

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกิจการสื่อสารมวลชนกับระบบอุตสาหกรรม

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 มีผลเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดระบบสื่อสารสาธารณะและกิจการสื่อสารไร้สายอื่น จากการเป็นกิจการผูกขาดโดยรัฐมาสู่ระบบธุรกิจเอกชน โดยอาศัยกระบวนการแข่งขันเป็นแนวทางในการควบคุมให้การดำเนินกิจการสื่อสารเป็นไปเพื่อสร้างความเป็นธรรมสูงสุดให้แก่ทุกกลุ่มในสังคม และรัฐจะต้องดูแลอำนาจในการควบคุมกิจการสื่อสารวิทยุโทรทัศน์อย่างเด็ดขาดเพื่อปรับระบบการควบคุมกิจการสื่อสารสาธารณะให้อยู่ภายใต้หลักความโปร่งใส ความเสมอภาค ตรวจสอบได้ การแสวงหาแนวทางการควบคุมที่เหมาะสมภายใต้กรอบแห่งการคุ้มครองรักษาประโยชน์แห่งสาธารณะทั้งในแง่ของการอำนวยความสะดวกต่อระบบสังคม ประชาชน เศรษฐกิจ และหน่วยธุรกิจร่วมกันจึงถือเป็นประเด็นสำคัญในปัจจุบัน

ผลการศึกษาทั้งการศึกษาในบทบัญญัติกฎหมาย ตลอดจนการศึกษาในระบบสื่อวิทยุโทรทัศน์และระบบอุตสาหกรรมของสื่อวิทยุโทรทัศน์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศปรากฏว่า ด้วยฐานะการเป็น “กิจการสื่อสารมวลชน” มีหน้าที่ในการผลิตสินค้าวัฒนธรรมเพื่อนำเสนอสู่สาธารณะ ในประการที่จะเป็นการรองรับต่อสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความรู้ ความบันเทิง และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมในประการต่าง ๆ นั้น ได้ส่งผลให้กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัวอย่างยิ่ง และอยู่ภายใต้ข้อจำกัดและความจำเป็นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อกระบวนการความคิดและการตัดสินใจของประชาชนในระบบสังคม ข้อมูลข่าวสารดังในปัจจุบันนี้ กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์จึงเป็นกิจการที่สามารถสร้างความั่นคลอนให้แก่ระบบการปกครองและสถานะความมั่นคงของประเทศได้เป็นอย่างยิ่ง

ภายใต้กระบวนการผลิตและการจัดจำหน่ายในระบบอุตสาหกรรมนั้น การแสวงหากำไรส่วนเกินถือเป็นวัตถุประสงค์หลักแห่งการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการ และการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนเกินดังกล่าวอาจปรากฏว่ามีบางวิธีการที่ส่งผลกระทบต่อระบบการแข่งขันอย่างเสรี

โดยเป็นธรรม ทั้งต่อระบบอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เองหรือต่อระบบอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมการผลิตรายการ อุตสาหกรรมการผลิตข่าวสาร หรืออุตสาหกรรมการโฆษณา และอาจหมายรวมถึงอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าหรือบริการที่ได้ทำการโฆษณาผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ในอีกระดับหนึ่งด้วย ในอีกมุมหนึ่งนั้น การดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรส่วนเกินจากการผลิตของอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะการเป็น “กิจการสื่อสารมวลชน” ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาประโยชน์ของพลเมืองเป็นวัตถุประสงค์ประการหลักในอีกมิติหนึ่งได้ ด้วยเหตุนี้ ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์ของผู้บริโภคที่พึงจะได้รับจากการแข่งขันของตลาดนั้น จำเป็นที่รัฐจะต้องชั่งน้ำหนักแห่งความสำคัญและจำเป็นระหว่างสถานะการเป็นกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในมิติต่าง ๆ กล่าวคือ สถานะการเป็นอุตสาหกรรมการผลิตสินค้า การเป็นกิจการที่ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรสาธารณะอันมีอยู่อย่างจำกัดและต้องใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการเป็นกิจการสื่อสารมวลชนผู้ผลิตสินค้าวัฒนธรรมนำเสนอสู่สังคมร่วมกัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 5.2 มาตรการทางกฎหมายที่มีผลในการควบคุมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์

จากการวิเคราะห์ควบคุมสภาวะการแข่งขันในต่างประเทศในบทที่ผ่านมาพบว่า มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ระบบ ได้แก่

- (1) มาตรการทางกฎหมายเฉพาะกิจการสื่อสารมวลชน (Media Law)
- (2) มาตรการทางกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและป้องกันการผูกขาด (Competition Law / Anti - competition Law)

กฎหมายสื่อสารมวลชนจะมีความสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นกฎหมายซึ่งควบคุมโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรม ผลจากการใช้มาตรการนี้จึงถือเป็นการกำหนดระดับการแข่งขันในอุตสาหกรรมโดยทางอ้อม ด้วยการควบคุมสภาวะแวดล้อม (Condition) ที่เหมาะสมต่อการแข่งขันให้แก่อุตสาหกรรม การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีผลเป็นการควบคุมสภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามสิ่งที่กฎหมายมุ่งควบคุม มาตรการทางกฎหมายที่รัฐนำมาบังคับใช้แก่อุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ในปัจจุบันแบ่งได้เป็น 2 ระบบกฎหมาย คือ

### 5.2.1 การควบคุมโครงสร้างอุตสาหกรรมและโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรม : กฎหมายเฉพาะกิจการสื่อสารมวลชน (Media Law)

หมายความถึงการนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อกำหนดโครงสร้างของอุตสาหกรรมให้อยู่ในสถานะที่จะสร้างผลการดำเนินงานของตลาด (Market Performance) ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของอุตสาหกรรมที่รัฐได้กำหนดไว้ในนโยบายสาธารณะของรัฐ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ กฎหมายที่มีผลในการควบคุมโครงสร้างอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์และโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะหรือกฎหมายสื่อสารมวลชนมีเจตนารมณ์ในการควบคุมการประกอบกิจการในการสื่อสารมวลชนแขนงต่าง ๆ ภายใต้การคำนึงถึงคุณลักษณะเฉพาะตัวของกิจการเป็นสำคัญ รูปแบบของกฎหมายอาจบัญญัติแยกเป็นกฎหมายมีควบคุมกิจการวิทยุโทรทัศน์เพียงกิจการเดียว หรืออาจเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจการแพร่เสียงแพร่ภาพอื่น ๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรคมนาคม ฯลฯ

มาตรการทางกฎหมายเฉพาะกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์นั้น อาจแบ่งสาระสำคัญของกฎหมาย ออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ให้อำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ (Radio Frequency Management/ Electromagnetic Spectrum Management) ซึ่งใช้ในการส่งสัญญาณวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ (Broadcasting) และวิทยุโทรคมนาคม (Telecommunication) แก่หน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
- 2) ให้อำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้ประกอบการ (Regulation) แก่หน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการรวมอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุและอำนาจในการกำกับดูแลไว้กับหน่วยงานเดียวกันภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันหรือแยกจากกันก็ได้

ประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดโครงสร้างของอุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์ด้วยการควบคุมกระบวนการเข้าสู่อุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์ (Market Access) ของผู้ประกอบการ โดยนักลงทุนที่มีเจตนาลงทุนในกิจการวิทยุโทรทัศน์จะต้องได้รับการพิจารณาอนุญาตจากหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์และได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ (Licensing) ในระดับต่างๆ คือ อนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และอนุญาตให้ประกอบกิจการให้บริการสื่อวิทยุโทรทัศน์ได้ ซึ่งจะเป็นการอนุญาตที่มีกำหนดเวลาชัดเจนแน่นอนและบังคับให้มีการต่ออายุใบอนุญาตเพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ ยกเว้นระบบการอนุญาตในประเทศญี่ปุ่น ที่กฎหมายเปิดให้เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดระยะเวลาหรือขยายระยะเวลาได้อย่างกว้างขวาง

### คุณสมบัติเฉพาะของกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์

กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์นอกเหนือจากจะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นอุตสาหกรรมการผลิตทั่วไปแล้ว ยังเป็นกิจการที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อระบบสังคม การปกครองและความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างสูง เนื่องจากในฐานะการเป็นผู้ผลิตสินค้าวัฒนธรรมนั้น รายการที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ทำการผลิตย่อมส่งผลและทรงอิทธิพลต่อวัฒนธรรมและความคิดเห็นของผู้รับชมได้ และเมื่อปรากฏว่าสินค้าที่สื่อทำการผลิตนั้นเป็นสินค้าสาธารณะที่มีประชาชนจำนวนมากเป็นผู้รับสื่อ

ด้วยแล้ว อิทธิพลทางวัฒนธรรมของสื่อย่อมจะแผ่ขยายไปเป็นวงกว้างตามด้วย ซึ่งสภาวะเช่นนั้น หากถูกนำไปใช้ในทางที่ดีย่อมจะสร้างคุณประโยชน์แก่สาธารณะได้อย่างกว้างขวาง แต่หากถูกใช้ไปในทางตรงกันข้ามแล้วก็อาจส่งผลในทางตรงกันข้ามกับประโยชน์ที่ได้รับได้เช่นกัน อาทิ การอาศัยสื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง หรือการอาศัยสื่อเป็นเครื่องมือเผยแพร่วัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ ตลอดจนการอาศัยสื่อเป็นเครื่องมือกระตุ้นกระบวนการตัดสินใจของประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมถึงการใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหามูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ เป็นต้น

ข้อสรุปที่เกิดขึ้นภายหลังการศึกษารายละเอียดของอุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ ที่แสดงออกผ่านทางบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในรูปของกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะและสะท้อนให้เห็นถึงผลแห่งการชั่งน้ำหนักของความสำคัญและจำเป็นในการควบคุมกิจการนี้ คือ กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์นั้น เป็นกิจการที่พิเศษกว่าอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าหรือบริการทั่วไป เนื่องจากมีน้ำหนักแห่งการรักษาประโยชน์ทางสังคม วัฒนธรรม และการปกครองเข้าเกี่ยวข้อง รัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมการประกอบกิจการนี้โดยเฉพาะ เพื่อสร้างกระบวนการกลั่นกรองให้ได้มาซึ่งผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความสามารถในการประกอบกิจการตามเกณฑ์ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดไว้

ในการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมสภาวะการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ในต่างประเทศนั้นมักปรากฏว่า บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะถูกสร้างขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการควบคุมโอกาสในการแสวงหาประโยชน์จากกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ร่วมไปกับการรักษาประโยชน์แห่งสภาวะการแข่งขันของอุตสาหกรรมอยู่เสมอ โดยไม่ปล่อยให้ระบบตลาดและกลไกราคาเป็นเครื่องชี้นำทิศทางของอุตสาหกรรมเพียงประการเดียว แต่จะมุ่งการควบคุมโอกาสผู้ประกอบการในตลาดเพื่อป้องกันมิให้เกิดสภาวะการกระจุกตัวของกิจการสื่อสาร (Concentration) อันจะนำมาซึ่งอำนาจตลาดหรืออำนาจเหนือตลาดที่อาจก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันหรือการผูกขาด ด้วยการสร้างระบบการกลั่นกรองผู้ประกอบการในเบื้องต้น หรือการติดตามผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการทั้งในฐานะการเป็นกิจการสื่อสารมวลชนโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการสื่อสารมวลชนเป็นการเฉพาะ และในฐานะแห่งการเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการค้าโดยอาศัยกฎหมายควบคุมการแข่งขันและป้องกันการผูกขาดเพื่อควบคุมในอีกระดับชั้นหนึ่ง

การกำหนดกฎหมายควบคุมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกาถือเป็นข้อสนับสนุนประการสำคัญที่บ่งชี้ว่ากิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่มีความสำคัญมากไปกว่าการเป็นอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าหรือบริการทั่วไป และจำเป็นที่รัฐต้องกำหนดมาตรการควบคุมเฉพาะให้เป็นประกันว่าระบบสื่อวิทยุโทรทัศน์จะสามารถยังให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและสาธารณชนอย่างสูงสุดได้ เพราะแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศที่มีนโยบายเปิดเสรีในทางการค้า และกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ก็ได้ดำเนินไปในรูปของภาคการผลิตสินค้าหรือบริการประเภทหนึ่งในระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างสมบูรณ์ภายใต้การควบคุมพฤติกรรมทางธุรกิจและการแสวงหากำไรส่วนเกินภายใต้ระบบกฎหมายป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันมิได้แตกต่างจากอุตสาหกรรมผลิตอื่น ๆ ก็ตาม แต่ก็ได้ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกายังคงไว้ซึ่งอำนาจรัฐในการควบคุมการเข้าสู่ตลาดของกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งระบบสื่อวิทยุโทรทัศน์ภายในประเทศกระทั่งปี ค.ศ. 1996 ด้วยการจัดให้มีบทกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้บังคับแก่กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์และกิจการสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ในอีกระดับชั้นหนึ่ง

#### ปัจจัยประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่อุตสาหกรรม ประกอบด้วย

- ความสามารถในการตอบสนองต่อการแข่งขันของตลาด หรือ ขนาดของตลาด
- ข้อจำกัดด้านขนาดของตลาด หรือ ความจำเป็นในการประหยัดจากขนาด
- ค่านิยมในการบริโภคของผู้บริโภค และความต้องการของผู้บริโภค
- โอกาสในการพัฒนาของอุตสาหกรรม และภาวะจูงใจในการลงทุน
- ความจำกัดของทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุ และการใช้ประโยชน์สูงสุดในทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
- ความจำกัดของเทคโนโลยีการผลิต และต้นทุนทางเทคโนโลยีการผลิตที่มีผลต่อการกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการ

#### สาเหตุและความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของอุตสาหกรรม ประกอบด้วย

- กิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชน สามารถส่งผลกระทบต่อประชาชน สังคม และความมั่นคงสาธารณะ
- ความไม่สมบูรณ์ของระบบกลไกตลาด อันเกิดจากข้อจำกัดประการต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ



- การแทรกแซงจากอำนาจทุน ระบบอุปถัมภ์ (Sponsorship) และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้บริโภคที่อยู่ในด้านความคิด ความเชื่อ การตัดสินใจ และความเป็นธรรม
- พันธะหน้าที่ของรัฐในการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันให้แก่ประชาชนทุกระดับชั้น ทั้งในด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโอกาสและความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรสื่อสารสาธารณะหรือการได้รับบริการที่เท่าเทียมแก่กลุ่มคนที่ไม่มียานพาหนะหรือกลุ่มทุนได้ละเลยไป
- ความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ข้อจำกัดด้านขนาดของตลาด (Market Size) ความสามารถในการตอบสนองต่อการแข่งขันของตลาด ประโยชน์ที่จะได้รับจากการประหยัดจากขนาด และแรงจูงใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมของผู้ประกอบการซึ่งพิจารณาจากผลตอบแทนจากการลงทุน

#### ลักษณะร่วมกันของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเฉพาะ

จากผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายเฉพาะคือกฎหมายสื่อสารมวลชนของต่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะร่วมกันบางประการ ได้แก่

1. วางข้อกำหนดเรื่องการเข้าสู่อุตสาหกรรม (Market Access) ด้วยการสร้างระบบใบอนุญาต (Licensing System) ใน 2 ระดับ คือ ใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในคลื่นความถี่เพื่อส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ไปยังผู้มีเครื่องรับ และใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานีโทรทัศน์ โดยเป็นการวางข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมคุณสมบัติของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมในระดับหนึ่ง เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่รัฐว่าผู้ประกอบการจะมีศักยภาพในการประกอบกิจการอย่างเพียงพอทั้งในด้านฐานะการเงินและเทคโนโลยีการผลิต รวมถึงคุณสมบัติประการอื่น ๆ และอยู่ภายใต้เจตนาในการกระจายโอกาสอย่างเท่าเทียม เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน (Fairness Doctrine)
2. การให้อำนาจแก่หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดหรือหลายหน่วยงานในการจัดแบ่ง (Assignment) คลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการจัดสรรเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการวิทยุโทรทัศน์ให้แก่ผู้ประสงค์จะเข้าสู่อุตสาหกรรม และให้อำนาจในการพิจารณาโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรม รวมถึงการมีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการภายหลังจากได้รับอนุญาตอีกด้วย

3. มีความเชื่อมโยงกันระหว่างการวางข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติและพฤติกรรมต้องห้ามที่ระบุในใบอนุญาตประกอบกิจการ กับหลักเกณฑ์ต้องห้ามตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและป้องกันการผูกขาด (Competition Law / Anti – competition) ทั้งในการควบคุมระดับโครงสร้างอุตสาหกรรม (ด้วยการวางข้อกำหนดด้าน Ownership ให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาด) และระดับพฤติกรรมหน่วยผลิต (ด้วยการห้ามพฤติกรรมทางธุรกิจบางประการที่จะส่งผลเป็นการจำกัด ยุติ หรือก่อให้เกิดภาวะการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม)
4. กำหนดโอกาสในการเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ หรือกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรทัศน์ ทั้งในระดับการผลิตเดียวกันหรือต่างระดับการผลิตหรือต่างสายการผลิต โดยเป็นการจำกัดจำนวนสูงสุดที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์รายหนึ่ง ๆ สามารถมีได้ หรือห้ามมิให้บุคคลบางลักษณะเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ ซึ่งโดยมากจะเป็นการห้ามแก่เจ้าของกิจการอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับกิจการโทรทัศน์ในประการที่อาจเอื้อประโยชน์ทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) ให้แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดในอุตสาหกรรมหรือสร้างผลในทางตรงกันข้ามหรือมีผลเป็นการประการอื่นซึ่งมิใช่การแข่งขันโดยเป็นธรรมได้

#### ข้อแตกต่างในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสื่อสาร ได้แก่

1. ขอบเขตอำนาจและวิธีการกำกับดูแลภาวะการแข่งขันโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานนั้นๆ
2. หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการพิจารณาอนุญาตให้เข้าสู่อุตสาหกรรมอันสืบเนื่องมาจากการมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ
3. การเปิดโอกาสให้เกิดการผูกขาดโดยรัฐ และระดับการควบคุมกิจการผูกขาดของรัฐ
4. การจำกัดโอกาสในการเป็นเจ้าของกิจการสื่อเกินกว่า 1 สถานี หรือ 1 ประเภทสื่อ หรือการจำกัดโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมของผู้ประกอบการในต่างระดับการผลิตหรือต่างสายการผลิต
5. เกณฑ์ในการพิจารณาสถานะความเป็นเจ้าของ กรอบของการกระทำโดยชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย



6. ข้อแตกต่างในประการอื่นใดอันเนื่องมาจากการมีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบในกิจการสื่อวิทยุ โทรทัศน์หรือกิจการสื่อสารมวลชนอื่น ๆ ภายใต้ข้อจำกัดทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการมีระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน

แม้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการในประการต่าง ๆ ก่อนการเข้าสู่อุตสาหกรรม จะมีผลเป็นการถ่วงหน่วงความสามารถในการดำเนินกิจการและเป็นหลักประกันประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมได้ในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ระบบกฎหมายทั่วโลกมิได้มองข้ามและยังคงให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือ การควบคุมกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในฐานะธุรกิจการค้าหากำไรประเภทที่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมการแข่งขันทางการค้าและป้องกันการผูกขาดซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อให้การดำเนินงานภายหลังการเข้าสู่อุตสาหกรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้บริโภค และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาาร่วมกัน

#### 5.2.2 การควบคุมพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้ประกอบการ : กฎหมายควบคุมการแข่งขัน หรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า (Competition Law / Antitrust Law)

พฤติกรรมของหน่วยผลิตในที่นี้มีความหมายถึง การแสดงออกทางธุรกิจ (Trade Practice) ของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เพื่อผลประโยชน์ในทางการค้า โดยส่งผลกระทบต่อสถานะการแข่งขันทั้งในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เอง และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมาตรการกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้ประกอบการที่จะกระทบต่อสถานะการแข่งขันโดยตรงคือ มาตรการทางกฎหมายป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันทางการค้าโดยถือเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการควบคุมสถานะการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ให้ดำเนินไปอย่างเป็นธรรม

มาตรการทางกฎหมายป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันทางการค้านั้น อาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิ Antitrust Law ของสหรัฐ Trade Practise Act ของประเทศอังกฤษ Competition Law ของแคนาดา Antimonopoly Law ของญี่ปุ่น Act Against Restraints of Competition [Kartellgesetz] ของเยอรมัน และ Trade Practise Act ของออสเตรเลีย เป็นต้น บทบัญญัติทั้งหมดที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงบทบาทและความสำคัญ

ของมาตรการทางกฎหมายที่คอยควบคุมสถานะการแข่งขันให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพของประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจทั่วไป โดยสาระสำคัญของบทบัญญัติตาม Competition Law ในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปตามโครงสร้างของแต่ละประเทศ

การควบคุมสถานะการแข่งขันตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าออกได้เป็น 2 ระบบ คือ

(1) ระบบควบคุมโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structure Control) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับสถานะการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมาก มาตรการทางกฎหมายควบคุมการแข่งขันจึงเป็นไปในลักษณะป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดขึ้นโดยเด็ดขาด หรือหากเกิดขึ้นแล้วก็ต้องกำจัดทันที แสดงให้เห็นถึงเจตนาในการรักษาโครงสร้างตลาดของประเทศให้มีลักษณะเปิดกว้าง คือมีการเข้าออกในอุตสาหกรรมได้โดยง่าย

(2) ระบบควบคุมพฤติกรรม (Conduct Control) เป็นระบบที่มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ พฤติกรรมการแข่งขันจึงเป็นเพียงวิธีการนำไปสู่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจวิธีหนึ่งภายใต้การคำนึงถึงข้อจำกัดในทางโครงสร้างของตลาดกับประโยชน์ที่จะได้รับ โดยถึงเห็นถึงประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจของการมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวหรือน้อยราย หรือการมีผู้ประกอบการหลายรายจะส่งผลเป็นการใช้ทรัพยากรสูญเปล่า ประเทศที่บัญญัติกฎหมายในระบบนี้จะยอมรับสภาพการจำกัดการแข่งขันและการผูกขาดทางเศรษฐกิจและไม่มีวัตถุประสงค์จะทำลายอำนาจผูกขาดลง แต่จะเป็นเพียงการควบคุมดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการมิให้อาศัยอำนาจในลักษณะเหนือตลาดไปในทางที่เป็นปรปักษ์ต่อการแข่งขัน อาทิ การจำกัดการแข่งขัน ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน หรือการพยายามผูกขาดตลาดเป็นสำคัญ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการควบคุมสถานะการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย

จากข้อจำกัดประการต่าง ๆ ที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศที่มีขนาดของตลาดและความสามารถในการบริโภคในระดับเดียวกันอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักรที่ประกอบไปด้วยประเทศขนาดเล็กหลายประเทศรวมกัน หรือประเทศญี่ปุ่นที่ประชาชนไม่นิยมบริโภคสื่อที่หลากหลายและแตกต่าง ด้วยเหตุนี้ในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมสถานะการแข่งขันของอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยที่น่าจะเหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศภายใต้ข้อจำกัดประการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา จึงได้แก่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายใน 2 ระดับ คือ

- (1) มาตรการทางกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ เพื่อวางหลักควบคุมการเข้าสู่อุตสาหกรรม
- (2) มาตรการทางกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อควบคุมให้อุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

#### 5.2.1 มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการสื่อสารวิทยุโทรทัศน์

ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ส่งผลเป็นการกำหนดระดับการแข่งขันของอุตสาหกรรมด้วยการกำหนดลักษณะทางโครงสร้างของอุตสาหกรรม ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างที่แตกต่างกันนั้นจะมีความสามารถในการตอบสนองต่อการแข่งขันและโอกาสในการผูกขาดตลาดที่แตกต่างกันไป องค์ประกอบประการสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างของอุตสาหกรรมซึ่งกฎหมายมุ่งควบคุมเป็นลำดับแรกคือการควบคุมจำนวนผู้ประกอบการในตลาด ซึ่งจะพิจารณาถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นอย่างสูงสุดหากมีผู้ประกอบการในจำนวนที่เหมาะสมโดยอาศัยระบบใบอนุญาตเป็นเครื่องมือควบคุม

## ระบบใบอนุญาตและการควบคุมโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรม

เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเฉพาะกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์และกระบวนการบังคับใช้ระบบใบอนุญาตในต่างประเทศโดยเปรียบเทียบ ประกอบการศึกษาถึงพื้นฐานทางสังคมร่วมไปกับวัฒนธรรมการค้าเนินธุรกิจสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยซึ่งได้พัฒนาภายใต้กระบวนการควบคุมโครงสร้างโดยอาศัยระบบใบอนุญาตและกระบวนการพิจารณาโดยรัฐมาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่เมื่อรัฐบาลเริ่มเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นครั้งแรก คือ ในปี พ.ศ. 2510 แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของกระบวนการควบคุมผ่านทางระบบใบอนุญาตกับสังคมไทย และโอกาสในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพสามารถสร้างศักยภาพให้แก่ระบบอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ของประเทศได้ แม้ว่าจะเป็นระบบใบอนุญาตที่ได้ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไปตามหลักสากลก็ตาม แต่ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพและความโปร่งใสในการพิจารณาของหน่วยงานผู้มีส่วนประกอบกันไปเป็นสำคัญ

ในการบังคับควบคุมด้วยระบบใบอนุญาตเพื่อสร้างสถานะการแข่งขันอันมีประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบด้วย

1. การมีผู้ประกอบการที่มีศักยภาพในปริมาณที่เหมาะสม เป็นการมุ่งพิจารณาถึงความเหมาะสมของปริมาณที่จะสามารถสร้างศักยภาพในกระบวนการผลิตและการประกอบการ และสร้างประสิทธิภาพสูงสุดแก่อุตสาหกรรมภายใต้ข้อจำกัดประการต่าง ๆ มากกว่าจะคำนึงถึง “ปริมาณ” ในเชิงจำนวนตัวเลขเพียงประการเดียว โดยปริมาณในเชิงตัวเลขนี้อาจเกี่ยวข้องกับฐานะที่เป็นปัจจัยประกอบในการกำหนด “ความเหมาะสม” หรือ “ความพอดี” ของการแข่งขันอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้

2. ความหลากหลายของสถานีและประเภทรายการเพื่อสร้างความหลากหลายทางความคิด กล่าวคือ ในบางประเทศจะพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นขออนุญาตที่แสดงเจตนาในการจัดตั้งสถานีเพื่อนำเสนอรูปแบบรายการที่แตกต่างและรองรับต่อประโยชน์สาธารณะในประการหนึ่งประการใดอย่างชัดเจนให้ได้รับโอกาสที่ดีกว่าในการพิจารณาเปรียบเทียบ เพื่อประโยชน์ในการสร้างความหลากหลายในอุตสาหกรรม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวน่าจะมีความเหมาะสมหากจะนำมาปรับใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการผลิต

สินค้าทางวัฒนธรรมที่หลากหลายยิ่งขึ้นได้ ด้วยการกำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้แสดงเจตนาที่จะผลิตสินค้าทางวัฒนธรรมที่แตกต่างและสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะในประการต่าง ๆ ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานผู้มีอำนาจ ร่วมกับปัจจัยแวดล้อมประการอื่น ๆ ทั้งนี้ ควรจะได้มีการกำหนดบทลงโทษหรือกระบวนการระงับ ชัยยัง หรือเพิกถอนใบอนุญาต หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ประกอบการมิได้ปฏิบัติตามที่ได้แสดงเจตนาไว้ในภายหลังการเข้าสู่อุตสาหกรรม

3. การกระจายโอกาสอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม เป็นการกำหนดกรอบความคิดเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ที่มุ่งกระจายโอกาสในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่วิทยุอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ในการกำหนดระบบใบอนุญาตสำหรับประเทศไทยนั้น หน่วยงานผู้มีอำนาจอาจได้จัดแบ่งประเภทของการประกอบกิจการออกตามพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อแพร่เสียงแพร่ภาพได้ อาทิ การแบ่งประเภทใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่วิทยุและใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานีโทรทัศน์ในระดับทั่วประเทศ (National) ภูมิภาค (Regional) และระดับท้องถิ่น (Local) หรือภาคประชาสังคม (Civil Society) เป็นต้น หรืออาจแบ่งเป็นสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการค้ากับสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ไม่แสวงหากำไรก็ได้ โดยในส่วนของใบอนุญาตประเภทท้องถิ่นหรือภาคประชาสังคมนั้น อาจกำหนดเป็นบทบัญญัติเฉพาะเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตัวแทนท้องถิ่นในการเข้าใช้ทรัพยากรในประการที่จะอำนวยประโยชน์แก่ส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษได้

4. การรองรับต่อประโยชน์สาธารณะอย่างหลากหลายและกว้างขวาง เนื่องจากการดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์แก่สาธารณะนั้น หมายความว่า การรองรับต่อประโยชน์ของคนทุกกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในท้องที่ใด มีระดับการศึกษา หรือมีระดับฐานะใดก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของอุตสาหกรรมที่จะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มคนที่ไม่มีอำนาจซื้อ เนื่องจากผู้ประกอบการจะไม่ตัดสินใจในการลงทุนเพื่อผลิตรายการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแก่กลุ่มคนที่ผู้โฆษณาหรือผู้อุปถัมภ์รายการไม่พึงปรารถนา แต่จะยินดีผลิตรายการที่กลุ่มผู้มีอำนาจซื้อซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในการขายของผู้โฆษณาชื่นชอบ แม้ว่าจะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของคนบางกลุ่มและไม่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมหรือพัฒนาบุคลากรของประเทศก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่ารัฐจะเข้าแทรกแซงการตัดสินใจของเอกชนภายใต้บังคับแห่งระบบใบอนุญาตเพื่อแก้ไขสภาวะดังกล่าวใน 2 ลักษณะ คือ



4.1 การกำหนดสัดส่วนหรือประเภทรายการ ถือเป็นการใช้อำนาจเข้าแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจผลิตของผู้ประกอบการโดยตรง ด้วยเจตนาในการบังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินกิจการเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของผู้บริโภคอย่างทั่วถึง เช่น การกำหนดสัดส่วนของรายการข่าว การศึกษา วัฒนธรรม หรือสาระความรู้อื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่รัฐบาลไทยใช้เป็นหลักประกันการรักษาประโยชน์ของประชาชนเมื่อได้เปิดให้มีกิจการโทรทัศน์เอกชนในระบบ UHF โดยได้กำหนดประเภทและสัดส่วนรายการที่รัฐเห็นว่าสมควรให้ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏในปัจจุบันแล้วว่า วิธีการแทรกแซงโดยตรงดังกล่าวเป็นวิธีการอันขัดต่อกระบวนการค้าหากำไรของผู้ประกอบการ และผลก็คือผู้ประกอบการที่มีข้อจำกัดในการผลิตรายการจะไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายอื่นที่ไม่มีข้อจำกัดในฐานะสถานีที่ประกอบการค้าหากำไรได้และอาจต้องปรับเปลี่ยนเจตนาในการรักษาประโยชน์แห่งสาธารณะเพื่อความอยู่รอดหรือมิฉะนั้นก็จะต้องออกจากตลาดไป

4.2 การจัดแบ่งประเภทและเจตนาในการดำเนินการโดยชัดแจ้ง เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่ารัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในการผูกขาดกิจการวิทยุโทรทัศน์ในบางกรณี คือ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าในหลายประเทศนิยมที่จะจัดแบ่งประเภทของสถานีโทรทัศน์ออกจากกันอย่างชัดแจ้ง ประกอบด้วยสถานีโทรทัศน์เพื่อการค้า (Commercial Television) และสถานีโทรทัศน์ที่ไม่แสวงหากำไร (Non - commercial Television) ในส่วนของสถานีโทรทัศน์เพื่อการค้านั้น จะเปิดให้เอกชนเข้าดำเนินการและแข่งขันกันในวิถีทางของการค้าอย่างเสรี ภายใต้กรอบในด้านโครงสร้างรวมของอุตสาหกรรมที่รัฐได้จำกัดไว้โดยไม่มุ่งหวังให้ต้องรักษาประโยชน์แก่สาธารณะโดยตรง ในทางตรงกันข้ามรัฐจะได้จัดให้มีหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรของรัฐในกำกับรัฐทำหน้าที่ผลิตสินค้าเชิงวัฒนธรรมตอบสนองต่อความต้องการแก่สาธารณชนอย่างเท่าเทียมในฐานะที่เป็นสถานีที่ไม่แสวงหากำไร เช่น สถานี NHK ของญี่ปุ่น หรือ สถานี BBC ของสหราชอาณาจักร เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวทางที่สองน่าจะเป็นไปได้ในการปรับใช้เพื่อผลในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากพื้นฐานทางสังคมไทยที่มีความคุ้นเคยกับการรับรองประโยชน์โดยรัฐไม่เว้นแม้แต่กิจการวิทยุโทรทัศน์ ประกอบกับความล้มเหลวในการใช้อำนาจรัฐเพื่อแทรกแซงการจัดการด้านรายการของผู้ประกอบการที่ผ่านมา เป็นเหตุผลสนับสนุนให้รัฐควรหันมาพิจารณาปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เกิดศักยภาพยิ่งขึ้นมากกว่าการมุ่งแทรก



แข่งบังคับภาคเอกชนเพียงทางเดียว หากแต่การปรับเปลี่ยนวิธีการจากการบังคับโดยตรงมาเป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมมาตรการกำกับดูแลทางสังคม รวมถึงอาศัยกลไกตลาดและกระบวนการตัดสินใจของผู้ผลิต ด้วยการสร้าง “อุปสงค์ของผู้บริโภค” ที่ชัดเจน กระตุ้นให้เกิด “อุปสงค์ของผู้โฆษณา” เพื่อผลักดันให้ผู้ผลิตทำการผลิต “อุปทาน” เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคในทางอ้อม อันจะนำมาซึ่งผลสำเร็จคือการพัฒนาคุณภาพด้านรายการได้อย่างยั่งยืน

5. การควบคุมสถานะการกระจุกตัวของสื่อ (Anti - concentration) และการสร้างอำนาจเหนือตลาด (Dominant Position) การควบคุมสถานะการกระจุกตัวของสื่อถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมสถานะการแข่งขันในทุกประเทศ เนื่องจากภาวะการกระจุกตัวของสื่อนั้นนอกจากจะเป็นการจำกัดโอกาสในการใช้ทรัพยากรสาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัดแล้ว ภาวะการกระจุกตัวของสื่อยังส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในมิติทางสังคมคือการจำกัดกรอบทางความคิดและทัศนคติของผู้บริโภค และในมิติทางเศรษฐกิจคือเป็นการสร้างสถานะการมีอำนาจเหนือตลาดให้แก่ผู้ประกอบการอันจะนำไปสู่การผูกขาดทางการค้าได้

วิธีการในการควบคุมภาวะการกระจุกตัวของสื่อในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์นั้น แม้จะเป็นการควบคุมตามหลักกฎหมายเฉพาะเรียกว่า หลักการควบคุมความเป็นเจ้าของ (Ownership) ก็ตาม แต่แท้จริงแล้วนั่นก็เป็นหลักการที่อยู่ภายใต้หลักการตามกฎหมายการแข่งขันทั่วไปคือ หลักการควบคุมสถานะสร้างอำนาจตลาด (Market Power) อันจะนำมาซึ่งสถานะการมีอำนาจเหนือตลาด (Dominant Position) ซึ่งเป็นสถานะที่สามารถก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน (Anti - competition Practice) ตามมาได้ โดยที่กระบวนการควบคุมโอกาสความเป็นเจ้าของตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการสื่อสารมวลชนนั้นมักจะเป็นกระบวนการอันสอดคล้องและอ้างอิงกับหลักการและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและป้องกันการผูกขาดที่ประเทศนั้น ๆ บังคับใช้อยู่ เรียกได้ว่าเป็นการบัญญัติบทกฎหมายเฉพาะที่ตั้งอยู่บนหลักการแห่งบทบัญญัติกฎหมายทั่วไป ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายปราศจากช่องโหว่มากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากผู้ประกอบการจะถูกควบคุมโอกาสในการสร้างอาณาจักรทางธุรกิจเมื่อแรกเข้าสู่อุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบการยังคงต้องถูกควบคุมพฤติกรรมการสร้างอาณาจักรทางธุรกิจอีกครั้งตามระบบกฎหมายป้องกันการผูกขาดซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดเมื่อก้าวถึงมาตรการควบคุมตามหลักกฎหมายป้องกันการผูกขาดต่อไป

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการกระจุกตัวในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ ผ่านทางระบบใบอนุญาตและการควบคุมโอกาสความเป็นเจ้าของกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งวิธีการควบคุมความเป็นเจ้าของออกตามลักษณะของภาวะการกระจุกตัว คือ

