

แนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย



ร้อยตำรวจโท วรวัชร เอี่ยมสุทธิธรรม

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

TRENDS OF LEGISLATION ON BROADCASTING REGULATIONS IN THAILAND



POLICE LIEUTENANT VORAVAT EIAMSUTTITHUM

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

รววัชร เอี่ยมสุทธิธรรม, ร้อยคำรวจโท : แนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับ การประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ในประเทศไทย. (TRENDS OF LEGISLATION ON BROADCASTING REGULATIONS IN THAILAND) อาจารย์ที่ปรึกษา: อาจารย์ณรงค์เดช สรุโณมิต, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: รองศาสตราจารย์ ดร.วิญญู วรวิญญู, 203 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงแนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับ การประกอบ กิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ที่จะนำไปสู่การปฏิรูประบบและ โครงสร้างของสื่อวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย โดยได้วิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจาก กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของต่างประเทศที่มีรูปแบบ ในการ ประกอบกิจการที่แตกต่างออกไป และประสบความสำเร็จในการทำให้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็น เครื่องมือในการให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ความบันเทิง และสะท้อนความคิดเห็นของประชาชน

ผลจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความล้าสมัย มิได้มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร มีบทบัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ประกอบกิจการ และควบคุมการประกอบ กิจการแต่เพียงผู้เดียว ทั้งกระทรวงกลาโหม กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และนอกจากนี้การประกอบกิจการ โดยภาคเอกชนก็อยู่ในรูปของสัมปทานที่ จำกัดแต่เฉพาะผู้ให้วงเงินสูงสุด หรือที่มีความใกล้ชิดกับกลุ่มราชการและการเมืองรับไปดำเนินการ ทำให้การ ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ดำเนินการไปโดยภาคเอกชนเพียงไม่กี่ราย ไม่เปิดโอกาส ให้กับการใช้คลื่นความถี่ในรูปแบบอื่น และยึดติดกับผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อให้การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ดำเนินการ ไปโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ แนวทางของกฎหมายในการประกอบ กิจการจะต้องประกอบไปด้วยองค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ที่ได้เป็น องค์การเดียวกับองค์การกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม และอีกส่วนหนึ่งก็คือ กฎหมายประกอบกิจการซึ่งก็จะแบ่ง ออกเป็นหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบกิจการ และหลักเกณฑ์การประกอบกิจการ โดยการเป็นผู้ประกอบกิจการ นั้นก็จะแบ่งประเภทกิจการออกเป็น แบบบริการสาธารณะ แบบธุรกิจเอกชน และแบบชุมชน โดยที่ประเภทของ กิจการแต่ละอย่างนั้นผู้ประกอบกิจการก็จะมีบุคลิกที่ไม่เหมือนกันอันเนื่องมาจากภารกิจที่มีความแตกต่างกัน ด้าน หลักเกณฑ์การประกอบกิจการนั้นก็ขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานการดำเนินการซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมอยู่หลาย อย่าง ทั้งเรื่องคุณภาพรายการ ตั๋วส่วนรายการ การโฆษณา การดำเนินรายการ หลักค่าประกันพหุนิยม รายการทาง การเมือง และมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2549.....

ลายมือชื่อนิติศด.๕.๓.๖.๖๖๖๖ เอี่ยมสุทธิธรรม.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4786319234: MAJOR LAWS.

KEY WORD: TRENDS OF LEGISLATION / BROADCASTING / REGULATIONS

VORAVAT EIAMSUTTITHUM, POLICE LIEUTENANT: TRENDS OF LEGISLATION ON BROADCASTING REGULATIONS IN THAILAND. THESIS ADVISOR: NARONGDECH SRUKHOSIT, THESIS CO-ADVISOR: ASSOCIATE PROFESSOR VISHNU VARUNYOU, Ph.D., 203 pp.

The purpose of this thesis is to study about the trends of legislation on broadcasting regulations that will lead to the reform of broadcasting in Thailand. We analyze the problems and the reason of such problems on the basis of the present legislation in Thailand with certain considerations of comparative laws.

We found out that the Radio and Television Broadcasting Act B.E. 2498 (1955) and the Radio Communications Act. B.E. 2498 (1955), still in force, are out of date. They have no objective to protect the right and freedom of people as it could have been. Most of provisions only allow the government entities such as, the Ministry of Defense, the Government Public Relations Department and the Office of the Permanent Secretary as well as MCOT Public Company Limited to run and control the broadcasting. Moreover, the concession broadcasting system controlled by the private is limit for the private companies who give the highest offer or who have the strong connection with the government or political entities. As a consequence, there are few private companies that can run the broadcasting systems. This would not give the opportunity for other kinds of frequencies to operate.

Therefore, the trends of legislation on broadcasting should consist of the broadcasting which is the different organization with the telecommunication organization. This would make the operation of the broadcasting for the right and freedom of people and strict only the best interest of people. The legislations should also separate the provisions of business operator from the provisions of the business operation. For the business operators, they will divide into the public services, the commercial service and the community service. The operator of each type of operation will not be the same because of the different missions. The rules of business operations are defined to determine the standard of operations which can be controlled by the quality of program, the ratio of program, the advertisement, the operation, the pluralist, the political program and the procedures in complying the law.

Field of study.....Law.....
Academic year.....2006.....

Student's signature POL. LT. VORAVAT EIAMSUTTITHUM

Advisor's signature.....

Co-advisor's signature..... V. Varunyou.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์อย่างยิ่งของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ที่ได้ร่วมกันพิจารณาและกรุณาให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางในการเขียน ตรวจสอบเนื้อหา และความถูกต้องอย่างละเอียดถี่ถ้วน ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ครบถ้วนถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ณรงค์เดช สรุ โฆษิต และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณฤกษ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งให้เกิดริคิดแก่ผู้เขียนรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ โดยตลอดเวลาในการศึกษาทั้งสองท่านได้ชี้แนะแนวทางและให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วน อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งให้เกิดริคิดเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำแนะนำที่สำคัญอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน และขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ พิเชียร อานาจวรประเสริฐ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งให้เกิดริคิดเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งให้เกิดริคิดเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยท่านอาจารย์เปรียบเสมือนอาจารย์ที่ปรึกษาอีกท่านหนึ่งของผู้เขียน ท่านอาจารย์ได้แนะนำหนังสือ ให้ผู้เขียนข้มเอกสาร ตำรา งานวิจัยต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ให้คำแนะนำ ชี้แนะแก่ผู้เขียนในทุกจุดทุกประเด็นที่ผู้เขียนสงสัยและไม่เข้าใจ ผู้เขียนจะไม่ลืมพระคุณของท่านอาจารย์เลย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ได้อบรมเลี้ยงดู ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการศึกษาล่าเรียน เป็นกำลังใจ และให้ความช่วยเหลือผู้เขียนในทุกด้านเป็นอย่างดีตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณปิยะวรรณ ทัพโพริ คุณอรุษา โอสถานนท์ คุณอัศวิน เงินกร คุณอมราลักษณ์ รักษ์วงศ์ และพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ อีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามที่ให้คำปรึกษาให้กำลังใจ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดเวลาในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบความดีดังกล่าวแก่บิดา มารดา และคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้เขียน ส่วนข้อบกพร่องต่างๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 สมมติฐาน.....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	6
บทที่ 2 การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย.....	7
2.1 ความเป็นมาของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์.....	8
2.2 โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498.....	12
2.3 การผูกขาดการใช้สื่อของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง.....	16
2.4 การเกิดขึ้นของระบบสัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนภายใต้การอุปถัมภ์ ทางการเมืองและราชการ.....	19
2.5 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และประชาชน.....	23

บทที่ 3	องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์.....	27
3.1	องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ของประเทศไทย.....	27
3.1.1	แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.....	29
3.1.2	การตราบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	39
3.1.3	การตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ.2543.....	43
3.1.3.1	คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ.....	44
3.1.3.2	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ.....	53
3.1.3.3	การดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงิน.....	55
3.1.3.4	การบริหารคลื่นความถี่.....	58
3.2	องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ ต่างประเทศ.....	63
3.2.1	FCC ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	63
3.2.2	CSA ของประเทศฝรั่งเศส.....	66
3.2.3	OFCOM ของประเทศอังกฤษ.....	68
บทที่ 4	หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์... 72	
4.1	ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการภาครัฐ.....	72
4.2	ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการสาธารณะ.....	76
4.2.1	รูปแบบของแบบบริการสาธารณะ.....	76
4.2.2	ตัวอย่างของแบบบริการสาธารณะในปัจจุบัน.....	85
4.3	ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบธุรกิจเอกชน.....	91
4.3.1	รูปแบบของแบบธุรกิจเอกชน.....	91
4.3.2	ตัวอย่างของแบบธุรกิจเอกชนในปัจจุบัน.....	93
4.4	ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบชุมชน.....	104
4.4.1	รูปแบบของแบบชุมชน.....	105
4.4.2	ตัวอย่างของแบบชุมชนในปัจจุบัน.....	110

4.5 ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสำหรับประเทศไทย.....	113
4.5.1 การมีอยู่ของแบบบริการภาครัฐ.....	113
4.5.2 หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะ.....	115
4.5.3 หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบธุรกิจเอกชน.....	118
4.5.4 หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบชุมชน.....	122
บทที่ 5 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์.....	127
5.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพรายการ.....	127
5.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัดส่วนรายการ.....	130
5.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณา.....	131
5.4 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินรายการ.....	132
5.5 หลักเกณฑ์ที่กำ่าประกันพหุนิยม.....	133
5.6 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายการทางการเมือง.....	135
5.7 มาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย.....	144
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	149
รายการอ้างอิง.....	153
ภาคผนวก.....	162
ผนวก ก.....	163
ผนวก ข.....	186
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	203

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นในเบื้องต้นควรที่จะได้ทราบถึงลักษณะของสื่อประเภทต่างๆ เสียก่อน กล่าวคือ สื่อสามารถจำแนกได้หลายประเภท เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ นิตยสาร หรือภาพยนตร์ โดยในปัจจุบันสื่อประเภท วิทยุ โทรทัศน์ มีอิทธิพลต่อการให้บริการข่าวสารให้ความรู้และความบันเทิงแก่ผู้รับฟังหรือผู้ชมเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นสื่อที่มีความสามารถในการกระจายข้อมูลข่าวสารได้ดีกว่าสื่อประเภทอื่นเพราะสามารถแพร่กระจายไปยังมวลชนจำนวนมากกว่าสื่อประเภทอื่น และโดยทั่วไปหน้าที่ของสื่อก็คือ การรายงานข่าว บทความ สารคดี และความคิดเห็นแก่ประชาชนทั่วไปรวมถึงความบันเทิงต่างๆ ด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ในปัจจุบันกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นกิจการที่มีความสำคัญ และมีอิทธิพลในสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกับกิจการด้านโทรทัศน์ที่มีการพัฒนาด้านรูปแบบรายการไปอย่างหลากหลายสามารถติดตามรับชมได้ อย่างง่ายดายทำให้เลือกใช้เวลาในการติดตามรับชมรายการทางโทรทัศน์เป็นจำนวนมากกว่าการใช้เวลากับสื่อด้านอื่นๆ และในประเด็นที่ออกอากาศทางรายการโทรทัศน์ก็จัดว่าเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะมากกว่าสื่ออื่นๆ

ในทัศนคติแนวความคิดเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จะเน้นที่เรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นในระยะเริ่มแรกการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการ แต่อย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศก็จะมี ความแตกต่างกันออกไปซึ่งส่วนใหญ่แล้วรัฐจะเป็นผู้ริเริ่มการดำเนินการในเบื้องต้นก่อน โดยในประเทศฝรั่งเศสให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเห็นว่ากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีลักษณะคล้ายกิจการไปรษณีย์ซึ่งเป็นกิจการที่ภาครัฐผูกขาดการดำเนินการไว้เช่นกัน ในประเทศอังกฤษการดำเนินการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในระยะเริ่มต้นเป็นกิจการบริการสาธารณะเพื่อให้บริการด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ความบันเทิง ในขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่เน้นแนวความคิดแบบตลาดเสรีหรือเสรีนิยม จึงริเริ่มให้ฝ่ายธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่ที่แตกต่างกันออกไปก็คือ ในประเทศออสเตรเลียมีทั้งภาคบริการสาธารณะและภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการพร้อมๆ กัน

การควบคุมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จะทำในรูปแบบต่างๆ กันออกไปอาจเป็นองค์กรที่เป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นกึ่งตุลาการ หรือเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร หรือเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร โดยส่วนใหญ่แล้วในต่างประเทศจะใช้รูปแบบของคณะกรรมการที่เป็นอิสระมาทำหน้าที่ควบคุม และมีการออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการดำเนินกิจการ

การควบคุมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสื่อที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการเสนอแนวความคิดต่อสาธารณชนได้โดยเฉพาะในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การควบคุมการประกอบกิจการมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมอยู่หลายอย่างไม่ว่าจะเป็น การควบคุมคุณภาพรายการ ควบคุมรายการโฆษณา การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชมหรือผู้ฟัง ของผู้ผลิตรายการ หรือเจ้าของสถานี แต่สามารถจำแนกได้เป็นสองประเภทใหญ่คือการควบคุมการเป็นผู้ประกอบกิจการ และการควบคุมการประกอบกิจการ การควบคุมการเป็นผู้ประกอบกิจการนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้กับผู้ประกอบกิจการในส่วนที่ไม่ใช่เนื้อหาของรายการไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบกิจการหรือการป้องกันการผูกขาดการประกอบกิจการ ส่วนการควบคุมการประกอบกิจการก็จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการทั้งมาตรฐานรายการในด้านบวกหรือมาตรฐานรายการในด้านลบ เป็นต้น

ปัญหาการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศนั้นดูเหมือนว่าปัญหาส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของแนวคิดที่เป็นคู่ขัดแย้งกัน หรือผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันหลายๆ ฝ่าย แต่ในประเทศไทย ในขณะที่กฎหมายได้กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเท่ากับว่าเป็นของประชาชนไม่ใช่ของรัฐบาล หน่วยงานราชการ บริษัทเอกชน กลุ่มบุคคลหรือบุคคลใด การดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่เหล่านี้ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เริ่มต่อให้เห็นปัญหาของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของหลายฝ่าย หรือแนวคิดที่เป็นคู่ขัดแย้งกัน แต่ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ที่ใช้ในการประกอบกิจการ โดยภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว และในการดำเนินการจริงๆ หน่วยงานภาครัฐเจ้าของคลื่นความถี่กลับนำไปหาผลประโยชน์โดยให้เอกชนเข้าประมูลเช่าดำเนินกิจการต่อไปโดยเน้นเพียงประโยชน์ทางการเงินมากกว่าข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ปัญหาดังกล่าวที่รัฐเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการเองนั้นทำให้รัฐสามารถควบคุมได้ว่าต้องการให้สังคมรู้หรือไม่รู้เรื่องอะไร ให้ความสนใจหรือไม่ให้ความสนใจเรื่องใด ซึ่งมีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนรวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ก่อให้เกิดความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่รัฐทำต่อประชาชนได้ เช่น เหตุการณ์การปราบปรามนิสิตนักศึกษาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หรือกับกรณีการปราบปรามผู้ชุมนุมเมื่อวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่สิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนดังกล่าวถูกขัดขวางทะเลาะจากสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ที่ภาครัฐควบคุมได้ทั้งหมด ทำให้ประชาชนไม่มีทางออกที่จะให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวผ่านทางสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์

ปัญหาในอีกด้านหนึ่งก็คือปัญหาด้านการผูกขาดและการที่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการซึ่งเกิดจากการใช้คลื่นความถี่โดยที่ไม่มี การควบคุมทำให้มีการนำคลื่นความถี่ไปใช้ประโยชน์ในทางการค้า และจะเห็นได้ว่าในความเป็น ความจริงนั้นไม่ว่าจะเป็นคลื่นวิทยุกระจายเสียงหรือคลื่นวิทยุโทรทัศน์ก็จะอยู่ในความควบคุมของหน่วยงานภาครัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ยิ่งโดยเฉพาะในเรื่องของวิทยุกระจายเสียง โดยหน่วยงานภาครัฐเองมีเป็นจำนวนมากไม่ได้ประกอบกิจการเองแต่นำคลื่นความถี่ออกมาประมูลหรือให้ภาคธุรกิจเอกชนเช่าโดยที่ไม่มี การควบคุมที่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ภาคธุรกิจหรือเอกชนที่ประมูลได้สามารถที่จะนำเอาคลื่นความถี่ไปให้เช่าช่วงต่อไปได้ ทำให้บุคคลที่เข้ามาขอใช้คลื่นความถี่นั้นอาจเป็นบุคคลที่ไม่ได้ประกอบกิจการเองก็ได้ มีการสะสมคลื่นความถี่ไว้เป็นจำนวนมาก เกิดการผูกขาดทางการค้าโดยกลุ่มผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย ไม่มีความหลากหลายของผู้ผลิตรายการ และรายการไม่มีคุณภาพ มุ่งผลิตรายการที่ให้ผลตอบแทนทางธุรกิจที่ดีเพราะต้องซื้อเวลา มาด้วยราคาแพง และไม่เปิดโอกาสให้กับรายการประเภทอื่นๆ หรือบริษัทผลิตเพลงเข้ามาใช้คลื่นความถี่เปิดเพลงของตนเอง ทำให้เกิดการบิดเบือนทางความนิยม และรสนิยมของคนฟัง

นอกจากนี้แล้วจากเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2547 กับเหตุการณ์ธรณีพิบัติที่เกิดขึ้นทางตอนใต้ของประเทศไทยที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมายนั้นก็เป็นสัญญาณบ่งบอกได้ดีว่าหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำสัญญาป้องกันเดือนภัยให้กับประชาชนนั้นกำลังทำอะไรอยู่ เกิดอะไรขึ้นกับหน่วยงานเหล่านี้ เหตุใดจึงไม่มีการส่งสัญญาป้องกันภัยล่วงหน้าเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสที่จะรับรู้ถึงมหันตภัยที่จะเกิดขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง ทั้งๆ ที่คลื่นความถี่นั้นเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในยุคสมัยหนึ่งก็มีการแย่งกันเพื่อที่จะเป็นเจ้าของคลื่นความถี่นั้นๆ แต่เมื่อประเทศชาติมีความต้องการที่จะนำคลื่นความถี่นั้นมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายเหตุใดจึงไม่สามารถทำได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549)* ได้กำหนดให้คลื่นความถี่สำหรับการส่งวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยได้กำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อให้เกิดประโยชน์ ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาตินั้นก็ยังมีปัญหาในการสรรหาอยู่เนื่องจากการสรรหาถึง 2 ครั้งได้ถูกศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายให้เหมาะสมสำหรับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จึงสมควรที่จะศึกษาแนวทางของกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย

* โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และเพื่อความสงบเรียบร้อยในการปกครองประเทศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงได้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และพระมหากษัตริย์ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ด้วยเหตุนี้จึงมีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันมีผลยกเลิกไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อต้องการที่จะทราบถึงประวัติ ความเป็นมา วิวัฒนาการการเกิดขึ้น และการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในอดีตที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและความสำคัญของปัญหาของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์หลายอย่างที่ขัดแย้งกัน รวมถึงปัญหาในการจัดสรรและกำกับดูแลคลื่นวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ
3. เพื่อพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไต้หวัน เพื่อหาแนวทางในการออกหรือแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.3 สมมติฐาน

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงซึ่งจะต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้มีการทำหน้าที่ในการคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนให้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาแนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาแนวทางของกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ จะศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา วิวัฒนาการ และการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ ออสเตรเลีย และไต้หวัน

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้กำหนดวิธีการศึกษาวิจัย 1 วิธี คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Academic Research) โดยเป็นการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research)

ศึกษาจากความเป็นมาและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยและของต่างประเทศ

ศึกษาจากบทความ, ตำราวิชาการ, สิ่งพิมพ์ต่างๆ และตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาล (Case Study) ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์รวมถึงหลักเกณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา วิวัฒนาการการเกิดขึ้น และการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในอดีตที่ผ่านมา

2. ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาและความสำคัญของปัญหาของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์หลายอย่างที่ขัดแย้งกัน รวมถึงปัญหาในการจัดสรรและกำกับดูแลคลื่นวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ

3. ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาและแนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไต้หวัน เพื่อหาแนวทางในการออกหรือแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

บทที่ 2

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ก็ถือได้ว่าเป็นเทคโนโลยีสาขาหนึ่งที่มีวิวัฒนาการ ความเป็นมา มาอย่างต่อเนื่อง และได้มีการแพร่หลายไปสู่ส่วนต่างๆ ของโลกหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยในประเทศไทยเองนั้นก็ได้มีการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เมื่อนับรวมตั้งแต่เริ่มต้นมาจนถึงปัจจุบันก็จัดว่าเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว มีการดำเนินการออกกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ที่มีความสำคัญต่อการประกอบกิจการ 2 ประเภทดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดการประกอบกิจการของหน่วยงานของรัฐ มีการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาการเกิดขึ้นของการผูกขาดการใช้สื่อของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ปัญหาการเกิดขึ้นของระบบสัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนภายใต้การอุปถัมภ์ทางการเมืองและราชการ และปัญหาด้านอื่นๆ อีก ดังนั้น ในบทนี้จะได้มีการนำเสนอถึงการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยตั้งแต่ความเป็นมาของการประกอบกิจการดังกล่าว รวมตลอดไปถึงปัญหาในการประกอบกิจการด้านต่างๆ ดังนี้ คือ

1. ความเป็นมาของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
2. โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498
3. การผูกขาดการใช้สื่อของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง
4. การเกิดขึ้นของระบบสัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนภายใต้การอุปถัมภ์ทางการเมืองและราชการ
5. ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และประชาชน

2.1 ความเป็นมาของกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

ในส่วนของความเป็นมาของกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์จะนำเสนอ โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อใหญ่ 2 หัวข้อ คือ

1. ความเป็นมาของกิจการกระจายเสียง
2. ความเป็นมาของกิจการโทรทัศน์

2.1.1 ความเป็นมาของกิจการกระจายเสียง¹

วิทยุกระจายเสียงเป็นเทคโนโลยีสื่อสารมวลชนประเภทสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อาศัยคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า หรือคลื่นวิทยุ ในการส่งสัญญาณเสียง ผ่านการแปลงเป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า ออกไปสู่เครื่องรับวิทยุที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ

การส่งกระจายเสียงในรูปแบบของวิทยุกระจายเสียงดังที่รู้จักในปัจจุบันเริ่มขึ้นราวปี ค.ศ. 1910 นับแต่การประดิษฐ์คิดค้นเกี่ยวกับการส่งสัญญาณวิทยุในตอนปลายศตวรรษที่ 19 ได้ขยายตัวไปในทวีปยุโรปและอเมริกา โดยใช้ในด้านวิทยุสื่อสารระหว่างเรือกับสถานีบนฝั่งในการติดต่อเดินเรือและช่วยชีวิตในกรณีเกิดอุบัติเหตุเรือเดินสมุทรอัปปาง ต่อมาจึงพัฒนาเป็นวิทยุกระจายเสียงที่ออกอากาศเสียงเพลง และรายงานข่าวต่างๆ นับว่าวิทยุกระจายเสียงเป็นสื่อใหม่ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20

สำหรับสังคมไทย วิทยุกระจายเสียงถูกนำเข้ามาทดลองและเริ่มกระจายเสียงจริง หลังจากประเทศสหรัฐอเมริกาประมาณ 20 ปี เสงี่ยม เผ่าทองสุข อธิบดีรองอธิบดี กรมไปรษณีย์โทรเลขและหัวหน้าช่างวิทยุ ได้บันทึกไว้ในอนุสรณ์ครบรอบ 50 ปีของการดำเนินงาน เสงี่ยม – วัฒนา เผ่าทองสุข ว่า มีการทดลองส่งวิทยุที่วังบ้านดอกไม้ โดยพลเอกพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบุรฉัตรไชยากร กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมในปี พ.ศ.2470 และที่กรมไปรษณีย์โทรเลขในปี พ.ศ.2471 ต่อมาในปี พ.ศ. 2473 สถานีวิทยุกรุงเทพฯ ที่พญาไท ก็เริ่มออกอากาศเป็นครั้งแรกในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ อันเป็นวันจักรมงคล ในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยถ่ายทอดพระราชดำรัสจากพระที่นั่งอัมรินทร์วินิจฉัย ไปที่เครื่องส่งที่วังพญาไท มีใจความสำคัญว่า “.....การทดลองวิทยุกระจายเสียง ก็ด้วยความมุ่งหมายว่าจะส่งเสริมการศึกษา การค้าขาย และการบันเทิงแก่พ่อค้าประชาชน.....”

¹ วิษณุ วรรณฤณ และอุบลรัตน์ ศิริยาศักดิ์, รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย (Legal measures for the reform of the structure of broadcasting system in Thailand), (กรุงเทพมหานคร: 2543), หน้า 3-13.

ในช่วงแรกของการออกอากาศนั้นอยู่ในช่วงทดลองมีได้ออกอากาศเป็นประจำทุกวัน และจำนวนเครื่องรับก็มีอยู่น้อยมาก แต่ความตื่นตัวเกี่ยวกับการมี “วิทยุ” ของชาวไทยขยายวงกว้างออกไปกว้างขวางขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข(แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2473 อนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงได้ ต่อมาพบว่าเครื่องรับเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และสถานีวิทยุก็สามารถออกอากาศเป็นประจำทุกคืน ทำให้วิทยุกระจายเสียงเริ่มเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนไทยตั้งแต่นั้นมา

ในระยะแรกนั้น เรื่องเทคโนโลยีการสื่อสารโดยคลื่นวิทยุทุกประเภทเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยมีพระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข พ.ศ. 2473 ควบคุมการใช้วิทยุโทรเลข ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุโทรเลข พ.ศ. 2473 ประกาศใช้พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยุสื่อสาร พ.ศ. 2478 สำหรับควบคุมวิทยุโทรภาพ และวิทยุการบิน

สำหรับวิทยุกระจายเสียง ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการส่งกระจายเสียง แม้ว่าจะเริ่มมีการนำเทคโนโลยีวิทยุมาใช้ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน แต่ในด้านการรับฟัง มีการควบคุมตั้งแต่ต้น โดยให้ผู้ที่มิเครื่องรับวิทยุไว้ในครอบครองต้องไปจดทะเบียนเครื่องรับกับกองทะเบียนวิทยุและวิทยุกระจายเสียงของกรมไปรษณีย์โทรเลข

การกระจายเสียงได้ขยายตัวออกไปมากขึ้น ในช่วงสงครามมหาเอเชียบูรพาและสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีสถานีวิทยุเพิ่มขึ้นอีกหลายสถานี เช่น ในปี พ.ศ. 2484 กรมโฆษณาการก่อตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยเป็นสถานีวิทยุแห่งชาติ กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสถานีวิทยุทดลอง 1 ปณ. กรมการรักษาดินแดน กองทัพบก มีสถานีวิทยุ รด. และกรมจเรทหารสื่อสาร กองทัพบก มีสถานีวิทยุ จส. และเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามเข้ามาบริหารประเทศในระบอบที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2491 – 2500 (ระยะที่ 1 พ.ศ. 2481 – 2488) ได้ปรับเปลี่ยนให้การส่งและรับวิทยุกระจายเสียงเปิดกว้างขึ้นกว่าเดิม โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการโฆษณาการกระจายเสียง พ.ศ. 2493 เพื่อดำเนินการแก้ไขมาตรการสำคัญ 2 ประการ คือ 1.ยกเลิกการจดทะเบียนเครื่องรับวิทยุ ทำให้ประชาชนเป็นเจ้าของเครื่องรับวิทยุได้โดยไม่ต้องไปขออนุญาต และ 2.ให้ส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากกรมไปรษณีย์โทรเลข และกรมโฆษณาการส่งกระจายเสียงได้ การใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงจึงขยายตัวทั้งในด้านการส่งและการรับ

นอกจากนี้ยังได้ตราพระราชบัญญัติอันเป็นรากฐานของการจัดระบบวิทยุกระจายเสียงขึ้นใหม่ 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498

2.1.2 ความเป็นมา ของกิจการโทรทัศน์²

วิทยุโทรทัศน์เป็นเทคโนโลยีสื่อสารมวลชนประเภทสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่มีหลักการพื้นฐานทางเทคโนโลยีร่วมกับวิทยุกระจายเสียง กล่าวคือ อาศัยคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า ในการส่งสัญญาณภาพและเสียงออกไปสู่เครื่องรับโทรทัศน์ที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ข้อแตกต่างสำคัญอยู่ที่เรื่องการถ่ายทอดสัญญาณภาพผ่านโฟโตอิเล็กทริกเซลล์ ซึ่งสามารถเปลี่ยนพลังงานแสงให้เป็นพลังงานไฟฟ้า เซลล์นี้ได้พัฒนาต่อมาเป็นหลอดรังสีแคโทด ในการรับและส่งโทรทัศน์

นักวิทยาศาสตร์ชาติต่างๆ ได้วางรากฐานของเทคโนโลยีด้านวิทยุโทรทัศน์มาตั้งแต่ช่วง ปี ค.ศ.1817 การพัฒนาหลอดภาพและจอภาพใช้เวลาเกือบ 100 ปี จึงสามารถทดลองออกอากาศได้เป็นผลสำเร็จ และต่อมานั้นทำให้โทรทัศน์เป็นสื่อที่ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วและกว้างขวางในทุกๆ ประเทศที่เทคโนโลยีโทรทัศน์เข้าไปสัมผัสกับประชาชนคนดู ความมหัศจรรย์ของโทรทัศน์ในการนำเอาภาพและเสียงของผู้คนที่อยู่ห่างไกลมาสู่คนดูในบ้านได้ มีส่วนอย่างสำคัญในการขยายการรับรู้ของมนุษย์เพิ่มขึ้นอีกมิติหนึ่ง

โทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่มีบทบาทอย่างมากในทางเศรษฐกิจ และสังคมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยเหตุที่เป็นช่วงของการฟื้นฟูเศรษฐกิจและจิตใจอันบอบช้ำของประชาชนผู้ร่วมสงครามประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นระยะที่ระบบทุนนิยมกำลังขยายตัวในศูนย์กลางของระบบและแผ่อิทธิพลออกไปในประเทศอดีตอาณานิคมที่เพิ่งได้รับเอกราชภายหลังสงคราม ลักษณะของการใช้สื่อโทรทัศน์จึงก่อปรด้วยรายการภาคบันเทิง เช่นภาพยนตร์ ละคร ดนตรี และการแข่งขันตอบปัญหาชิงรางวัล หรือเกมส์โชว์ และรายการโฆษณา อันเป็นรากฐานของลัทธิบริโภคนิยมสมัยใหม่ โทรทัศน์จึงเป็นส่วนหนึ่งในการสื่อสารของระบบทุนนิยม ช่วยส่งเสริมให้กระบวนการกระจายและบริโภคสินค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับสังคมไทยสื่อวิทยุโทรทัศน์ถูกนำเข้ามาในบริบทของเศรษฐกิจชาตินิยมและการเมืองที่อยู่ระหว่างรอยต่อของระบบรัฐสภาและอำนาจนิยมทหาร(จอมพล ป. พิบูลสงคราม – พลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์) การประยุกต์เทคโนโลยีและพัฒนากิจการทางโครงสร้างของระบบจึงมีความสัมพันธ์กับบริบทเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงนั้น กล่าวคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ในการเป็นนายกรัฐมนตรีช่วงที่สอง พ.ศ. 2492 – 2500) ได้อาศัยสื่อวิทยุกระจายเสียงในการตอบโต้กับหนังสือพิมพ์และใช้มาตรการทางกฎหมายในการปราบและลดอิทธิพลหนังสือพิมพ์ แต่ก็ไม่อาจควบคุมการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลของหนังสือพิมพ์และปัญญาชนได้ จึงเห็นชอบให้ตั้งวิทยุโทรทัศน์หรือที่เรียกว่า วิทยุโทรภาพ ในสมัยนั้นตามทฤษฎีการโฆษณาการเสนอโครงการในปี พ.ศ. 2493 การดำเนินการเริ่มด้วยการอนุมัติโครงการนำร่องทดลองแพร่ภาพด้วยเครื่องส่งวิทยุโทร

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-43.

ภาพเคลื่อนที่ในปี พ.ศ. 2493 และส่งข้าราชการกรมโฆษณาการ จำนวน 7 คน ไปดูงานระยะสั้น และระยะยาวในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ระหว่างปี พ.ศ.2493 – 2495 การทดลองแพร่ภาพครั้งแรกมีขึ้นที่ทำเนียบรัฐบาล ในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2495 อันเป็นวันคล้ายวันเกิดของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยใช้อุปกรณ์ของบริษัทปาย ผลิตในประเทศอังกฤษ ที่บริษัท วิเชียรวิทยุเป็นผู้นำเสนอในการทดลองแพร่ภาพ

การนำเทคโนโลยีวิทยุโทรทัศน์เข้ามาในสังคมไทยในช่วงแรกอาจจะประสบกับความยุ่งยากหลายประการ เช่น ปัญหาด้านเทคโนโลยีวิทยุโทรทัศน์ ไม่มีผู้มีความรู้ด้านวิทยุโทรทัศน์อยู่เลยในขณะนั้น หรือปัญหาด้านงบประมาณในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ แต่ด้วยความปรารถนาอย่างแรงกล้าของนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่จะมียุทธศาสตร์ สำหรับแสดงความทันสมัยในด้านวิทยาศาสตร์ และเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์ รัฐบาลในสมัยนั้นก็สามารถฟันฝ่าอุปสรรคทั้งด้านการจัดหาเทคโนโลยี การจัดหางบประมาณ โดยการก่อตั้งบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจ และสถานที่ตั้งที่วังบางขุนพรหม อันเป็นที่ตั้งของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนเสียงคัดค้านจากในสภาและนอกสภา มาได้³

ต่อมารัฐสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 สามวาระรวด และได้มีการออกกฎกระทรวงในเวลาต่อมาทำให้บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด เป็นนิติบุคคลแห่งแรกและแห่งเดียวของรัฐที่สามารถดำเนินงานทั้งด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเป็นหน่วยงานที่ผลิตรายการ และผูกขาดการจำหน่ายเครื่องรับ และการเก็บภาษีเครื่องรับด้วย โดยสถานีไทยโทรทัศน์ไทยทีวี ช่อง 4 บางขุนพรหม จึงเริ่มออกอากาศในวันที่ 24 มิถุนายน ตรงกันวันชาติใน ปี พ.ศ. 2498

สถาบันวิทยุบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ สนิท สัทธรักษ์, กำเนิดโทรทัศน์ไทย(2493-2500), (กรุงเทพมหานคร: 2535), หน้า 56-66.

2.2 โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498

ในการศึกษาโครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้นจะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยโดยแยกวิเคราะห์โครงสร้างกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ออกเป็นหัวข้อใหญ่ๆ 2 หัวข้อคือ

1. โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498
2. โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498

2.2.1 โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498⁴ ได้ตราขึ้นสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตซึ่งแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 กิจการที่จะต้องขออนุญาต

1. การดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์
2. การทำเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง หรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องดังกล่าว
3. การค้าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง หรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องดังกล่าว

2.2.1.2 หน่วยงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

1. กรมประชาสัมพันธ์
2. กรมไปรษณีย์โทรเลข

⁴ “พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498,” ราชกิจจานุเบกษา 72 (8 กุมภาพันธ์ 2498): 237.

3. กระทบวงกลาโหม

4. กระทบวง ทบวง กรมอื่นใด และนิติบุคคลตามที่กำหนดใน กฎกระทรวงได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรมตำรวจ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) สำนักพระราชวัง บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด

หมายเหตุ ในการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุ โทรทัศน์ หน่วยงานราชการหรือนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออก โดยนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 25(2) ตามพระราชบัญญัตินี้

2.2.1.3 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

1. แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายทะเบียน
2. ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้
 1. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต และการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
 2. กำหนดเงื่อนไขการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและ บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ของผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้
 1. หลักเกณฑ์ในการดำเนินการและการควบคุมด้าน รายการ
 2. หลักเกณฑ์ในการดำเนินการและการควบคุมการ โฆษณาและบริการธุรกิจ
 3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะผังประสงค์ทางเทคนิค ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว
 4. คุณสมบัติของบุคคลที่ผู้รับใบอนุญาตจะรับเข้าเป็น หรือให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดรายการ หรือผู้ดำเนินรายการในการส่งวิทยุกระจายเสียงและส่งวิทยุ โทรทัศน์
 5. เวลาให้สถานีทำการถ่ายทอด หรือออกอากาศ รายการที่กำหนด
 6. เงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่จำเป็นต้องปฏิบัติ ในการส่งวิทยุกระจายเสียงและส่งวิทยุโทรทัศน์
 3. หลักเกณฑ์และวิธีการเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาต
 4. ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้
 5. กิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาโครงสร้างดังกล่าวข้างต้น โดยรวมของ พระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 จะเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มีหลักการ คือ ห้ามมิให้ ผู้ใดดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน โดย ยกเว้นไม่นำหลักการนี้มาใช้บังคับแก่กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร กรมตำรวจ สำนักพระราชวัง และ บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ฯลฯ ดังนั้น จึงทำให้การดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ถูกจำกัดแต่ในหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยที่ภาคเอกชนหรือภาค ประชาชนไม่มีสิทธิในการดำเนินกิจการดังกล่าวได้ อีกข้อสังเกตหนึ่ง คือ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจ ผูกขาดอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ตั้งแต่การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นายทะเบียน ไปจนถึงการ กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เช่น การควบคุมด้านรายการ การโฆษณา เวลาในการถ่ายทอดหรือการออกอากาศรายการ และใน ส่วนของการถูกเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ก็ให้สิทธิแก่ผู้รับ ใบอนุญาตแต่เพียงอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ภายในสามสิบวันนับแต่วันถูกเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตเท่านั้น โดยให้คำชี้ขาดของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นที่สุด ซึ่งเท่ากับเป็น การตัดขั้นตอนการพิจารณาคดีของอำนาจตุลาการไป

2.2.2 โครงสร้างของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498⁵ ถูกตราขึ้นในสมัยจอมพล ป.พิบูล สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเช่นกัน โดยที่รัฐบาลสมัยนั้นมีความมุ่งหวังจะให้กิจการวิทยุคมนาคม เจริญวิวัฒนาการไปตามกาลสมัย มีวัตถุประสงค์ให้กรมไปรษณีย์โทรเลขควบคุมการจัดสรรคลื่น ความถี่วิทยุ ซึ่งมีกองบริหารความถี่ (กบถ.) ดำเนินงานจัดสรรและดูแลการใช้คลื่นวิทยุสื่อสาร ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และเป็นไปตามข้อบังคับของสหภาพโทรคมนาคมสากล (International Telecommunication Union หรือ ITU) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการวางข้อบังคับควบคุมการจัดสรรคลื่น ในระดับสากล กิจการตามพระราชบัญญัตินี้จะเน้นไปที่กิจการวิทยุคมนาคม อันได้แก่ การส่งหรือ การรับเครื่องหมายสัญญาณ ตัวหนังสือ ภาพ และเสียงหรือการอื่นใด ซึ่งสามารถให้เข้าใน ความหมายคลื่นแอมพลิจูดโมดูเลชัน ส่วนคลื่นแอมพลิจูดโมดูเลชัน เป็นคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ระหว่าง 10 กิโลไซเคิลต่อวินาที และ 3,000,000 เมกะไซเคิลต่อวินาที

⁵ “พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498,” ราชกิจจานุเบกษา 72 (8 กุมภาพันธ์ 2498): 208.

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กิจการวิทยุคมนาคมตามประเภทต่าง ๆ นั้น จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร⁶ โดยมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 กิจการที่ต้องขออนุญาต

1. การทำ หรือมี เครื่องวิทยุคมนาคม
2. การใช้เครื่องวิทยุคมนาคม
3. การนำเข้าไปในราชอาณาจักร หรือนำออกนอกราชอาณาจักรซึ่งเครื่อง

วิทยุคมนาคม

4. การค้าเครื่องวิทยุคมนาคม
5. การตั้งสถานีวิทยุคมนาคม ทั้งนี้ สถานีวิทยุคมนาคมจะต้องใช้ความถี่

คลื่นให้ถูกต้องตามข้อบังคับว่าด้วยวิทยุคมนาคมตามภาคผนวกต่อทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยโทรคมนาคม โดยให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการตั้งสถานีวิทยุคมนาคม และให้อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจควบคุมและกำหนดการใช้คลื่นความถี่ของสถานีวิทยุคมนาคมต่าง ๆ

6. การตั้งสถานีวิทยุการบิน เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยของการเดินเรืออากาศพลเรือน

7. การรับข่าววิทยุคมนาคมต่างประเทศเพื่อการโฆษณา

2.2.2.2 หน่วยงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

1. กระทรวง ทบวง กรม
2. นิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ การตั้งสถานีวิทยุคมนาคม ยังคงต้องดำเนินการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตด้วยเช่นกัน รวมทั้งการใช้ความถี่คลื่นยังคงต้องเป็นไปตามข้อบังคับว่า

⁶ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 97 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ให้แก้ไขคำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” ราชกิจจานุเบกษา 119 (8 ตุลาคม 2545):79.

ด้วยวิเทศมนนาคตามภาคผนวกต่อท้ายอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยโทรคมนาคม โดยให้อยู่ในความควบคุมของอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข

2.2.2.3 อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร⁷

1. วางระเบียบการขอ และการออกใบอนุญาต
2. กำหนดวิธีการเพิกถอน และพักใช้ใบอนุญาต
3. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้
4. กำหนดคุณลักษณะของเครื่องวิทยุคมนาคม และคุณวุฒิสำหรับพนักงานวิทยุคมนาคม
5. กำหนดกิจการอื่นใดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาตาม โครงสร้างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ยังคงถูกควบคุมโดยรัฐ อันมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้รักษาการ และสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ ให้กรมไปรษณีย์โทรเลข ควบคุมการใช้ความถี่วิทยุ โดยมีกองบริหารความถี่(กบถ.) เป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการและดูแลการใช้คลื่นวิทยุสื่อสารให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และตามข้อบังคับของสหภาพโทรคมนาคม พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะแยกหน่วยงานที่ควบคุมด้านวิชาการของเทคโนโลยีวิทยุกระจายเสียง ออกจากหน่วยงานที่ควบคุมการนำวิทยุกระจายเสียงไปใช้ด้านการส่งและรับจึงเป็นการแยกหน่วยงานด้านเทคนิคเกี่ยวกับเรื่องคลื่นวิทยุและการจัดสรรคลื่นวิทยุออกจากงานด้านสารสนเทศและสื่อสารมวลชนโดยมีกรมประชาสัมพันธ์ควบคุมเครื่องรับวิทยุและโทรทัศน์ และการดำเนินการส่งวิทยุแลโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

2.3 การผูกขาดการใช้สื่อของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับสังคมไทยนั้นสามารถที่จะกล่าวได้ว่ามีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ทางการเมืองจนมีอาจที่จะแยกออกจากกันได้โดยสามารถที่จะพิจารณาได้จากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475

⁷ เรื่องเดียวกัน

กรรมสิทธิ์ในกิจการกระจายเสียงเป็นของรัฐแม้จะยังไม่มียกกฎหมายรองรับก็ตาม คณะราษฎรได้ใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยไปสู่ประชาชน ทำให้กิจการกระจายเสียงเริ่มมีการใช้เป็นการบอกเสียงในทางการเมือง แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ทางการเมืองตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว

ในส่วนของกิจการโทรคมนั้น ในปี พ.ศ. 2495 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสื่อโทรทัศน์ขึ้น โดยมีที่มาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของสื่อหนังสือพิมพ์ได้ ซึ่งทำให้สื่อวิทยุโทรทัศน์ในระยะแรกนั้น ดำเนินกิจการไปตามวัตถุประสงค์ของผู้นำทางการเมืองในการใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้กับสื่อหนังสือพิมพ์ที่แสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ดังที่ได้เคยนำเสนอไปแล้วทำให้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งแรกได้แก่ สถานีโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหม โดยมี พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ดำเนินการในฐานะประธานกรรมการบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลแห่งแรกและแห่งเดียวของรัฐที่สามารถดำเนินงานทั้งด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้นำรัฐบาลในสมัยนั้น ซึ่งมี พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ รวมอยู่ด้วย ที่เรียกกันว่า “ค่ายชอชราชครู” กับฝ่ายทหารซึ่งนำโดย พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรียกกันว่า “ค่ายสี่เสาเทเวศร์” จึงมีการก่อตั้งสถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 สนามเป้าขึ้นในปี พ.ศ.2501⁸ ทำให้สื่อวิทยุโทรทัศน์นอกจากจะถูกใช้เป็นเครื่องมือให้กับผู้นำรัฐบาลแล้ว ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายผู้นำทางทหารด้วย และต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีการขยายเครือข่ายวิทยุกระจายเสียงออกไปอย่างมากมาย เพื่อประโยชน์ในการสร้างความชอบธรรมแก่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลไปสู่ประชาชนที่อยู่ในชนบท

รวมไปถึงเหตุการณ์การปราบปรามนิสิตนักศึกษาในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ที่มีความชัดเจนในกรณีการเกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้น อันเนื่องมาจากการเดินทางกลับมายังประเทศไทยของ จอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากที่หนีออกจากประเทศไทยเมื่อครั้งตุลาคม พ.ศ.2516 โดยต่อมาได้มีการซ้อมบุคคลที่เป็นสมาชิกแนวร่วมกลุ่มต่อต้านเผด็จการแห่งชาติจนถึงแก่ความตาย 2 คน แต่ในท้ายที่สุดเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับสรุปสำนวนการสอบสวนว่าเกิดจากการผิดใจกับคนในที่ทำงาน ทำให้เหตุการณ์การจับไล่จอมพลถนอม ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนมีการแสดงละครล้อเลียนเหตุการณ์ดังกล่าว และต่อมาก็ได้มี

⁸ วิษณุ วรรณุญ และอุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย (Legal measures for the reform of the structure of broadcasting system in Thailand), หน้า 39.

หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์การแสดงดังกล่าวว่าเป็นการแสดงที่หมิ่นพระบรมเดชานุภาพมีการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงในการปลุกระดมมวลชนให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์กับฝ่ายนิสิตนักศึกษา จนเกิดเหตุการณ์นองเลือดขึ้นในที่สุด ซึ่งเป็นการใช้สื่อจนทำให้เกิดความแตกแยกกันในสังคม จนกระทั่งในเวลาเย็นของวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 คณะทหารที่เรียกตัวเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ภายใต้การนำของ พลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองตามคำสั่งการคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ที่ว่า “ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบด้วยนิสิตนักศึกษาบางกลุ่มได้ทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอันเป็นการเหยียบย่ำจิตใจคนไทยทั้งชาติโดยเจตจำนงทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ต่อสู้ด้วยอาวุธอันร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายชาวเวียดนามต่อสู้เจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก”⁹

หลังเหตุการณ์รัฐประหารดังกล่าวการกระจายเสียงวิทยุแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล จะมีเครือข่ายวิทยุกระจายเสียงเกือบทั้งหมด ได้แก่ วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย วิทยุในเครือทหาร วิทยุในเครือ กรป.กลาง ของกองบัญชาการทหารสูงสุด กับฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วยประชาชน ศิลปิน นักศึกษา ปัญญาชน นักหนังสือพิมพ์ ฯลฯ ที่หนีเข้าไปหลังเหตุการณ์ปฏิวัติรัฐประหารดังกล่าว ซึ่งฝ่ายหลังนี้จะมีเพียงสถานีวิทยุเสียงประชาชน (สปช.) ทำหน้าที่กระจายเสียงคลื่นสั้นจากต่างประเทศมายังผู้ฟังในประเทศไทย¹⁰ จะเห็นว่า รัฐบาลยังคงมีอำนาจในการเข้าควบคุมการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงแบบเบ็ดเสร็จ

จนกระทั่งถึงกรณีการปราบปรามผู้ชุมนุมในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 สื่อวิทยุกระจายเสียงและสื่อวิทยุโทรทัศน์ก็มีความเกี่ยวข้องมีบทบาทในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ วิทยุและโทรทัศน์ถูกใช้เป็นปัจจัยในการต่อสู้ทางการเมืองอย่างหนักหน่วง นอกจากใช้ในการโฆษณาชวนเชื่อแล้ว สื่อวิทยุกระจายเสียง และสื่อวิทยุโทรทัศน์ภาครัฐได้มีการบิดเบือน ใส่ร้าย ปลั่งประชาชนหรือปลั่งประชาธิปไตยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประท้วงช่วง วันที่ 4 - 11

⁹ เสรีภาพ สันติภาพ ความเป็นธรรม. แหล่งที่มา. :

http://www.2519.net/autopage/show_page.php?t=10&s_id=21&d_id=2&page=17&start=11
(21 กุมภาพันธ์ 2550)

¹⁰ วิษณุ วรรณุญ และอุบลรัตน์ ศิริยวศักดิ์, รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย (Legal measures for the reform of the structure of broadcasting system in Thailand), หน้า 9, 39 และ 147.

พฤษภาคม พ.ศ. 2535 นำไปสู่การที่ทหารและตำรวจ เข้าสังหารประชาชนๆ ด้วยอาวุธสงครามอย่างโหดร้าย ระหว่างวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535¹¹

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบาทของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ยังคงมีความเกี่ยวพันในทางการเมืองอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และครั้งล่าสุดในการปฏิรูปการปกครองในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 กลุ่มผู้นำทหารก็ยังคงใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นเครื่องมือในการแสดงความชอบธรรม หรืออำนาจทางการเมืองให้กับฝ่ายตน และเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้สื่อดังกล่าวเป็นกระบอกเสียง¹² อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ยังคงถูกผูกขาดโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองมาจนถึงปัจจุบัน

2.4 การเกิดขึ้นของระบบสัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนภายใต้การอุปถัมภ์ทางการเมืองและราชการ

หลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ขึ้นเพื่อเป็นการกำหนดโครงสร้างของระบบกรรมสิทธิ์ในคลื่นวิทยุและโทรทัศน์ให้รัฐเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวในการใช้คลื่นวิทยุและโทรทัศน์ โดยให้มีการดำเนินการผ่านหน่วยงานของส่วนราชการและนิติบุคคลของราชการ ซึ่งยังไม่มีมีการกระจายกรรมสิทธิ์ในการส่งกระจายเสียงไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน หรือประชาชนตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น

ต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่กลุ่มผู้นำทางทหารกับกลุ่มนักธุรกิจร่วมมือกัน เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยต่างฝ่ายต่างก็ให้ความอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน อันเป็นวัฒนธรรมการอุปถัมภ์อย่างหนึ่ง กลุ่มผู้นำทางทหารส่วนใหญ่จะได้เข้าไปเป็นกรรมการในธุรกิจเอกชน โดยมีผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินเดือน หุ้น เงินปันผล สวัสดิการต่างๆ หรือ ผลประโยชน์อื่นใด ที่เกิดจากการให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองแก่ธุรกิจเอกชนต่าง ๆ และในขณะเดียวกัน กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุและโทรทัศน์ในเครือกองทัพบก กระทรวงกลาโหม หรือในเครือกรมประชาสัมพันธ์ ก็เริ่มมีการขยายเครือข่ายออกไปตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศไทย

¹¹ สิทธิเสรีภาพของประชาชน. แหล่งที่มา. :

<http://www.pramool.com:443/webboard/view.php3?katoo=r288350> (6 เมษายน 2550)

¹² ค่วน! ทหารยึดอำนาจรัฐบาล - "ทักษิณ" ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสู่.

แหล่งที่มา. : http://web.nkc.kku.ac.th/manit/reserve_news/news_coup.htm (6 เมษายน 2550)

ในช่วงอำนาจนิคมทหาร ในระหว่างปี พ.ศ.2500-2516 ระบบวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์มีการดำเนินการแบบการค้าเกือบทั้งระบบ ความสัมพันธ์กึ่งสิทธิ์ระหว่างส่วนราชการ เจ้าของคลื่นและธุรกิจเอกชนเริ่มก่อตัวและพัฒนาขึ้น จนเกิดเป็นรูปแบบหลักของการให้สัมปทาน คลื่นวิทยุและโทรทัศน์ โดยมีการดำเนินการในหลายรูปแบบ อันได้แก่

1. การขายเวลาโฆษณา หมายถึง โฆษณาระหว่างรายการ และโฆษณาในรายการซึ่งมีอัตราค่าโฆษณาแตกต่างกัน สถานีแต่ละแห่งขายเวลาโฆษณาได้อย่างไม่จำกัด เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุมเวลาในการโฆษณา บางสถานีอาจให้บริษัทเอกชนหรือเอกชนบางรายเช่าเหมาเวลาโฆษณา และนำไปให้เช่าต่อ บางสถานีมีฝ่ายโฆษณาของตนเองติดต่อขายเวลาโฆษณาแก่เจ้าของสินค้าโดยตรงหรือแก่บริษัทโฆษณา

2. การให้เช่าช่วงเวลา หมายถึง การให้บริษัทเอกชนหรือผู้ผลิตอิสระมากกว่าหนึ่งรายเช่าเวลาเพื่อผลิตรายการเป็นรายเดือน อาจมีช่วงเวลาตั้งแต่ 30 – 60 นาที ถึง 3 – 6 ชั่วโมงต่อวันหรือต่อสัปดาห์ โดยมีการทำสัญญาระยะสั้น บริษัทเอกชนรายใหญ่บางรายสามารถเช่าช่วงเวลาจากหลายสถานีแล้วนำไปขายต่อแก่ผู้ผลิตอิสระ

3. การให้เช่าเหมาทั้งคลื่น หมายถึง การให้บริษัทเอกชนรายเดียวทำสัญญาเช่าเหมาเวลาของทั้งสถานี มีระยะสัญญา บริษัทต้องจ่ายค่าตอบแทนในลักษณะเหมาจ่ายจำนวนหนึ่ง พ่อค้าท้องถิ่นรายใหญ่หรือนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับนายทหารหรือข้าราชการมักได้สิทธิในการดำเนินการเช่าเหมา และมักมีเครือข่ายมากซึ่งสถานีทำให้มีอำนาจต่อรองในด้านอัตราค่าโฆษณาและค่าเช่าเวลา

4. การให้เอกชนลงทุนสร้างสถานี หมายถึง ให้บริษัทเอกชนลงทุนก่อสร้างอาคารสถานีและจัดหาอุปกรณ์เครื่องส่งและห้องส่ง และจ่ายค่าตอบแทนเหมาจ่ายจำนวนหนึ่ง รวมทั้งจ่ายค่าตอบแทนรายเดือนแก่สถานีทุกเดือนหรือเป็นรายปีในกรณีสถานีโทรทัศน์ การทำสัญญากับเอกชนโดยทั่วไปมีระยะสัญญา 10 ปี เมื่อสิ้นสุดสัญญาบริษัทเอกชนคู่สัญญาจึงจะส่งมอบอาคารสถานีและเครื่องส่งแก่ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของคลื่น เป็นการให้สัมปทานในลักษณะ BOT หรือ build-operate-transfer ส่วนสถานีวิทยุในเครื่องกึ่งวิทยุมีการให้สัมปทานในลักษณะ BTO หรือ build-transfer-operate ด้วยอีกลักษณะหนึ่ง คือเมื่อเอกชนสร้างสถานีและจัดหาอุปกรณ์แล้วจะส่งมอบให้แก่หน่วยแล้วทำสัญญาเช่าเหมาเวลาโฆษณาทั้งหมด หรือเช่าเหมาเวลาทั้งคลื่นตามแต่ละตกลงระยะเวลาของการเช่าเหมาระหว่างเจ้าของหน่วยและเอกชนที่ลงทุน

ทั้งนี้ การให้สัมปทานกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของหน่วยงานภาครัฐมีรูปแบบการให้สัมปทานแก่ธุรกิจเอกชนซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

2.4.1 รูปแบบของการให้สัมปทานกิจการกระจายเสียงแก่ธุรกิจเอกชน

2.4.1.1 สถานีวิทยุในเครื่องกึ่งพกพา กึ่งพกพาเรือ กึ่งพกพาอากาศ ซึ่งสังกัดกระทรวงกลาโหมจะมีจำนวนสถานีวิทยุในเครื่องมากที่สุด การให้สัมปทานแก่เอกชนจะอยู่ในรูปแบบของการเช่าเหมาเวลา และการลงทุนสร้างสถานีและอุปกรณ์

2.4.1.2 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุในเครื่องกรมประชาสัมพันธ์ การให้สัมปทานแก่ธุรกิจเอกชนในรูปแบบของการเช่าช่วงเวลา และการเปิดประมูลคลื่น

2.4.1.3 สถานีวิทยุของกิจการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย อ.ส.ม.ท. ได้ดำเนินการให้สัมปทานแก่เอกชน โดยการให้เช่าช่วงเวลา การเช่าเหมาเวลา การลงทุนสร้างสถานีและอุปกรณ์ และการประมูลคลื่น

2.4.2 รูปแบบของการให้สัมปทานกิจการโทรทัศน์แก่ธุรกิจเอกชน

2.4.2.1 สถานีโทรทัศน์ในเครื่องกึ่งพกพา ประกอบด้วยสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 5 และสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 7 ซึ่งดำเนินการโดยบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เป็นผู้รับสัมปทาน มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการชุดและเทียบประเภท และก็มี การให้สัมปทานแก่เอกชนอื่น โดยการให้เช่าช่วงเวลา

2.4.2.2 สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ เดิมในปี พ.ศ.2510 คือสถานีไทยโทรทัศน์ช่อง 4 บางขุนพรหม ซึ่งดำเนินงานโดยบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด อันมีวัตถุประสงค์หลักในการเผยแพร่อุดมการณ์ของรัฐเป็นหลัก ส่วนการหารายได้ยังคงเป็นเรื่องรองลงมา ในช่วงปี พ.ศ.2513 บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด มีการให้สัมปทานแก่ บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด ในการดำเนินการสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 ต่อมาในปี พ.ศ.2520 สถานีไทยโทรทัศน์ช่อง 4 และบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ต้องยุบเลิกไป เพราะการดำเนินกิจการขาดทุน ทำให้ต้องมีการโอนย้ายสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 9 ซึ่งได้รับสัมปทานจาก บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด มาสังกัดองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ.2531 จึงให้มีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่ คือ สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนนโยบายรัฐ โดยไม่มีการโฆษณา แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 จึงเริ่มมีการให้เอกชนเช่าเหมาเวลาดำเนินการซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าเครือข่ายสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ถูกกดดันให้เข้าสู่การแข่งขันทางธุรกิจกับเครือข่ายวิทยุและโทรทัศน์ใหญ่ อีก 2 เครือข่าย คือ กอทพ และ อ.ส.ม.ท. โดยไม่มีนโยบายและกฎหมายรองรับที่ชัดเจนในเรื่องการแสวงหารายได้ นอกจากนี้แล้วการเปิดประมูลภายใต้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่

เป็นอยู่ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนใหญ่และกลางจากท้องถิ่นและระดับชาติเป็นฝ่ายได้เปรียบในการประมูลแข่งขัน

2.4.2.3 สถานีวิทยุโทรทัศน์ขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย อ.ส.ม.ท. ประกอบไปด้วยสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ซึ่งดำเนินงาน โดยบริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด ผู้ได้รับสัมปทานในช่วงแรกจากกรมประชาสัมพันธ์ โดยผ่านทางบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด เมื่อปี พ.ศ.2513 ก่อนที่จะโอนย้ายมาสังกัดองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท.ในภายหลัง ซึ่ง อ.ส.ม.ท.ยังคงรักษารูปแบบสัมปทานอภิสิทธิ์ที่บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด เคยให้ไว้กับ บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด ซึ่งดำเนินงาน โดยตระกูลมาลินนท์ โดยทำการต่อสัญญาสัมปทานให้กับบริษัทฯดังกล่าวเป็นเวลา 40 ปี ซึ่งจะไปถึงสิ้นสุดในปี พ.ศ. 2562

เช่นเดียวกันกับที่สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ก็ถูกโอนย้ายมาสังกัดองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท.ในปี พ.ศ.2520 สำหรับการให้สัมปทานแก่เอกชนนั้นจะมีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การเช่าช่วงเวลา การลงทุนสถานีและอุปกรณ์ การร่วมทุนก่อสร้างสถานีกับเอกชน

ในปี พ.ศ.2530 อ.ส.ม.ท. ยังริเริ่มที่จะให้สัมปทานโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกเคเบิลทีวี โดยในปี พ.ศ.2531 ออกใบอนุญาตแก่ บริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนลบรอดคาสติ้ง จำกัด (ไอพีซี) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือชินวัตร ในปี พ.ศ.2533 ให้ใบอนุญาตแก่บริษัทในเครือธนาถ (ไทยสกาย) และในปี พ.ศ.2537 ได้ให้ใบอนุญาตแก่ บริษัท ยูนิเวอร์แซลบรอดคาสติ้ง จำกัด (ยูทีวี) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือเทเลคอมเอเชีย นอกจากนี้ อ.ส.ม.ท.ยังมีการให้สัมปทานในการประกอบกิจการด้านบริการรับ-ส่งสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม และการให้บริการข้อมูลข่าวสารผ่านคลื่นวิทยุและโทรทัศน์อีกด้วย

2.4.2.4 สถานีโทรทัศน์ไอทีวีของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นครั้งแรกที่ไม่ได้มีการใช้ระบบสัมปทานอภิสิทธิ์ในการเปิดให้เอกชนบางกลุ่มเข้าดำเนินกิจการด้านโทรทัศน์ แต่เป็นการให้บริษัทเอกชนรวมตัวกัน ในลักษณะกลุ่มบริษัทประมูลแข่งขันในการเข้าดำเนินกิจการโทรทัศน์ไอทีวีแห่งนี้

สถานีโทรทัศน์ไอทีวีเกิดขึ้นเนื่องจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เมื่อประชาชนออกมารวมตัวเพื่อต่อต้านความไม่ชอบมาพากลทางการเมืองในขณะนั้น แต่โทรทัศน์ทุกช่องสถานีไม่สามารถรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้ จึงมีแนวความคิดว่า โทรทัศน์ไทยควรมีโอกาสนำเสนอข่าวสารได้โดยเสรี ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ หรือการควบคุมของรัฐบาล และอยู่บนหลักการที่ว่า ประชาชนผู้อยู่ในสังคมระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีเสรีภาพในการรับรู้ รับฟัง เหตุการณ์ข่าวสารและความเป็นไปต่างๆ ในสังคมอย่างเต็มที่ ถูกต้องและครบถ้วนโดยปราศจากการบิดเบือน รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีมติเห็นชอบในหลักการที่จะพิจารณาจัดสรร

เครือข่ายวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2536 และจะเปิดสัมปทานให้เอกชนดำเนินกิจการ ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล และเปิดให้เอกชนเข้าประมูลเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 ซึ่งผู้ที่ชนะการประมูลคือ กลุ่มสยามทีวีแอนด์คอมมูนิเคชั่น และต่อมาได้ก่อตั้งเป็นบริษัท สยามอินโฟเทนเมนท์ จำกัด เพื่อลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินสถานีวิทยุระบบ ยู เอช เอฟ กับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 จำนวน 1 เครือข่าย มีกำหนดอายุสัญญา 30 ปี นับตั้งแต่ลงนามในสัญญาเป็นต้นไปจนถึงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2568 ภายหลัง บริษัท สยามอินโฟเทนเมนท์ จำกัด ได้แปรสภาพเป็นบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน)¹³

2.5 ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และประชาชน

จากที่ได้นำเสนอถึงโครงสร้างของกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยที่รัฐเป็นผู้ครอบครอง และบริหารคลื่นหรือเทคโนโลยีทั้งสองประเภทแบบผูกขาดนั้น อาจกล่าวได้ว่า ได้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ดังกล่าวใน 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ การผูกขาดการใช้สื่อของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองด้านหนึ่ง และการที่รัฐได้ให้สัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจเอกชนภายใต้การอุปถัมภ์ทางการเมืองและราชการอีกด้านหนึ่ง การใช้ประโยชน์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และประชาชนอย่างมากมาย

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย แม้จะมีการต่อสู้และมีการเปลี่ยนแปลงกันมาหลายยุคหลายสมัย แต่จากแนวความคิดดั้งเดิมที่เชื่อกันว่าสิทธิคือ อำนาจของผู้เป็นใหญ่ ก็ยังสืบทอดอยู่ในวิถีวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและประชาชน ประกอบกับในเวลาต่อมาอิทธิพลจากอำนาจทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน กล่าวคือ ทำให้นักวิชาชีพทั้งด้านวิทยุและโทรทัศน์ถูกรวบงาภายใต้กรอบองค์กรที่พวกเขาสังกัดอยู่ ในช่วงที่สื่อวิทยุและโทรทัศน์ถูกผูกขาดโดยส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คือ กรณีนี้สิทธิเสรีภาพของ นักวิชาชีพด้านวิทยุและโทรทัศน์ก็จะถูกกำหนดให้เป็นไปตามนโยบายของทางราชการ และการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ และการแสดงความคิดเห็นต้องเป็นไปในแนวทาง

¹³ มลลนา นาคมณี, “กลุ่มต่อต้านการแทรกแซงการนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีและอุดมการณ์ของวิชาชีพนักข่าวโทรทัศน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 71-72, 74 และ 109.

เดียวกันกับหน่วยงานราชการหรือรัฐ การตรวจสอบการทำงานของทางราชการหรือของรัฐตามระบอบประชาธิปไตยจึงเกิดขึ้นไม่ได้เลย

อีกกรณีหนึ่ง เกิดขึ้นเมื่อรัฐเริ่มมีการให้สัมปทานระบบสิทธิแก่ธุรกิจรายใหญ่ในการเป็นเจ้าของรายการหรือเจ้าของสถานี นักวิชาชีพด้านวิทยุและโทรทัศน์ที่ถูกจ้างงานโดยเจ้าของรายการหรือเจ้าของสถานีเหล่านี้ จึงต้องดำเนินกิจการวิทยุหรือโทรทัศน์ไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ว่าจ้าง ซึ่งก็คือ เจ้าของธุรกิจผู้ได้รับสัมปทานนั่นเอง โดยในด้านของเจ้าของรายการ หรือเจ้าของสถานีเองนั้น ก็ถูกควบคุมโดยรัฐที่เป็นเจ้าของสัมปทานอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของนักวิชาชีพจึงถูกจำกัดลงด้วยเหตุผลทางธุรกิจหรือเศรษฐกิจของผู้ว่าจ้าง เมื่อจิตสำนึกในวิชาชีพของนักวิชาชีพด้านวิทยุหรือโทรทัศน์ถูกกลืนหายไปตามอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ อันมีผลทำให้สิทธิเสรีภาพของนักวิชาชีพดังกล่าวในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ และการแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาถูกตีกรอบจึงมีผลทำให้สิทธิเสรีภาพในการรับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของประชาชนถูกจำกัดลงตามไปด้วย

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคงมิได้หมายความว่า แนวความคิดขององค์กรที่ครอบงำจะทำให้จิตสำนึกของนักวิทยุ และโทรทัศน์ในการนำเสนอข่าวถูกกลืนหายไปแต่อย่างใด นักวิทยุและโทรทัศน์เองคงจะได้ตระหนักดีว่าตนเองย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็น โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หรือเจ้าของกิจการ ดังที่ มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549) ได้เคยบัญญัติไว้ว่า

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

กรณีตัวอย่างของการปรับใช้มาตรา 41 ข้างต้นคงจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากคดีประวัติศาสตร์ของวงการสื่อสารมวลชนไทย คือ คดีกบฏไอทีวี ที่ผู้บริหารสถานีโทรทัศน์ดังกล่าวได้พยายามแทรกแซงการทำงานของพนักงานฝ่ายข่าวหรือที่เรียกว่า กลุ่มกบฏไอทีวี 21 คนแล้วถูกต่อต้าน จนนำมาซึ่งคำสั่งปลดพนักงานกลุ่มดังกล่าวออกทั้งหมด กลุ่ม 21 กบฏไอทีวี พยายามต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมให้ตัวเอง และเรียกร้องขอคืนสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนไปพร้อมๆ กัน โดยยื่นคำร้องไปยังคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) ว่าบริษัทกระทำการอันไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 121 ของพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ฯ ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.

2544 ครส. วินิจฉัยว่าการกระทำของไอทีวีไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกเลิกจ้าง และสั่งให้รับพนักงานทั้ง 21 คนกลับเข้าทำงานเช่นเดิม ทางไอทีวีไม่ยอมและได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลแรงงานกลาง ขอให้เพิกถอนคำสั่ง ครส. วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2545 ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของ ครส. ขอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงพิพากษายกฟ้อง แต่ไอทีวียังไม่หมดความพยายาม ได้ยื่นฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลแรงงานกลางอีกครั้ง¹⁴

วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2548 หลังจากใช้เวลาพิจารณาคดีนานกว่า 2 ปี ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานมีคำพิพากษายืนตามศาลแรงงานกลางถือเป็นการปิดฉากคดีประวัติศาสตร์การต่อสู้ของสื่อมวลชนโทรทัศน์ ที่ยืดเยื้อยาวนานถึง 4 ปีเต็มเหตุการณ์ทั้งหมดในการที่ศาลมีคำพิพากษาเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการทำงานของสื่อย่อมได้รับการคุ้มครองนายจ้างไม่มีสิทธิที่จะให้ผู้สื่อข่าวไปทำข่าวเพื่อใครคนใดคนหนึ่งได้อีกแล้ว¹⁵

ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญอีกด้านก็คือ กิจกรรมวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ของไทยนั้นมีลักษณะผูกขาดมาตั้งแต่ต้น โดยที่มีรัฐเป็นศูนย์กลางในการจัดสรรสื่อ ทำให้ นอกจากส่วนราชการแล้วรัฐจึงมีการนำเอาสื่อทั้งสองประเภทนี้ไปจัดสรรให้กับนายทุนธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่บางกลุ่ม ในลักษณะอำนาจนิยมอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์ มีผลทำให้สื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ ซึ่งควรจะเป็นสื่อสาธารณะตามระบอบประชาธิปไตย กลับกลายเป็นสื่อในลักษณะปัจเจกชนเท่านั้น อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการบริโภคข้อมูลข่าวสาร หรือการใช้สื่อในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ ของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้จากเนื้อหาและรูปแบบรายการ จะเห็นได้ว่าจะไม่มีความหลากหลายอันเนื่องมาจากเจ้าของรายการหรือเจ้าของสถานีที่ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ราย ซึ่งได้รับสัมปทานภายใต้ระบบโครงสร้างสัมปทานอภิสิทธิ์ และเจ้าของรายการนั้นก็มิวัตถุประสงค์หลักในการต้องการผลตอบแทนในรูปของผลกำไรทางการเงินซึ่งตรงข้ามกับประโยชน์ในเชิงสาธารณะ การจัดรายการเป็นไปเพื่อขายสินค้าหรือบริการบางอย่างให้กับเจ้าของรายการ หรือเจ้าของสถานีเอง หรือนายทุนของเจ้าของรายการหรือเจ้าของสถานี แล้วแต่กรณี

¹⁴ พลิกแพมคดีกบฏไอทีวี 4 ปีก่อนถึงวันพิพากษาชัยชนะคนทำงานสื่อ.

แหล่งที่มา : <http://ans.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9500000026563>
(6 เมษายน 2550)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

ด้วยเหตุนี้เองการโฆษณาหรือระบบโฆษณาในรายการต่าง ๆ ตามสื่อวิทยุหรือโทรทัศน์จึงเกิดขึ้น ทำให้เนื้อหาและรูปแบบของรายการมักจะขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการขายสินค้าหรือบริการนั่นเอง ซึ่งรูปแบบรายการส่วนใหญ่มักจะเป็นรายการบันเทิง รายการตลกเบาสมอง รายการเกมส์โชว์ รายการละคร ซึ่งดูแล้วเข้าใจง่าย สามารถทำให้ได้กลุ่มเป้าหมายในวงกว้าง และจะเน้นไปที่คนวัยทำงานเพราะมีกำลังทรัพย์ในการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการที่ต้องการนำเสนอในช่วงโฆษณาของรายการ ขณะเดียวกันรายการที่เน้นเนื้อหาสาระความรู้ต่าง ๆ เช่น รายการเพื่อการศึกษา รายการเด็กและเยาวชน รายการเผยแพร่ศาสนาต่าง ๆ รายการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นต่าง ๆ กลับมีน้อยมาก



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จะต้องประกอบไปด้วยกัน 2 ส่วน กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลซึ่งจะมีภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลจัดสรรการใช้ทรัพยากรคลื่นของกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ให้เกิดประโยชน์ส่วนหนึ่ง และหลักเกณฑ์การกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การทำหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เกิดประสิทธิภาพ ในส่วนของบทนี้จะกล่าวถึงลักษณะขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย และของต่างประเทศ จึงขอแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อด้วยกัน คือ

1. องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย
2. องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศ

3.1 องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

ปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นทั่วโลกรวมทั้งในประเทศไทยเองด้วย มีการนำเอาเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อนต่างๆ มาเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งผลทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงกิจกรรมดังกล่าวได้ นำมาซึ่งมุมมองที่ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจได้รับการกระทบกระเทือน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญก้าวหน้าของกิจการโทรคมนาคม (Telecommunications) และกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (Electronic media-Radio et Telediffusion) ซึ่งในยุคปัจจุบันถือเป็นกิจการที่เป็นกลไกสำคัญ และมีอิทธิพลอย่างสูงในการชี้นำความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชน ดังนั้น กิจการทั้งสองประเภทนี้จึงเป็นกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ฉะนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรประเภทนี้ให้เกิดประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และทำหน้าที่กำกับดูแลให้การดำเนินกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มีความเป็นกลางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสถานการณ์ปัจจุบันที่ข้อมูลข่าวสารเป็นปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่นั้นควรมีอิสระในการทำหน้าที่และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำของกลุ่มบุคคลใด ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้ประชาชนสามารถส่วนร่วมในการปกครองและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

อีกประการหนึ่ง คือ การที่โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการ เนื่องจากมุ่งเน้นด้านการบังคับบัญชาเป็นหลักใหญ่ และต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอน อีกทั้งขาดการประสานงานที่ดีในระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ เพราะมีทัศนคติในลักษณะที่มองผลประโยชน์ของหน่วยงานสำคัญกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงทำให้รัฐไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความพยายามที่จะถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยมีภาครัฐทำหน้าที่ควบคุม แต่เนื่องด้วยโครงสร้างของภาครัฐในปัจจุบันเอง ยังไม่เอื้ออำนวยให้รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากภาคเอกชนมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากกว่า รัฐไม่มีเทคโนโลยีเพียงพอที่จะไปควบคุมการดำเนินงานของภาคเอกชนได้ เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนและประเทศชาติ จึงมีแนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น โดยให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจการบริหารและอำนาจกึ่งตุลาการ และมีความเป็นอิสระทางด้านโครงสร้างขององค์กรและการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจรัฐ¹ โดยในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยโดยจะแบ่งการนำเสนอการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวในประเทศไทยเป็น 3 หัวข้อ คือ

¹ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.), 2538, หน้า 2-5.

1. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ
2. การตราบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. การตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

3.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ²

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐซึ่งสามารถที่จะพิจารณาถึงลักษณะร่วมบางประการของความเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ กล่าวคือ

ในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น ถือเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ดูแลและควบคุมวางกฎระเบียบในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐ ทั้งกิจกรรมของหน่วยงานรัฐเองและของเอกชนด้วย รวมตลอดไปถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ส่วนลักษณะทางกฎหมายขององค์กรเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระแต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ และความที่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่นี้ จึงทำให้องค์กรประเภทนี้ไม่มีความจำเป็นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล

สถานะขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น สมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรด้วยตนเอง ปลอดพ้นจากการแทรกแซง หรือบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น

ด้านการควบคุมองค์กร โดยที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครองอยู่ ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงยังอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ การควบคุมตรวจสอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

ท้ายที่สุดในส่วนของการกำหนดอำนาจขององค์กร อาจกำหนดอำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้หลากหลายแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะเข้าไปดูแล ดังนั้น การที่จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการด้วยหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26 และ หน้า 28-32.

ในเรื่องของสถาบันองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ต่อเนื่องจากเรื่องการนิยามความหมายก็คือ เรื่องการจัดตั้ง เรื่ององค์ประกอบ เรื่องหลักประกันความเป็นอิสระ และเรื่องอำนาจขององค์กร ตลอดจนเรื่องการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของต่างประเทศ และของประเทศไทยซึ่งทั้งหมดจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป คือ

3.1.1.1 การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเมื่อพูดถึงองค์ประกอบในการนิยามความหมายขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระข้างต้นว่า องค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ดังนั้น ในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวก็ต้องใช้อำนาจรัฐ โดยควรที่จะใช้อำนาจรัฐในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ขึ้น เนื่องจากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบให้แก่กิจกรรมทั้งที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและโดยเอกชน ดังนั้น องค์กรนี้ก็ควรจะมีอำนาจที่เป็นอำนาจตามกฎหมาย มิฉะนั้น จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอาจมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ การสถาปนาองค์กรเหล่านี้จึงควรให้ผู้แทนราษฎรได้รับรู้เห็นชอบด้วย นอกจากนั้นหากเรายอมรับกันว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระบางองค์กรจำเป็นต้องสามารถใช้อำนาจได้ทั้งในการบริหาร (ตัดสินใจ) ในทางนิติบัญญัติ (วางกฎระเบียบ) และในทางตุลาการ (ชี้ขาดตัดสิน ลงโทษการฝ่าฝืนกฎระเบียบ) ก็จำเป็นต้องให้องค์กรเหล่านี้มีกฎหมายรองรับด้วย และรวมไปถึงในการสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระด้วย อำนาจนิติบัญญัติจะทำให้องค์กรเหล่านี้มีความยั่งยืนสถาพรมากกว่าการจัดตั้งในรูปแบบของการออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจบริหาร

3.1.1.2 องค์กรประกอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีดังนี้

1. เป็นองค์กรประเภทมีผู้ใช้อำนาจคนเดียว (Autorite unique) หรือเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ (Autorite collegiale)

การเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประเภทมีผู้ใช้อำนาจคนเดียวนั้นจะมีที่ใช้น้อยมากอันเนื่องมาจากส่วนมากแล้วปัญหาหรือกิจกรรมที่ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดูแลควบคุมมักเป็นปัญหาซับซ้อนที่จำเป็นต้องมีคณะบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลหลายๆ คนมาช่วยกันพิจารณา แต่ก็ไม่ควรที่จะตัดความเป็นไปได้ของการสถาปนาองค์กรประเภทมีผู้ใช้อำนาจคนเดียวนี้ไปเสีย เพราะในการดูแลกิจกรรมบางประเภทสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่คือ การรักษาความลับ ในแง่นี้หากเป็นองค์กรประเภทองค์คณะมักจะมีปัญหาเรื่องความลับรั่วไหลออกไปก่อนถึงเวลาอันควรเปิดเผยซึ่งปัญหานี้ก็จะน้อยลง

สำหรับองค์กรประเภทองค์คณะมีข้อดีตรงที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคนจึงมีความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหา ยิ่งถ้าผู้ที่เป็นสมาชิกขององค์กรมีที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่สะท้อนความคิดเห็นของคนมาก กลุ่มการทำงานขององค์กรนั้นก็จะมีประสิทธิภาพมาก เพราะได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาพิจารณา แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นก็จะต้องกำหนดจำนวนสมาชิกให้เหมาะสมด้วย ก็จะต้องไม่มากเกินไปจนกลายเป็นองค์กรประเภทสภาไป หรือมีจำนวนน้อยเกินไปจนไม่ครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระส่วนมากจะใช้รูปแบบเป็นองค์กรประเภทองค์คณะ

2. คุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง

การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เรียกกันว่าสมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ นั้นมีความสำคัญมาก ปัญหาในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับว่าเราต้องการจะเปิดกว้างในการคัดเลือกบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด หากกำหนดคุณสมบัติไว้ละเอียดเกินไปก็อาจจะมีปัญหาว่าจะหาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดมาดำรงตำแหน่งได้ยาก แต่หากเปิดกว้างเกินไปก็อาจจะเป็นการมอบดุลพินิจให้กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งจนอาจไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งตามเจตนารมณ์ก็ได้

การมีองค์ประกอบประเภทที่เป็นสมาชิกขององค์กรอิสระโดยตำแหน่ง เช่น กำหนดให้สมาชิกบางส่วนเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในราชการ เป็นต้น เช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ เพราะบ่อยครั้งจำเป็นต้องมีผู้ที่สามารถสะท้อนผลประโยชน์ของรัฐ หรือของสาธารณะอยู่ในองค์กรอิสระด้วย แต่ควรกำหนดให้สมาชิกประเภทนี้มาจากตำแหน่งที่สามารถดำรงรักษาความเป็นอิสระ หรือเป็นตำแหน่งที่ได้รับการกำบังประกันความเป็นอิสระที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ตาม หากกำหนดให้องค์ประกอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่งและสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จะต้องกำหนดสัดส่วนของสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิให้มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่งเสมอ มิฉะนั้นแล้วองค์กรดังกล่าวจะสูญเสียคุณลักษณะความเป็นอิสระ

3. วิธีการแต่งตั้ง

ในเรื่องนี้ก็อาจจัดได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นมีน้ำหนักความน่าเชื่อถือ หรือมีเกียรติภูมิมากน้อยเพียงใด

บางกรณีหากเป็นตำแหน่งสำคัญที่ใช้อำนาจมากอาจจำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง หรือบางกรณีอาจจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยผ่านการพิจารณา

เห็นชอบจากรัฐสภา หรือบางกรณีอาจต้องมีขั้นตอนให้ผ่านการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีเสียก่อน นอกจากนั้นแล้วหากไม่มีเหตุผลพิเศษแต่อย่างใดก็อาจให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งได้

3.1.1.3 หลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีดังนี้

1. ห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง โดยควรจะกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งสำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไม่ได้ เว้นเสียแต่จะเป็นกรณีประพฤติดูเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง
2. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่ค้ำประกันถึงว่าตนเองจะได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงตรง
3. การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัว หรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง
4. การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จะทำให้สมาชิกขององค์กรได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นกรณีพิเศษกว่าบุคคลธรรมดา เพราะกฎหมายอาญากำหนดโทษหนักในบางฐานความผิด หากเป็นการกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในทางกลับกัน หากสมาชิกขององค์กรในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ไปกระทำความผิดบางฐานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีบทกำหนดโทษหนักเอาผิดกับผู้กระทำที่เป็นเจ้าพนักงาน ก็อาจทำให้สมาชิกขององค์กรมีความระมัดระวังมากขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่
5. มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อมิให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้การบีบคั้นในแง่ของบุคลากรและในแง่ของงบประมาณ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารแต่ก็ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ส่วนทางด้านงบประมาณนั้น ในบางองค์กรอาจมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อจะได้สามารถจัดสรรใช้จ่ายเงินได้เหล่านั้นได้เอง โดยไม่ต้องรออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณของรัฐก่อน

3.1.1.4 อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

1. อำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้งอำนาจในการเรียกเอกสารหรือข้อมูลต่างๆ จากทั้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยไม่คำนึงว่าเอกสารหรือข้อมูลนั้นจะเป็นความลับหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็อาจมีการกำหนดให้ผู้ที่ถูกเรียกมามีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลหรือตอบคำถามที่องค์กรต้องการทราบด้วย
2. อำนาจในการให้ความเห็น ซึ่งในบางกรณีอาจบังคับให้หน่วยงานรัฐบางหน่วยงานต้องขอความเห็นจากองค์กรก่อนเสมอ
3. อำนาจให้คำแนะนำ เป็นการให้คำแนะนำในแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าควรดำเนินการอย่างไร
4. อำนาจในการวางระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ
5. อำนาจในการตัดสินใจในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย
6. อำนาจในการดำเนินคดีทางศาล
7. อำนาจในการลงโทษ

3.1.1.5 การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของต่างประเทศ³

1. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา

The Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. นั้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแห่งแรกของประเทศสหรัฐอเมริกา สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดูแล ควบคุม และวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้าระหว่างนักธุรกิจต่างมลรัฐกัน มีความเป็นเอกเทศในการดำเนินงานโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของฝ่ายใดหรือหน่วยงานใด

สหรัฐอเมริกามีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือที่เรียกว่า Independent Regulatory Agencies ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและวางระเบียบกิจการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางมาก เช่น การคุ้มครองการแข่งขันกันทางการค้าอย่างเป็นธรรม การควบคุมตรวจตราตลาดหุ้น การดูแลการดำเนินนโยบายทางการเงินของประเทศ การออกใบอนุญาตประกอบการทางด้านโทรคมนาคมและทางด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-23.

ลักษณะพิเศษร่วมกันขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกา อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. การจัดตั้งองค์กรทำโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะ และสภาองเกรส (Congress) มักจะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้โดยชัดเจน
2. การแต่งตั้งหรือคัดเลือกคณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในองค์กร มักจะคำนึงถึง คุณภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแนวความคิดต่างๆ ที่หลากหลาย ดังนั้น จึงต้องจัดสรรตำแหน่งให้มีกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาเป็น กรรมการ
3. ประธานองค์กรแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา
4. การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรจะมีมาตรการให้หลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นกลาง เช่น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ยาวนานพอสมควร การดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว ไม่มีการถอดถอนหรือโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งก่อนครบวาระ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็น ได้แก่ การประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่
5. อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ได้แก่ อำนาจสอบสวน ข้อเท็จจริง อำนาจเรียกให้ส่งมอบเอกสารหรือพยานหลักฐาน อำนาจออกกฎระเบียบ หรืออำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลแทนผู้เสียหาย
6. การควบคุมองค์กร การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร Independent Regulatory Agencies จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Administrative Procedure Act 1946 ด้วย และอาจถูกควบคุมด้วยกระบวนการทางศาล หรือโดยกรมการวิสามัญของสภาองเกรส ซึ่งการควบคุมที่มีประสิทธิภาพที่สุดนั้น คือ การควบคุมผ่านสำนักงบประมาณ (Office of Management and Budget : OMB) อันเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับประธานาธิบดี ซึ่งองค์กรจะต้องเสนอแผนการดำเนินงานให้ OMB พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ ตรงจุดนี้เองที่ทำให้ถูกวิจารณ์ว่า องค์กร Independent Regulatory Agencies ยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพราะประธานาธิบดียังสามารถควบคุมองค์กรเหล่านี้ผ่านทาง OMB ได้อยู่เสมอ

2. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือที่เรียกว่า Autorites Administratives Independante โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแห่งแรกนั้น ได้แก่ Commission Nationale de l'Informatique et des Libertes หรือเรียกย่อ ๆ ว่า CNIL ตั้งขึ้นโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978 องค์กรนี้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลข้อมูลมิให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการในทางปกครอง อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศฝรั่งเศสจะยังไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้การรับรอง แต่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ได้มีการประกาศให้กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในประเทศฝรั่งเศสก็มีทั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนและที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้ให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ แต่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็อาจวินิจฉัยให้องค์กรนั้นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้เช่นเดียวกันกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีกฎหมายจัดตั้ง

อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการดูแลวางกฎระเบียบให้แก่กิจกรรมทางด้านการเศรษฐกิจและทางการเงินการคลัง ได้แก่ คณะกรรมการดูแลตลาดหลักทรัพย์ คณะกรรมการดูแลการดำเนินการของธนาคาร คณะกรรมการควบคุมกิจการประกันภัยหรือกิจการประกันชีวิต ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ดูแลให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรม ให้ความคุ้มครองและความมั่นใจต่อนักลงทุนหรือผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ รวมทั้งให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทั้งหลายด้วย

2. อำนาจหน้าที่ดูแลมิให้มีการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตจนไปล่วงละเมิดสิทธิของประชาชน ได้แก่ CNIL คณะกรรมการแห่งชาติดูแลการใช้คอมพิวเตอร์ในการประมวลข้อมูลไม่ให้เกิดกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน CADA คณะกรรมการพิจารณาคำขอข้อมูลหรือเอกสารของทางราชการ คณะกรรมการควบคุมการดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์และทางวิทยุ โทรคมนาคมที่ดำเนินไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

3. อำนาจหน้าที่ประเมินผลการทำงานของฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประเภทนี้จะทำหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และรายงานผลเพื่อให้มีการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น เพื่อให้การประเมินมีน้ำหนักน่าเชื่อถือและไม่มีปัญหาการถกเถียงกัน

4. อำนาจหน้าที่ดูแลเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น วางกฎระเบียบแก่กิจการสื่อสารมวลชนวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม ได้แก่ คณะกรรมการกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ คณะกรรมการดูแลทางด้านหนังสือพิมพ์และสื่อสิ่งพิมพ์ คณะกรรมการดูแลการสำรวจประชามติ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประเภทนี้จะดูแลมิให้เกิดการล่วงละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และดูแลให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา รวมทั้งดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

3. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศไทย

องค์กรอิสระในประเทศไทย เรียกว่า Quasi-government มีการพัฒนาไปอย่างมาก และมีความหลากหลาย อันเนื่องมาจากประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่เกิดปัญหาในการโต้แย้งว่าการมีอยู่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศไทยนั้น ตามเอกสารของทางการอังกฤษกล่าวว่าเป็น “สถาบันที่ถูกต้องตั้งโดยองค์กรที่มีอำนาจ” เพราะอาจถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระบรมราชโองการ หรือโดยคำสั่งของรัฐมนตรีซึ่งยังไม่อาจให้คำนิยามได้อย่างชัดเจน

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศไทยนั้น ได้แก่ การสอบสวนข้อเท็จจริง การควบคุม การวางระเบียบการดำเนินการกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ เช่น

การดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้าซึ่งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่นี้คือ The Monopolies and Mergers Commission ตั้งขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ.1949 มีลักษณะเป็นองค์กรให้คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งแม้ไม่ผูกมัดให้รัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีมักจะนำข้อเสนอแนะที่ได้มาถือเป็นหลักปฏิบัติอยู่เสมอ และองค์กรนี้ยังมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ที่สำคัญคือ มีอำนาจในการตีพิมพ์เผยแพร่รายงานการสอบสวนอย่างเป็นอิสระ องค์กรนี้แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี เงินค่าใช้จ่ายขององค์กรมาจากงบประมาณของกระทรวงพาณิชย์ ที่น่าสังเกตคือ รัฐมนตรีไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานขององค์กรแต่อย่างใดเลย

การดูแลกิจกรรมทางด้านที่เกี่ยวกับการให้บริการทางด้านสาธารณูปโภค เนื่องจากการดำเนินการบริการสาธารณูปโภคเปลี่ยนจากรัฐเป็นผู้ดำเนินการ(Public Monopoly) มาเป็นให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ(Privatisation) แทน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลกิจการสาธารณูปโภคแต่ละประเภทนั้น ซึ่งองค์กรนี้จะประกอบไปด้วยข้าราชการ

ประจำ และค่าใช้จ่ายก็ขึ้นตรงต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนด เช่น OFTEL ทำหน้าที่ดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม หรือ OFGAS ทำหน้าที่ดูแลด้านก๊าซ หรือ OFWAT ทำหน้าที่ดูแลเรื่องน้ำ หรือ OFFER ทำหน้าที่ดูแลด้านไฟฟ้า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้จัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เอกชนที่เข้ามาดำเนินการบริการสาธารณูปโภค ฉวยโอกาสจากการเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ในลักษณะผูกขาดตัดตอน กระทำการในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการ รวมทั้งมีอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้ใช้บริการ หรือในบางกรณีอาจต้องทำรายงานผลการสอบสวน หรือผลการประเมินการประกอบการเสนอต่อสาธารณชน รัฐสภา หรือ รัฐบาล หรือบางกรณีอาจต้องฟ้องร้องดำเนินคดีด้วย

3.1.1.6 การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศไทย

แม้ว่าในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตยได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) มานานแล้ว โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจัดเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด เนื่องจากมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำหรับประเทศไทย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการในด้านต่างๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงสถาบันตุลาการ นอกจากจะจัดเป็นสถาบันทางการบริหารดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเดิม องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจ

เพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะนอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งห้าองค์กรดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรวบงำจากฝ่ายการเมือง⁴

การแบ่งประเภทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทยสามารถแบ่งได้ดังนี้ คือ⁵

1. องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาลมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเสริมอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

3. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ให้คำปรึกษาแนะนำมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือองค์กรอิสระในการคุ้มครองผู้บริโภค

⁴ นพดล เสงเจริญ. องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ. แหล่งที่มา. : [http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=895\(6](http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=895(6) เมษายน 2550)

⁵ เรื่องเดียวกัน.

3.1.2 การตราบทบัญญัติมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากความร่วมมือของประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จนถึงการมีส่วนร่วมด้วยการแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางตลอดเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ และจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เกิดหลักการใหม่ๆ ขึ้น เช่น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต่างๆ โดยเฉพาะกำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยในชั้นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ⁶ ในมาตรา 40 นี้ ได้แบ่งแนวความคิดและความเห็นออกมาเป็น 3 ขั้นตอน ตามระยะเวลาที่เกิดขึ้นในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ได้แก่ แนวความคิด และความเห็นที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2540 โดยรวบรวมจากข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในขณะที่ยกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ แนวความคิดและความเห็นจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและจากความเห็นของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยในขั้นตอนที่ 1 นี้ ไม่มีความเห็นเกี่ยวกับร่างมาตรา 40

ขั้นตอนที่ 2 ได้แก่ แนวความคิดและความเห็นที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 โดยรวบรวมจากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แปรญัตติไว้รวมทั้งจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยในขั้นตอนที่ 2 นี้ มีความเห็นและเสนอร่างมาตรา 40 เป็นดังนี้

1. “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อสาธารณะประโยชน์

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ถกรัฐธรรมนูญ 2540, สถาบันนโยบายศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: ธันวาคม, 2540) หน้า 51-53.

องค์กรของรัฐเป็นอิสระ มีคณะกรรมการบริหารจำนวนสิบเอ็ดคนมาจากการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ซื่อสัตย์สุจริต การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการให้ดำเนินการโดยอาศัยวิธีการตามมาตรา 138

คณะกรรมการบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งแปดปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ยกเว้นคณะกรรมการบริหารชุดแรกจำนวนห้าคน ดำรงตำแหน่งโดยจับสลากด้วยตนเอง

ส่วนข้อกำหนดอื่นๆ ให้นำมาตรา 140 วรรคสอง มาตรา 142 มาตรา 143 มาตรา 144 มาใช้โดยอนุโลม

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม"

(นายวุฒิพงษ์ ฉายแสง)

2. "คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐเป็นทรัพยากรสื่อสาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดด้านการศึกษาของประชาชนและผลกระทบต่อวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม"

(นาวาโท สุรินทร์ แสงสนิท, พลตำรวจเอก ชาญ รัตนธรรม และนายอนันต์ บูรณวนิช)

3. "คลื่นความถี่และสื่อสัญญาณใดๆ ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง ภาพและข้อมูล รวมทั้งกิจการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรร กำกับดูแลการใช้คลื่นและการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม"

(นายสมเกียรติ อ่อนวิมล)

4. “คลื่นความถี่สัญญาณที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรที่มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่สัญญาณตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์ด้านการศึกษาของประชาชนและผลกระทบต่อวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

(นายชงค์ วงษ์จันทร์)

5. แก่ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นดังนี้

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสาธารณะ ใช้เพื่อการสาธารณะประโยชน์ของประเทศชาติ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและกิจการสื่อสารอื่นๆ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(ศาสตราจารย์ธรรมนุญ ถัดพลี)

6. แก่ความในวรรคสอง เป็นดังนี้

“ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่เป็นกลางทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(นายประวิทย์ เจนวิระนนท์)

7. แก่ความในวรรคสาม เป็นดังนี้

“การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์ด้านการศึกษาของประชาชน และผลกระทบต่อวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

(นายจรัส ژیะสมัน, พันเอก สมคิด ศรีสังคม และนางสุนิ ไชยรส)

8. แก้วความในวรรคสาม เป็นดังนี้

“การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งด้านการศึกษาและผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมของชาติ และระดับท้องถิ่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

(นายประสพพร พาทยกุล)

9. แก้วความในวรรคสาม เป็นดังนี้

“การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์ด้านการศึกษาของประชาชนและผลกระทบต่อศิลปะและวัฒนธรรมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

(นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น)

ขั้นตอนที่ 3 ได้แก่ บรรดาความเห็นที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 ในขณะที่รัฐสภากำลังพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ โดยในขั้นตอนที่ 3 นี้ไม่มีความเห็นเกี่ยวกับร่างมาตรา 40

จากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอนของร่างมาตรา 40 ดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 บัญญัติไว้ดังนี้

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรา 40 ขึ้น จะเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดหลักการใหม่ที่แตกต่างจากกฎหมายเดิม กล่าวคือ กำหนดให้คลื่นความถี่ดังกล่าวเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติซึ่งไม่อาจถือครองเป็นสิทธิส่วนบุคคลได้ การนำทรัพยากรสื่อสารของชาติมาใช้นั้น กฎหมายกำหนดเพิ่มเติมว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการแข่งขันเสรีที่เป็นธรรม หลักกฎหมายเช่นนี้เป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ เพราะ

เหตุว่าคลื่นความถี่วิทยุ นั้น เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ใช้แล้วก็จะมิตัคติขของบุคคลอื่นในการใช้คลื่นความถี่เดียวกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน

นอกจากนี้ คลื่นความถี่วิทยุเดียวกันอาจจะใช้เพื่อกิจการแตกต่างกันได้ เช่น เพื่อการส่งวิทยุและโทรทัศน์ หรือเพื่อการโทรคมนาคม โทรศัพท์มือถือ หรือถ่ายโอนข้อมูลทางดาวเทียม ด้วยเหตุนี้ คลื่นความถี่จึงเป็นทรัพยากรสาธารณะและโดยหลักธรรมชาติต้องมีการวางกฎเกณฑ์ ระเบียบในการจัดการ ทั้งทางด้านความเป็นเจ้าของ สิทธิในการใช้ และปกป้องมิให้ผู้อื่นมารบกวนสิทธิ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะย่อมมีนัยให้รัฐจำต้องวางกฎเกณฑ์ในการจัดสรร ใช้ และตัดดวงผลประโยชน์เพื่อประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึงประโยชน์สาธารณะนั่นเอง อนึ่ง โดยเหตุที่ “ประโยชน์สาธารณะ” มีลักษณะเป็นนามธรรม และมีลักษณะเป็น “สินค้าสาธารณะ” มาก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Tragedy of the common คือ ทุกคนเสียประโยชน์ถ้านิ่งดูคยแต่ก็ไม่มีแรงจูงใจให้ปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 จึงกำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าว ซึ่งต่อมารัฐสภา ก็ได้ผ่านกฎหมายอีกสองฉบับเพื่อกำหนดรายละเอียดขององค์กรกำกับดูแล และกฎเกณฑ์เงื่อนไขของการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2544

3.1.3 การตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543

เพื่อเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ขึ้น โดยเป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ดูแลกิจการด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั้น มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า กสช. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น 4 หัวข้อ คือ⁷

1. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ
2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ
3. การดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงิน
4. การบริหารคลื่นความถี่

3.1.3.1 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

1. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) มีทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการ 6 คน พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

2. คุณสมบัติของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

(กสช.)

- ต้องเป็นผู้ที่มีผลงาน หรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน หรือกิจการท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

- มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

- ไม่เคยเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

- ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

- ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง

- ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

⁷ “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543,” ราชกิจจานุเบกษา 117 (7 มีนาคม 2543): 1.

- ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมาย

ของศาล

- ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

- ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

- ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

- ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ออกจากตำแหน่ง

- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

- ไม่เป็นพนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของทางราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

- ไม่ดำรงตำแหน่งใด หรือเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การ ที่ดำเนินธุรกิจ หรือดำเนินการในด้านสื่อสารมวลชน หรือโทรคมนาคม

- ไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพอิสระอื่นใดที่มีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ

- ต้องไม่เป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

3. การคัดเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) นั้น ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวน 17 คน ทำหน้าที่คัดเลือกซึ่งคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย

- ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

- ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ วารสารศาสตร์ หรือสื่อสารมวลชนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าวสถาบันละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

- ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ที่เป็นนิติบุคคลสมาคมละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

- ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสื่อสารมวลชน หรือใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ องค์กรละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ซึ่งคณะกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)

วิธีการคัดเลือก มีดังนี้

- ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ คุณสมบัติตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับการเสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมทั้งรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว หรือหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และหนังสือให้ความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

- ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ บุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาจะเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมา ให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาจะเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน ในลำดับใด อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

- อนึ่ง หากไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับการแต่งตั้ง ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อไปเพื่อเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกกันอีกครั้งหนึ่ง

4. สถานะของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

5. วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) คือ 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

6. การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) มีดังนี้

- ตาย
- มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- ลาออก
- ขาดคุณสมบัติ
- วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ตามกฎหมายประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากการพิจารณาถึงความเป็นคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ข้างต้น มีข้อสังเกต ดังนี้

1. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ของประเทศไทยนั้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 40 บัญญัติวางหลักการไว้ และที่นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแล้วก็มีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติรับรองสถานะขององค์กรไว้ด้วย

2. คุณสมบัติของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จะเห็นว่าใช้หลักการคำนึงถึงคุณภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือ

แนวความคิดต่างๆ ที่หลากหลายเช่นเดียวกับของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งดูได้จากการกำหนดให้ กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ และมี ประสิทธิภาพ ความชำนาญในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ ทั้งทางด้านเทคโนโลยี การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน และกิจการท้องถิ่น ขณะเดียวกันในการ กำหนดคุณสมบัติของกรรมการยังคงคำนึงถึงหลักประกันความเป็นอิสระและเพื่อการดำเนินงานที่ โปร่งใสขององค์กร คือ การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกขององค์กร ของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัว หรือในหน้าที่ การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดห้ามกรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง หรือเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือ พนักงานหรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นส่วนหนึ่งในกิจการด้านสื่อสารมวลชน หรือ การห้ามเป็นกรรมการในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอื่นในเวลาเดียวกัน เช่น กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น

3. การคัดเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ นั้น จะเห็นว่า จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาก่อน ในส่วนนี้เห็นว่า การกำหนด จำนวนกรรมการสรรหาไว้ถึง 17 คนนั้นเป็นจำนวนที่มากเกินไปไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ คัดเลือกกรรมการ ที่น่าสังเกต คือ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเป็นเพียง ผู้แทนจากหน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ เท่านั้น ทำให้มีข้อสงสัยว่าบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการสรรหา นั้นจะมีคุณสมบัติอย่างแท้จริงในการคัดเลือกกรรมการหรือไม่

ปัจจุบันคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. ยังไม่มีเนื่องจากประสบปัญหาในชั้นกระบวนการสรรหาและมีการฟ้องร้องถึงความมิชอบด้วย กฎหมายต่อศาลปกครองถึงสองครั้งสองคราว ดังต่อไปนี้

ก. การฟ้องคดีขอเพิกถอนกระบวนการสรรหา กสช. ในปี พ.ศ. 2546 ตามคำ พิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 4/2546 ที่มีผู้ฟ้องคดี คือ นายพิทยา ว่องกุล และผู้ถูก ฟ้องคดี คือ คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งศาลได้วินิจฉัยในประเด็นว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการ สรรหาฯ อยู่ในอำนาจตรวจสอบของวุฒิสภาหรือไม่โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดกระบวนการสรรหาและวิธีเลือกกรรมการ กสช. ไว้เป็น 2 ขั้นตอนคือ

(1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ตามมาตรา 7 มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 เป็นจำนวน 14 คน

(2) ให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกบุคคลจำนวน 7 คน จากบัญชีรายชื่อ 14 คน ที่คณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกไว้ ซึ่งวุฒิสภาอาจมีมติไม่เลือกบุคคลตามรายชื่อหรือคัดเลือกไม่ครบจำนวน ซึ่งในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสรรหาต้องไปดำเนินการคัดเลือกใหม่แล้วเสนอต่อวุฒิสภาอีกครั้ง

จากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสรรหาได้คัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการ กสช. จากผู้สมัครจำนวน 103 คน เหลือ 60 คน และจาก 60 คน เหลือ 28 คน และ 14 คน ตามลำดับ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวนี้มาตรา 10 บัญญัติให้เป็นอำนาจและความรับผิดชอบของคณะกรรมการสรรหาโดยเฉพาะ วุฒิสภาไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาในการคัดเลือกหรือไม่คัดเลือกผู้สมัครในขั้นตอนดังกล่าวได้ วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาเลือกหรือไม่เลือกเฉพาะบุคคลตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอมาเท่านั้นไม่สามารถตรวจสอบเข้าไปเยียวหาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ ดังนั้น ขั้นตอนการพิจารณาและมีมติคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาจึงแยกจากขั้นตอนในการพิจารณาเลือกกรรมการ กสช. ของวุฒิสภา และไม่อยู่ในอำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครที่ไม่ได้รับการคัดเลือก

ส่วนในประเด็นที่ว่ามติของคณะกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 ที่คัดเลือกผู้สมัคร 14 คน เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. เพื่อเสนอต่อวุฒิสภานั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณา 2 ประการ คือ

(1) กรรมการสรรหาบางคนมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางหรือไม่

(2) ในกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงตาม (1) แล้ว ได้มีการปฏิบัติขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในมาตรา 16 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ และผลเป็นประการใด

จากข้อเท็จจริงพิจารณาแล้วเป็นกรณีที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ คุณสมบัติดังกล่าวถือเป็นมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ซึ่งมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สิทธิประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ได้ทุกระดับ ดังนั้น การพิจารณาสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเที่ยงธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์กับเรื่องพิจารณา หรือมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาแล้ว จะทำให้การพิจารณาหรือการสั่งการในเรื่องนั้นจะขาดความเที่ยงธรรมหรือไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นต่อไป ตามมาตรา 13 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 แม้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ไม่ได้บัญญัติหลักความเป็นกลางหรือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 13 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

เนื่องจากกรรมการสรรหาฯ จำนวน 2 คน กับบุคคลที่สมัครเข้ารับการสรรหาจำนวน 4 คน เป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางธุรกิจเกี่ยวข้องกันถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาคัดเลือกขัดต่อความเป็นกลาง ตามมาตร 16 วรรคหนึ่ง และมาตรา 16 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการดังนี้ (1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี (3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่ว่ากรณีผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรรมการสรรหา 2 คน มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง กรรมการทั้งสองจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ต้องหยุดการพิจารณาและแจ้งให้ประธานกรรมการสรรหาทราบ เพื่อให้กรรมการสรรหามีมติว่ากรรมการสรรหาทั้งสองจะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือไม่ ตามมาตรา 16 วรรคสองและวรรคสาม แต่ปรากฏจากข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ได้มีมติเกี่ยวกับกรรมการสรรหาทั้งสองที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางแต่อย่างใด อันถือว่าการที่คณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 ย่อมส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้ห้ามติของคณะกรรมการสรรหาในการคัดเลือกผู้สมัครจำนวน 14 คน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนมติของคณะกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าวได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2544 ที่คัดเลือกบุคคล 14 คน เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. ขอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

ข. การฟ้องคดีขอเพิกถอนกระบวนการสรรหา กสช. ในปี พ.ศ. 2549 ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 271/2549 ที่มีผู้ฟ้องคดี คือ นายประมุท สุตะบุตร และผู้ถูกฟ้องคดี คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยในประเด็นว่า การที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สปน. ได้ออกประกาศ เรื่อง คณะกรรมการสรรหา กสช. ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้องค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสื่อสารมวลชน หรือใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจส่งผู้แทนได้องค์กรละ 1 คน โดยมาจากองค์กรที่หลากหลายไม่ซ้ำกัน แต่ปรากฏว่ามีผู้สมัครเป็นกรรมการผู้หนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าเป็นผู้แทนสภาอุทกพิภพแห่งชาติ ในขณะที่สภาอุทกพิภพแห่งชาติก็ได้ส่งผู้อื่นเข้ารับการคัดเลือกแล้ว ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กสช. ตามประกาศของ สปน. เรื่อง คณะกรรมการสรรหา กสช. ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการสรรหา กสช. ได้มีมติและประกาศลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2548 คัดเลือกผู้สมัครจำนวน 14 คน เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในประเด็นนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า ขั้นตอนการคัดเลือก กสช. เดิมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ดังนั้น กรรมการสรรหาที่มีเหตุดังกล่าวตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาผู้สมัครรายที่มีความสัมพันธ์ต่อกันได้ เมื่อมีการคัดเลือกครั้งใหม่ยังคงเป็นกลุ่มผู้สมัครเดิมจำนวน 103 คน และยังคงมีผู้สมัครที่มีความสัมพันธ์กับกรรมการสรรหาอยู่ การที่กรรมการสรรหาได้ลงมติเลือกผู้สมัครรายที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ย่อมส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีกรรมการสรรหาเพียงคนเดียวที่มีเหตุซึ่งสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง แต่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกตามประกาศของ

คณะกรรมการสรรหาลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้การคัดเลือกดำเนินการโดยกรรมการสรรหาแต่ละคนออกเสียงได้ไม่เกินจำนวนรายชื่อที่ต้องการ การลงคะแนนของกรรมการสรรหาที่มีความสัมพันธ์กับผู้สมัครจึงกระทบต่อผู้สมัครทุกคนในทุกขั้นตอน มติของคณะกรรมการสรรหาฯ ในทุกขั้นตอนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังวินิจฉัยว่า เนื่องจากมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ บัญญัติว่า “ให้ กสช. ต้องเป็นผู้มีผลงาน หรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน หรือกิจการท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์” และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการสรรหา กสช. พิจารณาเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งเสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมทั้งรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจน หรือมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านใดด้านหนึ่งตามมาตรา 7 และความยินยอมเป็นหนังสือของผู้ได้รับการเสนอชื่อ”

แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ได้คัดเลือกผู้สมัคร 2 คนในจำนวน 14 คน โดยกล่าวอ้างว่าเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ โดยบุคคลดังกล่าวไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจริง จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ สปน. เรื่อง คณะกรรมการสรรหา กสช. ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ประกาศของคณะกรรมการสรรหาลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2548 ที่คัดเลือกผู้สมัครจำนวน 14 คน เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ลงในประกาศแต่ละฉบับเป็นต้นไป โดยถือเสมือนว่าผู้ได้รับการคัดเลือกทั้ง 14 คน ไม่เคยได้รับการคัดเลือกและเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือก กสช.

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำฟ้องอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยเห็นว่าประกาศของ สปน. เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 และลงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 และประกาศของคณะกรรมการสรรหาฯ ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2548 ที่คัดเลือกผู้สมัครจำนวน 14 คน เป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ลง

ประกาศแต่ละฉบับเป็นต้นไป และถือเสมือนว่าผู้รับการคัดเลือกทั้ง 14 คน ไม่เคยได้รับการคัดเลือก และเสนอรายชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกเป็น กสช. ชอบแล้ว

3.1.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ

1. กำหนดนโยบาย และ จัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ
2. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
3. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
4. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตใช้คลื่นความถี่ หรือประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
6. ติดตามตรวจสอบ และให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
7. กำหนดมาตรฐาน และลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคของอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
8. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
9. กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม และอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งอัตราการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
10. กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อให้ผู้ให้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียน และพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม

11. กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยคำนึงถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

12. กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของบุคลากรในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

13. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครอง และการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

14. ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง

15. ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน กสช.

16. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

17. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กสช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

18. เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ทั้งนี้ กสช. มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นนี้

จากการพิจารณาถึง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้น เครื่องมือที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จะใช้ในการกำกับดูแลเหมือนว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้นซึ่งในความเป็นจริงคงไม่มีความเพียงพอที่จะกำกับ ดังนั้น สิ่งที่จะทำให้การกำกับของ กสช. เป็นไปอย่างสมบูรณ์เพียงพอจะต้องประกอบด้วย แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยในส่วนของแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ

โทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้กำหนดไว้แล้วให้อยู่อำนาจหน้าที่ของ กสช. อยู่แล้ว แต่เพื่อให้แผนแม่บทที่ กสช. จะต้องกำหนดออกมานั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่เท่าเทียมกันของประชาชนควรจะให้มีการจัดทำ วิจัยเกี่ยวกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์อย่างถูกต้องมีแบบแผนและมีข้อมูล โดย ผู้มีความรู้ทั้งทางด้านกฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐศาสตร์แบบมหภาคเป็น ผู้ดำเนินการวิจัย ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์นั้นใน ปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนการจัดทำอยู่

นอกจากนั้นแล้วบทบาทหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ หรือ กสช. นั้นคงมิได้หมายความว่า จะทำหน้าที่ตามรูปแบบเดิมที่มีอยู่ เช่นเดียวกับการกระทำที่ผ่านมาในอดีตในกรณีที่รัฐทำสัญญากับภาคเอกชนให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดทำ บริการสาธารณะโดยมีการกำหนดจำนวนเงินไว้แน่นอนเป็นการตอบแทนแก่รัฐ หรือที่เรียกว่า กัน สัญญาสัมปทาน หรือบ้างก็เรียกว่าสัญญาร่วมทุนระหว่างรัฐกับภาคเอกชน เนื่องจากการกำกับดูแลนั้น จะต้องยึดประโยชน์ของประชาชนหรือผู้บริโภคเป็นที่ตั้ง กสช. นั้นหากมีกรณีที่มีการเอาเปรียบ กันเกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้บริโภค กสช. จะต้องมีบทบาทเข้ามาแก้ไข จะต้องไม่ เหมือนในอดีตที่ผ่านมาในกรณีสัญญาสัมปทานที่รัฐวางเฉยไม่เข้ามาแก้ไข เพราะรัฐนั้นได้รับ ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนแน่นอนอยู่แล้ว จะทำเช่นนี้ไม่ได้

3.1.3.3 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเงินของ กสช. โดยการดำเนินงานของ กสช. นั้น จะมี หน่วยงานที่เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ เรียก อย่างย่อ ๆ ว่า สำนักงาน กสช. มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กสช. และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของ กสช.
2. รับค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย หรือตามที่ กสช. กำหนด
3. รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์เพื่อ เสนอต่อ กสช.
4. ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจาย เสียงและกิจการ โทรทัศน์ การคาดคะเนความต้องการใช้บริการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ จำนวนผู้ใช้บริการในพื้นที่ต่างๆ และข้อมูลอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของ กสช. รวมทั้งช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว

5. ปฏิบัติการอื่นตามที่ กสช.มอบหมาย

ในส่วนของรายได้ของสำนักงาน กสช. นั้นอาจแบ่งออกเป็นดังนี้

1. รายได้ หรือ ผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของ กสช. และสำนักงาน กสช.
2. รายได้จากทรัพย์สินของสำนักงาน กสช.
3. เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน กสช. ตามระเบียบที่ กสช. กำหนด เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสำนักงาน กสช.
4. เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

จากการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงินนั้น มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินของ กสช. จะเห็นว่า โดยหลักแล้วการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินทั้งในส่วนที่เป็น กสช. และสำนักงาน กสช. นั้นจะอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และรายได้สุทธิจากการดำเนินงานขององค์กรนี้หลังจากหักค่าใช้จ่าย หรือเงินสมทบ เข้ากองทุนต่างๆ ขององค์กรแล้ว จะต้องส่งคืนให้กับรัฐ อันเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ไม่ให้มีการแสวงหากำไรจากการดำเนินงานแต่อย่างใด ส่วนทางด้านงบประมาณนั้น องค์กรอาจมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อจะสามารถจัดสรรใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้เอง โดยไม่ต้องรขออนุมัติจากสำนักงานงบประมาณของรัฐก่อน ส่วนหารายได้มีไม่เพียงพอ ในกรณีนี้องค์กรอาจจะใช้วิธีเสนองบประมาณเข้าไปปรากฏ ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้โดยตรง ในขั้นตอนนี้จึงอาจมีความจำเป็นต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินอยู่บ้าง ปัญหาในเรื่องนี้ จึงอาจดูมองว่า การดำเนินงานของ กสช. ไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริงได้ เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการนี้คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน กสช. ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน กสช. เรียกว่า “กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างทั่วถึง การวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการพัฒนาบุคลากรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย

1. ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
2. ค่าธรรมเนียมที่ กสช. จัดสรรให้ตามมาตรา 27⁸
3. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
4. ดอกผลและรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากการวิจัยและพัฒนาด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

การบริหารกองทุนและการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนด

นอกจากนั้นแล้วยังมีอีกประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินที่สำคัญซึ่งมิได้เป็นงบประมาณจากรัฐโดยตรง คือ การที่ กสช. แปลงสัมปทานที่เป็นสื่อเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ที่มักได้รับสัมปทานเป็นระยะเวลาอันนาน มาเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทน ดังนั้นรายได้จากส่วนนี้ในแต่ละปีที่สื่อเชิงพาณิชย์จะต้องจ่ายตามเงื่อนไขสัญญาจะเป็นรายได้ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของ กสช. ซึ่ง กสช. อาจจัดสรรรายได้จากส่วนนี้เพื่อมาสนับสนุนการทำงานของวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ซึ่งมาตรา 23(5) ระบุว่า กสช. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และมาตรา 27 ที่ระบุว่าให้ กสช. จัดสรรค่าธรรมเนียมบางส่วนแก่กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ การได้รับงบประมาณด้วยกระบวนการนี้จะเป็น

⁸ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ กสช. มีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ในการนี้ กสช. จะลดหย่อนหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ขออนุญาตซึ่งแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ กสช. ว่าการดำเนินการของตนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมิได้แสวงหากำไรในทางธุรกิจก็ได้

ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กสช. กำหนด ให้ กสช. จัดสรรค่าธรรมเนียมตามวรรคสอง บางส่วนแก่กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 31 และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

ประโยชน์ต่อสื่อสาธารณะ เนื่องจากไม่ต้องพึ่งพารัฐโดยตรงดังที่เคยเป็นมาในอดีตซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระขององค์กร

3.1.3.4 การบริหารคลื่นความถี่

การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมา 2 องค์กร คือ

1. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์
2. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

โดยในหมวด 3 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นคณะกรรมการร่วมกัน ทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่ โดยให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
2. จัดทำตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ
3. กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นที่ใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
4. วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
5. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท
6. วินิจฉัยผลการตรวจสอบเฝ้าฟังการใช้คลื่นความถี่ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

7. ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ

8. ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านการใช้คลื่นความถี่ให้มีประสิทธิภาพ

9. จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

10. ดำเนินการในฐานะหน่วยงานด้านอำนาจการของรัฐบาลในกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศด้านการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม

การบริหารคลื่นความถี่นั้น ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเสียแต่ตอนต้นก่อนว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้จัดตั้งองค์กร 2 องค์กร คือ กสช. และ กทช. ร่วมกันทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่นั้น มีความเห็นว่า แต่เดิมก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ การจัดสรรคลื่นความถี่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 โดยมีกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นองค์กรผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ต่อมาเมื่อการผ่านพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ในกฎหมายฉบับนี้ก็ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯ แต่อย่างไร เหตุใดจึงไม่บัญญัติไว้ให้ชัดเจนให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว หรือว่าสามารถที่จะใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายที่ว่า ในกรณีที่กฎหมายเรื่องเดียวกัน กฎหมายที่ออกมาในภายหลังแม้ไม่ได้บัญญัติยกเลิกกฎหมายเก่า ก็มีผลยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัว ตามหลักของกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า แต่ก็ยังมีข้อสงสัยอีกเช่นกัน คือ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯ ก็ยังมีการบังคับใช้เพื่อลงโทษบุคคลที่จัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ เช่นนี้ก็คงไม่อาจจะกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคมฯ ถูกยกเลิกไป

ส่วนการที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาให้มี 2 องค์กร ก็คงจะมีเหตุผลที่อยู่บนหลักการที่ว่า กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ที่ กสช. กำกับดูแลเป็นการกำกับดูแลกิจการคลื่นความถี่ที่มีผลโดยตรงต่อเนื้อหาสาระ หรือที่มีผลต่อไปยังความคิดของสังคม เนื่องมาจากเป็นกิจการการสื่อสารมวลชนที่เน้นความสำคัญตรงที่เนื้อหาสาระ

เป็นสำคัญ ในขณะที่กิจการโทรคมนาคมที่ กทช. กำกับดูแลเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งเป็นช่องทางการสื่อสาร หรือเครือข่ายใยใยอันเป็นพื้นฐานของการสื่อสารในระหว่างบุคคลจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง และหรือการสื่อสารมวลชน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ได้คำนึงถึงความสำคัญของปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความคาบเกี่ยวกันว่ากรณีเช่นใดควรให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กสช. หรือกรณีเช่นใดควรให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กทช. จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาวไปในหมวด 3 ของพระราชบัญญัตินี้แล้ว

จากสภาพปัญหาของประเทศไทยในขณะนี้ทำการวิจัยนี้ กสช. ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากถูกศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนกระบวนการสรรหาถึง 2 ครั้งดังที่ได้นำเสนอมาแล้ว นำมาสู่ข้อเสนอให้มีการรวมองค์กร 2 องค์กรเข้าด้วยกันโดยอ้างเหตุผลว่า “กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแล 2 องค์กร แยกจากกัน คือ กทช. กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และ กสช. กำกับดูแลกิจการวิทยุและโทรทัศน์ บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทางเทคโนโลยี และสภาพตลาด ซึ่งในปัจจุบันบริการโทรคมนาคม และวิทยุ-โทรทัศน์ ได้หลอมรวมเข้าด้วยกัน (Convergence) แล้ว การแยกหน่วยงานกำกับดูแลออกจากกัน จะทำให้การกำกับดูแลบริการที่มีความคาบเกี่ยวกับบริการโทรคมนาคมและบริการวิทยุ-โทรทัศน์ มีความลักลั่นกัน เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลทั้งสอง อาจอ้างเขตอำนาจในการกำกับดูแลทับซ้อนกัน และอาจมีดุลพินิจในการออกรูปอนุญาต และกำหนดกฎในการแข่งขันที่แตกต่างกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขัน”⁹

ข้อเสนอดังกล่าวนั้นอาจกล่าวได้ว่าคงมีใช้เพียงแต่ครั้งแรกเท่านั้นที่จะให้มีรวมองค์กร 2 องค์กรนี้เป็นองค์กรเดียว เพราะในขั้นตอนของการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เมื่อปี พ.ศ. 2543 ก็เคยเป็นประเด็นกันที่ได้มีการพิจารณากันมาแล้ว และในที่สุดก็มีมติให้แบ่งแยกงานทั้งสองด้านที่แตกต่างกันอยู่คนละองค์กรกัน แต่เชื่อมโยงกันในส่วนองงานที่มีความเชื่อมโยงกัน ผู้เขียนเห็นว่าถ้าหากมองที่เป้าหมายของการจัดสรรคลื่นความถี่ให้เป็นไปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จำเป็นต้องยุบรวม กทช. กับ กสช. เข้าด้วยกัน ณ เหตุการณ์ปัจจุบันนี้

⁹ คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สारสนเทศและการสื่อสาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “การรับฟังข้อคิดเห็น แนวทางการแก้ไขกฎหมายโทรคมนาคม และการสื่อสาร,” 9 มีนาคม 2550(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ก็ชี้ให้เห็นว่าเทคโนโลยีการสื่อสารมีการบรรจบเข้าหากัน (Convergence) ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ชัดเจน เทคโนโลยีการสื่อสารระหว่างสื่อสารโทรคมนาคมและกิจการวิทยุ-โทรทัศน์ มีการบรรจบเข้าหากันก็จริง แต่กิจการทั้งสองกิจการนี้ มีความแตกต่างกัน ความสำคัญอยู่ที่กิจการโทรคมนาคม ที่ กทช. กำกับดูแลเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เป็นช่องทางการสื่อสาร หรือเครือข่ายที่เป็นพื้นฐานของการสื่อสารระหว่างบุคคล และหรือการสื่อสารมวลชน แต่ กสช. กำกับดูแลกิจการคลื่นความถี่ที่มีผลโดยตรงต่อเนื้อหาสาระที่มีผลต่อไปยังความคิดของสังคม เพราะเป็นกิจการการสื่อสารมวลชน ที่เน้นความสำคัญตรงที่เนื้อหาเป็นสำคัญ

ถูกต้องตามหลักการแล้วที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้แบ่งแยกงานนี้ออกเป็นอิสระจากกัน องค์กรกำกับดูแลกับภารกิจข้างต้นย่อมมีองค์ประกอบของหลักวิชา และความรู้ที่แตกต่างกันอย่างแน่นอน แต่ก็อาจที่จะรวมกันตรงที่จะเอื้อให้เกิดการบริการที่จะได้เป็นช่องทางนำการสื่อสารแบบใหม่ๆ เท่านั้น

การที่องค์กรทั้งสองไม่ได้รวมกัน มิได้หมายความว่าบริการและการแข่งขันจะเกิดขึ้นไม่ได้ เท่าที่ผ่านมา กทช. เองก็ยังเคยถูกวิจารณ์ว่าเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนทางธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม โดยไม่ได้ปกป้องสิทธิให้กับผู้บริโภค ซึ่งยังไม่สามารถชี้แจงกันได้ในหลายๆ ประเด็น หากนำมาบูรรวมกันแล้วก็จะดึงงานด้านการสื่อสารมวลชน วิทยุโทรทัศน์ เข้าไปเป็นปัญหาร่วมด้วยเสียมากกว่า

ดังนั้น พัฒนาการของเทคโนโลยี และสภาพตลาดที่นำมาเป็นเหตุผลนั้น จะเป็นประโยชน์ไปถึงกับประชาชนผู้บริโภคได้หรือไม่ นั้น ยังเป็นคำถามสำคัญ ไม่มีมาตรการใดมากกว่าการแข่งขันในธุรกิจการสื่อสารโทรคมนาคมในทุกวันนี้ ผู้บริโภคสื่อสารโทรคมนาคม ไม่ว่าจะโทรศัพท์มือถือ หรือเครือข่ายอื่นใด ว่าประชาชนได้ประโยชน์จริงๆ ราคาค่าบริการไม่ได้ถูกลงตามที่พัฒนาการเทคโนโลยีการสื่อสารพัฒนาไปจนกระทั่งต้นทุนการประกอบการต่ำลง หรือแม้กระทั่งปัญหาการเชื่อมโยงเครือข่าย ที่เป็นสิทธิของผู้บริโภคก็ยังไม่สามารถกำกับดูแลได้ แล้วจะนำสภาพการแข่งขันมาเป็นเหตุว่า เพื่อประชาชนได้อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนประเด็นของเหตุผลที่ว่า “ความล่าช้าในการสรรหา กสช. ยังก่อให้เกิดปัญหาในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ต้องใช้คลื่นความถี่ และบริการวิทยุโทรทัศน์ทุกประเภทไม่ว่าจะต้องใช้คลื่นความถี่หรือไม่ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และกิจการโทรคมนาคมไร้สายอื่นๆ วิทยุชุมชนและเคเบิลทีวีรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับประโยชน์จากการแข่งขันที่จะเกิดขึ้น”¹⁰

นี่ก็เช่นเดียวกันเป็นเหตุผลที่นำมาอ้างอิงอย่างไม่สมเหตุสมผล เพราะหากจะแก้กันให้ตรงจุดตรงประเด็นแล้ว ควรที่จะไปปรับปรุงแก้ไขในมาตรา 9 ซึ่งว่าด้วยที่มาของคณะกรรมการสรรหา กสช. ที่มีการเอื้อผลประโยชน์กลุ่มทุนธุรกิจสื่อที่เป็นต้นเหตุทำให้ กสช. ไม่อาจเกิดได้เสียที่นอกจากนั้นหน้าที่ของการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุและโทรทัศน์ในสื่อสมัยใหม่ (New Media) อย่างโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม หรือวิทยุ และโทรทัศน์อินเทอร์เน็ต เป็นบทบาทหน้าที่ของ กสช. ซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นก็กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จึงไม่ควรให้ กทช. มารับภาระของ กสช. ที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว

นอกจากนี้การยุบรวม กสช. และ กทช. เป็นองค์กรเดียวจากข้อเสนอรูปแบบหน่วยงานกำกับดูแลแบบหลอมรวมสื่อในประเทศไทย ซึ่งอาจเรียกว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ใ้ได้ออกแบบโครงสร้างองค์กรของ กสทช.¹¹ ไว้ดังนี้

1. สำนักงานกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและบริการโครงข่าย
2. สำนักงานกำกับดูแลงานประยุกต์
3. สำนักงานกำกับดูแลเนื้อหา
4. สำนักงานจัดสรรกำกับดูแลคลื่นความถี่
5. สำนักงานกฎหมาย
6. สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค
7. สำนักงานกิจการต่างประเทศ
8. สำนักงานวางแผน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹ คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สारสนเทศและการสื่อสาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “การรับฟังข้อคิดเห็น แนวทางการแก้ไขกฎหมายโทรคมนาคม และการสื่อสาร,” 30 มีนาคม 2550(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

โครงสร้างองค์กรข้างต้น หากพิจารณาแล้วจะบอกว่าเป็นการรวมองค์กรเป็นองค์กรเดียวเช่นเดียวกับองค์กรกำกับดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งคือ FCC นั้น คงจะไม่ได้ เพราะภายใน FCC เอง ได้แบ่งหน่วยงานภายในออกเป็นหน่วยงานย่อยต่างๆ โดยที่ในส่วนของงานด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และงานด้านโทรคมนาคมโครงสร้างภายในไม่ได้อยู่รวมกัน แต่แยกต่างหากจากกัน เช่นเดียวกับ OFCOM ของประเทศอังกฤษด้วยซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อ 3.2 ต่อไป

3.2 องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศ

ในส่วนขององค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศนั้นในส่วนนี้จะได้นำเสนอองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศโดยจะนำเสนอองค์กรกำกับของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ 3 ประเทศ คือ

1. FCC ของประเทศไทย
2. CSA ของประเทศฝรั่งเศส
3. OFCOM ของประเทศอังกฤษ

3.2.1 FCC ของประเทศไทย¹²

ประเทศไทยมีความแตกต่างไปจากประเทศส่วนใหญ่ในโลก ในเรื่องกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และเริ่มมีกิจการโดยภาคเอกชนก่อน รัฐไม่ได้มีกิจการเป็นของตนเองเลยในตอนต้น แต่การปล่อยให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงโดยเสรีก่อให้เกิดภาวะจลาจล มีการแข่งขันและรบกวนคลื่นจนเกิดความเสียหาย จึงได้มีการออก The Radio Act 1927 จัดตั้ง FRC หรือ Federal Radio Commission ขึ้นมาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้สถานีวิทยุกระจายเสียงจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการและควบคุม ในระยะนั้นมีการเกิดขึ้นของสถานีท้องถิ่นเป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดเครือข่ายสถานีระดับชาติ (National networks)

¹² อัครวิษ เงินกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียง และ โทรทัศน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 114-115.

ขึ้นสองแห่ง คือ National Broadcasting Company หรือ NBC และ Columbia Broadcasting System หรือ CBS ต่อมามีการแบ่งภาคออกมาจาก NBC คือ American Broadcasting Company หรือ ABC และในปี 1970 ได้มีการจัดตั้งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของรัฐขึ้น โดยใช้ชื่อว่า Corporation for Public Broadcasting หรือ CPB¹³ ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนเป็นรายปีจากสภาผู้แทน (Congress)

ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง คณะกรรมการการสื่อสารของรัฐบาลกลาง (Federal Communications Commission - FCC) ขึ้น พร้อมกับกรออกกฎหมาย The Communications Act 1934 ซึ่ง FCC นั้นมีกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยการรับรองของวุฒิสภา มีสมาชิกจำนวน 5 คน วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีการแต่งตั้งสมาชิกใหม่เหลื่อมกันไปทุกหนึ่งปี ดังนั้น ในแต่ละปีจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่เข้ามาหนึ่งคน ในการแต่งตั้งกรรมการจะคัดเลือกบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่า 3 คนไม่ได้ กรรมการคนหนึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้เป็นประธานของ FCC และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ควบคุมงบประมาณค่าใช้จ่ายของ FCC¹⁴

ประธาน FCC ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดจะมอบหมายหน้าที่ด้านการบริหารจัดการแก่ผู้อำนวยการ คณะกรรมการ FCC เป็นผู้ดูแลกิจกรรมทั้งหมดของ FCC และมอบหมายงานให้แก่หน่วยงานย่อยของ FCC

การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์ FCC รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการคลื่นวิทยุโทรทัศน์ร่วมกับสำนักงานบริหารการโทรคมนาคม และข่าวสารข้อมูลแห่งชาติ (National Telecommunications and Information Administration-NTIA) โดย FCC จะดูแลการใช้คลื่นวิทยุโทรทัศน์ของภาคการค้าและของรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลระดับรัฐ ในขณะที่ NTIA จะดูแลการใช้คลื่นของรัฐบาลกลาง เพื่อการป้องกันประเทศและอื่น ๆ เนื่องจากคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ และการตัดสินใจขององค์กรหนึ่งมักมีผลกระทบต่ออีกองค์กรหนึ่ง ดังนั้น NTIA และ FCC จึงต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนชาวอเมริกัน

¹³ Barendt, E., Broadcasting Law: Comparative Study, (New York: Oxford University Press, 1993), p. 30.

¹⁴ Creech, K., Electronic Media Law and Regulation, Third Edition, (Boston: Focal Press, 2000), p. 7.

หลักการสำคัญในการบริหารคลื่นวิทยุโทรทัศน์ของ FCC มีดังนี้

1. การใช้คลื่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด
2. รับประกันว่าเทคโนโลยีและบริการใหม่ ๆ จะได้รับการจัดสรรคลื่นเพื่อการใช้สอย และมีความยืดหยุ่นในการจัดสรรคลื่นเพื่อสนองตอบความต้องการของตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป
3. พัฒนากระบวนการในการออกใบอนุญาตที่ยุติธรรม มีประสิทธิภาพและโปร่งใส
4. จัดสรรคลื่นและออกใบอนุญาตตามความต้องการของตลาด
5. ส่งเสริมการแข่งขัน
6. ต้องให้หน่วยงานที่ดูแลความปลอดภัยของสาธารณชนที่สำคัญ มีคลื่นไว้

เพื่อใช้งาน

แหล่งเงินทุนสนับสนุนการจัดการคลื่นความถี่ของ FCC ได้แก่ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม 2 ประเภท คือ ค่าค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้คลื่นความถี่ และค่าธรรมเนียมเพื่อกำกับดูแล ทั้งนี้ FCC จะนำเงินที่ได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์

FCC มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการทุกประเภทที่อยู่ในความหมายของคำว่า “การสื่อสารโดยสายหรือคลื่นวิทยุ” (Communication by Wire or Radio) ซึ่งหมายความรวมถึงการสื่อสารทุกประเภทที่อาศัยสาย หรือคลื่นวิทยุเป็นตัวนำสัญญาณ เช่น การกระจายเสียงทางคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ เคเบิลทีวี การรับสัญญาณผ่านดาวเทียม การสื่อสารทางโทรศัพท์ หรือโทรเลข เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และในส่วนของกิจการโทรคมนาคมนั้นแยกออกเป็นหน่วยงานย่อยต่างๆ ซึ่งมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. สำนักงานด้านสื่อ (Media Bureau) กำกับดูแลสถานีวิทยุเอฟเอ็ม เอเอ็ม และสถานีโทรทัศน์ รวมทั้งโทรทัศน์ระบบเคเบิลและบริการดาวเทียม

2. สำนักงานการโทรคมนาคมไร้สาย (Wireless Telecommunications) กำกับดูแลโทรศัพท์มือถือ โทรศัพท์ PCS เเพจเจอร์และวิทยุสื่อสาร สำนักงานยังกำกับดูแลการใช้คลื่นวิทยุเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจ รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลของรัฐผู้ให้บริการด้านความปลอดภัยของสาธารณชน ผู้ขับเครื่องบินและเรือ และบุคคลทั่วไป

3.2.2 CSA ของประเทศฝรั่งเศส¹⁵

ประเทศฝรั่งเศสเริ่มต้นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในลักษณะ คือ รัฐเป็นผู้ดำเนินการและผูกขาด แรกเริ่มการอนุญาตจัดตั้งสถานีเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกิจการไปรษณีย์ โทรเลข และ โทรศัพท์ ต่อมาได้ย้ายมาอยู่ภายใต้การควบคุมของ RTF หรือ The Radio Diffusion Television Francaise ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐมนตรีว่าการข้อมูลข่าวสาร (Ministry of Information) ในปี ค.ศ.1964 มีการจัดตั้ง ORTF หรือ Office de la Radiodiffusion Television Francaise เป็นรูปแบบคณะกรรมการที่มีสมาชิกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลในปี ค.ศ.1974 รัฐบาลได้ทำการแยก ORTF ออกเป็น 7 บริษัท แต่ยังมีฐานะเป็นกิจการของรัฐอยู่ ดังนี้

1. บริษัทที่ดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง
2. บริษัทที่ดูแลเรื่องเทคนิคกระจายเสียง
3. บริษัทที่ดูแลเรื่องการผลิตรายการโทรทัศน์
4. บริษัทที่ดูแลด้านการรวบรวมรายการเก็บบันทึกไว้
5. บริษัทสถานีโทรทัศน์ Television Francaise หรือ TF1
6. บริษัทสถานีโทรทัศน์ Antenne 2 หรือ A2
7. บริษัทสถานีโทรทัศน์ FR3¹⁶

ในปี ค.ศ.1982 มีการปฏิรูปกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยมีการออกกฎหมายสำคัญยกเลิกการผูกขาดของรัฐ คือ ยกเลิกการผูกขาดเรื่องการผลิตรายการ เปิดให้เอกชนมาเป็นผู้เช่าเวลาของสถานี แต่รัฐยังเป็นเจ้าของสถานีอยู่ และได้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น (Autorites Administratives Independantes) โดยใช้ชื่อว่า The Haute Autorite และอีกสองปีต่อมา จึงมีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ระดับชาติแห่งที่มีขึ้น โดยใช้ชื่อว่า Canal Plus ซึ่งเป็นบริการแบบบอกรับสมาชิก (Subscription Channel) โดยส่งสัญญาณทางคลื่นความถี่วิทยุ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ อัครวิษ เจริญกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” หน้า 111-114.

¹⁶ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparaive Study*, p.15.

การปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่สำคัญอยู่ในปี ค.ศ.1986 คือ มีกฎหมายออกมายกเลิกระบบผูกขาดของรัฐ จัดตั้ง CNCL หรือ The Commission Nationale de la Communication et des Liberte's ขึ้นมาแทน The Haute Autorite มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางทั้งในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ในส่วนของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตแก่สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ทั้งหมด พร้อมทั้งกำกับดูแล มีการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน คือ สถานี TF1 และมีการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ของตั้งสถานีเอกชนขึ้นมาอีกสองแห่ง คือ สถานีช่อง 5 และช่อง 6 La Cing และ M 6 ตามลำดับ¹⁷

CNCL ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมในการออกใบอนุญาต ในปี 1989 จึงได้มีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ คือ Conseil superieur de l'audiovisuel หรือ CSA ขึ้นมาแทนจนถึงปัจจุบัน CSA มีอำนาจออกใบอนุญาตและกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แต่เพียงอย่างเดียว

CSA มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ แต่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง เพราะสมาชิกของ CSA จำนวน 9 คนนั้น มีที่มาจาก 3 ทาง โดยให้ประธานาธิบดีคัดเลือกมา 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก 3 คน และประธานวุฒิสภาคัดเลือกมาอีก 3 คน ซึ่งเป็นวิธีการคัดเลือกสมาชิกวิธีการเดียวกับการเลือกคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระ คือ

1. ได้รับการแต่งตั้งแล้วมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งยาวนานพอสมควร คือ 6 ปี
2. ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว
3. ห้ามดำรงตำแหน่งอื่นที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งตำแหน่งทางการเมืองและทางธุรกิจ

¹⁷ Ibid, p.18.

อำนาจหน้าที่ของ CSA

1. แต่งตั้งผู้บริหารสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุภาคีรัฐและคณะกรรมการบริหาร
2. ออกใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยใช้วิธีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน
3. ออกกฎระเบียบทั้งในทางเทคนิค กำลังส่ง และในเรื่องมาตรฐานรายการและโฆษณา
4. ให้ข้อเสนอแนะกับรัฐบาล เวลาที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีทั้งกรณีที่ CSA เป็นผู้ริเริ่มเสนอความเห็นด้วยตนเอง กฎหมายบังคับให้ขอความเห็นและรัฐบาลเป็นผู้ขอความเห็นด้วยตนเอง
5. ควบคุมตรวจสอบการออกอากาศรายการ
6. ลงโทษผู้ประกอบการกรณีที่ละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต และทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

CSA ไม่มีสถานะภาพทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องทั่วไป แต่ CSA ก็มีอำนาจที่จะออกระเบียบของตนเอง ซึ่งถ้ามีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ก็สามารถถูกตรวจสอบจากศาลปกครองได้

3.2.3 OFCOM ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเริ่มมีกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์โดยจัดตั้ง BBC หรือ British Broadcasting Corporation ที่ก่อตั้งขึ้นมาด้วยกฎหมายพิเศษ คือ พระบรมราชโองการ (Royal Charter) มีสิทธิในการดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยไม่รับโฆษณาธุรกิจการค้า แต่มีรายได้จากค่าธรรมเนียมเครื่องรับจากผู้ชม ผู้ฟัง¹⁸ BBC มีคณะกรรมการใช้ชื่อว่า Council of Governors มีสมาชิก 12 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระราชินีผ่านทางรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สมาชิกต้องมีที่มาจาก สก็อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ รวมอยู่ด้วย

¹⁸ สุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การบริหารวิทยุโทรทัศน์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530) หน้า 722.

ส่วนในด้านของกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของภาคเอกชนนั้นในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ขึ้นมาอีกหนึ่งองค์กร เรียกว่า ITA หรือ Independent Television Authority โดยมีกฎหมาย The Television Act 1954 เมื่อ ITA ได้กำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น IBA หรือ Independent Broadcasting Authority เมื่อปี ค.ศ.1973 โดย IBA มีคณะผู้บริหารซึ่งสมาชิกไม่เกิน 10 คน ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกิจการไปรษณีย์ (Postmaster General) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีเช่นกัน

การออกพระราชบัญญัติ Broadcasting Act 1990 มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยได้ยกเลิก IBA และจัดตั้งองค์ใหม่ขึ้นมา 2 องค์กรแทน คือ ITC หรือ The Independent Television Commission และ RA หรือ The Radio Authority เพื่อกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อื่นๆ นอกเหนือไปจากกิจการของ BBC โดยมีหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ขอรับอนุญาตดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และเงื่อนไขในใบอนุญาต รวมทั้งมีอำนาจลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วย

ITC มีคณะกรรมการประกอบไปด้วยประธาน รองประธาน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State¹⁹ ส่วน RA มีคณะกรรมการประกอบไปด้วยประธาน รองประธาน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Secretary of State เช่นกัน²⁰

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹ กรมประชาสัมพันธ์, กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2539), หน้า 20.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

ทั้งสององค์กรมีอำนาจหน้าที่²¹ ดังนี้

1. จัดการให้มีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันของผู้ประกอบการ
2. ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้แก่บุคคลที่เหมาะสม
3. คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ชม หรือ ผู้ฟัง
4. ควบคุมการโฆษณา
5. ตรวจสอบเนื้อหา ผู้ฟัง ให้ผู้ถือใบอนุญาตปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตและกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีองค์กรกำกับดูแลขึ้นมาใหม่ที่เรียกว่า OFCOM²² ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลอุตสาหกรรมการสื่อสารของประเทศในกลุ่มสหราชอาณาจักร ตาม The Communications Act 2003 OFCOM เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สืบต่อมาจากองค์กรกำกับดูแล 5 องค์กร คือ

1. คณะกรรมการมาตรฐานการกระจายเสียง (The Broadcasting Standards Commission หรือ BSC)
2. สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคม (The Office of Telecommunications หรือ OFTEL)
3. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (The Radiocommunications Agency)
4. คณะกรรมการอิสระกำกับกิจการโทรทัศน์ (The Independent Television Commission หรือ ITC)
5. คณะกรรมการอิสระกำกับกิจการวิทยุ (The Radio Authority หรือ RA)

คณะกรรมการของ OFCOM ประกอบไปด้วยประธาน 1 คน กรรมการ 5 คน และ กรรมการบริหารรวมผู้อำนวยการอีกไม่เกิน 4 คน คณะกรรมการของ OFCOM จะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของ OFCOM

²¹ Vincent, N., The Law of Entertainment and Broadcasting, (London : Sweet & Maxwell , 1995), pp. 356-357.

²² OFCOM. Available from : <http://en.wikipedia.org/wiki/ofcom>(January 29, 2007)

ภาระหน้าที่ของ OFCOM มีหลายประการซึ่งครอบคลุมเรื่องอุตสาหกรรมและ
กระบวนการ คู่ครองผลประโยชน์ของประชาชนในด้านการติดต่อสื่อสารและส่งเสริมผลประโยชน์
ของผู้บริโภคทางการตลาดโดยสนับสนุนการแข่งขันและป้องกันผู้บริโภคจากการกระทำที่ไม่
สมควร โดยในส่วนของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมนั้นก็จะแบ่งเป็น
ส่วนย่อยๆ แยกต่างหากจากกัน ดังนี้

1. ส่วนงานวิทยุกระจายเสียง ก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลในส่วนของวิทยุดิจิทัล วิทยุ
ชุมชน เช่น การออกใบอนุญาต
2. ส่วนงานวิทยุโทรทัศน์ ก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลในส่วนของโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม
โทรทัศน์เคเบิล เช่น การออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต
3. ส่วนงานโทรคมนาคม ก็จะทำหน้าที่กำกับดูแลด้านกิจการโทรคมนาคม
โทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น การออกใบอนุญาตประกอบการ



สถาบันวิทยุบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเป็นผู้ประกอบกิจการ และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกอบกิจการ ในบทนี้จะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามลักษณะของประเภทกิจการแบบต่างๆ ซึ่งแบบของกิจการแต่ละลักษณะนั้นมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้จะขอกล่าวถึงข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสำหรับประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ คือ

1. ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการภาครัฐ
2. ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการสาธารณะ
3. ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบธุรกิจเอกชน
4. ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบชุมชน
5. ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสำหรับประเทศไทย

4.1 ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการภาครัฐ

ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการภาครัฐ แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

1. รูปแบบของแบบบริการภาครัฐ
2. การเปลี่ยนแปลงของแบบบริการภาครัฐในประเทศได้หวั่น

4.1.1 รูปแบบของแบบบริการภาครัฐ

ตามแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจนิยม (Authoritarianism)¹ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 16 และ 17 นั้นมีรากฐานมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองที่สนับสนุนหลักการอำนาจนิยม นับตั้งแต่เพลโต มาเกียเวลลี ฮ็อบส์ ได้นำเสนอแนวคิดของตนดังต่อไปนี้

¹ นุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย, “หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายสำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 7-9.

เพลโต เห็นว่า มนุษย์มีความโลภและกิเลสต่างๆ ย่อมทำให้การปกครองเสื่อมทรามรัฐจะปลอดภัยก็เมื่ออยู่ในมือของนักปราชญ์ราชบัณฑิตและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งถูกควบคุมโดยอำนาจแห่งศีลธรรม และใช้อำนาจดังกล่าวนี้ควบคุมชนชั้นต่ำกว่าให้อยู่ในทางที่ถูกที่ควร²

มาเคียวเวลลี มีความเชื่อว่า มนุษย์มีความโน้มเอียงในทางชั่วร้าย จึงถูกกำกับควบคุมด้วยอำนาจทางการเมืองที่สามารถกำหนดนโยบายที่เข้มแข็ง และจริงจังเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ เสถียรภาพ และความก้าวหน้าของรัฐเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด ความสำคัญของส่วนบุคคลย่อมเป็นรองลงมา

ฮ็อบส์ นักปรัชญาฝ่ายอำนาจนิยมที่มีชื่อเสียงของอังกฤษเริ่มแนวคิดจากความปรารถนาพื้นฐานสองประการของมนุษย์ คือ ความหลุดพ้นจากความเจ็บปวดและเจตจำนงใฝ่หาอำนาจ โดยอาศัยพื้นฐานสองประการนี้สร้างระบบปรัชญาทางการเมืองที่ถือว่า อำนาจเป็นสิ่งจำเป็นในการควบคุมปัจเจกชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

จากแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจนิยมต่อการสื่อสารมวลชน ทำให้รูปแบบของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในหลายประเทศส่วนใหญ่ในช่วงเริ่มแรกนั้น ถูกผูกขาดโดยรัฐ เป็นแบบบริการภาครัฐ หรือ State Service หลักเกณฑ์ทางกฎหมายก็จะกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในคลื่นวิทยุ และโทรทัศน์แต่เพียงผู้เดียว และยังกำหนดให้รัฐเป็นผู้ควบคุมจัดสรรการใช้คลื่นด้วย

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดให้ รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในคลื่นวิทยุ และโทรทัศน์ และกำหนดให้รัฐเป็นผู้ควบคุมจัดสรรการใช้คลื่นข้างต้น ในปัจจุบันมักนิยมใช้กันในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศ เช่น ประเทศในอเมริกากลาง อเมริกาใต้ ตะวันออกกลาง เอเชียใต้ และประเทศที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ

หลักเกณฑ์ของแบบบริการภาครัฐถือว่ารัฐ คือ องค์กรสูงสุดภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาล และรัฐบาลเองเป็นผู้อนุรักษ์ค่านิยมทางศีลธรรมและการเมืองของสังคม ดังนั้น สื่อมวลชนต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐและต่อรัฐบาล โดยจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลและองค์กรของรัฐ ส่งเสริมสนับสนุนนโยบายของรัฐ จะต้องไม่ทำลายค่านิยมทางศีลธรรมและการเมืองของคนส่วนใหญ่ จะต้องให้การศึกษา ความคิดเห็นและการโฆษณาสินค้าภายในกรอบนโยบายของรัฐบาล

² อรนุช เลิศจรยารักษ์, ทฤษฎีสื่อสารมวลชน, (กรุงเทพมหานคร: หจก. คุณพิน อักษรกิจ, 2526), หน้า 31-32.

ผลกระทบของหลักเกณฑ์ของแบบบริการภาครัฐดังกล่าวจะทำให้สื่อมวลชนไม่มีอิสระภาพต้องอยู่ภายใต้การชี้นำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการตรวจข่าวและลงโทษผู้ที่เสนอข่าวผิดไปจากแนวนโยบายทางการเมือง นอกจากนี้มีวิธีการควบคุมโดยการออกกฎหมายจากฝ่ายบริหาร การออกใบอนุญาตและการควบคุมการผลิต เสรีภาพของสื่อมวลชนขึ้นอยู่กับนโยบายยึดหยุ่นของรัฐบาล ที่มีก้ำกึ่งสถานการณ์เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของสังคม

4.1.2 การเปลี่ยนแปลงของแบบบริการภาครัฐในประเทศไทยได้หวั่น³

โดยภาพรวมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยได้หวั่นนั้น รัฐยังคงผูกขาดอยู่ โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ที่มีอยู่ทั้ง 3 ช่อง ในสมัยพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang หรือ KMT) เป็นรัฐบาลนั้น รัฐจะได้ส่วนแบ่งกำไรจากสถานีโทรทัศน์ทั้ง 3 ช่อง รวมไปถึงในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้งทางสถานีโทรทัศน์ทั้ง 3 ช่อง ก็จะจัดสรรเวลาออกอากาศให้ในช่วงเลือกตั้ง อันเป็นการสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า จากลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้การประกอบกิจการโทรทัศน์นั้น ไม่มีความเป็นอิสระ หรือเป็นกลางได้เลยในความเป็นจริง

ในมุมมองของนักวิชาการได้หวั่นเองมีความคิดที่จะไม่ค่อยเห็นด้วยกับกิจการแบบบริการภาครัฐ หรือในลักษณะ State Service นี้ โดยแนวความคิดนี้มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1970 ก็เริ่มมีบทความทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดในการให้มีทีวีสาธารณะขึ้น โดยเน้นไปที่การปลูกฝังหลักธรรมาภิบาลให้กับกิจการโทรทัศน์ ต่อมาราวกลางทศวรรษที่ 1980 นักวิชาการเริ่มเขียนบทความทางวิชาการวิพากษ์วิจารณ์การทุจริตและแทรกแซงนายทุนธุรกิจสื่อ โดยมีข้อเสนอว่า ต้องให้มีทีวีสาธารณะที่เป็นอิสระ โดยไม่เห็นด้วยที่จะให้ตั้งสถานีโทรทัศน์แห่งที่ 4 ขึ้น เพื่อให้เป็นทีวีสาธารณะ แต่ให้ปฏิรูปด้วยการเปลี่ยนแปลงจากหนึ่งในสถานีโทรทัศน์หลักที่มีอยู่เดิม 3 สถานี ในปี ค.ศ.1992 เริ่มมีข้อเรียกร้องให้เก็บส่วนแบ่งจากค่าเช่าใช้คลื่นความถี่มาเป็นทุนหลักสำหรับทีวีสาธารณะ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ.1993 ร่างกฎหมายเรื่องจ่ายค่าเช่าคลื่นความถี่ได้ผ่านความเห็นชอบของกรรมาธิการการปกครอง การศึกษา และโทรคมนาคมแห่งสภานิติบัญญัติ

³ Feng Chien-san (แปลโดย มงคล บางประภา), “ทีวีสาธารณะแห่งได้หวั่น”, เสวนาบทเรียนการปฏิรูปสื่อภาคประชาชนจากเกาหลี/ได้หวั่น สื่อนาคดสื่อสาธารณะในเมืองไทย จัดทำโดย คณะกรรมการการณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ(คปส.), 31 สิงหาคม 2549, หน้า 3-6.

ซึ่งส่งผลกระทบต่อรัฐบาลพรรคก๊กมินตั๋ง และสถานีโทรทัศน์ทั้ง 3 ช่อง จนเกิดการล้อมประท้วง รัฐบาลโดยพนักงานหลายร้อยคนของทั้งสามสถานีในเดือนมิถุนายนปีถัดมา

ในปี ค.ศ.1995 แนวคิดในเรื่องที่วิสาธารณะกลายเป็นนโยบายของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งไป เช่น พรรคหมิ่นจิ้นตั้งหรือพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democratic Progressive Party หรือ DPP) ได้มีการเสนอนโยบายซึ่งมีสาระสำคัญ คือ พรรคการเมืองต้องล่าถอยจากโทรทัศน์สามช่อง โดยมีแนวทางหลายวิธี ไม่จำเป็นต้องแปรรูปด้วยการขายหุ้น เพราะวิธีการนี้อาจทำให้แทนที่โทรทัศน์จะตกเป็นของมหาชน กลับจะตกอยู่ในมือของกลุ่มทุนซึ่งจะเกิดปัญหาเลวร้ายตามมา โดยเฉพาะระบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นแต่ผลกำไร อาจทำให้เกิดรายการโทรทัศน์ที่เป็นโทษต่อสังคมมากขึ้น ส่วนหนึ่งในวิธีที่ดีที่สุด คือ การทำให้เป็นทีวีสาธารณะ โดยมีการหารายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม แต่ผลประโยชน์ที่ได้ต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางวัฒนธรรมของประชาชน ในขณะที่บางพรรคเสนอว่า สถานีโทรทัศน์ควรให้สังคมมีส่วนร่วม ไม่ใช่ตกอยู่ในกำกับของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล แต่ไม่ได้เน้นในหลักการว่าต้องผลักดันให้เป็นทีวีสาธารณะอย่างชัดเจน

แต่ในท้ายที่สุดเมื่อปี ค.ศ.1996 กลุ่มนายทุนโทรทัศน์ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายเรื่องการแบ่งรายได้ค่าเช่าคลื่นให้กับทีวีสาธารณะ ก็สามารถลอบบีให้มีการแปรญัตติยกเลิกข้อกำหนดการหักส่วนแบ่งผลกำไร 10 % ให้กับทีวีสาธารณะสำเร็จ หลังจากนั้นก็ไม่มีการแปรญัตติยกเลิกข้อกำหนดการหักส่วนแบ่งผลกำไร 10 % ให้กับทีวีสาธารณะอีก นอกจากนี้ นโยบายของผู้สมัครนายกเทศมนตรีเมืองไทเปของพรรคหมิ่นจิ้นตั้งหรือพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democratic Progressive Party หรือ DPP) เท่านั้น ต่อมาในปี ค.ศ.2000 ก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ 2 นโยบายหาเสียงของนายเจินสุ่ยเปียน ได้มีการพูดถึงการปฏิรูปโทรทัศน์ทั้งสามสถานี เช่น ให้พิจารณากันเองว่าควรจัดผังรายการที่แตกต่างกันเป็นทางเลือกในช่วงเวลาเดียวกัน รวมทั้งแนวทางการเพิ่มสัดส่วนหุ้นของชาติในสถานีทั้งสามแห่ง หรือความเป็นธรรมที่จะต้องมีการจ่ายค่าเช่าคลื่นความถี่ หรือค่าจดทะเบียนสัมปทานเป็นรายปีกับรัฐ เป็นต้น และต่อมาเมื่อนายเจินสุ่ยเปียนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดี รัฐบาลที่นำโดยประธานาธิบดีเจินสุ่ยเปียนได้ดำเนินการยึดสถานีโทรทัศน์ของรัฐที่พรรคก๊กมินตั๋งเป็นเจ้าของนำมาทำเป็นทีวีสาธารณะตามที่ได้เคยสัญญาเอาไว้เมื่อตอนที่ทำการหาเสียง

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้จากการพัฒนาการที่เริ่มต้นจากแนวความคิดที่ช่วยกันรณรงค์ให้เกิดทีวีสาธารณะเริ่มจากการมีบทความเกี่ยวกับทีวีสาธารณะค่อยๆ ปลุกฝังกันเรื่อยมา จนกระทั่งมีการนำไปสู่การนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับทีวีสาธารณะไปเป็นนโยบายของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งและเมื่อได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งก็ได้มีการนำเอาสถานีโทรทัศน์ของรัฐมาทำเป็นทีวีสาธารณะแม้จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการหลายปีก็ตาม แต่ก็มองเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้จะอยู่ในช่วงเริ่มต้นแต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ที่

ดีกว่าและที่ควรจะเป็น โดยเป็นการเปลี่ยนบทบาทจากการที่ทำงานโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ จากสื่อที่เป็นของรัฐกลายมาเป็นสื่อของประชาชนทำงานเพื่อประชาชนมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็น ที่วิสาธารณะเพื่อประชาชนแทนอีกทั้งเห็นว่่าก็คงมิใช่เป็นแต่เพียงการทำตามนโยบายที่ใช้ในการ รมรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นการก้าวไปข้างหน้าอย่างถูกต้อง และจะต้องกระทำตาม หลักการของสื่อสาธารณะและมีความถูกต้องตามแบบของประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเสรี ประชาธิปไตย

4.2 ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการสาธารณะ

ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการสาธารณะ แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

1. รูปแบบของแบบบริการสาธารณะ
2. ตัวอย่างของแบบบริการสาธารณะในปัจจุบัน

4.2.1 รูปแบบของแบบบริการสาธารณะ

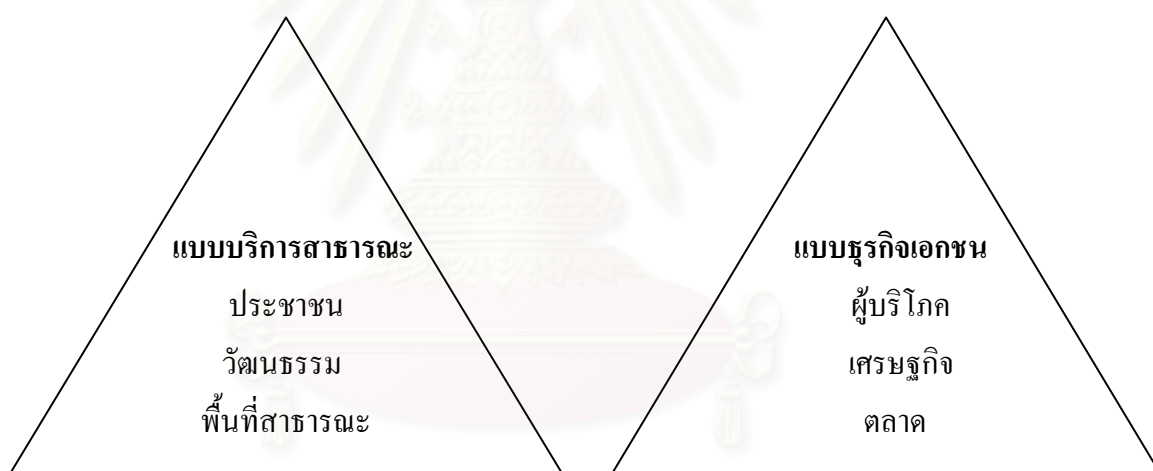
แนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพนั้นมีมาเป็นเวลานานแล้ว มีต้นกำเนิดมาจาก สภาวะธรรมชาติ สัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคน รัฐซึ่งเป็นตัวแทนนั้นต้องยอมรับ เคารพ คุ้มครอง และคุ้มครองธรรมชาติเหล่านี้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือผู้อยู่ใต้การปกครอง ทุกคน⁴ และ ณ เวลาปัจจุบันนี้ที่โลกได้ก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง ประกอบกับความต้องการ ของประชาชนด้วย ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่อาจที่จะถูกมองข้ามหรือถูกละเลยได้

สิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านการสื่อสารมวลชนก็นับว่าสิทธิเสรีภาพด้าน หนึ่งที่ประชาชนจะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ ถูกต้อง ไม่ถูกบิดเบือน และประชาชนสามารถใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของคนออกไปสู่สังคมได้อย่างไม่ถูกปิดกั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านการสื่อสารมวลชนมีผลต่อการ ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จะต้องมีการประกอบกิจการที่เป็นแบบบริการ สาธารณะ หรือ Public Service เนื่องจากกิจการแบบบริการสาธารณะจะช่วยส่งเสริมให้สิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้านการสื่อสารมวลชนมีประสิทธิภาพและสมบูรณ์แบบ สำหรับใน ต่างประเทศนั้น การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในแบบบริการสาธารณะมีมา

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 15.

เป็นเวลานานแล้ว เช่น BBC ของประเทศอังกฤษ อีกทั้งแบบบริการสาธารณะนี้ก็มีความหลากหลายแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเชื่อมั่นในระบบตลาดเสรีและให้ความหมายของคำว่า “แบบบริการสาธารณะ” หมายถึง สิ่งที่เป็นความสนใจของคนส่วนใหญ่ โดยที่รัฐไม่เข้ามาควบคุมดูแลมากนัก แต่ขณะเดียวกันกลุ่มประเทศที่ปกครองระบอบสังคมนิยมหรือเผด็จการ เช่น ประเทศจีน หรือเกาหลีเหนือ จะให้ความหมายว่าหมายถึง หน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาควบคุมดูแลโดยตรง

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะ มีลักษณะที่มีได้มุ่งแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์ให้แก่ผู้ประกอบการเช่นเดียวกับแบบบริการธุรกิจเอกชน อาจกล่าวได้ว่าความแตกต่างที่ชัดเจนของแบบบริการสาธารณะ และแบบธุรกิจเอกชนอยู่ที่วัตถุประสงค์ในการดำเนินการว่า มุ่งที่จะสร้างคุณภาพให้กับสังคมหรือประชาชน หรือมุ่งที่จะทำกำไรในเชิงพาณิชย์ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็จะส่งผลต่อนโยบาย และแนวทางต่างๆ ของกิจการตามมาดังจะเห็นได้จากรูปภาพดังต่อไปนี้



จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะมีความแตกต่างจากแบบบริการธุรกิจเอกชน ดังนั้น หลักเกณฑ์และรูปแบบของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะนั้นจะต้องมีหลักการดังต่อไปนี้⁵ คือ

⁵ จูตินันท์ พงษ์สุทธีรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสื่อสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร: 2546), หน้า 8.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 – 13.

1. การเข้าถึงประชาชนทุกคน (Universality) ประชาชนทุกคนในประเทศสามารถเข้าถึงโดยมิได้ขึ้นกับรายได้ หรือสถานะทางสังคม ซึ่งมีได้หมายความว่าแบบบริการสาธารณะจะต้องมุ่งหวังให้มีความนิยมสูงสุดดังเช่นแบบธุรกิจเอกชน แต่หมายความว่ารายการของแบบบริการสาธารณะจะต้องเข้าถึงประชาชนทั้งหมดเช่นเดียวกับประชาธิปไตยที่จะต้องเป็นของทุกคนโดยมิได้ละเลยชนกลุ่มน้อยในสังคม

2. มีความหลากหลาย (Diversity) กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะจะต้องมีความหลากหลายอย่างน้อยที่สุดใน 3 ทาง ได้แก่ ในด้านของเนื้อหารายการที่น่าเสนอ กลุ่มผู้ชมที่เป็นเป้าหมายและหัวข้อที่นำมาวิพากษ์วิจารณ์

3. มีความเป็นอิสระ (Independent) กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะ จะต้องสามารถนำเสนอความคิดได้อย่างมีอิสระ โดยปราศจากอิทธิพลจากการเมืองและการพาณิชย์ ซึ่งจะทำให้กิจการแบบบริการสาธารณะได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชน

4. มีความแตกต่าง (Distinctiveness) กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะจะต้องมีความแตกต่างจากแบบธุรกิจเอกชน ทั้งในแง่ของคุณภาพและลักษณะของรายการ โดยผู้ผลิตของแบบบริการสาธารณะจะต้องนำเสนอสิ่งใหม่ๆ ให้กับประชาชนอยู่เสมอ

รูปแบบของกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะอีกประการหนึ่งที่จะต้องให้ความสำคัญก็คือ แหล่งเงินทุนสนับสนุนของการประกอบกิจการ เพราะว่าในการประกอบกิจการนั้นแหล่งเงินทุนสนับสนุนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการเริ่มต้น และดำรงอยู่ของกิจการเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการชำระรักษาวัตถุประสงค์ขององค์กรซึ่งในเรื่องนี้จะต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้⁷ คือ

1. ต้องมีจำนวนเพียงพอ (Substantial) ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตามกิจการแบบบริการสาธารณะจะต้องมีเงินมากพอที่จะผลิตรายการที่มีคุณภาพเพื่อที่จะสามารถรักษาผู้ชมหรือผู้ฟังไว้ได้โดยเฉพาะในสถานะที่ตลาดสื่อมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง

2. อิสระ (Independent) ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแบบบริการสาธารณะ คือ ความเป็นกลาง ดังนั้น แหล่งที่มาของเงินทุนจึงมีนัยสำคัญที่จะแสดงให้เห็นประชาชนยอมรับความเป็นกลาง การได้รับเงินจากรัฐบาลจึงอาจทำให้เกิดความเอนเอียงในการนำเสนอรายการ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

3. คาดการณ์ได้ (Predictable) แหล่งที่มาของเงินทุนย่อมมีผลต่อการคาดการณ์ได้ ดังนี้

1. การโฆษณา จะทำให้แบบบริการสาธารณะสามารถวางแผนการลงทุน หรือการปรับปรุงการผลิตทำได้ยาก เพราะต้องขึ้นอยู่กับความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งมีความกดดันจากการแข่งขันที่รุนแรง

2. รัฐบาล รายได้จากรัฐบาลสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เช่นเดียวกันเนื่องจากงบประมาณของรัฐบาลแต่ละปีมีแนวโน้มจะลดลง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิดเศรษฐกิจตกต่ำหรือชะลอตัว

3. ค่าธรรมเนียม จากการศึกษาพบว่า การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ชมหรือผู้ฟังเป็นแหล่งเงินทุนที่มีเสถียรภาพ และสามารถคาดการณ์ได้ดีกว่ารูปแบบอื่นๆ

4. ง่ายและยุติธรรม (Simple and Equitable) ในหลายประเทศ ระบบการเก็บค่าธรรมเนียมจะมีการแบ่งกลุ่มให้เหมาะสม และเกิดความยุติธรรม เช่น การยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมสำหรับคนตาบอด เช่น ในอังกฤษ หรือ สำหรับผู้สูงอายุและผู้มีรายได้ต่ำก็จะได้รับสิทธิพิเศษในการเก็บค่าธรรมเนียม

ในส่วนของแหล่งที่มาทางด้านการเงินสนับสนุนของแบบบริการสาธารณะจากศึกษาพบว่า รายได้หลักของแบบบริการสาธารณะควรมาจากประชาชนในรูปแบบของการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังมากที่สุดเนื่องการดำเนินการของแบบบริการสาธารณะนั้นถูกยึดโยงกับประชาชนเป็นการดำเนินการเพื่อประชาชน และจะต้องไม่พึ่งพารายได้จากการโฆษณา⁸ และรายได้จากงบประมาณของรัฐบาล โดยที่อาจมีรายได้จากแหล่งรายได้อื่นเป็นรายได้เสริมได้ เช่น รายได้จากการบริจาค รายได้จากการจัดเก็บสถานีอื่น เป็นต้น

ที่มาด้านรายได้ของแบบบริการสาธารณะนั้นสามารถที่จะสรุปได้ว่ามาจากแหล่งรายได้ 5 ประเภท⁹ คือ รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง รายได้งบประมาณจากรัฐบาล รายได้จากการโฆษณา รายได้จากการบริจาค และรายได้ที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น ซึ่งทั้งหมดจะได้พิจารณาถึงข้อดี ข้อด้อย และข้อเสนอการปรับใช้ของแต่ละแหล่งที่มาดังต่อไปนี้

⁸ เทียนสว่าง ธรรมวณิช, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และแอลสิทธิ์ เวอร์การา, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว, (กรุงเทพมหานคร: 2550), หน้า 36.

⁹ ลูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสื่อสาธารณะ, หน้า 84.

1. การเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง (License fee)

เป็นรูปธรรมของการยึดโยงระหว่างสถานีกับประชาชนสะท้อนว่ามีที่มาจากรายได้ของประชาชน และต้องทำเพื่อประชาชน ตรงตามหลักการของแบบบริการสาธารณะว่าการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมจากผู้ชมนับเป็นช่องทางการหารายได้ที่เหมาะสมที่สุด

ข้อดีของการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง คือ ช่องทางการหารายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นช่องทางการหารายได้ที่น่าจะเหมาะสมที่สุดตรงตามวัตถุประสงค์และหลักการของแบบบริการสาธารณะ

ข้อดีของการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง คือ การเก็บค่าธรรมเนียมอาจจะนำมาซึ่งปัญหาในการหลีกเลี่ยงการเก็บค่าธรรมเนียม หรือการที่ผู้ชมหรือผู้ฟังยอมที่จะไม่รับทราบข้อมูลข่าวสารจากสื่อช่องนั้นไปเลย จึงอาจมีความเสี่ยงต่อการดำเนินงานของสถานีที่เป็นสถานีใหม่ซึ่งประชาชนยังไม่รู้จักและไม่เคยรับชมหรือรับฟังนอกจากนั้นแล้วปัญหาการเก็บค่าธรรมเนียมอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่เท่ากันอาจนำมาซึ่งการเกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประชาชนที่มีรายได้สูงกับประชาชนที่มีรายได้ต่ำ

ข้อเสนอแนะทางการปรับใช้แหล่งที่มาทางการเงินในการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง คือ คงจะขาดไม่ได้สำหรับแหล่งที่มาทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของแบบบริการสาธารณะบนพื้นฐานของหลักการ คือความต้องการให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของแบบบริการสาธารณะและมีสิทธิโดยชอบธรรม งบประมาณของแบบบริการสาธารณะจึงควรมาจากประชาชนในรูปแบบของค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง แต่เพื่อป้องกันปัญหาที่จะตามมาจากการหลีกเลี่ยงในการเก็บค่าธรรมเนียม หรือการที่ผู้ชมหรือผู้ฟังยอมที่จะไม่รับทราบข้อมูลข่าวสารจากสถานีช่องนั้นไปตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้นจึงควรที่จะต้องมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นกฎหมายมีการกำหนดบทลงโทษโดยหากมีการฝ่าฝืนก็จะต้องมีการลงโทษบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนปัญหาการไม่เท่าเทียมกันในการเก็บค่าธรรมเนียมระหว่างประชาชนที่มีรายได้สูงกับประชาชนที่มีรายได้ต่ำควรที่จะนำมาตรึงการในการกำหนดค่าธรรมเนียมการที่เหมาะสมโดยคำนวณกำหนดจากค่าครองชีพของประชาชนมาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว

2. งบประมาณจากรัฐบาล (Government budget)

ข้อดีของงบประมาณจากรัฐบาล คือ รัฐสามารถควบคุมการดำเนินงานของสื่อเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

ข้อดีของงบประมาณจากรัฐบาล คือ งบประมาณจากรัฐบาลเป็นทางเลือกที่ไม่เหมาะสมสำหรับหลักการของแบบบริการสาธารณะ เนื่องจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายขององค์กรได้และจะทำให้มีการผันแปรไปตามวัฏจักรทางการเมืองทำให้เกิดการแทรกแซงได้

ข้อเสนอแนะทางการปรับใช้แหล่งที่มาทางการเงินจากงบประมาณจากรัฐบาล คือ เมื่อพิจารณาถึงข้อดี และข้อด้อยของการให้งบประมาณจากรัฐบาลแล้ว เห็นว่าการไม่พึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลเป็นหนทางที่ดีที่สุด อันเนื่องจากไม่ตรงตามหลักการของแบบบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังทำให้การดำเนินการอาจถูกแทรกแซงจากรัฐบาลได้

3. การโฆษณา (Advertising) ปัจจุบันกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ล้วนมีรายได้หลักมาจากการเก็บค่าโฆษณาซึ่งทำให้กลุ่มทุนทั้งภายในประเทศและกลุ่มทุนต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการกำหนดรูปแบบรายการ แนวโน้มรายการของสถานีเหล่านี้จึงมักเป็นรายการบันเทิงต่างๆ เพื่อให้มีฐานผู้ชมในวงกว้างโดยมุ่งหวังให้ผู้ชมกลายเป็นผู้บริโภคสินค้าในภายหลัง

ข้อดีของรายได้จากการโฆษณา คือ รายได้จากการโฆษณาเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่ง เป็นรายได้ที่ค่อนข้างมีความแน่นอนเป็นไปตามกลไกตลาด หากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ชมไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของแบบบริการสาธารณะ

ข้อด้อยของรายได้จากการโฆษณา คือ หลักการของแบบบริการสาธารณะไม่สนับสนุนการแสวงหารายได้จากการโฆษณา เพราะจะเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ต้องการนำเสนอรายการรูปแบบอื่นๆ ที่คาดหวังคุณภาพมากกว่าปริมาณผู้ชม

ข้อเสนอแนะทางการปรับใช้แหล่งที่มาทางการเงินจากรายได้จากการโฆษณา คือ ไม่ควรที่จะนำมาปรับใช้กับสื่อสาธารณะ เนื่องจากจากขัดกับหลักการของแบบบริการสาธารณะที่ไม่สนับสนุนการแสวงหารายได้จากการโฆษณา เพราะจะเป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ต้องการนำเสนอรายการรูปแบบอื่นๆ ที่คาดหวังคุณภาพมากกว่าปริมาณผู้ชม อีกทั้งปัญหาที่จะเกิดตามมาก็คือความไม่สอดคล้องต่อเนื่องของเนื้อหารายการ ซึ่งย่อมทำให้ผู้ชมเกิดความสับสนและเป็นการลดความหนักแน่นของปรัชญาขององค์กรที่ต้องการนำเสนอรายการที่มีประโยชน์ในระยะยาว จึงไม่เป็นผลดีต่อแบบบริการสาธารณะ เพราะกลุ่มทุนอาจมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ หากการโฆษณาทำรายได้ที่ดีให้กับการดำเนินการ

4. การบริจาค (Donation)

ข้อดีของการบริจาค คือ นอกจากหลักการของแบบบริการสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังแล้ว ก็เห็นว่าแหล่งที่มาทางการเงินจากการบริจาคนั้นก็อาจเป็นแหล่งที่มาทางการเงินได้อีกทางหนึ่ง เกิดมาจากการความเต็มใจของผู้บริจาคซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาเองนั้น สถานี PBS ซึ่งเป็นกิจการแบบบริการสาธารณะพบว่าสถานีมีรายได้หลักมาจากการบริจาคของประชาชนให้กับทางสถานี

ข้อด้อยของการบริจาค คือ การที่อาจมีจำนวนที่ไม่เพียงพอรวมถึงการที่มีข้อวิจารณ์ต่อสถานี PBS คือการพึ่งพารายได้จากการบริจาคของภาคเอกชนมากขึ้น ทำให้ต้องผ่อนปรนข้อจำกัดต่างๆ เช่น การปล่อยให้ผู้อุปถัมภ์รายการสามารถประชาสัมพันธ์สินค้า

ได้อย่างเสรีซึ่งมีลักษณะไม่ต่างจากโฆษณาของโทรทัศน์เอกชนทั่วไป ทำให้สถานีโทรทัศน์ PBS ไม่สามารถนำเสนอรายการที่หลากหลาย เพราะบางรายการอาจไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากเอกชน นอกจากนี้สถานียังมีแนวโน้มเนื้อหารายการเริ่มเปลี่ยนจากรายการประวัติศาสตร์ไปเป็นรายการประเภทเหตุบ้านการเมืองและรายการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ซึ่งเป็นรายการที่มีคนดูจำนวนมากกว่า การพึ่งพารายได้จากการบริหารเป็นหลักจึงอาจเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทในภายหลังเช่นเดียวกับกรณีของ PBS

ข้อเสนอแนวทางการปรับใช้แหล่งที่มาทางการเงินจากการบริจาค คือ แหล่งที่มาทางการเงินจากการบริจาคมักจะนำมาเป็นรายได้หลักให้กับแบบบริการสาธารณะคงจะมีได้ แต่อย่างไรก็ตามควรจะนำแหล่งที่มาทางการเงินจากการบริจาคมานั้นมาเป็นรายได้เสริมเนื่องจากว่า วัฒนธรรมการบริจาคก็ยังคงมีให้เห็นกันอยู่กันอยู่ในสังคมจากสภาพสังคมที่มีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน มีความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน การส่งเสริมให้ประชาชนบริจาคเพื่อเป็นรายได้ให้แก่แบบบริการสาธารณะอาจจะจัดทำโดยมีการออกกฎหมายให้สำหรับบุคคลที่บริจาครายได้โดยอาจจะได้รับผลตอบแทนทางภาษีให้สามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้ นอกจากนั้นแล้วก็ไม่ควรเปิดโอกาสให้กับแหล่งที่มาทางการเงินจากการบริจาคเข้ามาเป็นรายได้หลักเนื่องจากอาจทำให้แบบบริการสาธารณะมีลักษณะเช่นเดียวกับการโฆษณาของเอกชนทั่วไปเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทเช่นเดียวกับกรณีของสถานี PBS ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

5. รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น (Cross subsidy) หมายถึง การที่รัฐจัดสรรเงินภาษีที่เก็บได้จากสถานีแบบธุรกิจเอกชนเพื่อมาสนับสนุนการดำเนินงานของแบบบริการสาธารณะ โดยใช้พื้นฐานความคิดว่าคลื่นความถี่เป็นสมบัติของสาธารณะซึ่งถือเป็นทรัพยากรของสังคม เมื่อสถานีวิทยุและโทรทัศน์แบบธุรกิจเอกชนได้รับสัมปทานสิทธิดังกล่าวไปดำเนินงานเพื่อแสวงหากำไรให้กับตนเอง ผลประกอบการที่เกิดขึ้นจึงควรจัดสรรมาให้กับสถานีที่ดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีได้มุ่งแสวงหากำไร เพื่อให้ระบบมีความสมดุลยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับการเก็บภาษีบุหรี่และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อนำมาสนับสนุนกองทุนส่งเสริมสุขภาพ

ข้อดีของแหล่งที่มาทางการเงินจากการที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น คือ ทำให้เกิดความสมดุลยิ่งขึ้นของระบบโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าคลื่นความถี่เป็นสมบัติของสาธารณะซึ่งถือเป็นทรัพยากรของสังคม

ข้อด้อยของแหล่งที่มาทางการเงินจากการที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น คือ แม้แหล่งที่มาทางการเงินแหล่งนี้จะประโยชน์ต่อการดำเนินงานของแบบบริการสาธารณะ แต่การจัดสรรรายได้จากภาษีด้วยพื้นฐานดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอุปสรรคในการออกกฎหมายรองรับซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับระบบการจัดเก็บภาษี และ

ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายรับของรัฐจึงมีอุปสรรคในแง่ของการปรับเปลี่ยนกฎหมายจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนวทางการปรับใช้แหล่งที่มาทางการเงินจากการที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น คือ ควรที่จะนำมาเป็นรายได้เสริมสำหรับการประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะโดยกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

กล่าวโดยสรุปแล้ว แหล่งที่มาทางการเงิน 5 แนวทาง ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง งบประมาณจากรัฐบาล รายได้จากการโฆษณา การบริจาค และการที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น เมื่อพิจารณาในรายละเอียดตามหลักการของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะแล้วพบว่า รายได้จากงบประมาณของรัฐบาล และจากการโฆษณานั้นน่าจะตัดออกไปได้เลยไม่ควรที่จะนำมาเป็นรายได้สำหรับแบบบริการสาธารณะเนื่องจากจากสภาพปัญหาที่พบอยู่ทุกวันนี้คือ การที่รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงการทำงานส่งผลกระทบต่อประชาชน และรายได้จากการโฆษณากลายเป็นรายได้ที่กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ส่วนมากได้รับนำมาซึ่งการชี้้นำในการดำเนินกิจการของกลุ่มทุนที่เป็นผู้สนับสนุนรายได้ของกิจการเป็นผู้กำหนดรายการเพื่อทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองในการดำเนินการเชิงพาณิชย์มิได้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนแต่อย่างใด

ส่วนแหล่งที่มาทางการเงินที่เหลืออีก 3 แนวทางที่เหลือคือ รายได้การเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง การบริจาค และการที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่นนั้น เห็นว่าน่าจะนำมาเป็นรายได้สำหรับแบบบริการสาธารณะได้ภายใต้ข้อเสนอแนวทางการปรับใช้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมนั้นจะต้องเป็นรายได้หลักของการประกอบกิจการ ส่วนรายได้อีก 2 กรณีที่เหลือก็นำมาเป็นรายได้เสริมสำหรับการประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะ โดยมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังเกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดในอัตราร้อยละ 70 ส่วนรายได้จากการบริจาค และการที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่นควรนำมาเป็นรายได้ในอัตราร้อยละ 10 และ ร้อยละ 20 ตามลำดับ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากตารางที่ได้นำเสนอ ดังต่อไปนี้

	ข้อดี	ข้อด้อย	ข้อเสนอ	สัดส่วนการผสมผสานของรายได้ (ร้อยละของรายได้ทั้งหมดในแต่ละปี)
1.การเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าชมหรือรับฟัง	ตรงตามหลักการของการดำเนินการแบบบริการสาธารณะ	1.การหลีกเลี่ยงการเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าชมหรือรับฟัง 2.การเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าชมหรือรับฟังที่ไม่เท่าเทียมกัน	1.ต้องมีบทบัญญัติกฎหมายลงโทษผู้ที่หลีกเลี่ยง 2.กำหนดจำนวนการเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าชมหรือรับฟังจากค่าครองชีพ	ร้อยละ 70
2.งบประมาณจากรัฐบาล	ทำให้รัฐควบคุมการดำเนินงานของสื่อให้เป็นไปตามนโยบายได้	ทำให้รัฐเข้ามากำหนดนโยบายและแทรกแซงสื่อได้	ไม่ควรนำมาเป็นรายได้ของการจัดทำสื่อสาธารณะ	-
3.รายได้จากการโฆษณา	เป็นรายได้ที่ค่อนข้างมีความแน่นอนเป็นไปตามกลไกตลาด	เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทและไม่ตรงตามหลักการของแบบบริการสาธารณะ	ไม่ควรนำมาเป็นรายได้ของการจัดทำสื่อสาธารณะ	-
4.การบริจาค	เกิดจากความเต็มใจของผู้บริจาค	อาจเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทได้	นำมาเป็นรายได้เสริมสำหรับสื่อสาธารณะ และอาจให้ผลตอบแทนเป็นการลดหย่อนทางภาษี	ร้อยละ 10
5.การที่รัฐจัดสรรภาษีที่เก็บจากสถานีอื่น	ทำให้เกิดความสมดุลยิ่งขึ้นของระบบบนพื้นฐานความคิดว่าคลื่นความถี่เป็นสมบัติของสาธารณะ	ต้องมีกรอบกฎหมายรองรับซึ่งต้องโยงกับระบบการจัดเก็บภาษี และจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายรับของรัฐจึงมีอุปสรรคในแง่ของการปรับเปลี่ยนกฎหมาย	กำหนดเป็นรายได้เสริมของแบบบริการสาธารณะไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน	ร้อยละ 20

ดังนั้น กิจกรรมกระจายเสียง และกิจกรรมโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะจะต้องยึดถือประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก โดยมุ่งนำเสนอเนื้อหาที่มีประโยชน์แก่ประชาชน มีความหลากหลาย จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็กลุ่มเศรษฐกิจ หรือการเมือง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีสิทธิเสรีภาพในการบริโภคสื่อต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นกลางและถูกต้อง ดังนั้น หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เป็นรูปแบบของแบบบริการสาธารณะจึงมีหลักการ 4 ประการ คือ

1. การเข้าถึงประชาชนทุกคน
2. มีความหลากหลาย
3. มีความเป็นอิสระ
4. มีความแตกต่าง

ส่วนรูปแบบของกิจกรรมกระจายเสียง และกิจกรรมโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับแหล่งที่มาทางการเงินนั้น กิจกรรมแบบบริการสาธารณะจะต้องไม่มีรายได้จากงบประมาณของรัฐบาล และจากการโฆษณา โดยที่รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังจะต้องเป็นรายได้หลักสำหรับกิจกรรมประเภทนี้ และอาจจะมีรายได้เสริมจากแหล่งอื่นได้ กล่าวคือ รายได้จากการบริจาค หรือจากการที่รัฐสรรหาปีที่เก็บจากสถานีอื่น

4.2.2 ตัวอย่างของแบบบริการสาธารณะในปัจจุบัน

1. ประเทศอังกฤษ
2. ประเทศออสเตรเลีย

4.2.2.1 ประเทศอังกฤษ

บริษัทกระจายเสียงแห่งอังกฤษ หรือ BBC (British Broadcasting Corporation)¹⁰ มีภารกิจในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนด้วยการนำเสนอรายการและบริการที่ให้ข้อมูลการศึกษาและความบันเทิง¹¹ ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1922 โดยการร่วมทุนของบริษัทผลิตอุปกรณ์

¹⁰ เทียนสว่าง ธรรมวณิช, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และแอลสิทธิ์ เวอร์การา, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว, หน้า 75-79.

¹¹ ลูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสื่อสาธารณะ, หน้า 36.

วิทยุชั้นนำในขณะนั้นหลายรายรวมทั้ง กูกลีเอลโม มาร์โคนี ชาวอิตาลี ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งวิทยุกระจายเสียง ในระยะแรก BBC ออกอากาศทางสื่อวิทยุเพียงสื่อเดียวเท่านั้น ภายในปี ค.ศ. 1925 การกระจายเสียงของ BBC ครอบคลุมเกือบทั้งสหราชอาณาจักร

การประท้วงของกลุ่มแรงงานครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1926 ทำให้ BBC ประสบกับความพยายามแทรกแซงจากรัฐบาลเป็นครั้งแรก โดยนายวินสตัน เชอร์ชิล รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้เสนอให้รัฐบาลเข้าครอบงำกิจการของ BBC เพื่อประโยชน์ในการเสนอข่าวสารของรัฐบาล แต่ผู้บริหารของ BBC ได้เจรจาให้รัฐบาลอังกฤษออกกฎบัตร (Royal Charter) จัดตั้ง BBC หรือ British Broadcasting Corporation ขึ้นเป็นองค์กรอิสระในปี ค.ศ. 1927

BBC เริ่มให้บริการโทรทัศน์เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1936 แต่การแพร่ภาพได้ถูกระงับไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เหลือเพียงการกระจายเสียงทางวิทยุเท่านั้น การรายงานข่าวสงครามของ BBC ในช่วงนั้นได้สร้างชื่อเสียงให้แก่ BBC เป็นอย่างมากในด้านความถูกต้องและรวดเร็ว

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง BBC ได้กลับมาแพร่ภาพอีกครั้ง การแพร่ภาพการเสด็จขึ้นครองราชย์ของสมเด็จพระราชินีเอลิซาเบธที่ 2 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1953 เป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์สำคัญที่ทำให้โทรทัศน์แพร่หลายอย่างรวดเร็วในสหราชอาณาจักร ตั้งแต่นั้นมา BBC ได้พัฒนากิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบัน BBC มีรายการโทรทัศน์แพร่ภาพในสหราชอาณาจักรถึง 8 ช่อง คือ BBC1-4, CCBC, CBeebies, BBC News 24 และ BBC Parliament บริการเหล่านี้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการรับชมโทรทัศน์ในครัวเรือน (license fee) ส่วนบริการของ BBC International อีก 9 ช่อง เป็นบริการแบบบอกรับสมาชิกที่ผู้ชมต้องเสียค่าบริการ

BBC เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร และต้องนำรายได้ที่ได้รับไปใช้ในกิจการวิทยุโทรทัศน์ ทั้งในแง่ของการผลิตรายการใหม่ๆ ที่เป็นรายการสาระ บันเทิง หรือการขยายเครือข่ายเพื่อให้สามารถบริการได้กว้างขวางที่สุด อย่างไรก็ตาม BBC มีบริษัทลูกที่เป็นองค์แสวงหาผลกำไรคือ BBC Commercial Holdings Limited ซึ่งมีรายได้จากการให้สิทธิการเผยแพร่รายการของ BBC แก่ต่างประเทศ และจำหน่ายสื่อที่เกี่ยวข้อง เช่น วิกิทัศน์ รายได้เหล่านี้ต้องนำกลับมาพัฒนา BBC โดยไม่สามารถจ่ายออกไปในรูปเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้นเหมือนบริษัททั่วไป

กฎบัตรและความตกลงต่างๆ ของ BBC เป็นเอกสารสำคัญของ BBC โดยกฎบัตรเป็นเอกสารในการจัดตั้ง BBC ส่วนความตกลง หรือ Agreement เป็นเอกสารประกอบกฎบัตรซึ่งให้รายละเอียดมากขึ้นในประเด็นต่างๆ เช่น ภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องและรายละเอียดทางการเงินซึ่งเกิดจากการตกลงระหว่าง BBC และ Secretary of State for Culture Media and Sport หลังจากการอภิปรายในรัฐสภา กฎบัตรและความตกลงฉบับปัจจุบันมี

ผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2550 และมีผลในการให้หลักประกันด้านการเงินแก่ BBC ไปจนถึงปี 2560

การดำเนินงานและกลไกการกำกับดูแล BBC มีภารกิจในการให้บริการวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะโดยไม่แสวงหาผลกำไร ผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของ BBC คือ คณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการ 12 คน คณะกรรมการดังกล่าวมาจากการคัดเลือกโดยคณะรัฐมนตรีและได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีแห่งสหราชอาณาจักร คณะกรรมการมีหน้าที่หลักตามกฎหมาย 13 ประการคือ

1. ให้ความเห็นชอบจุดประสงค์ รายการและบริการต่างๆ ของ BBC และกำกับดูแล BBC ให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ
2. ตรวจสอบให้ BBC ดำเนินการตามหน้าที่ในกฎบัตรและสัญญาที่มีอยู่กับรัฐบาล
3. กำหนดนโยบายการดำเนินงานของ BBC ในสหราชอาณาจักร ที่สะท้อนความต้องการและความสนใจของประชาชน
4. กำกับดูแลให้ BBC ปรีกษากับหน่วยงานกำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์ในระดับท้องถิ่น (National Broadcasting Councils in Scotland, Wales, and North Ireland)
5. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำติชม และข้อร้องเรียนจากประชาชน
6. กำกับดูแลการดำเนินงานของ BBC ในต่างประเทศเพื่อสร้างหลักประกันว่าบริการเหล่านั้นสามารถดำเนินงานได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากในประเทศ
7. สนับสนุน BBC ในการกำหนดแผนการดำเนินงานเพื่อเผยแพร่รายการต่างๆ ในบริการ World Service
8. จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ
9. แต่งตั้งผู้อำนวยการ และผู้บริหารระดับสูงอื่นๆ
10. กำกับดูแลกิจการวิทยุ และ โทรทัศน์ของ BBC ในต่างประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศนั้น
11. สร้างหลักประกันว่า BBC ปฏิบัติตามกฎหมายและสัญญาต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นกลางขององค์กร มาตรฐานทางจริยธรรม และกฎระเบียบในการกำกับดูแลของ Office of Communications (OFCOM)
12. กำกับดูแลให้มีการจัดทำรายงานประจำปี
13. กำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้บริหารระดับสูง

คณะกรรมการของ BBC มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยรัฐบาลไม่สามารถแทรกแซงการดำเนินงานหรือถอดถอนกรรมการได้ การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นการ

ดำเนินงานในระดับนโยบายคล้ายกับคณะกรรมการของบริษัททั่วไป ส่วนในการบริหารนั้นจะมีคณะกรรมการบริหารอีก 10 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการ เพื่อบริหารหน่วยงานหลักทั้ง 14 หน่วยและหน่วยงานทางพาณิชย์ของ BBC ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ

นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินงานของ BBC เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คณะกรรมการจะต้องปรึกษาหารือกับคณะที่ปรึกษา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ คือ

1. องค์กร 4 แห่ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในภูมิภาค คือ The Broadcasting Council for Northern Ireland, The Broadcasting Council for Scotland, The Broadcasting Council for Wales และ The English Region Accountability Network องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อ BBC ในด้านความต้องการของประชาชนในภูมิภาคของตน
2. The Central Religious Advisory Committee ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มศาสนาและนิกายที่สำคัญต่างๆ รวมทั้งสิ้น 16 ศาสนา/นิกาย และมีหน้าที่ให้คำแนะนำที่เกี่ยวกับรายการต่างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับศาสนา
3. The World Service and Global news Consultative Group ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการในเรื่องของคุณภาพและความหลากหลายของรายการต่างๆ ใน World Services และ Global News

เนือหารายการ สถานีโทรทัศน์ต่างๆ ของ BBC จะผลิตรายการของตนเอง หรือจ้างผู้ผลิตรายการอิสระผลิตขึ้นใหม่ โดยไม่นำรายการที่เคยออกอากาศในสถานีอื่นแล้วมา ออกอากาศซ้ำ ทั้งนี้รายการที่ออกอากาศทุกรายการจะต้องผ่านการคัดเลือกโดยผู้เชี่ยวชาญของ BBC ว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของ BBC และเป็นรายการที่มีคุณภาพสูง ในแต่ละปี BBC จะคัดเลือกรายการต่างๆ ที่จะออกอากาศ 1-2 ครั้ง และจะกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการคัดเลือกแต่ละครั้งว่า ต้องการรายการในรูปแบบใดเป็นพิเศษ ในปัจจุบัน BBC มีสถานีโทรทัศน์ภายในประเทศทั้งหมด 8 ช่อง ดังนี้

1. BBC 1 นำเสนอรายการทุกประเภททั้ง ข่าว สาระ และบันเทิง เพื่อการเข้าถึงกลุ่มคนในวงกว้าง
2. BBC 2 นำเสนอข้อเท็จจริง สารคดี รวมถึงรายการบันเทิงคุณภาพสูง ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์ สารคดี และศิลปะ
3. BBC 3 นำเสนอรายการเพื่อคนหนุ่มสาว มุ่งเน้นที่กลุ่มคนทำงาน โดยนำเสนอรายการข่าว เหตุการณ์บ้านเมือง ดนตรี และรายการบันเทิง
4. BBC 4 นำเสนอรายการสาระและวัฒนธรรม เรื่องราวที่เป็นสากล โดยเป็นช่องที่มีเนื้อหาด้านวัฒนธรรม และมีเนื้อหาที่ไม่ใช่เนื้อหากระแสหลักมากที่สุด
5. CBBC นำเสนอรายการสำหรับเด็กอายุ 6-12 ปี

6. Cbeebies นำเสนอรายการสำหรับเด็กอายุ 5 ปี หรือต่ำกว่า
7. BBC News 24 นำเสนอรายการข่าวตลอด 24 ชั่วโมง
8. BBC Parliament นำเสนอการประชุมรัฐสภา รายการการเมือง รวมถึง

การประชุมคณะกรรมการต่างๆ¹²

ทั้งนี้ การเสนอข่าวของ BBC อยู่ภายใต้มาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้¹³

1. ต้องมีความรับผิดชอบ
2. ต้องยุติธรรม
3. ต้องไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด
4. ต้องเป็นอิสระ
5. ต้องมีสติ
6. ต้องถูกต้อง
7. ต้องมีрсนิยมดี

แหล่งเงินทุนสนับสนุนของ BBC มีดังนี้

1. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์จากผู้ชมและผู้ฟัง
2. งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาอังกฤษ
3. ขายรายการซึ่งกันและกัน
4. ขายโฆษณา วิทยุโอ เทป และหนังสือ

ซึ่งรายได้หลักมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์จากผู้ชมและผู้ฟังซึ่งทำให้สามารถลดอิทธิพลจากภาครัฐและกลุ่มทุนได้ จึงสามารถนำเสนอรายการ วิพากษ์วิจารณ์อย่างตรงไปตรงมา รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรอย่างโปร่งใส

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² เทียนสว่าง ธรรมวณิช, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และแอลสิทธิ์ เวอร์การา, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว, หน้า 79

¹³ ลูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องสื่อสาธารณะ, หน้า 25 - 26.

4.2.2.2 ประเทศออสเตรเลีย¹⁴

สมาคมกระจายเสียงออสเตรเลีย หรือ สถานี ABC (Australian Broadcasting Corporation) เป็นสื่อสาธารณะของประเทศออสเตรเลีย มีภารกิจ คือ สร้างคุณค่าและบูรณาการวัฒนธรรมของประเทศโดยนำเสนอรายการหลากหลาย มีความเป็นอิสระ แยกต่างและนำเสนอใจก่อตั้งในปี ค.ศ.1932 โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะ Australian Broadcasting Commission ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แนะนำแต่งตั้ง Board จำนวน 7 คน เพื่อทำหน้าที่แต่งตั้ง Board Managing Director โดยกำหนดคุณสมบัติตาม ABC Act ABC มีสถานีโทรทัศน์หนึ่งแห่งแพร่ภาพทั่วประเทศรวมถึงในพื้นที่ห่างไกลที่รับรายการจากจานดาวเทียม¹⁵ ซึ่งรายการทางโทรทัศน์ของสถานีมีสัดส่วนรายการ ดังนี้ รายการเด็ก 18.8 %, ภาพยนตร์ 13.1 %, บันเทิง 11.8 %, เหตุการณ์บ้านเมือง 9.3 %, ละคร 9.3 %, การศึกษา 8.5 % และอื่นๆ สำหรับสถานีวิทยุ ABC มีเครือข่ายสถานีวิทยุภายในประเทศ 5 สถานี ประกอบด้วย Radio National ทำรายการเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของชาติและใช้ภาษาราชการในการออกอากาศ อีกสองเครือข่าย คือ สถานีของมลรัฐและเมือง จัดรายการที่เป็นประโยชน์กับท้องถิ่นนั้นๆ ABC Classic จัดรายการเพลง และ Triple J จัดรายการสำหรับเด็ก¹⁶ ซึ่งรายการทางวิทยุจะมีสัดส่วนรายการ ดังนี้ ดนตรี 35.3 %, ข่าว 20 %, เหตุการณ์จริง 18 %, กีฬา 5.2 % และอื่นๆ

สถานี ABC มีการว่าจ้างบริษัทภายนอกมาทำการสำรวจความนิยมของสถานีด้วย และรับข้อร้องเรียนโดยตรง และยังมี Australian National Audit Office (ANAO) ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารจัดการของสถานีโดยรายงานตรงต่อรัฐสภา แหล่งเงินสนับสนุนของ ABC ประกอบด้วยรายรับจากงบประมาณแผ่นดิน 82.7 % จากการขายสินค้าและบริการ 12.1 % และอื่นๆ 5.2 %

อีกสถานีหนึ่งที่เป็นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ คือ SBS หรือ The Special Broadcasting Service จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1970 รายได้ส่วนใหญ่เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐในฐานะองค์กรเพื่อสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร การดำเนินการของสถานี SBS มี The Special Broadcasting Act 1991 เป็นกฎหมายควบคุมซึ่งมีโครงสร้างทางกฎหมายคล้ายกับ ABC แต่จะเน้นวัฒนธรรมที่หลากหลายและชาติพันธุ์ต่างๆ SBS มีสถานีวิทยุประจำอยู่ในเมืองใหญ่ๆ และสถานีโทรทัศน์ 1 ช่อง ออกอากาศมากกว่า 60 ภาษา โดยที่ครึ่งหนึ่งของรายการของ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

¹⁵ อัครวิช เงินกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 117.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน

SBS ใช้ภาษา 35 ภาษา นอกเหนือไปจากภาษาอังกฤษ ส่วนที่เหลือเป็นภาษาอังกฤษที่หลากหลายวัฒนธรรม¹⁷

จากรูปแบบของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะในประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียนั้น จะเห็นว่า มีที่มาในการจัดตั้งจากรัฐบาลที่เหมือนกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่เช่นกัน กล่าวคือ แหล่งเงินทุนสนับสนุนของ BBC นั้นมาจากมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง ส่วนแหล่งเงินทุนสนับสนุนของ ABC หรือ SBS นั้นมาจากเงินทุนสนับสนุนของรัฐบาลทั้งสิ้น ทำให้เห็นได้ว่าที่มาของแหล่งเงินทุนสนับสนุนของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการในประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

4.3 ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบธุรกิจเอกชน

ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบบริการธุรกิจเอกชน แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

1. รูปแบบของแบบธุรกิจเอกชน
2. ตัวอย่างของแบบธุรกิจเอกชนในปัจจุบัน

4.3.1 รูปแบบของแบบธุรกิจเอกชน

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศส่วนใหญ่แต่เดิมนั้นจะเป็นแบบบริการภาครัฐ หรือ State Service ต่อมาในภายหลังจึงเริ่มเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการในทางธุรกิจมากขึ้น

การขยายตัวของความนิยมในสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ธุรกิจเอกชน ต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งมาจากพัฒนาการทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะการเกิดเครือข่ายเคเบิลและระบบดาวเทียม และอีกประการหนึ่งของการขยายตัวของสื่อแบบธุรกิจเอกชนน่าจะมาจากระบบทุนนิยม อันเป็นระบบเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับการแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีลักษณะเป็นแบบธุรกิจเอกชน หรือ Commercial Service จึงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ คือ การแสวงหากำไรในทางธุรกิจ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แบบธุรกิจเอกชนตามปกติทั่วไปแล้วจะถูกรวมว่าเป็นคู่แข่งกันในตลาด โดยที่สถานีแบบสาธารณะนั้นมีกฎเกณฑ์มาตรฐานในการดำเนินการต้องให้บริการในด้านข้อมูลข่าวสารและการศึกษาให้ดี ต้องจัดทำรายการให้ครอบคลุมทรนสนะที่กว้างขวาง ทั้งทรนสนะของกลุ่มทางการเมืองและกลุ่มทางสังคมที่สำคัญๆ และรายได้จากค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟัง แต่สถานีแบบธุรกิจเอกชนไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์มาตรฐานเหมือนสถานีแบบสาธารณะ มีอิสระมากกว่าในการเสนอรายการ สถานีทั้งสองประเภทนี้จึงต้องแข่งขันกันเพื่อดึงดูดความสนใจของผู้ชมหรือผู้ฟัง โดยที่รักษาบุคลิกที่แตกต่างกันเอาไว้¹⁸

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในลักษณะแบบธุรกิจเอกชนนี้ จะมีกลไกตลาดเป็นตัวกำกับทิศทาง หรือรูปแบบในการดำเนินการ โดยมีจำนวนผู้ชมหรือผู้ฟัง (Rating) เป็นตัวแปรสำคัญในการวัดผลการดำเนินการ นอกจากนี้สื่อวิทยุและโทรทัศน์จะทำหน้าที่ผลิตความเชื่อและอุดมการณ์ของระบบทุนนิยมควบคู่ไปกับการผลิต และยังเป็นช่องทางในการโฆษณาสินค้าให้แก่ภาคการผลิตซึ่งรายได้จากการโฆษณานั้นถือเป็นรายได้หลักสำหรับการดำเนินกิจการแบบธุรกิจเอกชนนี้ ดังนั้น อุตสาหกรรมโฆษณาจึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดประเภทของเนื้อหาสาระและรูปแบบของรายการ โดยเลือกที่จะให้เงินสนับสนุนรายการประเภทใดประเภทหนึ่งในเวลาใดเวลาหนึ่งแก่คนรับบางกลุ่ม เช่น เลือกการสนับสนุนแก่รายการละครโทรทัศน์มากกว่ารายการสารคดี สนับสนุนรายการเกมส์โชว์ว่าไรตี้ต่างๆ มากกว่ารายการเพื่อการศึกษา ฯลฯ¹⁹ เนื้อหาสาระของรายการ จึงมุ่งตอบสนองความบันเทิงเฉพาะกลุ่มเท่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริโภคสินค้าของกลุ่มผู้ผลิตที่เป็นผู้สนับสนุนรายการ หรือเป็นเจ้าของรายการเอง สิ่งหนึ่งที่ควรคำนึงถึง คือ การที่เอกชนบางกลุ่มหรือคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของสื่อภาคธุรกิจที่หลากหลายกิจการ หรือในสื่อหลายประเภท อาจจะนำไปสู่การผูกขาดสื่อในภาคธุรกิจได้เช่นกัน กฎหมายจึงควรที่จะวางมาตรการป้องกันการผูกขาดสื่อในภาคเอกชนไว้ด้วย

ดังนั้นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะต้องคำนึงสำหรับรูปแบบของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีลักษณะแบบธุรกิจเอกชน คือ มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการเป็นหลัก ผู้ประกอบกิจการประเภทนี้อาจอยู่ในรูปของบุคคลธรรมดา หรือนิติ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

¹⁹ วิษณุ วรรณุญ และอุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย (Legal measures for the reform of the structure of broadcasting system in Thailand) (กรุงเทพมหานคร: 2543), หน้า 102-103.

บุคคลก็ได้ เช่น บริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชน รูปแบบและเนื้อหาของการทำงานทั้งในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ก็จะไม่ถูกตีกรอบในเรื่องของความเป็นกลางและความเป็นอิสระรวมถึงประโยชน์สาธารณะมากนัก เหมือนเช่นกรณีสื่อแบบบริการสาธารณะ การดำเนินกิจการในแบบธุรกิจเอกชนจึงค่อนข้างมีความยืดหยุ่นกว่าแบบบริการสาธารณะ โดยมีจำนวนผู้ชมหรือผู้ฟัง (Rating) ซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้ากลุ่มเป้าหมาย เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการประเภทนี้

4.3.2 ตัวอย่างของแบบธุรกิจเอกชนในปัจจุบัน

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา
2. ประเทศฝรั่งเศส

4.3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีลักษณะแบบธุรกิจเอกชน หรือ Commercial Service นั้น จะมีคณะกรรมการการสื่อสารของรัฐบาลกลาง (Federal Communications Commission – FCC) คอยทำหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารทางวิทยุ โทรทัศน์ ดาวเทียมและโทรเลข และมีอำนาจกำกับดูแลการสื่อสารในรัฐทั้ง 50 รัฐ ดิสทริคตออฟโคลัมเบีย และดินแดนภายใต้การดูแลของสหรัฐอเมริกา

สำหรับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ในการป้องกันการครอบงำกิจการ เมื่อมีการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้รับใบอนุญาต มีดังนี้²⁰

1. การจำกัดการถือหุ้นโดยบุคคลคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง
2. การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ นุชนาด เกษมพิบูลย์ไชย, “หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายสำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย,” หน้า 79-83.

1. การจำกัดการถือหุ้นโดยบุคคลคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ข้อจำกัดในลักษณะนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันบุคคลคนหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะเข้ามามีอำนาจในการครอบงำนิติบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตในเชิงบริหาร ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินกิจการของผู้รับใบอนุญาต จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดจำนวนการถือหุ้นของแต่ละบุคคลหรือองค์กรไว้ โดยเฉพาะการถือหุ้นของคนต่างด้าว โดย section 310²¹ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ซึ่งมีความเป็นมา คือ

หลักเกณฑ์การถือหุ้นของคนต่างด้าวเกิดข้อสงสัยขึ้นเมื่อในปี ค.ศ. 1985 นายรูเพอร์ท เมอร์ค็อก ชาวออสเตรเลียที่กลายเป็นพลเมืองสหรัฐได้มาซึ่งสถานีของกลุ่มเมโทรมีเดียที่เป็นพื้นฐานของเครือข่าย FOX ที่ FCC ก็ได้อนุมัติการโอนการเป็นเจ้าของกิจการ

ต่อมาในปี ค.ศ.1994 ทั้ง NBC และ NAACP ได้ยกคำถามเรื่องการเป็นเจ้าของกิจการนั้นขึ้นโต้แย้งว่า การเป็นเจ้าของและการดำเนินการของสถานี FOX นั้นแท้จริงแล้วถูกควบคุมโดยนายเมอร์ค็อก ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการเครือข่าย นิวส์ คอร์ปอเรชั่น ในประเทศออสเตรเลีย แต่ต่อมาในภายหลัง NBC ได้ถอนเรื่องข้างต้นเนื่องจากการตกลงกันได้ แต่อย่างไรก็ตามเรื่องข้างต้นก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ FOX เองได้ตอบโต้ด้วยว่า แม้ว่า นิวส์ คอร์ปอเรชั่น เป็นนิติบุคคลต่างด้าวที่ถือหุ้นถึง 99% ในสถานี แต่นายเมอร์ค็อกเป็นชาวอเมริกันที่เป็นเจ้าของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงถึง 76% และควบคุม นิวส์ คอร์ปอเรชั่น และ FOX ยังได้ชี้แจงอีกด้วยว่า FCC เองน่าจะให้สิทธิคนต่างด้าวเป็นเจ้าของกิจการซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะและทำให้เครือข่าย FOX คงอยู่ต่อไปได้

การที่ FOX บิดเบือนความจริงเกี่ยวกับโครงสร้างความเป็นเจ้าของและการควบคุมจากการถูกตรวจพบในสถานีเมโทรมีเดีย เมื่อปี ค.ศ. 1985 คือ การปิดบังที่เป็นการฝ่าฝืนกฎของคณะกรรมการ อย่างชัดเจนในอดีตที่ผ่านมา

ในปี ค.ศ.1995 FCC ได้ชี้ขาดว่า FOX ฝ่าฝืน Section 310 แต่อย่างไรก็ตามนั้นไม่ใช่การทำให้การเป็นเจ้าของกิจการโดยคนต่างด้าวจบลง FOX ได้รวบรวมยื่นอุทธรณ์คำสั่งของการปรับโครงสร้างที่ไม่สมบูรณ์และคาดหวังว่าจะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และต่อมาในเดือนกรกฎาคม คณะกรรมการได้ลงมติ 5 ต่อ 0 ว่า FOX สามารถรักษาบริษัทของเขาได้เหมือนเดิมและนั่นเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแข่งกับเครือข่ายยักษ์ 3 เครือข่าย ทำให้รายการมีความหลากหลาย และสร้างงานขึ้นกว่าพันตำแหน่ง

²¹ Head, S. W., Mcgregor, M.A. and Spann, T., Broadcasting in America, Ninth Edition. (New York: Houghton Mifflin, 2001), p.392.

ในปี ค.ศ.1997 องค์การการค้าโลกได้ผ่านข้อตกลงทางการค้าโดยให้สิทธิคนต่างด้าวมีส่วนร่วมหรือมีส่วนควบคุมอาชีพที่สงวนไว้สำหรับบุคคลในประเทศทำให้เกิดข้อสงสัยว่าขณะนี้ข้อตกลงทางการค้าดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการใช้ section 310 อย่างไร โดยที่นักวิจารณ์ก็มีความกังวลว่าข้อตกลงทางการค้าดังกล่าวน่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้สถานีกระจายเสียงมีเจ้าของกิจการเป็นคนต่างด้าว และสมาชิกสภาครองเกรสหลายท่านได้เวียนเสนอข้อตกลงดังกล่าวเพื่อต้องการให้สภาครองเกรสรับรองข้อตกลงทางการค้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการกำหนดลักษณะการถือหุ้นของบุคคลต่างด้าวไว้ใน section 310 (a) และ (b)²² ของ U.S.C.A. Title 47 (ประเทศสหรัฐอเมริกา) โดยกำหนดดังนี้

(ก.) ใบอนุญาตสถานีที่มีภายใต้หมวดนี้ ต้องไม่ถูกให้หรือถือโดยรัฐบาลต่างประเทศ หรือตัวแทน

(ข.) ห้ามมิให้ใบอนุญาตแก่บุคคลต่อไปนี้

1. คนต่างด้าว หรือตัวแทนคนต่างด้าวคนใด
2. นิติบุคคลใดซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายของต่างประเทศ
3. นิติบุคคลใดซึ่งหุ้นมากกว่า 1 ใน 5 ของทุนเรือนหุ้น (capital stock) ถูกถือโดยหรือมีสิทธิออกเสียงโดยคนต่างด้าว หรือตัวแทน หรือรัฐบาลต่างประเทศหรือตัวแทน หรือนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายของต่างประเทศ
4. นิติบุคคลใดซึ่งถูกควบคุมไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยนิติบุคคลอื่นใด ซึ่งหุ้นมากกว่า 1 ใน 4 ของทุนเรือนหุ้นถูกถือโดย หรือมีสิทธิออกเสียงโดยคนต่างด้าวหรือตัวแทน หรือรัฐบาลต่างประเทศหรือตัวแทน หรือนิติบุคคลใดซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายของต่างประเทศ

2. การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทกัน ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการ มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน จนมีลักษณะเป็นการผูกขาดตลาดและเข้ามามีอำนาจในการครอบงำในกิจการประเภทนั้น และรวมถึงการที่บุคคลคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นเจ้าของกิจการสื่อหลายประเภท ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาทั้งในด้านความหลากหลายของการเป็นเจ้าของ และความหลากหลายของเนื้อหารายการ

²² section 310 (a) (b) U.S.C.A. Title 47

การเป็นเจ้าของกิจการนั้น²³ ตามทฤษฎีคำประกาศการแก้ไขครั้งที่ 1 หรือ First Amendment ของรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกาได้เน้นหนักถึงคุณค่าของความหลากหลาย และการเป็นปรปักษ์กับการประชาสัมพันธ์และการแสดงความคิดเห็น การแข่งขันที่ปราศจากการกำกับดูแลจะนำไปสู่การผูกขาดการครอบงำสื่อ จึงต้องมีการจำกัดผู้ประกอบการกิจการในตลาด ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของคำประกาศการแก้ไขครั้งที่ 1 หรือ First Amendment และป้องกันการผูกขาดกิจการสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รัฐจะต้องจำกัดจำนวนและชนิดของสื่อซึ่งนิติบุคคล หรือบุคคลคนหนึ่งจะเป็นเจ้าของได้ และหลักการกระจายการลงทุนในการเป็นเจ้าของกิจการและควบคุมคือ เป้าหมายสำคัญระยะยาวของ FCC โดยมีหลักเกณฑ์รายละเอียดต่างๆ ดังต่อไปนี้

หลักเกณฑ์ประการแรก คือ การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน ได้แก่

การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน ที่เป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดกิจการ²⁴ คือ The Sherman Act of 1890 และ The Clayton Act of 1914 มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันคือป้องกันการครอบงำกิจการที่มากเกินไปของผู้ประกอบการรายเดียวหรือเพียงไม่กี่ราย ที่มีอยู่เหนือส่วนต่างๆ ของเศรษฐกิจ เป็นการกระทำขั้นพื้นฐานของรัฐบาลที่นำไปสู่การหยุดการผูกขาดกิจการโทรศัพท์ AT&T ในปี ค.ศ.1984

องค์กรศาลเองได้ยึดถือหลักของคำประกาศการแก้ไขครั้งที่ 1 หรือ First Amendment มาเป็นเวลานาน แม้จะเป็นกฎหมายภาครัฐกิจและรวมไปถึงกฎหมายป้องกันการผูกขาดด้วยโดยได้นำไปปรับใช้กับสื่อ Section 313 ของ The Communications Act ต้องการให้ FCC พิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทซึ่งถูกตรวจพบว่าทำผิดฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการผูกขาด อย่างไรก็ตามสภาพของการยกเลิกการป้องกันการผูกขาดในช่วงปี ค.ศ.1980 ถึงปี ค.ศ.1989 นั้นทำให้การบังคับใช้หลักป้องกันการผูกขาดนั้นถดถอยลงโดยกระทรวงยุติธรรมเองนั้นน้อยครั้งที่จะสอบสวนเรื่องการควบรวมหรือการเข้าครอบครองสื่อ หรือที่มีแนวโน้มข้างหน้าที่จะเป็นการรวมกันในเรื่องเคเบิลโทรทัศน์

ต่อมาได้มี The Telecommunications Act of 1996 ซึ่งผ่อนคลายความเคร่งครัดของหลักการเป็นเจ้าของกิจการในสื่ออย่างมากมาย โดยการเปลี่ยนแปลงซึ่งอย่างน้อยมีความเกี่ยวข้องกับวิทยุท้องถิ่น กระทรวงยุติธรรมเองได้ยึดแนวความคิดของตลาดเสรีที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสื่อ สถานีวิทยุหลายแห่งได้มีการควบรวมกันทำให้เจ้าของกิจการคนหนึ่งควบคุมตลาดวิทยุท้องถิ่นที่

²³ Head, S. W., McGregor, M.A. and Spann, T., Broadcasting in America, p.387.

²⁴ Ibid., pp. 387 – 388.

มากขึ้นไปซึ่งก็เป็นผลมาจากการกระทำที่ท้าทายของกระทรวงยุติธรรม และทำให้สถานีอีกหลายสถานีต้องถูกปิดลง จากที่ได้กล่าวมานั้นดูราวกับว่าในแต่ละสถานการณ์นั้น ถ้าข้อเสนอการควบรวมหรือการได้มาซึ่งสื่ออื่นจะทำให้มีผลว่าเจ้าของกิจการคนหนึ่งสามารถควบคุมได้กว่า 40% ของรายได้จากการโฆษณาวิทยุในตลาด กระทรวงยุติธรรมก็ควรจะดำเนินการให้โดยไม่คำนึงถึงหลักการป้องกันการผูกขาดกิจการ

ด้าน คำนิยามของเจ้าของกิจการกระจายเสียงนั้น²⁵ โดยทั่วไป FCC จะให้คำนิยามของเจ้าของสถานีกระจายเสียง คือ นิติบุคคลหรือบุคคลที่ดำเนินการหรือมีส่วนร่วมของหุ้นในสถานี 5% หรือมากกว่านั้น และในช่วงปี ค.ศ.1990 ถึงปี ค.ศ.1999 กลุ่มของเจ้าของกิจการหลายกลุ่ม(รวมถึง ABC CBS FOX และ Tribune) พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการพิจารณาการเป็นเจ้าของสถานีโดยหุ้นที่ไม่มีสิทธิดำเนินการ(ไม่มีสิทธิควบคุม)เนื่องจากจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดคำนิยามการเป็นเจ้าของกิจการของ FCC ส่วนผู้ประกอบการกระจายเสียงในสถานีที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงทางตลาดของท้องถิ่น(local marketing agreements หรือ LMAs) ก็จะไม่อยู่ในความหมายของคำนิยามข้างต้น แต่อย่างไรในปี ค.ศ.1999 คณะกรรมการก็ได้ออกกฎซึ่งผู้ดำเนินการของสถานีภายใต้ LMAs จะถูกพิจารณาการเป็นเจ้าของสถานีตามคำนิยามนั้นได้

การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน²⁶ ก่อนปี ค.ศ.1996 FCC ได้จำกัดจำนวนของสถานีกระจายเสียงซึ่งบุคคลคนหนึ่งสามารถที่จะควบคุมได้ โดยในปี ค.ศ. 1994 การจำกัดเหล่านั้นมีขอบเขต คือ เจ้าของกิจการคนหนึ่งนั้นจะต้องไม่มากกว่า 20 AM, 20 FM, และ 12 สถานีโทรทัศน์ในระดับประเทศ สำหรับที่ครอบคลุมสถานีรายย่อยนั้น คือ 25 AM และ 25 FM ส่วนโทรทัศน์มีเงื่อนไขการจำกัดของตลาดทั้งหมดเพิ่มเติมว่าต้องไม่เกินไปกว่า 25% ของจำนวนเครื่องรับโทรทัศน์บ้านในประเทศ(สถานีโทรทัศน์ UHF นับรวมหนึ่งครั้งของบ้านที่ส่งมาถึงเท่านั้น) และสถานีโทรทัศน์รายย่อยครอบคลุม 14 ชานเมือง หรือ 30%

อย่างไรก็ดี The Telecommunications Act of 1996 ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การเป็นเจ้าของกิจการระดับประเทศ ขณะนี้ไม่มีการจำกัดจำนวนสถานีวิทยุซึ่งนิติบุคคลหรือบุคคลคนหนึ่งจะเป็นเจ้าของได้ การถกเถียงกันถึงเรื่องมาตรา 6.2 นำไปสู่การขายสถานีวิทยุอย่างไม่เคยมีกันมาก่อนกับการที่ในขณะนี้เจ้าของกิจการบางรายควบคุมสถานีวิทยุกว่า 100 สถานีระหว่างประเทศ ซึ่งการที่ไม่มีการจำกัดจำนวนดังกล่าวนำไปใช้กับสถานีกระจายเสียงไม่ใช่เชิงพาณิชย์ด้วย และสภารองเองก็มีการแก้ไขเรื่องการจำกัดจำนวนสถานีโทรทัศน์ซึ่งเจ้าของกิจการคนหนึ่งจะสามารถควบคุมได้ด้วย โดยมีกรแก้ไขเรื่องสถานีโทรทัศน์ระดับประเทศที่จำกัดไว้ที่ 35% ของ

²⁵ Ibid., p. 388.

²⁶ Ibid.

จำนวนเครื่องรับโทรทัศน์ในประเทศ ข้อสังเกต คือ ขณะที่สภากรองเกรสได้แก้ไขเรื่องการจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการระดับประเทศ แต่ข้อจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการระดับท้องถิ่นยังคงเหมือนเดิม

การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน หลัก Duopoly²⁷ ก็สามารถช่วยสนับสนุนหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ โดยในระดับตลาดของปัจเจกชนนั้น หลัก Duopoly ถูก FCC นำมาใช้ในปี ค.ศ.1940 และใช้บังคับเป็นเวลาค่อนข้างยาวนานโดยไม่ให้เจ้าของกิจการคนหนึ่งสามารถมีสถานีในประเภทเดียวกันมากกว่า 1 สถานีในตลาดเดียวกัน(เช่น มากกว่า 1 สถานี AM) หลัก Duopoly ถูกคาดหมายว่าจะช่วยสนับสนุนในเรื่องความหลากหลาย

ในปี ค.ศ.1992 ขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎการเป็นเจ้าของกิจการวิทยุ FCC ได้โจมตีหลัก Duopoly ที่อนุญาตให้เจ้าของกิจการเพิ่มจำนวนสถานีเป็น 4 สถานีในตลาดวิทยุที่ใหญ่ ในปี ค.ศ.1996 ส่วนหนึ่งของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการสื่อสาร สภากรองเกรสได้เพิ่มและประมวลมาตรฐานการเป็นเจ้าของกิจการท้องถิ่นใหม่โดยวิทยุจะขึ้นอยู่กับขนาดของตลาด

ในปี ค.ศ.1999 FCC ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่องโทรทัศน์ของหลัก Duopoly ที่อนุญาตให้นิติบุคคลหรือบุคคลหนึ่งสามารถเป็นเจ้าของได้ 2 สถานีต่อ 1 ตลาดภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ สำหรับนิติบุคคลหรือบุคคลหนึ่งที่เป็นเจ้าของได้ 2 สถานีต่อ 1 ตลาดนั้น 1 สถานีนั้นต้องไม่อยู่ท่ามกลาง 4 สถานีใหญ่ในตลาด นอกจากนี้ในตลาดจะต้องมีอย่างน้อยเป็นสถานีที่มีอำนาจเต็ม และกฎเกณฑ์ใหม่นี้ยังอนุญาตให้เจ้าของกิจการที่ยังคงอยู่ซื้อสถานีโทรทัศน์ที่สองได้ถ้าสถานีนั้นเป็นสถานีที่ล้มเหลว คือ ไม่ได้ออกอากาศ หรือล้มละลาย

หลักเกณฑ์ประการที่สอง คือ การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการต่างประเภทกันหรือหลักเกณฑ์การจำกัดการข้ามสื่อ²⁸ ในทุกๆ สถานการณ์ของการเป็นเจ้าของกิจการข้ามสื่อ เช่น การเป็นเจ้าของกิจการควบคุมทั้งหนังสือพิมพ์และสถานีกระจายข่าวในตลาดเดียวกันทำให้การกระจายการลงทุนลดน้อยลง นอกจากนี้การลดน้อยลงนี้ก็ไม่เป็นที่ต้องการของชุมชนขนาดเล็กซึ่งสื่อหนังสือพิมพ์อาจจะเป็นเจ้าของทั้งสถานีกระจายเสียง หรือเคเบิล

FCC ประกาศกฎหมายห้ามการเป็นเจ้าของข้ามสื่อระหว่างสื่อหนังสือพิมพ์และสื่อกระจายเสียงที่เป็นกิจการใหม่ในปี ค.ศ.1975 เว้นแต่การข้ามสื่อที่มีอยู่แล้วก่อนการบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม FCC และ สภากรองเกรสก็ได้ตัดสินใจที่จะจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการข้ามสื่อในหนังสือพิมพ์และเคเบิลในอีกหลายๆ กรณีซึ่งการจำกัดเช่นนี้ก็ถูกมองว่าได้รับการยอมรับหรือยัง

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

ในปี ค.ศ.1970 นั้นคณะกรรมการได้ห้ามเจ้าของกิจการโทรทัศน์เครือข่ายระบบเคเบิลเป็นเจ้าของกิจการบริษัทโทรศัพท์ หรือสถานีโทรทัศน์และระบบเคเบิลในตลาดเดียวกัน ยกเว้นพื้นที่ชนบทที่มีประชาชนน้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งต่อมาสภากรองเกรสได้ยกเลิกหลักการ การเป็นเจ้าของข้ามกิจการทั้งเคเบิล และเคเบิลโทรศัพท์ใน The Telecommunications Act of 1996 แต่เครือข่ายกระจายเสียงยังคงได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของระบบเคเบิลได้ และมีกฎหมายเคเบิลในปี ค.ศ.1992 ได้ห้ามการเป็นเจ้าของกิจการข้ามประเภทของบริการ MMDS หรือ SMATV ระบบเคเบิล ในพื้นที่สาขา แต่ FCC ก็ยังคงยอมรับการข้ามสื่อที่มีอยู่แล้วก่อนการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ (Sec. 613[a][2])

เจ้าของกิจการสามัญของสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุในตลาดเดียวกันถูกห้าม ในช่วงกลางปี ค.ศ.1970 ถึง 1979 (เว้นแต่การข้ามสื่อที่มีอยู่ก่อนแล้วก่อนการบังคับใช้) ในปี ค.ศ. 1999 ในส่วนของการห้ามดังกล่าวได้อนุญาตในส่วนของโทรทัศน์ตามหลัก duopolies FCC ได้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการเป็นเจ้าของข้ามสื่อในวิทยุโทรทัศน์โดยอนุญาตให้สถานีสามัญข้ามสื่อ ในตลาดเดียวกันได้ ในตลาดที่มีขนาดใหญ่ผู้ได้รับอนุญาตอาจเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ 2 สถานี และสถานีวิทยุ 6 สถานีได้ และในตลาดขนาดเล็กเจ้าของสถานีคนหนึ่งสามารถควบคุมสถานีวิทยุ และสถานีโทรทัศน์ในตลาดเดียวกันได้ (47 C.F.R. 73.3555)

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อกำหนดข้อจำกัด จำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันหรือหลักการจำกัดการข้ามสื่อ ซึ่งจะมีการกำหนดไว้ในหลายลักษณะ เช่น การจำกัดจำนวนการถือใบอนุญาตสำหรับการเป็น เจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทกัน หรือการจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการสำหรับ บุคคลบางประเภท หรือองค์กรบางประเภท ในที่นี้จะขอยกตัวอย่าง เช่น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดการจำกัดการถือใบอนุญาต โดยจำกัด จำนวนใบอนุญาตที่บุคคลคนเดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือจำกัดในลักษณะส่วนแบ่งตลาด โดย section 202 ของ Telecommunications Act 1996 ได้กำหนดข้อจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการ กระจายเสียงและโทรทัศน์ไว้ ซึ่งปัจจุบันข้อจำกัดในลักษณะดังกล่าว ได้มีการกำหนดเป็นระเบียบ โดย FCC เป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบและเปลี่ยนแปลงระเบียบดังกล่าว เนื่องจากการจำกัดการเป็น เจ้าของกิจการนี้มีผลกระทบในทางเศรษฐกิจจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนได้ง่ายเพื่อความเหมาะสม ใน ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดเป็นระเบียบใน section 73.3555 ของ Code of Federal Regulations (47 C.F.R.73.3555) โดยใน section 202 ได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดการเป็นเจ้าของ กิจการสรุปได้ ดังนี้

1. การให้มีสถานีวิทยุในท้องถิ่นให้หลากหลาย section 202(b)²⁹
กำหนดให้ FCC มีอำนาจแก้ไข 47 C.F.R.73.3555 เพื่อกำหนดให้³⁰

1. ในตลาดวิทยุที่มีสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ 45 สถานีหรือมากกว่า
นั้นขึ้นไป แต่ละฝ่ายสามารถเป็นเจ้าของ ประเภอบการ หรือควบคุมสถานีได้เพียง 8 สถานี แต่ใน
บรรดา 8 สถานีนั้น มีได้ไม่เกิน 5 สถานีที่อยู่ในบริการเดียวกันได้ (ระบบ AM หรือ FM)

2. ในตลาดวิทยุที่มีสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ระหว่าง 30-44 สถานี
แต่ละฝ่ายสามารถเป็นเจ้าของประเภอบการ หรือควบคุมสถานีได้เพียง 7 สถานี แต่ในบรรดา 7
สถานีนั้น มีได้ไม่เกิน 4 สถานีที่อยู่ในบริการเดียวกันได้ (ระบบ AM หรือ FM)

3. ในตลาดวิทยุที่มีสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ระหว่าง 15-29 สถานี
แต่ละฝ่ายสามารถเป็นเจ้าของประเภอบการ หรือควบคุมสถานีได้เพียง 6 สถานี แต่ในบรรดา 6
สถานีนั้น มีได้ไม่เกิน 4 สถานีที่อยู่ในบริการเดียวกันได้ (ระบบ AM หรือ FM)

4. ในตลาดวิทยุที่มีสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ 14 สถานีหรือน้อยกว่า
นั้น แต่ละฝ่ายสามารถเป็นเจ้าของ ประเภอบการ หรือควบคุมสถานีได้เพียง 5 สถานี แต่ในบรรดา 5
สถานีนั้น มีได้ไม่เกิน 3 สถานีที่อยู่ในบริการเดียวกันได้ (ระบบ AM หรือ FM) เว้นแต่แต่ละฝ่ายนั้น
ไม่ได้เป็นเจ้าของ ประเภอบการ หรือ ควบคุมสถานีมากกว่า 50 % ในตลาดนั้น

แม้จะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ข้างต้น แต่ FCC ก็อาจอนุญาตให้ได้ หาก
เห็นว่า การเป็นเจ้าของ การดำเนินการ การควบคุม หรือการมีผลประโยชน์นั้น จะมีผลทำให้จำนวน
สถานีเพิ่มขึ้น

2. กรณีข้อจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศนระดับประเทศ section
202(c)³¹ ให้ FCC เปลี่ยนแปลงระเบียบโดยให้มีผล ดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงเพื่อไม่ให้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนสถานีที่บุคคล
คนหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งอาจเป็นเจ้าของ ประเภอบการ หรือควบคุม หรือมีผลประโยชน์
ได้

²⁹ section 202 (b) Telecommunications Act 1996

³⁰ Head, S. W., Mcgregor, M.A. and Spann, T., Broadcasting in America,
p.389.

³¹ section 202 (c) Telecommunications Act 1996

2.เปลี่ยนแปลงห้ามมิให้มีการออกใบอนุญาต หรือ โอนใบอนุญาตไปยังผู้อื่น ถ้าจะมีผลทำให้ความเป็นเจ้าของ ประกอบการ หรือควบคุม หรือมีผลประโยชน์ในสถานีโทรทัศน์นั้น ซึ่งครอบคลุมการแพร่ภาพไปยังผู้ชมเกินกว่า 35%

4.3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส³²

ในปี ค.ศ.1982 ประเทศฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายยกเลิกการผูกขาดกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของรัฐ โดยอนุญาตให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินกิจการด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของและการถือหุ้นเป็นไปเพื่อตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ หลายประการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ระดับชาติ³³ คือ

ประการแรก การที่กฎหมายอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามาประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทางการค้า ซึ่งแต่เดิมเป็นการผูกขาดของภาครัฐ ทำให้สถานีวิทยุเถื่อนซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้รับการรับรองให้เป็นสถานีที่ถูกกฎหมายและได้กลายเป็นสถานีวิทยุชุมชนและท้องถิ่น ในปี ค.ศ.1984 มีการตั้งสถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ส่งสัญญาณทางคลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งเป็นสถานีโทรทัศน์ระดับชาติ คือ Canal Plus ที่มีเจ้าของเป็นบริษัทที่ประกอบกิจการสื่อหลายประเภท ในปี ค.ศ.1986 ได้ตั้งสถานีโทรทัศน์ธุรกิจการค้าของเอกชน คือ La 5 และ TV 6 ทำการแปรรูปสถานีโทรทัศน์ TF1 ที่เป็นสถานีของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization)

ประการที่สอง ผลกระทบจากเทคโนโลยีใหม่ ฝรั่งเศสได้ลงทุนสร้างเครือข่ายวางสายเคเบิลใยแก้วนำแสง (Fibre Optic) ในช่วงปี ค.ศ.1982-1986 และส่งดาวเทียมเพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ TDF1 และวางกฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างเสรีและมีอิสระ สำหรับการประกอบกิจการเคเบิลและดาวเทียม

ประการที่สาม การตอบสนองของบริษัทธุรกิจการค้าต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น บริษัทต้องวางแผนทางธุรกิจในการขยายงานให้มีความหลากหลาย ขยายตัวในแนวดิ่งไปยังสื่อประเภทอื่น ๆ และขยายบริการไปในระดับนานาชาติ แนวโน้มของบริษัทธุรกิจสิ่งพิมพ์ในประเทศนอกจากขยายงานของตนแล้ว ก็สนใจลงทุนในสื่อประเภทอื่น แต่บริษัทที่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ คือ Canal Plus โดยที่เน้นผลิตรายการภาพยนตร์เป็นส่วนใหญ่ และตั้งบริษัท

³² อัครวิช เงินกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” หน้า 50-57.

³³ International Institute of Communications (IIC), Media Ownership and Control in the Age of Convergence, (London: 1996) , p.49.

ลูกเกี่ยวกับการผลิตภาพยนตร์ เป็นการสร้างฐานทางธุรกิจที่หลากหลาย นอกจากนั้น ยังผลิตและขายจานดาวเทียมและอุปกรณ์รับสัญญาณด้วย เป็นการลงทุนในทุก ๆ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทรทัศน์ Canal Plus ยังได้ขยายการลงทุนไปยังนอกฝรั่งเศส โดยถือหุ้นกับกลุ่มทุนในประเทศนั้น ๆ ใน เบลเยียม มีสถานีโทรทัศน์ Canal Plus TVCF ในสเปนมีสถานีโทรทัศน์ Canal Plus Espagne และในเยอรมันมีสถานีโทรทัศน์ Premiere

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดการรวมตัวกันทางธุรกิจในการสื่อ ทั้งประเภทเดียวกันและต่างประเภท กิจกรรมกระจายเสียง ซึ่งส่วนใหญ่ในระดับท้องถิ่นจะมีเจ้าของและผู้ถือหุ้นที่หลากหลายแต่โดยรวมก็เป็นส่วนน้อย เพราะกิจกรรมกระจายเสียงธุรกิจการค้าประสบความสำเร็จในการสร้างเครือข่าย (Network) ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติ การแข่งขันจะผลักดันให้สถานีวิทยุท้องถิ่นต้องหาความคุ้มครองโดยเข้าสู่เครือข่าย และบริษัทเครือข่ายก็พยายามต่อผู้หาสถานีเข้าสังกัด จนปัจจุบันก็มีเครือข่ายสถานีวิทยุอยู่หลายแห่ง เช่น Radio France, Europe 1 หรือ NRJ (Nouvelle Radio Jeune) กิจกรรมโทรทัศน์ มีผู้สนใจเข้ามาเป็นผู้ประกอบการจำนวนมาก ก่อให้เกิดการแข่งขันแย่งชิงคนดูและโฆษณา กิจกรรมขยายตัว แต่ที่ประสบความสำเร็จจริง ๆ มีเพียง Canal Plus และ TF1 ที่มีฐานผู้ชมจำนวนมาก การถือหุ้นข้ามสื่อจึงเกิดขึ้น โดยกลุ่มธุรกิจด้านสิ่งพิมพ์ได้ขยายการลงทุนไปยังกิจกรรมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพราะกลัวว่าจะสูญเสียลูกค้า และรายได้จากโฆษณาไปให้กิจการวิทยุ-โทรทัศน์ ซึ่งเกิดการถือหุ้นข้ามสื่อทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาคหลายกิจการ

ประเทศฝรั่งเศสจึงต้องมีการวางกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม ทั้งในเรื่องการถือหุ้นในสื่อประเภทเดียวกันและข้ามสื่อ เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องสอดคล้องกับหลักเรื่องความหลากหลายของผู้ประกอบการกับแรงกดดันเกี่ยวกับการรวมตัวทางธุรกิจ ซึ่งมีความจำเป็นถ้าบริษัทของฝรั่งเศสต้องการประสบความสำเร็จในการแข่งขันในตลาดโลก

หลักเกณฑ์ที่ใช้ป้องกันการครอบงำกิจการในประเทศฝรั่งเศส

1. หลักการห้ามสะสมใบอนุญาต หรือ Accumulation Rules ประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามถือใบอนุญาต โดยห้ามบุคคลใดถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 25 ในกรณีที่ถือใบอนุญาตของสถานีระดับชาติไม่เกินหนึ่งใบ และในกรณีที่ถือใบอนุญาตของสถานีระดับชาติ 2 ใบ ห้ามถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 15 ในกรณีนี้ผู้ถือหุ้นอาจถือหุ้นในสถานีอื่นได้อีก แต่ไม่เกินร้อยละ 5 และห้ามสะสมใบอนุญาตเกินกว่า 2 ใบ สำหรับสถานีโทรทัศน์ระดับชาติ หรือถือใบอนุญาตได้ 1 ใบ สำหรับสถานีระดับชาติ และระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาคได้อีก 1 ใบ แต่ในส่วนของใบอนุญาตกิจการระดับภูมิภาคนี้ อาจเกิดโอกาสที่จะมีการสะสมใบอนุญาตได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามไว้ จึงได้มีข้อกำหนดกำหนดจำนวนประชากรที่มีพื้นที่ครอบคลุมถึงไว้ ในกรณีของใบอนุญาตสถานีโทรทัศน์ภูมิภาคสะสมใบอนุญาตรวมกันแล้ว ห้ามครอบคลุมประชากรเกินกว่า

6 ล้านคน และห้ามถือใบอนุญาตสถานีโทรทัศน์ในพื้นที่ใดเกินกว่า 1 ใบ ในส่วนของกิจการเคเบิลทีวี ห้ามสะสมใบอนุญาตของสถานีรวมกัน ครอบคลุมประชากรเกินกว่า 8 ล้านคน³⁴ และสามารถถือหุ้นในบริษัทเดียวได้เกินร้อยละ 50 แต่ถ้าถือหุ้น 2 บริษัท ห้ามถือหุ้นเกินร้อยละ 33.3 ในกรณีนี้อาจถือหุ้นในสถานีอื่นได้อีก แต่ไม่เกินร้อยละ 5 เช่นกัน

นอกจากนั้นยังมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องความโปร่งใส กำหนดให้บริษัทต้องเปิดเผยชื่อเจ้าของบริษัท หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 3 รายแรก และถ้ามีผู้ใดถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละ 20 จะต้องรายงานให้สภาสูงสุดแห่งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ CSA Conseil superieur de l' audicvisuel ทราบภายใน 1 เดือน ซึ่ง CSA มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ³⁵ แต่ยังมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองเพราะสมาชิกของ CSA จำนวน 9 คนนั้นมีที่มาจากสามทางโดยประธานาธิบดีคัดเลือกมา 3 คน , ประธานสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก 3 คน และประธานวุฒิสภาคัดเลือกมาอีก 3 คน โดย CSA มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยวิธีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน และลงโทษผู้ประกอบกิจการกรณีละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต และทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ³⁶

2. หลักการการจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการต่างประเทศกันหรือหลักการจำกัดการถือหุ้นข้ามสื่อ หรือ Cross-Media Ownership Rule ฝรั่งเศสเริ่มนำหลักการห้ามถือหุ้นข้ามสื่อมาใช้ในพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1986 ห้ามมิให้ CSA ให้ใบอนุญาตในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตนั้นมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในสื่อมากกว่า 2 ชนิด (โทรทัศน์ , วิทยุกระจายเสียง , เคเบิลทีวี และสิ่งพิมพ์) และในกิจการระดับชาตินั้น ไม่ว่าจะเป็โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง หรือเคเบิลทีวี ห้ามมิให้ได้รับใบอนุญาตเกินกว่า 2 ใบ โดยห้ามถือใบอนุญาตในกิจการโทรทัศน์ 1 ใบ หรือมากกว่านั้นในพื้นที่ที่ครอบคลุมประชากร 4 ล้านคน ห้ามถือใบอนุญาตในกิจการกระจายเสียง 1 ใบ หรือมากกว่านั้น ในพื้นที่ที่ครอบคลุมประชากร 30 ล้านคน ห้ามถือใบอนุญาตในกิจการเคเบิลทีวี 1 ใบ หรือมากกว่านั้น ในพื้นที่ที่มีประชากร 6 ล้านคน และห้ามถือครองใบอนุญาตในกิจการหนังสือพิมพ์ 1 ใบ หรือมากกว่านั้น โดยหนังสือพิมพ์นั้นต้องมียอดจำหน่ายต่อวันเกินกว่าร้อยละ 20 ของหนังสือพิมพ์ทุกฉบับรวมกัน³⁷

³⁴ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, p.15.

³⁵ วิษณุ วรรณุญ, *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*, หน้า 31.

³⁶ อัครวิษ เงินกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” หน้า 113-114.

³⁷ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, p133.

จากการที่ได้เสนอตัวอย่างของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบธุรกิจเอกชนในปัจจุบันในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสนั้น หากจะพิจารณาในเรื่องของจุดเริ่มต้นเห็นว่าทั้งสองประเทศมีแนวคิดที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นแนวความคิดของเขาเป็นการเน้นไปที่แบบแนวความคิดของตลาดเสรี อีกทั้งการดำเนินการในช่วงเริ่มต้นนั้นก็คงมีความคิดของตลาดเสรีเช่นนี้มาตั้งแต่ต้นไม่ได้มีการเปลี่ยนไปซึ่งแนวความคิดดังกล่าว ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสเองนั้นในยุคเริ่มต้นนั้นก็คงจะคล้ายๆ กับอีกหลายประเทศกล่าวคือ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นถูกผูกขาดการประกอบกิจการโดยภาครัฐ แล้วในภายหลังได้มีการออกกฎหมายมาเพื่อยกเลิกการผูกขาดการประกอบกิจการของภาครัฐ

ส่วนในเรื่องการส่งเสริมความหลากหลายของการประกอบกิจการนั้นดูเหมือนว่าทั้งสองประเทศนั้นก็ยังมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มาส่งเสริมความหลากหลายของการประกอบกิจการเช่นเดียวกัน คือ หลักป้องกันการผูกขาดของการเป็นเจ้าของกิจการ หลักการจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการข้ามประเภทหรือข้ามสื่อในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือหลักการห้ามสะสมใบอนุญาต หลักการเป็นเจ้าของกิจการข้ามประเภทหรือข้ามสื่อของประเทศฝรั่งเศส โดยในส่วนที่เป็นรายละเอียดของแต่ละประเทศก็ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละประเทศ ในส่วนนี้จากประวัติศาสตร์นั้นมีข้อสังเกตว่าของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นดูเหมือนว่าก็ยังคงยึดติดกับแนวความคิดที่เป็นแบบตลาดเสรีเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นและก็กลับกลายเป็นว่ามีการผ่อนคลายหลักเกณฑ์ความเคร่งครัดที่มีอยู่ลงให้ยืดหยุ่นกว่าเดิม ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นการยกเลิกการผูกขาดการประกอบกิจการของภาครัฐนำไปสู่ปัญหาในการประกอบกิจการที่ไม่มีความหลากหลายจึงได้มีการสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

4.4 ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบชุมชน

ผู้ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นแบบชุมชน แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

1. รูปแบบของแบบชุมชน
2. ตัวอย่างของแบบชุมชนในปัจจุบัน

4.4.1 รูปแบบของแบบชุมชน

คำว่า “ชุมชน” หรือ “Community” อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก ชุมชนตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ หมายถึง ชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหมู่บ้าน ตำบล หรืออำเภอ เขต แขวงใดๆ คนที่อยู่อาศัยทำมาหากินในพื้นที่นั้น ก็ถือว่าเป็นคนในชุมชนนั้น อีกประเภทหนึ่ง คือ ชุมชนตามเนื้อหา เป็นชุมชนที่สมาชิกในชุมชนอาจจะไม่ได้ดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่เดียวกันก็ได้ แต่อาจมีความสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกันหรือมีผลประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน³⁸ เช่น กลุ่มผู้พึ่งสถานีวิทย์ร่วมด้วยช่วยกัน เป็นต้น และคำว่า “ชุมชน” จะต้องมีความสัมพันธ์กันทั่ว ในแง่การทำกิจกรรมร่วมกัน หรืออุดมการณ์หรืออุดมคติบางอย่างตรงกัน หรือสัมพันธ์กันเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน ถ้าหากไม่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะเช่นนี้เลย ก็ไม่เรียกว่าเป็นชุมชน และเพราะมีความสัมพันธ์กันจึงทำให้ชุมชนรู้สึกมีตัวตนขึ้นมา มีลักษณะบางอย่างที่เหมือนกัน สามารถแสดงตัวตนแก่ผู้อื่นได้ สรุปว่าความเป็นชุมชน คือ

1. มีความสัมพันธ์กัน
2. มีตัวตน
3. สามารถเข้าไปต่อรองผลประโยชน์ หรือพิทักษ์รักษาสิทธิของตนเอง

ได้³⁹

ส่วนสิทธิของการสื่อสารนั้น พบข้อสรุปว่า สิทธิของการสื่อสารเป็นสิทธิมนุษยชนสากลที่รักษาและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ทั้งยังต้องรักษาและขยายไปในบริบทของการเปลี่ยนแปลงข้อมูลและเทคโนโลยีในการสื่อสารอย่างรวดเร็ว สมาชิกทุกคนของสังคมพลเมือง (Civil Society) ควรมีการเข้าถึงที่เหมาะสมและยุติธรรมในด้านสื่อและสิทธิเพื่อการเข้าถึงและการมีส่วนร่วม สื่อชุมชนมีบทบาทสำคัญในการทำให้สิทธิทางวัฒนธรรมเข้มแข็ง โดยเฉพาะสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางวัฒนธรรมและภาษา คนพื้นเมืองผู้อพยพและผู้ลี้ภัย โดยใช้การสื่อสารให้เข้าถึงได้มากขึ้น⁴⁰

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁸ Louie Tabing, How to do Community Radio, The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO : India, p.9.

³⁹ อานุภาพ นุ่นสง, “รายงานพิเศษ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรจะเกิดขึ้นทันทีเมื่อชุมชนเข้าไปจัดการ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11-17 เมษายน 2546) : 24-25.

⁴⁰ จารุณัฐ นิมพิศาล, ชนาธิป มังคลาด, ภาณีนิ บุญเลิศ, สุภิญญา กลางณรงค์ และ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ, สรุปการทำงานโครงการวิจัยวิทยุชุมชน, (มีนาคม, 2549), หน้า 13.

โดยที่หลักเกณฑ์รูปแบบของกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แบบบริการชุมชนนั้นก็มีการวิจัย และสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับแบบบริการชุมชนไว้ในลักษณะต่างๆ ด้วยกันคือ

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชนเป็นกิจการที่ไม่หวังผลกำไร ประชาชนเป็นเจ้าของและควบคุมได้เอง และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ⁴¹

วิทยุชุมชน คือ การดำเนินการในชุมชนเพื่อชุมชน เกี่ยวกับชุมชน และโดยชุมชน⁴²

ลักษณะรูปแบบของวิทยุชุมชนมี 3 ด้าน คือ เป็นการดำเนินการที่ไม่แสวงหากำไร ผู้ที่เป็นเจ้าของและควบคุมคือ ชุมชน และเป็นการมีส่วนร่วมกันของชุมชน⁴³

ลักษณะรูปแบบของวิทยุชุมชน คือ อิสระ ไม่มีการแทรกแซง สถานีวิทยุจะต้องมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน และความห่วงใยต่อสภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีความหลากหลาย และมีหลักคำประกันพหุนิยม จะต้องปฏิเสธการสื่อสารเชิงพาณิชย์ จะต้องคำนึงถึงหลักจริยธรรมของนักหนังสือพิมพ์ และทำหน้าที่ในการเผยแพร่วัฒนธรรม มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ภายในกลุ่มผู้ฟัง จะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย และสภาพทางการเงินที่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร จะต้องมีความเป็นปึกแผ่นพร้อมเพรียงกันเพื่อที่จะก้าวไปข้างหน้า และร่วมกันทำงานของชุมชนเพื่อสมาชิกแต่ละคนให้สำเร็จลุล่วงไปสู่จุดหมาย⁴⁴

⁴¹ สีขรศ ศีรากานต์, “รูปแบบสถานีวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชนที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงตามเจตนารมณ์ มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า.51.

⁴² Louie Tabing, *How to do Community Radio*, p.9.

⁴³ What is Community Radio? A resource guide. The World Association of Community Radio Broadcasters. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

⁴⁴ Charte de la Confédération Nationale des Radios Libres, CNRL. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

วิทยุชุมชนเป็นแนวทางเพื่อวิทยุในชุมชน วิทยุชุมชนเป็นการมีส่วนร่วมในวงกว้างของสมาชิกในชุมชนในการจัดการ และผลิตรายการ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนจะต้องแยกออกจากการมีอำนาจเหนือของสื่อเชิงพาณิชย์ที่เป็นวิธีดำเนินการเพื่อกำไร เพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่ออำนาจการเมืองหรือเอกสิทธิ์ แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประชาชน และสาธารณะเป็นการกระทำที่เป็นเครื่องแสดงออกซึ่งจุดประสงค์ที่สำคัญเพื่อพิสูจน์การดำรงอยู่ การมีชีวิตอยู่ สถานีมีการดำเนินการ โดยคนในชุมชน สถานีจะทุ่มเทให้กับการพัฒนา การศึกษา และอำนาจของประชาชน สถานีจะต้องถือหลักการของประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วม⁴⁵

วิทยุชุมชนต้องมีลักษณะ 3 ประการ⁴⁶ คือ

ประการแรก วิทยุชุมชนต้องมีลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนอย่างชัดเจนตลอดจนขบวนการผลิตสื่อ การสร้างสรรค์ข่าวสาร ความบันเทิง และการสืบสานวัฒนธรรม ตระหนักถึงความเป็นท้องถิ่น สามารถสร้างสรรค์รายการ โดยอาศัยเสียงสะท้อนและสำเนียงจากท้องถิ่น โดยที่ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการจัดการสถานี การวางแผน และการกำหนดตารางเวลาการออกอากาศและเนื้อหาสาระของรายการต่างๆ ได้เอง

ประการที่สอง เป็นการดำเนินการที่ไม่แสวงหากำไรในท่ามกลางกระแสแห่งสื่อกระจายเสียงในเชิงพาณิชย์ จุดยืนของสื่อวิทยุชุมชนจักต้องชัดเจนไว้ซึ่งอิสรภาพ และความรับผิดชอบ อันเป็นหัวใจหลักในการบริการชุมชน มิใช่เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้โฆษณาสินค้า และในฐานะที่สถานีเป็นของชุมชนจึงควรดำเนินกิจการสถานี โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม นโยบายและแผนงานด้านรายการวิทยุชุมชน ควรได้รับการวางแผนและกำหนดโดยชุมชน โดยคำนึงถึงสภาพสังคม และวัฒนธรรมนั้น ๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

สถาบันวิทยุบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ TAMBULI - Communication Project. Available from :

http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

⁴⁶ VOICES. Available from : <http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?>

[What_is_Community_radio%3f](http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f)(February 2, 2007)

วิทยุชุมชนนั้น อาจเป็นวิทยุชุมชน วิทยุชนบท วิทยุสหกรณ์ วิทยุการมีส่วนร่วม วิทยุอิสระ ทางเลือก ความนิยม วิทยุการศึกษา ถ้าสถานีที่กล่าวมาทั้งหลายนี้ เครือข่าย และกลุ่มการผลิตซึ่งสร้างขึ้นที่สมาคมวิทยุชุมชน โลกได้อ้างถึงมีชื่อเรียกที่หลากหลายแล้ว การปฏิบัติและโครงสร้างก็คงมีความหลายหลายเช่นกัน บ้างก็เกี่ยวกับดนตรี บ้างก็เกี่ยวกับการสงคราม และบ้างก็เกี่ยวกับทั้งดนตรีและการสงคราม มันควรต้องระบอบอยู่ในหมู่บ้านชนบท และในใจกลางเมืองใหญ่ของโลก สัญญาณของมันจะต้องครอบคลุมไปถึงเมืองต่างๆ หรือจะต้องเป็นคลื่นสั้นที่ผ่านไปยังส่วนต่างๆ ของโลกโดยบางสถานี เจ้าของสถานีจะต้องไม่ใช่กลุ่มที่แสวงหากำไร หรือเป็นสหกรณ์ ซึ่งมีสมาชิกคือกลุ่มผู้ฟัง สถานีอื่นเจ้าของสถานี คือ นักเรียน มหาวิทยาลัย เทศบาล โบสถ์ หรือสหภาพการค้า สถานีจะมีรายได้จากการบริจาคจากผู้ฟัง จากตัวแทนการพัฒนาระดับชาติ จากการโฆษณา และจากรัฐบาล⁴⁷

วิทยุชุมชนต้องอิงอยู่บน 3 หลักการสำคัญ คือ หนึ่ง ความเป็นอิสระไม่ถูกรบกวนแทรกแซงจากการเมืองและธุรกิจ สอง ไม่แสวงหากำไรจากรายได้จากธุรกิจ และสาม เป็นพื้นที่ที่ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วม⁴⁸ วิทยุชุมชนมีความแตกต่างจากสื่อประเภทอื่น คือ ความเข้มข้นในการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในเรื่องการจัดการและการผลิตรายการ ยิ่งไปกว่านั้นบุคคลที่เป็นสมาชิกของชุมชนและสถาบันท้องถิ่นเป็นแหล่งสนับสนุนที่สำคัญในการจัดการวิทยุชุมชน⁴⁹

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสื่อสารนั้นต้องมี⁵⁰

1. การเข้าถึงสื่อ หมายถึง การเข้าถึงสื่อที่ให้บริการแก่ชุมชนรวมทั้งประชาชนย่อมได้รับโอกาสในการเลือกรับชมรายการ หรือมีส่วนร่วมในการเข้าไปจัดทำในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน อีกทั้งยังต้องมีช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หรือแสดงความต้องการสื่อสารไปยังผู้ผลิตรายการได้

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมในรายการสื่อสารในทุกระดับนั้น คือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทุกๆ ขั้นตอน ทั้งในกระบวนการผลิตรายการ การบริหารจัดการ และการวางแผนระบบการสื่อสารต่างๆ ในชุมชน

⁴⁷ Waves for Freedom. Report on the Sixth World Conference of Community Radio Broadcasters. Dakar, Senegal, January 23-39, 1995. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f(February 2, 2007)

⁴⁸ จารุณัฐ นิมพิศาล, ชนาธิป มังคลาด, ภาณีณี บุญเลิศ, สุภิญญา กลางณรงค์ และ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ, สรุปการทำงานโครงการวิจัยวิทยุชุมชน, หน้า 7.

⁴⁹ Louie Tabing, How to do Community Radio, p.9.

⁵⁰ Ibid.

3. การจัดการด้วยตนเอง หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตั้งแต่การคิดริเริ่ม กำหนดนโยบาย การวางแผน การลงทุน การกำหนดและจัดสรรงบประมาณ

4. หลักภารกิจของระบบสื่อสารในกระบวนการประชาธิปไตยที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หมายถึง การดำเนินการจะต้องไม่ใช่แค่การจัดการเท่านั้นแต่ต้องหมายถึงเป็นเจ้าของสถานีวิถุนั้นเอง

5. ความสามารถในการชี้แจงหรือให้เหตุผลได้ หมายถึง ในกรณีที่ผู้ดำเนินรายการไม่สามารถชี้แจงหรือให้เหตุผลแทนได้ก็จะใช้โอกาสที่ดำเนินการ ควบคุม หรือจัดการกับสถานี มาชี้แจงหรือให้เหตุผลเองได้

กล่าวได้ว่า การผลักดันให้มีสื่อชุมชนขึ้นนั้น อาจเนื่องมาจาก สภาพแวดล้อมและปัจจัยหลายอย่างที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนหันมาสนใจ และเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการสื่อสารของตัวเองมากขึ้น⁵¹ สื่อชุมชนอาจจะมีผู้ดำเนินการได้หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือองค์กรทางศาสนา เช่น วัด โบสถ์ หรือมัสยิด หรืออาจจะเป็นรูปแบบของคณะกรรมการชุมชนก็ได้ โดยสภาพความเป็นชุมชนนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ตามภูมิศาสตร์เพียงเท่านั้น

ดังนั้น จากรูปแบบที่ได้นำเสนอข้างต้นสามารถที่จะกล่าวได้ว่า หลักเกณฑ์และรูปแบบของแบบบริการชุมชนนั้นมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันสามารถที่จะสรุปได้ว่าเป็นการดำเนินการในชุมชนเพื่อชุมชน เกี่ยวกับชุมชน และ โดยชุมชน เป็นการดำเนินการที่ไม่แสวงหากำไร เป็นการมีส่วนร่วมกันของชุมชนและมีความเป็นอิสระ และผู้ที่เป็นเจ้าของและควบคุมคือ ชุมชน โดยขอเน้นย้ำและให้ความสำคัญว่าชุมชนนั้นมิได้มีหมายความแต่เพียงชุมชนที่มีสภาพตามภูมิศาสตร์ อาณาเขต หรือเขตแดนเท่านั้น เนื่องจากมีข้อสังเกตว่าอาจมีความหมายซ้ำซ้อนกับลักษณะการแบ่งเขตการปกครองไปซึ่งมิใช่ลักษณะของแบบบริการชุมชนอย่างแท้จริง

4.4.2 ตัวอย่างแบบชุมชนในปัจจุบัน

1. ประเทศออสเตรเลีย
2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

⁵¹ จารุณัฐ นิมพิศาล, ชนาธิป มังคลาด, ภาณี บัญเลิศ, สุภิญญา กลางณรงค์ และ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ, สรุปการทำงานโครงการวิจัยวิทยุชุมชน, หน้า 12.

4.4.2.1 ประเทศออสเตรเลีย

การประกอบกิจการกระจายเสียงชุมชน อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการบริการกระจายเสียง ค.ศ.1992 หรือ The Broadcasting Service Act 1992 โดยในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัตินี้ได้อธิบายว่า การบริการกระจายเสียงชุมชนเป็นบริการกระจายเสียงที่จัดให้เพื่อวัตถุประสงค์ของชุมชน และไม่ได้จัดการเพื่อกำไร หรือเป็นส่วนของบริษัทที่ทำกำไร และนำเสนอรายการที่สามารถรับได้โดยเครื่องมืออุปกรณ์ที่หาได้ทั่วไปอย่างง่าย ๆ และจัดทำแบบให้เปล่าสู่สาธารณะทั่วไป⁵²

ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชนจะต้องขอรับใบอนุญาต โดยมีผู้พิจารณาออกใบอนุญาต คือ ABA หรือ The Australia Broadcasting Authority ซึ่งถูกจัดตั้งโดย the Broadcasting Service Act 1992 มีรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแล คือ Minister for Communications⁵³ ABA ได้อธิบายลักษณะของบริการกระจายเสียงชุมชนไว้ดังต่อไปนี้

- ไม่ได้ดำเนินการเพื่อกำไร หรือเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทที่ทำกำไร
- เป็นการจัดเพื่อวัตถุประสงค์ของชุมชน
- เป็นตัวแทนของชุมชนผลประโยชน์
- ปฏิบัติตามสัญญาที่ใช้กระจายเสียงในชุมชน
- สนับสนุนสมาชิกชุมชนให้มีส่วนร่วม ในการดำเนินการบริการคัดเลือกและการเตรียมการของรายการ

- ห้ามไม่ให้มีโฆษณา แต่อาจกระจายเสียงได้มากที่สุด 5 นาที ในเวลา 1 ชั่วโมง เพื่อประกาศผู้สนับสนุน

- ต้องเป็นตัวแทนชุมชนในระยะเวลาที่ใบอนุญาตกำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมี Community Broadcasting Association of Australia หรือ CBAA ทำหน้าที่เป็นตัวแทนระดับประเทศที่ประสานกับผู้กระจายเสียงของชุมชน เป็นองค์กรที่ให้การคำแนะนำและการสนับสนุนกับสมาชิก โดยสนับสนุนการพัฒนาของวิทยุชุมชนในออสเตรเลีย⁵⁴

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁵³ อัครวิช เงินกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” หน้า 118.

⁵⁴ จารุณัฐ นิมพิศาล, ชนาธิป มังคลาด, ภาณีนิ บัญเลิศ, สุภิญญา กลางณรงค์ และ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ, สรุปการทำงานโครงการวิจัยวิทยุชุมชน, หน้า 15.

การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชนในประเทศออสเตรเลีย จะพิจารณาตามลักษณะขององค์กรหรือตามวัตถุประสงค์ เช่น ทางด้านการศึกษา หรือเพลงประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ และบางกรณีก็จะออกให้โดยพิจารณาตามคุณภาพ และความเหมาะสมที่จะให้บริการกับความจำเป็นของชุมชน และจะดำเนินการกระจายอยู่ตามพื้นที่ในรัฐต่าง ๆ ของออสเตรเลีย บางสถานีตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่ พื้นที่ในเขตชานเมือง ในชนบท เขตพื้นที่ของชนพื้นเมืองอะบอริจิน ตามเกาะต่าง ๆ ตามชุมชนการเกษตร หรือในพื้นที่ชุมชนที่ทำเหมืองแร่ เป็นต้น ขนาดของสถานีก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการ เช่น สถานีวิทยุชุมชนของมหาวิทยาลัยและชุมชนตามเมืองใหญ่ อาจใช้เครื่องส่งสัญญาณกำลังส่งสูงและมีกลุ่มผู้ฟังจำนวนมาก มีพนักงานประจำได้รับเงินตอบแทน แต่ในบางสถานีอาจมีขนาดเล็ก บุคลากรอาจมีเฉพาะอาสาสมัคร ใช้เครื่องส่งสัญญาณกำลังส่งต่ำ ให้บริการชุมชนเป้าหมายเพียง 1,000-2,000 คนก็ได้

การดำเนินงานด้านการบริหารนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการชุมชน ซึ่งจะมาจากการเลือกตั้งของชุมชนนั้นๆ บางสถานีที่ดำเนินงาน โดยองค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ คณะกรรมการบริหารอาจมาจากการเลือกตั้ง หรือการแต่งตั้งของสมาชิกองค์กร หรือสถาบันนั้น ๆ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชนมีแหล่งเงินสนับสนุนจากผู้อุปถัมภ์รายการ การบริจาค การบอกรับสมาชิก และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล⁵⁵

4.4.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ชุมชนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ FCC เพราะบทบาทของ FCC นั้นจะดูแลการใช้คลื่นวิทยุโทรทัศน์ทั้งภาคการค้า รัฐบาลระดับรัฐ และในระดับรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

ผู้ประกอบการกระจายเสียงชุมชนแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สหพันธ์ผู้กระจายเสียงชุมชนแห่งชาติ (National Federation of Community Broadcasters – NFCB) เป็นองค์กรระดับประเทศของสมาชิก ซึ่งก็คือสถานีวิทยุเพื่อชุมชนที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ สถานีที่เป็นสมาชิกจะแยกประเภทตามพันธกรณีที่มีต่อท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นสถานีที่มีขนาดใหญ่ หรือเล็ก อยู่ในชนบทหรือในเมือง มีแนวทางผสมผสาน หรือมีเป้าหมายเฉพาะกลุ่มก็ตาม

⁵⁵ อัครวิช เงินกร, “ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” หน้า 44-45.

สมาชิกของสหพันธ์ผู้กระจายเสียงชุมชนแห่งชาติมาจากทั่วสหรัฐอเมริกา จากมลรัฐอลาสก้าถึงฟลอริดา จากตลาดสำคัญทุกแห่งจนถึงเขตสงวนของชนอเมริกันพื้นเมืองที่เล็กที่สุด เนื่องจากสมาชิกในท้องถิ่นจะให้บริการแก่ชุมชนต่างๆ เช่น นิวยอร์ก มินนิอาโพลิส ซานฟรานซิสโก และตลาดสำคัญอื่นๆ สมาชิกในท้องถิ่นเหล่านี้จึงมักเป็นแหล่งข่าวและข้อมูลประจำวันทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติของพื้นที่ที่ตนให้บริการ สมาชิกภาพของสหพันธ์ฯ สะท้อนถึงความหลากหลายของประชากรอเมริกันอย่างแท้จริง กล่าวคือ ร้อยละ 40 ของสมาชิกเป็นสถานที่ให้บริการแก่ชุมชนชนบท และร้อยละ 46 ของสมาชิกเป็นสถานที่ให้บริการแก่ชนกลุ่มน้อย

คลื่นของสถานีที่เป็นสมาชิกจะถ่ายทอดรายการที่สะท้อนลักษณะของชุมชนท้องถิ่น และให้บริการแก่ชุมชนนั้น ๆ นับแต่รายการเพลงคันทรี่ เพลงเวสต์เทิร์น เพลงคลาสสิกจนถึง เพลงร็อกแอนด์โรล และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ รายการยามเช้าของสถานีวิทยุ KILI ในเมือง Porcupine มลรัฐเซาธ์ดาโคตาจะเป็นภาษาลาโคตา สถานีวิทยุ Radio Bilingue ซึ่งให้บริการทั่วพื้นที่ที่กสิกรรมรอบเมืองเฟรสโน จะกระจายเสียงเป็นภาษาสเปนตลอด 24 ชั่วโมง โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ คนงานในไร่รายได้น้อย สถานีวิทยุ KBRW-AM กระจายเสียงเป็นทั้งภาษาอังกฤษและอินูเพียตจากบริเวณอาร์ติกในเมืองแบโรว์ มลรัฐอลาสกา และสถานีวิทยุ WWOZ ในมลรัฐหลุยเซียนา จะมีรายการที่แสดงเพลงและวัฒนธรรมของเมืองนิวออร์ลีอันส์ตลอดวัน

สถานีวิทยุชุมชนมีรายได้จากการบริจาคของผู้ฟัง นอกจากนี้ สถานีหลายแห่งได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการเงินช่วยเหลือ Corporation for Public Broadcasting (CPB)

สำหรับกิจการโทรทัศน์ชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า โทรทัศน์กำลังส่งต่ำ (Low Power Television) หรือ LPTV เป็นการเรียกชื่อตามระบบเทคโนโลยี FCC อนุญาตให้มีระบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กำลังส่งต่ำตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1956 ในระยะแรกถูกใช้เพื่อทวนสัญญาณโทรทัศน์ต่อไปยังพื้นที่ชนบทที่ไม่สามารถรับสัญญาณได้ FCC คาดว่า LPTV จะครอบคลุมการบริการไปสู่ชุมชนเล็กๆ และกลุ่มผู้มีความสนใจพิเศษในชุมชนใหญ่ที่สถานีใหญ่เจ้าของพื้นที่ไม่มีรายการให้บริการคนกลุ่มนี้

ประกอบกับการที่ LPTV อาจะจัดรายการท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม หรือเสนอรายการที่จัดโดยสถาบันการศึกษา สมาคม หรือสถานี PBS (เครือข่ายสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อสาธารณะของสหรัฐอเมริกา) โดยอาจมีรายการภาพยนตร์ เกมโชว์ กีฬา ข่าว ทอล์คโชว์ รายการที่ผลิตเอง ข่าวชุมชน ซึ่งรวมถึงงานเลี้ยงในชุมชน หรืองานรับประกาศนียบัตร และรายการสำหรับเด็ก บางแห่งก็มีรายการพิเศษสำหรับนักศาสนา นักท่องเที่ยว หรือคนพิการ และหลายสถานีก็เป็นระบบขอรับสมาชิก⁵⁶

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

4.5 ข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสำหรับประเทศไทย

หลังจากที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงลักษณะของประเภทกิจการประเภทต่างๆ ไปพร้อมกับได้ยกตัวอย่างของผู้ประกอบกิจการประเภทต่างๆ ด้วย ในส่วนนี้ก็จะขอเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยพร้อมทั้งจะได้วิเคราะห์หลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติองค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ พ.ศ..... โดยแยกเป็น 4 หัวข้อ คือ

1. การมีอยู่ของแบบบริการภาครัฐ
2. หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะ
3. หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบธุรกิจเอกชน
4. หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบชุมชน

4.5.1 การมีอยู่ของแบบบริการภาครัฐ

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยสามารถที่จะแยกพิจารณาได้คือ

กิจการกระจายเสียง

1. สถานีวิทยุในเครื่องกึ่งพบก กึ่งทพเรือ กึ่งทพอากาศ สังกัดกระทรวงกลาโหม
2. สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุในเครื่องส่งกึ่งกรมประชาสัมพันธ์
3. สถานีวิทยุกระจายเสียง อสมท ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

กิจการโทรทัศน์

1. สถานีโทรทัศน์ในเครื่องกึ่งพบก อันได้แก่ สถานีโทรทัศน์ กึ่งพบก ช่อง 5 และสถานีโทรทัศน์กึ่งพบก ช่อง 7
2. สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยของกรมประชาสัมพันธ์ ได้แก่ สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 หรือ สทท.11

3. สถานีโทรทัศน์ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ได้แก่ สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และสถานีโทรทัศน์ช่อง 9

4. สถานีโทรทัศน์ที่ไอทีวีของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

การประกอบกิจการข้างต้นในประเทศไทยอยู่ในลักษณะของแบบบริการภาครัฐทั้งสิ้น เนื่องจากการที่กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นสังกัดอยู่กับหน่วยงานของรัฐหรือการที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ในการดำเนินกิจการนั้นก็มิทั้งกรณีที่รัฐเป็นเจ้าของได้ประกอบกิจการเอง เช่น สทท.11 และได้มีการให้สัมปทานแก่กลุ่มทุนเพียงบางกลุ่มลักษณะดังกล่าวอาจทำให้เห็นว่ากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นมีลักษณะเป็นแบบธุรกิจเอกชนรวมอยู่ด้วย แต่ก็คงมิใช่ลักษณะของกิจการแบบธุรกิจเอกชนอย่างแท้จริง เช่น สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 7 ซึ่งดำเนินการโดย บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด

จากการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของแบบบริการภาครัฐที่กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในคลื่นวิทยุและโทรทัศน์และเป็นผู้ควบคุมจัดสรรการใช้คลื่นแบบเดิมของประเทศไทยก็จะมี ความขัดแย้งกับเจตนารมณ์ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งขณะทำการวิจัยนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ขึ้นมาบังคับใช้ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่สอดคล้องกับประเทศไทยที่เป็นรัฐแบบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วยังส่งผลกระทบต่อหลายประการ เช่น สิทธิเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและการควบคุมสื่อมวลชน การผูกขาดความเป็นเจ้าของสื่อโดยรัฐและกลุ่มธุรกิจเอกชนเพียงบางกลุ่มที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ เช่น สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ของตระกูลมาลินนท์ การขาดความหลากหลายในรูปแบบและเนื้อหารายการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทางกฎหมายในการเป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการภาครัฐ จึงไม่ควรมียุติต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ปัจจุบันนั้นยังปรากฏเป็นหลักการของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 จึงขอเสนอให้ยกเลิกกฎหมาย 2 ฉบับนี้ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วเช่นกัน

นอกจากนั้นแล้วในร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ..... มาตรา 5 และ มาตรา 82⁵⁷ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 5 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรมประชาสัมพันธ์ เว้นแต่บทบัญญัติ มาตรา 20 มาตรา 34 มาตรา 37 หมวด 3 การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย หมวด 4 การส่งเสริมและควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และ

⁵⁷ ภาคผนวก ก.

หมวด 5 การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งในส่วนของสิทธิและหน้าที่ ทั้งนี้ โดยให้ถือว่ากรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้รับใบอนุญาต”

มาตรา 82 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 5 ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อไปได้ตามขอบเขตการให้บริการที่มีอยู่เดิม และเมื่อแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมใช้บังคับแล้ว ให้คณะกรรมการแจ้งลักษณะ ประเภท และขอบเขตการดำเนินกิจการของกรมประชาสัมพันธ์ตามที่กำหนดในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ทราบและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์”

เห็นได้ว่าจากหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงยกเว้นให้กรมประชาสัมพันธ์ไม่ตกอยู่ภายใต้การขอรับใบอนุญาตซึ่งเป็นหลักการของแบบบริการภาครัฐอยู่เหมือนเดิมในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่ควรที่จะปรากฏในกฎหมายดังกล่าว

4.5.2 หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะ

สภาพปัญหาของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่ากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะอย่างแท้จริงนั้นมิได้มีอยู่แต่อย่างใด สภาพที่เป็นอยู่ของกิจการส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตต่างๆ หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารมวลชนทำให้ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง ถูกบิดเบือนนำเสนออย่างไม่ถูกต้องตรงไปตรงมา และทำให้ประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนออกมาสู่สังคมได้ ดังนั้น กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะสำหรับประเทศไทยที่เป็นรัฐแบบเสรีประชาธิปไตยจะต้องถูกทำให้เกิดขึ้น เนื่องจากกิจการแบบบริการสาธารณะจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนทางด้านการสื่อสารมวลชนสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมบูรณ์

สำหรับรูปแบบของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณากรณี BBC ของประเทศอังกฤษซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งเป็นพิเศษแล้วก็เห็นด้วยกับการที่จะเป็นผู้ประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะสำหรับการดำเนินการในประเทศไทยอันเนื่องมาจากมีความเป็นอิสระ มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังเป็นรายได้หลัก

โดยในส่วนของประเทศไทยเองมี พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการ

หรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ... โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ” หลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถทำให้กิจการแบบบริการสาธารณะเป็นอิสระจากภาครัฐได้ เนื่องจากประธานและกรรมการขององค์การมหาชนต้องมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี⁵⁸ และกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน⁵⁹ ฉะนั้น การจะทำให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ควรจะทำให้เป็นองค์การมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นพิเศษเฉพาะ ส่วนคณะกรรมการในการดำเนินงาน ก็ควรที่จะกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ผ่านกระบวนการสรรหาอย่างโปร่งใสจากคณะกรรมการสรรหาที่มีความเป็นกลาง และต้องไม่ใช่รัฐบาล ทั้งนี้ คณะกรรมการควรจะมาจากรากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ อย่างน้อยที่สุดควรเกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการที่มีอยู่ทั้งหมด เพราะจะได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกิจการ คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ และคณะกรรมการจำนวนที่เหลือจากภาคประชาชนแล้วนั้น อาจมาจากกลุ่มนักวิชาการ นักวิชาชีพด้านวิทย์และเทคโนโลยี กลุ่มองค์กร ทนายความ หรือตัวแทนของคณะบุคคลหรือนิติบุคคลที่ทำเพื่อสังคม

ในส่วนของรายได้นั้น ก็เช่นเดียวกับกรณีของ BBC ที่จะต้องมีรายได้มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังเกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดเป็นรายได้หลัก และอาจมีรายได้的其他เป็นรายได้เสริม แต่จะต้องมีรายได้จากงบประมาณของรัฐบาล และจากการโฆษณา

ผู้เขียนขอเสนอต่อไปอีกว่าควรที่จะให้มีการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ กองทัพบก หรือแม้กระทั่ง บริษัท อสมท จำกัด(มหาชน) ที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ซึ่งมีสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์อยู่ในสังกัดให้เป็นองค์การมหาชนรูปแบบพิเศษด้วยเหตุผลคือ ในการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐที่มีสถานะอยู่ในสังกัดจะทำให้ไม่ต้องการลงทุนสร้างสถานีแห่งใหม่ขึ้น เพราะว่าการจัดตั้งสถานีแห่งใหม่นั้นจะต้องมีการใช้งบประมาณในการจัดตั้งเป็นจำนวนสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ก็มีความพร้อมขององค์กรทั้งการผลิตรายการ และเครือข่ายสถานีอยู่แล้วด้วย และในส่วนของรายได้ก็จะต้องเป็นไปตามหลักการคือ รายได้มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมหรือรับฟังเป็นหลัก

⁵⁸ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 19

⁵⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 43

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ..... มาตรา 10⁶⁰ ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 10 “บัญญัติว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ต้องเป็น กระทรวง ทบวง กรม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ และมีหน้าที่หรือมีความจำเป็นต้องดำเนินการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตราดังกล่าวบัญญัติถึงลักษณะของผู้ขอรับใบอนุญาตแบบบริการสาธารณะซึ่งยังคงไว้ซึ่งหลักการที่ให้หน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ สามารถประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะได้อีกต่อไปซึ่งกรณีเช่นนี้เห็นว่าจะไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของผู้ประกอบกิจการแบบบริการสาธารณะที่จะต้องไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ

ส่วนร่างพระราชบัญญัติองค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ พ.ศ..... นั้น โดยส่วนตัวเห็นด้วยที่จะมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบในส่วนอื่นตามร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วก็มีข้อสังเกตว่าเป็นการดำเนินการแบบบริการสาธารณะอย่างแท้จริงหรือไม่ เช่น มาตรา 11 และมาตรา 46⁶¹ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้รัฐบาลจัดสรรทุนประเดิมให้แก่องค์กรเป็นเงินจำนวน ... ล้านบาท เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อตั้ง”

มาตรา 46 บัญญัติว่า “ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กร ไม่น้อยกว่าปีละ ... ล้านบาท ยกเว้นในปีที่ประสบความปัญหาทางการคลังอย่างร้ายแรง และให้รัฐบาลนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาปรับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรทุกสามปี เพื่อให้การผลิตรายการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพสูงตามภารกิจขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยร้อยละ 10 ต้องนำไปใช้เพื่อจัดหารายการจากผู้ผลิตรายการอิสระ ผู้ผลิตรายการอิสระขนาดย่อม และผู้ผลิตรายการระดับชุมชน หรือเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการอิสระขนาดย่อม และผู้ผลิตรายการระดับชุมชน”

ทั้งสองมาตราข้างต้นนั้นบัญญัติถึงรายได้ขององค์กรซึ่งเห็นได้ว่ารายได้นั้นมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งรายได้ที่มาจากการจัดสรรงบประมาณของ

⁶⁰ ภาคผนวก ก.

⁶¹ ภาคผนวก ข.

รัฐบาลนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการของแบบบริการสาธารณะ และจะมีผลทำให้ไม่สามารถทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ของแบบบริการสาธารณะอย่างแท้จริงได้

4.5.3 หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบกิจการแบบธุรกิจเอกชน

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 มาตรา 26 วรรคสี่ ได้กำหนดว่า ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. อนุญาตให้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

แต่จากการที่ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เปลี่ยนแปลงจากรัฐผูกขาดทั้งหมดมาเป็นการให้สัมปทานแก่เอกชนบางกลุ่ม ซึ่งทำให้ในปัจจุบันนี้กิจการดังกล่าวยังคงถูกควบคุมและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลเดิมที่ได้รับสัมปทานมาตั้งแต่สถานีเริ่มก่อตั้ง โดยไม่มีการเปลี่ยนผู้ดำเนินกิจการ และการต่อสัมปทานในแต่ละครั้งนั้น ก็ไม่ได้ทำโดยเปิดเผยให้แก่สาธารณะชนได้รับทราบ และในการพิจารณาให้สัมปทานก็พิจารณาแต่ผลตอบแทนที่รัฐจะได้รับเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์และความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากทั้งหน่วยงานรัฐผู้ให้สัมปทานและผู้ได้รับสัมปทานเน้นไปที่การแสวงหากำไรจากกิจการมากกว่า ทำให้กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยเข้าลักษณะแบบธุรกิจเอกชน หรือ Commercial Service

ในช่วงทศวรรษ 2530 กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยทุนท้องถิ่น ทุนชาติและทุนข้ามชาติได้เข้ามาดำเนินกิจการด้านวิทยุและโทรทัศน์ กิจการจำนวนหนึ่งเปลี่ยนฐานะองค์กรจากบริษัทจำกัดเป็นบริษัทมหาชน และดำเนินธุรกิจแบบครบวงจร เช่น ในการผลิตเทปเพลง รายการเพลงและมิวสิกวิดีโอ และรายการบันเทิงต่างๆ ในการผลิตละครโทรทัศน์และรายการประเภทอื่นๆ บางบริษัทก็มีการกระจายตัวข้ามสื่อ ทำให้เกิดสภาพการกระจุกตัวของบริษัทขนาดใหญ่จำนวนมากไม่ก็บริษัท และบริษัทเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ควบคุมส่วนแบ่งทางการตลาดไว้มากกว่าครึ่ง

กลุ่มบริษัทใหญ่ในส่วนของการผลิตรายการเพลง ได้แก่ บริษัท แกรมมี่ เอ็นเตอร์เทนเมนท์ฯ บริษัท อาร์เอส โปรโมชันฯ เป็นต้น ซึ่งบริษัทขนาดใหญ่จะเป็นบริการแบบธุรกิจครบวงจร มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง และมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของรูปแบบและเนื้อหา รายการ สำหรับกลุ่มบริษัทใหญ่ที่ผลิตรายการละครโทรทัศน์ ได้แก่ บริษัท ดาราวิดีโอฯ บริษัท กันคนาฯ ที่ผลิตรายการให้กับสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 หรือ บริษัท วราวุธ มิวสิคจินดาฯ บริษัท อัครมีเดียฯ บริษัท โซนิคซ์ ยูธฯ บริษัท โพลีพลัสฯ ที่ผลิตรายการให้กับสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 เป็นต้น ซึ่งบริษัทผู้ผลิตละครรายใหญ่เหล่านี้มีกิจการแบบครบวงจรในแนวตั้ง (vertical integration) คือ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาธุรกิจของคนอื่นในกระบวนการผลิตตั้งแต่ต้นจนจบ จึงสามารถควบคุมต้นทุนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีรายการเกมส์โชว์ รายการวาไรตี้ หรือ รายการทอล์คโชว์ต่างๆ ซึ่งเป็นกิจการ ที่ได้รับความนิยมนองจากรายการประเภทละครั้น มีบริษัทขนาดใหญ่ ได้แก่ บริษัท เวิร์คพอยท์ ๓ บริษัท เจเอสแอล๓ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มรายการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของสินค้า โฆษณารายใหญ่ และเป็นรายการที่ผู้ผลิตรายการขนาดใหญ่เป็นเจ้าของรายการ หรือ เป็นผู้ผลิตให้แก่สถานี จึงเกิดการกระจุกตัวค่อนข้างสูง เป็นผลให้กิจการอยู่ในความควบคุมของ ผู้ผลิตรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย รูปแบบและเนื้อหารายการจะออกมาในลักษณะคล้ายคลึงกันหรือซ้ำ กัน⁶²

เมื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้สัมปทานแก่กลุ่มเอกชนบางกลุ่ม เป็นเวลานาน จึงเกิดการผูกขาดกิจการดังกล่าวโดยกลุ่มผู้รับสัมปทาน เช่น สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ให้สัมปทานแก่ตระกูลมาลินนท์ หรือสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 ให้สัมปทานแก่ตระกูลกรรมสุด เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่มีผู้ถือหุ้นเพียงรายเดียว หรือน้อยรายในแต่ละบริษัทอัน อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการครอบงำกิจการขึ้นได้ และทำให้ลดการแข่งขันทางการตลาดลงไป ทำให้การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเกิดขึ้นได้ยาก ส่งผลกระทบไปที่เนื้อหาของรายการอาจ ขาดความหลากหลายได้ ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการบริโภคสื่อ น้อยเพราะรูปแบบหรือเนื้อหา รายการถูกกำกับทิศทาง โดยเจ้าของกิจการที่ได้รับสัมปทานเท่านั้น ที่สำคัญ คือ หากกลุ่มเจ้าของ กิจการดังกล่าวเป็นเจ้าของกิจการสื่อหลายประเภท ย่อมมีผลกระทบต่อ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ สาธารณชน ที่อาจเป็นข้อมูลข่าวสารในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของกิจการได้ไม่ว่าประโยชน์ ทางธุรกิจ การเมือง หรือ หากเจ้าของกิจการเป็นคนต่างด้าวจะมีผลต่อวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม ของชาติด้วย⁶³

นอกจากนี้ การเข้าถือหุ้นข้างมากในกิจการสื่อสารมวลชนนั้น จะสามารถครอบงำ กิจการได้ และถ้าผู้ถือหุ้นมีเจตนาแอบแฝงในการใช้สื่อจะทำให้สูญเสียหลักการของสื่อสารมวลชน ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างอันตราย⁶⁴ และปรากฏการณ์ที่น่าเป็นห่วง คือ การที่ผู้ประกอบธุรกิจด้านสื่อสาร โทรคมนาคมรายใหญ่ต่างๆก็ได้รับสัมปทานเคเบิลทีวีจาก บริษัท อสมท จำกัด(มหาชน) มาเป็น

⁶² วิษณุ วรรณฤณ และอุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, รายงานการวิจัยเรื่อง “แนวทางการ พัฒนากฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย (Legal measures for the reform of the structure of broadcasting system in Thailand), หน้า 104-117.

⁶³ นุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย, “หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายสำหรับการประกอบ กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย,” หน้า 76.

⁶⁴ กรุงเทพมหานคร (19 พฤษภาคม 2543): 1,14.

เจ้าของรายการต่างๆ ตั้งแต่รายการบันเทิง รายการข่าว รายการกีฬา ฯลฯ โดยใช้วิธีบอกรับสมาชิก เท่ากับว่ามีการขยายการเป็นเจ้าของในลักษณะข้ามประเภทธุรกิจ นอกจากนี้ การที่ผู้ประกอบการ กลุ่มสื่อสารโทรคมนาคมได้สร้างสายสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองและข้าราชการในลักษณะอุปถัมภ์ ฟังพาทิ้งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นการให้นักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรืออดีตข้าราชการระดับสูงที่ยังคงมีฐานอำนาจทางการเมืองอยู่ เข้ามาถือหุ้นเป็นผู้บริหาร หรือการส่งตัวแทนเข้าไป ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้กิจการสื่อต่างๆ อาจอยู่ในความครอบงำของกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการดังกล่าวได้

ประเทศไทยเรายังไม่มีกฎหมายกำหนดการป้องกันการครอบงำกิจการแต่อย่างใด มีแต่เพียงข้อกำหนดให้ กสทช. ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตโดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ วิทยุกระจายเสียง วิद्यุโทรทัศนและกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 เท่านั้น ซึ่งการวางกรอบของ กฎหมายในเรื่องนี้นั้น ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การจำกัดการมีอิทธิพลขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง
2. การป้องกันการเข้าถึง (access)
3. การสนับสนุนเนื้อหารายการที่หลากหลาย⁶⁵

ในต่างประเทศจะไม่มีข้อห้ามการเป็นเจ้าของกิจการ แต่จะมีการกำหนดข้อจำกัด เพื่อป้องกันการครอบงำกิจการไว้ เช่น การจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกัน หรือต่างประเภทกันในประเทศสหรัฐอเมริกา การห้ามสะสมใบอนุญาตและการจำกัดจำนวนการ เป็นเจ้าของกิจการต่างประเภทกันหรือหลักการจำกัดการข้ามสื่อในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

ในเรื่องของการป้องกันการครอบงำกิจการนั้น เห็นว่าควรนำมาใช้เพื่อเป็น หลักประกันให้แก่ประชาชนในการที่จะมีสิทธิ เสรีภาพในการบริโภคสื่อ หรือเพื่อเป็นการประกัน การเข้าถึงสื่อของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกันและเป็นการทั่วถึง โดยในร่างพระราชบัญญัติการ ประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน พ.ศ..... มาตรา 17⁶⁶ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในการออกใบอนุญาต ให้คณะกรรมการคำนึงถึงการป้องกัน มิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดครอบงำกิจการกระจายเสียงหรือกิจการ โทรทัศนหรือทั้งสองกิจการใน ลักษณะที่เป็นการจำกัด โอกาสในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่มาจากความ

⁶⁵ นุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย, “หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายสำหรับการประกอบ กิจการกระจายเสียงและโทรทัศนในประเทศไทย,” หน้า 78.

⁶⁶ ภาคผนวก ก.

หลากหลายของรายการหรือแหล่งข้อมูล หรือที่เป็นการผูกขาดการประกอบกิจการสื่อมวลชนหลายประเภทในเวลาเดียวกัน

การกระทำเพียงใดที่ถือว่าเป็นการครอบงำกิจการหรือผูกขาดการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด”

จากร่างกฎหมายมาตราดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์การป้องกันการครอบงำกิจการไว้โดยในส่วนเงื่อนไขต่างๆ นั้น เป็นหน้าที่ของ กสช. จะต้องกำหนดขึ้นมา แต่อย่างไรก็ตามจากร่างกฎหมายของมาตราดังกล่าวยังคงมีความไม่ชัดเจนว่าเพียงใดเป็นการครอบงำกิจการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ แต่ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนโดยให้อำนาจกับ กสช. ไปกำหนดซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายจึงควรกำหนดให้ชัดเจนเป็นกฎหมาย และจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่า โดยกำหนดให้มีทั้ง หลักการจำกัดจำนวนการเป็นเจ้าของกิจการประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันหรือหลักการจำกัดการข้ามสื่อ หลักการห้ามสะสมใบอนุญาต และนอกจากนั้นก็ควรที่จะให้ความสำคัญกับหลักการเป็นเจ้าของกิจการข้ามส่วนของโทรคมนาคมและส่วนกระจายเสียงด้วย

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมี มาตรา 14⁶⁷ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ที่เป็นบริษัทต้องมีไชคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และต้องมีลักษณะตามมาตรา 13”

หลักเกณฑ์ของมาตราดังกล่าว คือ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจที่เป็นบริษัทต้องมีไชคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- (1) บุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทย
- (2) ไม่มีกรรมการหรือบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันผู้ขอรับใบอนุญาตที่เคยเป็นกรรมการหรือบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันของผู้ได้รับใบอนุญาตอื่นซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตอันเป็นผลมาจากการบริหารของผู้นั้นและระยะเวลาการถูกเพิกถอนใบอนุญาตยังไม่ครบกำหนดห้าปี
- (3) ไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตยังไม่ครบกำหนดห้าปี

ที่ผู้เขียนยกหลักเกณฑ์ของ มาตรา 14 มากล่าวถึงนั้น เนื่องจากผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า เหตุใดร่างกฎหมายประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ จึงได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการทางธุรกิจที่เป็นบริษัทต้องมีไชคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ด้วยเหตุผลว่าการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นหลัก

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน

กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการของคนต่างด้าวที่ได้รับการยอมรับ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวไว้ชัดเจนที่จะต้องไม่เกิน 25% ตามที่ได้เคยกล่าวไปแล้วในเรื่องตัวอย่างของแบบธุรกิจเอกชนในปัจจุบัน แต่กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นมีสัดส่วนการถือหุ้นที่เกินกว่าหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับ ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มผู้ประกอบการที่มีการร่วมทุนจากต่างชาติมากเกินไป จึงขอเสนอว่าควรที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการถือหุ้นของคนต่างด้าวลงไป ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยมีสัดส่วนที่ไม่ควรเกินกว่า 25%

4.5.4 หลักเกณฑ์ของการเป็นผู้ประกอบการแบบชุมชน

การประกอบกิจการแบบชุมชน หรือ Community Service แท้จริงแล้วก็เป็นส่วนหนึ่งของแบบบริการสาธารณะ หรือ Public Service โดยในปี พ.ศ.2544 ประเทศไทยเริ่มมีวิद्यุชุมชนที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งแรกที่จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีกลุ่มอนุรักษ์จังหวัดกาญจนบุรีเป็นผู้ริเริ่ม ต่อมาในปี พ.ศ.2545 มีมติคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์ชั่วคราวเพื่อควบคุมการใช้คลื่นความถี่ของวิद्यุชุมชน ดังนี้

1. ชุมชนเป็นเจ้าของ
2. ลงทุนน้อยประมาณ 60,000 บาทต่อสถานี
3. ใช้อาคารที่สาธารณะในชุมชน
4. ผลิตรายการโดยอาสาสมัครในชุมชน
5. เครื่องส่งขนาดเล็ก 30 วัตต์
6. ค่าไฟฟ้าเดือนละไม่เกิน 500 บาท
7. ไม่แสวงหากำไรเชิงธุรกิจ
8. เสนอเรื่องใกล้ตัว
9. ชุมชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน
10. ออกอากาศตามความต้องการของชุมชน
11. รัศมีการออกอากาศ 10-15 กม.
12. ให้ข้อมูลที่เป็นความจริง ไม่ปิดกั้นหรือบิดเบือน

เป็นที่น่าเสียดายที่ต่อมาในปี พ.ศ.2546 กลับมีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกหลักเกณฑ์ชั่วคราวดังกล่าวนี้ไป โดยให้กรมประชาสัมพันธ์เข้ามาควบคุมแทน และให้กรมประชาสัมพันธ์ ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหาร และมีสถานีวิทยุกระจายเสียงในสังกัดทำหน้าที่จัดสรรเวลาในการออกอากาศให้แก่ชุมชนแทนการให้ชุมชนหรือประชาชนจัดตั้งสถานีวิทยุขึ้นเอง ทำให้กรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมการดำเนินงานวิทยุชุมชน และกรมประชาสัมพันธ์ก็ยังทำหน้าที่ในการจัดตั้ง กกช. หรือ คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและ

วิทยุโทรทัศน์แห่งชาติขึ้นอีกด้วย ซึ่ง กกช. ได้ออกมติจัดระเบียบวิทยุชุมชน โดยให้มาจดทะเบียนกับ กกช. และให้โฆษณาได้ 6 นาทีต่อชั่วโมง⁶⁸ ในส่วนนี้จะเห็นว่า ความเป็นสื่อชุมชนเริ่มหายไปบ้างแล้ว โดยเริ่มมีลักษณะของแบบบริการภาครัฐ และแบบธุรกิจเอกชนมาผสมอยู่ในกิจการวิทยุชุมชน จากการเริ่มให้มีการโฆษณา หากเปรียบเทียบในกรณีของการให้มีการโฆษณาอาจจะคล้ายกับประเทศออสเตรเลีย เพียงแต่วัตถุประสงค์ของความเป็นสื่อชุมชนในออสเตรเลียค่อนข้างชัดเจนกว่าของไทย ตรงที่ไม่ได้ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไร และมีความเป็นอิสระถึงแม้ว่าการขออนุญาตประกอบกิจการจะต้องขอจาก ABA ซึ่งมีรัฐมนตรีคอยกำกับดูแลก็ตาม และยังเน้นประโยชน์ชุมชนอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนในระดับชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยตนเอง เช่น รายการเพลงคันทรี่ตามชุมชนนั้นๆ การมีรายการวิทยุสำหรับชาวเกษตรกร หรือสำหรับชนพื้นเมืองอะบอริจิน เป็นต้น ในขณะที่วิทยุชุมชนในไทยนั้นยังมีความไม่ชัดเจนในนโยบายและการเลือกปฏิบัติของรัฐ ทำให้ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ การเติบโตของสถานีวิทยุใหม่ในปัจจุบันเป็นไปในเชิงพาณิชย์และเกิดอย่างรวดเร็ว อีกทั้งการเข้ามาแทรกแซง หรือยึดกุมสถานีวิทยุใหม่โดยนักธุรกิจ นักการเมือง หรือฝ่ายอำนาจรัฐก็มีมากขึ้นเช่นกัน กติกาที่เหมาะสม เป็นธรรม ในเรื่องวิทยุชุมชนจำเป็นต้องได้รับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม รวมทั้งการสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลกันเองให้มากขึ้น แทนที่การควบคุมโดยอำนาจรัฐที่มักเลือกปฏิบัติเช่นในปัจจุบัน

สภาพการณ์ของวิทยุชุมชนในขณะนี้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ขั้วเท่านั้น คือ ขั้วเพื่อชุมชนอย่างแท้จริงซึ่งมีอยู่ไม่กี่สถานี กับอีกขั้วหนึ่งคือ กลุ่มวิทยุชุมชนเพื่อธุรกิจและการเมือง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก⁶⁹ อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดจรรยาบรรณและจิตสำนึกในวิชาชีพของนักวิชาชีพวิทยุโดยมีเรื่องของผลประโยชน์ทางการเงินมาเป็นที่ตั้ง หรือมาแทนที่

นอกจากนี้ การให้วิทยุชุมชนโฆษณาได้ เป็นการปรับกลยุทธ์มาเป็นกึ่งควบคุมและเปิดโอกาสให้ระบบทุนเข้าร่วมจัดการวิทยุชุมชนอีกแรงหนึ่ง การฉกฉวยในรูปแบบของรัฐผนวกทุนทำให้วิทยุชุมชนขยายตัวแบบก้าวกระโดด เกิดการลงทุนโดยกลุ่มเอกชน กลุ่มนักการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ มาตรการจัดการกับวิทยุชุมชนเช่นนี้ สร้างความโกลาหลขนานใหญ่ เกิด

⁶⁸ จารุณัฐ นิมพิศาล, ชนาธิป มังคลาด, ภาณินี บุญเลิศ, สุภิญญา กลางณรงค์ และคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ, สรุปการทำงานโครงการวิจัยวิทยุชุมชน, หน้า 5-6.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

บรรยากาศแย่งชิงจับจองคลื่น พร้อมกันนั้นวิทยุชุมชนถูกแปรเปลี่ยนเป็นวิทยุพาณิชย์ไปในทันที การกลายพันธุ์เป็นวิทยุพาณิชย์ขนาดเล็กเพิ่มขึ้น โดยออกอากาศด้วยกำลังส่งสูง โดยสปอนเซอร์ที่ให้โฆษณาจะมีอิทธิพลต่อการจัดรายการว่าจะไปเป็นเช่นใด⁷⁰

จากสภาพปัญหาของประเทศไทยขอเสนอว่าควรที่จะทำความเข้าใจให้ดีเสียก่อน เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และรูปแบบของแบบชุมชนที่จะต้องเป็นการดำเนินการในชุมชนเพื่อชุมชน เกี่ยวกับชุมชน และโดยชุมชน เป็นการดำเนินการที่ไม่แสวงหากำไร เป็นการมีส่วนร่วมกันของชุมชนและมีความเป็นอิสระ และผู้ที่เป็นเจ้าของและควบคุมคือ ชุมชน

นอกจากนี้ขอเสนอว่า ควรยกเลิกกฎหมายสองฉบับที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญปี 2540 คือ พระราชบัญญัติวิทยุโทรคมนาคม พ.ศ.2498 และพระราชบัญญัติวิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ.2498 เพราะกำหนดให้กิจการวิทยุและโทรทัศน์ต้องขออนุญาตใช้คลื่นกับกรมไปรษณีย์โทรเลขและการออกอากาศต้องขออนุญาตต่อกรมประชาสัมพันธ์⁷¹

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. มาตรา 8⁷² บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 8 บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ให้มีสามประเภทดังนี้

(1) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ภาครัฐ ซึ่งในการประกอบกิจการต้องจัดรายการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา สุขภาพอนามัย กีฬา ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงของรัฐ การประกอบอาชีพ เผยแพร่ข่าวสาร ประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใด รวมทั้งส่งเสริมให้คนพิการและคนด้อยโอกาสสามารถรับรู้การแพร่เสียงและภาพของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งอาจจัดรายการในรูปแบบสาระโดยตรงหรือเป็นการบันทึกเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็ได้

(2) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ภาคประชาชน ซึ่งในการประกอบกิจการต้องจัดรายการโดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการประกอบ

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁷² ภาคผนวก ก.

กิจการบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ และการบริหารกิจการต้องกระทำโดยนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยสมาชิกของชุมชนหรือของท้องถิ่น นั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(3) ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน ซึ่งเป็นการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของผู้ประกอบกิจการเพื่อแสวงหากำไรในทางธุรกิจได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (3) จะประกอบกิจการบริการสาธารณะหรือกิจการบริการชุมชนด้วยก็ได้”

เมื่อพิจารณาลักษณะรูปแบบของบริการชุมชนจากร่างกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติโดยโยงกับบริการสาธารณะซึ่งกรณีนี้เห็นว่าแม้ว่าแบบบริการชุมชนจะเป็นส่วนหนึ่งของบริการสาธารณะก็ตาม แต่แบบบริการชุมชนเองก็มีเอกลักษณ์เป็นของตนเองอยู่แล้วมิเช่นนั้นแล้วก็ไม่จำเป็นต้องแยกประเภทกิจการออกเป็นอีกประเภท ขอเสนอว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของแบบบริการชุมชนควรที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่ามีลักษณะอย่างไรเหมือนอย่างเช่นในต่างประเทศ เช่น หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของแบบบริการชุมชนในประเทศออสเตรเลีย ที่ได้เคยยกตัวอย่างไว้แล้วในหัวข้อตัวอย่างแบบชุมชนในปัจจุบัน

ส่วนในกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบกิจการ โดยบัญญัติเป็นหลักการกว้างๆ ไว้แล้วให้อำนาจคณะกรรมการไปออกเป็นประกาศกำหนดอีกชั้นหนึ่งนั้นเห็นว่า หากเป็นกรณีเช่นนี้ก็ควรที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบกิจการถึงรูปแบบของชุมชนให้ชัดเจนไปเลย และหากจะต้องไปกำหนดรูปแบบลักษณะของแบบบริการชุมชนอีกชั้นหนึ่งก็จะต้องไม่ใช่เป็นกรณีที่ทำให้อำนาจแก่คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอันจะทำให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีความแน่นอน แก้ไขได้ง่าย จึงขอเสนอว่าควรที่จะให้การกำหนดลักษณะของแบบบริการชุมชนต้องเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

อีกทั้งการที่กฎหมายบัญญัติว่า “.....แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ และการบริหารกิจการต้องกระทำโดยนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกของชุมชนหรือของท้องถิ่นนั้น.....” ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตไว้ว่าคำว่าชุมชนตามร่างกฎหมายฉบับนี้ดูเหมือนว่าจะอิงกับชุมชนหรือท้องถิ่นตามกฎหมายลักษณะการปกครอง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วชุมชนอาจจะไม่ได้มีความหมายแค่ชุมชนหรือท้องถิ่นตามกฎหมายลักษณะการปกครองเพียงเท่านั้น จึงเห็นว่าอาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความต่อไปในภายหลังได้

นอกจากนี้ในวรรคท้ายของมาตรา 8 จากร่างกฎหมายฉบับเดียวกันยังกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจสามารถที่จะประกอบกิจการบริการสาธารณะหรือกิจการบริการชุมชนด้วยก็ได้ เห็นว่าอาจจะเป็นช่องทางให้ภาคธุรกิจเข้ามาบิดเบือนวัตถุประสงค์ของแบบ

บริการสาธารณะหรือแบบบริการชุมชนได้ และยังทำให้การได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการใบเดียว คือ แบบธุรกิจสามารถที่จะไปประกอบกิจการอีกแบบหนึ่งได้ คือ แบบบริการสาธารณะหรือบริการชุมชน โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการแยกเป็นอีกกรณีต่างหาก



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ใน ส่วนของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบกิจการในบทนี้ แบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ คือ

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพรายการ
2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัดส่วนรายการ
3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณา
4. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินรายการ
5. หลักเกณฑ์ที่ค้าประกันพหุนิยม
6. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายการทางการเมือง
7. มาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

5.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณภาพรายการ

คุณภาพรายการจะมีหลักในการนำเสนอเนื้อหารายการของสื่อสาธารณะที่จะต้อง เป็นกลางและให้สิ่งที่เป็นประโยชน์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริการและผลประโยชน์เพื่อประชาชน และสาธารณะ

ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยจะต้องเข้าใจ หลักการพื้นฐานของสื่อสาธารณะ และความหมายของสื่อสาธารณะเสียก่อน หลักการพื้นฐานของ สื่อสาธารณะ คือ การมีวัตถุประสงค์มากกว่าการให้ความบันเทิงแก่ผู้ชมและผู้ฟังและมีได้มุ่งหวัง หรือแสวงหากำไรให้แก่ผู้ผลิต หรือเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ทางการค้าที่กำหนด รูปแบบรายการ ให้มาจากนโยบายสาธารณะแทน ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าระบบกระจายเสียงเพื่อ สาธารณะมีแรงผลักดันมาจากความมีอยู่ของคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อสาธารณะ จึง เป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาจัดสรรทรัพยากรนี้ให้มีความเหมาะสม และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ ส่วนรวม และประการสำคัญ ก็เนื่องมาจากความสำคัญของระบบกระจายเสียงที่ศักยภาพสูงต่อ ระบบการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า หากประชาชนในประเทศใด ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแล้ว รัฐบาลของประเทศนั้นย่อมไม่สามารถควบคุมระบบสื่อสารเพื่อ ใช้ในทางมิชอบได้

สื่อสาธารณะมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าถึงประชาชน โดยมุ่งเน้นการสร้างและส่งเสริม วัฒนธรรมด้านต่างๆ มุ่งสร้างคุณภาพให้กับสังคม จุดมุ่งหมายดังกล่าวจะส่งผลต่อนโยบายและ

แนวทางต่างๆ ของสื่อต่อมา โดยสื่อสาธารณะนั้นไม่อาจมีรูปแบบที่เป็นสากลได้ เพราะโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ชุมชน ประชากรในแต่ละประเทศล้วนแตกต่างกันไปตามบริบทและการพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ขอบเขตของคุณภาพรายการแบ่งเป็นมิติต่างๆ เพื่อให้ครอบคลุมโครงสร้างกระบวนการผลิต และกระบวนการตรวจสอบควบคุมสื่อ ดังนี้

1. มิติด้านสาระและความหลากหลายของเนื้อหา ซึ่งหมายรวมถึง เนื้อหาที่สร้างเสริมและตอบสนองความทันต่อข่าวสารข้อมูล ความบันเทิงใจ ความรู้ความเข้าใจ และสนองตอบบรรทัดฐานของประชาชนในเรื่องของคุณภาพชีวิต โดยมีหลักเกณฑ์ของความหลากหลาย การจัดสัดส่วนของเนื้อหาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะ และการเปิดกว้างของเนื้อหาสำหรับประชาชนทุกกลุ่มเป็นเกณฑ์ชี้วัดคุณภาพ

2. มิติด้านจริยธรรมและศีลธรรมของเนื้อหา ซึ่งหมายถึง เนื้อหาที่มีหลักเกณฑ์การนำเสนอในกรอบของจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และส่งเสริมศีลธรรมอันดีของสังคม สะท้อนภาพตัวแทนของกลุ่มคนทางสังคม วัฒนธรรมต่างๆ ที่มีความแตกต่างในเรื่องของชนชั้น (class) เชื้อชาติ (race and ethnicity) เพศ (gender) อย่างเหมาะสม เป็นธรรม และนำไปสู่ความเข้าใจอันดีต่อกัน รวมทั้งไม่นำไปสู่พฤติกรรมความรุนแรงและความมั่งงายในกระแสบริโภคนิยม เป็นเกณฑ์ชี้วัดเชิงคุณภาพ

3. มิติด้านการส่งเสริมประชาสังคม ซึ่งหมายถึง การนำเสนอสารสนเทศที่มีส่วนเสริมสร้างอุดมการณ์แบบประชาสังคม สร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม และเป็นเวทีเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นเกณฑ์ชี้วัดเชิงคุณภาพ

4. มิติด้านเกณฑ์การควบคุมเนื้อหา ซึ่งหมายถึง เนื้อหาสื่อที่ผ่านการรักษามาตรฐานหรือผลิตภายใต้แนวทางของการควบคุมคุณภาพและผลกระทบต่อสังคม เช่น การกำหนดประเภทของรายการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับวัยของผู้ชม เป็นต้น

5. มิติด้านความเป็นอิสระภาพจากการถูกแทรกแซง ซึ่งหมายถึง การนำเสนอข่าวสารและสาระเพื่อความบันเทิงและความรู้ โดยมีหลักเกณฑ์ของวิธีการนำเสนอตามหลักการวิชาชีพวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชนที่มีอุดมการณ์ เสรีภาพ ความเป็นกลางที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและธุรกิจ โดยรักษาหลักของความสมดุล ความหลากหลาย และสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะและความมีศีลธรรมอันดีของเนื้อหาสื่อ เป็นเกณฑ์ชี้วัดเชิงคุณภาพ

ดังนั้น เกณฑ์ชี้วัดคุณภาพของเนื้อหารายการคือ การสนองตอบผลประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งหมายถึงว่าเนื้อหารายการที่มีคุณภาพต้องเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ และต้องทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะ ประกอบกับการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างถูกต้อง

และขอบธรรมและคงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ดังนั้น คุณภาพรายการที่จะออกอากาศ จะต้องมีการควบคุม เพื่อให้เป็นรายการที่คุณภาพ และไม่มีเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี และความสงบเรียบร้อยของประชาชน คุณภาพของรายการจะต้องมีการคุ้มครองเด็ก ส่งเสริมให้รายการข่าว มีความละเอียดลออ ยุติธรรม และไม่ลำเอียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การจำกัดเวลาโฆษณา ซึ่งจะต้องแบ่งประเภทของรายการ และกำหนดเวลาให้เหมาะสมตามเนื้อหาสาระของรายการ โดยมุ่งประโยชน์ต่อผู้รับข่าวสารเป็นหลัก ดังนั้น องค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ควรมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการควบคุมคุณภาพรายการ ดังนี้

1. มีเนื้อหาที่หลากหลายสอดคล้องกับรสนิยมและความสนใจของคน กล่าวคือ ควรมีสาระและความหลากหลายของเนื้อหาที่สร้างเสริมและตอบสนองความทันต่อข่าวสารข้อมูล ความบันเทิง ความรู้ความเข้าใจ และสนองตอบบรรทัดฐานของประชาชนในเรื่องของคุณภาพชีวิต ซึ่งการจัดสรรสัดส่วนของเนื้อหาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะและการเปิดกว้างของเนื้อหาสำหรับประชาชนทุกกลุ่มจะเป็นเกณฑ์ชี้วัดเชิงคุณภาพของรายการ

2. นำเสนอรายการอย่างเป็นกลาง โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

3. ให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่ถูกละเลยจากสื่อเชิงพาณิชย์ (เช่น กลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น) เป็นพิเศษ

4. มีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตย

5. มุ่งผลิตรายการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญมากกว่าความต้องการจำนวนผู้ชม

6. มีบทบาทสร้างชุมชนและเอกลักษณ์ของชาติ

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ข้างต้นนั้นเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปของรายการที่ควรคำนึงเมื่อนำมาพิจารณารายการวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยแล้ว จะพบว่ารายการประเภทบันเทิง โดยเฉพาะละครและเกมส์โชว์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื้อหารายการของสื่อพาณิชย์ต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีการนำเสนอรายการบันเทิงเป็นหลัก รูปแบบรายการบันเทิงจะเป็นประเภทเนื้อหาที่มีการพัฒนาปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการแข่งขันระหว่างบริษัทผู้ผลิตอย่างเข้มข้น ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดการเปลี่ยนแปลงรายการบันเทิง ได้แก่ นโยบายสถานี และผู้สนับสนุนรายการ ส่วนผู้ชมนั้นเป็นเพียงกลไกหนึ่งทางการตลาดที่จะทำให้การวัดเรตติ้งของรายการปรากฏเชิงรูปธรรมเท่านั้น อีกทั้ง รายการข่าวของสถานีโทรทัศน์ช่วง prime time แม้จะยังคงเป็นรายการเด่นของสถานีแต่ละแห่งอยู่เช่นเดิม แต่มีแนวโน้มว่ารูปแบบการนำเสนอจะค่อยๆ ปรับเปลี่ยนให้มีลักษณะที่ลดความเป็นกลาง มีการอ่านข่าวสลับกับการนำเสนอสารคดีสั้นๆ และการสัมภาษณ์วิเคราะห์เหตุการณ์ รวมทั้งการแทรกรายการข่าวด้วยรายการเกมส์โชว์ ความนิยมในรายการข่าวจะขึ้นอยู่กับพิธีกรหรือผู้ประกาศข่าวเป็นสำคัญ ในขณะที่รายการสาระ การศึกษา การวิเคราะห์ข่าว

กลับมีสัดส่วนลดลง ดังนั้น ผู้ผลิตรายการควรนำเสนอรายการที่มีสาระให้มากยิ่งขึ้น มุ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ชมและผู้ฟัง และควรกระจายรายการให้ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้ชมและผู้ฟัง เช่น รายการสำหรับเด็กที่เป็นการเพิ่มทักษะทางสติปัญญาให้กับเด็ก รายการเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพื่อการดูแลสุขภาพอนามัยให้ถูกต้อง รายการเกี่ยวกับสารคดีต่างๆ รายการเกี่ยวกับวัฒนธรรมพื้นบ้าน เป็นต้น รายการดังกล่าวสื่อควรให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลให้กับระบบสื่อสารของประเทศ

5.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัดส่วนรายการ

ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัดส่วนของรายการ ในปัจจุบันจะเห็นว่าวัฒนธรรมที่เข้มแข็งกว่ามักจะกลืนวัฒนธรรมที่อ่อนแอกว่า ดังนั้น ในหลายประเทศจึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดสัดส่วนรายการ เพื่อป้องกันการรุกรานทางวัฒนธรรม และเพื่อเผยแพร่วัฒนธรรมของตนเองด้วย ตัวอย่างเช่น

1. ในประชาคมยุโรปได้มีการสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) โดยกำหนดหลักการไม่เลือกปฏิบัติทางการค้าและบริการของประเทศสมาชิก ได้ห้ามการจำกัดโควตาการผลิตรายการออกอากาศ แต่ประเทศสมาชิกโดยส่วนมากก็ยังมีจำกัดโควตาทันทีอยู่เพื่อคุ้มครองภาษาและวัฒนธรรมของชาติตน ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก โดยได้กำหนดให้สถานีโทรทัศน์สาธารณะ 2 ช่อง และของเอกชนกำหนดโควตาเวลาขั้นต่ำของการออกอากาศรายการภาษาฝรั่งเศสต่อไปไว้ใน Cahier des Charges กำหนดให้ TF1 ต้องมีรายการเกี่ยวกับการแสดง 12 ชนิด เช่น ละครเวที โอเปร่า บัลเลต์ เป็นต้น และต้องใช้เวลา 10 ชั่วโมง เป็นรายการแสดงคอนเสิร์ตของวงออเคสตราของชาติ ส่วนในช่อง A2 และ FR3 ซึ่งเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะต้องมีหน้าที่ในการประกาศข่าวจากรัฐบาล ข่าวสารจราจร พยากรณ์ และสารคดีของปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม รายการสำหรับเด็ก รายการข้อมูลข่าวสารของผู้บริโภค และรายการกีฬา ส่วนสถานีโทรทัศน์เอกชนกำหนดให้มีหน้าที่ในการรายงานข่าวประจำวัน และสารคดีเหตุการณ์ต่างๆ เท่านั้น¹

2. ในประเทศออสเตรเลีย ABA มีมาตรฐานรายการที่คำนวณรายละเอียดเกี่ยวกับสัดส่วนที่เหมาะสมของรายการที่ต้องมีบุคลิกลักษณะ และผลิตโดยคนออสเตรเลียไว้ในสถานีโทรทัศน์ธุรกิจการค้า กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์เรื่องคะแนนของการแสดง

¹ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 1993), p. 109.

และความหลากหลาย (Drama and Diversity Score) และโควตาของการออกอากาศไว้ (Transmission Quota)

ในเรื่องคะแนนของความหลากหลายนั้น จะให้คะแนนรวมแก่สถานีในการออกอากาศครั้งแรกของรายการเกี่ยวกับการแสดง รายการเด็กระดับ C (Children programme) ที่เกี่ยวกับการแสดง และประเภทของรายการที่หลากหลาย แต่ละคะแนนที่ได้จะคูณเพิ่มให้ ถ้ามีองค์ประกอบเกี่ยวกับคนออสเตรเลีย องค์ประกอบด้านคุณภาพ และจำนวนชั่วโมงที่ออกอากาศ องค์ประกอบเกี่ยวกับคนออสเตรเลียเป็นการส่งเสริมรายการที่แก่นเรื่อง หรือมุมมองแสดงถึงความ เป็นคนออสเตรเลีย รวมทั้งภาษาและบุคลิกของความเป็นออสเตรเลียด้วย และเน้นการควบคุมการ สร้างงานโดยคนออสเตรเลีย เช่น ด้นกำเนิดของงาน หรือสัญชาติของโปรดิวเซอร์ ผู้เขียนบท ผู้กำกับ นักแสดง ผู้แต่ง และบรรณาธิการ องค์ประกอบด้านคุณภาพ คือความแตกต่างระหว่าง รายการต่างๆ ที่ความแตกต่างนั้นอยู่บนพื้นฐานของราคาและความเสี่ยงที่ผลิตรูปแบบรายการที่ แตกต่างออกไป

โควตาของการออกอากาศกำหนดให้ 50 เปอร์เซ็นต์ ของเวลาที่ ออกอากาศต้องเป็นรายการที่ผลิตโดยคนออสเตรเลีย แต่ไม่ได้กำหนดความแตกต่างของประเภท รายการ หรือระดับของเนื้อหารายการที่ต้องเป็นคนออสเตรเลียไว้ และยังมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ โฆษณาไว้ 80 เปอร์เซ็นต์ ของรายการโฆษณาในช่วงระหว่าง 06.00 น. ถึง 24.00 น. ต้องทำใน ออสเตรเลียทั้งหมด หรือคนออสเตรเลียเป็นผู้สร้างควบคุมการผลิต

5.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณา

หลักเกณฑ์การโฆษณา เป็นหลักที่เกี่ยวกับจำนวน เนื้อหา และสถานที่ของการ โฆษณาออกอากาศและเกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ของผู้ทำโฆษณา นั้นจะคำนึงถึงการเอาชนะจิตใจ สนองความต้องการของผู้บริโภค โน้มน้ำวให้ผู้บริโภคสนใจ สินค้าหรือบริการ โดยอาจจะโฆษณาเกินจริงจนถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นจำนวนมาก ลักษณะของ โฆษณาที่ถูวิพากษ์วิจารณ์ มีดังนี้

1. การโฆษณาเป็นการกระตุ้นให้เด็กและเยาวชนอยากบริโภค
2. การโฆษณาตอบสนองต่ออารมณ์ ความอยากได้ หรือกิเลสตัณหา ของมนุษย์มากกว่าจะสื่อสารด้วยเหตุผล
3. การโฆษณามักนำเสนอเฉพาะด้านดีของสินค้าและบริการต่างๆ แต่ ละเว้นไม่พูดถึงส่วนที่เป็นข้อเสีย
4. การโฆษณามักมีการอ้างคุณสมบัติเปรียบเทียบกับสินค้าคู่แข่งที่อาจ จริงหรือไม่จริงก็ได้

ในประเทศออสเตรเลีย โฆษณาที่จะออกอากาศทุกชิ้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของประมวลมาตรฐานของ The Media Council of Australia และต้องนำเสนอต่อสมาคมวิชาชีพ คือ FACTS (The Federation of Australian Commercial Television Stations) หรือ FARB (The Federation of Australian Radio Broadcasters) ก่อน

คำนิยาม “โฆษณา” ในมาตรการรายการของ ABA (The Australian Broadcasting Authority) หมายความว่า “เนื้อหาที่มุ่งสร้างความสนใจต่อสาธารณะในการเสนอผลิตภัณฑ์ บริการ บุคคล องค์กร หรือกระบวนการผลิต ที่เป็นการส่งเสริมหรือเสนอ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม”² และรวมถึงการเป็นผู้อุปถัมภ์รายการ การชักชวนให้ทำการกุศล และอื่นๆ ที่อาจจะไม่ใช่เป็นการโฆษณาตายตัว และรวมถึงสิ่งที่คุณจะได้รับประโยชน์จากการโฆษณา โดยไม่ได้ให้อะไรแก่สถานีเป็นการตอบแทนด้วย

ปัจจุบันสื่อในเชิงพาณิชย์ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ล้วนมีรายได้มาจากการเก็บค่าโฆษณา ซึ่งทำให้กลุ่มทุนทั้งภายในประเทศและกลุ่มทุนต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการกำหนดรูปแบบรายการ ดังนั้น แนวโน้มของรายโทรทัศน์ของสถานีเหล่านี้จึงมักเป็นรายการบันเทิงต่างๆ เพื่อให้มีฐานผู้ชมในวงกว้าง โดยมุ่งหวังให้ผู้ชมเป็น “ผู้บริโภค” สินค้าในภายหลัง

ปัญหาการโฆษณา คือ การโฆษณาแฝง โดยใช้เครื่องหมายการค้า สัญลักษณ์ของสินค้าในงาน หรือใช้เป็นชื่อของงาน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้สถานีได้รับเงินหรือสิ่งอื่นตอบแทนสำหรับการออกอากาศนั้น

5.4 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินรายการ

การดำเนินรายการจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ว่า ผู้ดำเนินรายการนำเสนอเนื้อหารายการด้วยสภาพการณ์ที่เป็นจริง ไม่ได้นำเสนอด้วยอคติหรือผลประโยชน์อื่นใด มีเสรีภาพเต็มที่ในการนำเสนอเนื้อหารายการ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์ที่ควบคุมการดำเนินรายการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เรียกว่า หลัก Payola และ Plugola ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ป้องกันการฉ้อฉล หรือการติดสินบนในการจัดรายการซึ่งได้กำหนดไว้ใน The Communications Act 1934

หลัก Payola คือ หลักการห้ามติดสินบน เป็นคำที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง หมายถึง ห้ามการจ่ายเงินใต้โต๊ะ หรือติดสินบนให้แก่ดีเจ เพื่อเปิดเพลงของตนให้เป็นพิเศษ การ

² Armstrong, M., Lindsay, D. and Watterson, R., *Media Law in Australia*. Third Edition (Melbourne: Oxford University Press, 1995). p.173.

ที่ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับนี้ เนื่องจากในช่วง 1950 รายการเพลงทางสถานีวิทยุได้รับความสนใจอย่างสูง รายการที่ได้รับความนิยมมากคือ รายการ Top 40 Format แต่ความนิยมดังกล่าวทำให้เกิดการติดสินบนดีเจ เพื่อให้เล่นเพลงใดเพลงหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะบทบาทของดีเจ มีมากขึ้น สามารถที่จะกำหนดให้เพลงใดเพลงหนึ่งเป็นเพลงฮิตขึ้นมาได้ ผลที่ตามทำให้อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการบันทึกเสียงที่เติบโตขึ้นมาในช่วงนั้นพยายามที่จะให้ธุรกิจของตนเองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบการจึงมีการให้ของขวัญราคาแพง เปรอ์เซ็นต์จากยอดขาย หรือเงินสด แก่ดีเจ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเปิดเพลงนั้นบ่อยๆ

หลัก Plugola คือ การจ่ายเงินใต้โต๊ะหรือการติดสินบน เพื่อส่งเสริมสินค้าหรือบริการใดในระหว่างออกอากาศรายการ ตัวอย่างเช่น การจ่ายเงินเพื่อที่จะให้ผู้ชมได้เห็นเครื่องหมายการค้าของเครื่องคิดเลขในขณะที่ผู้แสดงได้หยุดอยู่หน้าตู้ขายเครื่องคิดเลขอัตโนมัติ เป็นต้น

จากหลักเกณฑ์ทั้งสอง ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้วางหลักเกณฑ์ห้ามรับเงินบริการ หรือสิ่งอื่นๆ โดยไม่ได้ประกาศให้รู้ โดยกำหนดให้มีการเปิดเผยการจ่ายเงิน บริการ หรือสิ่งอื่นๆ ที่ให้กับทางสถานีและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับรายการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการออกอากาศสินค้า ซึ่งเสมือนเป็นข้อกำหนดในเรื่องการประกาศชื่อผู้อุปถัมภ์รายการ เช่น ถ้าบริษัทเพลงได้จ่ายเงินให้กับสถานีหรือดีเจ เพื่อเปิดเพลงออกอากาศ การจ่ายดังกล่าวจะถูกกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการประกาศชื่อผู้อุปถัมภ์ออกอากาศ แต่ถ้าไม่ได้ประกาศชื่อหรือดีเจ ไม่ได้แจ้งให้สถานีทราบจะเป็นการละเมิดกฎหมายในเรื่องนี้ มีความผิดตามกฎหมายตามโทษที่กฎหมายกำหนด

5.5 หลักเกณฑ์ที่คำประกันพหุนิยม

หลักเกณฑ์ที่คำประกันพหุนิยม คือหลักเกณฑ์ที่สะท้อนภาพตัวแทนกลุ่มของสังคม วัฒนธรรมต่างๆ ที่มีความแตกต่างในเรื่องชนชั้น (class) เชื้อชาติ (race and ethnicity) และเพศสภาพ (gender) อย่างเหมาะสม เป็นธรรม และนำไปสู่ความเข้าใจอันดี รวมทั้งไม่นำไปสู่พฤติกรรมความรุนแรงและความงมงายในกระแสบริโภคนิยม ดังนั้น การประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์จะต้องคำนึงหลักเกณฑ์ที่คำประกันพหุนิยมนี้ด้วย โดยลักษณะของเนื้อหารายการควรมีมิติด้านจริยธรรมและศีลธรรมของเนื้อหาที่มีหลักเกณฑ์การนำเสนอในกรอบของจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และส่งเสริมศีลธรรมอันดีของสังคม

สิ่งที่ท้าทายด้านการสื่อสารได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งสลับซับซ้อนมากขึ้น ประเด็นสำคัญๆ กลายเป็นประเด็นของโลก มีทั้งปัญหาข้อถกเถียงซึ่งเป็นประเด็นเชิงการเมืองเกิดขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องสิทธิการสื่อสารและหลักประกันพื้นฐานที่ควรจะมีต่อสังคมในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย แน่แน่นอนว่ามีความต้องการในเรื่องความเป็นพหุนิยม (Plurality) ทั้งในแง่ของแหล่งข่าว และช่องทางส่ง (Outlet) ในจุดนี้คือ จะต้องไม่มีแหล่งข่าวเดียวหรือช่องทางส่ง

แหล่งเดียว ระบบการผูกขาด (Monopoly) ด้านการสื่อสารเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเป็นพหุนิยมจะต้องมีคุณลักษณะความหลากหลายและมีความสามารถที่จะผสมผสาน ประยุกต์ใช้งานด้วยกันได้ ทั้งแหล่งข่าวและช่องทางส่งและใช้ได้ตลอดไป

การพัฒนาข่าวสารในประเทศก็เช่นกัน การกระจายข่าวสาร (The flow of the Information) ควรจะมีความอิสระและสมดุล สังคมใดถ้าข่าวสารไม่ได้รับอนุญาตให้เสรี เสรีภาพ และความเสมอภาคก็มีแนวโน้มจะถูกกลืนรอน และเมื่อสังคม วัฒนธรรมและประเทศลุ่มหลงอยู่ ด้วยอำนาจที่ไม่สมดุล การกระจายข่าวสารก็จะมีลักษณะกระทำไม่ได้โดยจากผู้มีอำนาจไปยังผู้ไม่มีอำนาจเป็นส่วนใหญ่ ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าผู้คุมอำนาจการสื่อสารในสังคมโดยเฉพาะงาน สื่อสารมวลชน มักจะดำเนินการในเมืองหลวง และอ้างถึงภาระหน้าที่ที่ต้องให้ข่าวสารแก่ ประชาชนโดยเฉพาะชาวไร่ชาวนา ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยอาศัยฐานคติของตนเอง เป็นสำคัญ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่การเกิดระบบผูกขาด การครอบงำและขัดขวางเรื่องการ กระจายข่าวโดยเสรี ดังนั้น แนวคิดเรื่องการกระจายข่าวโดยเสรีจึงต้องสร้างความสมดุลการ กระจายข่าวสารภายในสังคมให้ได้ โดยเฉพาะระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท ประชาชนใน ชนบทจะต้องสามารถเข้าถึงข่าวสารและสามารถใช้สิทธิในการส่งข่าวสารและให้ความเห็น โดยมี โอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสารนั้นได้

สื่อมวลชนที่อิสระคือ อิสระจากรัฐบาล การเมือง นายทุน หรือแม้แต่อิสระจาก การควบคุมเนื้อหา หรือการควบคุมโครงสร้างพื้นฐานในการผลิตหรือการเผยแพร่หรือการ ออกอากาศ ในเอเชียแนวความคิดเรื่องจรรยาบรรณของสื่อมวลชนก็ได้เริ่มต้นตัวที่จะดำเนินการ อย่างจริงจังมาไม่นาน ก็คือ เรื่องสื่อมวลชนขาดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ ออกดี ไม่ซื่อสัตย์ รับใช้ผู้มีอำนาจ ขาดความเป็นกลาง ดังนั้น ควรมีกลไกในการตรวจสอบสื่อ เป็นตัวแทนทาง วิชาชีพและมีความอิสระ กลไกตรวจสอบนี้ควรถูกกำหนดขึ้นเพื่อความมั่นใจในเรื่องเสรีภาพของ สื่อที่จะไม่ถูกย่ำยี ส่งเสริมมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพด้านวิทยุและโทรทัศน์อย่างแท้จริง

องค์กรหรือสถาบันที่มีหน้าที่ในการควบคุมจรรยาบรรณวิชาชีพนี้ หมายถึง การ จัดตั้งคณะกรรมการหรือสถาบันรูปหนึ่งรูปใดขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลด้านจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การควบคุมกันเองทางวิชาชีพ คณะกรรมการนี้จะทำหน้าที่สำคัญ เกี่ยวกับสื่อให้สามารถทำงานในมาตรฐานและคงไว้ซึ่งจรรยาบรรณทางวิชาชีพ บางที่อาจเรียกว่า ระบบการสร้าง ความรับผิดชอบของสื่อ (Media Accountability System) องค์กรหรือสถาบันนี้จะ มีบทบาทสร้างการทำงานของสื่อให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม ในที่นี้ก็คือ การสร้างองค์กรทาง วิชาชีพเพื่อควบคุมจรรยาบรรณของนักวิทยุและโทรทัศน์และสถานีวิทยุและโทรทัศน์โดยรวม ในขณะที่เดียวกันจะสร้างการป้องกันในเสรีภาพที่สามารถส่งเสริมการทำหน้าที่สื่อมวลชนอย่าง ครบถ้วนสมบูรณ์

5.6 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายการทางการเมือง

การจัดรายการวิทยุโทรทัศน์ทางการเมืองผู้ประกอบรายการจะต้องมีความเป็นกลาง สถานีวิทยุโทรทัศน์จะต้องให้โอกาสแก่พรรคการเมืองทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ผู้ควบคุมสถานีมีอิสระที่จะกำหนดนโยบาย ประเภทของรายการ เนื้อหาสาระของรายการ รายการข่าว หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นประเด็นถกเถียงในรายการแสดงความคิดเห็น รายการทางการเมืองจะต้องไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลหรือพรรคการเมือง อีกทั้งการดำเนินรายการผู้ดำเนินรายการก็ต้องไม่ดำเนินตามกรอบของผู้ควบคุมสถานีเช่นเดียวกัน โดยต้องดำเนินรายการให้มีความสมดุลและไม่ลำเอียงในเนื้อหาของรายการ และสิ่งที่ต้องคำนึงคือต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของประชาชนผู้รับการบริโภคข้อมูลข่าวสารนั้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติต่อไป เปรียบเหมือนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศด้วย

การกำกับดูแลรายการทางการเมืองมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมรายการ โดยแบ่งออกเป็นช่วงเวลา 3 ช่วง ดังนี้

1. ช่วงเวลาการเลือกตั้ง ในช่วงเวลาการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่พรรคการเมืองต้องแสดงนโยบายของพรรคต่อประชาชน และประชาชนก็ควรจะมีโอกาสได้ทราบถึงแนวนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ อย่างทั่วถึงเช่นกัน เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจว่าจะมอบความไว้วางใจให้แก่พรรคการเมืองใดในการบริหารประเทศ และปัจจุบันสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ถือเป็นสื่อที่เข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด ฉะนั้น ในช่วงการเลือกตั้งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จึงเป็นสื่อที่มีอิทธิพลต่อประชาชนและผลการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะเข้ามาควบคุมกำกับดูแลรายการทางการเมืองในช่วงเลือกตั้งจึงควรมีความยุติธรรมและเท่าเทียมกันแก่พรรคการเมืองทุกฝ่าย

ในฝรั่งเศสได้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การออกอากาศเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสถานีสาธารณะและสถานีเอกชนไว้ โดยกฎหมายประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ปี 1986 กำหนดไว้ใน cahiers des charges และกฎของ CSA

ในสหรัฐอเมริกาสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือการซื้อเวลาออกอากาศนั้นถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตาม The First Amendment ซึ่ง FCC อาจถอนใบอนุญาตได้ถ้าสถานีตั้งใจที่จะไม่ช่วยเหลือในการออกอากาศ สถานีต้องอำนวยความสะดวกอย่างเหมาะสมให้ตามความต้องการของผู้รับสมัครเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่คู่แข่งซื้อเวลาออกอากาศเอง ผู้สมัครไม่สามารถขอเวลาที่ได้ออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมได้

โดยในทางปฏิบัติจะเผชิญปัญหาเรื่องที่ว่าสื่อมวลชนให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองใหญ่มากกว่า พรรคการเมืองเล็กมักถูกกีดกันไม่ได้สิทธิในการนำเสนอข้อมูลได้อย่างเท่าเทียมในการนำเสนอรายการทางการเมือง ซึ่งในสหราชอาณาจักร BBC ก็เคยถูกตั้งข้อ

สงสัยในเรื่องนี้เช่นกัน เพราะ BBC มีหน้าที่ที่จะต้องรักษาความเป็นกลาง การกระทำเช่นนี้อาจเป็นการผิดวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง เช่น ตัวอย่างคดี Wilson v. IBA (NO.2) 1988 SLT 276 หรือที่เรียกว่า The Scottish case ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 1987 พรรค SNP หรือ The Scottish National Party ได้ฟ้องศาลว่าการจัดสรรเวลาออกอากาศโดย IBA (Independent Broadcasting Authority) ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมือง ในการจัดสรรนั้น มีสามพรรคการเมืองใหญ่คือ Conservatives, Labour, และ Liberal-SDP Alliance ได้เวลาออกอากาศ 5 ครั้ง พรรค SNP ได้ 2 ครั้ง และพรรค Plaid Cymru ได้ 1 ครั้ง (การออกอากาศ 5 ครั้ง พรรคการเมืองหลักมีการออกอากาศในสก็อตแลนด์โดยเฉพาะ 2 ครั้ง เรียกว่า Scottish Broadcast และอีก 3 ครั้งออกอากาศทั่วทั้งประเทศ) ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค SNP ได้กล่าวว่า IBA ได้ทำลายหน้าที่ในการรักษาความเป็นกลางของตน เพราะ IBA ไม่ได้ให้ความสำคัญกับพรรค SNP สิ่ง que แสดงให้เห็นก็คือ เฉพาะในสก็อตแลนด์เท่านั้นที่พรรค SNP ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับพรรคการเมืองใหญ่บนพื้นฐานของจำนวนผู้แทนและคะแนนที่ได้รับเมื่อมีการเลือกตั้งท้องถิ่น แต่ในพื้นที่อื่นของสหราชอาณาจักรพรรค SNP ถูกเลือกปฏิบัติ ศาลบอกว่าเป็นหน้าที่ของ IBA ที่จะต้องจัดความสมดุล ในการจัดสรรการออกอากาศระหว่างพรรคการเมืองในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง แต่กลับพบว่า IBA ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเฉพาะการออกอากาศในสก็อตแลนด์เท่านั้น IBA แสดงถึงความไม่มีเหตุผลตามกฎหมาย³

ในกรณีการออกเสียงประชามตินั้น องค์กรกำกับดูแลในสหราชอาณาจักรก็มีเพียงหน้าที่จัดสรรเวลาออกอากาศให้เท่าเทียมกันระหว่างผู้สมัครหาเสียงทั้ง 2 ฝ่าย (ฝ่ายที่ “ใช่” หรือฝ่ายที่ “ไม่ใช่”) เท่านั้น ซึ่งสาระสำคัญของความเท่าเทียมกันคือ ต้องเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่คัดค้าน ไม่ใช่เท่าเทียมกันระหว่างพรรคการเมือง แต่มีข้อสังเกตว่าบางสถานการณ์การจัดสรรสิทธิในการออกอากาศที่เท่าเทียมอาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของพรรคชนะมากกว่าที่จะอยู่บนพื้นฐานของพรรค และในการแข่งขันในเวทีการเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองต้องแสดงพรรคชนะไปตามข้อดีของแต่ละประเด็น และในระบบที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคอาจจะมีคะแนนเห็นมากกว่า 2 ฝ่าย ก็ได้ การจะนำหลักการใน The Scottish case มาใช้ให้เหมาะสมกับการจัดสรรเวลาออกอากาศจึงเป็นเรื่องที่ยู่ยากพอสมควร

ในสหราชอาณาจักรการออกอากาศเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีองค์กรที่ตั้งขึ้นมาดูแลการจัดสรรเวลา คือ PPBC หรือ the Party Political Broadcasting Committee ซึ่งมีตัวแทนจากพรรคการเมืองและองค์กรกำกับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งสอง (ITC และ RA) PPBC ตั้งขึ้นมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะเริ่มแรกมีเพียงตัวแทนของพรรค Labour และ

³ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, p. 177-178.

พรรค Conservatives เท่านั้น ตัวแทนพรรค Liberal เข้ามาเป็นกรรมการเมื่อปี ค.ศ. 1960 และมีพรรคการเมืองระดับชาติอีก 2 พรรค เข้ามาเมื่อปี 1974 การจัดตั้ง PPBC มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการจัดสรรเวลาออกอากาศสำหรับพรรคเล็ก ๆ ใหม่ เช่นปี ค.ศ. 1959 พรรค Liberal ได้เวลาออกอากาศ 2 ครั้งในขณะที่ สองพรรคใหญ่ได้เวลาออกอากาศ 5 ครั้ง แต่หลังจากที่พรรค Liberal มีผลการเลือกตั้งที่ดีก็ได้เวลาออกอากาศเพิ่มเป็น 3 กุมภาพันธ์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1974 และเพิ่มเป็น 4 ครั้งในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั้น

ในออสเตรเลีย ระหว่างช่วงเวลาเลือกตั้ง ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ทางธุรกิจการค้าต้องให้เวลาที่สมเหตุสมผล สำหรับออกอากาศเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครทั้งหมดเข้าแข่งขัน โดยใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งสองประเภท และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ แต่ไม่ได้บังคับให้เป็นการออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และจะไม่ใช้บังคับกับสถานีที่ไม่มีรายการเกี่ยวกับการเลือกตั้งเลย นอกจากนั้น ก็ไม่ให้สิทธินี้แก่พรรคการเมืองที่ไม่มีผู้แทนในรัฐสภาด้วย โดยภาพรวมแล้วในออสเตรเลียจึงไม่ได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงเวลาออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในช่วงเวลาเลือกตั้งเท่าที่ควร

ออสเตรเลียมีกฎหมาย The Political Broadcasts and Political Disclosure Act 1991 ที่พยายามจะวางกรอบการออกอากาศรายการเกี่ยวกับการเมืองในช่วงเวลาเลือกตั้ง โดยได้พยายามนิยามคำว่า “เวลาที่สมเหตุสมผล” ว่าเป็นหน้าที่ของสถานีที่จะต้องให้เวลาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในช่วงการเลือกตั้ง การจัดสรรเวลาที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้ นี้ จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ควบคู่มากับการห้ามการซื้อเวลาโฆษณาออกอากาศเอง ซึ่งเรื่องนี้ได้รับการต่อต้านจากผู้ประกอบกิจการ โดยให้เหตุผลว่าเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการจัดสรรเวลา และยังขัด ขวางรายได้จากโฆษณาด้วย

คำนิยามของหลักกฎหมายในเรื่องนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดสรรเวลาที่สมเหตุสมผลได้รับการต่อต้าน คำว่า “เนื้อหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง” (Election Matter) นั้น รวมความถึงเนื้อหาที่เป็นการแสดงความคิดเห็น ถ้อยคำ หรือสิ่งบ่งชี้ใดๆ ที่เป็นการเสนอเนื้อหาต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงเวลาเลือกตั้ง หรือเสนอเนื้อหาส่วนหนึ่งส่วนใดในนโยบายของผู้สมัคร และเนื้อหาที่เสนอการประชุมใดๆ ทำเกี่ยวกับการเลือกตั้งทำให้สถานีใดที่มีการเนอกรายการการเลือกตั้ง หรือ รายการแสดงความคิดเห็น ต้องมีหน้าที่ในการจัดสรรเวลาที่เหมาะสม สถานีที่ได้รับการยกเว้นอย่างชัดเจนจึงเป็นสถานีที่เสนอรายการดนตรี หรือ สถานีที่ไม่ได้เสนอข่าว และ รายการแสดงความคิดเห็นเลย

ซึ่งเหตุผลที่แท้จริงในการกำหนดให้มีเวลาที่สมเหตุสมผลนั้น ไม่ใช่ภาระที่หนักหรือพิเศษต่อสถานีแต่อย่างใด เจตนาที่แท้จริงก็เพื่อป้องกันมิให้สถานีโอนเอียงโดยไม่นำเสนอเนื้อหาจากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ไม่ชอบนั่นเอง

ข้อพิพาทในเรื่องนี้เป็นประเด็นที่เข้าสู่กระบวนการทางศาล จนกระทั่งมีคำพิพากษาของศาลสูง (The High Court) ตัดสินให้บทบัญญัติในเรื่องนี้เป็นโมฆะ เพราะเป็นการ

ละเมิดสิทธิในการติดต่อสื่อสารทางการเมือง (Right of Political Communication) ตามรัฐธรรมนูญ ในคดีระหว่าง Australian Capital Television v The Commonwealth⁴ ซึ่งมีเนื้อหาพอจะสรุปได้ว่า

สถานีโทรทัศน์ Australian Capital Television ได้โต้แย้งการบังคับใช้กฎหมายการออกอากาศในช่วงเลือกตั้ง ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ในรายละเอียดของการออกอากาศในช่วงเลือกตั้ง และการโฆษณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งรัฐบาลได้วางหลักกฎหมายในเรื่องนี้ เพื่อที่จะลดความมีอิทธิพลของเงินต่อผลการเลือกตั้ง เพราะการโฆษณาทางโทรทัศน์จะต้องค่าใช้จ่ายที่สูงมาก หลักกฎหมายในเรื่องนี้ได้ห้ามการออกอากาศเกี่ยวกับการเมืองในทุกรูปแบบก่อนการเลือกตั้ง โดยมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง ข้อยกเว้นหนึ่งก็คือ อนุญาตให้รายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็นออกอากาศได้ และอนุญาตการจัดสรรเวลาออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ที่จัดสรรโดย the Australian Broadcasting Tribunal ให้กับพรรคการเมืองหลักๆ ส่วนการซื้อเวลา โฆษณาเกี่ยวกับการเมืองก่อนการเลือกตั้งนั้น ถูกห้ามทั้งทางวิทยุ และโทรทัศน์

หลักกฎหมายนี้เป็นการลดโอกาสที่จะเข้าถึงการออกอากาศที่จะจัดให้มีการเสนอข้อมูลและความคิดเห็นในประเด็นทางการเมืองอย่างมาก ศาลสูงจึงเห็นว่าหลักกฎหมายนี้เป็นโมฆะเพราะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารทางการเมือง ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ สำคัญสำคัญของสิทธิดังกล่าวนี้ อยู่บนพื้นฐานของการมีผู้แทนในการบริหารปกครองจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หลักการนี้จะมีความหมายน้อยมากถ้าเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารที่จะรับข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะถูกละเลย

คำพิพากษานี้จึงเป็นการยกเลิกการออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในสถานีธุรกิจเอกชนเพราะเป็นหลักการที่ห้ามมิให้มีการโฆษณาเกี่ยวกับการเมืองก่อนการเลือกตั้ง และดังที่ผู้พิพากษา Mason ผู้พิพากษาในคดีนี้ได้กล่าวไว้ว่า

“ความมีประสิทธิผลของผู้แทนประชาชนจะขึ้นอยู่กับ การติดต่อสื่อสารได้อย่างเสรีระหว่างประชาชนกลุ่มบุคคลและองค์กรต่างๆ ในชุมชน เพราะว่าการเลือกผู้แทน (Representative) หรือผู้สมัคร (Candidate) เป็นวิจาร์ณญาณส่วนบุคคล มีประเด็นหลายๆ เรื่องที่เปลี่ยนไปโดยขึ้นอยู่กับ การได้ถกเถียงทางสาธารณะอย่างเสรีในสื่อต่างๆ ซึ่งได้รวมเอาทัศนนะของบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมถกเถียงกันเสนอต่อสาธารณะ ใน

⁴ Armstrong, M., Lindsay, D. and Watterson, R., Media Law in Australia, p.

ความเป็นจริงระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมต่อสาธารณะในข้อถกเถียงทางการเมืองก็เป็นปัจจัยที่สำคัญของกระบวนการทางการเมือง⁵

การจัดสรรเวลาออกอากาศให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อสาธารณะ คือ ABC และ SBS โดยที่ไม่ได้ใช้บทบังคับตามกฎหมายนี้แต่อย่างใด เพราะ ABC และ SBS มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเวลาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคการเมืองของตนเอง โดยให้สะท้อนถึงการทำหน้าที่เป็นตัวแทนในรัฐสภา และนโยบายที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของนักการเมือง

ส่วนการโฆษณาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น หมายถึง การโฆษณาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และทางสถานีได้รับเงินหรือสิ่งมีค่าอื่นๆ ไม่ว่าจะทางตรง หรือ ทางอ้อม ในการออกอากาศให้การที่ผู้สมัครและพรรคการเมือง ได้รับการประกาศชื่อให้เป็นผู้อุปถัมภ์รายการ ที่รวมอยู่ในนิยามนี้เช่นกัน โดยห้ามโฆษณาในช่วงเวลาตั้งแต่เที่ยงคืนวันพุธ ก่อนหน้าที่จะถึงวันเลือกตั้ง จนถึงเวลาที่ปิดหีบเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่าไม่ควรจะมีการทำแคมเปญ (Campaigns) โฆษณาชักจูงในช่วงก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และไม่ควรมีพรรคการเมืองใดสามารถซื้อผลการเลือกตั้ง หรือ มีแคมเปญโฆษณาที่เหนือความคาดหมายออกมาในตอนท้ายอีก

ถ้าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปพร้อมกันทั่วประเทศ ข้อจำกัดนี้จะไม่มีปัญหาเท่าใด แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งซ่อม หรือ เลือกตั้งระดับมลรัฐ จะมีข้อยุ่งยากในการควบคุมสัญญาณที่แพร่กระจายมาจากพื้นที่อื่น เพราะข้อห้ามใช้บังคับเฉพาะกับสถานีที่ออกอากาศเหนือพื้นที่เลือกตั้งเท่านั้น แต่ข้อจำกัดนี้ จะไม่ใช้กับสถานีของ ABC ซึ่งห้ามมีโฆษณาและได้จัดสรรเวลาออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้พรรคการเมืองไว้แล้ว

ในระหว่างช่วงเวลาเลือกตั้ง สถานีที่ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาทางการเมือง ไม่ว่าจะใครจะเป็นผู้จัดให้ออกอากาศก็ตาม ต้องแสดงรายละเอียดสิ่งที่แสดงตัวผู้ที่ออกอากาศทันทีรายละเอียดนั้นรวมทั้งชื่อผู้พูดทุกคนที่ปราศรัย หรือแถลงข่าวออกอากาศ ถ้าการออกอากาศนั้นจัดการโดยพรรคการเมือง รายละเอียดก็คือ ชื่อพรรค สถานที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของพรรค และชื่อของบุคคลผู้ที่จัดการออกอากาศนั้น ถ้าไม่มีพรรคการเมืองเกี่ยวข้อง ต้องประกาศชื่อ และ ที่อยู่ของบุคคลผู้ที่จัดการออกอากาศนั้น รูปแบบของการประกาศนี้ บังคับใช้กับการออกอากาศทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ และทางสถานีต้องเก็บบันทึก ชื่อ ที่อยู่ และ อาชีพ ของบุคคลหรือ บริษัทผู้ที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองเกี่ยวข้องกับการออกอากาศไว้หกสัปดาห์ หรือ จนกว่าจะสิ้นสุดช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

⁵ Ibid, p. 2.

2. การใช้สื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์เกี่ยวกับการเมืองในช่วงเวลาอื่น (Other Political Broadcasts)

พรรคการเมืองได้สิทธิที่จะใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นอกช่วงเวลาการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นการขยายหลักเกณฑ์ในการออกอากาศรายการทางการเมือง ซึ่งรวมไปถึงการประชุมและกิจกรรมอื่นๆ ของพรรคการเมือง ในสหราชอาณาจักรแบบแผนเกี่ยวกับเวลาการออกอากาศของพรรคการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการออกอากาศในช่วงเวลาเลือกตั้งที่จัดทำโดย PPBC ก่อนมีการเลือกตั้งทั่วไป แต่สิทธิการให้เวลาออกอากาศนอกช่วงเวลาเลือกตั้งเป็นการคุ้มครองโอกาสของพรรคการเมืองเล็กๆ ที่ไม่ได้มีตัวแทนเป็นกรรมการอยู่ใน PPBC ให้ได้มีเวลาออกอากาศในสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องออกอากาศพร้อมกันทุกช่อง

พรรคการเมืองที่ถูกกีดกันจากการจัดสรรเวลาออกอากาศ ไม่อาจจะอาศัยช่องทางทางศาลเป็นที่พึ่งได้ เว้นแต่จะสามารถโต้แย้งได้ว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจละเมิดหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและความเท่าเทียมกัน

ในฝรั่งเศสกฎหมายในปี 1986 ได้ให้มีการประชุมเรื่องสิทธิในการเข้าถึงเวลาออกอากาศกับตัวแทนพรรคการเมืองของทั้งสองสภาที่จัดแบ่งกันเป็นกลุ่ม โดยแบ่งได้ 9 กลุ่มสำหรับจัดสรรเวลาในการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์เพื่อสาธารณะทั้ง 2 ช่อง จำนวน 5 ชั่วโมง 30 นาทีต่อปี และจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุฝรั่งเศส จำนวน 1 ชั่วโมง 30 นาที ซึ่งการจัดสรรเวลาที่มีความแตกต่างกับในสหราชอาณาจักร เพราะที่ฝรั่งเศส จำนวน 1 ชั่วโมง 30 นาที ซึ่งการจัดสรรเวลาที่มีความแตกต่างกับในสหราชอาณาจักร เพราะที่ฝรั่งเศสไม่มีการจัดสรรเวลาออกอากาศโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เอกชน (ในปัจจุบันกฎหมายได้ห้ามพรรคการเมืองที่จะซื้อเวลาออกอากาศเอง)⁶

มีการออกอากาศชนิดหนึ่งที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง คือ ประการของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีในบางเรื่อง เช่น การประกาศต่อต้านยาเสพติด, การห้ามมาจับรถขณะเมาสุราหรือการวางแผนกับมือกับภัยธรรมชาติ จึงไม่ก่อให้เกิดโอกาสที่จะใช้สิทธิในการตอบโต้ของฝ่ายตรงข้าม ในสหราชอาณาจักรมีการจัด Aide-memoire ขึ้นมามีหน้าที่ในการจัดสิทธิในการตอบโต้ออกอากาศโดยอัตโนมัติในประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญของชาติ ตัวองค์กรประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองและ BBC โดยก่อนที่จะมีการตั้ง aide-memoire ขึ้นมานั้น BBC จะเป็นผู้ตัดสินใจการให้สิทธิในการออกอากาศตอบโต้ต่อฝ่ายรัฐบาลแก่พรรคฝ่ายค้านเอง

⁶ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, p. 182.

สิทธิในการตอบโต้นี้ยังรวมไปถึงในกรณีที่สื่อว่าการออกอากาศจะโน้มเอียงไปในทางเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล

BBC ได้จัดสรรเวลาสำหรับการออกอากาศทางการเมืองไว้เพื่อเป็นการบริการสาธารณะส่วนภาคธุรกิจหน้าที่ที่คล้ายกันนี้ ได้กำหนดไว้สำหรับช่อง 3,4,5 และสถานีวิทยุระดับชาติเป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 36 และมาตรา 107 ของ Broadcasting Act 1990 ที่ให้อำนาจ ITC และ RA กำหนดรายละเอียดของการจัดสรรเวลา

ในช่วงเวลาอื่นนอกจากการเลือกตั้ง ได้จัดให้พรรคการเมืองออกอากาศประจำปี ซึ่งจัดสรรโดยกำหนดให้ออกอากาศ 1 ครั้ง ต่อคะแนน 2 ล้านเสียง (Vote) ของแต่ละพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ในสกอตแลนด์ พรรค the Scottish National Party ให้ออกอากาศ 1 ครั้ง ต่อคะแนน 1 แสนเสียง (Vote) ซึ่งสูงสุดไม่เกิน 5 ครั้ง⁷

ในทางปฏิบัติรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีจะได้เปรียบในการแถลงข่าวออกอากาศ เพราะฝ่ายรัฐบาลย่อมเป็นในชีวิตประจำวันอยู่แล้ว แต่เพื่อความเท่าเทียมกันสถานีก็มีหน้าที่ที่จะจัดเวลาที่คล้ายคลึงกันให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย แต่อย่างไรก็ตามการออกอากาศนี้เป็นโอกาสต่อเนื้อที่จะมีสิทธิในการออกอากาศในเวลาที่ยกคล้ายคลึงกันไม่ใช่สิทธิในการตอบโต้โดยอัตโนมัติ มีกรณีในประเทศฝรั่งเศสที่พรรคฝ่ายค้านจะมีสิทธิในการตอบโต้เมื่อการออกอากาศเป็นการริเริ่มโดยรัฐบาลเอง แต่ไม่มีสิทธิในการตอบโต้เมื่อสถานีโทรทัศน์เชิญนายกรัฐมนตรีมาตอบคำถามในที่แถลงข่าว

3. รายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็น (News and Current Affairs Programs)

รายการข่าวประเภทนี้เป็นรายการที่ควบคุมโดยสถานี ผู้ควบคุมสถานีมีอิสระที่จะวางนโยบายเนื้อหารายการประเภทนี้จะบรรจุไว้ในรายการรายการข่าว และสิ่งใดควรเป็นประเด็นถกเถียงในรายการแสดงความคิดเห็น รายการประเภทนี้จึงไม่ควรถูกควบคุมจากรัฐบาลหรือพรรคการเมือง ในบางกรณีผู้ดำเนินรายการก็ไม่ต้องดำเนินตามกรอบของผู้ควบคุมสถานีเช่นกัน โดยต้องดำเนินรายการให้มีความสมดุลและไม่ลำเอียงในเนื้อหา

ในสหราชอาณาจักร ITC มีหน้าที่ในการติดตามคว่าข่าวสารที่นำเสนอในรายการต้องนำเสนอด้วยความถูกต้องและไม่ลำเอียง ซึ่งถ้ามีการปฏิบัติที่ไม่ยุติธรรมหรือไม่เป็นธรรมขึ้นในรายการวิทยุกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ผู้ชมหรือผู้ฟังก็สามารถร้องเรียนไปยัง BSC หรือ The Broadcasting Standards Commission ได้ โดยที่หลักเกณฑ์นี้ก็นำมาใช้กับรายการ

⁷ Gibbon, T., *Regulating the Media*, (Second Edition, London : Sweet & Maxwell, 1998), pp. 111-112.

ข่าวและรายการแสดงความคิดเห็นด้วย ดังที่ในบางกรณีพรรคการเมืองก็นำเรื่องมาร้องเรียนว่าได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินรายการ สถานีจึงต้องตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากรัฐบาลและนักการเมืองจากลักษณะในเรื่องนี้ แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับเช่น FCC, ITC, หรือ CSA ก็สามารช่วยให้อำนาจสถานีต่อสู้กับแรงกดดันเหล่านี้ได้จากคำวินิจฉัยขององค์กรได้ และในทางกลับกันองค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับก็ควรจะเข้ามาแทรกแซงในกรณีที่สถานีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

ตัวอย่างคำพิพากษา ในสหราชอาณาจักร คดี The Owen case หรือ คดี R. v Broadcasting Complaint Commission, ex parte Owen (1985)⁸ สรุปได้ว่า Dr. David Owen ผู้นำพรรคการเมืองสังคมนิยมในสหราชอาณาจักร พร้อมด้วยผู้นำพรรคการเมืองเสรีนิยมที่เป็นพันธมิตรกันได้ร้องเรียนต่อ BBC ว่าเป็นระยะเวลาที่มากกว่าสองเดือนแล้วที่ความคิดเห็นของสองพรรคการเมืองพันธมิตรได้รับการออกอากาศเพียงเล็กน้อย ในรายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็นทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เมื่อเปรียบเทียบกับการออกอากาศของพรรคแรงงาน แม้ว่า การเลือกตั้งที่ผ่านมา ปี ค.ศ. 1983 พรรคพันธมิตรจะได้รับสัดส่วนคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก ซึ่ง BBC ได้ปฏิเสธสิทธิของผู้ร้องโดยอ้างว่า ไม่มีกฎหมายที่จะใช้พิจารณาในรูปแบบที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการออกอากาศที่ไม่เพียงพอ และถ้ายอมรับการใช้สิทธินี้ก็จะเป็นการกำหนดให้ วิจารณ์ส่วนบุคคลอยู่เหนือกว่าการกำหนดนโยบายของสถานีในประเด็นที่ออกอากาศ ดังนั้น จึงไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะนำมาใช้พิจารณาถึงความเหมาะสมในเรื่องนี้ เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล The Divisional Court คำพิพากษาของศาลได้ยอมรับว่า BBC กระทำถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่ใช้ดุลยพินิจไม่ยอมทำการสอบสวนข้อร้องเรียน สาละสำคัญของผู้ร้องเรียนนั้นได้โต้แย้งว่า พรรคพันธมิตรควรจะได้ออกอากาศอย่างเดียวกันกับพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามด้วย เพราะพวกเขาได้รับคะแนนเสียงที่ใกล้เคียงกันเมื่อการเลือกตั้งที่ผ่านมา ศาลเห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องจะเป็น ภาระกับสถานีในการวิเคราะห์ข่าวและรายการอื่นๆ ในระยะยาวเพื่อที่จะพิจารณาว่ามีผลกระทบ สิทธิอันนี้หรือไม่ จึงพิพากษาขึ้นตามคำวินิจฉัยของ BBC

Eric Barendt ได้แสดงความคิดเห็นต่อคำพิพากษาคดีนี้ว่า การใช้ดุลย พินิจของสถานีนั้นต้องดูว่ามีมาตรฐานที่สมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วในคดีนี้มีความ น่าสนใจอยู่ที่ว่า การที่ BBC ได้ปฏิเสธที่จะสืบสวนข้อเท็จจริงของผู้ร้องมากกว่าเป็นเรื่อง ดุลยพินิจในการตรวจสอบของสถานี คดีนี้ได้แสดงให้เห็นว่า BBC ไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าใน

⁸ Barendt, E., Broadcasting Law : Comparative Study, pp. 184-185. และ Ibid, p. 117.

ระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค สิ่งใดที่เป็นมาตรฐานในการออกอากาศรายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็น ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญที่ BBC ควรเป็นผู้ตัดสินใจได้”

ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่ชื่อว่า The Communications Act 1934 ได้ให้อำนาจกับสถานีอย่างเต็มที่เกี่ยวกับดุลยพินิจในการออกอากาศ และรับรองการจำกัดสิทธิของนักการเมือง แต่ในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้เมื่อปี 1959 ได้บัญญัติข้อยกเว้นอำนาจของทางสถานีไว้โดย “กฎการให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน” (The Equal Opportunities Rule) กำหนดให้เจ้าของสถานีต้องให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน กฎนี้เริ่มเป็นการขัดขวางดุลยพินิจของสถานีในการเสนอข่าว เพราะถ้าผู้สมัครคนใดได้ออกอากาศต้องให้เวลากับคนอื่น ๆ ด้วย แต่กฎนี้จะไม่ใช้กับการออกอากาศโดยสุจริตของรายการข่าว, ข่าวสัมภาษณ์, ข่าวสารคดี, และการถ่ายทอดสดเหตุการณ์โดยสุจริต เช่น การประชุมของพรรคการเมือง¹⁰

แต่กฎการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันนี้ก็ถูกแก้ไขโดย The DC Circuit Court of Appeals ในคดี Chisholm v. FCC 538 F.2d.349 (1976) โดยศาลได้บอกว่า กฎการออกอากาศที่เท่าเทียมกันจะไม่ใช้กับการแถลงข่าว ซึ่งเป็นดุลยพินิจของสถานี สถานีมีเสรีภาพที่จะปฏิเสธที่จะเสนอข่าวที่แถลงโดยวุฒิสภา Teddy Kennedy ที่มีคุณค่าน้อยกว่า โดยศาลให้เหตุผลว่าวุฒิสมาชิกมีสิทธิซื้อเวลาออกอากาศได้ภายใต้ Section 312 (a) (7) ของ The Communications Act 1934 เพียงแต่อาจจะไม่ได้เวลาที่เท่าเทียมกันกับประธานาธิบดี ศาลได้ปฏิเสธข้อโต้แย้งว่ากฎนี้เป็นสิทธิตาม The First Amendment ที่ต้องให้เวลาที่เท่าเทียมกันในการแถลงข่าว ซึ่งหลักการจากคำพิพากษานี้ต่อมานำไปใช้ในการปฏิเสธพรรคการเมืองเล็กที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะขอใช้สิทธิจากกฎการออกอากาศที่เท่าเทียมกัน หรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะมีส่วนร่วมในการออกอากาศรายการตีเบททางโทรทัศน์ของผู้สมัครจากพรรค Republican และพรรค Democrat

ในสหรัฐอเมริกาไม่มีธรรมเนียมที่จะให้เวลาออกอากาศที่เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์บริการสาธารณะเพราะพรรคการเมืองมีอิสระที่โฆษณา ในสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของเอกชนโดยปราศจากข้อจำกัดด้านการเงินอยู่แล้ว และกฎหมายได้ยกเว้นการแถลงข่าวและการตีเบท จากกฎที่เท่าเทียมกันดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น Eric Barendt ได้แสดงความคิดเห็นในกรณีนี้ไว้ว่า ตามหลักการการแถลงข่าวควรจะเป็นสิทธิในการตอบโต้ หรือกฎเรื่องเวลาที่เท่าเทียมกันเหมือนกับการออกอากาศของรัฐมนตรีหรือพรรคการเมือง มิฉะนั้นจะเป็นเรื่องง่ายที่พรรคการเมืองจะหลีกเลี่ยงกฎที่สร้างขึ้น เพื่อให้มีการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านเพราะ

⁹ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, p. 185.

¹⁰ Section 315 (a) U.S.C.A.

กิจกรรมหรือการแถลงข่าวของรัฐบาลจะได้รับความสนใจ และมีคุณค่าทางด้านข่าวมากกว่าของพรรคฝ่ายค้านอยู่แล้ว

ในออสเตรเลียประมวลมาตรฐานรายการได้กำหนดให้รายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็นจะต้องละเอียดรอบคอบ ไม่ลำเอียงในเนื้อหาของรายการ ไม่เอาความคิดเห็นส่วนตัวมาปะปนกับเนื้อหาข่าว และนำเสนอรายการอย่างเหมาะสมโดยปราศจากการขัดขวางเสรีภาพของผู้สื่อข่าว¹¹ การทำรายการข่าวอย่างละเอียดรอบคอบ ไม่ลำเอียงและมีความสมดุลนั้นจะต้องมีการแก้ไขข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง เปิดโอกาสให้มีการเสนอทัศนะในประเด็นต่างๆ จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและตื่นตกใจต่อสาธารณะ การเสนอข้อเท็จจริงของรายการข่าวต้องแยกออกมาจากการเสนอความคิดเห็น ข่าวที่ก่อให้เกิดความขุ่นเคืองหรือทำให้กังวลจะเสนอได้เฉพาะในแง่ที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และต้องมีคำเตือนก่อนออกอากาศ

ในรายการข่าวและรายการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของบุคคล มีข้อกำหนดไว้ว่า การรายงานข่าวที่เกี่ยวกับการฆ่าตัวตาย และเรื่องที่มีความอ่อนไหวต่อญาติพี่น้อง, พยาน และผู้รอดชีวิตจากอุบัติเหตุที่สร้างความบอบช้ำทางจิตใจ ต้องระมัดระวัง不要去ละเมิดความเป็นส่วนตัว ต้องละเว้นการใช้วัตถุสิ่งของใดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นหรือของใช้ส่วนตัวโดยไม่มีเหตุผลในแง่ประโยชน์สาธารณะ ในรายการแสดงความคิดเห็นจะต้องเคารพสิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองจากการใช้วัตถุสิ่งของที่ไม่เป็นธรรม โดยไม่ได้รับการยินยอมและละเมิดความเป็นส่วนตัว แต่ถ้าการละเมิดความเป็นส่วนตัวนี้ นำเสนอเกี่ยวกับการทำงานที่เป็นหน้าที่สาธารณะ พนักงานมีความรับผิดชอบที่จะไม่เปิดเผยแหล่งข่าวที่ให้ความเชื่อถือและแหล่งข่าวจะได้รับความคุ้มครองตลอดเวลา

5.7 มาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

มาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อสนับสนุนหลักเกณฑ์ของมาตรฐานรายการ มาตรการบังคับมีไว้เพื่อใช้ในการลงโทษผู้ประกอบการที่ละเลยมาตรการ หรือสัญญาที่ทำกันไว้ โดยมาตรการนั้นก็จะมีหลายรูปแบบ ที่เบาสุดก็คือ การออกหนังสือตักเตือน ไปจนถึงขั้นร้ายแรงที่สุดคือ การเพิกถอนใบอนุญาต นอกจากนี้ก็ยังมีมาตรการลงโทษด้านอื่นๆ อีก เช่น การปรับเงิน หรือลดอายุใบอนุญาต ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้กันมากที่สุด

¹¹ Armstrong, M., Lindsay, D. and Watterson, R., *Media Law in Australia*, pp.

การลงโทษโดยการบังคับใช้มาตรการลงโทษในทางปฏิบัตินั้นค่อนข้างมีปัญหา การลงโทษเล็กๆ น้อยๆ เช่น ตักเตือน หรือปรับเล็กน้อยไม่เพียงพอที่จะขัดขวางบริษัทผู้แสวงหา กำไรที่ตั้ง ขณะที่มาตรการที่หนักก็ดูเหมือนว่ารุนแรงไม่มีการผ่อนปรน การลงโทษโดยการปรับ เป็นเงินจำนวนมากจะมีผลต่อรายการที่จะทำให้รายการมีคุณภาพด้อยลง เพราะผู้ผลิตรายการจะไม่มีเงินไปผลิตรายการที่มีคุณภาพ นอกจากนั้น การพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็เป็นมาตรการที่ไม่ค่อยได้ใช้และไม่อยากใช้ เนื่องจากต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอและอาจต้องเผชิญกับแรงกดดัน จากหลายๆ ที่การละเลยต่อมาตรฐานรายการเล็กๆ น้อยๆ หรือการกระทำความผิดครั้งแรกก็ดูเหมือนจะไม่มีผลต่อการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาต

ในสหราชอาณาจักรการควบคุมมาตรฐานรายการและโฆษณา นอกจาก ITC แล้ว ก็ยังมีการควบคุมจากองค์กรอื่นด้วย คือ Broadcasting Complaints Commission (BCC) และ Broadcasting Standards Council (BSC) ในฝรั่งเศส การควบคุมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สาธารณะจะทำให้ได้คือการควบคุมกิจการของเอกชน CSA จะเป็นผู้เข้าไปตรวจสอบความสมดุล ของผังรายการ ถ้ามีการละเมิดต่อมาตรฐานรายการ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้หยุดการ ละเมิดนั้น แต่กับกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สาธารณะแล้ว CSA ไม่มีอำนาจทั้งการกำหนด ค่าปรับ การพักใช้ หรือถอน ใบอนุญาต CSA มีอำนาจเฉพาะกับกิจการของเอกชนเท่านั้น

กับการใช้มาตรการลงโทษ ITC มีหลายมาตรการสำหรับลงโทษ กรณีที่มีการ ละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต โดยการสั่งให้ผู้ถือใบอนุญาตปฏิบัติตามมาตรฐานและประมวล มาตรฐานรายการและโฆษณาของ ITC โดยให้แก้ไขรายการหรือขอภัยในรูปแบบและเวลาที่ คณะกรรมการกำหนด การปรับเงิน ไปจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาต แต่ไม่ว่าจะมีมาตรการบังคับ ใดๆ ITC ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการแสดงเหตุผลของการกระทำนั้นต่อ ITC¹²

ITC มีอำนาจสั่งห้ามผู้ผลิตรายการในการนำรายการมาออกอากาศซ้ำ ถ้าปรากฏว่า รายการนั้นละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต ส่วนเรื่องการลงโทษปรับเงินมีข้อกำหนดว่า ในกรณีที่ บุคคลนั้นยังไม่เคยได้รับโทษปรับ ในระยะเวลาของอายุใบอนุญาต ให้ ITC ปรับได้จำนวนไม่เกิน ร้อยละ 3 ของเงินรายได้พึงประเมินสำหรับงวดการบัญชีที่แล้ว และในกรณีที่ เป็นโทษครั้งที่ 2 หรือ ครั้งอื่นๆ ให้ ITC ปรับได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินรายได้พึงประเมินสำหรับงวดบัญชานั้น¹³ ส่วนการ ลงโทษลดอายุใบอนุญาตให้ลดอายุได้ไม่เกิน 2 ปี¹⁴ แต่อาจจะถูกยกเลิกสิทธิที่จะขอต่ออายุ

¹² กรมประชาสัมพันธ์, กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศ สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์, หน้า.58. มาตรา 40(1)(ข),(2)

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41(2)

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41(1)(ข)

ใบอนุญาตได้ มาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการเข้มข้นขึ้นจากการห้ามออกอากาศซ้ำ หรือการขอให้แก้ไขรายการและการให้ข้อภัย แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดการกระทำที่ควรได้รับโทษไว้ จึงเป็นดุลยพินิจของ ITC ส่วนการลงโทษโดยเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ต้องเป็นกรณีที่อยู่ถือใบอนุญาตละเมิดต่อเงื่อนไขในใบอนุญาตต่อเนื่องมากกว่า 1 ครั้ง และละเลยเพิกเฉยไม่ยอมแก้ไขความผิดพลานั้น ITC ก็อาจใช้การลงโทษโดยการเพิกถอนใบอนุญาตได้

ในฝรั่งเศส CSA มีอำนาจที่จะพักใช้ใบอนุญาต หรือพักการออกอากาศเฉพาะบางรายการได้ 1 เดือน ส่วนการลดอายุใบอนุญาตสามารถลดอายุได้ไม่เกิน 1 ปีและมีอำนาจกำหนดเงินค่าปรับ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือใช้มาตรการลงโทษหลายๆ อย่างควบคู่กันไป ส่วนการกำหนดเงินค่าปรับสำหรับการลงโทษในความผิดครั้งแรกปรับได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของรายได้พึงประเมินตลอดทั้งปี และไม่เกินร้อยละ 5 สำหรับการลงโทษครั้งต่อมา เช่นเดียวกันในสหราชอาณาจักร

เคยมีคดีที่ผู้แทนสมาคมวิชาชีพผู้ประกอบการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ และบริษัทธุรกิจเอกชนฟ้อง CSA ต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ในเรื่องการใช้อำนาจลงโทษของ CSA โดยกล่าวหาว่าการใช้อำนาจของ CSA เป็นการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech) โดยขัดขวางการออกอากาศ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจลงโทษของ CSA นั้น เป็นการใช้อำนาจลงโทษตามธรรมดาที่ได้อำนาจมาจากใบอนุญาต และนอกจากนั้นกฎหมายก็เรียกร้องให้มีการลงโทษที่เหมาะสม สำหรับการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาตอยู่แล้ว¹⁵

นอกจากนั้นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคก็อาจใช้มาตรการกีดกันหรือฟ้องศาล ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจการควบคุมรายการที่ถูกกล่าวหา ว่าสื่อถึงความรุนแรงและลามกอนาจาร หรือ ให้ปรับรายการและเนื้อหาให้มีความสมดุล ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก่อนการลงประชามติ โดยมีกรณีตัวอย่างขึ้นทั้งในสหราชอาณาจักรและในสหรัฐอเมริกา แต่การที่จะตรวจสอบรายการต่างๆ ได้นั้นผู้บริโภคต้องมีข้อมูลที่เพียงพอที่จะใช้กล่าวหา จึงได้มีมาตรการบังคับให้ผู้ประกอบการจะต้องเก็บบันทึกรายการไว้ ในสหราชอาณาจักรกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษามบันทึกของทุกรายการไว้ 90 วัน รวมสคริปต์รายการเพื่อให้ ITC ตรวจสอบ¹⁶ และเพื่อ

¹⁵ Barendt, E., *Broadcasting Law : Comparative Study*, p.118

¹⁶ กรมประชาสัมพันธ์, *กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์*, หน้า 29.มาตรา 11(2)(ก) และหน้า 139. มาตรา 145(5)

ใช้ในกรณีที่มีการร้องเรียน ซึ่งก็สามารถนำไปใช้สำหรับให้ BSC และ BCC ในการทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ประกอบการได้ด้วยเช่นเดียวกัน

ในออสเตรเลียทุกสถานีต้องเก็บบันทึกการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเมือง หรือ รายการแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะในรูปแบบของข่าว, คำปราศรัย, การแถลงข่าว การแสดงความคิดเห็น หรือ การโต้แย้งนโยบายนี้ มีขึ้นเพื่อต้องการหาบันทึกรายการได้ง่ายในกรณีที่มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท หรือร้องเรียนเกี่ยวกับรายการ บันทึกรายการต้องถูกเก็บไว้ 6 สัปดาห์ หรือนานกว่านั้น ถ้ามีการร้องเรียนเกิดขึ้นหรือมีการแจ้งมาว่าบันทึกรายการนั้นอาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาบันทึกรายการให้อยู่ในสภาพดีทั้งภาพและเสียง และ ABA มีอำนาจขยายระยะเวลาการเก็บบันทึกรายการได้

ในกรณีที่ต้องการจะร้องเรียนสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ต้องปฏิบัติดังนี้

1. จะต้องร้องเรียนต่อสถานีให้รับพิจารณา
2. ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองที่พึงพอใจภายใน 60 วัน หรือ การตอบสนองนั้น ไม่เพียงพอจึงจะสามารถร้องเรียนกับ ABA เป็นขั้นตอนต่อมาได้
3. ABA จะทำการสอบสวนแล้วจะแจ้งผลให้แก่ผู้ร้องเรียนทราบต่อไป และการร้องเรียนยังสามารถร้องเรียนไปยังองค์กรอื่นได้อีก เช่น FACTS (The Federation of Australian Commercial Television Stations) โดย FACTS ได้กำหนดสถานีต้องตอบสนองภายใน 30 วัน หลังจากที่ถูกร้องเรียน และถ้าผู้ร้องเรียนไม่พอใจในการตอบสนองของสถานีก็สามารถเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการของ FACTS ได้ ในส่วนกิจการบริการสาธารณะของ ABC สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับรายการที่มีอคติอย่างแรง, ขาดความสมดุลในเนื้อหารายการหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ โดยต้องเรียนกับ The Independent Complaints Review Panel ซึ่งคณะกรรมการนี้มีอำนาจสั่งให้รายการที่นำเสนอข้อมูลผิดพลาด แก้ไขให้ถูกต้อง หรือทำการขอโทษแล้วแต่ความเหมาะสม

บทลงโทษจะจัดแบ่งตามลำดับความหนัก-เบาที่จะช่วยแก้ปัญหาและแก้ไขเรื่องที่มีการร้องเรียน กระบวนการแก้ไขปัญหาก็จะเริ่มต้นเมื่อ ABA มีคำตัดสิน จะใช้มาตรการใดบังคับก็ขึ้นอยู่กับว่าต้องการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือต้องการเยียวยาความเสียหาย ABA อาจจะมีการดำเนินการดังนี้

1. ตักเตือนให้สถานีแก้ไขสิ่งที่ทำผิด
2. วางเงื่อนไขในใบอนุญาตให้สัมพันธ์กับหลักเกณฑ์ในประมวลมาตรฐานรายการ
3. วางมาตรฐานของ ABA ถ้าเชื่อว่าประมวลมาตรฐานรายการยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองกับประชาชนได้เพียงพอ

หลังจากที่ได้มีการแก้ไขในขั้นต้นไปแล้ว ABA สามารถปรับเปลี่ยนข้อผูกมัดรายการในใบอนุญาตให้มีผลผูกพันตามกฎหมายแล้วผลผูกพันนี้จะเปลี่ยนเป็นเงื่อนไขในใบอนุญาต ในครั้งต่อไปถ้ามีการกระทำความผิดอีก ABA จะตัดเตือนให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต จุดประสงค์ของกฎหมายนั้นต้องการให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของการกำหนดบทลงโทษ ซึ่งที่สุดแล้วเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถือใบอนุญาตให้ความยินยอมก่อนมีบทลงโทษ การตัดเตือนนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถือใบอนุญาตให้ความยินยอมก่อนมีบทลงโทษ การตัดเตือนนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถือใบอนุญาตเสนอประเด็นข้อโต้แย้งทางกฎหมายต่อ ABA ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนต่อไปของบทลงโทษที่จะใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นเป็นการละเมิดกฎหมาย โดยบทลงโทษขั้นรุนแรงสำหรับการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาต คือ ปรับเป็นเงิน 2 ล้านเหรียญ บทลงโทษขั้นต่อมาถ้ามีการละเมิดหลักเกณฑ์อีก ทางสถานีอาจจะถูกใช้ขั้นตอนที่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายเลยทันที โดยไม่ให้โอกาสในการทำให้ถูกต้องตามขั้นตอนแรก ที่ต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขในใบอนุญาตและส่งคำตัดเตือนก่อนใช้บทลงโทษ

เมื่อผู้ถือใบอนุญาตไม่ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือคำตัดเตือน ABA มีอำนาจพักใช้ใบอนุญาตได้ 3 เดือน หรือเพิกถอนการใช้ใบอนุญาตก็ได้ ในขั้นตอนนี้ ABA จะอนุญาตให้ผู้ถือใบอนุญาตมีโอกาสนำเสนอคำคัดค้านต่อบทลงโทษ และผู้ถือใบอนุญาตสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อ The Administrative Appeals Tribunal ได้อีกขั้นตอนหนึ่ง

สำหรับกิจการประเภท class licensed services บทลงโทษตามประมวลมาตรฐานรายการสามารถบังคับใช้ได้โดยตรง เมื่อมีเจตนาละเมิดหลักเกณฑ์ ABA อาจจะส่งคำเตือนให้ปฏิบัติโดยทันทีและไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตก่อน การส่งคำเตือนเช่นนี้เป็นบทลงโทษสถานเบา บทลงโทษขั้นสูงสุดของการละเมิดคำเตือนคือ ปรับเป็นเงิน 5,000 เหรียญ

สำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะนั้น อาจถูก ABA ตัดเตือนได้ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ แม้ว่าจะมีกฎบัตร (Charter) ก่อตั้งกิจการโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตจาก ABA และไม่ต้องใช้เงื่อนไขในใบอนุญาตของ ABA ก็ตาม บทลงโทษขั้นสูงสุดในกรณีนี้ก็คือรายงานต่อรัฐมนตรีและรัฐสภา เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อกิจการบริการสาธารณะที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในประมวลมาตรฐานรายการและไม่พอใจกับการสนองหรือไม่ได้รับคำตอบภายใน 60 วันผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนเข้ามาที่ ABA ได้ ABA จะทำการสอบสวน ถ้าพบว่าข้อร้องเรียนสมเหตุสมผล หรือเชื่อว่ามีอำนาจจำเป็นต้องรักษาการปฏิบัติตามกฎหมาย ABA จะส่งคำตัดเตือนไปยังบริการสาธารณะซึ่งอาจเป็นการขอโทษหรือถอนคำพูด ถ้าการตอบรับไม่

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิทธิเสรีภาพและการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐนั้นเป็นความคลาสสิกของนานอารยประเทศ นับตั้งแต่อารยประเทศทั้งหลายตระหนักถึงการที่ต้องมีกฎหมายแม่บทสูงสุดที่ใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ บางประเทศถึงกับจัดเป็นหมวดหมู่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวถึง 51 มาตรา ปรากฏอยู่ในหมวด 3 และหมวด 8 ตามลำดับ บางประเทศมิได้จัดเป็นหมวดหมู่ต่างหากแต่การรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไปปรากฏอยู่ในบทอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 การที่ทุกๆ ประเทศได้กล่าวถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นการกระทำตามกันเพื่อแสดงถึงความเป็นอารยประเทศของตนเอง หรือเป็นการที่แต่ละประเทศตระหนักถึงในเรื่องดังกล่าวว่าเป็นเรื่องสำคัญ¹

ส่วนการสื่อสารมวลชนของมนุษย์นั้นก็เป็นที่ศาสตร์และศิลป์ เป็นกระบวนการในการถ่ายทอดความรู้สึกนึกคิด อารมณ์ ข่าวสารข้อมูล ความรู้ ภูมิปัญญา ค่านิยมความเชื่อ มรดกทางวัฒนธรรม หรือที่เรียกรวมๆ ว่าเป็นการถ่ายทอดสารจากฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์กัน ทำงานร่วมกัน กระชับมิตรระหว่างกัน ถ่ายทอดความบันเทิงเรีงรมย์ การรังสรรค์สุนทรียรส หรือเพื่อประโยชน์ด้านธุรกิจการค้า สื่อสารมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์ก็เป็นสื่อสารมวลชนแขนงหนึ่งที่ปัจจุบันนี้ เป็นสถาบันที่มีความสำคัญและมีอำนาจอิทธิพลในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมอย่างหลากหลายและลึกซึ้งต่อประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมสารสนเทศที่ข้อมูลข่าวสารเป็นเสมือนหนึ่งปัจจัยที่ขาดไม่ได้ในการดำรงชีวิต เป็นต้นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและประชาสังคม อันเป็นทั้งสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองเจ้าของสังคมทุกคน จำต้องอาศัยข่าวสารความรู้และเวทีสาธารณะของสื่อมวลชนในการรับรู้และเข้าถึงความจริงในแง่มุมต่างๆ รวมทั้งแสดงความคิดเห็น เพื่อติดตามตรวจสอบและร่วมกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของตน

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 11 - 12.

และชุมชนในทุกด้าน การตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบอำนาจรัฐของสาธารณชนจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย

ภายใต้บริบทของสังคมไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน สื่อสารมวลชนแขนงวิทยุและโทรทัศน์ตกอยู่ภายใต้การควบคุม และครอบงำทางความคิด ตลอดจนเป็นไปตามทิศทาง การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้จากการเป็นเครื่องมือในการควบคุมความคิด ความอ่าน หรือความเชื่อของสมาชิกในสังคมทุกๆ คน และยังคงอยู่ในสภาพของการต่อสู้แข่งขันระหว่างสำนักของผู้ที่ทำหน้าที่รับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนและชนชั้นปกครองกับสำนักของผู้ตรวจสอบอำนาจทุนและรัฐ อีกทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นก็เป็นเพียงเพื่อใช้สนับสนุน สร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินการของฝ่ายผู้มีอำนาจ มีการสั่งสมกันมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นรากเหง้าของสังคมไทย เมื่อถึงเวลาที่จะต้องมีการปฏิรูปแต่ละฝ่ายก็ไม่อาจที่จะทิ้งซึ่งผลประโยชน์ที่ตนมีอยู่ได้พยายามที่จะทำให้ตนได้รับผลประโยชน์ให้มากที่สุดโดยมิได้มองถึงสภาพปัญหาอย่างถึงแก่นแท้เลยว่าแท้จริงแล้วผลประโยชน์เพียงน้อยนิดที่แต่ละคนมุ่งรักษานั้นกลายเป็นเนื้อร้ายสำหรับสังคมส่วนรวม กระทบไปถึงทุกส่วนของภาคสังคม

สำหรับความพยายามในการปฏิรูปสื่อสารมวลชนของสังคมไทยนั้นก็มีความคิดกันมาในหลายยุค หลายสมัย เมื่อมีการตื่นตัวเรียกร้องกันครั้งหนึ่ง ผู้มีอำนาจก็ได้ยอมรับที่จะปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้สถานการณ์ที่มีความรุนแรงเฉพาะหน้าผ่านไปเท่านั้น เมื่อเสียงเรียกร้องเริ่มเงียบเบาบางหายไป คลายความตื่นตัวความรุนแรงลง ก็อ้างเหตุผลอ้างปัญหาอุปสรรคต่างๆ นานา มาเป็นข้ออ้างว่ายังไม่อาจที่จะปฏิรูปได้ซึ่งในแต่ละข้ออ้างนั้นก็ยังมีข้อไม่แน่ใจว่าเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หรือความพยายามในการยึดเชื้อให้ได้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้สถานการณ์ก็จะเป็นอย่างนี้เรื่อยมา จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการตราบทบัญญัติ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีที่เป็นเสมือนสัญญาณที่ส่งเสียงดังออกไปกับให้ผู้มีอำนาจทุกคนได้ยินอย่างประจักษ์ว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการปฏิรูปสื่อกันอย่างจริงจังจากระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นหากกวาดสายตามองไปยังนานาอารยประเทศทั่วโลกในสังคมประชาธิปไตยแล้วก็จะไม่พบสถานการณ์เช่นเดียวกับประเทศไทยนี้ประเทศเหล่านั้นได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วและเปลี่ยนแปลงไปเป็นเวลานานแล้วมีเพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่ได้แต่ประกาศก้องป่าวร้องให้ประเทศเหล่านั้นรับรู้ว่าตนเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่มิได้มองย้อนกลับมาดูเลยว่าความจริงแล้วตนมิได้เป็นเช่นนั้นเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสื่อสารมวลชนประเภทวิทยุและโทรทัศน์

รัฐธรรมนูญข้างต้นก็ได้นำมาซึ่งการออกกฎหมายตามมาอีกซึ่งก็คือพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 จัดตั้ง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กสช. ขึ้นมากำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

โดยเฉพาะแยกเป็นเอกเทศจากองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งก็ถูกต้องตามหลักการแล้วที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้แบ่งแยกงานนี้ออกเป็นอิสระจากกัน เนื่องจากภารกิจของแต่ละองค์กรย่อมมีองค์ประกอบของหลักวิชาและความรู้ที่แตกต่างกันโดยในต่างประเทศเองนั้นงานทางด้านวิทยุโทรทัศน์และงานด้านโทรคมนาคมก็มีการแบ่งแยกจากกัน แต่ปัจจุบันในส่วนขององค์กรกำกับดูแลของประเทศไทยนั้น ยังไม่อาจจัดตั้งได้เรื่องนี้เองก็จะต้องเร่งช่วยกันแก้ปัญหาโดยเร็วที่สุดและต้องแก้ไขให้ตรงจุดตรงประเด็นด้วย

อีกส่วนหนึ่งที่กำลังดำเนินการอยู่ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การกำกับดูแลของ กสทช. เกิดประสิทธิภาพ และนำไปสู่การทำงานที่เกิดประสิทธิผลก็คือ กฎหมายประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ซึ่งก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างมากมายโดยที่เบื้องหลังของการเสนอแนวทางของร่างกฎหมายฉบับต่างๆ นั้นก็ยังไม่แน่ใจว่ามีความจริงใจในการนำเสนอร่างกฎหมายฉบับต่างๆ เพียงใด หรือมีแต่เพียงความต้องการแอบแฝงในการที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เท่านั้น ดังนั้น กฎหมายประกอบกิจการก็จะต้องเป็นการต่อสู้กันของกลุ่มคนหลายๆ ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องมีการแสดงจุดยืนของตนออกมาผ่านกฎหมายข้างต้น

เช่นในกรณีของรัฐเองที่แสดงความต้องการอย่างชัดเจนว่า ต้องการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ต่อไป และสามารถควบคุมกิจการได้เองโดยไม่ถูกกำกับดูแลจาก กสทช. หรือด้านผู้ประกอบการเองก็ยังคงต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนและต้องการให้มีการปล่อยให้มีการประกอบกิจการอย่างเสรี เป็นไปตามกลไกตลาด และลดการควบคุมให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อผลประโยชน์อย่างมหาศาลในเชิงพาณิชย์

นอกจากนี้กลุ่มองค์กรวิชาชีพและองค์กรสาธารณะอื่นๆ ก็ต้องการที่จะผลักดันให้มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการตลาดของอุตสาหกรรมสื่อ และท้ายที่สุดประชาชนคนในสังคม พลังประชาชนเองนั้นน่าจะเป็นกลไกที่จะผลักดันและขับเคลื่อนการปฏิรูปสื่อ ได้ดีที่สุด ก็มีความเคลื่อนไหวของประชาชนในหลายพื้นที่ที่ได้จัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนมีการบริหารจัดการด้วยตัวเอง แต่โดยภาพรวมแล้วก็รู้สึกถึงความตื่นตัวในด้านวิทยุโทรทัศน์นั้นยังไม่มากเท่าที่ควร

กฎหมายประกอบกิจการนั้นจะต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 2 ส่วน คือ หลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบกิจการ และหลักเกณฑ์การประกอบกิจการ ซึ่งได้เขียนไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว และวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับแนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับกิจการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ฉบับนี้ได้เขียนขึ้นในฐานะที่เป็นผลงานทางวิชาการชิ้นหนึ่ง โดยได้ศึกษาหลักเกณฑ์และรูปแบบของกฎหมายเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ที่มีความเป็นสากลและเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ โดยงานวิชาการชิ้นนี้เห็นว่า

จะต้องเป็นส่วนหนึ่งหรือควรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายประกอบกิจการที่ได้จัดทำอยู่ในขณะนี้

แต่อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่ากฎหมายประกอบกิจการเองนั้นประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์เรื่องต่างๆ อย่างมากมาย บางเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่มีความละเอียด ปลีกย่อย และมีความซับซ้อนที่ต้องอาศัยการศึกษา วิเคราะห์ เจาะลึกอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยที่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เองไม่อาจที่จะศึกษาได้ เนื่องมาด้วยเหตุผลทางด้านเวลาและข้อจำกัดต่างๆ ดังนั้น เห็นว่าต่อไปหากจะโอกาสได้มีการวิจัยศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในส่วนต่างๆ อีก ก็ควรที่จะได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายเรื่องด้วยเพื่อที่จะหากทันเวลาที่กฎหมายประกอบกิจการยังไม่อาจบังคับใช้ได้ก็จะได้ใช้งานวิจัยนั้นเป็นประโยชน์สำหรับกฎหมายประกอบกิจการได้ และนอกจากนี้แม้ว่ากฎหมายประกอบกิจการได้มีผลใช้บังคับแล้วผู้เขียนเชื่อว่า ณ สถานการณ์ปัจจุบันที่เทคโนโลยีได้ก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง กฎหมายประกอบกิจการที่ออกมาอาจจะยังไม่ทันกับยุคสมัย จึงควรที่จะทำการศึกษาเพื่อที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายข้างต้นให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปต่อไปด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองทุนสนับสนุนการวิจัย,สำนักงาน โดยคณะผู้วิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง บทสังเคราะห์การปฏิรูปสื่อ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2547.

กองบรรณาธิการ. ร่างกฎหมายวิทยุโทรทัศน์ อำนาจคับฟ้า กสช. วารสารสื่อมวลชนปริทัศน์ 2 5(พฤษภาคม – มิถุนายน 2544): 13 – 21.

กุลพล พลวัน. กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน หน่วยที่ 8-15. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

โครงการจัดทำหนังสือชุดกฎหมายเทคโนโลยี ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ แห่งชาติ. รวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ เกี่ยวกับวิทยุคมนาคม วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.

โครงการวิทยุโทรทัศน์. วิกฤตสื่อมวลชน ยุคจักรวรรดินิยมวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร, 2541.

จันทร์ลักษณ์ โชติรัตนดิลก. ผลประโยชน์รัฐ ผลประโยชน์ชุมชน ผลประโยชน์บุคคล ภาควิทยุ ชุมชน. มติชนรายวัน (12 พฤศจิกายน 2545): 7.

จารุณัฐ นิมพิศาล, ชนาธิป มังคลาด, ภาณินี บุญเลิศ, สุภิญญา กลางณรงค์ และคณะกรรมการ รณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ(คปส.). สรุปการทำงานโครงการวิจัยวิทยุชุมชน. มีนาคม 2549.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะนิเทศศาสตร์. สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน. ยกเครื่องสื่อไทย. กรุงเทพมหานคร: 2544.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สื่อสารมวลชนเบื้องต้น : สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม.
กรุงเทพมหานคร: โครงการสื่อสันติภาพ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2545.

ซัช โซชัย. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2540.

ด่วน! ทหารยึดอำนาจรัฐบาล - "ทักษิณ" ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสู้. แหล่งที่มา. :

http://web.nkc.kku.ac.th/manit/reserve_news/news_coup.htm (6 เมษายน 2550)

เทียนสว่าง ธรรมวณิช, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และแอลสิทธิ์ เวอร์การา. รายงานการวิจัยฉบับ
สมบูรณ์เรื่องการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็ก
และครอบครัว. กรุงเทพมหานคร: 2550.

ธรรมศาสตร์,มหาวิทยาลัย. คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน. สัมมนาวิชาการ เรื่อง
วิทยุและโทรทัศน์ไทยกับการพัฒนาสังคม. พฤษภาคม 2541.

นพดล เสงเจริญ. องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.

แหล่งที่มา. : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=895>(6 เมษายน 2550)

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ.2540. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

นายกรัฐมนตรี้,สำนัก. กรมประชาสัมพันธ์. กองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและ
วิทยุโทรทัศน์. กฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหราชอาณาจักร
ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิ่ง, 2539.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ที่นี้สถานีวิทยุบ้านหัวกุด. มติชนรายวัน(3 สิงหาคม 2544): 6.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ละครในข่าว. มติชนรายวัน(21 เมษายน 2546): 6.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ศิลปะกลางตลาด. มติชนสุดสัปดาห์ 1089(2 กรกฎาคม 2544): 47.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. สื่อที่ถูกแทรกแซง. มติชนรายวัน(7 กันยายน 2543): 6.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. องค์กรอิสระภายใต้สังคม. มติชนรายวัน(13 เมษายน 2544): 6.

นิวัติ วงศ์พรหมปริดา. ย้อนรอยการเซ็นเซอร์โฆษณาทางโทรทัศน์ ผู้ผลกระทบของรัฐธรรมนูญใหม่. วารสารศาสตร์ 17 1(พฤศจิกายน 2541): 67-69.

นุชนารถ เกษมพิบูลย์ไชย. หลักเกณฑ์ในทางกฎหมายสำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. สื่อมวลชนบทบาทเส้นทางทุนนิยม. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพลส โปรดักส์, 2546.

จิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง สื่อสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.

บุญเลิศ สุกคิดก. สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2527.

บุญรักษ์ บุญญเขตมาลา. ฐานันดรที่สื่อจากระบบโลกถึงรัฐไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ, 2539.

บำรุง สุขพรรณ. ระหว่างกระจกกับตะเกียง : คุศโลบายสื่อศึกษาแผนที่สู่ศตวรรษที่ 21 บทเรียนจากยุคเศรษฐกิจฟองสบู่จรดยุคปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.

บำรุง สุขพรรณ. วิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย กฎหมายระเบียบว่าด้วยวิทยุโทรทัศน์ ปี 2498 – 2522. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

บุญรักษ์ บุญญเขตมาลา. สื่อไฟฟ้าและสิทธิที่จะรู้ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง. วารสาร
ศาสตร์ 17 1(พฤศจิกายน 2541): 22-30.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2538.

ปิยกุล เลาว์ฉัยศิริ. จรรยาบรรณของสื่อสารมวลชน : ใครได้รับประโยชน์. วารสารศาสตร์ 17 1(
พฤศจิกายน 2541): 46-53.

พลิกแฟ้มคติภฏไอิทีวี 4 ปีก่อนถึงวันพิพากษาชัยชนะคนทำงานสื่อ. แหล่งที่มา. :

<http://ans.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9500000026563> (6 เมษายน
2550)

พิศิษฐ์ ชวลาธวัช. กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน. กรุงเทพมหานคร:
ดับเบิลเดย์พริ้นติ้ง, 2544.

พิศิษฐ์ ชวลาธวัช. ปฏิรูปสื่อมวลชนท้องถิ่น : ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมและผลักดันองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร:
ดับเบิลเดย์พริ้นติ้ง, 2542.

พิศิษฐ์ ชวลาธวัช. รัฐธรรมนูญมาตรา 40 หัวใจสำคัญความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน การ
คุ้มครองสิทธิ อิสระของข่าวสาร. วารสารศาสตร์ 17 1(พฤศจิกายน 2541): 5-11.

มลลนา นาคมณี. กลุ่มต่อต้านการแทรกแซงการนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีและ
อุดมการณ์ของวิชาชีพนักข่าวโทรทัศน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

มุขเมธิน กลั่นนุรักษ์, วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, วิษณุ วรรณุญ และ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. บทบาทของรัฐใน
ทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่างพรบ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

รุจน์ โกมลบุตร. กสช.ต้องสะอาดหมดจด. มติชนรายวัน(3 เมษายน 2544): 6.

รุจน์ โกมลบุตร. ทางรอดของโทรทัศน์เสี๋ยงมืออยู่. มติชนรายวัน(1 มีนาคม 2544): 6.

วรพจน์ วิสฤตพิชญ์, วิษณุ วัลญญ, บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ และ อุดม รัฐอมฤต. แนวทางการพัฒนา
กฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและ
เอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2540.

วิทยากร เชียงกูล. การปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาและสังคมไทย. มติชนรายวัน
(6 เมษายน 2544) 6.

วิทยากร เชียงกูล. จะปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ได้ต้องคัดเลือก กสช.ใหม่ที่เป็นนักปฏิรูป. มติชน
รายวัน(19 มีนาคม 2545): 6.

วิภา อุดมฉันท. ชำแหละโทรทัศน์อเมริกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2545.

วิภา อุดมฉันท. ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม : หลักคิดและบทเรียนจากนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร:
โครงการตำราและเอกสารทางวิชาการ ภาควิชาสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

วิษณุ วัลญญ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย
เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คปป.), 2538.

วิษณุ วัลญญ. และ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. แนวทางการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียง และ
วิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย. รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ,
2543.

สถาบันการศึกษาด้านสื่อสารมวลชนทั่วประเทศ, สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, สมาคม
หนังสือพิมพ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ และ องค์กรพัฒนาเอกชน. วิกฤตสื่อมวลชนไทย
พฤษภาคม 2535. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคทีดีไทย, 2535.

สมควร กวียะ. การสื่อสารมวลชน บทบาทหน้าที่ เสรีภาพ และความรับผิดชอบ. กรุงเทพมหานคร:
พชรกานต์การพิมพ์.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่

4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและ

โทรทัศน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2547.

สันต์ โชคพงษ์อุดมชัย. ทิศทางการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายพรรค

การเมืองฉบับปัจจุบัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

สิริเรศ ศิราภานต์. รูปแบบสถานีวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชนที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย

ภายหลังการปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงตามเจตนารมณ์ มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์

และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

สิทธิเสรีภาพของประชาชน. แหล่งที่มา. :

<http://www.pramool.com:443/webboard/view.php3?katoor=r288350> (6 เมษายน 2550)

สินธุ์ สิทธิรักษ์. กำเนิดโทรทัศน์ไทย (2493 – 2500). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

เสรีภาพ สันติภาพ ความเป็นธรรม. แหล่งที่มา. :

[http://www.2519.net/autopage/show_page.php?t=10&s_id=21&d_id=2&page=17&start=11\(21](http://www.2519.net/autopage/show_page.php?t=10&s_id=21&d_id=2&page=17&start=11(21) กุมภาพันธ์ 2550)

สุพัชรินทร์ โพธิ์ทองนาคม. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ โครงสร้างและการจัดผังรายการของสถานีวิทยุ

โทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

สุภิญญา กลางณรงค์. ทำไมต้องคัดค้านกระบวนการสรรหา กสช. มติชนรายวัน(13 มีนาคม 2544):

6.

สุภิญญา กลางณรงค์. มาตรา 40 กับวาทกรรมการปฏิรูปสื่อ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สุรพงษ์ โสชนะเสถียร. นัยยะแห่งความมีอิสระของสื่อมวลชน. วารสารศาสตร์ 17 1(พฤศจิกายน 2541): 12-21.

สุรัตน์ เมธิกุล. การปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย. วารสารศาสตร์ 17 1(พฤศจิกายน 2541): 31-40.

สุรัตน์ เมธิกุล. การปฏิรูปสื่อในยุคไร้พรมแดน วิเคราะห์สถานการณ์ แนวโน้มและผลกระทบที่มีต่อการปฏิรูปวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ของไทย. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

สุโขทัยธรรมมาธิราช,มหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การบริหารวิทยุและโทรทัศน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.

สุโขทัยธรรมมาธิราช,มหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิทยุและโทรทัศน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529.

โสภิต หวังวิวัฒนา. บรรณาธิการ. สื่อวิทยุโทรทัศน์ไทย ได้เจ็อมมือ กสทช. กรุงเทพมหานคร: เอส พี เอ็น, 2548.

อรรณพ เขียรถาวร. ประมวลบทความวิชาการ สื่อมวลชน และสารสนเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เอส บี การพิมพ์, 2542.

อรุณีประภา หอมเศรษฐี. สื่อสารมวลชน อดีตสู่ปัจจุบัน รัฐบาลสู่องค์กรอิสระ. วารสารศาสตร์ 17 1(พฤศจิกายน 2541): 63-66.

อัศววิช เงินกร. ข้อความคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

อานูภาพ นุ่นสง. รายงานพิเศษ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรจะเกิดขึ้นทันทีเมื่อชุมชนจัดองค์กรเข้าไปจัดการ. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 49 46(11-17 เมษายน 2546): 24-25.

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. สื่อมวลชนในยุคปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545.

เซอร์เบิร์ต ไอ. ซิลเลอร์. การสื่อสารและการครอบงำทางวัฒนธรรม. แปลโดย อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

ภาษาอังกฤษ

Armstrong, M., Lindsay, D. and Watterson, R. Media Law in Australia. Third Edition. Melbourne: Oxford University Press, 1995.

Barendt, E. Broadcasting Law : A Comparative Study. New York: Oxford University Press, 1993.

Chamberlin, B. F., Middleton, K. and Trager, R. The Law of Public Communication Fifth Edition. Boston: Allyn & Bacon, 2002.

Charte de la Confédération Nationale des Radios Libres, CNRL. Available from :

http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

Craft, J. E., Godfrey, D. G. and Leigh, F. A. Electronic Media. Wadsworth, 2001.

Creech, K. Electric Media Law and Regulation. Third Editon. Boston: Focal Press, 2000.

Gibbon, T. Regulating the Media. Second Edition. London: Sweet & Maxwell, 1998.

Head, S. W., McGregor M.A. and Spann, T. Broadcasting in America. Ninth Edition. New York: Houghton Mifflin, 2001.

International Institute of Communications (IIC). MediaOwnership and Control in the Age Of Convergence. London: 1996.

Louie Tabing. How to do Community Radio. The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO: India.

Nicol, A. and Robertson, G. Media Law. Fourth Edition. London: Penguin Books, 2002.

OFCOM. Available from : <http://en.wikipedia.org/wiki/ofcom>(January 29, 2007)

TAMBULI - Communication Project. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

Vincent, N. The law of entertainment and broadcasting. London: Sweet & Maxwell, 1995.

VOICES. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

Waves for Freedom. Report on the Sixth World Conference of Community Radio Broadcasters. Dakar, Senegal, January 23-39, 1995. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)

What is Community Radio? A resource guide. The World Association of Community Radio Broadcasters. Available from : http://amarcwiki.amarc.org/wiliki.cgi?What_is_Community_radio%3f (February 2, 2007)



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ๕๒/๒๕๕๙

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้นใช้บังคับ โดยได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติเป็นผู้อนุญาตการใช้คลื่นความถี่และอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ขึ้นเพื่อรองรับการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กิจการกระจายเสียง” หมายความว่า กิจการกระจายเสียงตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

“กิจการโทรทัศน์” หมายความว่า กิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

“โครงข่าย” หมายความว่า ระบบการเชื่อมโยงของกลุ่มเครื่องส่งหรือถ่ายทอดสัญญาณเสียงหรือภาพที่ผู้ประกอบการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ใช้ในการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการจากสถานีไปยังเครื่องรับ ไม่ว่าจะโดยสื่อตัวนำที่เป็นสาย คลื่นความถี่ แสงคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า หรือสื่อตัวนำอื่นใด แต่ไม่รวมถึงวัสดุหรืออุปกรณ์ที่ติดตั้งเป็นพิเศษเพื่อการรับสัญญาณเสียงหรือภาพ

“เจ้าของโครงข่าย” หมายความว่า บุคคลที่มีโครงข่ายเป็นของตนเองหรือผู้มีสิทธิในการดำเนินกิจการโครงข่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือไม่ก็ตาม

“สถานี” หมายความว่า สถานที่ที่ใช้สำหรับทำการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการของการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ไม่ว่าจะเป็นการส่งผ่านโครงข่ายของตนเองหรือของผู้อื่นก็ตาม

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรมประชาสัมพันธ์ เว้นแต่บทบัญญัติมาตรา ๒๐ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ หมวด ๓ การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย หมวด ๔ การส่งเสริมและควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และหมวด ๕ การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งในส่วนของสิทธิและหน้าที่ ทั้งนี้ โดยให้ถือว่ากรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้รับใบอนุญาต

มาตรา ๖ ให้นำกรรมนตรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประกาศต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

ประกาศนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

การอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๘ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ให้มีสามประเภทดังนี้

(๑) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ภาครัฐ ซึ่งในการประกอบกิจการต้องจัดรายการโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา สุขภาพ อำนวย กีฬา ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงของรัฐ การประกอบอาชีพ เผยแพร่ข่าวสาร ประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใดรวมทั้งส่งเสริมให้คนพิการและคนด้อยโอกาสสามารถรับรู้การแพร่เสียงและภาพของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งอาจจัดรายการในรูปแบบสาระโดยตรงหรือเป็นการบันเทิงเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็ได้

(๒) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ภาคประชาชน ซึ่งในการประกอบกิจการต้องจัดรายการโดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับ การประกอบกิจการบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ และการบริหารกิจการต้องกระทำโดยนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกของชุมชนหรือของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๓) ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน ซึ่งเป็นการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของผู้ประกอบกิจการเพื่อแสวงหากำไรในทางธุรกิจได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สำหรับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตาม (๓) จะประกอบกิจการบริการสาธารณะหรือกิจการบริการชุมชนด้วยก็ได้

มาตรา ๙ ในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่ ให้คณะกรรมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ภาครัฐ ภาคประชาชน รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน ตามสัดส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำหนดไว้สำหรับภาครัฐ ภาคประชาชนหรือภาคเอกชน แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๐ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ต้องเป็น กระทรวง ทบวง กรม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ และมีหน้าที่หรือมีความจำเป็นต้องดำเนินการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน ต้องเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการบริการสาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ทั้งนี้ ตามลักษณะที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการกำหนดลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่น รวมทั้ง ป้องกันการครอบงำการประกอบกิจการดังกล่าว

มาตรา ๑๒ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๑๓ ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑ ต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทย
(๒) ไม่มีกรรมการหรือบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันผู้ขอรับใบอนุญาตที่เคยเป็นกรรมการหรือบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันของผู้ได้รับใบอนุญาตอื่นซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตอันเป็นผลมาจากการบริหารกิจการของผู้นั้นและระยะเวลาการถูกเพิกถอนใบอนุญาตยังไม่ครบกำหนดห้าปี

(๓) ไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตยังไม่ครบกำหนดห้าปี

มาตรา ๑๔ ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ ที่เป็นบริษัทต้องมีใช้คนต่างด้าว ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และต้องมีลักษณะตามมาตรา ๑๓

มาตรา ๑๕ กรรมการของบริษัทตามมาตรา ๑๒ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) กรรมการผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันบริษัทต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย
- (๒) สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิก ต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- (๓) สำหรับกิจการโทรทัศน์ ต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการอาจกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างตัวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๑๖ การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยต้องให้ผู้ขอรับใบอนุญาตระบุสถานี ระบบ และวิธีการที่จะใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งต้องเสนอแผนบริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ให้คณะกรรมการพิจารณาด้วย ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์และแผนความถี่วิทยุตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และก้าบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๑๗ ในการออกใบอนุญาตให้คณะกรรมการคำนึงถึงการป้องกันมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดครอบงำกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือทั้งสองกิจการในลักษณะที่เป็นการจำกัดโอกาสในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่มาจากความหลากหลายของรายการหรือแหล่งข้อมูล หรือที่เป็นการผูกขาดการประกอบกิจการสื่อมวลชนหลายประเภทในเวลาเดียวกัน

การกระทำเพียงใดที่ถือว่าเป็นการครอบงำกิจการหรือผูกขาดการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ให้มีอายุตามที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในใบอนุญาต

ในกรณีที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่ก่อนวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอตกลงแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าคณะกรรมการจะสั่งไม่อนุญาต ในการสั่งไม่อนุญาตให้คณะกรรมการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการตามส่วนด้วย

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การกำหนดอายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงระยะเวลาที่คุ้มกับการลงทุน วัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ แนวทางการพัฒนากิจการของผู้ขอรับใบอนุญาต ความต้องการของผู้บริโภค รวมทั้งผลการประเมินคุณภาพรายการ

มาตรา ๑๙ ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๒๐ ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และกรมประชาสัมพันธ์จะประกอบกิจการทางธุรกิจไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณา หรือการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๑ ในการประกอบกิจการทางธุรกิจ ให้ดำเนินการหารายได้โดยการโฆษณาหรือโดยวิธีอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการหารายได้โดยคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการและการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้บริโภคประกอบด้วย

ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องนำส่งเงินรายปีเข้ากองทุนตามอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินร้อยละห้าของรายได้ก่อนหักรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการบริการสาธารณะและการประกอบกิจการบริการชุมชน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อการประกอบกิจการแต่ละประเภทและแต่ละรายการ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดทำรายงานสถานะทางการเงินโดยแสดงรายรับและรายจ่ายที่ถูกต้องตามความเป็นจริงเสนอต่อคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๒ การให้บริการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือการให้บริการในบางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะและไม่อาจนำบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับลักษณะการประกอบกิจการได้ หรือมีความจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการในการประกอบกิจการนั้นได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่าบริการ แบบของสัญญา หรือเงื่อนไขในการให้บริการได้

ผู้รับใบอนุญาตอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ สัญญา หรือเงื่อนไขในการให้บริการของผู้รับใบอนุญาตได้ภายในเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามวรรคสอง แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของสมาชิกภายในกำหนดระยะเวลาตามข้อตกลงที่มีอยู่เดิม

มาตรา ๒๓ ในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ให้ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้อำนวยการสถานีประจำแต่ละสถานี เพื่อควบคุมดูแลและบริหารงานกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์

ผู้อำนวยการสถานีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๓) เป็นผู้สามารถทำงานให้กับสถานีได้เต็มเวลา

(๔) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม

(๕) ไม่เป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

(๖) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๔ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้อำนวยการสถานี ตามมาตรา ๒๓ หรือไม่มีผู้อำนวยการสถานี ให้ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งทำหน้าที่ เป็นผู้อำนวยการสถานีชั่วคราวก็ได้ ทั้งนี้ ให้ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งผู้อำนวยการสถานีหรือ ผู้อำนวยการสถานีคนใหม่ แล้วแต่กรณี ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันเริ่มประกอบกิจการ กระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์หรือวันที่เกิดเหตุขึ้น

ผู้อำนวยการสถานีชั่วคราวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับ ผู้อำนวยการสถานี เว้นแต่คุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง (๒) และ (๓)

มาตรา ๒๕ ผู้รับใบอนุญาตต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้อำนวยการสถานี หรือผู้อำนวยการสถานีชั่วคราวที่ได้กระทำไปในการควบคุมดูแลและบริหารกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์เสมือนเป็นการกระทำของตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าว ตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วยและได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกันตามสมควรแล้ว

มาตรา ๒๖ กรรมการ ผู้บริหาร และผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลที่ได้ รับอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ของพรรคการเมือง เว้นแต่เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยตำแหน่ง

มาตรา ๒๗ ผู้รับใบอนุญาตต้องประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการ โทรทัศน์ด้วยตนเอง โดยจะมอบการบริหารจัดการทั้งหมดหรือบางส่วนหรือยินยอมให้บุคคลอื่น เป็นผู้มีอำนาจประกอบกิจการแทนมิได้

มาตรา ๒๘ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ถ้าคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้

หมวด ๒

รายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๒๙ ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำผังรายการให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดสำหรับใบอนุญาตแต่ละประเภท และเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเริ่มให้บริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามผังรายการที่เสนอไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผังรายการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขผังรายการให้ถูกต้องได้ เมื่อคณะกรรมการเห็นชอบกับผังรายการที่ได้แก้ไขแล้ว ผู้รับใบอนุญาตจึงจะเริ่มให้บริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามผังรายการที่คณะกรรมการเห็นชอบแล้วได้

มาตรา ๓๐ ผังรายการอย่างน้อยต้องแสดงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดเวลาออกอากาศประจำวัน
- (๒) ลักษณะของรายการประเภทข่าว ความรู้ บันเทิง และสัดส่วนเวลา

ในการโฆษณา

- (๓) ช่วงเวลาที่จะออกการแต่ละประเภท

ในกรณีจำเป็นเฉพาะเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันและระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดสัดส่วนของรายการ และช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงผังรายการตามมาตรา ๒๙ ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาก่อนทำการเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้นำความในมาตรา ๒๙ วรรคสอง มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ผู้รับใบอนุญาตอาจดำเนินการรายการที่แตกต่างจากผังรายการได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเวลาให้ผู้อื่นผลิตรายการ ในส่วนที่เกี่ยวกับสัดส่วนของรายการ ช่วงเวลาการออกอากาศ การพิจารณาคัดเลือกผู้ผลิตรายการภายนอก และค่าตอบแทนการใช้เวลาออกอากาศ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ทั้งนี้ หากคณะกรรมการเห็นว่ารายการใดเป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือสมควรส่งเสริมให้มีการผลิตรายการ แต่ผู้ผลิตรายการนั้นไม่มีรายได้เพียงพอที่จะผลิตรายการได้ คณะกรรมการอาจพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีภัยพิบัติหรือมีเหตุฉุกเฉินหรือมีกรณีอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดซึ่งมีความจำเป็นต้องออกอากาศแจ้งข่าวหรือเตือนภัยให้ประชาชนทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามที่ร้องขอนั้น

มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้คนพิการและคนด้อยโอกาสสามารถรับรู้รายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๓๕ ห้ามผู้รับใบอนุญาตออกอากาศรายการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่รายการใดที่กำลังออกอากาศอยู่เป็นรายการที่มีลักษณะตามมาตรา ๓๕ และผู้รับใบอนุญาตมิได้ดำเนินการให้มีการระงับการออกอากาศรายการนั้น ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที

ผู้รับใบอนุญาตอาจอุทธรณ์คำสั่งของกรรมการตามวรรคหนึ่งต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถูกระงับการออกอากาศตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในการนี้ห้ามกรรมการซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่เป็นการชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงซึ่งต้องกระทำต่อหน้าผู้รับใบอนุญาต

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว ให้เป็นที่สุด และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำสั่งของกรรมการตามวรรคหนึ่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๗ ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบันทึกรายการที่ได้ออกอากาศไปแล้ว โดยอาจบันทึกไว้ในเทปหรือวัสดุโทรทัศน์อย่างอื่น หรือด้วยวิธีการใดๆ ที่สามารถถ่ายทอดกลับมาเป็นรายการนั้นได้ และเก็บรักษาไว้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบได้

รายการที่ต้องจัดให้มีการบันทึกตามวรรคหนึ่ง และระยะเวลาในการเก็บรักษาการบันทึกนั้น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยต้องไม่เป็นภาระแก่ผู้รับใบอนุญาตเกินความจำเป็น

มาตรา ๓๘ ให้นำมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ มาใช้บังคับแก่การเสนอข่าวสารสาธารณะหรือรายการที่ออกอากาศในสถานที่สาธารณะตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หมวด ๓ การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย

มาตรา ๓๙ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมรายการ ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการ จากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านสื่อสารมวลชน กฎหมาย และการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับรายการที่ออกอากาศในการให้บริการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยจะให้มีหลายคณะก็ได้ และให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ให้อนุกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี อนุกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ตลอดจนจำนวนของอนุกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุม การปฏิบัติหน้าที่ และการพ้นจากตำแหน่งมาใช้บังคับแก่คณะกรรมการควบคุมรายการ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการควบคุมรายการเพื่อพิจารณาได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีการออกอากาศรายการนั้นแต่ละครั้ง ในการร้องเรียนจะขอให้มีการสั่งระงับการออกอากาศรายการดังกล่าวด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการควบคุมรายการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๔๑ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน คณะอนุกรรมการควบคุมรายการ ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้ชี้แจงหรือโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่คณะอนุกรรมการควบคุมรายการกำหนด ให้คณะอนุกรรมการควบคุมรายการพิจารณาให้ความเห็นเรื่องร้องเรียน ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่การรับฟังคำชี้แจงหรือโต้แย้งหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด การให้มาชี้แจงหรือโต้แย้งตามวรรคหนึ่ง

เมื่อคณะอนุกรรมการควบคุมรายการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็น พร้อมทั้งเหตุผลต่อคณะกรรมการ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะอนุกรรมการ ควบคุมรายการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่คณะอนุกรรมการเสนอ ตามมาตรา ๔๑ ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน และแจ้งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหายจากการออกอากาศ ดังกล่าว คณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตออกอากาศโฆษณาคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

หมวด ๔

การส่งเสริมและควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๔๓ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับบริการที่มีคุณภาพ ตามมาตรฐานวิชาชีพ และเพื่อให้มีแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการประกอบวิชาชีพที่มีผลกระทบต่อ อันสำคัญต่อสังคม รวมทั้งให้มีหลักประกันให้มีการส่งเสริมพัฒนาภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็น คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้การประกอบอาชีพได้ในกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นวิชาชีพที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพตามที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่การประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายควบคุม จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้นแล้ว

มาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการหนึ่งคน ผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพในกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จำนวนห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคนจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ ด้านการศึกษา วัฒนธรรม นิเทศศาสตร์ นิเทศศาสตร์ วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน หรือ การคุ้มครองผู้บริโภค และให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ
ให้นำความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่ คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๕ คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะการกำหนดวิชาชีพและข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ตามมาตรา ๔๓ ต่อคณะกรรมการ

(๒) ดำเนินการสอบสวนกรณีตามมาตรา ๔๗

มาตรา ๔๖ ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมและกำกับดูแล ผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๔๓ ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ และต้องไม่ดำเนินการใดในลักษณะเป็นการบังคับ จูงใจ ใช้อิทธิพลหรือสนับสนุนให้บุคคลดังกล่าว ประพฤติผิดจรรยาบรรณ

มาตรา ๔๗ ให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณมีอำนาจสอบสวนและ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๔๓ ยื่นคำร้องเรียนเป็นหนังสือว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกผู้รับใบอนุญาตกระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๔๖ เพื่อให้ ประพฤติผิดจรรยาบรรณ

(๒) เมื่อปรากฏแก่คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณหรือมีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๔๓ ประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือผู้รับใบอนุญาตกระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา ๔๖

ให้นำความในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่การสอบสวน ของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณและการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๔๓ ประพฤติผิดจรรยาบรรณ หรือผู้รับใบอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการ มีคำสั่งให้ผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้รับใบอนุญาตกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามจรรยาบรรณหรือเกิดความเป็นธรรม รวมทั้งอาจกำหนดมาตรการใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุดังกล่าวขึ้นอีก

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๗๒ หรือ มาตรา ๗๓ แก่ผู้รับใบอนุญาต หรือสั่งห้ามผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติหน้าที่ในกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตาม ระยะเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินเก้าสิบวัน แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๔๓ ปฏิบัติหน้าที่ในกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตยินยอมให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ตามที่ถูกสั่งห้ามนั้น

หมวด ๕

การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๔๙ เจ้าของโครงข่ายต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายของตนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เจ้าของโครงข่ายอาจปฏิเสธไม่ให้ความยินยอมให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) โครงข่ายที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การให้ผู้รับใบอนุญาตใช้หรือเชื่อมต่อ
 - (๒) การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายอาจก่อให้เกิดการรบกวนหรือเป็นเหตุขัดขวางการให้บริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของผู้รับใบอนุญาต
 - (๓) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- ให้เจ้าของโครงข่ายซึ่งปฏิเสธไม่ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามวรรคสองมีหน้าที่พิสูจน์ถึงเหตุแห่งการปฏิเสธนั้น

การเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อเจ้าของโครงข่ายกับผู้รับใบอนุญาตที่ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย และต้องมีความเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตทุกราย

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้รับใบอนุญาตและเจ้าของโครงข่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา ๕๐ ในกรณีที่มีการปฏิเสธไม่ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายหรือมีข้อที่ตกลงกันไม่ได้ในการเจรจาทำสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย คู่กรณีมีสิทธิร้องขอให้คณะกรรมการพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การวินิจฉัยให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีกรณีจำเป็น คณะกรรมการอาจสั่งให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายไปพลางก่อนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดได้

มาตรา ๕๑ ข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องมีลักษณะดังนี้

- (๑) ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น
- (๒) ข้อกำหนดทางเทคนิค ณ จุดที่มีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องชัดเจน มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายเกินสมควร
- (๓) มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้รับใบอนุญาตที่ขอใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายและเจ้าของโครงข่ายที่ชัดเจน

(๔) มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามมาตรา ๔๙
วรรคสี่

(๕) ลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
ให้เจ้าของโครงข่ายจัดส่งสำเนาข้อตกลงให้คณะกรรมการภายในสิบวัน
นับแต่วันที่ได้มีการลงนามในข้อตกลง ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่เป็นไปตาม
ลักษณะในวรรคหนึ่ง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด
ให้เจ้าของโครงข่ายปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ แต่ถ้าผู้ขอใช้หรือขอเชื่อมต่อโครงข่าย
ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ให้ข้อตกลงนั้นเป็นอันสิ้นผล

มาตรา ๕๒ เจ้าของโครงข่ายต้องเปิดเผยข้อตกลงการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย
รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๕๓ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้ค่าตอบแทน
การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๙ วรรคสี่ และคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้
ให้คู่กรณีร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๕๔ เจ้าของโครงข่ายต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้
หรือเชื่อมต่อโครงข่ายให้ผู้รับใบอนุญาตที่ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายทราบ

เจ้าของโครงข่ายต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้การใช้หรือเชื่อมต่อ
โครงข่ายตามวรรคหนึ่งไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงข่ายอันมีผลกระทบต่อการใช้หรือ
เชื่อมต่อโครงข่าย เจ้าของโครงข่ายต้องแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายทราบ
แต่ถ้าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนั้นจะมีผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ ให้เจ้าของโครงข่ายประกาศให้ทราบ
ถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกเดือน

มาตรา ๕๕ เพื่อประโยชน์ในการรับบริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์
ของผู้บริโภคและการคุ้มครองรักษาสัญญาณเสียง เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน สถานที่
สิ่งก่อสร้าง เสาหรือโครงสร้างอื่นในทำนองเดียวกัน ซึ่งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมในการรับ ส่ง
หรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพ หากยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของโครงข่ายรายใด
ใช้ประโยชน์ในการติดตั้งวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อรับ ส่ง หรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพ
ก็ต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของโครงข่ายรายอื่นติดตั้งวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการ
ดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อได้รับค่าตอบแทนอันเหมาะสมแล้ว

เจ้าของหรือผู้ครอบครองตามวรรคหนึ่ง อาจปฏิเสธไม่ให้ความยินยอม
ให้ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของโครงข่ายรายหนึ่งรายใดใช้ที่ดิน สถานที่ สิ่งก่อสร้าง เสาหรือ
โครงสร้างอื่นในทำนองเดียวกันได้ เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การติดตั้งวัสดุหรืออุปกรณ์เพิ่มเติมจะก่อให้เกิดอันตราย หรือรบกวน หรือมีผลเป็นการลดประสิทธิภาพของระบบที่ติดตั้งอยู่เดิม

(๒) ก่อให้เกิดภาวะหรือขัดขวางการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเกินความจำเป็น ให้นำความในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๕๖ ในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายระหว่างการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์กับการประกอบกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการร่วมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กำหนด

มาตรา ๕๗ ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือผู้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของ โครงข่าย ให้บริการการส่งหรือการแพร่ข่าวสารสาธารณะหรือรายการที่มีลักษณะเป็นการประกอบ กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แก่ผู้อื่นซึ่งมิใช่เป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๖

การประเมินคุณภาพรายการ

มาตรา ๕๘ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินคุณภาพรายการ ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการ จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้หรือประสบการณ์ ในประเภทรายการที่ประเมิน โดยจะให้ มีหลายคณะก็ได้ และให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานของ สำนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ให้นำความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่ คณะอนุกรรมการประเมินคุณภาพรายการ โดยอนุโลม

มาตรา ๕๙ คณะอนุกรรมการประเมินคุณภาพรายการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ประเมินคุณภาพรายการ โดยพิจารณาถึงประโยชน์ต่อสังคมและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการตาม (๑)

(๓) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพรายการของ กรมประชาสัมพันธ์ และให้คณะกรรมการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

(๔) จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อให้ ผู้รับใบอนุญาตปรับปรุงคุณภาพรายการ

การประเมินคุณภาพรายการและการรายงาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ
ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๖๐ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการ
ประเมินคุณภาพรายการแล้ว ให้คณะกรรมการประกาศผลการพิจารณารายงานดังกล่าวไม่ว่า
คณะกรรมการจะเห็นด้วยกับรายงานของคณะอนุกรรมการหรือเห็นเป็นอย่างอื่นก็ตาม

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ารายการใดเป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือสมควร
ส่งเสริมให้มีการผลิตรายการ คณะกรรมการอาจพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้
ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หมวด ๗

การกำกับดูแล

มาตรา ๖๑ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
ให้คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน
เพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) เข้าไปในสถานที่ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก
หรือเวลาทำการของสถานนั้น เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน
หรือเพื่อตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖๒ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ประกอบการของผู้รับใบอนุญาต ในระหว่าง
เวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานนั้น เพื่อตรวจสอบกิจการ
สมุดบัญชี เอกสารหลักฐาน หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืน
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการอนุญาต

(๒) ยึดหรืออายัดเครื่องมือ อุปกรณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ
ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมา
เพื่อประกอบการพิจารณาหรือเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิด
ตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก
ตามสมควร

เมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบตาม (๑) แล้วยังดำเนินการไม่เสร็จ จะกระทำต่อไปในเวลาหลังพระอาทิตย์ตกหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวต้องกำหนดตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรานี้ และต้องกำหนดเหตุผลและความจำเป็นที่จะมีสิทธิใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรานี้ในแต่ละกรณีด้วย

มาตรา ๖๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวแก่บุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๖๔ ผู้ใดกระทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ใช้ในการกระทำนั้น หรือให้ย้ายสิ่งดังกล่าวออกไปให้พ้นเขตรบกวน หรือสั่งให้บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นกระทำการอย่างใดเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขการรบกวนนั้นได้ แต่ถ้าสิ่งทีก่อให้เกิดการรบกวนนั้นเป็นกิจการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขต่อไป

มาตรา ๖๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

ส่วนที่ ๑

โทษทางปกครอง

มาตรา ๖๖ โทษปรับทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

(๑) โทษปรับทางปกครองชั้น ๑ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

(๒) โทษปรับทางปกครองชั้น ๒ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท

(๓) โทษปรับทางปกครองชั้น ๓ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าแสนบาท แต่ไม่เกินห้าล้านบาท

มาตรา ๖๗ ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ใด

(๑) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม

(๒) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตาม มาตรา ๒๑ วรรคสาม

(๓) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น ๑

มาตรา ๖๘ ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ใด

(๑) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๔๖

(๒) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ หรือประกาศ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๓ หรือมาตรา ๕๒

(๓) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตาม มาตรา ๒๙ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๒ วรรคสอง มาตรา ๔๗ วรรคสอง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง วรรคสองหรือวรรคสาม

ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น ๒

มาตรา ๖๙ ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ใด

(๑) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๕๗

(๒) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือประกาศที่คณะกรรมการประกาศ กำหนดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๒๒ วรรคสองหรือวรรคสาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง หรือมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง

(๓) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ตามมาตรา ๕๐

ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น ๓

มาตรา ๗๐ ถ้าการกระทำความผิดซึ่งมีโทษปรับทางปกครองเป็น ความผิดต่อเนื่อง และคณะกรรมการได้พิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองสำหรับความผิดนั้น ผู้กระทำต้องระวางโทษปรับรายวันอีกในอัตราดังต่อไปนี้ นับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษปรับ ทางปกครองดังกล่าว ตลอดเวลาที่ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๑) กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น ๑ ให้ปรับวันละไม่เกินห้าพันบาท

(๒) กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น ๒ ให้ปรับวันละไม่เกินสองหมื่นบาท

(๓) กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น ๓ ให้ปรับวันละไม่เกินห้าหมื่นบาท

ให้คณะกรรมการดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับรายวันทุกสิบห้าวัน

มาตรา ๗๑ ให้สำนักงานเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีโทษทางปกครองเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครอง คณะกรรมการต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ คณะกรรมการอาจตัดกึ่งเดือนผู้กระทำความผิดโดยไม่ลงโทษปรับทางปกครองก็ได้

- (๑) เป็นความผิดซึ่งมีโทษปรับทางปกครองชั้น ๑
- (๒) มีสาเหตุความผิดต่อเนื่อง
- (๓) เป็นการกระทำความผิดเป็นครั้งแรกซึ่งกระทำโดยไม่จงใจ และ
- (๔) ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย

มาตรา ๗๒ เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองสำหรับผู้รับใบอนุญาตผู้ใดแล้ว ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตผู้นั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีกได้

มาตรา ๗๓ คณะกรรมการอาจพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้รับใบอนุญาตเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๗๒
- (๒) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือหลักเกณฑ์หรือคำสั่งที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกรณีที่เกิดความเสียหายร้ายแรง
- (๓) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจที่เป็นบริษัทฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕

การสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดแต่ต้องไม่เกินครั้งละสามสิบวัน

มาตรา ๗๔ ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองหรือชำระไม่ครบถ้วนถูกต้อง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ส่วนที่ ๒
โทษอาญา

มาตรา ๗๕ ผู้ใดใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หรือประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หรือให้บริการนอกเหนือจากกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับวันละไม่เกินห้าหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน

มาตรา ๗๖ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ หรือฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการที่ออกตามมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน

มาตรา ๗๗ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดจงใจกระทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสามล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน

มาตรา ๗๘ ผู้ใดกระทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน

มาตรา ๗๙ ผู้ใดผลิตหรือจำหน่ายหรือรับติดตั้งเครื่องรับ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ เพื่อให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับหรือแปลงสัญญาณในการรับรายการของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิก โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับการมีหรือใช้เครื่องรับ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ตามวรรคหนึ่งเพื่อการศึกษาวิจัยตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

มาตรา ๘๐ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่
ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัตินี้
ให้ถือว่าคณะกรรมการเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่แท้จริงในการใช้สิทธิฟ้องร้อง
หรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดนั้น

มาตรา ๘๑ ในกรณีที่ผู้ที่กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิด
ของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการกระทำหรือเจตนาของกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการ
ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่
บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็น
หรือยินยอมด้วย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ ให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการ
กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อไปได้ตามขอบเขตการให้บริการที่มีอยู่เดิม และเมื่อแผนแม่บท
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมใช้บังคับแล้ว ให้คณะกรรมการ
แจ้งลักษณะ ประเภท และขอบเขตการดำเนินการของกรมประชาสัมพันธ์ตามที่กำหนด
ในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับดูแล
กรมประชาสัมพันธ์ทราบและปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและ
กิจการโทรทัศน์

มาตรา ๘๓ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ประกอบ
กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประกอบกิจการนั้น
ได้ต่อไปจนถึงวันที่กำหนดในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมาย
ว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ
โทรคมนาคม โดยให้คณะกรรมการดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้ตามลักษณะ
และประเภทของการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม
ใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ และเงินรายปีตามมาตรา ๒๑ โดยใบอนุญาตดังกล่าวให้มีขอบเขต
ของการให้บริการ รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ในการประกอบกิจการเท่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของ
ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๘ ผู้ใดได้รับอนุญาต สัมปทานหรือสัญญา จากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นมีสิทธิประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทานหรือสัญญานั้นต่อไปจนกว่าการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต สัมปทานหรือสัญญา จากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามลักษณะ ประเภทและขอบเขตของการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต สัมปทานหรือสัญญา โดยใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวให้มีอายุตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญานั้น และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ และเงินรายปีตามมาตรา ๒๑

(๒) มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (๑)

(๓) ผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (๑) ยังคงมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัมปทานหรือสัญญาที่ทำกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐต่อไป แต่ในการประกอบกิจการต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีที่สัมปทานหรือสัญญากำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาต ให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

เหตุผล

โดยที่รายการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศ แต่การจัดทำรายการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพต้องใช้ต้นทุนในการดำเนินการสูง และมีผลตอบแทนในการดำเนินงานต่ำ จึงทำให้สถานีโทรทัศน์และวิทยุของเอกชนที่ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ไม่ผลิตรายการดังกล่าวเท่าที่ควร และทำให้ขาดการพัฒนาผู้ผลิตรายการอิสระที่มุ่งเน้นผลิตรายการที่มีคุณภาพ ในขณะที่สถานีโทรทัศน์และวิทยุของรัฐก็ขาดความเป็นอิสระและถูกแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ ได้ง่าย ทั้งโดยผ่านกิจกรรมทางธุรกิจ และการแทรกแซงทางการเมือง การแพร่ภาพและกระจายเสียงรายการโทรทัศน์และวิทยุที่ผ่านมาจึงมักละเลยต่อการให้ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน การให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การธำรงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างกันในสังคม สมควรจัดตั้งองค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะขึ้นเพื่อทำหน้าที่แพร่ภาพกระจายเสียงรายการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพสูงต่อสาธารณะโดยไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร โดยประกันเสรีภาพในการจัดทำรายการโทรทัศน์และวิทยุและการแพร่ภาพและกระจายเสียงรายการดังกล่าวให้ปลอดจากการแทรกแซงทางธุรกิจ และการแทรกแซงทางการเมืองควบคู่ไปกับการมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนเพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงทางการเงินให้แก่ผู้จัดทำและเผยแพร่รายการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ประกอบการแพรร่ภาพหรือกระจายเสียงต่อประชาชนเป็นการทั่วไป และผู้ประกอบการแพรร่ภาพหรือกระจายเสียงต่อผู้เป็นสมาชิกของกิจการนั้น

“ผู้ผลิตรายการ” หมายความว่า ผู้ผลิตรายการเพื่อการแพรร่ภาพหรือกระจายเสียง

“ผู้ผลิตรายการอิสระ” หมายความว่า ผู้ผลิตรายการที่มีได้เป็นพนักงาน ลูกจ้างหรือบริษัทในเครือของสถานีโทรทัศน์และวิทยุของเอกชน หรือองค์การแพรร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

“ผู้ผลิตรายการอิสระขนาดย่อม” หมายความว่า ผู้ผลิตรายการอิสระที่เป็นวิสาหกิจขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

“ผู้ผลิตรายการระดับชุมชน” หมายความว่า ผู้ผลิตรายการอิสระที่เป็นกลุ่มของประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดระบบวัฒนธรรมร่วมกันมาโดยต่อเนื่อง

“ผู้สนับสนุนรายการ” หมายความว่า ผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดแก่ผู้ผลิตรายการหรือองค์การเพื่อสนับสนุนการผลิตหรือการแพรร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่มีคุณภาพ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่ผู้ผลิตรายการแสดงชื่อ ชื่อการค้าเครื่องหมายการค้าของบุคคลดังกล่าวไว้ในตอนต้นและตอนท้ายรายการ หรือเพื่อให้องค์การเผยแพร่ชื่อ

ชื่อการค้า เครื่องหมายการค้าของบุคคลดังกล่าวก่อนและหลังการแพรร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่บุคคลนั้นให้การสนับสนุน

“องค์การ” หมายความว่า องค์การแพรร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการองค์การแพรร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการองค์การแพรร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการองค์การแพรร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
การจัดตั้งและเงินทุน

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะขึ้นเป็น
หน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
องค์การมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๖ ให้องค์การมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดอื่น
ตามความเหมาะสมและจะตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดก็ได้

มาตรา ๗ กิจการขององค์การไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการ
คุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมาย
ว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างขององค์การต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่า
ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมาย
ว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๘ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์ในการผลิต ส่งเสริมและสนับสนุนการ
ผลิต และแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการข่าว รายการเพื่อการศึกษา รายการที่ส่งเสริมการ
เรียนรู้ของประชาชน รายการสำหรับเด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม รายการส่งเสริม
การกีฬา การท่องเที่ยว การรักษาและฟื้นฟูขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรมอันดี
งามของชาติ รวมทั้งรายการส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องและสร้างความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่ม
บุคคลที่มีความแตกต่างกันในสังคม ทั้งนี้ การดำเนินงานขององค์การต้องมีความเป็นอิสระ
เป็นไปตามข้อกำหนดทางจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพโทรทัศน์และวิทยุ และไม่แสวงหา
กำไร

มาตรา ๙ ในการดำเนินงานภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ ให้
องค์การดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชน
- (๒) แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการเพื่อการศึกษาและรายการที่ส่งเสริมการ
เรียนรู้ของเด็กและเยาวชน อย่างน้อยร้อยละ ๒๐ ของเวลาแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการ
ทั้งหมดในแต่ละวัน โดยคำนึงถึงเวลาที่สะดวกต่อการรับชมและรับฟังของเด็กและเยาวชน
- (๓) แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่มีสาระที่ผู้ประกอบกิจการที่ดำเนินการ
ในเชิงพาณิชย์ไม่ได้แพร่ภาพหรือกระจายเสียงอย่างเพียงพอ
- (๔) แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการข่าวในประเทศและข่าวต่างประเทศ

ที่ถูกต้องตามความเป็นจริงและเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งองค์การดำเนินการผลิตเอง ไม่น้อยกว่า ... ชั่วโมง ในระหว่างเวลา ๑๖.๐๐-๒๒.๐๐ น.

(๕) แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของรัฐสภา รัฐบาล ศาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจบรรดาที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ และเผยแพร่ประกาศต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

(๖) ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมในประเทศไทย และความสมานฉันท์ในสังคม

(๗) ส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

(๘) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประเด็นที่สำคัญต่อสาธารณะซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันในสังคมบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มีสมดุลของความคิดเห็นฝ่ายต่าง ๆ และการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล

(๙) แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่มีความหลากหลายสำหรับประชาชนทุกภาคส่วนของประเทศ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันที่ถูกต้อง และสนับสนุนให้กลุ่มชาติพันธุ์และคนส่วนน้อยมีโอกาสผลิตรายการ รวมทั้งส่งเสริมการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่ผลิตโดยกลุ่มชาติพันธุ์และคนส่วนน้อย

(๑๐) ส่งเสริมและสนับสนุนการผลิต ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพในการผลิตรายการของผู้ผลิตรายการอิสระ ผู้ผลิตรายการขนาดย่อมและผู้ผลิตรายการระดับชุมชน และต้องแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการของผู้ผลิตรายการดังกล่าวอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ของเวลาในการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการทั้งหมดในแต่ละสัปดาห์

มาตรา ๑๐ ให้องค์การมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ และหลักเกณฑ์การดำเนินงานตามมาตรา ๘ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๒) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศเพื่อดำเนินงานขององค์การ

(๓) เข้าร่วมลงทุนในกิจการในประเทศหรือต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการผลิตและการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่มีคุณภาพ

(๔) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่เกี่ยวข้อง

(๕) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

มาตรา ๑๑ ให้รัฐบาลจัดสรรทุนเพิ่มเติมให้แก่องค์การเป็นเงินจำนวน ... ล้านบาท เพื่อใช้ในการดำเนินการก่อตั้ง

หมวด ๒

คณะกรรมการและการบริหาร

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการองค์การแพรร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

ให้ผู้อำนวยความสะดวกเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวนเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ผู้แทนสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติหนึ่งคน

(๒) ผู้แทนสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยหนึ่งคน

(๓) ผู้แทนสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยหนึ่งคน

(๔) ผู้แทนสภาสถาบันนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยหนึ่งคน

(๕) ผู้แทนสภาทนายความหนึ่งคน

(๖) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และผลงานในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพหรือส่งเสริมจรรยาบรรณสื่อมวลชนไม่น้อยกว่าห้าปี คัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๗) ผู้แทนองค์กรเอกชน ที่มีวัตถุประสงค์และผลงานในการพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชนหรือคุ้มครองผู้บริโภค ไม่น้อยกว่าห้าปี คัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการสรรหา และคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสรรหา

มาตรา ๑๔ การสรรหาและการเลือกกรรมการ ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ และยินยอมให้เสนอชื่อเข้ารับเลือก จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยให้ส่งประวัติและผลงานของบุคคลดังกล่าว รวมทั้งหนังสือยินยอมให้เสนอชื่อเข้ารับเลือกไปพร้อมกันด้วย

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้งให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือมีผู้ที่ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกตาม (๑) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกตาม (๒) ใหม่อีกครั้งหนึ่ง

มาตรา ๑๕ ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้

ความสามารถ

(๔) มีความรู้ ประสบการณ์ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ด้านการแพรวภาพหรือกระจายเสียง การศึกษา การคุ้มครองและพัฒนาเยาวชน ครอบครัว วัฒนธรรม ชุมชน หรือท้องถิ่น หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

(๕) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติงาน

(๘) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๙) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(๑๐) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ

มาตรา ๑๖ ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (๔) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- (๕) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ
- (๖) เป็นหุ้นส่วน กรรมการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้างหุ้นส่วนบริษัทที่ประกอบกิจการแพรร่าหรือกระจายเสียง หรือในห้างหุ้นส่วนบริษัทที่ประกอบกิจการเป็นผู้ผลิตรายการ

มาตรา ๑๗ ให้ผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเป็นกรรมการผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ ต้องลาออกจากการที่เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการใด ๆ อันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้วต่อประธานวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๘ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ในกรณีที่กรรมการเหลืออยู่น้อยกว่าสามคน ให้คณะกรรมการสรรหาและประธานวุฒิสภาคำเนินการสรรหาและการเลือกบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นกรรมการแทน ในกรณีนี้ให้นำมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสามปี ให้กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนสองคนโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๑๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่ง
เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖
- (๕) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๒๐ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

มาตรา ๒๑ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๒ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่ประชุมพิจารณาให้แจ้งการมีส่วนได้เสียของตนให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้าก่อนการประชุมและห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมประชุมพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

มาตรา ๒๓ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๘ และหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้รวมถึง

- (๑) อนุมัติแผนการดำเนินงาน และผังรายการ
- (๒) แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการและคณะกรรมการบริหารขององค์การ
- (๓) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย
- (๔) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สิน และการบัญชี รวมทั้งกำกับดูแลการตรวจสอบและสอบบัญชีภายในขององค์การ
- (๕) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและดำเนินกิจการ
- (๖) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์การ
- (๗) ประเมินผลการดำเนินงานประจำปีขององค์การ
- (๘) กำกับดูแลให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำติชม ตลอดจนจรรยาบรรณของประชาชนต่อองค์การ ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว

มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารอื่นอีกไม่เกินสามคน และให้ผู้อำนวยการเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๒๕ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลให้มีการจัดทำข้อกำหนดด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการ ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้างทั้งตัวแทนผู้ประกอบการ ผู้บริโภคและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน การจัดหา การผลิต และการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการขององค์กร

ข้อกำหนดด้านจริยธรรมของวิชาชีพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีเนื้อหาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ความเที่ยงตรง ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม
- (๒) ความเป็นส่วนตัว และการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
- (๓) การจัดรายการให้เหมาะสมกับผู้รับชมและรับฟังรายการที่เป็นเด็กและเยาวชน
- (๔) การจัดการภาพหรือเสียงที่แสดงออกถึงความรุนแรง กิจกรรมทางเพศ การกระทำอันผิดกฎหมายหรือศีลธรรม และภาษาหยาบคาย
- (๕) วิธีปฏิบัติต่อผู้เสียหายและผู้ที่อยู่ในภาวะเศร้าโศก
- (๖) การจ่ายเงินเพื่อซื้อข้อมูลและการเปิดเผยและจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อน

(๗) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง

(๘) การปกป้องแหล่งข่าว

(๙) เรื่องอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

ให้องค์กรเผยแพร่ข้อกำหนดด้านจริยธรรมที่จัดทำขึ้นตามมาตรานี้ต่อสาธารณชน

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้อำนวยการจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการบริหารองค์กร มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ การศึกษา กิจการเยาวชน

หรือครอบครัว วัฒนธรรม ชุมชน หรือกิจการท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ

ให้ผู้أำนวยการมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างขององค์การ

ในการบริหารกิจการขององค์การ ผู้أำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

มาตรา ๒๘ การแต่งตั้งผู้أำนวยการต้องทำเป็นสัญญาจ้างตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด โดยประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง

สัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขการทำงาน การประเมินผลงาน การพ้นจากตำแหน่ง การเลิกจ้าง ค่าจ้าง และผลประโยชน์อื่นของผู้أำนวยการ

มาตรา ๒๙ ผู้أำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะแต่งตั้งรองผู้أำนวยการไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อช่วยเหลือผู้أำนวยการในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้

การแต่งตั้งรองผู้أำนวยการให้ทำเป็นสัญญาจ้างกับองค์การตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ โดยให้ผู้أำนวยการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง ให้นำความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง มาใช้บังคับกับสัญญาจ้างรองผู้أำนวยการโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ ผู้أำนวยการและรองผู้أำนวยการต้องสามารถทำงานให้แก่องค์การได้เต็มเวลา

มาตรา ๓๑ ผู้أำนวยการอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างซึ่งต้องไม่เกินคราวละสี่ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๓๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ผู้أำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๔) ถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

มาตรา ๓๓ รองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๔) ผู้อำนวยการสั่งให้ออก
- (๕) ถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

มาตรา ๓๔ รองผู้อำนวยการที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๓ (๕) จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าราชการนั้นได้เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินสองปี

มาตรา ๓๕ ค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และภาระของงาน และเทียบเคียงกับอัตราค่าตอบแทนของผู้บริหารในตำแหน่งลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันของภาคเอกชน

มาตรา ๓๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจ

(๑) ออกระเบียบในการบริหารกิจการขององค์การ รวมทั้งระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด หรือตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ตลอดจนลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างขององค์การตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๗ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าราชการเป็นผู้แทนองค์การ เพื่อการนี้ ผู้ว่าราชการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

นิติกรรมที่ผู้ว่าราชการกระทำโดยฝ่าฝืนข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๒๓ ย่อมไม่ผูกพันองค์การ เว้นแต่คณะกรรมการจะได้ให้สัตยาบัน

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่ไม่มีผู้ว่าราชการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการหรือพนักงานขององค์การคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าราชการ

ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าราชการมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ

มาตรา ๓๙ ให้ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

หมวด ๓

การแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการ

มาตรา ๔๐ ให้องค์การแพร่ภาพระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระดับชาติ โดยไม่จัดเก็บค่าสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งสถานี และกระจายเสียงในระบบวิทยุภาคพื้นดินในระดับชาติ โดยไม่จัดเก็บค่าสมาชิกอย่างน้อยหนึ่งสถานี

มาตรา ๔๑ ให้องค์การมีอำนาจแพร่ภาพและกระจายเสียงในระบบอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ ไม่ว่าจะเป็นการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ระบบเคเบิล หรือระบบอื่นใด แต่ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติตามที่กฎหมายว่าด้วยกรณนั้น

มาตรา ๔๒ ให้องค์การมีอำนาจให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและกระจายเสียง เป็นต้นว่า บริการผลิตสื่อสตรีมมิง บริการเทเลเท็กซ์ บริการระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือบริการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงและภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การตามมาตรา ๘

มาตรา ๔๓ ให้องค์การเสนอผังรายการต่อคณะกรรมการเพื่ออนุมัติทุกสามเดือน หรือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงผังรายการอย่างมีนัยสำคัญตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด การจัดทำผังรายการเป็นดุลพินิจขององค์การ และห้ามมิให้ผู้สนับสนุนรายการมีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำผังรายการ

ผังรายการตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับขอบแห่งวัตถุประสงค์ขององค์การตามมาตรา ๘

มาตรา ๔๔ ในการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนรายการ ให้องค์การแสดงให้เห็นปรากฏซึ่งชื่อ ชื่อการค้า เครื่องหมายการค้าของบุคคลดังกล่าวก่อนและหลังการแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่บุคคลนั้นให้การสนับสนุน องค์การจะรับการสนับสนุนรายการข่าวและรายการที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมิได้

หมวด ๔
รายได้และรายจ่าย

มาตรา ๔๕ เงินที่ใช้หมุนเวียนในการดำเนินกิจการขององค์การประกอบด้วย

- (๑) ทุนประเดิมตามมาตรา ๑๑
- (๒) เงินกู้ยืมตามมาตรา ๑๐ (๒)
- (๓) รายได้ที่เกิดจากการเข้าร่วมลงทุนตามมาตรา ๑๐ (๓)
- (๔) ค่าธรรมเนียมและค่าบริการตามมาตรา ๑๐ (๔)
- (๕) เงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลตามมาตรา ๔๖
- (๖) เงินที่ได้รับจากผู้สนับสนุนรายการ
- (๗) เงินบริจาค
- (๘) รายได้จากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การ
- (๙) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินขององค์การ

รายได้ตาม (๖) (๗) และ (๘) ให้นำไปใช้เฉพาะเพื่อการพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิตรายการอิสระ ผู้ผลิตรายการอิสระขนาดย่อมและผู้ผลิตรายการระดับชุมชน

มาตรา ๔๖ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การ ไม่น้อยกว่าปีละ ... ล้านบาท ยกเว้นในปีที่ประสบปัญหาทางการคลังอย่างร้ายแรง และให้รัฐบาลนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาปรับงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์การทุกสามปีเพื่อให้การผลิตรายการโทรทัศน์และวิทยุที่มีคุณภาพสูงตามภารกิจขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ ต้องนำไปใช้เพื่อจัดหารายการจากผู้ผลิตรายการอิสระ ผู้ผลิตรายการอิสระขนาดย่อม และผู้ผลิตรายการระดับชุมชน หรือเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการอิสระขนาดย่อม และผู้ผลิตรายการระดับชุมชน

มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้องค์การหารายได้จากโฆษณา

หมวด ๕

การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลการดำเนินงาน

มาตรา ๔๘ ให้องค์การจัดทำบัญชีตามหลักการบัญชีสากลและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การ และให้รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ห้องค์การแต่งตั้งพนักงานเพื่อทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๙ ห้องค์การ จัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ทุกปีให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การ ในรายงานผลการสอบบัญชี ให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห้ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด คุ่มค่าและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการ และคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๕๐ ห้องค์การทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รายงานอย่างน้อยต้องกล่าวถึง

(๑) ผลงานขององค์การในปีที่ล่วงมาแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ พร้อมคำอธิบาย และผลการประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรา ๕๒

(๒) โครงการ แผนงานและแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป

(๓) ผังรายการในปีที่ล่วงมาแล้ว และแผนการที่จะเปลี่ยนแปลงผังรายการสำหรับปีถัดไป

(๔) บัญชีที่ได้รับการตรวจสอบ พร้อมทั้งคำอธิบายโดยย่อของรายรับและรายจ่ายในปีที่ผ่านมา

(๕) ข้อมูลของนิติบุคคลที่องค์การเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นโดยตรง หรือ โดยอ้อม และข้อมูลของบุคคลที่องค์การเข้าร่วมกิจการหรือร่วมลงทุน

(๖) รายการที่องค์การให้การสนับสนุนการผลิตแก่ผู้ผลิตรายการอิสระ ผู้ผลิตรายการอิสระขนาดย่อม และผู้ผลิตรายการระดับชุมชน พร้อมชื่อของผู้ผลิตรายการเหล่านั้น และรายละเอียดในการออกอากาศ

(๗) ความคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชน และข้อมูลเรื่องร้องเรียนจากผู้ชมและผู้ฟังรายการ

มาตรา ๕๑ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาบริการและการดำเนินงาน ห้องค์การ จัดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การอย่างกว้างขวาง อย่างน้อยปีละครั้ง

มาตรา ๕๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ ให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่

สาธารณะชนในกิจการขององค์การ ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการและแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานประจำปี โดยบุคคลภายนอกองค์การ ทั้งนี้ การประเมินผลอย่างน้อยจะต้องมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้บริโภค การวัดจำนวนผู้เข้าชม หรือรับฟังรายการ และเงินสนับสนุนหรือเงินบริจาคที่ได้รับ

การประเมินผลการดำเนินงาน จะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร ในด้านการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น และการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ จะต้องได้รับการเผยแพร่ให้สาธารณะชนได้รับทราบด้วย

มาตรา ๕๓ ให้องค์การจัดให้ประชาชนสามารถร้องเรียนกรณีที่องค์การ ผู้ผลิต รายการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การละเมิดข้อกำหนดด้านจริยธรรมของวิชาชีพ ตามมาตรา ๒๖ และให้จัดกระบวนการภายในเพื่อตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอย่างเป็นธรรม โดยเร็ว

กระบวนการตามวรรคหนึ่งจะต้องครอบคลุมถึงวิธีการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดข้อกำหนดด้านจริยธรรมของวิชาชีพ โดยรวมถึงการแก้ไขข้อความเป็นเท็จ สิทธิในการโต้แย้ง และการขอภัยในกรณีที่เกิดความผิดพลาด

การร้องเรียนตามกระบวนการภายในนั้น ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้ช่องทางอื่นเพื่อแก้ไขหรือเยียวยากรณีที่มีการร้องเรียนนั้น

หมวด ๖

เบ็ดเตล็ด

มาตรา ๕๔ การดำเนินการขององค์การไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

มาตรา ๕๕ ให้ยกเว้นภาษีเงินได้แก่ผู้สนับสนุนรายการและผู้บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ เป็นจำนวนสองเท่าของรายการที่จ่ายไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนรายการหรือเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพากรประกาศกำหนด

มาตรา ๕๖ องค์การต้องจัดเก็บบันทึกต้นฉบับของทุกรายการเป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวันนับแต่วันที่แพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการนั้น

เมื่อรายการใดเป็นเหตุให้เกิดกรณีพิพาทหรือร้องเรียน ให้องค์การเก็บบันทึก
ต้นฉบับของรายการนั้นไว้จนกว่ากรณีนั้นจะได้รับการดำเนินการจนเสร็จสิ้น

มาตรา ๕๗ ให้องค์การจัดเก็บวัสดุที่บันทึกรายการที่มีการแพร่ภาพหรือ
กระจายเสียงอันเป็นที่สนใจของประชาชนเพื่อประโยชน์ในทางประวัติศาสตร์

ให้องค์การให้บริการแก่ประชาชนในการรับฟังและรับชมรายการที่บันทึกในวัสดุ
ตามวรรคหนึ่ง โดยเก็บค่าบริการในราคาไม่เกินต้นทุน

มาตรา ๕๘ ห้ามมิให้องค์การแพร่ภาพหรือกระจายเสียงรายการที่มีลักษณะ
เป็นการประชาสัมพันธ์พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ
ตัวแทนของพรรคการเมือง หรือตัวแทนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ร้อยตำรวจโท วรวัชร เอี่ยมสุทธิธรรม

ประวัติการศึกษา

- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนวัดสุทธิวราราม ปีการศึกษา 2537
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนวัดสุทธิวราราม ปีการศึกษา 2540
- ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สภานายความ รุ่นที่ 18

ปีการศึกษา 2544

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2544
- ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 55 ปีการศึกษา 2545

- ประกาศนียบัตรหลักสูตรการฝึกอบรมผู้มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร (สายสอบสวน) รุ่นที่ 7 ปีการศึกษา 2546

- ศึกษาต่อหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2547

ประวัติการทำงาน

- นิติกร 3 ศาลภาษีอากรกลาง สำนักงานศาลยุติธรรม ปี พ.ศ. 2546
- พนักงานสอบสวน(สบ1) สถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ ปี พ.ศ. 2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย