

# องค์การอิสระตามมาตรา 40

## การปฏิรูปการจัดสรรคลื่นความถี่โดยพลังผู้บริโภค

### บทความพิเศษ

มาตรา 40 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นมาตรการหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงมากในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นมาตรการที่เปิดสู่การปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและโทรคมนาคม และใช้เป็นเส้นทางในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยอาศัยช่องทางของสื่อมวลชน เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันในเสรีภาพการแสดงออกในความคิดเห็นของตนอาจารย์สุภาภรณ์ โพธิ์แก้ว แห่งคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าว ไว้ในการสัมมนาครั้งหนึ่งที่มีมติให้ผู้บริโภคได้จัดขึ้น

นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนท่านนี้ได้พูดถึงเหตุที่มาแห่งองค์การอิสระที่จะมาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ในการสื่อสารมวลชนตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ไว้ว่า ปัจจุบันบทบาทหน้าที่ทางการสื่อสารระหว่างกิจการวิทยุ โทรคมนาคมกับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ล้วนอยู่ในความดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลขกรมประชาสัมพันธ์หรือหน่วยงานราชการทางทหารอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เห็นว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ในรูปแบบเดิมก่อเกิดความไม่เป็นธรรม การจัดสรรคลื่นความถี่ไม่ได้กระจายไปถึงประชาชนทุกกลุ่ม จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาดูแลจัดสรรคลื่นความถี่เหล่านี้ใหม่

คุณไพโรจน์ พลเพชร จากสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านการเผยแพร่และพิทักษ์สิทธิของประชาชนทางด้านกฎหมาย ได้กล่าวไว้ในคราวเดียวกันถึงที่มาแห่งสาระสำคัญของมาตรา 40 ที่ต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยแยกออกเป็น 2 ประเด็นคือ

- 1. ความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่**  
เนื่องจากที่ผ่านมาอัน มีความคลุมเครือในความเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ต่างๆ เป็นอย่างมาก เพราะหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลคลื่นความถี่ในปัจจุบันต่างคิดว่าตนเองเป็นเจ้าของ ไม่ได้มีแนวคิดที่ว่าคลื่นนั้นเป็นของรัฐหรือของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในมาตรา 40 นี้ จึงได้วางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนว่า คลื่นความถี่ฯ เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ตามวรรคหนึ่ง) ซึ่งที่ผ่านมามักทำให้เข้าใจว่า เป็นของหน่วยงานรัฐ ซึ่งอาจถูกใช้ไปในทางที่ก่อเกิดรายได้กับหน่วยงานที่ดูแลคลื่นนั้นๆ
- 2. ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรคลื่นความถี่แบบเดิม**

ไปว่า ในปัจจุบันกฎหมายลูกที่จะเกิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 นี้ได้รับความสนใจจากบุคคลหลายกลุ่มหนึ่งในนั้นคือ **สมาคมนักวิชาการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (สสมท.)** ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน ได้พยายามจัดทำร่างกฎหมายลูกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 นี้เช่นกัน สสมท. เห็นว่าหากพิจารณาตามบทบาทหน้าที่ทางการสื่อสารระหว่างกิจการวิทยุโทรคมนาคมกับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แล้วมีความแตกต่างที่ว่าไปสู่หลักการของการกำกับดูแลตลอดจนแง่มุมรายละเอียดต่างๆ ความแตกต่างที่กล่าวถึง คือ

1. วิทยุโทรคมนาคมเป็นการมองมิติการสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยน

1. **องค์กรอิสระด้านวิทยุโทรคมนาคม** รับผิดชอบกำกับดูแลการใช้คลื่นวิทยุที่มุ่งเพื่อการติดต่อสื่อสารระหว่างจุดต่อจุด (Point To Point) เป็นการสื่อสารที่จำกัดเฉพาะบุคคลหรือองค์กร ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อสื่อสารไปสู่สาธารณะ
2. **องค์กรอิสระด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์** รับผิดชอบกำกับดูแลการใช้คลื่นวิทยุที่เป็นการสื่อสารสาธารณะ สาธารณชนสามารถรับและเข้าถึงช่องทางการสื่อสารได้

แต่เพื่อให้้องค์การอิสระทั้งสองทำงานอย่างโปร่งใส มีการจัดสรรคลื่นความถี่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ในเชิงเนื้อหาและต่อสังคมโดยประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดในการจัดสรรคลื่น สสมท.

รัฐที่เป็นอิสระตามมาตรา 40 นี้ **ร่างรูปแบบขององค์กรอิสระด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามมาตรา 40 ของสสมท. อำนาจหน้าที่**

1. กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. ออกใบอนุญาตสำหรับดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
3. กำกับ และตรวจสอบการดำเนินบริการของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นไปตามการขอดำเนินกิจการ
4. พิจารณาคำร้องเรียน ความคิดเห็นและข้อตรวจสอบเกี่ยวกับการบริการและกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จากประชาชนหรือกลุ่มสาธารณะ

3. ไม่มีประวัติด้านคอร์รัปชันหรือต้องโทษในคดีต่างๆ
  4. เป็นที่ยอมรับของสังคมและวงการวิชาชีพ
  5. ไม่เป็นข้าราชการในระหว่างดำรงตำแหน่ง
  6. ต้องแสดงทรัพย์สินทั้งก่อนและเมื่อหมดสิ้นวาระตำแหน่ง
- ที่มาของคณะกรรมการองค์การฯ**  
กระบวนการเลือกสรรผู้ทำหน้าที่กรรมการองค์การฯ มีขั้นตอนดังนี้
1. เลือก ตั้งตัวแทนจังหวัดๆ ละ 1 คน เพื่อมาทำหน้าที่เลือกตั้งคณะกรรมการองค์การ
  2. เปิดรับการเสนอชื่อคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภท (ทั่วไปและทรงคุณวุฒิ) ผู้มีสิทธิเสนอชื่ออาจเป็นองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรท้องถิ่น กลุ่มผู้บริโภค องค์กรวิชาชีพ องค์กรวิชาการ ฯลฯ ตลอดจนประชาชนทั่วไป
  3. ตัวแทนจังหวัดตามข้อ 1. ลงคะแนนเสียงให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 6 อันดับแรก (ประเภททั่วไป) และ 3 อันดับแรก (ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ) จะได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสภารับรองต่อไป
  4. นำเสนอชื่อคณะกรรมการต่อวุฒิสภาให้รับรอง หากกรรมการคนใดไม่ได้รับการรับรองจากวุฒิสภา จะต้องให้มีการเลือกตั้งใหม่เพิ่มเติม

### การจัดสรรคลื่นความถี่แบบเดิมโดยหน่วยงานรัฐที่ดูแลอยู่ ผู้ที่ได้รับการจัดสรรมักจะตกอยู่กับผู้มีอิทธิพล หรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจ

### กลุ่มองค์กรประชาชนทั่วไปมักไม่ได้รับโอกาสในการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ที่มีอยู่

การจัดสรรคลื่นความถี่แบบเดิมโดยหน่วยงานรัฐที่ดูแลอยู่ ผู้ที่ได้รับการจัดสรรมักจะตกอยู่กับ ผู้มีอิทธิพลหรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจ กลุ่มองค์กรประชาชนทั่วไปมักไม่ได้รับโอกาสในการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ที่มีอยู่ ทำให้เกิดการผูกขาดทางวัฒนธรรม ผูกขาดองค์ความรู้ ผูกขาดจิตสำนึกรวมของสังคม และเกิดการกระจุกตัวในข้อมูลข่าวสารบางด้านเท่านั้น

จาก 2 ประเด็นข้างต้นที่ คุณไพโรจน์ได้ชี้ขึ้น ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 จึงได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้คลื่นวิทยุสื่อสารร่วมกับทุกฝ่ายซึ่งเป็นไปตามข้อความในวรรค 2 ของมาตรา 40

อาจารย์สุภาภรณ์ได้กล่าวต่อ

และแสดงความคิดเห็นระหว่างบุคคล

2. วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มีพันธกิจในฐานะสื่อมวลชนที่มีการสนองเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในทางสาธารณะ

อาจารย์สุภาภรณ์ยังชี้ให้เห็นอีกว่าที่สำคัญการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตามมติของรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นการมุ่งให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำหนดแนวทางการจัดสรรโดยพิจารณาการใช้ประโยชน์คลื่นในเชิงเนื้อหาและสิ่งผสมมากกว่าการจัดสรรคลื่นในทางเทคนิคแบบเดิมที่เคยทำมา

ดังนั้น จึงควรแยกองค์การอิสระออกเป็น 2 องค์กร โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบที่แยกจากกันดังนี้

จึงได้ให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระอีกองค์กรคือ **"องค์กร ผู้บริโภค"** ว่าจะต้องมีเกิดขึ้นอยู่ในส่วนบนสุดของโครงสร้างให้มาคอยกำกับดูแลการทำงานขององค์กรอิสระทั้งสองข้างต้น

**ความจำเป็นขององค์กรผู้บริโภค เกิดขึ้นจากหลักสำคัญ 2 ประการ คือ**

1. หลักในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการโฆษณา
2. หลักในการจัดให้สื่อเป็นผลิตภัณฑ์ในเชิงวัฒนธรรม

ซึ่งหลักทั้งสองนี้เกิดจากการที่ผู้บริโภคถูกละเมิดจากสื่อเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ดังนั้น จึงถือเป็นเรื่องใหญ่ที่กฎหมายลูกตามมาตรา 40 จะต้องเปิดช่องให้มีองค์กรอิสระของผู้บริโภคเข้ามาสร้างสมดุลเชิงอำนาจและตรวจสอบองค์กรของ

**องค์ประกอบ**  
คณะกรรมการมีจำนวนทั้งสิ้น 9 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 ประเภท ได้แก่

1. ประชาชนทั่วไป จำนวน 6 คน
2. ผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่างๆ เช่น สื่อสารมวลชน กฎหมาย เศรษฐศาสตร์และเทคโนโลยีจำนวน 3 คน

มีสำนักงานเฉพาะด้าน เช่น กฎหมาย เทคโนโลยี แผนและนโยบายคุ้มครองผู้บริโภค ทะเบียนใบอนุญาต ฯลฯ ทำหน้าที่เป็นเลขานุการด้านต่างๆ ให้คณะกรรมการ **คุณสมบัติของกรรมการ**

1. ไม่เป็นเจ้าของหรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจสื่อสารมวลชน
2. มีประสบการณ์ในด้านสื่อและสาธารณประโยชน์

**การตรวจสอบ**  
ต้องเปิดกว้างให้องค์กรประชาชนหรือสาธารณชนมีสิทธิติดตาม และตรวจสอบการทำหน้าที่ของกรรมการองค์กรอิสระได้อย่างเต็มที่ ■

**หมายเหตุ** ควรรับรองการจัดตั้ง **องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค** ทั้งนี้ควรขยายขอบเขตเนื้อหาของมาตรา 57 ให้ครอบคลุมถึงผู้บริโภคสื่อด้วย

**ที่มา :** วารสารฉลาดซื้อ ฉบับเดือน ธ.ค. 41-ม.ค. 42