

บทบาทคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
(กสทช.) กับการปฏิรูปสื่อในกิจการโทรทัศน์ ปี 2554–2559

The Role of The National Broadcasting and Telecommunication Commission (NBTC)
in Reforming Thailand's Television Industry: 2011–2016

¹ณัฐกร บุญช่วย (Nattakorn Boonchuay)

²ศุภกาญจน์ พงศ์ยี่หล้า (Suppakarn Pongyelar)

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (Kasetsart University)

Email: oil.nattakorn@gmail.com

Received January 20, 2019; Revised February 3, 2019; Accepted June 15, 2019

Abstract

This research examined the operation of the National Broadcasting and Telecommunication Commission (NBTC) in television broadcasting and its performance in TV reformation. Findings from the study suggested that during 2011–2016 NBTC's has concretely proved its roles as an independent state regulatory body responsible for frequency allocation to meet the intention of the Constitution. However, problems arisen from digital TV operators suggest that NBTC's tasks have not been completely achieved mainly due to shortcoming in several aspects. With respect to media regulating roles, operation patterns and procedures have been drawn up, which differ from those in the past although problems have been found associating with decisions made against certain complaints. Factors influencing NBTC's roles included political situation while NBTC still has to prove itself of good governance.

Keywords: NBTC, media reformation, television broadcasting

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของ กสทช. ด้านกิจการโทรทัศน์ และผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ในการปฏิรูปสื่อด้านกิจการโทรทัศน์ ผลการศึกษาพบว่า บทบาท กสทช. กับการปฏิรูปสื่อในกิจการโทรทัศน์ ปี 2554-2559 เห็นเป็นรูปธรรมในการเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่จากปัญหาของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ดิจิทัลแสดงให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของ กสทช. ยังไม่สัมฤทธิ์ผลสมบูรณ์แบบ ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากความไม่พร้อมในหลายด้าน ส่วนบทบาทในการกำกับดูแลสื่อมีการกำหนดรูปแบบขั้นตอนในการปฏิบัติงานชัดเจนแตกต่างจากการกำกับดูแลสื่อในอดีต อีกทั้งยังพบปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในบางกรณี ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อบทบาท กสทช. คือสถานการณ์ทางการเมือง ขณะเดียวกัน กสทช. ยังต้องพิสูจน์เรื่องธรรมาภิบาลขององค์กร

คำสำคัญ: กสทช., การปฏิรูปสื่อ, กิจการโทรทัศน์

บทนำ

การปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ เป็นการปรับปรุงแก้ไขข้อปฏิบัติที่บกพร่อง หรือการทำให้สิ่งที่เห็นว่ามีปัญหาหรือผิดไปจากสภาพที่เหมาะสม มาจัดรูปแบบใหม่เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีกว่า โดยผ่านขั้นตอนอย่างเป็นระบบผ่านความเห็นชอบร่วมกันและเป็นที่ยอมรับของสังคม เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งการใช้ความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปสังคม รวมถึงการปฏิรูปสื่อ

อดีตที่ผ่านมามีสื่อโทรทัศน์จะมีหน่วยงานของรัฐผูกขาดความเป็นเจ้าของมาตลอด มีภาคเอกชนไม่กี่รายได้รับสัมปทานจากหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ การผูกขาดสื่อที่ผ่านมาสรางพลังอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจให้แก่รัฐและบุคคลของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบการเมืองอย่างมหาศาล โดยในเวลาปกติรัฐจะสั่งการและสร้างวาทกรรมหลักผ่านสื่อของรัฐครอบงำความคิดของประชาชน และเมื่อถึงช่วงเวลาวิกฤติ สื่อของรัฐมักจะทำงานในลักษณะบิดเบือนข้อมูลข่าวสารเพื่อคงอำนาจครอบงำวาทกรรมหลักไว้ ในอดีตรัฐมีอำนาจในการควบคุมสื่อวิทยุและโทรทัศน์อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รัฐมีทั้งกฎหมายและหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางสถาบันและมีเทคนิควิธีการที่ใช้ในการควบคุมหรือลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบต่าง ๆ (Siriyuwassak, 2005)

จากปัญหาของสื่อที่กล่าวมาข้างต้น เป็นสาเหตุหลักในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปสื่ออย่างจริงจัง เพื่อให้สื่อทุกประเภทเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งในอดีตมีความพยายามเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อ มาตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เนื่องด้วยขณะนั้นรัฐได้ปิดกั้นสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อของประชาชนทุกรูปแบบ แต่ความพยายามก็ไม่เป็นผลเนื่องจากสื่อยังคงอยู่ในวงจำกัด หรือควบคุมโดยรัฐอย่างเข้มข้น

จวบจนเกิดรัฐประหารและนำมาสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ปรากฏการณ์ซ้ำเดิมเกิดขึ้นอีกครั้ง มีการยึดกุมสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ให้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐและควบคุมการนำเสนอข่าวสารแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งกลับกลายเป็นเครื่องมือยั่วยุทำให้มวลชนออกมารวมชุมนุมมากขึ้น จนนำไปสู่จุดแตกหักที่รัฐตัดสินใจใช้อำนาจปราบปรามและสร้างแรงกดดันจนทำให้ต้องมีการเลือกตั้ง เพื่อตั้งต้นในการสร้างประชาธิปไตยกันอีกครั้ง และในที่สุดการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของสื่อจึงเป็นที่มาของ มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ถือได้

ว่าเป็นการตราบทบัญญัติรับรองสิทธิในการสื่อสารของประชาชนเป็นครั้งแรก รวมถึงการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ในสถานะที่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ใจความสำคัญ มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ 2540 คือคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในประเทศไทยและเป็นของประชาชน จะต้องจัดสรรใหม่ให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุด และเมืองคกรอิสระเข้ามาจัดการ โดยในปี 2543 รัฐสภาผ่านกฎหมายรองรับ มาตรา 40 คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ 8 มีนาคม 2543 สาระสำคัญคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จำนวน 7 คน ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จำนวน 7 คน กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศ ซึ่งในปี 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญปี 2540 ต้องถูกยกเลิกไป รวมถึงยกเลิกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นฯ 2543 ตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังคงให้ความสำคัญการปฏิรูปสื่อแต่มีการปรับปรุงร่างกฎหมายใหม่ โดยให้ยุบรวม กทช. และ กสช. เข้าด้วยกัน และมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน 11 คน ดำรงตำแหน่งในวาระ 6 ปี ผ่านกระบวนการสรรหา และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ กสทช. วันที่ 7 ตุลาคม 2554

กสทช. เกิดขึ้นท่ามกลางความคาดหวังของสังคมที่ต้องการเห็นการปฏิรูปสื่ออย่างเป็นรูปธรรมด้วยการกิจหลักที่มีความสำคัญนำไปสู่การต่อยอดพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการบริหารคลื่นความถี่ การกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ดังนั้น ผู้วิจัยมีความสนใจจะศึกษาการปฏิบัติงานของกสทช. โดยเฉพาะพันธกิจในมิติการปฏิรูปสื่อด้านกิจการโทรทัศน์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของ กสทช. ด้านกิจการโทรทัศน์
2. เพื่อศึกษาผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ในการปฏิรูปสื่อด้านกิจการโทรทัศน์

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้แก่ ศึกษาการปฏิบัติงานของ กสทช. ในการปฏิรูปสื่อด้านกิจการโทรทัศน์ โดยวิเคราะห์จากผลงานสำคัญของ กสทช.
2. ขอบเขตด้านเวลา ได้แก่ ศึกษาในช่วง 6 ปี ของการปฏิบัติงานของ กสทช. ชุดแรกของประเทศไทย คือ ปี 2554-2559

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ และวิเคราะห์เชิงบรรยายข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ผลงานของ กสทช. ในช่วง 6 ปี คือ ปี 2554-2559 รวมทั้งศึกษาการแสดงความคิดเห็นจากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. เพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลจากหนังสือ ตำรา วิชาการ บทความ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาการปฏิบัติภารกิจของ กสทช. ในการปฏิรูปสื่อในกิจการ โทรทัศน์

ทบทวนวรรณกรรม

Ramasoot (2013) ระบุว่า แนวทางการปฏิรูปสื่อที่ปรากฏนับแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นคลื่นลูกแรกของการปฏิรูปสื่อ จนถึงเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองในช่วงเดือนมีนาคม-พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นคลื่นลูกที่สองของการปฏิรูปสื่อ สามารถแบ่งได้เป็น 5 แนวทางด้วยกัน

1. แนวทางที่หนึ่ง: การปฏิรูปโครงสร้างของสื่อและการกำกับดูแลสื่อโดยภาครัฐ
2. แนวทางที่สอง: การปรับเปลี่ยนเนื้อหาในสื่อ
3. แนวทางที่สาม: การสร้างองค์กรสื่อสาธารณะและการเปิดพื้นที่ให้สื่อใหม่ที่เป็นอิสระ
4. แนวทางที่สี่: การสร้างความรู้เท่าทันสื่อ
5. แนวทางที่ห้า: การกำกับดูแลตนเองและการส่งเสริมจริยธรรมของสื่อมวลชน

Siriyuwassak (1999) วิเคราะห์โครงสร้างของระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทยว่าเป็นระบบที่ปราศจากสิทธิ เสรีภาพ ขาดความเสมอภาค และขาดการสร้างสรรค์บรรทัดฐานและสันติสุขให้แก่สังคม โดยได้สรุปข้อเสนอในการ ปฏิรูปสื่อจาก 3 องค์กร ซึ่งมีหลักการในการปฏิรูประบบวิทยุและโทรทัศน์ที่สอดคล้องกัน คือ ทรัพยากรคลื่น แม่เหล็กไฟฟ้าหรือคลื่นวิทยุและโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรสาธารณะ การจัดสรรทรัพยากรคลื่นต้องให้สิทธิและเสรีภาพ แก่ภาคประชาชนภาคธุรกิจและภาครัฐอย่างเสมอภาค (ให้มีสถานะระดับชาติ ระดับท้องถิ่นให้มีสถานะของชุมชน ธุรกิจ เอกชน และรัฐ) โดยมีการจัดโครงสร้างระบบที่ผสมผสานระหว่าง การเข้าถึงโดยตรงของประชาชนและการเข้าถึงโดย ผ่านตัวแทนตามแนวบริการสาธารณะและแนวคิดตลาดเสรี คำนี้ถึงประโยชน์ของปัจเจกบุคคลและชุมชนเป็นเป้าหมาย สูงสุดซึ่งรวมกันเข้าเป็นประโยชน์ของรัฐ และการจัดสรรคลื่นวิทยุและโทรทัศน์โดยมีคณะกรรมการอิสระที่มี ความเข้าใจในหลักการข้างต้นและเป็นผู้ที่มีความเที่ยงธรรมในการทำงาน เป็นกรรมการที่แยกออกจากหน่วยปฏิบัติ และ หน่วยที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์คลื่นวิทยุและโทรทัศน์

Ramasut (2013) กล่าวถึงแนวคิดการกำกับดูแลกิจการทางด้านการสื่อสาร มี 3 รูปแบบ คือ

การกำกับดูแลโดยตรง (Direct Regulation) หมายถึง มีองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นองค์กรของ ภาครัฐที่มีอำนาจพัฒนากฎระเบียบในการกำกับดูแล ตลอดจนรักษาสอดส่องเฝ้าระวังและบังคับใช้กฎระเบียบ เหล่านั้น

การกำกับดูแลตนเอง หรือ การกำกับดูแลกันเอง (Self-Regulation) หมายถึง การที่กลุ่มผู้ประกอบการ บริษัท หรือ ปัจเจกบุคคลรวมตัวกันในรูปขององค์กรที่มีฐานสมาชิกเพื่อสร้างอำนาจในการควบคุมพฤติกรรมของกัน และกัน การเป็นสมาชิกขององค์กรต้องเป็นไปโดยสมัครใจ และสมาชิกต้องร่วมมือกันร่างกฎ กติกา มารยาท จรรยาบรรณ หรือข้อกำหนดทางจริยธรรม ตลอดจนแนวทางและมาตรฐานทางเทคโนโลยี

การกำกับดูแลร่วมกัน (Co-Regulation) หมายถึง การที่องค์กรกำกับดูแลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายได้มอบอำนาจให้องค์กรที่เป็นตัวแทนในภาคอุตสาหกรรมหรือในภาคส่วนอื่นที่เทียบเคียงกันได้ไปพัฒนา พร้อมทั้งบังคับใช้กฎ กติกา มารยาท หรือมาตรฐานร่วมกันในการกำกับดูแลในภาคส่วนนั้นๆ โดยทางองค์กรกำกับดูแลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายจะต้องให้ความเห็นชอบและเฝ้าดูระบบการกำกับดูแลนั้นโดยมีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงได้หากมีความจำเป็นจริงๆ