- สภาวะการกระจุกตัวในแนวนอน (Horizontal Integration) หมายความว่า การจำกัดโอกาสทางการแข่งขันภายในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ด้วยการรวมกิจการ ดำเนินการร่วมกัน หรืออยู่ภายใต้ อำนาจบริหารจากแหล่งเดียวกัน โดยอาจกำหนดมาตรการควบคุมโดยการห้ามเป็นเจ้าของกิจการ สื่อวิทยุโทรทัศน์เกินกว่าจำนวนสูงสุดที่กฎหมายกำหนด (Multiple Ownership Rule)
- สภาวะการกระจุกตัวข้ามกิจการสื่อ (Multi-media Integration) หมายความว่า การจำกัดโอกาสทางการแข่งขันในระบบสื่อสารมวลชน ไม่ว่าจะเป็นกิจการสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ หรือสื่อสิ่งพิมพ์ ด้วยการรวมกิจการ ดำเนินการร่วมกัน หรืออยู่ภายใต้ อำนาจบริหารจากแหล่งเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้จึงสมควรแบ่งหลักเกณฑ์การควบคุมออกเป็นเป็น 2 ประการ คือ

- (1) หลักการกำหนดจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการสื่อประเภทหนึ่ง ๆ สูงสุด เพื่อผลในการควบคุมการกระจุกตัวของสื่อในแต่ละประเภทแต่ละอุตสาหกรรม
- (2) หลักการห้ามเป็นเจ้าของกิจการสื่อสารมวลชนเกินกว่าจำนวนสูงสุดที่กฎหมายกำหนด (Cross-media Ownership Rule) เพื่อผลในการควบคุม

### หลักการควบคุมโอกาสในการเป็นเจ้าของสื่อ (Media Ownership)

ประเด็นพิจารณาประการสำคัญในการกำหนดหลักการควบคุมโอกาสในการเป็นเจ้าของสื่อ (Media Ownership) ประกอบด้วย

1. กรอบในการพิจารณาฐานะ “ความเป็นเจ้าของ” กล่าวคือ การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อวัด ฐานะความเป็นเจ้าของกิจการอันกฎหมายจะเข้าควบคุม อาทิ

- การวัดความเป็นเจ้าของโดยพิจารณาจากจำนวนสถานีที่บุคคลผู้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการราย หนึ่ง ๆ เป็นเจ้าของ หรือ
- การวัดความเป็นเจ้าของโดยพิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้น หรือ
- การวัดความเป็นเจ้าของจากอำนาจในการบริหารที่แท้จริง เป็นต้น

2. การกำหนดปริมาณของความเป็นเจ้าของกิจการสื่อ เพื่อให้อยู่ในระดับเหมาะสมกับโอกาสในการพัฒนากิจการ เสริมประสิทธิภาพการผลิต และไม่เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการผูกขาดตลาดหรือสร้างความไม่เป็นธรรมในอุตสาหกรรม

3. ความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความจำเป็นในการแทรกแซงโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรม เนื่องจากอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์มีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่รองรับต่อเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น (Freedom of Expression) ด้วยเหตุนี้จึงมักปรากฏเป็นประเด็นวิพากษ์กันอยู่เสมอถึงความเหมาะสมของการแทรกแซงโดยอำนาจรัฐ และระดับแห่งการควบคุมภายใต้กรอบแห่งการตอบสนองต่อเสรีภาพดังกล่าว เนื่องจากระบบใบอนุญาตและการจำกัด โอกาสความเป็นเจ้าของนั้น โดยนัยหนึ่งอาจถือเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงในประการที่น่าจะเป็นการขัดต่อเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ ฉะนั้นในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีผลเป็นการจำกัด โอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมของภาคเอกชนจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างสมดุลแห่งประโยชน์ทั้งสองภายใต้เจตนารมณ์แห่งการรักษาประโยชน์สาธารณะที่ชัดเจนเพียงพอ

4. ความสมดุลระหว่างโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมและการรักษาประโยชน์สาธารณะ กับหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม เนื่องจากมาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้สร้างกรอบแห่งความคิดอันจะนำมาสู่กรอบในการกำหนดหลักการและเป้าหมายในการดำเนินกิจการสื่อสาธารณะในประเทศไทยให้อยู่ภายใต้หลักแห่งการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม และการกำหนดหลักการควบคุมโอกาสความเป็นเจ้าของด้วยระบบใบอนุญาตนั้นอาจมีผลเป็นการกีดกันการเข้าสู่อุตสาหกรรมอย่างเสรีของภาคเอกชนได้ ด้วยเหตุนี้ในการกำหนดข้อจำกัดในเรื่องโอกาสความเป็นเจ้าของจึงไม่อาจละเลยข้อพิจารณาดังกล่าวได้

5. ประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด ด้วยโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่ประกอบไปด้วยข้อจำกัดจำนวนมากที่ส่งผลให้ตลาดการบริโภคไม่ตอบสนองต่อสถานะการแข่งขันที่รุนแรง และในทางตรงกันข้ามสร้างข้อจำกัดเรื่องโอกาสความเป็นเจ้าของก็จะมีผลเป็นการจำกัด โอกาสในการขยายสายการผลิตอันกระทบต่อประโยชน์ที่ผู้ประกอบการพึงได้จากการประหยัดจากขนาดได้ ด้วยเหตุนี้ข้อพิจารณาด้านการประหยัดจากขนาดจึงถือเป็นข้อพิจารณาประการสำคัญอันมิอาจมองข้ามได้เช่นกัน

### 5.2.2 มาตรการทางกฎหมายป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันทางการค้า

ข้อเสนอแนะสำหรับมาตรการทางกฎหมายป้องกันการผูกขาดและควบคุมการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่นี้ ประเด็นพิจารณาประการสำคัญอยู่ที่วิธีการให้การให้นำหนักแก่ประสิทธิภาพจากการแข่งขันและประโยชน์จากการผูกขาดเพื่อผลในการรักษาประโยชน์อย่างเหมาะสมและสมดุลเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งบทบาทของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้ากับกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยที่เหมาะสมนั้น อาจได้แก่การควบคุม “สถานะแวดล้อมในตลาด” ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมตอบสนองต่อการแข่งขันที่อาจมีขึ้นอยู่เสมอ เพราะเมื่อกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ได้เปิดโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมให้แก่ผู้ประกอบการต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการสื่อวิทยุโทรทัศน์เพื่อการค้าแล้ว ผู้ประกอบการดังกล่าวย่อมจะมีโอกาสในการเข้าสู่อุตสาหกรรมโดยเท่าเทียมในเบื้องต้น จากนั้นจึงถือเป็นภาระหน้าที่ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าในอันที่จะรักษาให้โอกาสในการประกอบกิจการที่เท่าเทียมดังกล่าวคงอยู่ต่อไป และเป็นอิสระจากอำนาจแทรกแซงและบีบบังคับเบียดเบียนบิดเบือนกลไกการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

การตีความพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าเพื่อควบคุมสถานะการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ของไทย หากพิจารณาจากตัวอย่างพฤติกรรมทางธุรกิจที่มักปรากฏในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ของต่างประเทศจะพบว่า เป็นพฤติกรรมที่อาจตกอยู่ภายใต้การตีความตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าได้ อาทิ การตีความการกระทำความคิดฐานกำหนดหรือรักษาราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือบริการอย่างไม่เป็นธรรมโดยผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 (1) หรือการกำหนดราคาซื้อหรือขายเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการในตลาดเดียวกันร่วมกันนั้น อาจหมายความรวมถึงพฤติกรรมด้านราคาในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- การกำหนดราคาที่ไม่สมเหตุสมผล (Unreasonable Price) เช่น การกำหนดราคาจำหน่ายของสินค้าและบริการในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนมาก (Sale Below Cost) เพื่อเป็นการจำกัดการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด หรือการรับซื้อสินค้าและบริการในราคาสูงเกินสมควร
- การตั้งราคาเกินสมควร (Excessive Pricing)
- การกำหนดราคาจำหน่ายต่อ (Resale Price Maintenance)
- การขายตัดราคา (Predatory Pricing / Predatory Dumping)
- การเลือกปฏิบัติด้านราคา (Price Discrimination)

- การให้ส่วนลด (Fidelity Rebates and Similar Practices) ที่ให้มีได้เป็นส่วนลดที่สูงกับปริมาณสินค้า (Volume Rebates) แต่ให้ส่วนลดเพื่อตอบแทนความซื่อสัตย์ของผู้ซื้อผู้ภักด์คนตามสัญญา (Fidelity Rebates) เป็นต้น

หรือกรณีของการสร้างระบบเครือข่ายสถานี กิจการสื่อครบวงจร หรือรูปแบบขององค์กรในลักษณะอื่นใดที่จะก่อให้เกิดสภาวะการกระจุกตัวในอุตสาหกรรม ก็อาจถือเป็นความผิดได้หากได้ปรากฏว่าเป็นการขยายสายการผลิตโดยการรวมธุรกิจตามมาตรา 26 ซึ่งหมายรวมทั้งการรวมธุรกิจกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจสื่อวิทยุโทรทัศน์ด้วยกัน หรือต่างสื่อกัน รวมทั้งอาจเป็นกรณีของการรวมกิจการกับอุตสาหกรรมอื่นก็ได้ นอกจากนั้น พฤติกรรมอื่นใดอันจะส่งผลให้เกิดสภาวะการแข่งขันไม่เป็นธรรมหรือเป็นสร้างอำนาจเหนือตลาดให้แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใด รวมถึงกรณีที่ผู้ประกอบการสื่อสารรายใดที่มีส่วนแบ่งในตลาดสูงมากก็อาจถูกควบคุมพฤติกรรมการค้าเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้ได้ เป็นต้น

ข้อพิจารณาประการสำคัญที่ผู้บังคับใช้กฎหมายพึงคำนึงถึงอยู่เสมอจึงได้แก่ประโยชน์จากการแข่งขันที่กฎหมายมุ่งหวัง กล่าวคือ หากกฎหมายมีเป้าหมายในการรักษาความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจเพียงประการเดียว ผู้มีอำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อรักษาระเบียบกติกาทางการค้าในตลาดได้ แต่หากกฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์แก่สาธารณะ ซึ่งประกอบไปด้วยมิติทางสังคม วัฒนธรรม และความมั่นคง รวมไปถึงมิติทางเศรษฐกิจแล้ว การปรับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องให้น้ำหนักแก่ผลที่ได้รับจากการผูกขาดและโทษที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันในทางกลับกันไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ด้วยเหตุนี้ ในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อผลในการรักษาประโยชน์แก่สาธารณะนั้น การกำหนดกรอบแห่งการตีความข้อยกเว้นของกฎหมายมาตรา 35 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในการอนุญาตยกเว้นการค้าเนินการบางประการที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นความจำเป็น และจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากกว่าการห้ามโดยเด็ดขาดได้จึงถือเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากทิศทางการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดย่อมส่งผลต่อประโยชน์ของสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและประโยชน์ต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภคภายใต้ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการใช้อำนาจพิจารณาอนุญาตยกเว้นของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าควรอยู่ภายใต้กรอบต่อไปนี้



- กิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่ต้องอาศัยการลงทุนสูง เนื่องจากเทคโนโลยีในการใช้ประโยชน์ในคลื่นความถี่วิทยุเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงที่ประเทศไทยไม่สามารถผลิตหรือพัฒนาได้เอง จำเป็นต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ
- กิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่ต้องอาศัยทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัด การเปิดให้มีผู้ประกอบการจำนวนมากเข้าใช้ประโยชน์อาจส่งผลเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไร้ประโยชน์ได้
- กิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่หากสามารถสร้างประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดได้ (Economies of Scale) หรือหากสามารถขยายสายการผลิตให้กว้างขวางเพียงพอ (Economies of Scope) ได้แล้ว จะส่งผลเป็นการลดต้นทุนการผลิตได้อย่างมาก ซึ่งอาจเกิดประโยชน์ในการกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการของสื่อให้ต่ำลงได้
- กิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับสังคมและประชาชน ในฐานะผู้ผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้าทางวัฒนธรรม การกระจัดตัวของกิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์หรือกิจการสื่อสารสาธารณะต่าง ๆ อาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้
- การเปิดให้กิจกรรมสื่อวิทยุโทรทัศน์ประกอบการในรูปแบบอุตสาหกรรมการผลิตอย่างเสรีเกินกว่าระดับที่เหมาะสมอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดีงามของประเทศได้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย