

ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล
ศึกษากรณี บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) กับ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5

Law Issues Related to the Operation of Digital Television:
Case of MCOT Public Company Limited with Royal Army Radio and Television Channel 5

ฐานิศร์ จิตมหาวงศ์^{1*} และ สุรพล ศรีวิทยา²

Thanit Chitmahawong^{1*} and Surapol Sriwittaya²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

²อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

¹Graduate student in Master of Law of Law Faculty, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000

²Lecturer in Master of Law of Law Faculty, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000

*Corresponding author, E mail: thanit.ch@mcot.net

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล โดยเปรียบเทียบการดำเนินกิจการระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยงานคือ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (บมจ.อสมท) กับ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 (ททบ.5) และต่างก็ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เช่นเดียวกัน แต่เป็นคนละประเภท นอกจากนี้ยังได้มุ่งเน้นศึกษาถึงผลกระทบและอุปสรรค เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้มีการศึกษารวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของ บมจ.อสมท และ ททบ.5 ดำเนินการวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลในประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษาข้อหาของกฎหมายดังกล่าวว่าได้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลรายอื่นอย่างไร และนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายให้มากที่สุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ททบ.5 เป็นผู้ประกอบการรายเดียวที่มีคุณสมบัติที่จะขอใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ

วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2551 โดยกฎหมายดังกล่าวยังได้เปิดโอกาสให้กับผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทนี้สามารถที่จะหารายได้จาก การโฆษณา อันส่งผลกระทบต่อและทำให้เกิดความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมาย กับ บมจ.อสมท ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกัน แต่ต้องไปยื่นขอรับใบอนุญาตประเภทบริการทางธุรกิจได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กำหนดกรอบในการหารายได้จาก การโฆษณาของ ททบ.5 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการประกอบกิจการและส่วนแบ่งทางการตลาด และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดช่องโหว่ในการหลบซ่อนรายได้ทางบัญชีที่แท้จริง เช่น การตั้งรายจ่ายให้สูงเกินจริง เพื่อให้เทียบเท่ากับรายได้ เป็นต้น

คำสำคัญ: โทรทัศน์ในระบบดิจิทัล, บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน), สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5

Abstract

This passage studied the law enforcement of the Radio and Television Broadcasting Business Act B.E. 2551, which concerns the operations of digital TV, by comparing the actions of MCOT Public Company Limited with the Royal Army Radio and Television Channel 5. Both were awarded a license to operate digital terrestrial television by the commission but not in the same type. In addition, this study investigated the effect and barrier to be used as a guide to update or amend the law relating to the operation of digital television.

This research is qualitative research that studied and collected information, and the facts on operation of television in digital system of MCOT and Channel 5. Furthermore, analysis of the laws that related to permission to operate TV in digital system in Thailand including the breach of this law and the impact on operators in other digital TV were also studied. Then, the findings were analyzed for direct update or revision of these laws for fairness to all parties, as much as possible. With these study, it was found that Channel 5 was the only operator that has enough qualification to apply for public service license, for national security, in accordance with the Radio and Television Broadcasting Business Act B.E. 2551. This law allow to use of advertisements for profit advantage that different from MCOT Public company which is a state enterprise and government agencies too.

Recommendations for the broadcasting commission and the National Telecommunications Commission (NBTC.) framing revenue from advertising Channel. 5 to be clearly. To achieve equality in operations and market share and to prevent vulnerability to hide the real income of the account. For example, the total operating costs inflated. The comparable income and so on.

Keyword: Digital Television, MCOT Public Company Limited, Royal Army Radio and Television Channel 5

1. บทนำ

การจัดสรรคลื่นความถี่ในทางสากลสามารถทำได้ 3 แนวทาง คือ การเปิดให้มีการใช้คลื่นความถี่โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ การกำหนดกรรมสิทธิ์ของคลื่นความถี่แล้วเปิดให้มีการเปลี่ยนมือโดยอิสระและการจัดสรรคลื่นความถี่โดยรัฐ ซึ่งกระบวนการจัดสรรคลื่นความถี่โดยรัฐสามารถกระทำได้หลายวิธี ในอดีตที่ผ่านมาการจัดสรรคลื่นความถี่จะกระทำโดยอาศัยกลไกฝ่ายปกครองในการคัดเลือกผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ เช่น การใช้วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่แบบมาก่อนได้ก่อน (first come, first served) การจัดสรรคลื่นความถี่แบบจับฉลาก (lottery) และการจัดสรรคลื่นความถี่โดยการคัดเลือกเปรียบเทียบ (comparative evaluation หรือ beauty contest) โดยค่าธรรมเนียมในการใช้คลื่นความถี่จะถูกประเมินเพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการบริหารคลื่นความถี่ (spectrum management) ของหน่วยงานกำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้คิดคำนวณต้นทุนจากค่าเสียโอกาสของสังคมในการใช้คลื่นความถี่ในกิจกรรมอื่น ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศหลายแห่งได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่โดยการประมูลคลื่นความถี่ (spectrum auction) และใช้วิธีการจัดสรรแบบอื่นๆ ที่อาศัยกลไกตลาด (market-based approach) กันมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีมูลค่าสูงในเชิงพาณิชย์ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตร, 2546)

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 10 มาตรา 13 และมาตรา 17 ได้กำหนดประเภทของการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ออกเป็นกิจการบริการสาธารณะ กิจการบริการชุมชนและกิจการบริการทางธุรกิจ ซึ่งลักษณะและหลักเกณฑ์ของการประกอบกิจการทั้ง 3 ประเภท

มีแนวคิด ลักษณะและรูปแบบการได้มาซึ่งคลื่นความถี่ตลอดจนการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน กฎหมายจึงได้กำหนดให้ออกใบอนุญาตให้คำมั่นถึงภารกิจหรือวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการและการใช้คลื่นความถี่แต่ละประเภทที่แตกต่างกัน ซึ่งประเทศไทยได้แบ่งประเภทของผู้ขอรับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- 1) กิจการบริการสาธารณะ ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทนี้ เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- 2) กิจการบริการชุมชน ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทนี้ เช่น สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ
- 3) กิจการทางธุรกิจ ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทนี้ เช่น นิติบุคคล หรือ รัฐวิสาหกิจ ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (บมจ. อสมท) ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทประกอบกิจการทางธุรกิจ ซึ่งจะต้องประมูลใบอนุญาตแข่งขันกับเอกชนรายอื่น โดยดำเนินธุรกิจด้านโทรทัศน์ระบบอนาล็อกอันเป็นเทคโนโลยีการแพร่กระจายเสียงและภาพระบบดั้งเดิมที่ประเทศไทยใช้นับตั้งแต่มีการกิจการโทรทัศน์ในประเทศ โดยสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ซึ่งแพร่กระจายเสียงและภาพในระบบดังกล่าว จะสามารถดำเนินการต่อไปได้ถึงประมาณกลางเดือนมิถุนายน 2561 โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงระบบการส่งสัญญาณโทรทัศน์เข้าสู่ระบบดิจิทัลด้วยการเปิดประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ประเภทบริการทาง

ธุรกิจระดับชาติ เมื่อวันที่ 26-27 ธันวาคม 2556 และ บมจ.อสมท เป็นผู้ชนะการประมูลใบอนุญาตฯ จำนวน 2 ช่องรายการ คือ ช่องรายการทั่วไป แบบความคมชัดสูง (HD) และช่องรายการเด็ก เยาวชนและครอบครัว แบบความคมชัดปกติ (SD) (บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน), 2557)

สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (ททบ.5) ได้ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในสมัย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก โดยในวันที่ 25 มกราคม 2501 สถานีโทรทัศน์กองทัพบก ได้ดำเนินการออกอากาศครั้งแรกจาก อาคารสวนอัมพร ในระบบ F.C.C (Federal Communication Committee) สัญญาณ 525 เส้น ภาพขาวดำ ใช้ชื่อสถานีว่า “สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7” และเมื่ออาคารได้สร้างเสร็จแล้ว จึงได้เริ่มออกอากาศครั้งแรกทุกวันพุธแล้วเพิ่มเป็นสัปดาห์ละ 3 วัน ในวันจันทร์ พุธ ศุกร์ ซึ่งรายการส่วนใหญ่จะเป็น ภาพยนตร์จากต่างประเทศและสารคดี หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2517 ได้มีการเปลี่ยนชื่อสถานีเป็น “สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5” และยังสามารถเปลี่ยนระบบการออกอากาศเป็นระบบ 625 เส้น ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้อนุมัติใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ประเภทบริการสาธารณะเพื่อความมั่นคงแก่ ททบ.5 ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทนี้สามารถหารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร พร้อมกับได้เปลี่ยนชื่อช่อง จาก “ททบ.5” เป็น “ทีวี 5 เอชดี 1 (TV5 HD1)” ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2557 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5, 2559)

ดังนั้น การที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ได้จัดกลุ่มของผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินรายการช่องทีวีดิจิทัลโดยจัดให้ บมจ.อสมท อยู่ในกลุ่มของประเภทบริการทางธุรกิจ และ ททบ.5 อยู่ในกลุ่มของประเภทบริการสาธารณะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งทั้ง บมจ.อสมท และ ททบ.5 ต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐและสามารถหารายได้ด้วยการโฆษณาได้เช่นเดียวกัน แต่ บมจ.อสมท จำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมประมูลและเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดังกล่าวในขณะที่ ททบ.5 นั้นได้รับใบอนุญาตโดยอัตโนมัติและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาต กรณีดังกล่าวจึงทำให้เห็นความแตกต่างทั้งในเรื่องของการได้รับใบอนุญาตและการประกอบกิจการของทั้ง บมจ.อสมท และ ททบ.5 ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาในประเด็นของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ศึกษากรณี บมจ.อสมท กับ ททบ.5

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตลอดจนสภาพปัญหาในการประกอบกิจการ
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตลอดจนสภาพปัญหาในการประกอบกิจการ

3. เพื่อเสนอแนะการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการประกอบกิจการและการจัดสรรคลื่นความถี่ให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ

3. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้ดำเนินการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากปัญหาการประกอบกิจการทางธุรกิจของ บมจ.อสมท ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจด้านสื่อสารมวลชน กับ ททบ.5 ซึ่งเป็นส่วนราชการและมีหน้าที่ดำเนินการในเชิงสาธารณะ แต่สามารถประกอบกิจการได้เช่นเดียวกับ บมจ.อสมท อันเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังใช้วิธีการวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการนำข้อมูลการประกอบกิจการของทั้งสองหน่วยงานมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ รวมไปถึงการศึกษาจากเอกสารทางกฎหมายประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรวมไปถึงตำราวิชาการ บทความ งานวิจัยต่างๆ เป็นต้น และนำผลการวิจัยที่ได้รับมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

4. ผลการวิจัย

จากการวิจัยในเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ใน

ระบบดิจิทัล โดยมุ่งเน้นศึกษาในกรณีการดำเนินการของ บมจ.อสมท และ ททบ.5 ตลอดจนรวมไปถึงการศึกษาจาก พ.ร.บ.การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 นั้น จะเห็นได้ว่า ตาม มาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ได้กำหนดประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1)ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ 2)ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน 3)ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ แต่เมื่อได้พิจารณาตามใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง ซึ่งได้กำหนดไว้ใน มาตรา 10 (1) (ข) แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิขอรับใบอนุญาตดังกล่าวได้เฉพาะผู้ที่ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อความปลอดภัยสาธารณะเท่านั้น ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาตาม มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าผู้ที่มีสิทธิที่จะขอรับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะต้องเป็นหน่วยงาน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าผู้ที่มีสิทธิในการยื่นขอรับใบอนุญาตประเภทนี้ได้ คือ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ช่อง 5 เท่านั้น เนื่องจากเป็นผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ อีกทั้งตามมาตรา 20 วรรค 2 ได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สองสามารถที่จะหารายได้จาก การโฆษณาทำที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร การที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประเภท

บริการสาธารณะ ประเภทที่สองสามารถหารายได้จากการโฆษณาได้เต็มรูปแบบย่อมเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการเป็นผู้ประกอบการโทรทัศนประเภทสาธารณะ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ที่ประสงค์จะให้มีการบริการสาธารณะด้านการกระจายเสียงเพื่อสังคมอย่างชัดเจน และยิ่งเห็นเป็นที่ประจักษ์เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประเภทเดียวกันกับ ททบ.5 อย่างกรมประชาสัมพันธ์ และสถานีโทรทัศน์ TPBS ที่ไม่สามารถหารายได้จากการโฆษณาใดๆ ได้เลยเว้นแต่เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้กับหน่วยงานราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เท่านั้น นอกจากนี้การยื่นขอใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง นั้น สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องยื่นประมูลแข่งขันเหมือนเช่นใบอนุญาตประเภทบริการทางธุรกิจ แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาจากภาพรวมที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า การร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ โดยเปิดช่องให้กับผู้ที่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประเภทนี้สามารถแสวงหาผลประโยชน์จากกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เพียงรายเดียวเท่านั้น เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และความหมายของใบอนุญาตฉบับดังกล่าวที่ต้องการส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใด การที่ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตให้กับ ททบ.5 สามารถแสวงหา รายได้จากการโฆษณาได้นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมาย กับ บมจ.อสมท ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ อันเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง และมีหน้าที่ต้องนำส่งรายได้ให้กับรัฐ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นอย่างชัดเจน เนื่องจาก พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ มาตรา

10 ประกอบมาตรา 11 ได้กำหนดห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประเภทสาธารณะได้ แต่ได้กำหนดให้สามารถไปยื่นขอรับใบอนุญาตประเภทบริการทางธุรกิจได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ตามนัยแห่ง มาตรา 13 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ซึ่งการที่จะขอรับใบอนุญาตดังกล่าวได้นั้น จำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมประมูลแข่งขันกับเอกชนรายอื่นๆ และมีค่าใช้จ่ายในการประมูลใบอนุญาตประเภทนี้เป็นจำนวนมาก โดยแตกต่างกับ ททบ.5 ที่สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตได้เลยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด แต่กลับสามารถหารายได้จากการโฆษณาได้เช่นเดียวกันกับ บมจ.อสมท อีกทั้งยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการประมูลใบอนุญาตเช่นเดียวกันกับ บมจ.อสมท เนื่องจาก ผู้ประกอบการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการประมูล ไม่สามารถหารายได้จากการโฆษณาได้อย่างเต็มที่ และเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำใน ส่วนแบ่งทางการตลาดอีกด้วย

ด้วยเหตุและผลที่ได้กล่าวมาในข้างต้น จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการหารายได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สองว่าจะสามารถหารายได้จากการโฆษณาได้ไม่เกินเท่าใดต่อปี เพราะการที่ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 22 ว่าให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทดังกล่าวสามารถหารายได้จากการโฆษณา “เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการ” นั้น ยังทำให้สามารถตีความออกไปได้ในหลายแง่มุม และผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวก็อาจจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายฉบับในการแสวงหารายได้จากการโฆษณาที่มากเกินไป ความพอดีและเกินคำว่า “เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการ” ได้ นอกจากนี้การปรับปรุงแก้ไข

กฎหมายดังกล่าวนอกจากจะทำให้เกิดความชัดเจนในการแสวงหารายได้ของผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทอื่นๆ ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการประมูลใบอนุญาตซึ่งมีมูลค่าสูง และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีการแข่งขันทางการตลาดโทรทัศนในระบบดิจิทัลเพิ่มมากขึ้นในทุกๆ ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการหารายได้จากการโฆษณาที่ถือเป็นแหล่งรายได้หลักของสถานีโทรทัศน์ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการบริการทางธุรกิจด้วย

5. การอภิปรายผล

การที่ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ ได้กำหนดให้ ททบ.5 ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง (เพื่อความมั่นคง) เพียงรายเดียว ย่อมส่งผลกระทบต่อความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายกับ บมจ.อสมทที่แม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่ก็ถือเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน แต่กลับต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการยื่นขอใบอนุญาตให้กับ กสทช. เป็นจำนวนมาก จึงจะสามารถประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลได้ อีกทั้งการที่กฎหมายได้กำหนดให้ ททบ.5 สามารถหารายได้จากการโฆษณาเท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการ โดยไม่เน้นการแสวงหากำไร นั้น กฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้มีการกำหนดกรอบของคำว่า “เพียงพอ” ในการหารายได้จากโฆษณาของ ททบ.5 ไว้อย่างชัดเจนว่าควรจะเป็นไปในทิศทางใดหรือมีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง เพราะอาจทำให้เกิดช่องโหว่ในการหลบซ่อนทางบัญชีก็เป็นได้ นอกจากนี้ กสทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลและเป็นผู้ออกใบอนุญาตการประกอบ

กิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบในการโฆษณาของผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง ว่าในหนึ่งชั่วโมงผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทนี้สามารถโฆษณาได้ทั้งสิ้นไม่เกินกี่นาที เพราะหากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกำหนดส่วนแบ่งทางการตลาดกับผู้ประกอบกิจการรายอื่นที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการประมูลและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้กับ กสทช. ได้

6. บทสรุป

ปัจจุบันปัญหาในการบังคับใช้ พ.ร.บ. การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลยังคงทำให้เกิดช่องว่างและความไม่เป็นธรรมกับผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการทางธุรกิจอยู่ รวมไปถึงหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบกิจการด้านการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่าง กสทช. เองก็ยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการหารายได้จากการโฆษณาสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง (เพื่อความมั่นคง) ให้เป็นที่ชัดเจนว่าควรเป็นไปในทิศทางใด ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการหารายได้จากการโฆษณาของผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าจะสามารถหารายได้จากทางใดบ้างและในหนึ่งปีไม่ควรเกินเท่าใด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ได้รับใบอนุญาตประเภทอื่นและประชาชนที่ต้องการบริโภคความรู้ การศึกษา และข่าวสาร มากที่สุด นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวควรที่จะกำหนดบทบาท

หน้าที่ให้กับ กสทช. ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว ให้สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือกรอบในการหารายได้จากการโฆษณาสำหรับผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตประเภทบริการสาธารณะประเภทที่สอง ซึ่งก็คือ ททบ.5 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าในหนึ่งชั่วโมงจะสามารถโฆษณาได้ทั้งสิ้นกี่นาที และอัตราค่าโฆษณาต่อหนึ่งนาทีจะต้องไม่เกินเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลและทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องส่วนแบ่งทางการตลาดสำหรับผู้ประกอบกิจการรายอื่นๆ อีกทั้ง พ.ร.บ.ดังกล่าวควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการหารายได้สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตบริการสาธารณะ ประเภทที่สอง ซึ่งก็คือ ททบ.5 ให้เป็นที่ชัดเจนว่า “การหารายได้จากการโฆษณา เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการ” นั้น คำว่ารายได้เท่าที่ “เพียงพอ” เป็นอย่างไร และมีวิธีการตรวจสอบอย่างไรได้บ้าง เพราะ การที่กฎหมายดังกล่าวไม่กำหนดกรอบการแสวงหารายได้ที่ชัดเจนให้กับ ททบ.5 นั้น อาจจะทำให้เกิดช่องโหว่ในการหลบซ่อนทางบัญชีได้ เช่น การตั้งรายจ่ายที่สูงเกินจริง เพื่อให้เทียบเท่ากับรายได้ เป็นต้น และสุดท้ายนี้ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าว ควรจะกำหนดเนื้อหาหารายการที่จะออกอากาศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ และใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นไปที่ข่าวสาร สารความรู้ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม มากกว่าเนื้อหาหารายการที่เป็นสาระบันเทิง เช่น ละครหลังข่าว เป็นต้น

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความวิจัยนี้จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากไม่ได้รับความกรุณาและการชี้แนะที่เป็น

ประโยชน์จาก ดร.ญาดา กาศยปนนท์ พันตำรวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง และอาจารย์ ดร.สุรพล ศรีวิทยา ที่คอยแนะนำ แก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ และชี้แนะให้คำปรึกษากับผู้ศึกษาด้วยดีตลอดมา ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน คุณก่อพล ฐานะวุฒม์ นิตกรอาวูโส บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) และพี่ๆ น้องๆ นักศึกษาปริญญาโทคณะนิติศาสตร์ รุ่นที่ 3 มหาวิทยาลัยรังสิต ในมิตรภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และคำแนะนำที่ได้อย่างมากมาย

ท้ายที่สุดขอขอบคุณครอบครัว ที่คอยเป็นทั้งแรงบันดาลใจ และให้กำลังใจให้กับผู้ศึกษามาโดยตลอด

8. เอกสารอ้างอิง

- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และธราธร รัตนนฤมิตร. (2546). การจัดสรรคลื่นความถี่ (การวิจัยในโครงการ “แนวทางการปฏิรูประบบโทรคมนาคมของประเทศไทย”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน). (2557). รายงานประจำปี 2557. : 70-74
- สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5. (2559). ความ เป็นมาของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก. เข้าถึงได้จาก : <http://app.tv5.co.th/history/> (3 กุมภาพันธ์ 2559)