



ที่ สศ ๐๐๐๑/๑๗๑๘

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า เขตราชเทวี กทม. ๑๐๕๐๐

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการ
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ
กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต
สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความเร่งด่วนของการปรับปรุงกฎหมาย
องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
ในมาตรา ๔๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติให้เป็นองค์กรของ
รัฐที่เป็นอิสระของค์กรหนึ่ง ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ
ดูแลการประกอบกิจการเพียงองค์กรเดียว ในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว จึงได้หยิบยกแนวคิดสำคัญ
ที่ควรจะบัญญัติไว้ในกฎหมาย มาพิจารณาและจัดทำความเห็น เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น ในคราวประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑
ได้มีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างแท้จริง

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติองค์กร
จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นไปตาม
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นอิสระและเป็นกลางของ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ
โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)

๑.๑ ที่มาของ กรรมการ กสช. ควรได้รับการคัดเลือกโดยวุฒิสภา เช่นเดียวกับองค์กร
อิสระอื่นๆ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าของกิจการไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการคัดเลือก

๑.๒ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางของ กสช.อย่างเคร่งครัด ควรกำหนดให้ กสช.เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างน้อยเป็นเวลา ๓ ปี

๑.๓ เพื่อความสอดคล้องและถ่วงดุลในด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การจัดทำแผนแม่บท หรือแนวทางการดำเนินการระยะยาวของ กสช. ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภค

๒.๑ องค์ประกอบของ กสช. ควรเพิ่มองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคม ผู้แทนกลุ่มผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาส และผู้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดกลุ่มการคัดเลือกแยกออกจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ เพื่อมิให้ กสช. มีลักษณะเสมือนเป็นตัวแทนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค เท่านั้น

๒.๒ เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรกำหนดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ โดยมีสัดส่วนคลื่นเพื่อการดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐

๒.๓ การคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ ควรรวมไปถึงการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสม เพื่อลดอุปสรรคของผู้บริโภคในการได้รับความเป็นธรรม

๒.๔ กสช. ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาในกิจการโทรคมนาคมด้วย เพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบจากบริการรับส่งข้อมูลที่ไม่เหมาะสมผ่านเครือข่ายโทรคมนาคม

๓. กลไกการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

๓.๑ องค์ประกอบของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม(กทค.) ควรประกอบด้วยผู้ที่ผ่านกระบวนการคัดเลือก กสช. เท่านั้น ซึ่งล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ อยู่แล้ว เนื่องจากเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้านที่ต้องใช้อำนาจหลักขององค์กร ไม่ควรให้ผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาใช้อำนาจแทน

๓.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งจัดตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ (๑) ควรเพิ่มองค์ประกอบจากผู้แทนกลุ่มผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้ประกอบการกระจายเสียงหรือ กิจการโทรทัศน์ของชุมชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ควรเพิ่มสัดส่วนของ กสช. และลดสัดส่วนผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ

๓.๓ การบริหารกองทุน ควรมุ่งไปที่การพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นวัตถุประสงค์หลัก การวิจัยเป็นเพียงองค์ประกอบเสริมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ไม่ควรจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เพื่อการวิจัยด้านเทคนิค เท่านั้น จึงควรตั้งชื่อกองทุนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๓.๔ การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสช. ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรอิสระ การประเมินผลภายในโดย กสช.เอง เป็นสิ่งที่ควรดำเนินการ แต่ไม่เพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรอิสระ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๔

โทรสาร ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๙-๘๐

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่
และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

๑.ความเป็นมา

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในกฎหมายดังกล่าวได้แยกการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ออกจากกัน โดยกำหนดให้มีองค์กรกำกับดูแล ๒ องค์กร คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้จะยังคงบัญญัติหลักการเกี่ยวกับองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมไว้ในมาตรา ๕๗ แต่ได้บัญญัติให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่ง ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการเพียงองค์กรเดียว ในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๑๘๐ วันนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความเร่งด่วนของการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว จึงได้หยิบยกแนวคิดสำคัญที่ควรจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย มาพิจารณาและจัดทำความเห็น เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๒. การดำเนินการ

คณะทำงานการพัฒนาคุณภาพชีวิต สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค ได้ดำเนินการดังนี้

๒.๑ รวบรวมและศึกษาข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งยกร่าง

โดยคณะอนุกรรมการศึกษากฎหมายการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสาร
ในคณะกรรมการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๒ จัดการบรรยายพิเศษในการประชุมคณะทำงานฯ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ โดยมี
ดร.อนุภาพ ภิระลาภ นักวิชาการด้านโทรคมนาคม และ น.ส.สุภิญญา กลางณรงค์ นักวิชาการด้าน
สื่อสารมวลชน เป็นวิทยากร

๒.๓ จัดเวทีเสวนาวิชาการและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ร่วมกับคณะทำงานสื่อสารกับ
สังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ เมื่อวันที่
๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

๒.๔ จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ
กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. เสนอสภาที่
ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาในการประชุมวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑

๓. ข้อเท็จจริง

๓.๑ การดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการการศึกษาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขกฎหมายโทรคมนาคมและการสื่อสาร ส่วนที่ ๑
เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๐ และส่วนที่ ๒ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ รายงานดังกล่าวมีข้อเสนอในการ
ปรับปรุงกฎหมายดังนี้

๑. ให้มีองค์กรกำกับด้านโทรคมนาคม และกิจการวิทยุและโทรทัศน์เพียงองค์กรเดียว
๒. ควรตัดการกำหนดนโยบายออกจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแล
๓. ควรปรับปรุงกระบวนการได้มา การประเมินผลและกระบวนการถอดถอนคณะกรรมการ
ของหน่วยงานกำกับดูแล ตลอดจนควรวางกลไกในการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินงานของหน่วยงาน
กำกับดูแล เพื่อสร้างความโปร่งใสและความพร้อมรับผิดต่อประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
๔. ควรกำหนดอย่างชัดเจนให้ผู้รับสัมปทานที่โอนกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายของตนให้แก่รัฐ มีสิทธิ
และหน้าที่ในการเชื่อมต่อโครงข่าย และควรกำหนดให้การคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายต้องอ้างอิงจากต้นทุน
๕. ควรโอนอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้รับสัมปทานจากหน่วยงานรัฐให้แก่ กทช. อย่าง
ชัดเจน โดยให้หน่วยงานผู้ให้สัมปทานยังคงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติสัญญาของ
ผู้รับสัมปทาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ตามสัญญาสัมปทานเท่านั้น
๖. ควรกำหนดให้มีย่านความถี่ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

ในรายงานการพิจารณาส่วนที่ ๒ ทางคณะกรรมการฯ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. เพื่อเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติต่อไป

๓.๒ การดำเนินการของคณะรัฐมนตรี

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนี้แล้วเสร็จเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑ และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้เสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้วให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ไปพิจารณาทบทวนร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในประเด็นตามข้อสังเกตของรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) แล้วหารือรองนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๓.๓ ประเด็นสำคัญที่มีการปรับปรุง

ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งคณะกรรมการกิจการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ยกวางไว้ ดังนี้

๑. การรวมองค์กรกำกับดูแลให้เป็นองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสช.)
๒. หลักเกณฑ์การสรรหา และกระบวนการคัดเลือก กสช.
๓. การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือก กสช. ในขั้นสุดท้าย
๔. การกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้ผ่านกระบวนการสรรหาเป็นกรรมการเฉพาะด้าน

๕. การกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี
แถลงไว้ต่อรัฐสภา

๖. สัดส่วนคลื่นที่ต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้ ซึ่งเดิมกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐

๗. การคุ้มครองผู้บริโภค

๘. การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผล

๙. กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

๔. ข้อวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการมีองค์กรกำกับดูแลว่า ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่ง และมาตรา ๓๐๕(๑) บัญญัติให้รัฐบาลต้องตรากฎหมายตามมาตรา ๔๗ เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้น แยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสาร และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

ประเด็นการรวมองค์กรกำกับดูแลเป็นองค์กรเดียว โดยมีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรแยกต่างหากจากกัน จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีประเด็นอื่นๆ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ที่ยังคงได้รับการปรับปรุงต่อไป ดังมีรายละเอียดตามประเด็นข้อวิเคราะห์ต่อไปนี้

๔.๑ ความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กร

รศ.ดร. พนา ทองมีอาคม ได้สรุปหลักการขององค์กรอิสระและมุมมองปัญหาเชิงนโยบาย ในกรณี กสท. ไว้ว่าการกำหนดให้มีองค์กรอิสระนั้น มุ่งหมายให้องค์กรนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระและเป็นกลาง การสร้างหลักประกันเพื่อให้คณะกรรมการมีอิสระและเป็นกลางจึงเป็นประเด็นสำคัญที่สามารถพิจารณาในแต่ละหลักการได้ดังนี้

ความเป็นกลาง

ความเป็นกลางของคณะกรรมการนั้นมีพื้นฐานจากกระบวนการสรรหาและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง โดยต้องมีให้มีความลำเอียงในการสรรหากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ

เพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการตกอยู่ภายใต้การครอบงำโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด นอกจากนี้ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกในขั้นสุดท้ายต้องมีความเป็นกลางด้วย

ความเป็นอิสระ

ความเป็นอิสระหมายถึงความเป็นอิสระจากการควบคุมและการแทรกแซงของอำนาจอื่น มิใช่การไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ต้องร่วมมือประสานงานกับใคร ความเป็นอิสระอาจพิจารณาได้จาก

๑. อิสระในเรื่อง ที่มาหรือการเข้าสู่อำนาจขององค์อำนาจ
๒. อิสระในเรื่องการนโยบาย
๓. อิสระในเรื่องการงบประมาณ
๔. มีสำนักงานที่เป็นอิสระ

และเมื่อศึกษาที่มาหรือการเข้าสู่อำนาจขององค์อำนาจในองค์กรที่มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น พบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่คัดเลือกและเสนอชื่อบุคคลให้ประธานวุฒิสภา และกำหนดให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดหลักการสรรหาซึ่งสอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรได้รับการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กสช.ประกาศกำหนด เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการคัดเลือกกรรมการ ให้สำนักงาน กสช.ประกาศให้มีการเสนอชื่อ ตรวจสอบคุณสมบัติและจัดให้มีการคัดเลือกกันเอง แล้วเสนอบัญชีรายชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้คณะรัฐมนตรีคัดเลือกในขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ กสช.ต้องดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา

การดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ในลักษณะนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ก. การให้ กสช.เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขึ้นทะเบียนองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อผู้ซึ่งสมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ เป็นแนวทางที่ต่างไปจากการสรรหาขององค์กรอิสระอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา เพื่อให้หลักเกณฑ์มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง

ข. การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก กสช. ในขั้นสุดท้าย อาจไม่สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากรัฐบาลมีสถานะเป็นเจ้าของกิจการที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ในด้านกิจการ

โทรคมนาคม คือ บมจ.ทีโอที และ บมจ.กสท โทรคมนาคม ในด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ คือ บมจ. อสมท สถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ต่างๆ เป็นต้น

ค. การให้วุฒิสภาลงมติเลือกในชั้นสุดท้าย ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับปัจจุบัน มิได้เป็นเหตุให้การคัดเลือกล่าช้าแต่ประการใด เนื่องจากเหตุในการฟ้องคดีที่ผ่านมา นั้น ส่วนหลักมาจากการดำเนินการในชั้นคณะกรรมการสรรหา มิใช่ชั้นวุฒิสภา

ง. ในส่วนลักษณะต้องห้ามของ กสช. ที่ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร ที่ปรึกษา หรือพนักงานของนิติบุคคล หรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลอื่นใด บรรดาที่ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ หรือกิจการโทรคมนาคม ในระยะเวลาห้าปีก่อนดำรงตำแหน่งกรรมการ นั้น เป็นข้อกำหนดที่สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่สมควรที่จะปรับลดระยะเวลาลง ข้อกล่าวอ้างเรื่องความเชี่ยวชาญนั้นมีน้ำหนักเบากว่าความเป็นอิสระและเป็นกลาง อีกทั้งความเชี่ยวชาญขององค์กรสามารถทดแทนด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษา อนุกรรมการ หรือการสรรหาพนักงานของสำนักงาน ที่มีความเชี่ยวชาญสูง ส่วนข้อกล่าวอ้างเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบกิจการนั้น สามารถกำหนดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ อย่างโปร่งใสได้ โดยต้องระมัดระวังมิให้มีผลประโยชน์ทับซ้อน

จ. เพื่อความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างเคร่งครัด อาจกำหนดเพิ่มให้ผู้พ้นจากตำแหน่ง กสช. ห้ามดำเนินการตามลักษณะต้องห้ามดังกล่าวด้วย โดยกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม

ฉ. การกำหนดให้ กสช. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา อาจเป็นข้อกำหนดที่กระทบต่อหลักการความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการนโยบาย นอกจากนี้ สภาพการเมืองที่ไม่มั่นคงซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีก่อนวาระปกติ ย่อมจะกระทบต่อการดำเนินการของ กสช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงตามกฎหมาย และย่อมกระทบต่อความมั่นใจระยะยาวของผู้ประกอบกิจการ หากประสงค์จะให้มีการถ่วงดุลในด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การจัดทำแผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ หรือแนวทางการดำเนินการระยะยาวของ กสช. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา หรือรัฐสภา

๔.๒ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การปฏิรูปสื่อเป็นหัวใจของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน และภาคประชาสังคมได้ร่วมกันรณรงค์เพื่อให้มีการปฏิรูปสื่อต่อเนื่องนานกว่า ๑๐ ปี และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้รับรองการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในขั้นตอนการสรรหา

คณะกรรมการ และในขั้นตอนการใช้คลื่นความถี่ ซึ่งความตอนหนึ่งตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๖ กำหนดว่า

“การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยจะต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ในกรณีที่ภาคประชาชนยังไม่มีความพร้อม ให้ กสทช.ให้การสนับสนุน เพื่อให้ภาคประชาชนมีโอกาสใช้คลื่นความถี่ในสัดส่วนตามที่กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชนได้ใช้และการสนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ของภาคประชาชน ให้ กสทช.กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของภาคประชาชนที่พึงได้รับการจัดสรรและสนับสนุนให้ใช้คลื่นความถี่ รวมทั้งลักษณะการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับจัดสรรโดยอย่างน้อยภาคประชาชนนั้นต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นตัวอย่างให้นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนและภาคประชาสังคมในต่างประเทศนำไปปรับใช้เพื่อการปฏิรูปสื่อ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ประกอบกับเนื้อหาในส่วนที่มาจาก กสทช.ซึ่งให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก ทำให้เกิดข้อห่วงกังวลว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มีแนวคิดและทิศทางที่ย้อนกลับไปสู่ยุคสมัยก่อนการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ

การมีบทบัญญัติให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ เป็นการส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน และสมควรบัญญัติไว้อย่างชัดเจนต่อไป

อีกทั้งในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้กำหนดให้การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือกิจการวิทยุโทรทัศน์ของชุมชนสามารถหารายได้โดยไม่แสวงหากำไรได้ และหากมีรายได้เกินจำนวนที่ กสทช.กำหนดให้จัดสงวนรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทำให้เกิดการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนเพื่อเป็นช่องทางหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการของบริการวิทยุชุมชน

นอกจากนี้ องค์ประกอบของ กสทช.มาจากผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการกระจายเสียง ด้านกิจการโทรทัศน์ ด้านกิจการโทรคมนาคมหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค แต่ยังขาดผู้ที่มีมุมมองด้านสังคม และยังขาดผู้ที่มาจากภาคประชาชน กลุ่มผู้พิการ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ในส่วนการกำหนดให้ กสช.มีองค์ประกอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในการคัดเลือกก็ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐศาสตร์ ทำให้ไม่มีหลักประกันว่า จะมีผู้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับการคัดเลือกเป็น กสช.หรือไม่

๔.๓ การคุ้มครองผู้บริโภค

ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ มีบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค โดยกำหนดให้ กสช.มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มิให้มีการดำเนินการใดๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค และให้ กสช.มีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการใดๆ ในประการที่น่าจะเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญไม่ว่าด้วยวิธีการใดตามหลักเกณฑ์ที่ กสช.กำหนด หากไม่ปฏิบัติตาม ให้ กสช.มีอำนาจปรับทางปกครองไม่เกินห้าล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง

บทบัญญัตินี้ มีเจตนาเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคโดยทั่วไปอย่างชัดเจน แต่สำหรับผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้บริการแล้ว จะไม่ได้รับการชดเชยความเสียหาย ที่ผ่านมามีเพียงการยกเว้นหรือคืนเงินค่าบริการเท่านั้น หากผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องการรับค่าชดเชยหรือเยียวยา ต้องดำเนินการฟ้องคดีเอง ต่างจากการดำเนินการในต่างประเทศ เช่น ในประเทศออสเตรเลีย กรณีมีผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้บริการ สามารถร้องขอให้ผู้ตรวจการอุตสาหกรรมโทรคมนาคม (Telecommunications Industry Ombudsman) ไต่สวนและกำหนดค่าชดเชยได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีเอง หากค่าชดเชยนั้นอยู่ในวงเงินที่ผู้ตรวจการฯ มีอำนาจกำหนด

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญที่พบในปัจจุบัน คือการขาดองค์กรกำกับดูแลด้านเนื้อหา (Content Board) ในกิจการโทรคมนาคม ทำให้มีการเผยแพร่สื่อลามกอนาจารผ่านทางโทรศัพท์มือถือ และอินเทอร์เน็ต ทั้งในลักษณะการให้บริการทางธุรกิจโดยเรียกเก็บค่าบริการ และการเผยแพร่ทั่วไปโดยเจตนาล่อลวงมอมเมาเยาวชน รวมไปถึงธุรกิจการพนันผ่านบริการโทรคมนาคม นับเป็นช่องว่างในการกำกับดูแลที่มุ่งแต่กำกับดูแลเนื้อหาเฉพาะกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เท่านั้น โดยขาดการกำกับดูแลเนื้อหาในส่วนกิจการโทรคมนาคม ทั้งที่ในอนาคตอันใกล้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะทำให้เกิดการหลอมรวมของกิจการทั้งสองส่วน และจะทำให้มีบริการรับส่งข้อมูลความเร็วสูงรวมไปถึงการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงเฉพาะกลุ่ม (Multicast) ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่

๔.๔ กลไกการดำเนินการ และกลไกการติดตามและประเมินผล

ในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ได้กำหนดกลไกการดำเนินการ และกลไกการติดตามและประเมินผล ได้แก่ การมีคณะกรรมการเฉพาะด้าน การจัดตั้งกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

และการมีคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องมีการทบทวนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

ก. คณะกรรมการเฉพาะด้าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๕(๑) กำหนดให้แยกการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ออกจากกันเป็นหน่วยงานย่อยในรูปคณะกรรมการเฉพาะด้าน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้ กำหนดให้เป็น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) และ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กททค.)

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของ กสท. และ กททค. นั้น นอกจากจะมี กสท. เป็นกรรมการยังกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง กสท. แต่งตั้งร่วมด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทน กสท. เช่น การพิจารณาอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม และการกำกับดูแลการประกอบกิจการ เป็นต้น การกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกเข้าสู่องค์อำนาจขององค์กรอิสระ สามารถใช้อำนาจซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรอิสระได้นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการเข้าสู่อำนาจโดยมิได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกอย่างเคร่งครัด

ข. กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้กำหนดให้มีกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง กสท. แต่งตั้ง โดยให้ประธาน กสท. เป็นประธานกรรมการ

การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะนั้น เป็นบทบัญญัติตามมาตรา ๓๐๕(๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นบทบาทของ กสท. ซึ่งเป็นอิสระ การกำหนดให้ผู้แทนส่วนราชการร่วมเป็นกรรมการบริหารกองทุนโดยตำแหน่งร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิอื่น โดยขาดการมีส่วนร่วมบริหารกองทุนโดย กสท. เว้นแต่ประธาน กสท. ซึ่งเป็นประธานกรรมการเพียงท่านเดียว เป็นการกำหนดองค์ประกอบให้ผู้แทนจากส่วนราชการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจการตัดสินใจมากกว่า กสท.

อีกทั้งเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรและการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม คณะกรรมการจึงควรมีองค์ประกอบจากภาคประชาชนด้วย เช่น ผู้แทนกลุ่มผู้ประสบอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ เช่น กลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้อยู่ในพื้นที่ห่างไกล รวมถึงภาคประชาชนซึ่งเป็นผู้ร่วมให้บริการสื่อมวลชนสาธารณะ เช่น เครือข่ายวิทยุชุมชน เป็นต้น

และแม้ว่าการวิจัยจะเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน แต่มิได้เป็นส่วนหลัก การตั้งชื่อกองทุนโดยใช้คำว่ากองทุนวิจัยและพัฒนา อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดและชี้แนะให้บริหารกองทุนเพื่อการวิจัยมากไปกว่าการพัฒนาหรือการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม

ค. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้กำหนดให้ กสช. แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของ กสช. แล้วรายงานผลให้ กสช. ทราบ โดยให้ได้รับคำตอบแทนตามระเบียบที่ กสช. กำหนด แนวทางดังกล่าวเทียบได้กับการจัดระบบการตรวจสอบและประเมินผลเป็นการภายใน เป็นการตรวจสอบโดยผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวพันกัน

ในขณะที่แนวทางของคณะกรรมการวิชาการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสช. เพื่อให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปโดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงของผู้รับการตรวจสอบ แนวทางนี้เป็นการติดตามและประเมินผลโดยองค์กรภายนอก และเป็นการถ่วงดุลอำนาจโดยวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการคัดเลือกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน รวมถึงมีอำนาจในการถอดถอน กสช. และองค์กรอิสระอื่นด้วย

แม้การตรวจสอบและประเมินผลเป็นการภายในเป็นสิ่งที่ดี แต่หากปราศจากการตรวจสอบและประเมินผลจากองค์กรภายนอกควบคู่ไปด้วย ก็ไม่สามารถรับรองได้ว่ารายงานการตรวจสอบและประเมินผลนั้นจะมีความถูกต้องและเชื่อถือได้เพียงใด

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การปรับปรุงพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๕.๑ ความเป็นอิสระและเป็นกลางของ กสช.

๕.๑.๑ ที่มาของ กรรมการ กสช. ควรได้รับการคัดเลือกโดยวุฒิสภา เช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่นๆ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าของกิจการไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการคัดเลือก

๕.๑.๒ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางของ กสช. อย่างเคร่งครัด ควรกำหนดให้ กสช. เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างน้อยเป็นเวลา ๓ ปี

๕.๑.๓ เพื่อความสอดคล้องและถ่วงดุลในด้านนโยบาย ควรกำหนดให้การจัดทำแผนแม่บทหรือแนวทางการดำเนินการระยะยาวของ กสช. ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๕.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภค

๕.๒.๑ องค์ประกอบของ กสช. ควรเพิ่มองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคม ผู้แทนกลุ่มผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาส และผู้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดกลุ่มการคัดเลือกแยกออกจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ เพื่อมิให้ กสช. มีลักษณะเสมือนเป็นตัวแทนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคเท่านั้น

๕.๒.๒ เพื่อเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรกำหนดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ โดยมีสัดส่วนคลื่นเพื่อการดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐

๕.๒.๓ การคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ ควรรวมไปถึงการชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสม เพื่อลดอุปสรรคของผู้บริโภคในการได้รับความเป็นธรรม

๕.๒.๔ กสช. ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาในกิจการโทรคมนาคมด้วย เพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบจากบริการรับส่งข้อมูลที่ไม่เหมาะสมผ่านเครือข่ายโทรคมนาคม

๕.๓ กลไกการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

๕.๓.๑ องค์ประกอบของ กกสท. และ กกทค. ควรประกอบด้วยผู้ที่ผ่านกระบวนการคัดเลือก กสช. เท่านั้น ซึ่งล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ อยู่แล้ว เนื่องจากเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้านที่ต้องใช้อำนาจหลักขององค์กร ไม่ควรให้ผู้ที่ไม่ผ่านกระบวนการคัดเลือกมาใช้อำนาจแทน

๕.๓.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งจัดตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕(๑) ควรเพิ่มองค์ประกอบจากผู้แทนกลุ่มผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้ประกอบการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของชุมชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ควรเพิ่มสัดส่วนของ กสช. และลดสัดส่วนผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ

๕.๓.๓ การบริหารกองทุน ควรมุ่งไปที่การพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นวัตถุประสงค์หลัก การวิจัยเป็นเพียงองค์ประกอบเสริมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ไม่ควรจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เพื่อการวิจัยด้านเทคนิคเท่านั้น จึงควรตั้งชื่อกองทุนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๕.๓.๔ การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสช. ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรอิสระ การประเมินผลภายในโดย กสช. เอง เป็นสิ่งที่ควรดำเนินการ แต่ไม่เพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรอิสระ

๖. สรุป

การปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวต้องให้ความสำคัญต่อหลักการความเป็นอิสระขององค์กร การมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงต้องออกแบบกลไกดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย
