหมือนกับที่เคยเป็นมา
ในอดีต

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ปี พ .ศ.
๒๕๔๐ เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงการแย่งชิงอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่ ซึ่งมีแนวโน้มว่าภาครัฐพยายาม
ดึงอำนาจในการดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่กลับไปเป็นของรัฐตามเดิม ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน คือ มีความพยายาม
จากภาครัฐอย่างต่อเนื่องในการปรับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้รองรับอำนาจรัฐเพิ่มขึ้น จากการจัดระบบ

ระเบียบสังคมใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๐ ส่งผลให้เกิดองค์กรอิสระ ๒ องค์กร ที่แบ่งกันรับผิดชอบด้านโทรคมนาคม และด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งสะท้อนว่ามีการยอมรับความสำคัญของสองด้านเท่าๆ กัน ทั้งด้านเทคโนโลยีและด้านเนื้อหา แต่ความพยายามจะควบรวมอำนาจให้อยู่ในองค์กรอิสระเพียงชุดเดียวเพื่อง่ายต่อการบริหารจัดการ ส่งผลให้มีการร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้ข้อความใน มาตรา ๔๗ ยังคงข้อความคล้ายคลึงกับมาตรา ๔๐ เดิม แต่มีผลให้ต้องร่าง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ฯ ใหม่ ซึ่งแล้วเสร็จในปี ๒๕๕๓ ส่งผลให้มีองค์กรอิสระ ๑ องค์กร โดยแบ่งกรรมการออกเป็น ๒ ชุด คือ ด้าน กทค. (กิจการโทรคมนาคม) และ กสท. (กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์) ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ให้ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน แม้ผลการดำเนินงานของ กสทช. ที่ผ่านมามีความเหมือนว่าอาจทำหน้าที่ไม่คืบหน้ามากนัก และมีทั้งผู้พอใจและไม่พอใจ ทั้งนี้ไม่อาจสรุปได้ว่าเป็นความบกพร่องขององค์กร แต่ ความล่าช้า น่าจะมีเหตุจากการต่อรองอำนาจ เชิงโครงสร้าง ในองค์กรระหว่างแนวคิดที่เชื่อว่ารัฐควรเป็นเจ้าของทรัพยากรคลื่นความถี่ และหากต้อง แบ่งปันก็ควรเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ กับแนวคิดที่เชื่อว่าประชาชนควรมีสติธิส่วนในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการทำหน้าที่ของ กสทช. ในภาพรวมแล้ว ยังคงเห็นความเป็นอิสระในการทำงาน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการสรรหา กสทช. ๑๑ คน จากด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยความเข้มข้นที่จะค้นหาผู้ที่เหมาะสมมาทำหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม และเชื่อมั่นว่าการสรรหาในครั้งต่อไป น่าจะมีผู้แทนภาคประชาชนหรือผู้ที่เข้าใจสิทธิภาคประชาชนเข้าไปเป็นตัวแทนเพิ่มขึ้นด้วย

(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ถอยหลังกลับไปมากกว่า ๒๐ ปี เพราะการไม่กำหนดให้ กสทช. เป็นองค์กรอิสระ เท่ากับเป็นการเดินย้อนสู่อดีตที่รัฐมีอำนาจในการเป็นเจ้าของและควบคุมทรัพยากรคลื่นความถี่ หมายความว่ากระบวนการทุกขั้นตอนต่อนี้จะถูกควบคุมโดยรัฐเพราะเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ในท้ายที่สุดกระบวนการสรรหา กสทช. ก็อาจไม่มีผู้แทนของภาคประชาชนเลย หรือ ภาคประชาชนไม่สามารถมีส่วนในการสรรหาคนที่เข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารของภาคประชาชน ให้เข้าไปเป็น กสทช. ได้ แล้วใครจะเป็นปากเสียงให้กับภาคประชาชนได้อีกต่อไป สิ่งที่น่าห่วงใย คือ เมื่อรัฐใช้อำนาจมากขึ้น การโต้กลับจะแรงมากขึ้นตามไปด้วย

ถ้าสังคมไทยจะ เจริญทัดเทียมนานาชาติได้ ไม่ได้อยู่ที่จำนวนดีกระฟ้า ศูนย์การค้า แหล่งท่องเที่ยว หรือ โรงแรมห้าดาว แต่อยู่ที่ความเป็นอารยะซึ่งสะท้อนผ่านวิถีชีวิตของคนในประเทศที่เห็นความสำคัญของประชาชน ถ้าเราเห็นว่าสิทธิการสื่อสารเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทรัพยากรการสื่อสารก็ต้องจัดสรรไปให้ประชาชนด้วย

ผลกระทบจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประเด็นแรก เราจะเห็นองค์กร กสทช. กลับไปเป็นองค์กรของรัฐ ในขณะที่ปัจจุบัน กสทช. เป็นองค์กรอิสระแม้จะยังมีวัฒนธรรมองค์กรของรัฐแทรกให้เห็นอยู่เป็นระยะๆ แต่คาดหวังว่าในอนาคตองค์กรจะค่อยๆ ปรับ ตนเองให้ดีขึ้นตามความคาดหวังของสังคมอย่าง แน่นนอน อย่างไรก็ตาม ภายใต้ (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำนายได้เลยว่า ในอนาคต กสทช. จะกลับไปเป็นองค์กรของรัฐ ที่มีวัฒนธรรมแบบเดิม ด้วยวิธีคิดเชิงอำนาจเช่นในอดีต ซึ่งประชาชนจะมั่นใจได้อย่างไรว่า จะได้รับการ จัดสรรทรัพยากร คลื่นความถี่ อย่างเป็นธรรม สถานการณ์เช่นนี้นับเป็นการย้อนยุคที่สวนกระแสสังคม อันจะส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและประชาชนทวีความตึงเครียดมากขึ้น และประเด็นสุดท้าย รูปแบบการสื่อสารในสังคมจะเป็นการ

สื่อสารแนวดิ่งเชิงอำนาจนิยม (Top-down) มากขึ้น และประชาชนจะต่อต้านมากขึ้น จึงขอให้กำลังใจ พี่น้องประชาชนที่จะสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารของภาคประชาชนต่อไป

นายบุญเลิศ คชายุทธเดช : ที่ปรึกษากรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

เราอยู่ในช่วงเวลาของการปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง (ตามระบอบประชาธิปไตย) ซึ่งต้องมีการปฏิรูป ๑๑ ด้านหนึ่งในนั้น คือ การปฏิรูปสื่อสารมวลชน สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ถือกำเนิดขึ้นมา มีผู้ที่มีประสบการณ์ความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านสื่อสารมวลชนถูกคัดเลือกเข้าไป และทำงานในนามของคณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ การศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางการปฏิรูปที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปของกรรมการ และ สปช. ที่ไปเกี่ยวข้องกับทางคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีอาจารย์ บวรศักดิ์เป็นประธาน โดยมีคุณคานูญเป็นโฆษกกรรมการยกร่าง เค้าวอกแบบให้ สปช. ปฏิรูปด้านต่างๆ กับการร่างกฎหมายให้เกี่ยวพันกัน สำคัญของ (ร่าง) รัฐธรรมนูญที่ถูกคว่ำไปนั้น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับสื่อสารมวลชนอยู่ในระดับน่าพอใจ บทบัญญัติเรื่องเสรีภาพสื่อ การกำกับดูแลสื่อ หรือเรื่องจัดสรรคลื่นความถี่ ไม่เป็นข้อกังวลให้ไม่ไว้วางใจ หลักใหญ่เรื่องความเป็นอิสระขององค์กรอิสระยังคงอยู่ครบ ที่สำคัญ การปฏิรูปสื่อมวลชน มาตรา ๔๙ (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับอาจารย์บวรศักดิ์ ระบุว่า ให้มีกฎหมายองค์กรวิชาชีพสื่อสารมวลชน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อมวลชนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมและผู้บริโภค เพื่อ ปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชนตามมาตรา ๔๘ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง สำคัญก็คือ ต้องมีการตรากฎหมายออกมา ซึ่งสอดคล้องกับคณะกรรมการปฏิรูปสื่อของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) นั่นคือแก่นและหัวใจของการปฏิรูปสื่อ ที่มีมิติของการสร้างหลักประกันในเรื่องของเสรีภาพ เรื่องของความรับผิดชอบ ที่สื่อมวลชนต้องมีอยู่ภายใต้กฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญ ภายใต้จริยธรรม เพื่อมุ่งประโยชน์ของสังคมเป็นหลักต้องมีตรงนี้ ความเป็นอิสระของสื่อต้องไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ จากทุน และการสร้างกลไกการกำกับดูแลการประกอบกิจการของสื่อ เป็นต้น ทั้งหมดนี้เป็นมิติต่างๆ ที่คณะกรรมการสรุปไว้ และได้จัดทำเป็น (ร่าง) พ.ร.บ. องค์กรวิชาชีพสื่อออกมา มีตัวร่างในแต่ละมาตราเพื่อตอบโจทย์การปฏิรูปสื่อ เรายอมรับว่า สิบปีที่ผ่านมามีความรุนแรงในสังคมที่เกิดขึ้นนั้น สื่อมีส่วนเกี่ยวข้องที่เข้าไปซ้ำเติมให้วิกฤตการณ์รุนแรงขึ้น ทำให้บทบาทสื่อตกต่ำ ไม่มีมาตรฐานจริยธรรม จึงจำเป็นต้องปฏิรูปครั้งใหญ่

(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับท่านมีชัย ผมมีความเห็นเป็นการส่วนตัวว่า ผม ไม่ไว้วางใจในการเข้ามาเขียน (ร่าง) รัฐธรรมนูญเพื่อให้เห็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่ต้องผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติ ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ใช้บังคับขณะนี้ มีการตราไว้อย่างชัดเจนเมื่อครั้งแก้ไข ระบุว่า ในระหว่างการจัดทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดรับฟังความคิดเห็นจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และประชาชน ทั้งนี้โดยประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนด อาจารย์ศุภชัยชี้แจงว่า รับฟังจนถึงวันที่ ๑๕ มีนาคม และจะยังคงรับฟังต่อไป ผมอยากถามว่า หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด มีหลักเกณฑ์ในการรับฟังอย่างไร ? มีวิธีการอย่างไร? เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อและคลื่นความถี่นี้ คณะกรรมการมีความตั้งใจที่แตกต่างไปจากเดิม และยังไม่ได้รับฟังจากองค์กรที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจ จนวันนี้เองก็ยังไม่มีการนำเสนอการแก้ไขใดๆ ให้เห็นว่าในแต่ละมาตรา

แก้ไขกันไปอย่างไร ต้องไปรื้อกันเองในวันที่ ๒๙ มีนาคม ซึ่งก็แก้ไขอะไรไม่ได้แล้ว ทำให้ผมไม่ไว้วางใจว่า ข้อเสนอแนะที่ภาคส่วนต่างๆ และประชาชนเสนอเข้าไปจะได้รับการแก้ไขในหลักการ

ประเด็นต่อไป ขอฟุดถึงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ต่อไปจะเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ ในบทเฉพาะกาลระบุว่า ให้ กสทช. ทำหน้าที่อย่างเดิมไปก่อน เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ก็จะเปลี่ยนแปลงไป แต่ในขณะที่นโยบายภาครัฐ ของรัฐบาลนี้ กำลังจะเปลี่ยนโฉมในเรื่องของ “ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” นโยบายนี้เป็นกระแสที่ถาโถมเข้ามาแรงมาก

อนาคตการสื่อสารไทย โฉมหน้าใหม่ กสทช. ในร่างรัฐธรรมนูญ เรามาทำความเข้าใจกัน และเมื่อ วันที่ ๒๙ มีนาคมมาถึง ก็จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสื่อสารมวลชน เรื่องของคลื่นความถี่ ถึงตอนนั้นท่าทีของผู้ที่ให้ความสนใจต่อเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร? มีทางเลือกอยู่ ๒ ทาง คือการรับร่างรัฐธรรมนูญ หรือไม่รับ ถ้ามารับ เรามีข้อเสนออย่างไร? ต้องให้ชัดเจนด้วย กสทช. ถูกออกแบบตามมาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ และมาตรา ๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ให้ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นและกำกับการประกอบกิจการ โดยการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ก็ต้องกำกับด้านเนื้อหาและอื่นๆ เป็นงานหนัก เกิดวิสัยที่จะดูแลสื่อที่เกิดขึ้นมาในยุคเทคโนโลยีก้าวหน้า ดังนั้น จำเป็น ต้องสร้างกลไกมากำกับ มีหลักประกันเรื่องเสรีภาพ ความเป็นอิสระ และมีมาตรฐานจริยธรรม โดยมีกฎหมายออกมารองรับการมีอยู่ขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ซึ่งขณะนี้ ยังถกเถียงกันอยู่ในกลุ่มนักวิชาชีพเองอยู่แล้วว่าจะทำตามที่มีอยู่เดิม ตาม กสทช. หรือตามที่จะจัดทำให้ ซึ่งเป็นเรื่องยาก และต้องดำเนินการต่อไป

นายวรพจน์ วงศ์รุ่งเรืองกิจ : คณะทำงานติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม

เมื่อได้รับโจทย์จากผู้จัดงาน ก็พิจารณา (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับท่านมีชัย ว่ามีผลต่อการครอบงำกิจการสื่อโดยรัฐ หรือไม่? และเมื่อจะดูรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. ก็ต้อง พิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. กสทช. ฉบับใหม่ด้วยว่า มีเจตนารมณ์ที่สะท้อนและส่งผ่านไป (ร่าง) พ.ร.บ. กสทช. หรือเปล่า จึงจะพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. กสทช. ใน ๔ ส่วนหลักที่จะกล่าวถึงต่อไป

พิจารณา (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับท่านมีชัย เมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่าง มาตรา ๕๖ แห่ง (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับท่านมีชัย และมาตรา ๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ พบความต่างกันดังนี้

๑. ย้ายหมวดที่ว่าด้วยองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ จาก **หมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย** ไปเป็น **หมวดหน้าที่ของรัฐ**

๒. ปรับเปลี่ยนคำไปเลย หรือปรับเปลี่ยนบางส่วนได้แก่

- จาก “**ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ**” ไปเป็น “**สมบัติของชาติ**” หมายความว่า เปลี่ยนคลื่นความถี่ที่เป็นทรัพยากรของรัฐ ไปเป็นทรัพยากรของชาติ

- จาก “**ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่ง ทำหน้าที่ จัดสรรคลื่นความถี่..และกำกับการประกอบกิจการ**” เป็น “**ให้มืองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการ เกี่ยวกับคลื่นความถี่**” จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ขององค์กรนี้

- จาก “**ต้องจัด** ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ ” เป็น “**การให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ด้วย**” ซึ่งไม่แน่ใจว่า ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่าน จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำใน (ร่าง) พ.ร.บ. กสทช. ด้วยหรือไม่? ที่ว่า ให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ หรือไม่

- รัฐต้องรักษาไว้ซึ่ง “**สิทธิการเข้าใช้วงโคจรของดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ** ” ซึ่งถ้าไปอยู่ใน (ร่าง) พ.ร.บ. กสทช. จะเห็นเป้าหมายชัดเจน การจะบอกว่าหน้าที่นี้ จะกลายเป็นของกระทรวงไอซีที ไม่ใช่ของ กสทช. . ซึ่งก่อนหน้านี้ ก็มีการถกเถียงกันอยู่แล้วว่า อำนาจหน้าที่นี้ควรเป็นของ กสทช. หรือไม่

๓. เพิ่มเติม “**กำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ** ” เวลาพูดถึง **เพื่อประโยชน์สาธารณะ** ใน (ร่าง) พ.ร.บ.กสทช. เพิ่มเติมว่ากิจการสาธารณะ ซึ่ง ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.๒๕๕๑ จะพูดถึงการอนุญาตประกอบกิจการออกเป็น ๓ ประเภท คือประเภทบริการชุมชน ประเภทบริการธุรกิจ และประเภทบริการสาธารณะ ซึ่งกิจการประเภทบริการสาธารณะส่วนมากผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ มักเป็นหน่วยงานราชการ

๔. ตัด “**การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม**” ออกไปเลย

จะเห็นว่าโดยรวมแล้ว ๑.เป็นการเพิ่มบทบาทของรัฐ ในการจัดสรรคลื่นความถี่และลดบทบาทของ กสทช. ลง และ ๒. เน้นบทบาทหน้าที่ของรัฐ ในการประกอบกิจการ “**เพื่อประโยชน์สาธารณะ**” โดยลดกลไกตลาดในการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

พิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่

๑. คุณสมบัติและการคัดเลือก กสทช. ตาม (ร่าง) องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ฉบับใหม่

ร่างมาตรา ๔ แก่ไขคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการสรรหาและแต่งตั้งเป็น กสทช. ใน ๒ ประเด็นหลัก คือ

๑) มีการปรับอายุของผู้สมัคร จากไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี แต่ไม่เกิน ๗๐ ปี เป็นไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี แต่ไม่เกิน ๖๕ ปี และ

๒) กำหนดประสบการณ์ของผู้ที่จะเข้ารับการสรรหา ว่า

- จะต้องเคยเป็นข้าราชการพลเรือน พนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลหรือรัฐวิสาหกิจ

- หรือดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไป หรือเป็นหรือ เคยเป็นนายทหารหรือนายตำรวจที่มียศตั้งแต่พลโท พลอากาศโท พลเรือโท หรือพลตำรวจโทขึ้นไป

- หรือเป็น หรือเคยเป็นผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองกรรมการผู้จัดการใหญ่ในบริษัทมหาชน จำกัด ที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันล้านบาท

- หรือมีประสบการณ์ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

เมื่อเปรียบเทียบกับ พ.ร.บ.กสทช.ฉบับเก่า มีข้อสังเกตว่า การกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้สมัครในลักษณะนี้ เอื้อให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาเป็น กสทช. มากกว่าเดิมหรือไม่ การกำหนดแบบนี้ ทำให้ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสารมวลชนเข้ามาเป็นผู้สมัครได้ยากมาก ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้ ไม่ได้วัดความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลด้านสื่อสารมวลชนแต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้ สะท้อนชัดเจนว่ามีเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องว่า ใคร ? ร่าง ใคร? บัญญัติ และใคร? มีอำนาจ

๑. คณะกรรมการสรรหา กสทช.

ร่างมาตรา ๖ ปรับเปลี่ยนจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเป็น ๗ คน ประกอบด้วย ๑) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๒) ประธานศาลฎีกา ๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด ๔) ประธาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๕) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๖) ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และ ๗) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

พ.ร.บ. กสทช. ฉบับปี 2553	ร่าง พ.ร.บ. กสทช. ฉบับแก้ไข
- ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ - ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี - ปลัดกระทรวงกลาโหม - ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร - ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ - นายกสภาวิศวกร - ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย - นายกสมาคมวิชาการนิเทศศาสตร์และการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย - นายกสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ - ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน - ประธานกรรมการสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย - ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย - ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ - ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค	- ประธานศาลรัฐธรรมนูญ - ประธานศาลฎีกา - ประธานศาลปกครองสูงสุด - ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ - ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน - ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาตาม พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ สะท้อนให้เห็นว่า ผู้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสรรหา ไม่เกี่ยวข้อง ไม่สะท้อนความเชี่ยวชาญว่าจะสรรหาได้ นอกจากนี้ บทบาทที่สรรหา อาจจะเป็นบทบาทซ้ำซ้อน ที่จะต้องตรวจสอบในอนาคต ได้ อีกประเด็นหนึ่ง คือการปรับเปลี่ยน หน่วยราชการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็น สำนักงาน ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะทำให้เกิดมีผลประโยชน์ทับซ้อนตั้งแต่ต้นได้

๒. การปรับเปลี่ยนอำนาจ กสทช. ตามคณะกรรมการดิจิทัลฯ

ร่างมาตรา ๑๓ กำหนดให้แผนแม่บทการบริหาร คลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ และแผนเลขหมายโทรคมนาคม ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ที่ผ่านมา ก็ต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐอยู่แล้ว แต่เมื่อกระทรวงดิจิทัลจะวางนโยบาย ก็ต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐด้วยเช่นกัน จึงเห็นว่า ไม่ควรเป็นการทำงานซ้ำซ้อน ๒ หน่วยงานของรัฐ ที่กลัวก็คือ ไม่อยากให้องค์กรภาครัฐเข้ามาแทรกแซงมากเกินไป แน่ นอนว่ารัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย การทำงานในต่างประเทศ ภาครัฐ (โดยกระทรวงที่รับผิดชอบ) เป็นผู้กำหนด statement of

expectation ในเชิงนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง กรณีนี้ หมายถึง กสทช. เป็นผู้กำหนด Statement of achievement เพื่อแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ (รวมถึงความรับผิดชอบ) และคานอำนาจ (ตรวจสอบ) กันอย่างชัดเจน ไม่ให้ทำซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ ร่างมาตรา ๑๙ ที่ระบุว่า ให้อำนาจกับคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สามารถวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าการดำเนินการของ กสทช. สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ หมายความว่าสุดท้าย ผู้วินิจฉัยชี้ขาดคือ คณะกรรมการดิจิทัล จะเห็นว่า การให้องค์กรของรัฐเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดองค์กรกำกับดูแล มันทำลายหลักการอิสระในการดำเนินนโยบาย และเปิดโอกาสให้การเมืองเข้าแทรกแซงองค์กร อิสระมากเกินไป ในกรณีที่อาจมีความขัดแย้งกัน ให้หน่วยงานที่มีความเป็นกลางกว่า เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้ขาด

ทั้งมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๙ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ว่า ให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงองค์กร ที่จัดสรรคลื่น และกำกับดูแลด้านการสื่อสารอย่างชัดเจน

๓. อำนาจการบริหารและจัดสรรคลื่นความถี่

ร่างมาตรา ๑๖ กำหนดให้ กสทช. สามารถเรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า หรือนำมาใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้นตามที่กำหนดไว้ในแผน ซึ่งจัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๗ (๑) โดยที่ กสทช. ต้องกำหนดวิธีการทดแทน ชดใช้ หรือการจ่ายค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ในแต่ ละกรณีด้วย รวมถึงร่างมาตรา ๓๑ ได้ แก่ ไขว้วัตถุประสงค์ ของกองทุนให้สนับสนุนการชดเชยให้ กับผู้ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ด้วย

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดกรณีที่ต้องชดเชยว่าเป็นกรณีใดบ้าง เช่น น่าจะเป็นเฉพาะกรณีที่เรียกคืนคลื่นความถี่แล้ว เกิดผลเสียหาย จึงจะชดใช้หรือไม่ เพราะถ้าไม่กำหนดก็จะมีข้อกังวลว่า หน่วยงานรัฐที่ถือครองคลื่นความถี่อยู่ และต้อง คืนคลื่นความถี่ ตามกฎหมาย ในขณะนี้ จะรอว่างเวลาไปเรื่อยๆ เพื่อให้ได้รับการชดเชยหรือไม่

ส่วน ร่างมาตรา ๑๗ กำหนดเพิ่มเติมว่า กสทช. มีอำนาจในการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ "ยกเว้น" ที่เกี่ยวกับกิจการดาวเทียมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายและการเจรจาเพื่อให้ มีดาวเทียมหรือให้ ได้มาซึ่งวงโคจรของดาว เทียม ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามกฎหมาย

ประเด็นนี้ ชัดเจนใน (ร่าง) รัฐธรรมนูญเลย เข้าใจว่ามีประเทศเดียวในโลกที่ใส่ประเด็นสิทธิวงโคจรไว้ในรัฐธรรมนูญ และเราจะเป็นประเทศที่สอง ในความเป็นจริงมีการถกเถียงว่า ใครจะเป็นผู้มี หน้าที่ ระหว่าง กสทช. หรือกระทรวง ICT ปัจจุบันรัฐบาลให้เป็นหน้าที่ของกระทรวง ICT ทั้งๆ ที่น่าจะเป็นของ กสทช. เพราะเวลาพูดถึงวงโคจรดาวเทียมนั้น ไม่สามารถพูดแยกออกจากคลื่นความถี่ได้ จึงควรเป็นหน้าที่ของ กสทช. ถ้าเราให้กระทรวง ICT ทำ กระทรวงก็จะสัมปทานให้มีเจ้าเดียวประกอบการ กิจการด้านดาว เทียมเช่นในขณะนี้ แต่ถ้าเราต้องการให้การแข่งขันเกิดขึ้น ก็ต้องให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. เป็นต้น

ร่างมาตรา ๒๔ เพิ่มเติมเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ว่า ต้องดำเนินการในลักษณะที่ มีการกระจายใช้ ประโยชน์โดยทั่วถึง ในกิจการต่างๆ "โดยเฉพาะด้านการบริการสาธารณะแก่ประชาชน"

นี่คือสิ่งที่เรากลัว เวลา พูดถึง กิจการสาธารณะ ปัจจุบันภาพปรากฏ คือ หน่วยงานที่ประกอบกิจการสาธารณะอยู่นั้น เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถ้ากำหนดกฎหมายไว้แบบนี้ ก็จะเห็นหน่วยงานรัฐเดินขบวนกันเข้ามาขอใบอนุญาต โดยใช้เงินภาษีของเราเอง

ร่างมาตรา ๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่เป็นกรประกอบกิจการทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การคัดเลือกให้ ทำโดยวิธีการประมูล เท่านั้น "แต่

หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการประมูล องค์กรถึงประโยชน์ สาธารณะและประโยชน์ ที่ผู้บริโภคจะได้รับ โดยจะคำนึงถึงจำนวนเงินที่เสนอให้แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้"

สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า (ร่าง) รัฐธรรมนูญตัดหลักการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมออกไป ใน (ร่าง) พ.ร.บ. กสทช.นี้ **ทำลายหลักการประมูล** ความโปร่งใส และส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ กสทช. มีอำนาจกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ประมูลคลื่นความถี่ สามารถทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่แล้ว เช่น การกำหนดให้มีรายการเด็ก และเยาวชน ในช่วงเวลาเย็น เป็นต้น ดังนั้น ถ้าต้องการให้เกิดประโยชน์สาธารณะในด้านอื่นๆ ก็ให้เพิ่มเป็นเงื่อนไขในการประมูลใบอนุญาตได้เช่นเดียวกัน

ร่างมาตรา ๑๕ ให้อำนาจ กสทช. กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการใช้ คลื่นความถี่ร่วมกัน เพื่อเพิ่มการใช้ประโยชน์ สูงสุดจากคลื่นความถี่ โดย กสทช. . อาจอนุญาตให้ บุคคลอื่นร่วมใช้ ประโยชน์ในคลื่น ความถี่ตามที่ได้ อนุญาตไปก่อนแล้วได้ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดการรบกวนกันของผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่นั้น

ร่างมาตรา ๒๙ การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมต้องทำโดยวิธีประมูลเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่ใช้คลื่นความถี่ไม่จำกัด หรือกรณีที่ได้รับอนุญาตอาจใช้ คลื่นความถี่เดียวกันกับผู้ รับใบอนุญาตรายอื่นได้ กสทช. จะใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีอื่นก็ได้

การใช้คลื่นความถี่เดียวกันอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตที่เทคโนโลยีล้ำหน้าขึ้นไปกว่านี้ แต่กังวลว่า การ ให้ใบอนุญาตก็จำเป็นต้องใช้วิธีการประมูลนี้ การให้ใบอนุญาตโดยใช้วิธีการอื่น (ตามดุลยพินิจ?) ไม่น่าจะเป็นผลดี

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นกองทุนดิจิทัลอีกเล็กน้อย ขอสรุปว่า ต่อไปจะ **ต้องส่งเข้ากองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม** ซึ่งการบัญญัติให้นำเงินจัดสรรเข้ากองทุนพัฒนาดิจิทัลถือว่า ๑ เป็นการนำเงินที่เก็บจากกิจการหนึ่งไปให้ อีกกิจการหนึ่ง และเป็นการจัดสรรงบประมาณให้ กองทุนฯ ล่วงหน้า ทั้งที่ยังไม่มีภารกิจ นอกจากนี้ กระทรวงดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคม เป็นหน่วยงานของรัฐ ควรใช้วิธีการตามระเบียบราชการ ไม่จำเป็นต้องนำเงินจากส่วนอื่นมาใช้ประโยชน์

(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้ออกมาเฉย หรือไม่ใช้การแก้ไขภาษา (อย่างที่อาจารย์ศุภชัยนำเสนอ) เท่านั้น เพราะเมื่อพิจารณา (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับ (ร่าง) พ.ร.บ.กสทช.ที่ออกมาก่อนหน้านี้ จะเห็นความพยายามที่จะดึงอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการใช้คลื่นความถี่นี้ กลับไปไว้ที่หน่วยงานรัฐ และพยายามตีความว่า ประโยชน์เหล่านั้น ต้องทำโดยหน่วยงานรัฐเท่านั้น โดยลบลบบาท ของกลไกตลาดและการแข่งขันที่เสรีอย่างเป็นธรรม

นางสาวสารี อ๋องสมหวัง : เลขาธิการ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

นำเสนอ ๒ ประเด็นหลักๆ คือ ๑) แสดงความคิดเห็นต่อ (ร่าง) รัฐธรรมนูญ และ กสทช. และ ๒) กลไกคุ้มครองผู้บริโภคในรัฐธรรมนูญ (องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค) **ประเด็นแรก** (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีปัญหาตั้งแต่เรื่องโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ๑) สิทธิเสรีภาพ ถูกดึงไปเป็น **หน้าที่ของรัฐ** และ ๒) สิทธิของประชาชนที่ก้าวหน้าขึ้นแล้ว แต่เนื้อหารัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องเลย

กสทช. เป็นหน่วยงานแรกๆ ที่ถูกตรวจสอบ และจับจ้องว่าจะยุบหายไปหรือไม่ พบว่า การทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะกลับถูก ตรวจสอบน้อยลง ยกตัวอย่างเช่น การคิดค่า โทรเป็นวินาที เส้าโทรคมนาคม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังคงเห็นความเข้มแข็งของ กสทช. เสี่ยงข้างน้อยในกรณีการโฆษณาที่เอาเปรียบผู้บริโภค ที่เร่งทำงานกับผู้ประกอบการ และให้ผู้ประกอบการทำงานกับผู้บริโภคมากขึ้น ในประเด็นการตรวจสอบโฆษณาที่ผิดกฎหมาย เป็นความก้าวหน้าที่ดี และทำให้โฆษณาที่ผิดกฎหมายถูกจัดการมากขึ้น

(ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้พิจารณาการเป็นอยู่ของ กสทช . ในปัจจุบันเลย ในฐานะผู้บริโภค ขอสนับสนุน กสทช . เป็นองค์กรอิสระ มีคณะกรรมการ กสทช . ที่โปร่งใส ประชาชนตรวจสอบได้ **ประเด็นโลก**

คุ้มครองผู้บริโภคในรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ที่เกิดขึ้นภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งภาคประชาชน โดยเฉพาะเครือข่ายผู้บริโภคทั่วประเทศผลักดันมากกว่า ๑๙ ปี ผ่านการเป็นรัฐบาลของ ๒ พรรคการเมืองใหญ่สลับกัน ยุบสภาไปมา และผ่านการรัฐประหาร ๒ ครั้ง มีข้อถกเถียงมากมายทุกครั้งที่เสนอ ประเด็น พ.ร.บ. ของเราดูเล็ก ถ้านำไปเทียบกับเรื่องการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ ที่ไม่ต้องทำ EIA ที่เปิดเศรษฐกิจพิเศษ ที่ไม่ต้องวางผังเมือง ฯลฯ ในขณะนี้

พ.ร.บ. นี้ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่ให้สิทธิประชาชนสร้างกลไกคุ้มครองผู้บริโภค มีการถกเถียงว่า ต้องเป็นองค์กรใหม่แยกต่างหาก เพราะจะเป็นอิสระได้อย่างไร ถ้าจะต้องอยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ เป็นหน่วยงานรัฐ ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ มีความชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรนี้มากขึ้น โดยให้คำนิยามว่าคุ้มครองอะไรบ้าง **ให้สิทธิผู้บริโภคว่าต้องได้รับรู้ข้อมูลที่เป็นความจริง** กำหนดให้เป็นองค์กรที่อิสระ จากหน่วยงานรัฐ ให้อำนาจหน้าที่เพิ่ม โดยให้สนับสนุนหน่วยงานรัฐ หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ ๑. อำนาจความสะดวกให้เอกชน และ ๒. กำกับดูแลเอกชนให้ทำหน้าที่คุ้มครองดูแลประชาชน ดังนั้น องค์กรใหม่นี้ ก็จะทำหน้าที่ช่วยหน่วยงานรัฐในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบเอกชนไม่ให้เอาเปรียบผู้บริโภค เป็นต้น

ที่สำคัญที่สุดคือ มาตรา ๕๗ (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับท่านมีชัย ระบุว่า รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือ กลไกในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค และส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภครวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องสิทธิของตน ส่งผลให้ สนช. ไม่สามารถยับยั้ง พ.ร.บ. องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคได้ เพราะ สนช. . รว่า รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าอย่างไร? ประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภค ถูกลดทอนความสำคัญลงไป ยังโชคติดอยู่บ้าง ที่เมื่อเสนอแก้ไขแล้วได้รับการบรรจุไว้ใน (ร่าง) แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับท่านมีชัย มาตรา ๔๕/๑ ให้สิทธิผู้บริโภคในการรวมตัวกันตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ให้เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งตีความได้ว่า ให้ผู้บริโภคไปรวมตัวกันก่อน ค่อยมาแจ้งตั้งองค์กร ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์เดิมโดยสิ้นเชิง



ทำไม? ต้องมีองค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานด้านธุรกิจ ที่มีหน่วยงานดูแลผู้ประกอบการในทุกระดับ ทั้งระดับชาติ และระดับจังหวัด เพื่อตรวจสอบผลประโยชน์กับรัฐให้กับภาคเอกชน ในขณะที่ หน่วยงานเพื่อดูและผู้บริโภคมีเพียงระดับจังหวัด กระจายอยู่อย่างไม่ค่อยเข้มแข็งนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรตัวแทนที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้ผู้บริโภคนั้น ยังไม่มี



มีคำถามว่า องค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคนี้ จะทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรที่มีอยู่แล้วหรือไม่ จะไม่ซ้ำซ้อนเลย องค์การนี้ ทำหน้าที่เป็น “ตัวแทนผู้บริโภค” ไม่ได้ไปชี้ว่าใครเอาเปรียบผู้บริโภค ไม่มีหน้าที่สั่งปรับใคร แต่มีหน้าที่ชี้ให้องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเหล่านั้น ต้องทำอะไร เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้จริงๆ สิ่งสำคัญในกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การทำให้เกิดองค์กรที่ผู้บริโภคลุกขึ้นปกป้องสิทธิของตัวเอง เพราะไม่มีใครคุ้มครองผู้บริโภคได้ดีเท่ากับผู้บริโภคเอง องค์การนี้ จะสนับสนุนให้เกิดกลุ่มผู้บริโภคระดับจังหวัดที่เข้มแข็ง มีข้อมูล มีความรู้ สามารถต่อรองเพื่อปกป้องสิทธิของตัวเองได้

สรุปและกล่าวปิดการสัมมนา : นางสาวสุกัญญา กลางณรงค์ กสทช.

บอรรถ กสทช. ยังไม่เคยมีทำที่ต่อ (ร่าง) รัฐธรรมนูญชุดนี้มาก่อน ยินดีที่จะนำข้อเสนอในวันนี้ สรุปเสนอต่อบอร์ดใหญ่ เสนอต่อ กรธ. ต่อไป ส่วน กสทช. ที่ยังอยู่อีกประมาณ ๑๗-๑๘ เดือนนี้ คงอาจจะทำไม่ครบทุกภารกิจ แต่ยังคงมีภารกิจที่ต้องทำต่อไป ไม่ว่าจะเป็น การเกิดทีวีดิจิตอลสาธารณะและชุมชน แผนแม่บทเขียนเอาไว้แล้ว การสนับสนุนวิทยุชุมชน การทวงคืนคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง ที่ยังไม่เกิดขึ้นในวิทยุ แต่เกิดแล้วในผังโทรคมนาคม คือคลื่น ๑๘๐๐MHz และ ๙๐๐MHz ใบอนุญาตระยะยาวของวิทยุรายใหม่- เคเบิลทีวี- ทีวีดาวเทียม เพื่อความมั่นคงในการประกอบกิจการ รวมทั้ง ใบอนุญาต ๑๕ ปีของทีวีดิจิตอล ที่ต้องลงรายละเอียดการประกอบการต่อไป รวมไปถึง การคุ้มครองผู้บริโภคสื่อ จริงๆ ทำหลักเกณฑ์ไปค่อนข้างครบแล้ว ยังขาดเรื่องการโฆษณาแฝงและโฆษณาสำหรับเด็ก ที่ต้องเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการต่อไป

กล่าวขอบคุณและปิดการสัมมนา : นายประวิทย์ ลีสถาพรวงศา กสทช.

ในบรรยากาศที่สำคัญในการกำหนดอนาคตของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญ และการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้มีอำนาจต้องใจกว้าง เพื่อให้ประเทศไปข้างหน้าได้ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์กลุ่มใด หรือโทษกลุ่มใด วันนี้ คงได้ประโยชน์กันถ้วนหน้า ขอขอบคุณจริงๆ ต่อ กรธ. ที่ส่งผู้แทนมาร่วมการสัมมนา แม้ ว่าข้อมูลและคำตอบอาจจะไม่ถูกใจในเหตุผลก็ตาม แต่การ รับฟังกันให้รู้ และเข้าใจ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ขอขอบคุณ ท่านวิทยากรผู้เข้าร่วมทุกท่าน และขออนุญาตปิดประชุม