



# TDRI

รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final Report)

## โครงการศึกษาวิจัยการปฏิรูปสื่อ ข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) การปฏิรูปสื่อเพื่อการ กำกับดูแลกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคม

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ  
โทรคมนาคมแห่งชาติ

โดย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มีนาคม 2559



สารบัญ  
ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปสื่อ

---

	หน้า
ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปสื่อ	
ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปสื่อ เพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของ กสทช.....	1
1. หลักการและเหตุผล.....	1
2. วัตถุประสงค์ .....	2
3. ขอบเขตการดำเนินงาน .....	3
ข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) การปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม .....	5
วิสัยทัศน์ (vision) ในการปฏิรูปสื่อ .....	7
เป้าหมาย (target) ในการปฏิรูปสื่อ .....	7
ข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) การปฏิรูปสื่อ .....	8



# ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปสื่อ

## เพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของ กสทช.

### โครงการศึกษาวิจัยการปฏิรูปสื่อ

---

#### 1. หลักการและเหตุผล

บทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ เป็นการสร้างความตื่นตัวให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมในการปฏิรูปสื่อ ซึ่งจะเห็นได้จากการเกิดสื่อชุมชนต่างๆ เช่น วิทยุชุมชน ที่เกิดขึ้นจำนวนมากหลายพันสถานีในระยะเวลาอันรวดเร็ว ประกอบกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่หลอมรวมดิจิทัลและอินเทอร์เน็ต ที่เรียกว่า “สื่อใหม่” (new media) ก็เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงสื่อได้มากยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาเรื่องสื่อมวลชนในประเทศไทยอันเนื่องมาจากปัญหาในระดับโครงสร้าง ได้แก่ การผูกขาดสื่อโดยรัฐ และกลุ่มทุน การแทรกแซงสื่อโดยรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์มากกว่าการสร้างประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้องค์กรสื่อยังมีปัญหาต่างๆ เช่น การขาดบุคลากรสื่อที่มีคุณภาพ การขาดจริยธรรมของบุคลากรสื่อบางกลุ่ม เป็นต้น

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางแนวความคิดด้านการเมืองในปัจจุบันที่สื่อโทรทัศน์ดาวเทียมและวิทยุจำนวนมากที่ดำเนินการผิดกฎหมายทั้งการออกอากาศและเนื้อหาที่นำเสนอเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ทุกภาคส่วนเดินทางในการ “ปฏิรูปสื่อ” โดยมีการสนับสนุนให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในฐานะองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะหน่วยงานระดับนโยบายในการออกกฎหมาย และกำกับดูแลสื่อ จึงควรมีการเตรียมการปฏิรูปนโยบาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสื่อเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสถาบันสื่อในสังคม ทั้งนี้ บนพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพทางการสื่อสารของประชาชน

ไม่เพียงแต่การปฏิรูปในระดับนโยบายเท่านั้น ในเรื่องของการปฏิรูปการกำกับดูแลในด้านอื่นๆ อาทิ เนื้อหาในสื่อ ซึ่งควรมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหา (ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ) และวิถีปฏิบัติของสื่อกระแสหลัก

โดยการเปิดพื้นที่ให้ผู้ผลิตสื่อทางเลือก หรือการจัดสรรและส่งเสริมเนื้อหาบางประเภท และการยกระดับมาตรฐานทางวิชาชีพของผู้ผลิตสื่อ การก่อตั้งสื่อสาธารณะและการเปิดพื้นที่สำหรับสื่อที่เป็นอิสระใหม่ๆ การส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อ รวมถึงการกำกับดูแลตนเองและการส่งเสริมจริยธรรมสื่อ

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปสื่อสู่การกำกับดูแลในด้านการกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่ยั่งยืน มีประสิทธิภาพ เท่าทันสถานการณ์ในปัจจุบัน และก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสาร รวมถึงสอดรับนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องมีการศึกษา วิเคราะห์การปฏิรูประบบสื่อ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมสำหรับประเทศไทยที่ยั่งยืนต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อจัดทำผลการศึกษา โดยทบทวนเกี่ยวกับการปฏิรูปสื่อของไทยในแง่มุมต่างๆ โดยให้เนื้อหาที่มีความครอบคลุม ดังนี้

- 2.1.1 นโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับสื่อที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- 2.1.2 โครงสร้างของสื่อและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อโครงสร้างสื่อ
- 2.1.3 เนื้อหาในสื่อและทิศทางการเปลี่ยนแปลงในสื่อ
- 2.1.4 การก่อตั้งสื่อสาธารณะและการเปิดพื้นที่สำหรับสื่อที่เป็นอิสระใหม่ๆ
- 2.1.5 การส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อ
- 2.1.6 การกำกับดูแลตนเองและการส่งเสริมจริยธรรมสื่อ
- 2.1.7 ทิศทางสื่อกับการหลวมรวมเทคโนโลยี

2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอวิสัยทัศน์ (Vision) ในการปฏิรูปสื่อของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมสำหรับประเทศไทยในอีก 6 ปีข้างหน้า พร้อมทั้งกลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินการให้วิสัยทัศน์บรรลุผลและ การกำหนดเป้าหมาย (Target) ในการปฏิรูปกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยให้ชัดเจน

2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) ในการปฏิรูปสื่อ เพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในด้านต่างๆ โดยมีเป้าหมาย ทางเลือกในการปรับปรุงและพัฒนา กฎระเบียบและวิธีการที่ชัดเจน

2.4 เพื่อจัดทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) ที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสื่อ

2.5 เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปสื่อที่ถูกต้องให้กับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ผู้ผลิตสื่อ รวมถึงบุคลากรสื่อไทย โดยจัดพิมพ์เป็นหนังสือผลงานวิจัย เผยแพร่จำนวน 2,000 เล่ม

### 3. ขอบเขตการดำเนินงาน

ขอบเขตของการศึกษารอบกลุ่มเนื้อหาดังต่อไปนี้

3.1 ทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เกี่ยวกับการปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ที่ประกอบด้วยเนื้อหาดังต่อไปนี้

- 3.1.1 วิวัฒนาการ และสถานภาพปัจจุบันของสื่อในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทย และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง
- 3.1.2 โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อใหม่ (New Media)
- 3.1.3 วิวัฒนาการเทคโนโลยีของสื่อ
- 3.1.4 สภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาบุคลากรสื่อไทย
- 3.1.5 การกำกับดูแลเนื้อหา ของสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อใหม่ (New Media)
- 3.1.6 กลไกการตรวจสอบสื่อภาคประชาชน
- 3.1.7 กลไกการกำกับดูแลตนเอง
- 3.1.8 สื่อสาธารณะ
- 3.1.9 สื่อภาคประชาชน

3.2 ประเมินกฎหมาย นโยบาย หรือกฎระเบียบของ กสทช. ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในอนาคต

3.3 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จาก 3.1-3.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอวิสัยทัศน์ โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 3.3.1 วิสัยทัศน์ การปฏิรูปสื่อของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในอีก 6 ปีข้างหน้า
- 3.3.2 เป้าหมาย (Target) ในการปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยในมิติต่างๆ
- 3.3.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิรูปสื่อ เพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในด้านต่างๆ
- 3.3.4 จัดรับฟังความคิดเห็นแบบจำกัดกลุ่ม (focus group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการ สื่อมวลชนที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับความต้องการและความคาดหวัง และนำข้อคิดเห็นที่ได้รับมาเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการในอนาคต ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายจำนวน 4 สาขา ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อใหม่ (New Media) โดยจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 8 ครั้ง ตามเนื้อหาการวิจัยและตามความเหมาะสม

3.4 จัดทำแนวทาง (Roadmap) ในการปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. รวมทั้งทางเลือกในการที่จะดำเนินการให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนด โดยประกอบด้วยเนื้อหาและการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

3.4.1 ทางเลือกในการที่จะดำเนินการให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนด อย่างน้อย 3 ทางเลือก พร้อมทั้งข้อดี ข้อด้อย ของแต่ละทางเลือก วิเคราะห์เปรียบเทียบและนำเสนอทางเลือกที่เหมาะสม รวมทั้งนำเสนอแนวทาง (Roadmap) การดำเนินการตามทางเลือกที่เสนอแนะ โดยแบ่งออกเป็นการดำเนินการระยะสั้น (3 ปี) และระยะยาว (6 ปี)

3.4.2 จัดทำหนังสือวิสัยทัศน์สำหรับการเผยแพร่ จำนวน 2,000 เล่ม รวมถึงการบริหารจัดการรายละเอียดองค์ประกอบศิลป์ (Artwork) ของเนื้อหาภายในเล่ม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้โดยง่าย

3.5 จัดรับฟังความคิดเห็นทั่วไปหรือรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแบบเปิดกว้าง เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคสื่อ ภาคผู้ประกอบการ ภาคผู้บริโภค อย่างน้อย 1 ครั้ง

3.6 จัดทำหนังสือวิสัยทัศน์สำหรับการเผยแพร่ จำนวน 2,000 เล่ม รวมถึงการบริหารจัดการรายละเอียดองค์ประกอบศิลป์ (Artwork) ของเนื้อหาภายในเล่ม เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้โดยง่าย

3.7 การนำส่งรายงานผลการศึกษาทุกฉบับในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งที่ปรึกษาดำเนินการเสร็จสิ้นตามสัญญาให้กับสำนักงาน กสทช



## ข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) การปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแล กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

---

รายงานฉบับนี้เป็นรายงานข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) การปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม การกำกับดูแลแบบหลอมรวม ซึ่งได้มาจากข้อมูล 2 ส่วน ส่วนแรก คือ การสังเคราะห์รายงานผลการศึกษายภายใต้โครงการศึกษาวิจัยการปฏิรูปสื่อ และ ส่วนที่สอง คือ การจัดรับฟังความคิดเห็นแบบจำกัดกลุ่ม (focus group)

1. รายงานผลการศึกษายภายใต้โครงการศึกษาวิจัยการปฏิรูปสื่อ ประกอบด้วยรายงานผลการศึกษายจำนวนทั้งสิ้น 8 เล่ม ได้แก่
  - เล่มที่ 1 วิวัฒนาการ และสถานภาพปัจจุบันของสื่อ  
โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อใหม่ (New Media)  
วิวัฒนาการเทคโนโลยีของสื่อ
  - เล่มที่ 2 สภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาบุคลากรสื่อไทย
  - เล่มที่ 3 การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อใหม่ (New Media)
  - เล่มที่ 4 การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อใหม่ (New Media)
  - เล่มที่ 5 กลไกการตรวจสอบสื่อภาคประชาชน
  - เล่มที่ 6 กลไกการกำกับดูแลตนเอง
  - เล่มที่ 7 สื่อสาธารณะ
  - เล่มที่ 8 สื่อภาคประชาชน
2. การจัดรับฟังความคิดเห็นแบบจำกัดกลุ่ม (focus group) มีจำนวนทั้งสิ้น 8 ครั้ง ได้แก่
  - ครั้งที่ 1 ติดตามความรู้สู่การปฏิรูปสื่อให้ยั่งยืน
  - ครั้งที่ 2 การกำกับดูแลแบบหลอมรวม
  - ครั้งที่ 3 การกำกับดูแลร่วม
  - ครั้งที่ 4 Business Model ของสื่อ
  - ครั้งที่ 5 สื่อชุมชน
  - ครั้งที่ 6 การคุ้มครองผู้บริโภค
  - ครั้งที่ 7 เสรีภาพและความมั่นคง
  - ครั้งที่ 8 สื่อสาธารณะ

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน รวมถึงกระบวนการปฏิรูประบบสื่อ ทั้งสื่อกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ส่งผลต่อวิวัฒนาการและสถานภาพของสื่ออย่างมากตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และนำมาซึ่งการเปลี่ยนผ่านจากการประกอบกิจการภายใต้ระบบสัมปทานมาสู่การประกอบกิจการภายใต้ระบบใบอนุญาต โดยการกำกับดูแลของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช.

นอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่ตามมา รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปก็ส่งผลต่อวิวัฒนาการและสถานภาพของสื่อเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ภูมิทัศน์สื่อของไทยเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทั้งพัฒนาการด้านการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะที่ผ่านอุปกรณ์ที่เรียกว่า “สมาร์ตดีไวซ์” (smart device) และการปรับเปลี่ยนโทรทัศน์ภาคพื้นดินจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลดิจิทัล ทำให้สื่อมีแนวโน้มหลอมรวมเข้าหากัน (media convergence) และทำให้สื่อใหม่ (new media) เช่น social media ขยายตัวอย่างรวดเร็วในวงกว้าง เกิดการแข่งขันกันทั้งในแพลตฟอร์มเดียวกันและข้ามแพลตฟอร์ม

ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดของสื่อ รวมถึงการลดความจำกัดของการใช้ทรัพยากร เช่น คลื่นความถี่ที่ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เงื่อนไขการเข้าสู่ตลาด และการแข่งขันในตลาดสื่อเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ พัฒนาการอย่างรวดเร็วของการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ ยังส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) และการให้บริการโทรคมนาคม (telecommunication) เลือนลางลงจนไม่สามารถจำแนกได้ชัดเจน ปรากฏการณ์การหลอมรวมสื่อดังกล่าว และการขยายตัวของสื่อใหม่ ส่งผลกระทบต่อทั้งโครงสร้างตลาดสื่อ และการกำกับดูแล

นอกจากนี้ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กสทช. มีความคืบหน้าในการดำเนินตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) ในหลายด้าน โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล (ตามยุทธศาสตร์ที่ 6 เรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล) ซึ่งมีผลทำให้โครงสร้างตลาดสื่อเปลี่ยนไป จากเดิมที่มีผู้ประกอบการรายใหม่จำนวนมากเข้าสู่ตลาด และส่งผลต่อการกำกับดูแลการประกอบกิจการและการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ

แม้โครงสร้างตลาดและพัฒนาการทางเทคโนโลยีอันเกี่ยวข้องกับวิทยุและโทรทัศน์จะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังจากการจัดตั้ง กสทช. ในปี 2554 แต่ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ประเทศไทยก็ประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงมาอย่างต่อเนื่อง สภาพการณ์ดังกล่าวประกอบกับภาวะสูญญากาศแห่งการกำกับดูแลวิทยุและโทรทัศน์ก่อนหน้านี้จะมี กสทช. นำไปสู่การใช้สื่อเพื่อโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) และแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในสื่อขนาดเล็กที่เกิดขึ้นมาใหม่หลังกระบวนการปฏิรูปสื่อ เช่น วิทยุชุมชน วิทยุท้องถิ่น เคเบิลทีวี และทีวีดาวเทียม แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าสื่อวิทยุและโทรทัศน์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า สื่อวิทยุและโทรทัศน์มีส่วนต่อกำย้าและขยายความเข้มข้นของปัญหาดังกล่าวไม่มากนักน้อย ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ชัดว่า นอกจากการเป็นหน่วยทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานทางการสื่อสารของประเทศแล้ว สื่อยังมีบทบาททางสังคมในการเป็นตัวเชื่อมประสานส่วนต่างๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของประเทศ

ทั้งความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การดำเนินการตามแผนแม่บทของ กสทช. รวมถึงบทบาทของสื่อในการเป็นพื้นที่สาธารณะ ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดสื่อ และการกำกับดูแล ดังนั้น กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงควรจัดทำวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

### วิสัยทัศน์ (vision) ในการปฏิรูปสื่อ

จัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการสื่อสาร ซึ่งทำให้เกิดช่องทางการสื่อสารจำนวนมากในปัจจุบัน เอื้อต่อการสร้างและนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพภายใต้หลักความรับผิดชอบทางวิชาชีพ รองรับการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ หนุนเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร ภายใต้การกำกับดูแลที่มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และมีความเสี่ยงอันเกิดจากกฎระเบียบและการกำกับดูแลต่ำ

### เป้าหมาย (target) ในการปฏิรูปสื่อ

เป้าหมายที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ข้างต้น มี 7 ข้อ ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลให้เป็นองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างระบบสื่อแบบหลอมรวม (convergent regulator)
2. การสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาโดยการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) กับองค์กรวิชาชีพสื่อต่างๆ
3. การออกแบบกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ลดต้นทุนและความเสี่ยงของผู้ประกอบกิจการ และกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบกิจการที่ประสบปัญหาทางธุรกิจ

4. การรองรับการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการ ทั้งที่ใช้แพลตฟอร์มเดียวกันและข้ามแพลตฟอร์ม
5. การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analogue Switch-Off : ASO) รวมถึงปรับปรุงแผนการใช้คลื่นความถี่
6. การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ ความหลากหลาย และพหุนิยมในสื่อ โดยเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์
7. การกำหนดกลไกที่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภค และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

### ข้อเสนอแนวทาง (Roadmap) การปฏิรูปสื่อ

แนวทางการปฏิรูปสื่อข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปสื่อเพื่อการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของ กสทช. เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนด ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยแบ่งออกเป็นการดำเนินการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินการในระยะต่างๆ จะแบ่งตามความจำเป็นเร่งด่วนของการปฏิรูป โดยแนวทางการดำเนินการระยะสั้นจะเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการปฏิรูปที่เกิดขึ้นแล้ว หรือเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่าน (ภายใน 1ปี) ขณะที่แนวทางการดำเนินการในระยะกลางจะเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับสภาพภูมิทัศน์สื่อที่กำลังที่เปลี่ยนแปลงไป (ภายใน 3 ปี) และแนวทางการดำเนินการในระยะยาวจะเป็นแนวทางสำหรับการกำกับดูแลสื่อในยุคหลอมรวม (ภายใน 6 ปี)

- การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรให้เป็นองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างระบบสื่อแบบหลอมรวม (convergent regulator)

การหลอมรวมสื่อ (media convergence) ทำให้เส้นแบ่งระหว่างการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) และการให้บริการโทรคมนาคม (telecommunication) เลือนลางลงจนไม่สามารถจำแนกได้ชัดเจน การกำกับดูแลกิจการที่แยกทั้งสองด้านออกจากกันจึงไม่สามารถกำกับดูแลกิจการที่หลอมรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจก่อให้เกิดการแข่งขันข้ามแพลตฟอร์มที่ไม่เสมอภาค การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรให้เป็นองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างระบบสื่อแบบหลอมรวม (convergent regulator) เป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยี และโครงสร้างตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเสมอภาค (level-playing field) และลดความไม่แน่นอนจากการกำกับดูแล

ทางเลือกหลัก	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	เมื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความชัดเจนแล้ว ควรเร่งพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรให้เป็นองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างระบบสื่อแบบหลอมรวม (convergent regulator) นั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (พ.ร.บ. กสทช.) กลไกการทำงานของ กสทช. ปัจจุบันแบ่งการทำงานออกเป็น คณะกรรมการ 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ซึ่งไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทำให้เกิดการหลอมรวมการใช้งานคลื่นความถี่เพื่อกิจการต่างๆ

องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นั้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2540 และ 2550 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังอยู่ระหว่างการยกร่าง จึงควรเร่งพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. กสทช. เมื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความชัดเจนแล้ว ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องรับประกันสิทธิในการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ และเสรีภาพในการสื่อสารของประชาชน รวมถึงความเป็นอิสระขององค์กร

ทั้งนี้ ในเดือนมกราคม 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดให้ กสทช. ปรับโครงสร้างเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี โดยไม่แบ่งการกำกับดูแล ออกเป็น 2 คณะเช่นปัจจุบัน ดังนั้น แนวทางการดำเนินการเพื่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรให้เป็นองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างระบบสื่อแบบหลอมรวมที่ควรเร่งดำเนินการ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามแนวทางดังกล่าว ซึ่งจะเป็นจุดหมายที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปสื่อตามเป้าหมายอื่นๆ

- การสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาโดยการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) กับองค์กรวิชาชีพสื่อต่างๆ

การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อต่างๆ ในปัจจุบัน ถูกออกแบบมาในขณะที่ตลาดยังมีผู้ประกอบการอยู่น้อยราย เนื่องจากมีอุปสรรคสูงในการเข้าสู่ตลาด พัฒนาการทางเทคโนโลยีและการเปิดเสรีการประกอบกิจการทำให้ข้อจำกัดดังกล่าวลดลงเรื่อยๆ จึงทำให้เกิดการเผยแพร่สัญญาณโทรทัศน์ผ่านแพลตฟอร์มต่างๆ

เช่น เคเบิลทีวี ทีวีสตาร์เทียม และโทรทัศน์ดิจิทัล ตลอดจนสื่อใหม่ดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการสื่อเพิ่มอย่างก้าวกระโดด กลไกการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีอยู่เดิมจึงไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ

ในยุคหลอมรวมนั้น นอกจากสื่อจะเกิดขึ้นมากมายเกินกว่าความสามารถของหน่วยงานรัฐที่จะกำกับดูแลแล้ว การกำกับดูแลเนื้อหาของรัฐยังตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ช้า และอาจกลายเป็นการแทรกแซงสื่อ ขณะที่การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ขององค์กรวิชาชีพสื่อ นั้นอาจไม่มีประสิทธิผล เพราะเข้าร่วมโดยสมัครใจ และบทลงโทษไม่มีผลบังคับ ทั้งยังอาจกลายเป็นเพียงข้ออ้างให้หลุดพ้นจากการกำกับดูแล ด้วยเหตุดังกล่าว การสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาโดยการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) กับองค์กรวิชาชีพสื่อต่างๆ จะช่วยให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากการผสมผสานข้อดีของการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งกลไกบังคับใช้มีประสิทธิภาพ เพราะมีบทลงโทษตามกฎหมาย กับ การกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพสื่อ ซึ่งสามารถรักษาความเป็นอิสระของสื่อจากการแทรกแซงของรัฐ และตรงกับมาตรฐานจริยธรรมของวิชาชีพที่ปฏิบัติได้จริง การกำกับดูแลร่วมที่เหมาะสมจึงมีศักยภาพที่จะสนับสนุนให้เกิดสื่อมีคุณภาพภายใต้ความรับผิดชอบ

ทางเลือกหลัก	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สร้างความชัดเจนในเรื่องการกำกับดูแลเนื้อหา โดย กสทช. เอง</li> <li>• สนับสนุนให้ผู้รับใบอนุญาตมีการกำกับดูแลตนเอง/ กันเองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น</li> <li>• กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard) สำหรับการรับผิดชอบของตัวกลาง (intermediaries)</li> <li>• การสร้างโมเดลที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับแนวทางการกำกับดูแลแบบแจ้งให้ทราบแล้วเอาออก (Notice and take-down)</li> </ul>
แนวทางการดำเนินการระยะกลาง	<p>สร้างกลไกการกำกับดูแลร่วม เพื่อใช้จุดดีของการกำกับดูแลโดยรัฐ กลบจุดด้อยของการกำกับดูแลตนเอง (และในทางกลับกัน) โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องสังกัดสภาวิชาชีพสื่อที่ กสทช. ให้การรับรอง และกำหนดให้สภาวิชาชีพทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนและวินิจจัย โดย กสทช. ทำหน้าที่ทางปกครอง เช่น สั่งปรับ ฟักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต</p>
แนวทางการดำเนินการระยะยาว	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สร้างความรู้เท่าทันสื่อ</li> <li>• การกำกับดูแลตนเองในระดับผู้ใช้</li> </ul>

แนวทางการดำเนินการในระยะสั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

*ประเด็นแรก* กสทช. ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดูแลเนื้อหาที่ชัดเจน โดยเฉพาะการสร้างหลักปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาตามมาตรา 37 แห่งประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ

โทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยแบ่งแยกระหว่างเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย กับผิดจริยธรรม และแบ่งแยกระหว่างโฆษณาที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมกับโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค

*ประเด็นที่สอง* กสทช. ควรสนับสนุนให้ผู้รับใบอนุญาตมีการกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีช่องทางรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน รวมถึงมีการรายงานผลและการประเมินอย่างเป็นระบบ และส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเพื่อกำกับดูแลกันเองตามมาตรา 39 แห่งประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากการกำกับดูแลตนเอง/กันเอง เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการกำกับดูแลร่วม

นอกจากนี้ ควรพิจารณาการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวควรเป็นกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดสำหรับการกระทำทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของเครือข่าย (network security) เช่น การเข้าถึงระบบโดยมิชอบ การรบกวนข้อมูล การโจรกรรมข้อมูล การฉ้อโกงคอมพิวเตอร์ หรือการก่อวินาศกรรมคอมพิวเตอร์ เท่านั้น ขณะที่ความผิดอื่นๆ รวมถึงความผิดที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา (content) นั้นควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเพียงฉบับเดียว

ทั้งนี้ การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อใหม่นั้น แนวทางการดำเนินการที่ควรจะเป็นคือ (1) การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard) สำหรับการรับผิดชอบของตัวกลาง (intermediaries) (2) การสร้างโมเดลที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับแนวทางการกำกับดูแลแบบแจ้งให้ทราบแล้วเอาออก (Notice and take-down) โดยกำหนดใช้เฉพาะกับเนื้อหาที่ตัดสินใจได้ง่ายและเห็นได้ชัดว่ามีผลกระทบ เช่น โฉมหน้าของทรัพย์สินทางปัญญา หรือการละเมิดลิขสิทธิ์ ทั้งนี้ ต้องมีเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน และต้องคำนึงถึงกลไกการยื่นคำร้องหลังจากที่นำเนื้อหาออกจากระบบแล้วด้วย ขณะที่เนื้อหาอื่นนั้น อาจพิจารณาสร้างแนวทางกำกับดูแลแบบ Notice and notice โดยตัวกลางทางอินเทอร์เน็ตจะหน้าที่เป็นตัวกลางที่แท้จริง เมื่อได้รับคำร้อง (notice) ก็ส่งต่อคำร้องดังกล่าวไปยังผู้ที่เป็นผู้โพสต์เนื้อหา ผู้โพสต์เนื้อหาจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะนำเนื้อหานั้นออกจากระบบตามคำร้องหรือไม่ หากไม่นำออกจากระบบ ก็เป็นเรื่องที่จะเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องกันต่อไป

ขณะที่แนวทางการดำเนินการในระยะกลางนั้น กสทช. ต้องสร้างกลไกการกำกับดูแลร่วม เพื่อใช้จุดดีของการกำกับดูแลโดยรัฐ ควบคู่ด้วยของการกำกับดูแลกันเอง (และในทางกลับกัน) โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องสังกัดสภาวิชาชีพสื่อที่ กสทช. ให้การรับรอง โดยผูกเงื่อนไขไว้กับการให้ใบอนุญาต และกำหนดให้สภาวิชาชีพทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนและวินิจฉัย โดย กสทช. ทำหน้าที่ทางปกครอง เช่น สั่งปรับ หรือเพิกถอนใบอนุญาต

<b>ทางเลือกที่สอง</b>
อนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตเลือกสังกัดสภาวิชาชีพสื่อ ที่ กสทช. ให้การรับรองหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่เลือกที่จะไม่สังกัดสภาวิชาชีพ กสทช. จะทำหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหาของผู้รับใบอนุญาตนั้นๆ โดยตรง ทางเลือกนี้สร้างความซับซ้อนมากกว่า และอาจไม่สามารถสร้างมาตรฐานในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและวินิจัยได้ดีเท่ากรณีที่สภาวิชาชีพทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนและวินิจัย

ในระยะยาวเมื่อสื่อมีการหลอมรวมมากขึ้น การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อทั้งหมดจะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะเนื้อหาสื่อทางสื่อใหม่ สิ่งที่สำคัญในระยะยาวคือการสร้างความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) และส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกันเองในระดับผู้ใช้ โดยกำหนดวาระความรู้เท่าทันการสื่อสารดิจิทัล (digital communication literacy) อย่างจริงจัง

- การออกแบบกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ลดต้นทุนและความเสี่ยงของผู้ประกอบกิจการ และกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบกิจการที่ประสบปัญหาทางธุรกิจ

พัฒนาการทางเทคโนโลยี รวมถึงการเปลี่ยนผ่านจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม โอกาสในการเข้าสู่ตลาดสื่อรูปแบบใหม่ๆ นั้นมาพร้อมกับความเสี่ยงด้วยเช่นกัน ความเสี่ยงนั้นอาจเป็นความเสี่ยงจากการดำเนินธุรกิจตามปกติ (normal business risk) เช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจอื่นๆ หรืออาจเป็นความเสี่ยงจากกฎระเบียบ (regulatory risk) ซึ่งเกิดจากความไม่แน่นอนหรือความไม่ชัดเจนของกฎกติกาในการกำกับดูแล การออกแบบกฎระเบียบที่ชัดเจน และการมีกลไกในการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) จะช่วยลดทั้งต้นทุนและความเสี่ยงจากกฎระเบียบให้แก่ผู้ประกอบกิจการ

นอกจากนี้ กฎระเบียบที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้ประกอบกิจการสามารถสร้างโมเดลทางธุรกิจใหม่ๆ ได้ และยังเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาของผู้ประกอบกิจการที่ประสบปัญหาทางธุรกิจ เช่น ทำให้การเปลี่ยนผู้ประกอบการเป็นไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งช่วยลดต้นทุนการออกจากตลาด (exit cost)

<b>ทางเลือกหลัก</b>	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	แก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างตลาดรอง (secondary market) สำหรับเปลี่ยนมือคลื่นความถี่ สำหรับคลื่นความถี่ที่ผู้ประกอบกิจการได้มาผ่านการประมูล
แนวทางการดำเนินการระยะกลางและยาว	สร้างกลไกในการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA)

ตัวอย่างปัญหาของผู้ประกอบกิจการที่ประสบปัญหาทางธุรกิจในปัจจุบันนั้น คือ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลบางรายนั้นไม่สามารถออกจากตลาดได้ ดังนั้น แนวทางการดำเนินการในระยะสั้นนั้น กสทช. ควรออกประกาศเกี่ยวกับการสร้างตลาดรอง (secondary market) สำหรับเปลี่ยนมือคลื่นความถี่



สำหรับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ที่ได้มาโดยการประมูล ซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนผู้ประกอบการเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และลดต้นทุนการออกจากตลาด

สำหรับแนวทางการดำเนินการระยะกลางและระยะยาวนั้น กสทช. ควรสร้างกลไกในการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) เพื่อลดทั้งต้นทุนและความเสี่ยงจากกฎระเบียบให้แก่ผู้ประกอบการ

ทางเลือกที่สาม
การเปลี่ยนผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการอาจกระทำได้ในทางปฏิบัติโดยการเปลี่ยนเจ้าของกิจการ และใช้กฎระเบียบที่มีอยู่เดิมของ กสทช. อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้สร้างต้นทุนแก่ผู้ถือใบอนุญาตประกอบกิจการสูงกว่าทางเลือกหลัก และมีความซับซ้อนมากกว่าในกรณีที่กิจการนั้นๆ ถือใบอนุญาตมากกว่าหนึ่งใบ

- การรองรับการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการ ทั้งที่ใช้แพลตฟอร์มเดียวกันและข้ามแพลตฟอร์ม

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้ข้อจำกัดด้านช่องทางในการเผยแพร่เนื้อหาสื่อลดลง รวมถึงทำให้ผู้ผลิตสื่อสามารถเผยแพร่เนื้อหาเดียวกันผ่านสื่อได้หลากหลายแพลตฟอร์ม การสร้างการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการ ทั้งที่ใช้แพลตฟอร์มเดียวกันและข้ามแพลตฟอร์ม จะช่วยลดความเสี่ยงจากการผูกขาดตลาดลง จากการมีการแข่งขันทั้งในแพลตฟอร์มเดียวกัน (intra-platform competition) และข้ามแพลตฟอร์ม (inter-platform competition) นอกจากนี้ การรับประกันความเป็นกลางทางในการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต (net neutrality) ยังจะช่วยรับประกันเสรีภาพในการสื่อสารของประชาชนและลดความเสี่ยงจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

ทางเลือกหลัก	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	<p><u>กิจการโทรทัศน์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ดำเนินการให้ประชาชนสามารถรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้อย่างทั่วถึงโดยเร็ว ทั้งเรื่องการแจกคู่มือ การประชาสัมพันธ์ และการติดตั้งโครงข่าย</li> <li>กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analogue Switch-Off : ASO)</li> <li>เร่งให้เกิดระบบการวัดเรตติ้งโทรทัศน์ระบบดิจิทัล</li> <li>กำกับดูแลค่าบริการ Mux ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง</li> </ul> <p><u>กิจการกระจายเสียง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>สร้างความชัดเจนเรื่องการอนุญาตให้ทดลองประกอบกิจการ</li> </ul>
แนวทางการดำเนินการระยะกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดขอบเขตบริการที่ถือเป็นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เช่น Video on Demand</li> <li>สร้างความเป็นกลางทางในการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต (net neutrality)</li> </ul>
แนวทางการดำเนินการระยะยาว	เมื่อสามารถปรับเงื่อนไขการประกอบกิจการให้เสมอภาคแล้ว อาจพิจารณาการจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งไม่กำหนดว่าจะต้องนำไปให้บริการใดโดยเฉพาะเจาะจง

แนวทางการดำเนินการในระยะสั้นนั้น กสทช. ควรเร่งแก้ไขปัญหากับการแข่งขันที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยแนวทางการดำเนินการสำหรับกิจการโทรทัศน์นั้นแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) การดำเนินการให้ประชาชนสามารถรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลได้อย่างทั่วถึงโดยเร็ว ทั้งเรื่องการแจกคู่มือ การประชาสัมพันธ์ และการติดตั้งโครงข่าย (2) การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analogue Switch-Off : ASO) (3) การเร่งให้เกิดระบบการวัดเรตติ้งโทรทัศน์ระบบดิจิทัล และ (4) กำกับดูแลค่าบริการ Mux ให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เนื่องจากทั้งห้าประเด็นดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์เดิมที่ออกอากาศในระบบแอนะล็อกนั้นได้เปรียบผู้ประกอบการรายใหม่ในระบบดิจิทัล ขณะที่ในกิจการกระจายเสียงนั้น กสทช. ต้องสร้างความชัดเจนเรื่องการอนุญาตให้ทดลองประกอบกิจการว่ามีกรอบเวลาเป็นเช่นใด ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร

ขณะที่แนวทางดำเนินการในระยะกลางนั้น กสทช. ควรจะต้องมีการศึกษาเพื่อแบ่งขอบเขตให้ชัดเจนว่า การประกอบกิจการใดบ้างที่ต้องถือเป็นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ควรอยู่ในการกำกับดูแลโดย กสทช. โดยเฉพาะเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ให้บริการแข่งขันกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน เช่น การให้บริการ Video on demand (VoD) เป็นต้น รวมถึงสร้างการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม โดยออกกฎระเบียบเกี่ยวกับความเป็นกลางทางในการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต (net neutrality)

ในระยะยาวเมื่อสามารถปรับเงื่อนไขการประกอบกิจการให้เสมอภาคแล้ว กสทช. อาจพิจารณาการจัดสรรคลื่นความถี่ซึ่งไม่กำหนดว่าจะต้องนำไปให้บริการใดโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อส่งเสริมการแข่งขันข้ามแพลตฟอร์ม (inter-platform competition)

- การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analogue Switch-Off : ASO) รวมถึงปรับปรุงแผนการใช้คลื่นความถี่

การดำเนินการตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) ของ กสทช. ในเรื่องการปรับเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล (ตามยุทธศาสตร์ที่ 6 เรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่การรับส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล) ทำให้ให้เริ่มมีการออกอากาศรายการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2557 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีการออกอากาศรายการโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกคู่ขนานอยู่ ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนว่าจะยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกทั้งหมดเมื่อใด ทำให้การใช้ทรัพยากรยังไม่มีประสิทธิภาพ

การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก (Analogue Switch-Off : ASO) จะช่วยให้ประชาชนและผู้ประกอบกิจการมีข้อมูลที่ครบถ้วนมากขึ้นและสามารถตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ขณะที่การกำหนดแผนการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับคืนจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทางเลือกหลัก	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการยุติการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก

- การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ ความหลากหลาย และพหุนิยมในสื่อ โดยเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์

การปรับเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้มีผู้ประกอบการสื่อโทรทัศน์เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบการดังกล่าวอาจมิได้ทำให้คุณภาพและความหลากหลายของรายการพัฒนาขึ้นอย่างที่ควรจะเป็น

การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและความหลากหลายของรายการในสื่อประเภทต่างๆ จะทำให้ผู้บริโภคสื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว และแม่นยำ ได้รับความเห็นที่ครบถ้วน รอบด้าน และสังคมได้รับประโยชน์จากเนื้อหารายการที่มีสาระความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

มาตรการทางกฎหมายของ กสทช. มักเน้นในเรื่องความหลากหลายในเชิงโครงสร้าง ซึ่งอาจเรียกว่า ความหลากหลายภายนอก (external pluralism) ส่วนความหลากหลายในเชิงเนื้อหา ซึ่งอาจเรียกว่า ความหลากหลายภายใน (internal pluralism) ยังคงไม่ปรากฏมาตรการที่ชัดเจนนัก นอกเหนือไปจากการกำกับ

ดูแลเรื่องสัดส่วนเนื้อหาตามประเภทของใบอนุญาตการประกอบกิจการและการให้บริการ ซึ่งก็อยู่ในลักษณะพิจารณาผ่านเอกสารที่ผู้ประกอบการนำเสนอมากกว่าการตรวจสอบเอง

ความหมายของความหลากหลาย (diversity) ไม่ได้หมายถึงเพียงแค่การมีเนื้อหา หรือช่องทางจำนวนมากที่สามารถเข้าถึงได้ แต่ต้องพิจารณาตามหลักของแนวคิดตลาดทางความคิด (marketplace of ideas) ได้แก่ การที่พลเมืองมีเสรีภาพในการเลือกแนวคิดจากแนวคิดที่มีจำนวนมากเพียงพอ (ความหลากหลายของเนื้อหา) ซึ่งนำเสนอจากแหล่งที่นำเสนอที่มีจำนวนมากเพียงพอ (ความหลากหลายของช่องทางการนำเสนอ หรือที่มาของเนื้อหาที่นำเสนอ) ในภาวะเช่นนี้ พลเมืองจะสามารถผสมผสานข้อมูล ข่าวสาร แนวคิดต่าง ๆ เพื่อใช้ในการเพิ่มพูนความรู้ของตัวเอง การเผชิญหน้ากับความเห็นที่ต่างกัน และเป็นผู้ที่สามารถใช้วิจรรณญาณที่ดีจากข้อมูลที่พร้อมและรอบด้าน ภายใต้สภาวะอันเอื้ออำนวยเหล่านี้ พลเมืองน่าที่จะสามารถทำหน้าที่ได้ดีขึ้นในการเติมเต็มความรับผิดชอบทางประชาธิปไตยในสังคมที่ปกครองกันเอง

○ ความหลากหลายในเชิงโครงสร้าง

การพัฒนาคุณภาพและความหลากหลายในเชิงโครงสร้าง ในส่วนของสื่อเชิงพาณิชย์ เช่น โทรทัศน์ระบบดิจิทัล นั้นจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม และมีการบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการด้วย โดย กสทช. อาจให้แรงจูงใจกับผู้ประกอบกิจการ เช่น ลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตหากสามารถพัฒนาความหลากหลายได้ตามเกณฑ์ ขณะที่สื่อสาธารณะและสื่อชุมชนจะเป็นส่วนเติมเต็มในด้านคุณภาพและความหลากหลายของรายการในสื่อประเภทต่างๆ

ทางเลือกหลัก	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	<p><u>สื่อเชิงพาณิชย์</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● การรองรับการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ระหว่างผู้ประกอบการ และมีการบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา รายการ</li> </ul> <p><u>สื่อสาธารณะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● กำหนดหลักเกณฑ์การให้ใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อ บริการสาธารณะ</li> </ul> <p><u>สื่อชุมชน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ออกประกาศหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหาร คลื่นความถี่ (พ.ศ.2555)</li> <li>● จัดทำคู่มือขอใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน</li> </ul>
แนวทางการดำเนินการระยะกลาง	<p><u>สื่อสาธารณะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● อุดหนุนการจัดทำระบบประเมินคุณภาพรายการในสื่อ สาธารณะ</li> <li>● กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ เพื่อบริการสาธารณะ โดยใช้ผลจากระบบประเมินคุณภาพ รายการ</li> </ul>

	<p><u>สื่อชุมชน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● พิจารณาการตั้งหน่วยงานขึ้นในสำนักงาน กสทช. เพื่อรับผิดชอบการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการสื่อชุมชน โดยเฉพาะ</li> <li>● แก้ประกาศ กทปส. เพื่อให้สถาบันการศึกษาและองค์กรเอกชนที่มีศักยภาพในการพัฒนาสื่อชุมชน เป็นผู้ที่มีสิทธิขอรับเงินจากกองทุนฯ เพื่อทำโครงการสนับสนุนสื่อชุมชนด้วย</li> </ul>
--	--

○ สื่อสาธารณะ

แนวทางการดำเนินการในระยะสั้นนั้น กสทช. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) การแสดงให้เห็นถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนแยกตามประเภทของขงใบอนุญาต (2) แผนการหารายได้ (3) แผนกำกับดูแลตนเอง และ (4) แผนการพัฒนา ส่งเสริม ควบคุมคุณภาพรายการ โดยเปิดกว้างให้ได้ผู้ประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะซึ่งไม่ใช่หน่วยงานรัฐอย่างน้อยสองรายเพื่อให้มีการแข่งขัน

<p><u>ทางเลือกที่สี่</u></p> <p>ทบทวนจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการสาธารณะ โดยลดจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะให้น้อยกว่า 12 ช่อง เพื่อให้ได้ผู้รับใบอนุญาตที่มีความพร้อมในการประกอบกิจการอย่างแท้จริง และไม่ตกเป็นเครื่องมือในการหารายได้ หรือประชาสัมพันธ์กิจกรรมของหน่วยงานราชการ อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้อาจเป็นไปได้ยากกว่าในทางการเมือง และอาจถูกโต้แย้งว่าทำให้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ได้ไม่เต็มที่</p>
---

สำหรับแนวทางการดำเนินการในระยะกลางนั้น กสทช. ควรพิจารณาการอุดหนุนการจัดทำระบบประเมินคุณภาพรายการในสื่อสาธารณะ ซึ่งการประเมินต้องประกอบด้วยทั้งคุณภาพรายการและจำนวนผู้รับชม เพื่อให้เกิดการพัฒนาเนื้อหาที่มีคุณภาพและตอบโจทย์สาธารณะ และใช้ผลจากระบบประเมินคุณภาพรายการเป็นหนึ่งในหลักเกณฑ์สำหรับการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะ

<p><u>ทางเลือกที่ห้า</u></p> <p>กำหนดให้ช่องโทรทัศน์สาธารณะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ ต้องมีสภาผู้ชมรายการ ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากผู้ชมทุกสาขาอาชีพ ทั่วทุกภูมิภาค ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพรายการภายในสถานี พร้อมทั้งกำหนดเป็นข้อบังคับให้มีการประเมินภายนอกเป็นประจำทุกปี ซึ่งผลการประเมินทั้งสองส่วนจะถูกนำมาประมวลเป็นส่วนหนึ่งในหลักเกณฑ์สำหรับการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้อาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกลไกในการจัดตั้งสภาผู้ชมรายการ</p>
---

○ สื่อชุมชน

แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. 2555) และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555-2559) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียง ดังนั้น แนวทางการดำเนินการในระยะสั้นนั้น กสทช. จำเป็นต้องออกประกาศ

หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บททั้งสองฉบับดังกล่าว ได้แก่ หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ และการส่งเสริมการใช้คลื่นความถี่ในกิจการบริการชุมชน ด้านกิจการกระจายเสียง และด้านกิจการโทรทัศน์ รวมถึงหลักเกณฑ์การส่งเสริมชุมชนที่มีความพร้อมให้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน เพื่อกำหนดกรอบในการดำเนินการกำกับดูแลสื่อชุมชน

นอกจากนี้ กระบวนการออกใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงบริการชุมชน ในช่วงที่ผ่านมา มีความไม่เข้าใจกันระหว่างผู้ยื่นคำขอ กับเจ้าหน้าที่ กสทช. จึงควรมีการสรุปกระบวนการออกใบอนุญาตทดลองเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และจัดทำเป็นคู่มือขอใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนต่อไป โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ใบอนุญาตชั่วคราว 1 ปี สำหรับผู้เริ่มก่อตั้งสถานี และใบอนุญาตระยะยาว 5 ปี สำหรับผู้มีความชำนาญในการประกอบกิจการบริการชุมชน