Eamsutthitham (2006) ศึกษาวิจัย พบว่า รูปแบบของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะมีสิ่งสำคัญอีกประการ คือแหล่งเงินทุนสนับสนุนของการประกอบกิจการเพราะว่าในการประกอบกิจการนั้นแหล่งเงินทุนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการเริ่มต้นและดำรงอยู่ของกิจการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ารายได้หลักในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะควรมาจากประชาชนในรูปแบบของการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังมากที่สุดเนื่องจากการดำเนินกิจการของแบบบริการสาธารณะนั้นผูกมัดโยงกับประชาชนเป็นการดำเนินการเพื่อประชาชนและจะต้องไม่พึ่งพารายได้จากโฆษณาและรายได้จากงบประมาณของรัฐบาล โดยอาจมีรายได้จากแหล่งรายได้อื่นเป็นรายได้เสริม เช่น รายได้จากการบริจาค รายได้จากการจัดเก็บสถานที่อื่น

Srichamnan (2015) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557” โดยได้นำเสนอรายละเอียดถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกรนำเสนอและกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว โดยปัจจัยจากองค์กรกำกับดูแลของรัฐ (กสทช.) สามารถแบ่งเป็นหัวข้อหลัก ๆ ได้ ดังนี้

1. การใช้อำนาจเกินขอบเขตขององค์กรกำกับดูแลของรัฐ (กสทช.)
2. การตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจน
3. การบังคับใช้เงื่อนไขที่ไร้ประสิทธิภาพ
4. ขาดไม่มีการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา

Srisongsarn (2015) ค้นคว้าวิจัยเรื่อง “สถานะ อำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กับ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” พบว่า กสทช. เป็นทั้งองค์กรในการบริหารกำหนดนโยบายด้านการสื่อสารอย่างเป็นอิสระ ไม่ใช่เป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น ประกาศของ กสทช. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะมีผลผูกพันทุกภาคส่วน และ กสทช. จะดำเนินการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ได้กำหนดไว้ ฝ่ายการเมือง รัฐบาลไม่อาจแทรกแซงนโยบายของ กสทช. ได้ จะเห็นได้ว่า กสทช.มีอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินนโยบายและการกำกับดูแล อำนาจของรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐบาล จะเป็นเพียงการขอข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานประจำปีให้ทราบเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจให้คณะกรรมการ กสทช.พ้นจากตำแหน่ง การให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของวุฒิสภา

ผลการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์เนื้อหาและการจัดการปัญหาของละครโทรทัศน์ไทยที่ถูกร้องเรียน” ของ Chuykrom (2013) ได้ศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติงานของ กสทช. ในการพิจารณาละครโทรทัศน์ที่ถูกร้องเรียน ได้ผลสรุปว่า กสทช. มีอำนาจโดยตรงในการตรวจพิจารณาและลงโทษละครโทรทัศน์เรื่องที่ถูกร้องเรียนเข้ามา และมีกระบวนการทำงานที่เหมือนกับศาล ในผลการวิจัยยังพบว่า ทีมงานของ กสทช. เป็นผู้ที่ไม่มีความรู้หรือไม่เคยมีประสบการณ์ในการผลิตละครมาก่อน จึงทำให้เกิดกระบวนการทำงานแบบตรวจสอบเพื่อจับผิด เช่น มีเครือข่ายของ กสทช. ที่ได้เทรนนิ่งไว้ทั่วประเทศ เพื่อให้ช่วยกันตรวจสอบ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ อีกทั้งตัวผู้ตรวจสอบเองก็

ยังไม่มีความรู้หรือความสามารถเพียงพอ ดังนั้นจึงควรที่จะต้องพยายามผลักดันให้ภาคประชาสังคม หรือ สถาบันการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ หรือนิสิต นักศึกษา ที่มีความรู้เกี่ยวกับละครโทรทัศน์มารวมกลุ่มกัน จะได้ช่วยกันควบคุมดูแล และพัฒนางานการละครโทรทัศน์ได้อย่างถูกต้อง ควบคู่กันสร้างกฎเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาให้มีความชัดเจน เที่ยงตรง และถูกต้อง พยายามผลักดันให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นคนที่มีบทบาทมีอำนาจในสังคม เพราะในความเป็นจริงแล้ว กสทช.ไม่สามารถตรวจสอบสิ่งที่เกิดขึ้นในละครโทรทัศน์ได้หมด ด้วยจำนวนบุคลากรในการทำงานที่จำกัด กับช่องทางสื่อที่หลากหลายและเปิดกว้างอย่างไม่จำกัด อีกทั้ง กสทช. ก็ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับละครโทรทัศน์ไปทำงานร่วมด้วย จึงเป็นไปได้ยากที่จะทำงานได้อย่างสมบูรณ์

Thailand Development Research Institute Foundation (2016) ศึกษาวิเคราะห์การปฏิรูประบบสื่อ เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปสื่อ เพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ของ กสทช. สำหรับประเทศไทยใน 6 ปีข้างหน้า ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรให้เป็นองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างระบบสื่อแบบหลอมรวม (convergent regulator)
2. การสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาโดยการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) กับองค์กรวิชาชีพสื่อต่างๆ
3. การออกแบบกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ลดต้นทุนและความเสี่ยงของผู้ประกอบกิจการและกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบกิจการที่ประสบปัญหาทางธุรกิจ
4. การรองรับการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบกิจการทั้งที่ใช้แพลตฟอร์มเดียวกันและข้ามแพลตฟอร์ม
5. การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analogue Switch-off : ASO) รวมถึงปรับปรุงแผนการใช้คลื่นความถี่
6. การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ ความหลากหลาย และพหุนิยมในสื่อ โดยเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์
7. การกำหนดกลไกที่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเพื่อตอบสนองการหลอมรวมสื่อ

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยทำให้ทราบถึงปัญหาและความจำเป็นในการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้สื่อโทรทัศน์มีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ และเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ผลการวิเคราะห์การปฏิรูปสื่อกับการจัดตั้ง กสทช.

จุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปสื่อ คือ มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สาระสำคัญ คือ จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้สื่อโทรทัศน์ที่เคยถูกครอบงำและกระจุกตัวอยู่ภายใต้อำนาจรัฐและอำนาจทุนเพียงไม่กี่ราย สามารถกระจายตัวสร้างสรรค์เนื้อหาสาระและผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่เกิดปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ไม่สามารถสำเร็จได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ

ปี พ.ศ. 2540 ส่งต่อถึงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 47 จนกระทั่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ได้สำเร็จ มีภารกิจหลักคือจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปสื่อ

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์องค์ประกอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Eamsutthitham, 2006) กสทช. มีองค์ประกอบตามที่ระบุไว้ โดยเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ มีการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกและคัดเลือกผ่านที่ประชุมวุฒิสภา และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยกำหนดให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว 6 ปี และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 รวม 25 ข้อ รวมทั้งพันธกิจสำคัญด้านกิจการโทรทัศน์ อันได้แก่การจัดสรรคลื่นความถี่ การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ และแนวคิดการปฏิรูปสื่อโดยการจัดสรรคลื่นวิทยุโทรทัศน์ โดยมีคณะกรรมการอิสระที่มีความเข้าใจในหลักการและเป็นผู้ที่มีความเที่ยงธรรมในการทำงาน (Siriyuwak, 1999) สอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปสื่อที่ต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างกรรมสิทธิ์คลื่นความถี่ให้กระจายสู่ภาคประชาชนและจัดสรรโดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งสร้างสื่อที่เป็นอิสระจากการครอบงำของอำนาจทั้งรัฐและทุน (Ramasoot, 2013)

ในส่วนของการจัดตั้ง กสทช. กับความสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปสื่อ นั้น จะเห็นได้ว่าในมิติด้านกฎหมายการจัดตั้ง กสทช. ถือว่าประสบความสำเร็จ เพราะ กสทช. เป็นองค์กรที่แสดงให้เห็นความเป็นรูปธรรมของความพยายามที่จะปฏิรูปกฎหมายเพื่อเป็นกลไกสำคัญนำไปสู่การปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การได้มาของ กสทช. ยังมีข้อกังขาถึงความ เป็นอิสระปราศจากกลุ่มอำนาจ เนื่องจากการตั้งข้อสังเกตตั้งแต่กระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาที่มีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและมีการร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใส ทั้งเรื่องของการเลือกองค์กรที่จะส่งตัวแทนเป็นกรรมการสรรหา และความคลุมเครือระหว่างกรรมการสรรหากับผู้สมัคร ซึ่งเห็นว่ากระบวนการสรรหาตามกฎหมายยังไม่ชัดเจนหรือเข้มแข็งเพียงพอ ยังมีช่องโหว่ข้อบกพร่องทำให้เกิดข้อกังขาและนำไปสู่การร้องเรียนได้ ประกอบกับเมื่อได้กรรมการ กสทช. 11 คน ชุดแรก ยิ่งเป็นการตอกย้ำให้ถูกตั้งข้อสงสัยถึงเบื้องหลังการสรรหา เนื่องจากมีนายทหารเข้ามาทำหน้าที่ ถึง 5 คน และนายตำรวจ 1 คน จึงถูกมองว่ายังไม่สามารถตัดขาดจากกองทัพได้อย่างเด็ดขาดแม้ว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น กสทช. จะมีคุณสมบัติก็ตาม

ดังนั้น ผู้วิจัยมองว่าควรมีวิธีการสรรหาที่เปิดเผยชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดข้อครหาตามมา และไม่ควรงดคะแนนลับในขั้นตอนการคัดเลือกของวุฒิสภา ที่สำคัญต้องกำหนดคุณสมบัติและวิสัยทัศน์ไว้ในกฎหมายชัดเจน รวมทั้งลักษณะต้องห้ามต้องระบุให้ชัดเจนเช่นกัน จะได้ไม่เสียเวลาในการร้องเรียนเพื่อให้ตีความกฎหมาย

ผลวิเคราะห์บทบาท กสทช. ด้านการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์

ในอดีตมีคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือ กบว. ทำหน้าที่เซ็นเซอร์เนื้อหา รายการก่อนออกอากาศ มีคณะกรรมการมาจากส่วนราชการจำนวน 16 คน โดยประธานกรรมการ คือ นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้ากองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้แทนจากหน่วยงานความมั่นคงทั้งทหารและตำรวจเป็นกรรมการ ต่อมา มีคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง

และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กทช.ที่คณะกรรมการประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานของรัฐ เช่น ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เช่น คณบดีสาขาวิชานิติศาสตร์ ให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ส่วน กสทช. นั้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการขึ้นมาดูแลเป็นการเฉพาะ กำหนดขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ มีการรับเรื่องร้องเรียนทั้งทางกายภาพ หนังสือ, สายด่วน 1200, Web From, Web Chat และ Email โดยยึด กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำงานพิจารณาตรวจสอบ คือ พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการกำกับผังและเนื้อหารายการมี จำนวน 11 คน

หากเปรียบเทียบโครงสร้างคณะทำงานเพื่อกำกับดูแลสื่อ ระหว่าง กบว., กทช. และ กสทช. เห็นได้ชัดว่า กสทช. ตอบโจทย์ความเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงไม่มีผู้เกี่ยวข้องทางการเมือง หน่วยงานด้านความมั่นคง หรือ หน่วยงานรัฐโดยตรงเข้ามาเป็นกรรมการ และ กสทช. มีตัวกฎหมายเป็นตัวตั้งในการพิจารณาวินิจฉัยรายการที่ถูกร้องเรียน

ส่วนการดำเนินงานของ กสทช. ในการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์ในช่วงแรก (พ.ศ. 2554-2557 หรือช่วงก่อนมี คสช.) พบว่ามีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลสื่อโทรทัศน์ โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหาตาม มาตรา 37 ที่ให้อำนาจในการตรวจสอบรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำ ซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง รวมถึงมีอำนาจในการตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศ รายการที่มีลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Srisongsarn (2013) ที่ผลการวิจัยพบว่า กสทช. มีความเป็นอิสระมากกว่าคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพราะ กสทช. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรวมอยู่ในองค์กรเดียว ขณะที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการกำกับดูแล ส่วนอำนาจในการกำหนดนโยบายจะอยู่ที่รัฐบาล โดย กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม เป็นผู้กำหนดราคาในการประมูลคลื่นความถี่ กำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี รวมถึงมีอำนาจบริหารบุคลากรภายในสำนักงานอย่างเป็นอิสระ เป็นองค์กรบริหารกำหนดนโยบายด้านการสื่อสารอย่างเป็นอิสระ ฝ่ายการเมือง รัฐสภาไม่อาจแทรกแซงนโยบายได้ กสทช. มีอิสระในการดำเนินนโยบายและการกำกับดูแล อำนาจของรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐสภาจะเป็นเพียงการขอข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานประจำปีให้ทราบเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาวิจัยข้างต้นมีขึ้นก่อนที่จะมีรัฐประหารโดย คสช. ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลในงานวิจัยเรื่องนี้ พบว่า หลังปี พ.ศ. 2557 เมื่อเกิดการรัฐประหารโดย คสช. มีการประกาศคำสั่ง คสช.ที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุโทรทัศน์ต่อเนื่อง ซึ่งแม้ว่าจะยังให้อำนาจหน้าที่กับ กสทช. เช่นเดิม แต่ กสทช.ทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นกลไกหนึ่งของ คสช.ในการควบคุมและกำกับดูแลสื่อโดยเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและประกาศของ คสช. โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหารายการทางการเมืองที่จะมีการลงโทษอย่างรุนแรงถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งมีตัวอย่างกรณีของพีชทีวี ทำให้ถูกมองว่าบรรยากาศการทำหน้าที่ของสื่อถูกกดดัน ทำให้สื่อมวลชนต้องเซ็นเซอร์ตัวเองจากการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นปัญหาทางการเมือง และยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่

เป็นอิสระเท่าที่ควรในการทำงานของ กสทช. ในด้านการกำกับดูแลวิทยุโทรทัศน์ โดย Thailand Development Research Institute Foundation (2016) ศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุโทรทัศน์ของ กสทช. สรุปปัญหาของการกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุโทรทัศน์โดย กสทช. ในยุค คสช. ว่ามี 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาความเป็นอิสระของ กสทช. ในกำกับดูแลเนื้อหาที่มีนัยยะทางการเมือง และปัญหาการกำกับดูแลภายใต้หลักนิติธรรมและการมีแบบแผนปฏิบัติที่ดี

ทั้งนี้ การศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ของ Srichamnan (2015) ซึ่งสรุปผลการศึกษาว่า การกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวให้ความสำคัญกับเนื้อหาทางการเมืองเป็นอันดับแรกเพราะอยู่ภายใต้การปกครองของ คสช. โดย คสช. ได้แต่งตั้งคณะทำงานติดตามสื่อเพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและตรวจสอบเนื้อหาดังกล่าวซึ่งคณะทำงานจะส่งข้อมูลการตรวจสอบให้ กสทช. ทุกสัปดาห์เพื่อนำไปพิจารณาว่าเข้าข่ายผิด มาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือไม่ ควบคู่กับประกาศ คสช. ส่งผลให้การกำกับดูแลมีความเข้มข้นกว่าเดิม ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นการเข้ามามีบทบาทเหนือ กสทช. ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวแม้จะยังให้อำนาจ กสทช. ดังเดิม แต่ด้วยการแต่งตั้งคณะทำงานติดตามสื่อเพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและตรวจสอบเนื้อหารายการข่าวก็เปรียบเสมือนการควบคุมสื่อไปในตัว

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการควบคุมดูแลสื่อโทรทัศน์ ผู้วิจัยเห็นว่า กสทช. ให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการ โดยมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ” ขึ้นมาโดยเฉพาะ มีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเนื้อหารายการ การประเมิน รวมทั้งตรวจสอบเนื้อหารายการที่ถูกร้องเรียน แต่การดำเนินงานยังพบปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายมาตรา 37 ที่ไม่ชัดเจน คลุมเครือ และบางครั้งต้องเชิญผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ มาเสนอความเห็นในประเด็นที่มีการร้องเรียน ทำให้กระบวนการวินิจฉัยล่าช้า เช่น กรณีซีรีส์ ชุด “สอร์โหมวัยว้าวุ่น” ที่มีเนื้อหาค่อนข้างส่อแหลมเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ในวัยเรียน การใช้ความรุนแรง ซึ่งกระบวนการวินิจฉัยใช้เวลายาวนานข้ามปี เนื่องจากคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการต้องเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ จำนวนมากมาให้ความคิดเห็น แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถสรุปเป็นทิศทางใดทิศทางหนึ่งว่ามีความผิดหรือไม่ สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของ Chuykrom (2015) ที่พบว่า กสทช. ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับละครโทรทัศน์ไปทำงานร่วมด้วย จึงเป็นไปได้ยากที่จะทำงานได้อย่างสมบูรณ์

ดังนั้น จากผลการวิจัยสรุปได้ว่าบทบาท กสทช. ด้านการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์มีความแตกต่างจากการกำกับดูแลสื่อในอดีตทั้ง กบว. และ กกช. ที่เน้นควบคุมเนื้อหาโดยมีอนุกรรมการตรวจเซ็นเซอร์รายการก่อนออกอากาศ ขณะที่ กสทช. เดินตามแผนแม่บทโดยได้กำหนดและแบ่งรูปแบบรายการเนื้อหาหลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มวัยมากขึ้น มีคณะกรรมการและขั้นตอนพิจารณาเนื้อหารายการอย่างเป็นระบบ รวมทั้งให้สิทธิเสรีภาพแก่องค์กรและฝ่ายวิชาชีพในการปฏิบัติงานและแสดงความคิดเห็น ส่วนปัญหาสำคัญในการกำกับดูแลของ กสทช. คือความไม่ชัดเจนในการตีความ มาตรา 37 และยังต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายนอกมาร่วมให้ความเห็น ขณะเดียวกันปฏิเสธไม่ได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ไม่ให้ขัดต่อประกาศและเงื่อนไขของ คสช. ทั้งนี้ ภารกิจด้านการกำกับดูแลรายการมีหลายมิติและมีองค์ประกอบหลายด้าน และมีผลกระทบต่อสังคมวงกว้าง ดังนั้น การกำกับดูแลต้องมีกฎหมายที่ชัดชัดผิดถูกได้ชัดเจน ไม่ต้องตีความให้ยุ่งยากและสามารถเป็นบรรทัดฐานให้กับกรณีอื่น ๆ ได้ ที่สำคัญจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ตรวจสอบวินิจฉัยและพร้อมรับมืออุตสาหกรรมสื่อยุคหลอมรวม อย่างไรก็ตาม พบว่า

กสทช.ให้ความสำคัญกับความร่วมมือของภาคประชาชนด้วยการสร้างเครือข่ายติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังเนื้อหา รายการทั่วประเทศ รวมทั้งมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนหลากหลายช่องทาง ซึ่งผู้วิจัยมองว่าการกำกับดูแลเนื้อหา รายการโทรทัศน์จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากมีความเข้มแข็งในการกำกับดูแลร่วมกันระหว่าง กสทช. กับองค์กรด้าน วิชาชีพสื่อ โดยเฉพาะในช่วงการปกครองภายใต้กฎหมายพิเศษ เพื่อสร้างบรรทัดฐานในการทำหน้าที่ของสื่อให้เป็นไป ตามบทบาทที่ควรจะเป็นและไม่เกิดปัญหาการจำกัดเสรีภาพสื่อ

ผลวิเคราะห์บทบาท กสทช.ด้านการจัดสรรคลื่นความถี่

การปฏิบัติงานของ กสทช. ด้านการจัดสรรคลื่นความถี่โดยการจัดประมูลทีวีดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจ ระดับชาติ 24 ช่อง สร้างรายได้ให้ประเทศ 50,862 ล้านบาท และปราศจากการท้วงติงถึงความไม่โปร่งใสในการ ประมูล นับเป็นความสำเร็จในการดำเนินการของ กสทช. ที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้เข้าร่วมการประมูลจำนวน มาก ที่สำคัญทำให้ประชาชนมีช่องทางในการรับสื่อเพิ่มขึ้นและมีเนื้อหาที่แบ่งแยกชัดเจนตรงตามกลุ่มผู้ชม

ซึ่งหากทบทวนถึงแนวทางการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันหมายถึงการปรับปรุงการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ การผ่อนคลายการผูกขาดของรัฐ กระจายการถือครองโดยการแข่งขันอย่างเสรี ประกอบกับผล การปฏิบัติงานของ กสทช. ในการจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมูลและผลการดำเนินงานเปลี่ยนผ่านจากระบบ อนาล็อกไปสู่ระบบดิจิทัล ที่ประสบผลสำเร็จตามแผนแม่บท (พ.ศ. 2555-2559) ผู้วิจัยเห็นว่า กสทช. ประสบ ความสำเร็จในการเป็นกลไกสำคัญนำไปสู่การปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม หลังการ ประมูลไม่นาน กลับพบปัญหาเกิดขึ้นกับผู้ประกอบกิจการที่ชนะการประมูลจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ นำไปสู่การฟ้องร้อง กสทช. เช่น กรณีที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นตัวอย่าง คือ กรณี “เจ็ดดีทีวีพูล” ที่ชนะการประมูลในการ ประกอบกิจการช่องไทยทีวี และเอ็มทีวีพีเอ็มเอส แต่ไม่ถึง 2 ปีต้องระงับการออกอากาศเนื่องจากไม่สามารถชำระเงิน ในงวดที่ 2 ได้ โดย กสทช. เตรียมยึดใบอนุญาตประกอบกิจการ รวมทั้งจะยึดเงินประกันหลายร้อยล้านบาท ทำให้เกิด การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และฝ่ายผู้ร้องสามารถชี้ให้เห็นถึงความผิดพลาดของ กสทช. ในการดำเนินการเปลี่ยน ผ่านจากระบบทีวีอนาล็อกไปสู่ดิจิทัลทำให้ศาลปกครองตัดสินให้ไทยทีวีชเนคตีส มีสิทธิบอกเลิกสัญญาคืนช่องทีวี ดิจิทัล โดยที่ กสทช. ต้องคืนเงินแบงก์การันตีที่วางค้ำประกันการชำระเงินตั้งแต่งวดที่ 3 เป็นต้นไป รวมแล้วราว 1,500 ล้านบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองกลาง ระบุถึงเหตุผลจำต้องบอกเลิกสัญญาของไทยทีวีชเนคตีสด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กสทช. ไม่สามารถทำตามประกาศเชิญชวนเข้าร่วมประมูลทีวีดิจิทัลในหลายประเด็น ทั้งการ กำกับดูแลโครงข่าย การประชาสัมพันธ์ และการแจกคู่มือส่วนลดเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านจากระบบอนาล็อกสู่ ระบบดิจิทัลที่ล่าช้ากว่ากำหนดถึง 6 เดือน อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ส่งผลกระทบต่อสัดส่วนจำนวนผู้ชมและ อัตราค่าโฆษณา นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับช่อง 3 ซึ่งเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่ทำให้เห็นว่าการทำหน้าที่ ของ กสทช. ในการเปลี่ยนผ่านจากระบบอนาล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ

จากกรณีข้างต้นเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานของ กสทช. ที่ไม่พร้อมในการเปลี่ยนผ่าน ไปสู่ระบบทีวีดิจิทัลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบกิจการทีวีดิจิทัลอีกอย่างน้อย 6 ช่อง ยื่นฟ้อง กสทช. ฐาน ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เรียกค่าเสียหายรวมกันกว่า 1.25 หมื่นล้านบาท และมีแนวโน้มว่าผู้ ประกอบกิจการรายอื่น ๆ จะประสบปัญหาเช่นเดียวกัน จนมีการเรียกร้องให้ คสช. ออกกฎหมายพิเศษเยียวยา ผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล เป็นการแสดงให้เห็นว่าการทำงานของ กสทช. มีปัญหาในการเปลี่ยนผ่านระบบโทรทัศน์ของ ไทยจากระบบอนาล็อกไปสู่ดิจิทัล โดยเฉพาะเรื่องความพร้อมในการรองรับระบบดิจิทัล ทั้งกรณีโครงข่ายให้บริการ ความพร้อมของประชาชนในการตอบรับ รวมถึงประเด็นการเปิดประมูลพร้อมกันทีเดียว 24 ช่อง ซึ่งผู้วิจัยมองว่า

การเปิดประมูลพร้อมกันหลายช่องเป็นการจูงใจให้เอกชนเข้าสู่การประมูลแข่งขัน แต่ขณะเดียวกันเป็นการแย่งพื้นที่การโฆษณามากเกินไป และในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอบทเรียนในการดำเนินกิจการทีวีดิจิทัลของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส พบว่าในประเทศอังกฤษ ซึ่งถือเป็น “ผู้บุกเบิก” รายแรกของโลก ในการเปลี่ยนผ่านโทรทัศน์แบบอนาล็อกภาคพื้นดินสู่ดิจิทัล ใช้เวลาเปลี่ยนผ่านนานที่สุดถึง 14 ปี ส่วนประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปรวมทั้งฝรั่งเศส ใช้เวลา 5-8 ปี แต่สำหรับประเทศไทย ใช้เวลาไม่ถึง 5 ปี ขณะที่การเปิดช่องทีวีดิจิทัลของอังกฤษ เริ่มที่ 18 ช่อง ส่วนฝรั่งเศส 20 ช่อง ขณะที่ของไทยเปิดพร้อมกัน 24 ช่อง และจากนี้ กสทช. ยังต้องทำหน้าที่ในการจัดสรรช่องบริการสาธารณะ โดยใช้ระบบการคัดเลือกตามความเหมาะสม (Beauty Contest) ซึ่งแตกต่างจากการประมูลที่มีตัวเงินชี้วัดชัดเจน ดังนั้น กสทช. จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรมมากที่สุด

ดังนั้น จากการศึกษาการทำหน้าที่ของ กสทช. ในการจัดสรรคลื่นความถี่รวมทั้งศึกษาตัวอย่างขององค์กรต่างประเทศ ผู้วิจัยมองว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ควรวางแผนให้รอบคอบ เริ่มตั้งแต่การสำรวจคลื่นความถี่ที่มีความพร้อมจะนำมาจัดสรรการเปิดช่องประมูลที่เหมาะสมไม่มากเกินไป รวมถึงแนวโน้มการโฆษณาบนสื่อโทรทัศน์

สรุปและอภิปรายผล

สรุปบทบาทของ กสทช. กับการปฏิรูปสื่อในกิจการโทรทัศน์ ปี 2555-2559

สำหรับบทบาท กสทช. ในการปฏิรูปสื่อด้านกิจการโทรทัศน์ มีการวางแผนแม่บทโดยกำหนดระยะเวลาชัดเจนในการปฏิบัติการ โดยผู้วิจัยได้นำหนักไปที่บทบาทในการจัดสรรคลื่นความถี่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจระดับชาติ 24 ช่อง และการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์ ซึ่ง กสทช. ได้แสดงบทบาทให้เห็นต่อเนื่อง โดยในส่วนของการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์มีจัดตั้งคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการมาติดตามตรวจสอบเป็นการเฉพาะภายใต้อำนาจกฎหมายมาตรา 37 แต่การปฏิบัติงานกลับพบปัญหาเนื่องจากการวินิจฉัยในบางกรณีไม่สามารถสร้างความกระจ่างในสังคมได้ ปัญหาหลักเกิดจากการความไม่ชัดเจนในการตีความตามมาตรา 37 ขณะเดียวกันบางครั้งต้องเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ มาให้ความคิดเห็นทำให้ต้องใช้เวลานานในการวินิจฉัยและบางรายการที่ถูกร้องเรียนตรวจสอบ ก็ไม่สามารถชี้ชัดข้อเท็จจริงได้

ส่วนบทบาทในการจัดสรรคลื่นความถี่ประเภทบริการธุรกิจระดับชาติ 24 ช่อง โดยใช้วิธีการประมูล กสทช. สามารถดำเนินการให้สำเร็จล่วงตามเวลาที่กำหนด 2 วัน มีการแข่งขันที่โปร่งใส เป็นธรรม ปราศจากการร้องเรียน สามารถสร้างรายได้จากการประมูลกว่า 5 หมื่นล้านบาท ผู้วิจัยเห็นว่า กสทช. ได้แสดงบทบาทในการจัดสรรคลื่นความถี่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและแนวคิดการปฏิรูปสื่อทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น ทั้งในแง่ของคุณภาพการแพร่ภาพออกอากาศในระบบดิจิทัลและความหลากหลายในปริมาณช่องรายการที่เพิ่มขึ้นจากฟรีทีวี 6 ช่อง เพิ่มขึ้น 24 ช่อง ซึ่งทาง กสทช. ระบุว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่ในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย สามารถดำเนินการได้สำเร็จล่วงตามแผนการที่วางไว้และนำไปสู่การพัฒนาในกิจการโทรทัศน์ต่อไป ขณะที่ประชาชนมีเสียงตอบรับเป็นที่น่าพอใจระดับหนึ่งเพราะเป็นการเพิ่มทางเลือกในการรับชมโทรทัศน์ของประชาชนและได้ชมภาพที่มีความคมชัดมากขึ้น รวมถึงสามารถเลือกช่องและรายการที่ตรงความต้องการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลังการทำงานของ กสทช. เพียง 2 ปี ก็เกิดปัญหากับผู้ประกอบการนำไปสู่การฟ้องร้อง กสทช. และมีผลตัดสินเบื้องต้นชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานของ กสทช. ที่ไม่พร้อมในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบทีวีดิจิทัลอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อบทบาท กสทช. คือ สถานการณ์ทางการเมือง โดยหลังเกิดการรัฐประหารในปี 2557 พบว่า แม้ กสทช. ยังมีอำนาจในการปฏิบัติการกิจดังเดิม แต่จากประกาศและคำสั่ง คสช. โดยเฉพาะการให้สื่อโทรทัศน์ปรับปรุงเนื้อหารายการให้สอดคล้องกับประกาศและเงื่อนไขของ คสช. ถูกมองว่ากระทบต่อเสรีภาพของสื่อ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามการเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะตามคำสั่ง คสช. เพื่อตรวจสอบเนื้อหารายการสื่อโทรทัศน์ไม่ให้ขัดต่อประกาศหรือคำสั่ง คสช. โดยเน้นประเด็นทางการเมืองเป็นหลัก ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการทำงานของ กสทช. ในการกำกับดูแลสื่อจากเดิมก่อนเกิดรัฐประหาร จะเน้นไปที่การตรวจสอบเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมตามอำนาจ มาตรา 37 ของ พ.ร.บ.ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 แต่หลังเกิดรัฐประหาร การกำกับดูแลเนื้อหารายการสื่อของ กสทช. ส่วนใหญ่เน้นประเด็นทางการเมืองเป็นหลัก โดยอิงประกาศและคำสั่ง คสช. ซึ่งมีการพิจารณาลงโทษตั้งแต่ปรับจนถึงสั่งปิดสถานี ซึ่งบางกรณีทำให้เกิดข้อร้องเรียนและตั้งคำถามในการทำหน้าที่ของ กสทช. เนื่องจากถูกมองว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพสื่อมากเกินไป ส่วนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่ แม้ คสช.จะไม่ก้าวล่วงการทำหน้าที่ของ กสทช. แต่ด้วย คสช.มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารประเทศในภาพรวม ทำให้ปฏิเสธไม่ได้ว่า คสช.ได้เข้ามากำกับในเรื่องนี้ โดยเฉพาะการใช้อำนาจ มาตรา 44 ในการแก้ไขปัญหให้กับผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล

จากประเด็นข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า แม้ กสทช. จะมีบทบาทในการปฏิรูปสื่อที่มีผลงานให้เห็นเป็นรูปธรรม ทั้งการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลสื่อ แต่ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลรัฐประหารทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ยังถูกตั้งข้อสงสัยเรื่องธรรมาภิบาลความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณจนมีการตรวจสอบจาก สตง. และ สนช. ซึ่งผู้วิจัยมองว่าการที่ กสทช. ถูกจัดตั้งให้เป็นองค์กรอิสระมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อความรวดเร็ว ซึ่งการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหมาะสมสำหรับภารกิจการปฏิรูปสื่อ แต่อีกด้านก็ต้องพิสูจน์เรื่องความโปร่งใสในการทำงานโดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยวิธีการประมูลซึ่งเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ผู้วิจัยเห็นว่าเหมาะสมกับการจัดสรรคลื่นความถี่ดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจระดับชาติเพราะเป็นการแข่งขันอย่างเสรี มีผลชี้วัดชัดเจน โปร่งใสตรวจสอบได้ แต่ประเด็นสำคัญ คือ ความพร้อมของ กสทช. ซึ่งนอกจากจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาทำหน้าที่แล้ว ควรมีการวางแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ชัดเจน ควรตรวจสอบความพร้อมของโครงข่ายให้บริการ ความพร้อมในการสนับสนุนให้ประชาชนสื่ออย่างทั่วถึง และไม่ควรมีเปิดประมูลพร้อมกันหลายช่องมากเกินไป

ข้อเสนอแนะ

1. จากปัญหาของผู้ประกอบการทีวีดิจิทัล สะท้อนถึงการทำงานของ กสทช. ในภารกิจด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ยังไม่สมบูรณ์แบบ ดังนั้น กสทช. จะต้องหาวิธีการเพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดอย่างที่ผ่านมาโดยเฉพาะการศึกษาความพร้อมขององค์ประกอบที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนเพื่อวางแผนกำหนดระยะเวลาได้อย่างเหมาะสม
2. การปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการนำคลื่นความถี่ที่เป็นทรัพยากรของชาติมาจัดสรรให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะนั้น กสทช. ต้องสร้างความน่าเชื่อถือในการพิจารณาคัดเลือกที่ต้องปราศจากอำนาจรัฐ อำนาจทุนอย่างแท้จริงเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ นอกจากนี้ การสร้างบรรยากาศให้ผู้ชมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของสื่อน่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถทำให้เกิดพลังสำคัญที่ทำให้ภาครัฐหรือกลุ่มทุนไม่สามารถเข้ามา

แทรกแซงได้ และจะทำให้สามารถดำเนินการหลักในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนด้วยการนำเสนอรายการและบริการที่ให้ทั้งข้อมูล การศึกษา และความบันเทิง

3. กสทช. ควรเพิ่มบทบาทให้องค์กรวิชาชีพด้านสื่อในการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นและเข้าใจในอุตสาหกรรมสื่อและเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยอาจจะให้ตัวแทนขององค์กรวิชาชีพสื่อร่วมเป็นคณะกรรมการในการกำกับดูแลสื่อ

4. การสรรหา กสทช. ต้องปราศจากข้อครหา ดังนั้นควรกำหนดคุณสมบัติให้เด่นชัดรวมถึงลักษณะต้องห้ามให้ชัดเจนในกฎหมายเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาคัดเลือก เช่น กรรมการ กสทช. ต้องมีความรู้ในการจัดสรรคลื่นความถี่ หรือมีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีการสื่อสารที่ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้กระบวนการสรรหาต้องมีความโปร่งใสตั้งแต่การแต่งตั้งกรรมการสรรหา ขณะเดียวกันการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องควรมองถึงการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสารในระยะยาวเพื่อให้มีความเหมาะสมในการกำหนดโครงสร้างองค์กรโดยเฉพาะอุตสาหกรรมโทรทัศน์ที่มีการขยายตัวหลากหลายรูปแบบ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและความจำเป็นในการมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทของ กสทช. ในการปฏิรูปสื่อด้านกิจการโทรทัศน์
3. เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านสื่อสารมวลชน

References

- Chuykrom, P. (2013). *Analysis of Contents and Management of Complaints on Thai Television Dramas*. Master of Arts (Communication Arts) Thesis, Chulalongkorn University.
- Eamsutthitham, W. (2006). *Legal Approaches to Regulation of Broadcasting Business in Thailand*. Master of Laws thesis, Chulalongkorn University.
- Ramasoot, P. (2013). *Media in Focus, media in society*. Bangkok: Kobfai Publishing Project, Foundation for Democracy and Development Studies.
- Srichamnan, O. (2015). *The Regulation of Content of News Program in Digital Terrestrial Television after the 2014 Coup*. Master of Arts (Communication Arts) Thesis, Chulalongkorn University.
- Srisongsarn, S. (2013). *Function and Independence of Supervising Institution: Comparative Study of Energy Regulatory Commission and the National Broadcasting and Telecommunication Commission*. Master of Laws thesis, Chulalongkorn University.
- Siriyuwassak, U. (1999). *Thai Broadcasting System: Economic and Political Structure and Impact on Liberty and Rights*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.

- Siriyuwasak, U. (2005). “Media Reform Discourse and Genealogy”. In Thai Broadcasting Media under Control of the National Broadcasting Commission (NBC). (Wangwattana, S. Editor) Bangkok: Thai Broadcast Journalists Association.
- Thailand Development Research Institute Foundation. (2016). *Research on Content Regulation of Broadcasting Media*. Full Report of Media Reform Research Project.