ขณะที่แนวทางการดำเนินการในระยะกลางนั้น กสทช. อาจพิจารณาการตั้งหน่วยงานขึ้นใน กสทช. เพื่อรับผิดชอบในการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการสื่อชุมชนโดยเฉพาะ และพิจารณาแก้ประกาศ กทปส. เรื่อง “หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้จ่ายเงิน การติดตาม และการประเมินผลเงินกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ” เพื่อให้สถาบันการศึกษาและองค์กรเอกชนที่มีศักยภาพในการพัฒนาสื่อชุมชน เป็นผู้ที่มีสิทธิขอรับเงินจากกองทุนฯ เพื่อทำโครงการสนับสนุนสื่อชุมชนด้วย

<b>ทางเลือกที่หก</b>
เพิ่มจำนวนบุคลากรที่ดูแลรับผิดชอบ แทนที่จะตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นใน กสทช. ทางเลือกนี้สะดวกกว่าเพราะไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่ แต่อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการทำงานแบบแยกส่วน และอำนวยความสะดวกให้ผู้ขอใบอนุญาตได้น้อยกว่า

○ ความหลากหลายในเชิงเนื้อหา

ในอนาคต กสทช. ควรกำหนดการแบ่งมิตีย่อยของมิติความหลากหลายทางเนื้อหา (content diversity) โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 มิตีย่อย ได้แก่

- (1) ความหลากหลายในประเภทรายการ (program-type format)
- (2) ความหลากหลายในลักษณะทางประชากร (demographic) ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของรายการ หรือกลุ่มที่ฟังได้ประโยชน์จากรายการ และ
- (3) ความหลากหลายในความคิดเห็น (idea/viewpoint)

- การกำหนดกลไกที่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภค และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นภารกิจของหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในตลาดภาคบริการสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและอาจมีการแข่งขันไม่เต็มที่ รวมถึงในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมหลายฉบับ การคุ้มครองผู้บริโภคทวีความสำคัญขึ้น โดยเฉพาะในยุคที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่มีพัฒนาการไปอย่างรวดเร็ว มีข้อมูลจำนวนมากมายมหาศาลและจากหลายช่องทาง

การกำหนดกลไกที่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้บริโภค และผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ และคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่

ทางเลือกหลัก	
แนวทางการดำเนินการระยะสั้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ออกประกาศกำหนดแนวทางการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจน</li> <li>● ประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดย กสทช. ต้องให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิและช่องทางการร้องเรียนในปัญหา รวมถึงทำหน้าที่ส่งต่อเรื่องร้องเรียน</li> <li>● พัฒนาระบบจัดการข้อมูลสถิติการร้องเรียนและข้อมูลที่จำเป็น เพื่อการพิจารณากำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค</li> </ul>
แนวทางการดำเนินการระยะกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้บริโภค</li> <li>● แก้ไขประกาศว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และด้านโทรคมนาคมให้เป็นรูปแบบเดียวกัน</li> <li>● กำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว เพื่อตอบสนองต่อการหลอมรวมของบริการด้านกระจายเสียงและโทรทัศน์ บริการอินเทอร์เน็ตและบริการด้านโทรคมนาคม</li> </ul>
แนวทางการดำเนินการระยะยาว	สนับสนุนการเสริมสร้างความรู้เท่าทันสื่อและความเข้มแข็งให้แก่ผู้บริโภค

แนวทางการดำเนินการในระยะสั้นนั้น กสทช. ควรออกประกาศกำหนดแนวทางการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจน โดยประสานความร่วมมือกับองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค และองค์กรหรือหน่วยงานที่มี

ความเชี่ยวชาญที่มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะเรื่องโดยตรง เช่น ร่วมมือด้านอาหารและยากับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) หรือร่วมมือด้าน E-Commerce กับ ETDA เป็นต้น ทั้งนี้ กสทช. ต้องให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสิทธิและช่องทางการร้องเรียนในปัญหา รวมถึงทำหน้าที่ส่งต่อเรื่องร้องเรียน โดยไม่จำกัดว่าปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคจะเกิดจากบริการในแพลตฟอร์มใด

นอกจากนี้ กสทช. ควรพัฒนาระบบจัดการข้อมูลสถิติการร้องเรียนและข้อมูลที่จำเป็น เพื่อการพิจารณากำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และเชื่อมโยงข้อมูลการร้องเรียนกับหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคอื่นๆ โดยอาจจัดเรื่องร้องเรียนตามประเภทของลักษณะการเอาเปรียบผู้บริโภคให้สอดคล้องกับภาวะสื่อหลอมรวม ตามแนวทางของ ITU

สำหรับแนวทางการดำเนินการในระยะกลางนั้น กสทช. ควรผลักดันให้มีการแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 รวมถึงประกาศ กสทช. เรื่องการกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้บริโภค แทนที่จะเป็นการรับเรื่องร้องเรียนจากการถูกเอาเปรียบเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ เพื่อตอบสนองต่อการหลอมรวม กสทช. ควรแก้ไขประกาศว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และด้านโทรคมนาคมให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพื่อความสะดวกต่อผู้บริโภค และช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

นอกจากนี้ เมื่อสื่อใหม่มีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ การบริโภคสื่อเหล่านี้ ต้องการการกำกับดูแลที่ครอบคลุมกว่าเดิม เช่น ราคา และคุณภาพของการให้บริการ และต้องการการกำกับดูแลในประเด็นที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และความเป็นส่วนตัว (personal data and privacy) ดังนั้น กสทช. ควรกำหนดมาตรการให้ผู้รับใบอนุญาตคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว เพื่อตอบสนองต่อการหลอมรวมของบริการด้านกระจายเสียงและโทรทัศน์ บริการอินเทอร์เน็ต และบริการด้านโทรคมนาคม ตัวอย่างเช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวของผู้สั่งซื้อรายการโทรทัศน์ผ่านระบบ Video-on-demand ผ่านทางบริการอินเทอร์เน็ต และบริการโทรคมนาคม ข้อมูลการใช้งานของผู้ใช้บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ ที่อยู่ในระบบคลาวด์ เป็นต้น ขณะที่ในระยะยาวนั้น แนวทางการดำเนินการที่จำเป็น คือ การสนับสนุนการเสริมสร้างความรู้เท่าทันสื่อและความเข้มแข็งให้แก่ผู้บริโภค