



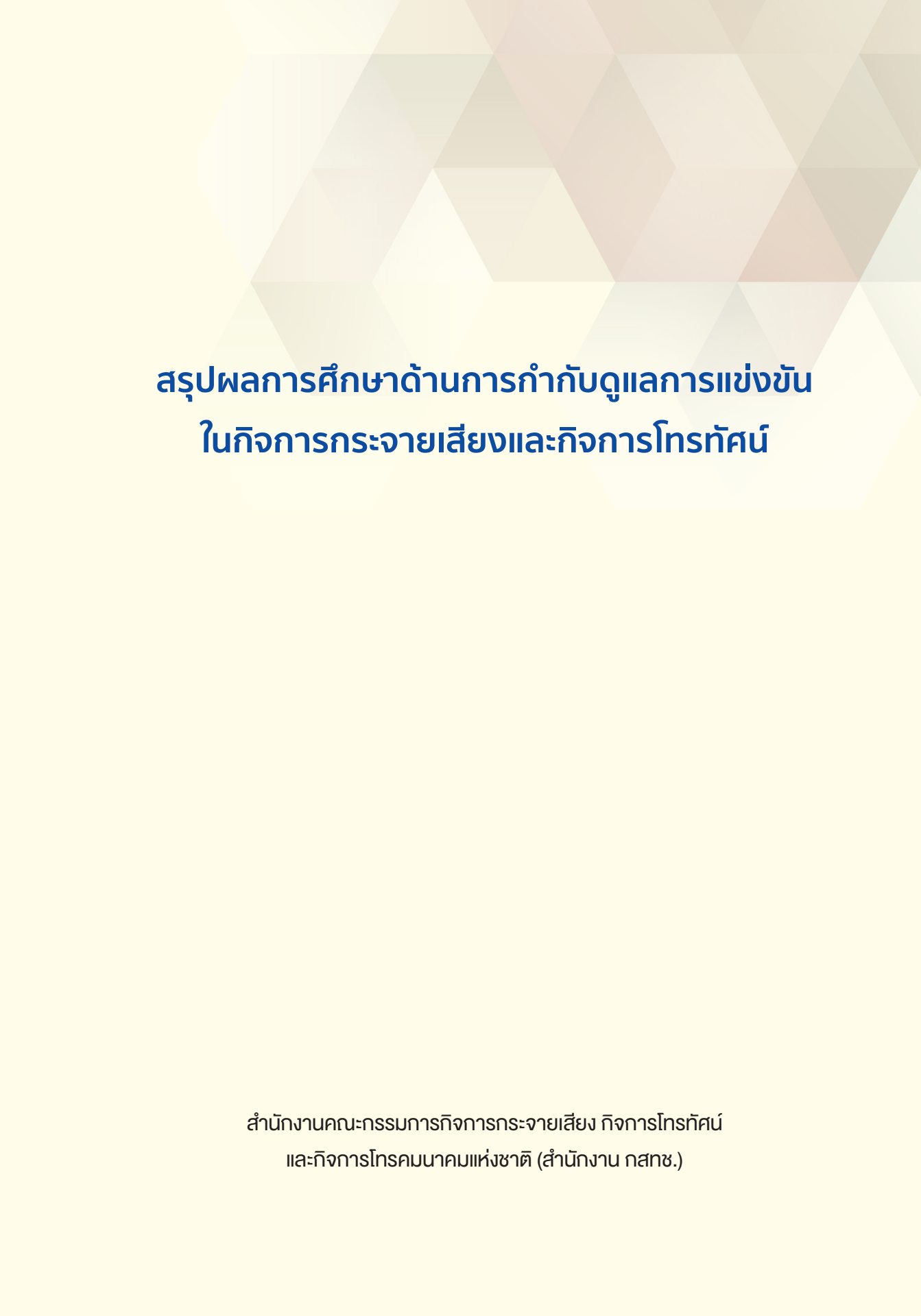
สรุปผลการศึกษา ด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์



สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

OFFICE OF THE NATIONAL BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION



สรุปผลการศึกษาด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)



คำนำ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน ทั้งนี้ การกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันให้รวมถึงการถือครองธุรกิจในการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวเนื่องกัน

สถานะปัจจุบันเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ก้าวเข้าสู่ยุคหลอมรวมเทคโนโลยีกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เปลี่ยนจากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัล ผู้บริโภคมีช่องทางการรับบริการที่หลากหลายมากขึ้น เนื้อหารายการมีความหลากหลาย จำนวนผู้ประกอบการเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ให้บริการขยายครอบคลุมทั่วประเทศ บริการภาพและเสียงมีความคมชัดสูงมากขึ้น ส่งผลให้การกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ในสถานะที่เทคโนโลยีเปลี่ยนผ่านก้าวเข้าสู่ยุคหลอมรวม ต้องคำนึงถึงมิติเชิงเศรษฐศาสตร์และมิติเชิงสังคมควบคู่กันไป บนพื้นฐานการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ความหลากหลายของรายการ และผู้บริโภคสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงโดยไม่ปิดกั้น

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) โดยสำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องการกำกับดูแลและส่งเสริมการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จึงได้รวบรวมสาระสำคัญจากผลการศึกษาในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อเผยแพร่สาระสำคัญ

เกี่ยวกับรูปแบบแนวทางการกำกับดูแลการครอบงำในลักษณะต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อการแข่งขัน และจัดทำเป็นหนังสือสรุปผลการศึกษาระดับนี้ขึ้น โดยสรุปสาระสำคัญจากผลการศึกษาโครงการ ดังนี้

- 1) โครงการศึกษาผลกระทบและกำหนดแนวทางการกำกับการครองสิทธิข้ามสื่อ
- 2) โครงการกำหนดลักษณะและมาตรการป้องกันการกระทำอันเป็นการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภาคธุรกิจ
- 3) โครงการศึกษารูปแบบและแนวทางกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ในนามของสำนักงาน กสทช. จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือสรุปผลการศึกษาด้านการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไปที่มีความสนใจด้านการกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

ส่วนงานกำกับดูแลการแข่งขันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลกันเอง สำนักงาน กสทช.

ผศ.ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์
กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ



สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 ผลกระทบและกำหนดแนวทางการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อ

1. การศึกษาการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในต่างประเทศ	11
2. สรุปข้อเสนอของที่ปรึกษาโครงการต่อแนวทางการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อสำหรับประเทศไทย	17
2.1 ความเหมาะสมของการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในประเทศไทย	17
2.2 ขอบเขตของการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในประเทศไทย	19
2.3 หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อของประเทศไทย	19

บทที่ 2 การกำหนดลักษณะและมาตรการป้องกันการกระทำอันเป็นการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภาคธุรกิจ

1. บทนำ	26
2. หลักในการกำกับดูแลการควบคุมและครอบงำกิจการ	28
3. วิธีการในการควบคุมกิจการในประเทศไทย	29
4. ข้อเสนอในการกำกับดูแลการควบคุมกิจการที่ต้องขออนุญาตจาก กสทช.	36
5. แนวทางการพิจารณาวัดผลกระทบในการควบคุมกิจการโทรทัศน์	42

บทที่ 3 การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

1. อิทธิพลของสื่อต่างประเทศต่อประเทศไทย	52
2. เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแลการครอบงำโดยคนต่างด้าว	55
3. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการครอบงำโดยคนต่างด้าว	58
4. การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศ	60
4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	60
4.2 ประเทศญี่ปุ่น	64
4.3 สหราชอาณาจักร	69
4.4 ประเทศสิงคโปร์	79

สารบัญ

	หน้า
5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	83
5.1 เหตุผลและความจำเป็นต่อการมีหลักเกณฑ์กำกับดูแล การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว	83
5.2 พัฒนาการของรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแล อันนำมาสู่การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย	84
5.3 ผลกระทบทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการแข่งขัน การใช้ทรัพยากร การโน้มนำทางความคิดและโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ของประชาชน	85
5.4 เปรียบเทียบเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินการ ของต่างประเทศ	86
5.5 ผลดีและผลเสียจากการมีและไม่มีหลักเกณฑ์กำกับดูแล การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว	93
5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	93



บทที่ 1

ผลกระทบและกำหนดแนวทาง
การกำกับการครองสิทธิ์ข้ามสื่อ



ผลกระทบและกำหนดแนวทาง การกำกับการครองสิทธิข้ามสื่อ

กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เป็นกิจการที่มีบทบาทต่อสังคมในปัจจุบัน ถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้หลายด้านทั้งเป็นแหล่งข้อมูล ข่าวสาร การศึกษา ไปจนถึงความบันเทิง แต่ก็ถูกนำมาใช้ในด้านที่ผิดและเป็นโทษให้แก่สังคมไม่น้อย จึงนำมาสู่ความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานที่เป็นกลางเพื่อตรวจสอบการนำเสนอข้อมูลต่างๆ ผ่านช่องทางของการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งหน่วยงานนั้นก็คือ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)

หากพิจารณาย้อนกลับไป หนึ่งในสิ่งที่สำนักงาน กสทช. ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ก็คือ การใช้ช่องทางกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อครอบงำทางความคิดและแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้รับผลประโยชน์บางกลุ่ม จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของมาตรา 27 (11) ใน พรบ. จัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และมาตรา 31 ใน พรบ. ประกอบกิจการกระจายเสียงฯ พ.ศ. 2551 โดยทั้ง 2 มาตราได้กล่าวถึงสิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน นั่นคือการครองสิทธิข้ามสื่อที่นำไปถึงโอกาสที่จะครอบงำทางความคิดนั่นเอง

การครองสิทธิข้ามสื่อ โดยทั่วไปหมายถึง การถือครองหรือเป็นเจ้าของกิจการสื่อมากกว่าหนึ่งประเภทโดยบุคคลหรือองค์กรธุรกิจ โดยประเภทของสื่อที่เกี่ยวข้องสามารถรวมถึงวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ วิทยุทัศน์ และสื่อออนไลน์ ส่วนใหญ่บริษัทที่ครองสิทธิข้ามสื่อ

จะเป็นบริษัทผลิตสื่อที่มีขนาดใหญ่ และเป็นเจ้าของกิจการแบบครบวงจรสามารถที่จะขยายไปผลิตสื่อมากกว่าหนึ่งประเภท

การครองสิทธิข้ามสื่อมีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดีมักจะปรากฏเป็นข้อได้เปรียบของผู้ถือครองสิทธิในลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุนการประกอบการให้ต่ำลง การผนึกพลังประสานทรัพยากรบริษัทในเครือเพื่อเพิ่มคุณภาพและช่องทางในการกระจายสินค้า ทำให้สามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้หลากหลายช่องทางมากขึ้น ขณะที่ข้อเสียมักจะปรากฏเป็นผลกระทบในเชิงลบต่อผู้บริโภคสื่อและการพัฒนาของสังคมประชาธิปไตยที่ต้องการความหลากหลายและตลาดเสรีทางความคิด

แม้ว่าในปัจจุบันรูปแบบการเสพสื่อของผู้บริโภคได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทั้งช่องทาง รูปแบบ และเนื้อหา รวมไปถึงการแข่งขันกันของสื่อที่จะไม่ใช้การแข่งขันกันเพียงแค่ผู้ประกอบการในประเทศเท่านั้น จึงเป็นเรื่องยากของหน่วยงานกำกับดูแลที่จะออกประกาศฯ เพื่อการกำกับดูแลภายใต้สภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามข้างต้นได้ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปนั่นคือ การใช้ช่องทางสื่อเพื่อครอบงำทางความคิดของผู้บริโภค เพื่อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตัวเอง จะเห็นได้ว่าการครองสิทธิข้ามสื่อมีมิติทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม การยกร่างกฎกติกาเพื่อกำกับการครองสิทธิข้ามสื่อของ กสทช. จึงจำเป็นต้องศึกษาในประเด็นด้านสื่อสารมวลชนและผลกระทบเชิงสังคมด้วย นอกจากนี้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะความเป็นเจ้าของกิจการสื่อในประเทศไทยในปัจจุบันและการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในต่างประเทศก็เป็นข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อ กสทช. ในการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อสำหรับประเทศไทยต่อไป

ด้วยสาเหตุข้างต้นสำนักงาน กสทช. จึงได้ดำเนินการว่าจ้างสถาบันวิชาการนโยบายสาธารณะกับธุรกิจและการกำกับดูแล (APaR) และศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (MPC) เป็นที่ปรึกษา “โครงการศึกษาผลกระทบและกำหนดแนวทางการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อ” เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการกำกับดูแลเกี่ยวกับการครองสิทธิข้ามสื่อในประเทศไทยและในต่างประเทศ พร้อมทั้งศึกษาผลกระทบในการกำกับการครองสิทธิข้ามสื่อ และเสนอแนวทางการกำกับที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของผลการศึกษาโครงการฯ ได้ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อของทั้ง 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศแอฟริกาใต้ พบว่าแต่ละประเทศมีการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลเพื่อสร้างความหลากหลาย และป้องกันการครอบงำความคิดเห็นของประชาชน โดยเมื่อพิจารณาถึงประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแล ได้แก่ การครอบงำตลาดโดยผู้ประกอบการ รายใหญ่และการกำหนดระเบียบวาระ (Agenda setting) สำหรับประเทศแคนาดานั้น ปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแล ได้แก่ การควบรวมกิจการโดยบริษัทสัญชาติอเมริกัน เมื่อพิจารณาถึงสหราชอาณาจักร พบว่าปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแล ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ดี และการกำหนดระเบียบวาระว่าด้วยการสร้างคุณค่าและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 1990 ในกรณีของประเทศออสเตรเลีย ปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแล ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตยและวาระทางวัฒนธรรมที่หลากหลาย ส่วนประเทศนิวซีแลนด์นั้น ปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแล ได้แก่ การควบรวมกิจการโดยบริษัทต่างชาติ และในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ ปัจจัยทางสังคมที่ผลักดันให้เกิดการกำกับดูแล ได้แก่ การแบ่งแยกสีผิว (Apartheid)

ประเทศที่เลือกศึกษาทั้ง 6 ประเทศ มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการถือครองกิจการประเภทเดียวกัน รวมถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการถือครองสื่อข้ามสาขาที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- **ประเทศสหรัฐอเมริกา** มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการในประเภทเดียวกัน ได้แก่ จำนวนใบอนุญาต พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต และจำนวนผู้ประกอบการ รวมถึงมีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการครองสิทธิข้ามสาขา ได้แก่ จำนวนสื่อที่ถือครอง ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ และจำนวนผู้ประกอบการ

- **ประเทศแคนาดา** มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการในประเภทเดียวกัน ได้แก่ จำนวนใบอนุญาต รวมถึงมีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการครองสิทธิข้ามสาขา ได้แก่ จำนวนสื่อที่ถือครอง และส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ

- **สหราชอาณาจักร** มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการในประเภทเดียวกัน ได้แก่ จำนวนใบอนุญาต และพื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต รวมถึงมีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการครองสิทธิข้ามสาขา ได้แก่ จำนวนสื่อที่ถือครอง และส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ

- **ประเทศออสเตรเลีย** มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการในประเภทเดียวกัน ได้แก่ จำนวนใบอนุญาต พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต และสัดส่วนการเข้าถึงของผู้บริโภค รวมถึงมีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการครองสิทธิข้ามสาขา ได้แก่ จำนวนสื่อที่ถือครอง

- **ประเทศนิวซีแลนด์** ไม่มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการในประเภทเดียวกัน รวมถึงไม่มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการครองสิทธิข้ามสาขา

- **ประเทศแอฟริกาใต้** มีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการในประเภทเดียวกัน ได้แก่ จำนวนใบอนุญาต รวมถึงมีตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อและการครองสิทธิข้ามสาขา ได้แก่ จำนวนสื่อที่ถือครอง พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต และส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ

ทั้งนี้ประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษา ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ มีการกำกับดูแลโดยใช้มาตรการเชิงป้องกัน (Ex-Ante) โดยออกหลักเกณฑ์ที่จำกัดการครองสิทธิข้ามสื่อเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ เช่น การขาดความหลากหลาย การครอบงำความคิดของประชาชน ในขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์มีการกำกับดูแลโดยใช้มาตรการเชิงเยียวยา (Ex-post) กล่าวคือ ไม่ได้ออกหลักเกณฑ์ที่จำกัดการครองสิทธิข้ามสื่อเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ แต่ถ้าเกิดผลดังกล่าวขึ้น เช่น เกิดการครอบงำความคิดของประชาชน รัฐก็จะเข้าไปกำกับดูแลภายหลังจากที่เกิดผลแล้ว

โดยสามารถสรุปแนวทางการกำกับดูแลในต่างประเทศได้ตามตาราง ดังนี้

ประเทศ / ประเด็น	สหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
การถือครองกิจการประเภทเดียวกัน	- ไม่มีการกล่าวถึงข้อจำกัดการถือครองใบอนุญาตสื่อประเภทเดียวกันในกิจการโทรทัศน์ - ห้ามบุคคลใดถือครองใบอนุญาตการดำเนินงานกิจการวิทยุระดับชาติมากกว่า 1 ใบในเวลาเดียวกัน - ห้ามบุคคลใดถือครองใบอนุญาตการดำเนินงานกิจการวิทยุระดับท้องถิ่น 2 ใบในเวลาเดียวกันหากพื้นที่ออกอากาศของสถานีวิทยุตามใบอนุญาตใบหนึ่งมีพื้นที่ซ้อนทับกับสถานีวิทยุตามใบอนุญาตอีกใบหนึ่ง - ในลักษณะที่จำนวนผู้ฟังของสถานีวิทยุตามใบอนุญาตใบหนึ่งคิดหรือรวมเป็นอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ฟังของสถานีวิทยุตามใบอนุญาตอีกใบหนึ่ง - ข้อยกเว้น กฎนี้ไม่บังคับใช้กับผู้ถือใบอนุญาตดำเนินการกิจการวิทยุแบบระดับท้องถิ่นสองใบแล้ว ก่อนมีการประกาศใช้ Communications Act 2003 ยกเว้นมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถือใบอนุญาต	• โทรทัศน์ - บุคคลจะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งควบคุมมากกว่า 1 ใบอนุญาตในพื้นที่บริการเดียวกัน หรือ - บุคคลจะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งควบคุมมากกว่า 75% ในการเข้าถึงผู้รับชมหรือประชากรของออสเตรเลีย • วิทยุ - บุคคลจะต้องไม่อยู่ในตำแหน่งควบคุมมากกว่า 2 ใบอนุญาตกระจายเสียงวิทยุเพื่อการพาณิชย์ในพื้นที่รับอนุญาตเดียวกัน	• โทรทัศน์ - ผู้ประกอบการอาจถือครองสถานีโทรทัศน์ได้ถึง 2 สถานีในตลาดเดียวกัน ภายใต้เงื่อนไข: - การเป็นเจ้าของทั้ง 2 สถานีดังกล่าวต้องไม่มีการทับซ้อนกันของสัญญาณการแพร่ภาพ (Grade B contours) - สถานีที่ถือครองต้องไม่เป็นสถานีที่ถูกจัดอันดับอยู่ใน 4 อันดับต้นในตลาด - ต้องมีผู้ประกอบการต่างรายอย่างน้อย 8 รายในตลาด • วิทยุ - จำนวนสถานีวิทยุที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งถือครองได้ขึ้นอยู่กับขนาดของตลาด ดังนี้: - สามารถเป็นเจ้าของได้ 5 สถานีในตลาดที่มีสถานีวิทยุไม่เกิน 14 สถานี โดยต้องมีสถานีวิทยุให้บริการชนิดเดียวกัน (FM หรือ AM) ไม่เกิน 3 สถานี - สามารถเป็นเจ้าของได้ 6 สถานีในตลาดที่มีสถานีวิทยุตั้งแต่ 15-29 สถานี โดยต้องมีสถานีวิทยุที่ให้บริการชนิดเดียวกัน (FM หรือ AM) ไม่เกิน 4 สถานี

ประเทศ / ประเด็น	สหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
			- สามารถเป็นเจ้าของได้ 7 สถานี ในตลาดที่มีสถานีวิทยุตั้งแต่ 30-44 สถานี โดยต้องมีสถานีวิทยุที่ให้บริการชนิดเดียวกัน (FM หรือ AM) ไม่เกิน 4 สถานี - สามารถเป็นเจ้าของได้ 8 สถานีในตลาดที่มีสถานีวิทยุตั้งแต่ 45 สถานีขึ้นไปโดยต้องมีสถานีวิทยุที่ให้บริการชนิดเดียวกัน (FM หรือ AM) ไม่เกิน 5 สถานี
ตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงการถือครองกิจการประเภทเดียวกัน	- จำนวนใบอนุญาต - พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต	- จำนวนใบอนุญาต - พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต - สัดส่วนการเข้าถึงของผู้บริโภค	- จำนวนใบอนุญาต - พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต - จำนวนผู้ประกอบการ
การครองสิทธิ์ข้ามสื่อ / ข้ามสาขา	- ห้ามบุคคลถือครองใบอนุญาตการดำเนินการกิจการ Channel 3 (ITV) ถ้าบุคคลนั้นดำเนินการหนึ่งสื่อพิมพ์ฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับรวมกันซึ่งในเวลานั้นมีส่วนแบ่งการตลาดระดับประเทศ 20% หรือมากกว่า	- อนุญาตให้มีการจำกัดการควบรวมกัน 2/3 ระหว่างสื่อสามสื่อหลัก คือ โทรทัศน์ วิทยุและหนังสือพิมพ์ (2 out of 3 rule)	- ห้ามมิให้มีการถือครองสิทธิ์ข้ามสื่อในตลาดที่มีสถานีโทรทัศน์ไม่เกิน 3 สถานี - ในตลาดที่มีสถานีโทรทัศน์มากกว่า 3 สถานี สามารถถือครองสิทธิ์ข้ามสื่อระหว่างโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และวิทยุได้ โดยต้องมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของไม่เกิน 50% ของกิจการวิทยุหรือโทรทัศน์

ประเทศ /ประเด็น	สหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
	- ห้ามบุคคลถือครองใบอนุญาตการดำเนินกิจการ Channel 3 (ITV) ถ้าบุคคลนั้นดำเนินกิจการหนึ่งสื่อพิมพ์ฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับรวมกันซึ่งในเวลานั้นมีส่วนแบ่งการตลาดระดับท้องถิ่นในพื้นที่ออกอากาศของ Channel 3 (ITV) 20% หรือมากกว่า - ห้ามบุคคลซึ่ง a) เป็นเจ้าของกิจการหนึ่งสื่อพิมพ์ฉบับหนึ่งซึ่งในเวลานั้นมีส่วนแบ่งการตลาดระดับประเทศ 20% หรือมากกว่า หรือ b) ดำเนินกิจการหนึ่งสื่อพิมพ์หลายๆ ฉบับ ซึ่งในเวลาหนึ่งมีส่วนแบ่งการตลาดระดับประเทศ 20% หรือมากกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วม ซึ่งมีผลประโยชน์ 20% หรือมากกว่าในนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ถือครองใบอนุญาตการดำเนินกิจการ Channel 3 (ITV)		- ผู้ประกอบการวิทยุที่เป็นเจ้าของกิจการหนึ่งสื่อพิมพ์ร่วมอยู่ด้วย แต่ไม่เป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์สามารถเป็นเจ้าของกิจการวิทยุได้ถึง 100% • การถือครองสิทธิ์ข้ามสื่อระหว่างวิทยุและโทรทัศน์สามารถทำได้ตามสัดส่วนที่ขึ้นอยู่กับขนาดของตลาดและจำนวนผู้ประกอบการ ต่างราย: - บุคคลซึ่งเป็นผู้ถือครองใบอนุญาตการดำเนินกิจการ Channel 3 (ITV) ไม่อาจเป็นผู้มีส่วนร่วม ซึ่งมีผลประโยชน์ 20% ในนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหนึ่งสื่อพิมพ์ระดับประเทศ - ห้ามนิติบุคคลที่มีเจ้าของหนึ่งสื่อพิมพ์ระดับประเทศเป็นผู้มีส่วนร่วม ซึ่งมีผลประโยชน์ 20% เป็นผู้มีส่วนร่วมที่มีผลประโยชน์ 20% ในนิติบุคคลซึ่งถือใบอนุญาตให้ดำเนินการ Channel 3 (ITV)

ประเทศ /ประเด็น	สหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
			- ในตลาดที่มีผู้ประกอบการต่างรายอย่างน้อย 20 ราย สามารถถือครองข้ามสื่อโทรทัศน์ได้ 2 สถานี และวิทยุได้ 6 สถานี/หรือ 1 สถานีโทรทัศน์ และ 7 สถานีวิทยุ - ในตลาดที่มีผู้ประกอบการต่างรายอย่างน้อย 10 ราย สามารถถือครองข้ามสื่อโทรทัศน์ได้ 2 สถานีและวิทยุได้ 4 สถานี - สามารถถือครองระหว่างโทรทัศน์ได้ 2 สถานี และ 1 สถานีวิทยุ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนผู้ประกอบการต่างรายในตลาด - ห้ามมิให้ถือครองสิทธิข้ามสื่อในเครือข่ายของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่อยู่ใน 4 อันดับต้น (ABC, CBS, Fox และ NBC)
ตัวชี้วัดในการพิจารณาถึงผลกระทบสิทธิข้ามสื่อ	- จำนวนสื่อที่ถือครอง - ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ	- จำนวนสื่อที่ถือครอง	- จำนวนสื่อที่ถือครอง - ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ - จำนวนผู้ประกอบการ
ระดับของการกำกับดูแล	กำกับดูแลเพียงเล็กน้อย (Light-handed Regulation)	กำกับดูแลเพียงเล็กน้อย (Light-handed Regulation)	กำกับดูแลอย่างมาก (Comprehensive regulation)
ลักษณะของการกำกับดูแล	กำกับดูแลโดยใช้กฎหมายลำดับแรกที่เป็นมาตรการเชิงป้องกัน (Ex ante primary legislative level)	กำกับดูแลโดยใช้กฎหมายลำดับแรกที่เป็นมาตรการเชิงป้องกัน (Ex ante primary legislative level)	กำกับดูแลโดยใช้กฎหมายลำดับรองที่เป็นมาตรการเชิงป้องกัน (Ex ante secondary regulatory level)

2. สรุปข้อเสนอของทีปรีक्षाโครงการต่อแนวทางการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อสำหรับประเทศไทย

การกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อสำหรับประเทศไทย สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะ พร้อมเหตุผลสนับสนุนในประเด็นที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 ความเหมาะสมของการกำกับการดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ: การพิจารณาผลกระทบทางบวกและทางลบต่อการกำกับการดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในประเทศไทย

แม้ว่ายังไม่พบหลักฐานในประเทศไทยที่แสดงว่าการครองสิทธิข้ามสื่อจะนำไปสู่การปิดกั้นข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน แต่หากปล่อยให้มีการครองสิทธิข้ามสื่ออย่างอิสระโดยไม่ควบคุม ก็มีแนวโน้มว่าอาจนำไปสู่ปัญหาการกระจุกตัวของสื่อในผู้ประกอบการไม่กี่ราย ซึ่งอาจทำให้ความหลากหลายเชิงโครงสร้างของสื่อลดลงอย่างมีนัยสำคัญ และอาจส่งผลให้เกิดการปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน หรืออาจนำไปสู่การผูกขาดทางความคิดเห็น ดังนั้นประเทศไทยจึงควรออกหลักเกณฑ์กำกับการดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำกับการดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อของ 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา สหราชอาณาจักร แอฟริกาใต้ และนิวซีแลนด์ พบว่าแม้จะมีแนวคิดให้ลดความเข้มงวดในการกำกับการดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อลง และเปิดเสรีเพิ่มขึ้นให้ทุนสื่อเข้ามาครองสิทธิในสื่อหลายประเภทได้ แต่ประเทศต่างๆ ดังกล่าวก็ยังคงไว้ซึ่งการกำกับการดูแลการครองสิทธิข้ามสื่ออยู่

ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบผลกระทบในกรณีที่มีการกำกับการดูแลและกรณีที่ไม่มีการกำกับการดูแลพบว่ามียละเอียดดังนี้

ผลกระทบกรณีที่มีการกำกับดูแล	ผลกระทบกรณีที่ไม่มีการกำกับดูแล
- เป็นการสร้างตลาดสื่อที่มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยมากขึ้น โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์ในฐานะผู้ผลิต คือ สื่อรายเล็ก และผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ - ผู้ประกอบการรายเดิมอาจสูญเสียอำนาจผูกขาดภายใต้โครงสร้างตลาดแบบเดิม - ผู้ประกอบการสูญเสียประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาดในการนำเนื้อหาเดียวกันมาใช้กับหลายสื่อ - ส่งผลให้เกิดความหลากหลายในเชิงโครงสร้าง ทำให้มีผู้ประกอบการในตลาดมากขึ้น เนื่องจากจำกัดโอกาสที่ผู้ประกอบการจะควบรวมกิจการกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อถือครองหลายสื่อ ทั้งนี้รูปแบบการถือครองคลื่นวิทยุและโทรทัศน์อย่างผูกขาดโดยรัฐมายาวนานประกอบกับระบบสัมปทานอภิสหสิทธิ์ที่จำกัดผู้เล่นโดยเจ้าของสัมปทาน ทำให้อำนาจการควบคุมทิศทางการผลิตเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์อยู่ในมือของหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง - ลดปัจจัยที่ทำให้ขาดความหลากหลายในการนำเสนอเนื้อหารายการของสื่อต่างๆ แม้ว่าบทบาทของสื่อเก่ากำลังลดลงเรื่อยๆ แต่การกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อป้องกันการกระจุกตัวข้ามสื่อที่มากเกินไป และเป็นหลักประกันว่าประชาชนชาวไทยจะไม่ถูกรวบรัดทางความคิดและยังคงโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย	- ผู้ประกอบการสามารถใช้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาดในการนำเนื้อหาเดียวกันมาใช้กับหลายสื่อ - อำนาจผูกขาดในธุรกิจสื่อไทยกระจุกตัวอยู่กับผู้เล่นรายเดิม และอาจก่ออุปสรรคให้กับผู้ประกอบการรายใหม่ที่จะเข้ามาทำการผลิตสื่อเพื่อแข่งขัน ทั้งนี้มีความเป็นไปได้น้อยที่ผู้ผลิตรายใหม่ที่ขาดประสบการณ์ และมีต้นทุนการดำเนินงานที่สูงกว่า จะสามารถอยู่รอดได้ในตลาด - ผู้ประกอบการสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุสามารถควบคุมเนื้อหาได้ผ่านการครองสิทธิข้ามสื่อ ทำให้เนื้อหาที่น่าสนใจผ่านสื่อไม่มีความหลากหลาย - แม้ว่าผู้บริโภคสื่อในปัจจุบันจะหันมาบริโภคสื่อใหม่ เช่น IPTV, OTT, Internet มากขึ้นก็ตาม แต่สัดส่วนของการบริโภคสื่อใหม่ดังกล่าวก็ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับการบริโภคสื่อเก่าซึ่งเป็นสื่อหลัก ทำให้การไม่กำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อ อาจส่งผลให้เกิดการขัดขวางหรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

จากการเปรียบเทียบผลกระทบในกรณีที่มีการกำกับดูแลและกรณีที่ไม่มีการกำกับดูแลที่ปรึกษาโครงการฯ พบว่าในเชิงผลกระทบทางเศรษฐกิจ การไม่กำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อส่งผลดีต่อเศรษฐกิจมากกว่า ขณะที่ในเชิงผลกระทบทางสังคม การกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อส่งผลดีต่อสังคมมากกว่า

2.2 ขอบเขตของการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ:

หากมีการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อ ที่ปรึกษาโครงการฯ เห็นว่าควรจะมีการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อ 2 ประเภท ได้แก่ สื่อวิทยุ และสื่อโทรทัศน์

เหตุผลสนับสนุน:

เนื่องจากมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตครองสิทธิข้ามสื่อใน “กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่” ดังนั้นจึงกำกับการดูแลเฉพาะผู้ขอรับใบอนุญาตสื่อที่ดำเนินกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (วิทยุ / โทรทัศน์) ที่ใช้คลื่นความถี่ (ไม่รวมถึงการกำกับดูแลสื่ออื่น เช่น หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น)

2.3 หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อของประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ: หากมีการกำกับดูแลการครองสิทธิข้ามสื่อ ที่ปรึกษาโครงการฯ เสนอหลักเกณฑ์ ดังนี้

หลักทั่วไป ห้ามการครองสิทธิข้ามสื่อระหว่างสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ โดยพิจารณาตัวชี้วัด ได้แก่ (1) จำนวนใบอนุญาต (License) และ (2) พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต (License area) ภายใต้อำนาจหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. ห้ามถือครองใบอนุญาตระดับชาติ (นับรวมวิทยุ + โทรทัศน์) เกินกว่า 1 ใบ

ข. ห้ามถือครองใบอนุญาตระดับภูมิภาค (นับรวมวิทยุ + โทรทัศน์) เกินกว่าภูมิภาคละ 1 ใบ

ข้อยกเว้น อนุญาตให้ครองสิทธิข้ามสื่อระหว่างสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ได้ หากเข้าเงื่อนไขโดยพิจารณาตัวชี้วัด ได้แก่ จำนวนผู้ประกอบการที่มีความอิสระในการนำเสนอข่าว (Voice) ภายใต้อำนาจหลักเกณฑ์ดังนี้

ในกรณีที่จำนวนผู้ประกอบการที่มีความอิสระในการนำเสนอข่าวในตลาดระดับชาติ / ภูมิภาค ขั้นต่ำ (Minimum voice) ไม่น้อยกว่าจำนวนที่ กสทช. กำหนด ผู้ประกอบการในตลาดดังกล่าวสามารถครองสิทธิข้ามสื่อได้โดยอิสระ (ไม่นำเกณฑ์เรื่องจำนวนใบอนุญาต และพื้นที่ที่ได้รับใบอนุญาต ในหลักทั่วไปมาพิจารณา)

เหตุผลสนับสนุน:

จากการศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา สหราชอาณาจักร แอฟริกาใต้ และนิวซีแลนด์ พบว่าตัวชี้วัดที่สำคัญในการพิจารณาถึงการครองสิทธิข้ามสื่อ ได้แก่ จำนวนสื่อที่ถือครอง จำนวนใบอนุญาต พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ และจำนวนผู้ประกอบการ

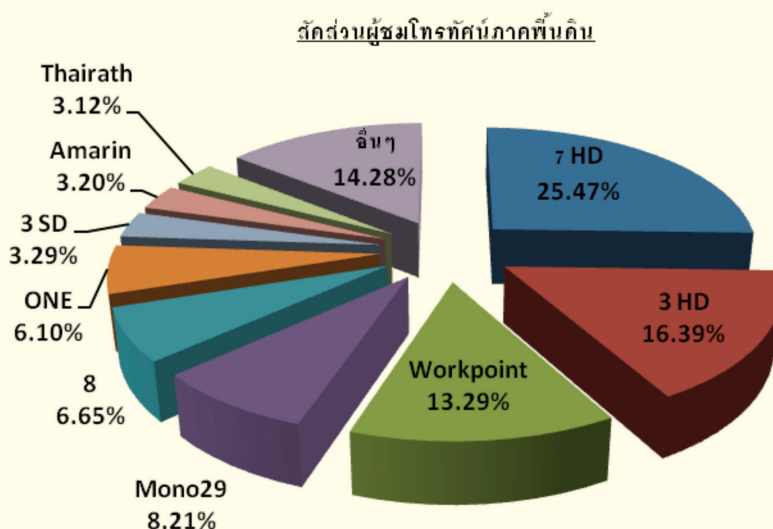
ซึ่งประเทศที่ศึกษาจำนวนมากถึง 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ ใช้ตัวชี้วัด คือ จำนวนสื่อที่ถือครอง และประเทศที่ศึกษาจำนวนมากถึง 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และประเทศแอฟริกาใต้ ใช้ตัวชี้วัด คือ ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ ร่วมกับจำนวนสื่อที่ถือครอง

อย่างไรก็ตามการนำตัวชี้วัด คือ ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อ มาใช้กับประเทศไทย อาจไม่เหมาะสมกับลักษณะตลาดสื่อในปัจจุบัน เนื่องจากในอดีตนั้นประเทศไทยมีผู้ประกอบการทั้งสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุน้อยราย และปัจจุบันทาง กสทช. ได้พยายามออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการรายใหม่ๆ ในสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุในระบบดิจิทัล ดังนั้นหากมีการจำกัดการถือครองสื่อโดยใช้ส่วนแบ่งตลาดในแต่ละสื่อเป็นเกณฑ์กำหนด อาจไม่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในอุตสาหกรรมสื่อที่ต้องการให้มีผู้ประกอบการเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแรงจูงใจที่สำคัญของผู้ประกอบการรายใหม่ทุกรายก็คือ ส่วนแบ่งตลาดและรายได้จากค่าโฆษณา

ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย จึงควรใช้จำนวนสื่อที่ถือครอง จำนวนใบอนุญาต พื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาต และจำนวนผู้ประกอบการ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการครองสิทธิข้ามสื่อ ซึ่งที่ปรึกษาได้นำตัวชี้วัด ได้แก่ จำนวนใบอนุญาตและพื้นที่ที่ขอรับใบอนุญาตมาใช้เป็นข้อกำหนด ซึ่งในกรณีของการจำกัดจำนวนใบอนุญาตระดับชาติ (นับรวมวิทยุ + โทรทัศน์) โดยให้ถือครองได้ไม่เกิน 1 ใบ ย่อมถือเป็นการกำหนดจำนวนสื่อที่ถือครองด้วย กล่าวคือ เป็นการอนุญาตให้ถือครองสื่อได้เพียง 1 ใน 2 สื่อ (เลือกถือใบอนุญาตระดับชาติของสื่อโทรทัศน์หรือสื่อวิทยุได้เพียง 1 ใบ)

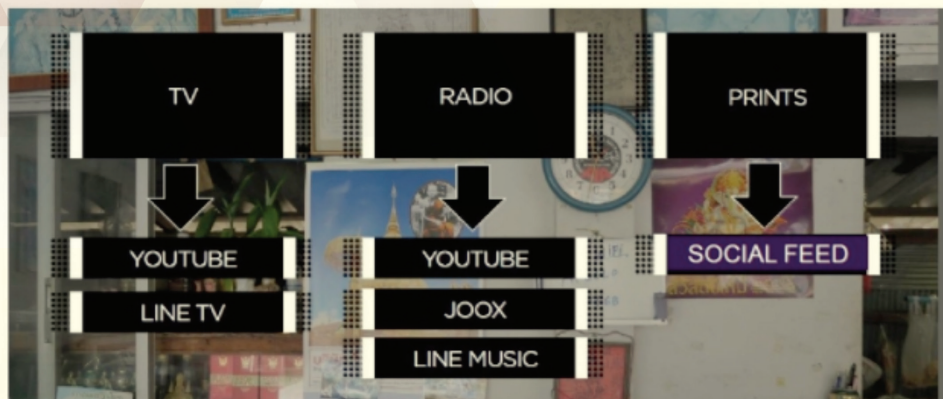
จากผลการศึกษาดังกล่าว ซึ่งที่ปรึกษาโครงการฯ ได้จัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 สำนักงาน กสทช. ได้นำผลการศึกษากำกับดูแลมาประยุกต์กับสภาพอุตสาหกรรมและธุรกิจ

สื่อในปัจจุบันพบว่า ภาพรวมของกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบันได้เพิ่มความหลากหลายในรูปแบบของการให้บริการมากกว่าในอดีต โดยในอดีตมีช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินเพียงแค่ช่อง 3 5 7 9 11 และไทยพีบีเอส เท่านั้น แต่หลังจากที่สำนักงาน กสทช. ได้จัดประมูลคลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในปัจจุบันจึงมีมากถึง 26 ช่องรายการ แบ่งเป็นช่องสาธารณะ 4 ช่องรายการ และช่องธุรกิจ 22 ช่องรายการ ทำให้การครอบงำทางความคิดในกิจการโทรทัศน์เป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น โดยเมื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินของ Nielson ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 จะพบว่าความนิยมในช่องรายการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่เริ่มมีการกระจายตัวมากขึ้น ดังรูป



ที่มา : ข้อมูลความนิยมช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินเดือน กรกฎาคม 2560, Nielson

ประกอบกับการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดของสื่อในรูปแบบออนไลน์ที่ได้ส่งผลให้สื่อจากต่างประเทศเข้ามามีอิทธิพลอย่างมากต่อการประกอบกิจการของสื่อไทย ด้วยเงินทุนที่มากกว่า เทคโนโลยีในการผลิตสื่อที่สูงกว่า และอยู่นอกเหนือการกำกับดูแลของหน่วยงานในประเทศไทย จึงทำให้สื่อจากต่างประเทศหลายรายมีความสามารถในการแข่งขันมากกว่าสื่อไทย ซึ่งนำมาสู่การทดแทนกันของสื่อออนไลน์จากต่างประเทศ ดังรูป



แต่อย่างไรก็ตามหากมองในมุมความหลากหลายของเนื้อหาของสื่อ หลังจากการเข้ามาของสื่อต่างประเทศ ก็พบว่าเนื้อหาที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทำให้การครอบงำทางความคิดเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น จึงสามารถสรุปได้ว่าการกำกับดูแลการครอบงำทางความคิดด้วยรูปแบบของการครองสิทธิข้ามสื่ออาจเป็นแนวทางที่ล่าช้าไปแล้วในสภาพแวดล้อมการประกอบกิจการสื่อในปัจจุบัน ดังนั้น หน่วยงานกำกับดูแลสื่อต่างๆ อาจจำเป็นต้องหาแนวทางอื่นมากำกับดูแลเกี่ยวกับการครอบงำทางความคิด เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมกิจการ หรือการกำกับเรื่องการครอบงำโดยคนต่างด้าว เป็นต้น

บทที่ 2

**การกำหนดลักษณะและมาตรการป้องกัน
การกระทำอันเป็นการครอบงำ
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภาคธุรกิจ**



การกำหนดลักษณะและมาตรการป้องกัน การกระทำอันเป็นการครอบงำ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภาคธุรกิจ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (6) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มาตรา 27 (11) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน มาตรา 27 (17) กำหนดลักษณะการควบรวมกิจการ การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

ประกอบกับในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รูปแบบของธุรกิจและการค้าของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เกิดการควบรวมกิจการ (Merger and Acquisition: M&A) และการซื้อกิจการระหว่างบริษัทต่างๆ ที่ทำธุรกิจหรือมีความสนใจในธุรกิจประเภทเดียวกันในอุตสาหกรรมต่างๆ เช่นเดียวกับในอุตสาหกรรมการสื่อ (Media Industry) ที่เกิดการเติบโตและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น สำนักงาน กสทช. จึงได้ว่าจ้างสถาบันศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ที่ปรึกษาโครงการฯ) เป็นที่ปรึกษา “โครงการกำหนดลักษณะและมาตรการป้องกันการกระทำอันเป็นการครอบงำกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ภาคธุรกิจ” เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรการเพื่อกำกับดูแลการควบรวม และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ประกอบการจัดทำประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดลักษณะและมาตรการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งได้ประกาศลงราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2560 ต่อมาสำนักงาน กสทช. ได้ร่วมกับศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดทำ “คู่มือพิจารณาอนุญาตการควบรวม การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้เกี่ยวข้อง ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว

ในบทที่ 2 นี้ จึงจะเป็นการเน้นไปที่สรุปผลการศึกษาดำเนินโครงการกำหนดลักษณะ และมาตรการป้องกันการกระทำอันเป็นการครอบงำกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ภาคธุรกิจ เพื่อให้เห็นหลักการ เหตุผล และมีความรู้ความเข้าใจต่อมาตรการกำกับดูแล การควบรวมและครอบงำกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในขณะเดียวกันจะอธิบายโดยสังเขป ถึงรูปแบบการควบรวมกิจการในลักษณะต่างๆ ที่ต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาต ซึ่งได้อธิบายไว้ โดยละเอียดในคู่มือพิจารณาอนุญาตการควบรวม การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น

1. บทนำ

การครอบงำกิจการที่เกี่ยวข้องกับสื่อสารมวลชนนั้นมีความสำคัญต่อการกำกับดูแล กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ด้วยเหตุที่สื่อ นับเป็นสิ่งที่มอิทธิพลต่อความคิด ของประชาชน เสรีภาพในการแสดงออก และ/หรือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) รวมถึงเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารอันเป็นพื้นฐานของเสรีภาพในฐานะที่เป็นมนุษย์ และถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย หากไม่มีเสรีภาพในการ แสดงออกและการรับรู้ข่าวสาร หรือได้รับข่าวสารแต่เพียงด้านเดียว อาจก่อให้เกิดการครอบงำ

ทางความคิด ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นประเด็นการครอบงำในเชิงสังคม อย่างไรก็ตาม สำหรับในเชิงเศรษฐกิจศาสตร์นั้น การควบรวมกิจการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการสื่อที่การผลิตสารนั้นต้องใช้เทคโนโลยี บุคลากรและทุนเป็นจำนวนมาก ทำให้หลายประเทศออกนโยบายการกำกับดูแลที่มีทิศทางไปในทางการลดการครอบงำบังคับในด้านข้อจำกัดต่างๆ ลง แล้วเพิ่มข้อกำหนดในด้านอื่นๆ แทน โดยข้อดีของการควบรวมกิจการในอุตสาหกรรมสื่อนั้นได้แก่

- (1) **ลดต้นทุน (Reduced Costs)** บริษัทขนาดใหญ่มีอำนาจในการซื้อและอำนาจในการผลิตในราคาต้นทุนที่ลดลง เกิดการประหยัดสืบเนื่องจากการขยายขนาดของการผลิต (Economies of Scale) และการประหยัดจากการผลิตสินค้าหรือบริการหลายอย่าง (Economies of Scope) ทำให้ผู้บริโภคได้รับสารในราคาที่ถูกลง หรือบริษัทได้กำไรมากขึ้น (ภาษีมากขึ้น)
- (2) **การประสานกำลังทำงานด้านการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพ (Synergy)** เนื่องจากบริษัทสามารถดึงเอาทรัพยากรจากอีกบริษัทมาผลิตรายการที่มีคุณภาพมากขึ้น ในราคาต้นทุนที่ต่ำลง
- (3) **ช่องทางการจำหน่ายที่กว้างขึ้น (Wider Distribution)** เพิ่มขนาดของตลาดที่สื่อจะสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนผู้รับสารเองก็มีโอกาสในการรับข่าวสารที่หลากหลายและมีคุณภาพมากขึ้น (ในกรณีที่สื่อนั้นไม่ใช่อำนาจตลาดไปในทางที่ผิด และ/หรือมีการกำกับดูแลด้านคุณภาพของรายการที่นำเสนออย่างมีประสิทธิภาพและได้ผล)
- (4) **เกิดความมั่นคงทางธุรกิจ (Business Security)** การที่บริษัทมีการลงทุนที่หลากหลาย มีการขยายตัวไปสู่ธุรกิจที่อยู่ในสายโซ่เดียวกันหรือใกล้เคียง ทำให้บริษัทเกิดความมั่นคงทางธุรกิจมากขึ้น ในกรณีที่หากผลิตภัณฑ์ในตลาดหนึ่งล้มเหลว ก็ยังจะมีกิจการในตลาดอื่นๆ เหลืออยู่

อย่างไรก็ตาม การควบรวมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แม้ว่าจะส่งผลดีทางเศรษฐกิจศาสตร์ แต่หากเกิดการควบรวมกิจการมากขึ้นโดยไม่มีการกำกับดูแล ย่อมก่อให้เกิดผลเสียในทางเศรษฐกิจศาสตร์จากการผูกขาดเช่นกัน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วก็หนีไม่พ้นที่จะเกิดผลกระทบทางสังคมในเรื่องของการครอบงำความคิด เสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร และความหลากหลาย (Diversity) กับสังคมโดยรวม

2. หลักในการกำกับดูแลการควบรวมและครอบงำกิจการ

การกำกับดูแลในทางเศรษฐศาสตร์นั้น หลักการกำกับดูแลการควบรวมและครอบงำกิจการ (Merger Control) หมายถึง กระบวนการในการพิจารณาว่าการควบรวม (Mergers and Acquisitions) นั้นก่อให้เกิดการครอบงำกิจการ (Market Domination) อันเกิดผลเสียต่อการแข่งขันในตลาด (Competition) และต่อสวัสดิการผู้บริโภค (Consumer Protection) ตามกรอบนโยบายและกฎหมายการแข่งขัน (Competition Policy) หรือไม่

ข้อเสนอในการเลือกแนวทางการกำกับดูแล

ที่ปรึกษาโครงการฯ ได้ศึกษารูปแบบต่างๆ ในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ เพื่อนำเสนอทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ดังนี้

1) ระหว่าง Ex-ante กับ Ex-post

Ex-ante เป็นศัพท์ภาษาละติน หมายถึง beforehand คือ มาตรการในการกำกับดูแลการควบรวมและครอบงำกิจการแบบป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียตามมาในภายหลัง เป็นมาตรการการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ธุรกิจทำการควบรวม ส่วน Ex-post นั้นในภาษาละติน หมายถึง after the fact เป็นมาตรการเยียวยาหลังจากที่การควบรวมก่อให้เกิดผลเสียต่อการแข่งขันและสวัสดิการผู้บริโภคไปแล้ว โดยทั่วไปมาตรการในการกำกับดูแลการควบรวมและครอบงำกิจการใช้หลักการ Ex-ante กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำการศึกษาและให้อนุญาตก่อนที่การควบรวมกิจการจะเกิดขึ้น ซึ่งในกรณีนี้หลักการกำกับดูแลการแข่งขันของ กสทช. ส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแลในลักษณะของ Ex-ante Approach จากการดำเนินโครงการคณะที่ปรึกษาฯ จึงเสนอให้มีการกำกับดูแลในลักษณะป้องกันล่วงหน้า โดยผู้รับใบอนุญาตจะต้องมาขออนุญาตควบรวมกิจการล่วงหน้าก่อนดำเนินการ

2) ระหว่าง Mandatory กับ Voluntary

ภายใต้หลักการ Ex-ante นี้ ยังมีวิธีการในการพิจารณา 2 วิธีการ วิธีการแรก เรียกว่า วิธีการบังคับ (Mandatory) คือบังคับให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในข่ายที่กำหนดต้องยื่นเรื่องขออนุญาตควบรวมกิจการก่อนการควบรวมกิจการ ผู้ประกอบการจะดำเนินการควบรวมกิจการได้หลังจากที่ได้รับอนุญาตจากผู้กำกับดูแลก่อนเท่านั้น ประเทศต่างๆ โดยทั่วไปใช้ระบบกำกับดูแลการควบรวมกิจการแบบบังคับ (Mandatory Merger Control System) เช่น ในสหภาพยุโรป

วิธีการกำกับดูแลแบบที่สองเรียกว่า วิธีการสมัครใจ (Voluntary) กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่อยู่ในข่ายที่กำหนด สามารถดำเนินการควบรวมกิจการก่อนที่จะยื่นเรื่องขออนุมัติได้ ซึ่งวิธีการนี้ผู้ประกอบการจะมีความเสี่ยงในกรณีที่ผู้กำกับดูแลพบว่า การควบรวมกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดการครอบงำกิจการ ส่งผลเสียต่อการแข่งขันในธุรกิจและสวัสดิการของผู้บริโภค และไม่อนุญาตให้เกิดการควบรวม สำหรับประเทศที่ใช้ระบบ Voluntary Merger Control Regime นี้ คือ ประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ผู้กำกับดูแลคือ The Office of Fair Trading สามารถร้องขอให้ผู้ประกอบการที่ทำการควบรวมกิจการแล้วยังคงครองสิทธินิติบุคคลของแต่ละบริษัทก่อนควบรวมไว้ก่อน ในช่วงที่มีการสอบสวน ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่า Initial Undertaking

ที่ปรึกษาโครงการฯ เห็นว่าโดยทั่วไปการกำกับดูแลการควบรวมกิจการแบบบังคับน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการกำกับดูแลการควบรวมกิจการแบบสมัครใจในการป้องกันการผูกขาดที่เกิดหลังการควบรวม เนื่องจากในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่ผู้กำกับดูแลจะดำเนินการแก้ไขหลังจากที่ผู้ประกอบการดำเนินการควบรวมกิจการไปแล้ว เช่น หลังจากการปรับลดพนักงาน หรือการขายทรัพย์สินบางส่วนของบริษัทออกไป

จากการศึกษาครั้งนี้ ที่ปรึกษาโครงการฯ จึงสรุปว่าสำหรับประเทศไทยแล้ว หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสมควรเป็นแบบ Ex-ante ในรูปแบบ Mandatory Merger Control เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

3. วิธีการในการควบรวมกิจการในประเทศไทย

การควบรวมกิจการทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีจะมีกฎหมายกำกับดูแลทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันออกไป ในประเทศไทยการควบรวมกิจการสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ ดังนี้

1) การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการ (Share Acquisition)

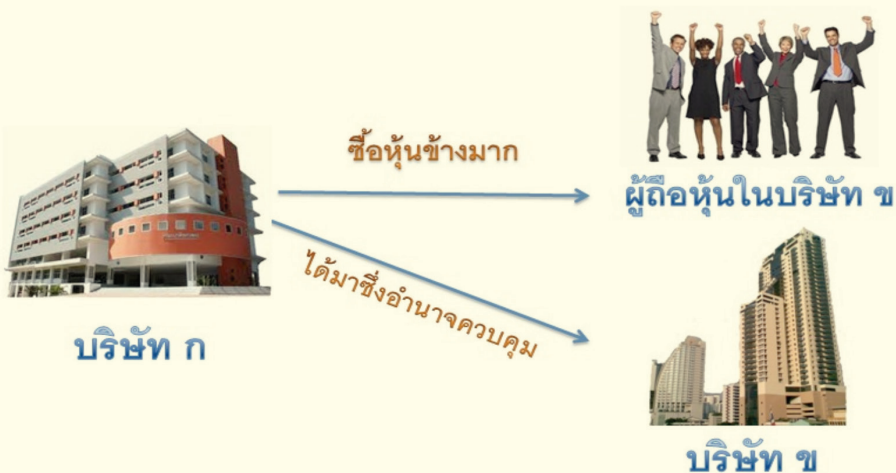
การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการเป็นวิธีการหนึ่งของการรวมกิจการโดยที่กิจการแห่งหนึ่งเข้าไปซื้อหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงของกิจการอีกแห่งหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วน โดยกิจการที่เข้าไปจะมีส่วนร่วมในการบริหารหรือไม่ก็ได้

นอกจากนี้ การได้มาซึ่งหุ้นดังกล่าวอาจทำได้โดยการแลกหุ้นกัน (Share Swap) โดยบริษัทผู้ซื้อออกหุ้นเพิ่มทุนใหม่เพื่อแลกกับหุ้นเดิมที่ถือโดยผู้ถือหุ้นของบริษัทเป้าหมายที่จะถูกควบรวมกิจการ ซึ่งทำให้ผู้ถือหุ้นเดิมในบริษัทเป้าหมายกลายมาเป็นผู้ถือหุ้นใหม่ในบริษัทผู้ซื้อ

การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ

1.1 การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการโดยการซื้อหุ้น (Share Purchase)

เป็นวิธีที่แพร่หลายที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นวิธีที่ค่อนข้างตรงไปตรงมา และเป็นวิธีที่รวดเร็วที่สุด โดยบริษัทหนึ่งได้เข้าซื้อหุ้นบริษัทเป้าหมาย (Target Company) โดยมีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งหุ้นในจำนวนเพียงพอที่จะทำให้บริษัทผู้ซื้อ มีอำนาจเสียงข้างมากในบริษัทเป้าหมาย และสามารถเข้าไปควบคุมการบริหารจัดการและมีอำนาจควบคุมบริษัทเป้าหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารภายในบริษัท รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ ของบริษัทเป้าหมาย การซื้อหุ้นสามารถแสดงโดยรูปดังนี้



รูปภาพที่ 2-1 การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการโดยการซื้อหุ้น

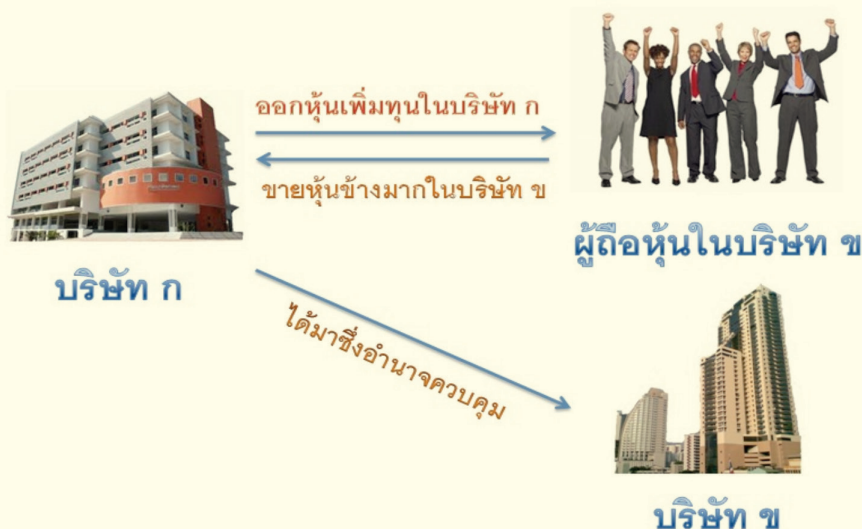
บริษัทที่เป็นเป้าหมายของการซื้อหุ้นอาจจะเป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัทที่จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีวิธีการและกฎหมายที่มารองรับ ดังนี้

- (1) กรณีที่เป็นการซื้อหุ้นในบริษัทจำกัด - ในการซื้อหุ้นในบริษัทจำกัดตามมาตรา 1129 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงกันโดยการทำสัญญาซื้อขายหุ้นและทำการโอนหุ้นเท่านั้น โดยผู้โอนและผู้รับโอนจะต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือพร้อมรายชื่อพยานอย่างน้อยหนึ่งคน การโอนหุ้นจะเสร็จสมบูรณ์และสามารถใช้ยืนยันต่อบุคคลภายนอกได้ก็ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนการโอนหุ้นนั้นลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นแล้ว
- (2) กรณีที่เป็นการซื้อหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัด - บริษัทมหาชนจำกัดเป็นรูปแบบนิติบุคคลที่มีกฎหมายรองรับไว้เป็นพิเศษ ลักษณะพิเศษประการหนึ่งของบริษัทมหาชนจำกัดที่แตกต่างจากบริษัทจำกัดคือ บริษัทมหาชนจำกัดสามารถที่จะเสนอขายหุ้นต่อประชาชนได้ โดยบริษัทมหาชนจำกัดต้องระบุนามประสงค์ในหนังสือบริคณห์สนธิ ซึ่งมีความแตกต่างจากบริษัทจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การชำระค่าหุ้นซึ่งอาจจะใช้ทรัพย์สินอื่นแทนตัวเงิน (ลิขสิทธิ์ งานวรรณกรรม สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า เป็นต้น) อีกทั้งกฎหมายหลักทรัพย์ยังได้กำหนดให้บริษัทมหาชนจำกัดเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในหลายเรื่อง เช่น การเสนอขายหุ้นต่อประชาชนอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กล่าวคือ ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดจะต้องขออนุญาตเสนอขายหุ้นออกใหม่ต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การได้มาซึ่งหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัดจะต้องพิจารณากฎหมายที่อยู่ในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น ในการซื้อหุ้นในบริษัทมหาชนจำกัด ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถตกลงกันโดยทำสัญญาซื้อหุ้นและทำการโอนหุ้นให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

- (3) กรณีการซื้อหลักทรัพย์ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในการซื้อขายหุ้นของบริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ หลักเกณฑ์และวิธีการรายงานการได้มาหรือจำหน่ายหลักทรัพย์ของกิจการ รวมถึงการจัดทำและเปิดเผยรายงานการถือหลักทรัพย์

1.2 การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการโดยการแลกหุ้น (Share Swap)

การแลกหุ้น (Share Swap) คือ การที่บริษัทผู้ซื้อทำการเสนอซื้อหุ้นของบริษัทเป้าหมาย แต่เนื่องจากบริษัทผู้ซื้อหุ้นไม่ต้องการชำระค่าหุ้นเป็นเงินสดจึงออกหุ้นของตนให้แทน โดยบริษัทผู้ซื้อหุ้นจะออกหุ้นสามัญเพิ่มทุนให้แก่บริษัทเป้าหมายสำหรับการชำระค่าตอบแทนในการซื้อหุ้นบริษัทเป้าหมาย ซึ่งในกรณีนี้จะต้องมีการกำหนดอัตราส่วนในการชำระค่าหุ้นระหว่างหุ้นบริษัทผู้ซื้อและหุ้นบริษัทเป้าหมาย เช่น กำหนดให้หุ้นสามัญเพิ่มทุนของบริษัทผู้ซื้อจำนวน 1 หุ้นมีมูลค่าตอบแทนการชำระราคาหุ้นสามัญของบริษัทเป้าหมายจำนวน 3 หุ้น เป็นต้น การแลกหุ้นสามารถแสดงได้ดังรูปข้างล่าง



รูปภาพที่ 2-2 การได้มาซึ่งหุ้นของกิจการโดยการแลกหุ้น

ข้อดีและข้อเสียของการได้มาซึ่งหุ้นของกิจการ

ก. ข้อดี

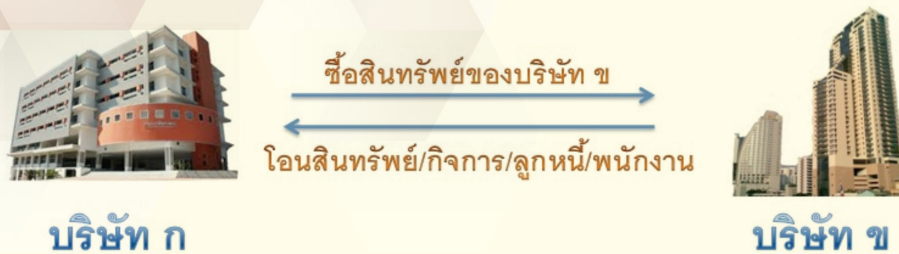
- (1) บริษัทผู้ซื้อหุ้นสามารถประกอบธุรกิจ在公司เป้าหมายได้ทันที เนื่องจากบริษัทเป้าหมายมีทั้งลูกค้าและลูกค้าเดิมอยู่
- (2) ผู้ซื้อสามารถใช้ผลประโยชน์ทางภาษีในกรณีที่บริษัทเป้าหมายขาดทุน สามารถนำไปหักลดภาษีได้เมื่อมีการควบรวมกิจการ

ข. ข้อเสีย

- (1) ผู้ซื้อหุ้นจะต้องรับผิดชอบในหนี้สินต่างๆ ที่เกิดขึ้น在公司 ตลอดจนภาระภาษีต่างๆ ที่อาจถูกประเมินด้วย ซึ่งอาจจะพบว่าหนี้สินดังกล่าวนั้นไม่ปรากฏในงบดุล ดังนั้น ผู้ซื้อจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตรวจสอบกิจการหรือที่เรียกว่า การทำ Due Diligence ซึ่งผู้ซื้อมักจะจ้างให้บริษัทที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยผู้ซื้อเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย
- (2) เมื่อผู้ซื้อได้รับโอนหุ้นมาก็ต้องรับโอนพนักงานมาด้วย ซึ่งหากกรณีบริษัทผู้ซื้อต้องการเลิกจ้างพนักงาน บริษัทผู้ซื้อต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยจะต้องมีค่าใช้จ่ายชดเชยต่างๆ นอกจากนี้ อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของบริษัท และเกิดการต่อต้านของพนักงาน
- (3) ในการซื้อหุ้นจะต้องมีการประเมินราคาหุ้นที่จะซื้อขายกัน ซึ่งการประเมินราคาหุ้นนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากและละเอียดอ่อน ซึ่งก่อให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย
- (4) กระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายในการซื้อหุ้นของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก

2) การได้มาซึ่งสินทรัพย์ของกิจการ (Asset or Business Acquisition)

การได้มาซึ่งสินทรัพย์ของกิจการเป็นรูปแบบหนึ่งของการรวมกิจการ โดยกิจการแห่งหนึ่งไปซื้อสินทรัพย์ของกิจการอีกแห่งหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทั้งหมดหรือในส่วนที่สำคัญของกิจการ กิจการที่จำหน่ายสินทรัพย์ออกไปอาจจะยังคงอยู่ต่อไปหรือเลือกที่จะเลิกกิจการไปก็ได้ การได้มาซึ่งสินทรัพย์ของกิจการสามารถแสดงดังรูปต่อไปนี้



$$\text{บริษัท ก} + \text{บริษัท ข} = \text{บริษัท ก}$$

รูปภาพที่ 2-3 การได้มาซึ่งสินทรัพย์ของกิจการ

จากรูปข้างบน การที่บริษัท ก เข้าซื้อกิจการทั้งหมดของบริษัท ข และต่อมาบริษัท ข ได้เลิกกิจการไป ดังนั้น การได้มาซึ่งกิจการในรูปแบบนี้ทำให้เหลือบริษัท ก อยู่เพียงบริษัทเดียว อย่างไรก็ตาม กรณีที่บริษัทผู้ขายจำหน่ายเพียงสินทรัพย์บางส่วนของตนให้แก่บริษัทผู้ซื้อ ดังนั้น ภายหลังจากการขาย บริษัทผู้ขายยังคงประกอบกิจการในส่วนอื่นต่อไปอีก ซึ่งแสดงได้ดังนี้

$$\text{บริษัท ก} + \text{บริษัท ข} = \text{บริษัท ก และ บริษัท ข}$$

ในการซื้อขายสินทรัพย์ของกิจการ ผู้ซื้อและผู้ขายจะทำสัญญาซื้อขายสินทรัพย์โดยมีการตกลงถึงเงื่อนไขต่างๆ ทั้งด้านการชำระเงิน รวมทั้งการกำหนดถึงภาระหนี้สินต่างๆ ที่ผู้ขายมีอยู่ และมีการประกันว่าทรัพย์สินที่ซื้อมานี้มิได้ตกอยู่ภายใต้ภาระผูกพันใดๆ การซื้อกิจการในลักษณะนี้จะเป็นการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในส่วนอื่นๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

สำหรับบริษัทผู้ซื้อหรือผู้ขายที่เป็นบริษัทมหาชน หรือในกรณีเป็นบริษัทมหาชนที่มีหุ้นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ จะมีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาในที่นี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน และประกาศตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและการเปิดเผยเกี่ยวกับการได้มาหรือจำหน่ายไปซึ่งสินทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียน และหลักเกณฑ์ วิธีการและการเปิดเผยรายการที่เกี่ยวข้องกันของบริษัทจดทะเบียน

ข้อดีและข้อเสียของการได้มาซึ่งสินทรัพย์ของกิจการ

ก. ข้อดี

- (1) บริษัทผู้ซื้อสินทรัพย์ของกิจการไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องหนี้สินใดๆ ที่บริษัทผู้ขายมีอยู่
- (2) บริษัทผู้ซื้อสามารถเริ่มต้นดำเนินธุรกิจได้โดยไม่ต้องมีภาระหนี้สินต่างๆ รวมทั้งสามารถดำเนินธุรกิจได้ภายใต้ชื่อและภาพลักษณ์ใหม่
- (3) ในการประเมินราคาสินทรัพย์ที่ซื้อ บริษัทผู้ซื้อสามารถซื้อสินทรัพย์ได้ในราคาที่พอใจหรือราคาตลาดโดยไม่ต้องมีกระบวนการที่ซับซ้อน

ข. ข้อเสีย

- (1) การซื้อสินทรัพย์นั้นจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายในการสร้างภาพลักษณ์และชื่อเสียงใหม่ รวมทั้งการสร้างฐานลูกค้า
- (2) การซื้อสินทรัพย์นั้นจะต้องใช้เวลาในการโอนทรัพย์สินและใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งต้องใช้เวลานานเนื่องจากทรัพย์สินและใบอนุญาตที่จะต้องโอนมีหลายรายการ

3) การควบบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 (Amalgamation)

การควบรวมกรณีที่บริษัทตั้งแต่สองบริษัทขึ้นไปควบรวมเข้าด้วยกันเป็นผลให้บริษัทที่ควบเข้าด้วยกันนั้นหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลและเกิดเป็นบริษัทใหม่ขึ้น โดยบริษัทใหม่ย่อมได้ไปทั้งสิทธิและความรับผิดชอบที่มีอยู่แก่บริษัทเดิม เช่น บริษัท ก ได้ควบรวมกับบริษัท ข แล้วเกิดบริษัท ค ขึ้นมา ตามกฎหมายบริษัท ก และบริษัท ข ดังกล่าวจะหมดสภาพจากการเป็นนิติบุคคล ในขณะที่บริษัท ค ซึ่งเป็นบริษัทใหม่จะรับทั้งสิทธิและความรับผิดชอบของบริษัท ก และ บริษัท ข อย่างไรก็ตาม วิธีนี้ในทางปฏิบัติไม่ค่อยเป็นที่นิยมนักเนื่องจากมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ ในข้อกฎหมายต่างๆ รวมทั้งใช้เวลานาน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนอนุญาตให้มีการควบรวมกันได้จะต้องได้รับมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมทั้งต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของบริษัททราบถึงแผนการควบบริษัทเพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถคัดค้านได้ ซึ่งหากมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากคัดค้าน การควบรวมบริษัทก็ยังไม่สามารถทำได้จนกว่าจะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นทั้งหมด และถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่รายใดคัดค้านจะถือว่าบริษัทควบรวมกันแล้วไม่ได้จนกว่าจะมีการจดทะเบียน



รูปภาพที่ 2-4 การควบบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535

4. ข้อเสนอในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการที่ต้องขออนุญาตจาก กสทช.

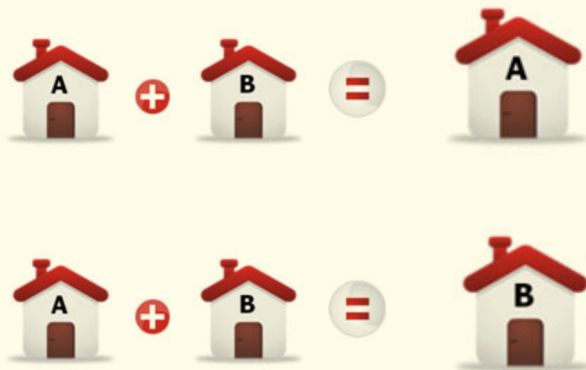
จากการควบรวมกิจการในรูปแบบต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ที่ปรึกษาโครงการฯ จึงได้นำเสนอการควบรวมกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่เข้าข่ายต้องขออนุญาตจากสำนักงาน กสทช. ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน ในกรณีดังต่อไปนี้

1) การควบรวมกิจการเป็นบริษัทเดียว

ในประกาศฉบับนี้การควบรวมกิจการเป็นบริษัทเดียว หมายถึง เมื่อบริษัท 2 บริษัท รวมตัวกันแล้วเหลือบริษัทเดียวที่ดำเนินกิจการต่อไปหรือทั้ง 2 บริษัทเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทที่ 3

1.1 การควบรวมกันของผู้รับใบอนุญาต 2 ราย ทำให้กิจการผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งคงอยู่และความเป็นผู้รับใบอนุญาตอีกรายหนึ่งหมดไป

ตัวอย่างเช่น กิจการ Pay TV A เข้าไปซื้อกิจการ Pay TV B ทำให้กิจการ Pay TV B หยุดดำเนินการ โดยกิจการ Pay TV A ได้ทั้งสิทธิ์และสมาชิก Pay TV ของกิจการ Pay TV B ในขณะที่กิจการ Pay TV A ใช้ใบอนุญาต Pay TV A ดำเนินต่อไป ในขณะที่ใบอนุญาต Pay TV B คืนให้กับคณะกรรมการฯ ในทางกลับกันกิจการ Pay TV B อาจจะเข้าไปซื้อกิจการ Pay TV A ทำให้กิจการ Pay TV A หยุดดำเนินธุรกิจ



หรือในทางกลับกัน

รูปภาพที่ 2-5 การควบรวมกันของผู้รับใบอนุญาต 2 ราย ซึ่งรายหนึ่งคงอยู่และอีกรายหนึ่งหมดไป

1.2 การรวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ขึ้นมา

การรวมตัวกันในลักษณะนี้เป็นการควบรวมกิจการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 (Amalgamation)

กรณีผู้รับใบอนุญาต 2 ราย เข้าควบรวมกิจการกันเป็นผลให้กิจการที่ควบเข้ากันนั้นหมดสภาพการเป็นนิติบุคคลและต้องคืนใบอนุญาตทั้ง 2 กิจการแก่คณะกรรมการฯ ซึ่งกิจการที่เกิดขึ้นใหม่นี้ได้สิทธิและบรรดาความรับผิดชอบที่มีอยู่แก่บริษัทเดิม และยังต้องยื่นขอใบอนุญาตใหม่จากคณะกรรมการฯ



รูปภาพที่ 2-6 การควบรวมกันก่อให้เกิดเป็นผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ขึ้นมา

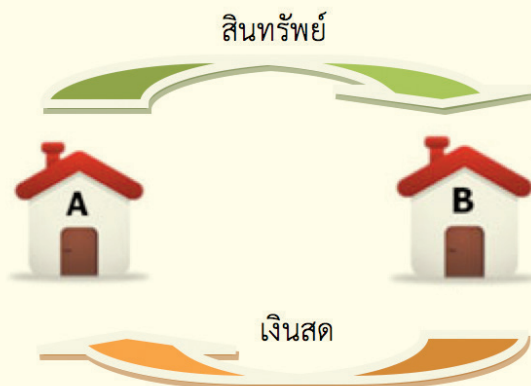
การควบรวมลักษณะนี้ไม่เป็นที่นิยมนัก เพราะต้องใช้ระยะเวลานานและมีความยุ่งยาก รวมทั้งจะต้องขอใบอนุญาตใหม่จึงจะดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังต้องใช้เวลานานในการสร้างภาพลักษณ์ของกิจการใหม่

2) การได้มาซึ่งกิจการโดยไม่มีการควบรวมบริษัท

การได้มาซึ่งกิจการในรูปแบบนี้ประกอบไปด้วย 3 วิธีการ ได้แก่ การได้มาซึ่งกิจการโดยการซื้อสินทรัพย์ (Asset Acquisition) การได้มาซึ่งกิจการโดยการเข้าซื้อหุ้น (Share Purchase) และการทำสัญญาร่วมค้า

2.1 การได้มาซึ่งกิจการโดยการซื้อสินทรัพย์ (Asset Acquisition)

การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น โดยผู้ซื้ออาจจะจ่ายเป็นเงินสด หุ้น หรือสินทรัพย์



รูปภาพที่ 2-7 การได้มาซึ่งกิจการโดยการซื้อสินทรัพย์

ถ้า Pay TV A ซื้อสินทรัพย์ Pay TV B บางส่วน ทั้ง 2 กิจการก็ยังคงดำเนินกิจการต่อไป แต่ถ้า Pay TV A ซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดของ Pay TV B กรณีนี้ Pay TV B ก็ต้องหยุดกิจการและคืนใบอนุญาตประกอบกิจการแก่คณะกรรมการฯ

การได้มาซึ่งกิจการโดยผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อสินทรัพย์ของผู้ได้รับอนุญาตรายอื่นจะต้องแจ้งการได้มาซึ่งกิจการต่อคณะกรรมการฯ และต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการฯ

2.2 การได้มาซึ่งกิจการโดยการเข้าซื้อหุ้น (Share Purchase)

การได้มาซึ่งกิจการโดยการเข้าซื้อหุ้น หมายถึง การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมหรือมีอิทธิพลในด้านนโยบาย การบริหารจัดการของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นโดย

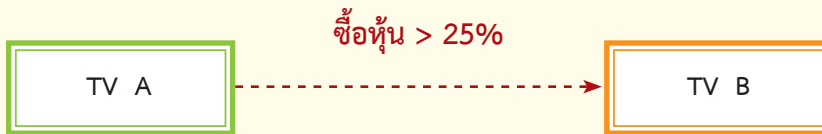
- ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น โดยผู้ควบคุมกิจการเข้าไปถือครองหุ้นของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นอย่างน้อยร้อยละ 25 ของจำนวนหุ้นที่เรียกชำระแล้วทั้งหมด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการในตลาดหลักทรัพย์ มีผลให้ต้องทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์ทั้งหมดของกิจการ (Mandatory Tender Offer) ทั้งนี้ ให้นับรวมจำนวนหุ้นที่เข้าถือครองโดยตรงและจำนวนหุ้นที่ถือโดยทางอ้อมผ่านนิติบุคคลอื่นที่ถูกถือหุ้นต่อกันเป็นทอดๆ (Chain Principle) โดยผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตโดยการถือหุ้นในแต่ละทอดเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และการถือหุ้นดังกล่าวให้นับรวมจำนวนหุ้นที่ถือโดยผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย
- ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจการควบคุมอย่างมีนัยสำคัญของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น แม้ว่าสัดส่วนการเข้าถือครองหุ้นของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตจะไม่ถึงร้อยละ 25 ก็ตาม การถืออำนาจควบคุมในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยตรงหรือผ่านการถือหุ้นของนิติบุคคลอื่นเป็นทอดๆ จนถึงผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

รูปแบบของการได้มาซึ่งกิจการโดยการเข้าซื้อหุ้น

การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น แบ่งออกเป็น 3 กรณีดังนี้

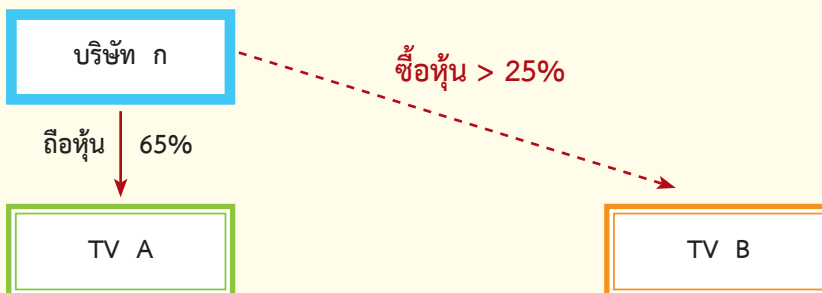
(ก) กรณีการเข้าซื้อโดยตรง ซึ่งเป็นการเข้าถือครองหุ้นของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นอย่างน้อยร้อยละ 25 ของจำนวนหุ้นที่เรียกชำระแล้ว

- การเข้าซื้อหุ้นที่เป็นการควบรวมกิจการกรณีทั่วไป เช่น นาย ก ถือหุ้นร้อยละ 65 ของ TV A และเข้า ซื้อหุ้น TV B อีกร้อยละ 25



รูปภาพที่ 2-8 กรณีตัวอย่าง TV A เข้าถือหุ้นใน TV B เกินกว่า 25% ของหุ้นทั้งหมดที่เรียกชำระแล้วของ TV B

หรืออาจเป็นกรณีที่ บริษัท ก ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ของ TV A เข้าถือหุ้นใน TV B เกินกว่า 25% ของหุ้นทั้งหมดที่เรียกชำระแล้วของ TV B กรณีดังกล่าวนี้ แม้ว่าผู้ถือหุ้นคือ บริษัท ก ซึ่งไม่ใช่ผู้รับใบอนุญาต แต่การกระทำดังกล่าวเข้าข่ายการควบรวมกิจการตามประกาศ M&A ซึ่งกำหนดให้การควบรวมกิจการรวมถึงการเข้าถือหุ้นโดยผู้ที่มีอำนาจควบคุมบริษัทใหญ่ บริษัทย่อย หรือบริษัทรวมของผู้รับใบอนุญาตด้วย ดังนั้น TV A และ TV B ในฐานะผู้รับใบอนุญาตต้องยื่นขออนุญาตควบรวมกิจการตามประกาศ M&A

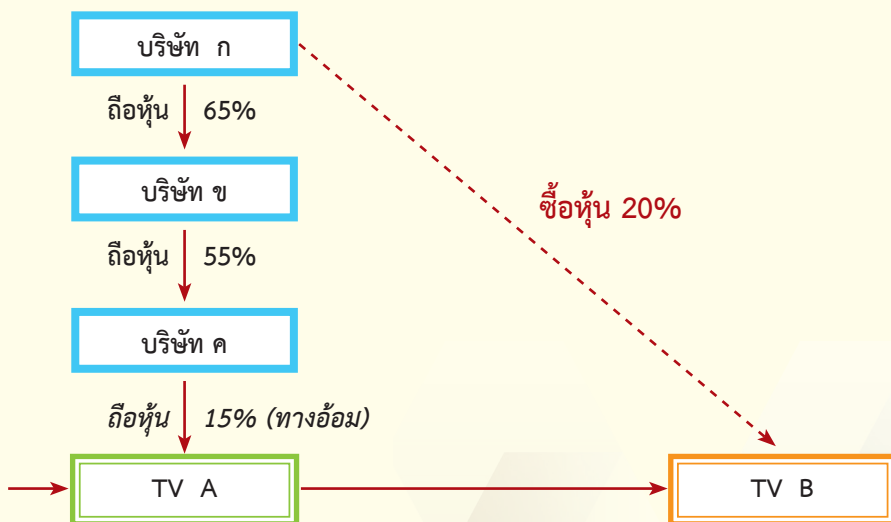


รูปภาพที่ 2-9 กรณีตัวอย่าง บริษัทใหญ่/ผู้มีอำนาจควบคุมของ TV A เข้าถือหุ้นใน TV B เกินกว่า 25% ของหุ้นทั้งหมดที่เรียกชำระแล้วของ TV B

**(ข) กรณีการเข้าไปถือครองหุ้นโดยทางอ้อมผ่านนิติบุคคลอื่นที่ถูกถือหุ้นกัน
เป็นทอดๆ โดยการถือหุ้นในแต่ละทอดเกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งนับรวม
จำนวนหุ้นที่ถือโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง**

การเข้าไปถือครองหุ้นโดยทางอ้อมผ่านนิติบุคคลอื่นที่ถูกถือหุ้นกันเป็นทอดๆ โดยการถือหุ้นในแต่ละทอดเกินกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลที่ถูกถือหุ้นในทอดนั้นๆ การถือหุ้นดังกล่าวให้นับรวมจำนวนหุ้นที่ถือโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างเช่น บริษัท ก ถือหุ้นบริษัท ข จำนวน 65% บริษัท ข ถือหุ้นในบริษัท ค จำนวน 55% และบริษัท ค ถือหุ้นใน TV A จำนวน 15% ในขณะเดียวกัน บริษัท ก ก็ถือหุ้นทางตรงใน TV A จำนวน 36% ซึ่งเมื่อรวมการถือหุ้นของบริษัท ก ใน TV A (ทั้งทางตรง 36% และทางอ้อม 15%) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 51% นอกจากนี้ TV A ก็ถือหุ้นใน TVB จำนวน 5% ดังนั้น เมื่อบริษัท ก ถือหุ้นใน TV B จำนวน 20% จะถือว่าบริษัท ก มีหุ้นใน TV B รวม 25% กล่าวคือ นาย ก ถือหุ้นทางตรงใน TV B จำนวน 20% (จากการเข้าซื้อหุ้น) และถือหุ้นทางอ้อมผ่าน TV A อีก 5% ซึ่งถือว่าเข้าข่ายการควบคุมกิจการ โดย TV A และ TV B ต้องขออนุญาตตามประกาศ M&A



รูปภาพที่ 2-10 กรณีตัวอย่างการเข้าไปถือครองหุ้นโดยทางอ้อมผ่านนิติบุคคลอื่น

(ค) กรณีเข้าควบคุมกิจการโดยผู้รับใบอนุญาตเข้าถือครองหุ้นไม่ถึงร้อยละ 25 ของหุ้นทั้งหมด แต่ผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจควบคุมโดยตรงหรือผ่านการถือหุ้นนิติบุคคลอื่นเป็นทอดๆ

การเข้าควบคุมกิจการโดยผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ที่มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าถือครองหุ้นไม่ถึง 25% ของหุ้นทั้งหมด แต่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ที่มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตมีอำนาจควบคุมโดยตรงหรือผ่านการถือหุ้นนิติบุคคลอื่นเป็นทอดๆ

แม้ว่าจะมีการเข้าซื้อหุ้นระหว่างผู้รับใบอนุญาตไม่ถึง 25% แต่หากการเข้าซื้อหุ้น/เข้าถือครองหุ้นดังกล่าวก่อให้เกิด ‘อำนาจควบคุมกิจการ’ กล่าวคือ มีความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ เข้าข่ายต้องขออนุญาตตามประกาศ M&A

- ผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งมีสิทธิออกเสียงเกินกว่า 50% ของสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นที่ถูกเข้าควบรวมกิจการ
- ผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งมีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นที่ถูกเข้าควบรวมกิจการ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือไม่ว่าเพราะเหตุอื่นใด
- ผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งมีอำนาจควบคุมการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการตั้งแต่กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตที่ถูกเข้าควบรวมกิจการ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

5. แนวทางการพิจารณาวัตถุประสงค์ในการควบรวมกิจการโทรทัศน์

การพิจารณาว่าการควบรวมธุรกิจอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันหรือไม่นั้น โดยทั่วไปภายใต้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการต้องพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดของการรวมธุรกิจ โดยปกติแล้วการวิเคราะห์ผลกระทบต่อการแข่งขันจะเริ่มจาก

การกำหนดขอบเขตตลาด เพื่อหาว่าการรวมธุรกิจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของตลาดสินค้าหรือบริการใดบ้าง และครอบคลุมพื้นที่ใด การกำหนดขอบเขตตลาดทำให้ทราบถึงสินค้าหรือบริการทั้งหมดที่สามารถทดแทนกันได้ด้วยสินค้าหรือบริการของธุรกิจที่ขออนุญาต

รวมธุรกิจ ส่งผลให้ทราบถึงผู้ซื้อหรือผู้บริโภคที่ต้องเผชิญกับอำนาจทางการตลาดที่สูงขึ้นจากการรวมธุรกิจ

การกำหนดขอบเขตตลาดที่มีความแม่นยำและสะท้อนความสามารถในการทดแทนกันของสินค้าหรือบริการได้ดี ย่อมช่วยให้การประเมินผลกระทบของการรวมธุรกิจต่อการแข่งขันมีความถูกต้อง แต่เป้าหมายที่สำคัญที่สุดของการประเมินการรวมธุรกิจ คือ “ผลกระทบต่อการแข่งขัน” การประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง จะพิจารณาจากส่วนแบ่งตลาดของบริษัทในตลาดที่เกี่ยวข้องนั้น และพิจารณาถึงการกระจุกตัวของตลาด การรวมธุรกิจที่ส่งผลให้มีส่วนแบ่งตลาดสูง มีค่าการกระจุกตัวสูง อาจถูกสงสัยว่าจะมีผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะต้องพิจารณาการขออนุญาตเพิ่มเติมด้วยข้อมูลด้านอื่น

ขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตการควบรวมกิจการ

1) ขั้นตอนที่หนึ่ง: การพิจารณาดัชนีการกระจุกตัวของตลาด (HHI) หลังการควบรวมกิจการ

ดัชนีเฮอร์ฟินดัล (Herfindahl Index) เป็นตัวเลขดัชนีที่ใช้วัดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม มีการคิดจากสัดส่วนยอดขายหรืออื่นๆ ตามที่เห็นสมควรของแต่ละบริษัททุกบริษัทในอุตสาหกรรม นำมายกกำลังสอง แล้วจึงมาหาผลรวม โดยมีสูตรในการคำนวณดังนี้

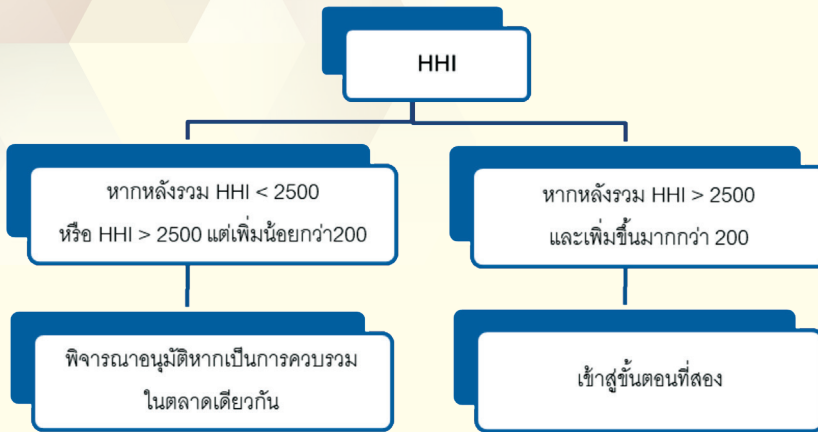
$$H = \sum_{i=1}^n S_i^2 = \sum_{i=1}^n (Y_i/Y)^2$$

โดยที่ H คือ ดัชนีเฮอร์ฟินดัล (Herfindahl Index)

S_i คือ ส่วนแบ่งรายได้ (หรืออื่นๆ ตามการนิยาม) สุทธิโดยเปรียบเทียบของแต่ละบริษัท
= มูลค่าที่แต่ละหน่วยผลิตถือครอง / มูลค่าทั้งหมดของตลาด

Y_i คือ รายได้รวม (หรืออื่นๆ ตามการนิยาม) ของแต่ละบริษัท

Y คือ รายได้รวมทั้งหมดของอุตสาหกรรม



รูปภาพที่ 2-11 แนวทางการพิจารณาดัชนีการกระจุกตัวของตลาด (HHI) หลังการควบรวมกิจการ

2) ขั้นตอนที่สอง: การพิจารณาผลของการควบรวม (Hypothetical Criteria)

ในการพิจารณาผลของการควบรวม (Hypothetical Criteria) จะประกอบไปด้วย การพิจารณา 6 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่

- การกระจุกตัวและส่วนแบ่งทางการตลาด (Concentration and Market Share)
- การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการกีดกันการเข้าตลาด (Barriers to Entry)
- การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการลดลงของการแข่งขันในตลาด (Availability of Substitution)
- การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการจำกัดทางเลือกของผู้ใช้บริการในตลาดที่เกี่ยวข้อง (Countervailing Power)
- การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของราคาค่าบริการ และราคา ค่าโฆษณา และที่มีต่อกำไร (Ability to Increase Prices or Profit Margins)
- การวิเคราะห์ผลของการควบรวมกิจการแบบแนวตั้ง (Vertical Integration)

i. การกระจุกตัวและส่วนแบ่งตลาด (Concentration and Market Share)

ระดับการกระจุกตัวในตลาด (Market Concentration) อาจไม่ใช่ตัววัดที่ดีในการพิจารณาอำนาจตลาดของผู้ประกอบการรายใหญ่ ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการสามารถเพิ่ม

ส่วนแบ่งตลาดจากการพัฒนาเทคโนโลยี ความสามารถในการลดต้นทุน และการแข่งขันด้านราคา ส่วนแบ่งตลาดที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นดัชนีสำคัญในการวัดอำนาจตลาดของผู้ประกอบการ เนื่องจากตลาดมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การวัดส่วนแบ่งตลาดอาจวัดได้จาก

- ปริมาณขายหรือปริมาณลูกค้าเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา (Sales Volume)
- รายรับสุทธิเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา (Sales Value)
- ศักยภาพในการให้บริการ (เช่น พื้นที่ให้บริการ) เฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา (Capacity)
- จำนวนผู้ใช้บริการเฉลี่ยที่ผ่านมา

ทั้งนี้ การศึกษากำหนดให้บริษัทหลังจากควบรวมแล้วมีส่วนแบ่งตลาดไม่เกินร้อยละ 30 ในตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีการวัดส่วนแบ่งตลาดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระบุในประกาศ กสทช. ว่าด้วยนิยามตลาดที่เกี่ยวข้องและผู้มีอำนาจตลาดอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การควบรวมกิจการข้ามตลาด ไม่ว่าจะเป็ตลาดในระดับเดียวกัน (Horizontal Merger) หรือในระดับที่ต่างกัน (Vertical Merger) จะไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในค่า HHI หรือส่วนแบ่งตลาด ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงต้องอาศัยดุลยพินิจในการพิจารณา โดยพิจารณาจากผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดหลังการควบรวมกิจการตามหลักเกณฑ์ที่จะกล่าวต่อไปนี้

ii. การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการกีดกันการเข้าตลาด (Barriers to Entry)

การควบรวมกิจการของผู้ประกอบการอาจมีผลทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นมีความยากลำบากหรือมีต้นทุนที่สูงขึ้นในการประกอบกิจการ ซึ่งเรียกว่าทำให้ระดับของการเข้าตลาดยากขึ้น โดยระดับความยากในการเข้าตลาดพิจารณาจาก

- ความสามารถของผู้ประกอบการรายอื่นในการย้ายมาผลิตสินค้าแข่งกับผู้ประกอบการที่มีการควบรวมกิจการ
- การดำรงอยู่ของสัญญาระยะยาว (Long Term Supply Contracts) กับซัพพลายเออร์ (Supplier) ในตลาดที่เกี่ยวข้อง
- ระดับการเปลี่ยนแปลงในความภักดีต่อชื่อผลิตภัณฑ์ (Brand Loyalty) ในตลาดที่เกี่ยวข้อง

- ระดับการเพิ่มขึ้นของ Switching Cost ที่ผู้บริโภคต้องแบกรับหลังการควบรวมกิจการ

หากหลังการควบรวมกิจการ คณะกรรมการฯ พิจารณาว่าจะส่งผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่สามารถเข้าตลาดได้ คณะกรรมการฯ อาจพิจารณาว่าการควบรวมดังกล่าวส่งผลเสียต่อการแข่งขันในตลาด

iii. การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการลดลงของการแข่งขันในตลาด (Availability of Substitution)

หลักเกณฑ์ที่สามในการพิจารณาอนุมัติการควบรวมเป็นการพิจารณาในประเด็นที่ว่าหลังการควบรวมทำให้ผู้บริโภคมีข้อจำกัดในการเลือกบริโภคบริการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์จากผู้ประกอบการในตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยจะพิจารณาว่าหลังการควบรวมผู้บริโภคยังมีอิสระในการเลือกรับบริการจากผู้ประกอบการรายต่างๆ ในตลาดหรือไม่ ดังนั้น ประเด็นในการพิจารณาอาจประกอบด้วย

- ความหลากหลายและความแตกต่างของบริการที่เสนอในตลาด (Product Differentiation)
- สถานภาพของการควบรวมในแนวตั้งหลังการควบรวม (Level of Vertical Integration)
- ความภักดีต่อผลิตภัณฑ์ (Brand Loyalty)
- การทดแทนกันได้ของบริการระหว่างบริการที่เสนอโดยผู้ประกอบการที่ทำการควบรวมกับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาด (Level of Substitution) ในสายตาของผู้บริโภคจำนวนมาก (A Substantial Numbers of Customers)
- ขนาดของพื้นที่ที่การกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ครอบคลุมถึง

ยกตัวอย่างเช่น หากหลังการควบรวมผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในตลาดที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นคู่แข่งที่ใกล้ชิด (Close Competitors) กับผู้ประกอบการที่ควบรวมกิจการ การควบรวมกิจการก็ไม่น่าจะส่งผลให้ลดระดับการแข่งขันในตลาด

iv. การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการจำกัดทางเลือกของผู้ใช้บริการ ในตลาดที่เกี่ยวข้อง (Countervailing Power)

เป็นการพิจารณาถึงอำนาจของผู้ใช้บริการในการเลือกใช้บริการกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ โดยพิจารณาว่าหลังจากการควบรวมแล้วในตลาดที่เกี่ยวข้องยังคงมีบริการของผู้ให้บริการรายอื่นในตลาดนอกเหนือจากบริการของผู้ให้บริการที่ทำการควบรวมดำรงอยู่ในตลาดที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากผู้บริการยังคงมีทางเลือกใช้บริการในตลาดเดียวกันที่ยังคงหลากหลายอย่างมีนัยสำคัญ การควบรวมดังกล่าวอาจไม่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดอย่างมีนัยสำคัญ

v. การวิเคราะห์ผลของการควบรวมที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของราคาค่าบริการ และราคา ค่าโฆษณา และที่มีต่อกำไร (Ability to Increase Prices or Profit Margins)

ในบางกรณีของการควบรวมกิจการ ผู้ประกอบการที่ควบรวมกิจการจะมีความสามารถในการขึ้นราคาค่าบริการหรือใช้อำนาจผูกขาดในรูปแบบที่ไม่ใช่ราคาได้อย่างต่อเนื่องและมีนัยสำคัญ ซึ่งมีผลให้ระดับการแข่งขันในตลาดลดลง ดังนั้น การที่ผู้ประกอบการหลังควบรวมทำการขึ้นราคาสินค้าหรือมีกำไรเพิ่มขึ้นจึงแสดงให้เห็นว่า การควบรวมทำให้ผู้ประกอบการนั้นมีอำนาจผูกขาดเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ระดับการแข่งขันในตลาดลดลง และผู้บริโภคเสียประโยชน์ เช่น การควบรวมในแนวดิ่ง (Vertical Merger) ทำให้ผู้ประกอบการที่ควบรวมมีอำนาจควบคุมปัจจัยการผลิตที่จำเป็น เช่น รายการหรือโครงข่ายกระจายเสียง จึงสามารถทำการขึ้นราคาขายสินค้าในตลาดค้าส่งในราคาที่สูงขึ้น และมีผลกำไรมากขึ้น นอกจากนั้นยังทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นคู่แข่งมีต้นทุนในการประกอบการสูงขึ้น (Raising Competitor's Costs) อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะผลกำไรที่เพิ่มขึ้นอาจไม่ได้เกิดจากอำนาจผูกขาดที่เพิ่มขึ้น

vi. การวิเคราะห์ผลของการควบรวมกิจการแบบแนวดิ่ง (Vertical Integration)

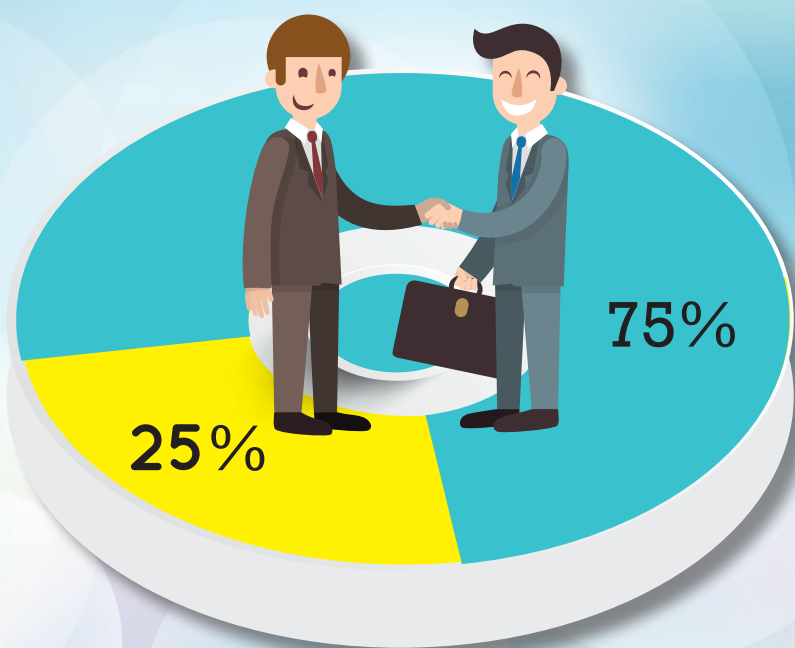
การควบรวมกิจการของผู้ประกอบการต่างชั้นการผลิตในห่วงโซ่การผลิตเดียวกัน (Vertical Supply Chain) สามารถมีผลต่อระดับการแข่งขันในตลาดค้าส่งหรือค้าปลีกได้ เช่น ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่มีความยากลำบากในการเข้าสู่ตลาดค้าปลีก ประเด็นในการพิจารณาประกอบด้วย

- หลังการควบรวมกิจการในแนวตั้ง ส่งผลให้ผู้ประกอบการคู่แข่งในตลาดค้าปลีกมีความยากลำบากในการหาปัจจัยการผลิตที่จำเป็น หรือยากลำบากในการเข้าใช้เครือข่ายกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ หรือมีต้นทุนที่สูงในการเข้าใช้เครือข่าย
- ผลของการควบรวมทำให้การแข่งขันในตลาดค้าส่งลดต่ำลง ผู้ประกอบการค้าส่งรายอื่นขาดช่องทางในการกระจายสินค้าของตนในตลาดค้าปลีก

จากการนำเสนอดังกล่าวข้างต้น เป็นสรุปผลการศึกษาของที่ปรึกษาโครงการฯ เพื่อให้ทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น และแนวทางที่เหมาะสมในการกำกับดูแลการควบรวมและการครอบงำกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย โดยหลังจากนั้น สำนักงาน กสทช. ได้นำข้อเสนอดังกล่าวมาปรับปรุงเพื่อจัดทำร่างประกาศหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการควบรวมกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ จนกระทั่งได้มีประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดลักษณะและมาตรการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 21 มกราคม 2558 เป็นต้นมา

บทที่ 3

การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว



การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

บริการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในยุคโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ การสื่อสารผ่านทางสื่อวิทยุและโทรทัศน์จึงมีผลต่อสังคมอย่างมาก ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ เป็นแรงผลักดันในการแสดงออกทางพฤติกรรม ทศนคติ โดยเฉพาะโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อที่สามารถเผยแพร่ทั้งภาพและเสียง ดึงดูดความสนใจได้เป็นอย่างดี และทำให้ผู้รับชมสามารถเข้าใจเรื่องราวต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น จึงมีผลต่อการโน้มน้าวทางความคิด แรงจูงใจ ความเชื่อ รวมถึงขึ้นำค่านิยมของพฤติกรรมในสังคม ด้วยเหตุนี้ หากเปิดให้มีการเข้าเป็นเจ้าของสื่อหรือการมีอำนาจควบคุม ครอบงำกิจการ โดยไม่มีการควบคุมหรือกำกับดูแล อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านอื่นที่นำไปสู่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้ในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน กสทช. จึงได้ว่าจ้าง มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง เป็นที่ปรึกษาโครงการศึกษารูปแบบและแนวทางกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (ที่ปรึกษาโครงการ) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการครอบงำกิจการ ทั้งในแง่การกำหนดสัดส่วนในการเข้าซื้อหุ้น สัดส่วนการมีอำนาจควบคุมกิจการ และสัดส่วนการถือครองธุรกิจของคนต่างด้าว เปรียบเทียบกับกฎหมายและกฎกติกาที่มีอยู่ของ กสทช. และศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินการ

ของต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับความจำเป็นและความเข้มงวดในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในสภาพแวดล้อมปัจจุบันของอุตสาหกรรมสื่อไทยและสากล และปัญหาอุปสรรคต่อแนวทางการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว โดยสรุปผลการศึกษาที่สำคัญดังนี้

1. อิทธิพลของสื่อต่างประเทศต่อประเทศไทย

สำนักงาน กสทช. มีหลักเกณฑ์ด้านการควบคุมเนื้อหาสาระของรายการที่ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการเผยแพร่ให้เป็นไปตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยให้ความสำคัญกับการควบคุมและการกำกับผังรายการโทรทัศน์เพื่อให้การเผยแพร่เนื้อหาสาระเป็นไปอย่างสร้างสรรค์และเหมาะสมกับประชาชนทุกเพศทุกวัยในช่วงเวลาที่เหมาะสม จึงได้ทำการออกประกาศหลักเกณฑ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีแนวทางกำกับดูแลเนื้อหาสาระของรายการ เช่น การออกอากาศรายการบางประเภทในช่วงเวลาที่กำหนด ระยะเวลาขั้นต่ำในการออกอากาศรายการบางประเภท เป็นต้น

ในด้านของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ไทยมีรูปแบบการจัดหารายการโทรทัศน์มาจากหลายแหล่งเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ชมที่หลากหลายภายใต้การกำกับดูแลเนื้อหาโดยสำนักงาน กสทช. โดยสามารถแบ่งแหล่งที่มาของรายการได้เป็น 7 ลักษณะ (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร และอิทธิศักดิ์ พลอยศิริชล, 2551: 87) คือ รายการที่สถานีผลิตเอง, รายการที่สถานีจัดซื้อ, รายการที่ให้เช่าเวลา, รายการถ่ายทอดสดนอกสถานที่, รายการที่ให้เวลาโดยไม่คิดค่าเช่า, รายการแลกเปลี่ยน และรายการร่วมผลิต ซึ่งอิทธิพลของสื่อต่างประเทศสามารถเข้ามามีบทบาทในกิจการโทรทัศน์ไทยผ่านทางรายการที่สถานีจัดซื้อ โดยส่วนใหญ่เป็นรายการที่สถานีจัดซื้อจากต่างประเทศจากผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับ เช่น ยูนิเวอร์แซล พาราเมาท์ หรือวอลท์ดิสนีย์ รวมถึงรายการภาพยนตร์สั้น ภาพยนตร์ซีรีส์ รายการสารคดีต่าง ๆ

Walrath และ McBride (1970) ได้อธิบายเรื่องการข้ามพรมแดนผ่านสื่อ (Mediascapes) ไว้ว่า เป็นการเผยแพร่ภาพลักษณ์ความเป็นจริงที่ถูกสร้างขึ้น ทั้งในรูปแบบของหนังสือพิมพ์

โทรทัศน์ และภาพยนตร์ ทำให้เรื่องราวที่เกิดขึ้นสามารถรับรู้ได้โดยคนทั่วโลก และทำให้คนท้องถิ่นสามารถเผยแพร่เรื่องราวของตนได้อย่างกว้างขวาง โดยการเข้ามาของอิทธิพลทางวัฒนธรรมต่างชาติผ่านสื่อโทรทัศน์นั้น อาจมีส่วนนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในด้านที่ดี เช่น ทำให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารที่รอบด้านทันเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก มีความเข้าใจวัฒนธรรมของชนชาติอื่นๆ ที่มีความหลากหลาย ประชาชนได้รับความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ จากต่างชาติ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีอิทธิพลของสื่อต่างชาติก็อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และค่านิยมของคนในชาติอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

1) การสูญเสียวัฒนธรรมของชาติจากการเข้ามาของวัฒนธรรมต่างชาติ

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและการสื่อสารที่รวดเร็วทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้จากทั่วทุกมุมโลก นำมาซึ่งการซึมซับวัฒนธรรมจากต่างชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กลไกความก้าวหน้านี้เองจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ใช้ในการเผยแพร่วัฒนธรรมของตนออกไปอย่างกว้างขวางด้วยการทำให้วัฒนธรรมมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ซึ่ง (อัศวิน เนตรโพธิ์แก้ว, 2547) ได้กล่าวถึงลักษณะการแพร่กระจายทางวัฒนธรรมที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ทางวัฒนธรรม 3 ประการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ วัฒนธรรมรวมตัว (Cultural Homogenization) เนื่องจากยุคโลกาภิวัตน์นำมาซึ่งมาตรฐานของการยอมรับในระดับสากล จนเกิดเป็นการบีบบังคับให้เปลี่ยนตามหรือลอกเลียนแบบด้วยความเต็มใจ เมื่อเป็นเช่นนั้น วัฒนธรรมท้องถิ่นจึงสูญเสียคุณค่าที่เคยมีทำให้เกิดการแปรสภาพและเปลี่ยนไปตามกระแสความนิยมของโลก เปรียบเสมือนการหลอมละลาย อ่อนไหวไร้จุดยืนไปตามสถานการณ์

แนวทางในการแผ่ขยายทางวัฒนธรรมของชาติมหาอำนาจ อาศัยกลไกความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสารในการโฆษณาเผยแพร่วัฒนธรรมสอดแทรกผ่านไปในเนื้อหาสื่อที่นำเสนอทั้งในรูปแบบ รายการโทรทัศน์ ซีรีส์ ละคร เพลง ข่าว และเกมส์ ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นสินค้าทางวัฒนธรรมทั้งสิ้น และเมื่อประชาชนรับรู้และซึมซับวัฒนธรรมผ่านทางสื่อต่าง ๆ เป็นประจำก็อาจส่งผลต่อวิถีคิด วิถีชีวิต หรืออุดมการณ์ให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีความสอดคล้องกับเนื้อหาต่าง ๆ ที่ปรากฏในสื่อ จึงอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งกับวัฒนธรรมเดิมที่มีอยู่ เกิดความคิดในแง่ลบ หรือให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชาติลดลง นำมาซึ่งความขัดแย้งทางความคิดระหว่างบุคคลในสังคมระหว่างช่วงวัย โดยคนรุ่นใหม่อาจมองว่า

วัฒนธรรมของชาติแบบเดิมนั้นเป็นแนวความคิดที่ล้ำสมัย ไม่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และเป็นเรื่องน่าอายที่จะต้องปฏิบัติตาม ขัดแย้งกับแนวคิดของคนรุ่นก่อนที่ต้องการรักษาวัฒนธรรมแบบเดิมไว้และไม่ค่อยยอมรับวัฒนธรรมต่างชาติ โดยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอาจส่งผลให้วัฒนธรรมของชาติบางอย่างขาดการสานต่อจากคนรุ่นต่อไปและถูกรอบงำโดยวัฒนธรรมต่างชาติผ่านวิธีคิดและทัศนคติของประชาชน

2) ค่านิยมและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

สื่อโทรทัศน์มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอซึ่งนำรูปแบบวิถีชีวิต แนวคิด และพฤติกรรมให้กับประชาชนในสังคมตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาเป็นทางเลือกในการเลือกรับชมสื่อนอกเหนือจากการรับชมโทรทัศน์มากขึ้น และเมื่อสื่อโทรทัศน์ไทยเปิดกว้างในการรับเนื้อหารายการ ละคร ซีรีส์ ภาพยนตร์หรือแม้แต่การโฆษณาจากต่างประเทศเข้ามาฉายมากขึ้น การนำเสนอเนื้อหาในสื่อเหล่านั้นบางช่วงบางตอนอาจมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีกับเด็กและเยาวชน เช่น ฉากฆ่าฟันกัน ฉากเสี่ยงอันตราย ใช้ถ้อยคำหยาบคาย ฉากที่ก่อให้เกิดการยั่วยุอารมณ์ทางเพศ หรือฉากที่แสดงวิธีการใช้สารเสพติดและการพนัน เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยมีการควบคุมการนำเสนอสื่อเหล่านี้ด้วยการกำหนดระดับความเหมาะสมของรายการสำหรับผู้ชม รวมถึง กสทช. ยังกำหนดช่วงเวลาการออกอากาศในแต่ละระดับความเหมาะสม และทางผู้ประกอบการเองก็มีการควบคุมโดยการตัดฉากเหล่านี้ออก รวมไปถึงการแสดงข้อความที่บ่งบอกถึงอันตรายกำกับไว้อีกด้วย

3) การครอบงำทางความคิดจากข้อมูลที่ได้รับจากสื่อต่างชาติ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่มีความรวดเร็วและทันเหตุการณ์มากขึ้นกว่าในอดีต การแข่งขันของสำนักข่าวต่าง ๆ ในประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น โดยจำเป็นต้องมาปรับตัวในการนำเสนอข่าวที่รวดเร็วเพราะประชาชนมีช่องทางในการรับรู้ข่าวสารที่หลากหลายทั้งจากแหล่งข่าวในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้นทางเลือกหนึ่งในการนำเสนอข่าวได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์จากทั่วทุกมุมโลกสำนักข่าวจึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีพันธมิตรหรือมีเครือข่ายในการรับเนื้อหาข่าวจากสำนักข่าวในต่างประเทศ เนื่องจากสำนักข่าวไม่สามารถนำเสนอข่าวได้ด้วยตนเองในทั่วทุกมุมโลก จึงทำให้ข้อมูลการนำเสนอข่าวอาจเป็นเนื้อหาข่าวจากสื่อยักษ์ใหญ่ของโลกเพียงไม่กี่สำนัก เช่น สำนักข่าวรอยเตอร์ส เอพี เอเอฟพี และซีเอ็นเอ็น เป็นต้น

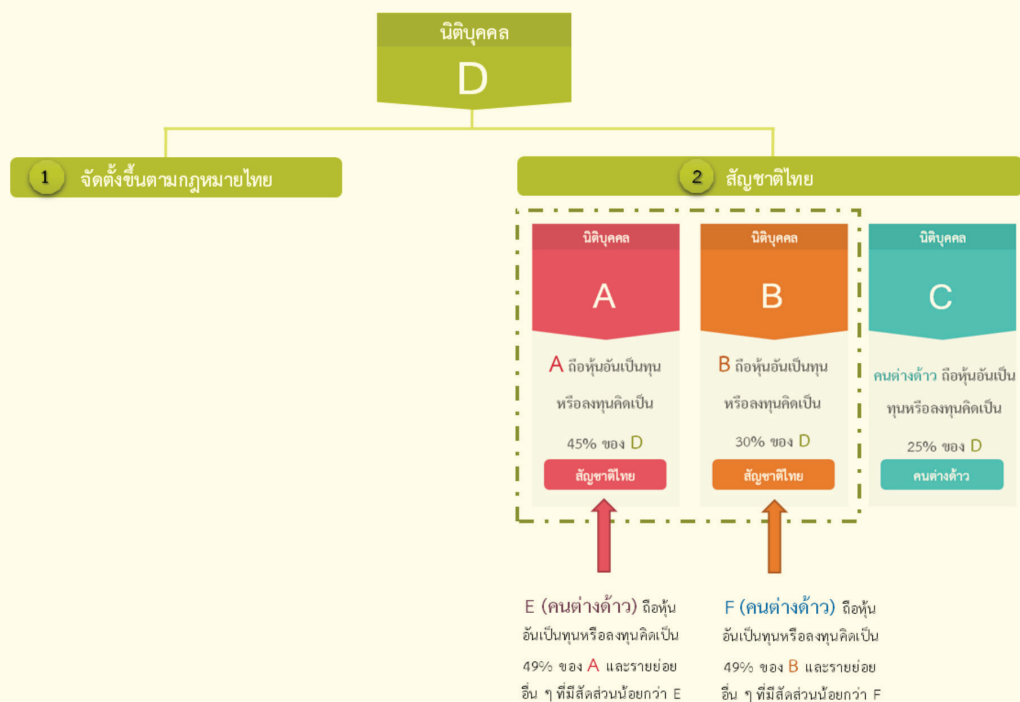
อย่างไรก็ตาม แม้สำนักข่าวใหญ่ในต่างประเทศจะมีความเป็นมืออาชีพ แต่ทั้งหมดล้วนเป็นสื่อในกลุ่มประเทศมหาอำนาจ จึงอาจส่งผลให้การรายงานข่าวชาวมุมมองที่รอบด้านจากกลุ่มประเทศที่มีความคิดขัดแย้งทางความคิดหรือผลประโยชน์กับประเทศมหาอำนาจ ดังนั้นเมื่อสำนักข่าวในประเทศไทยนำเสนอข่าวในสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะการนำข่าวต่างประเทศมารายงานจึงมักจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ข้อมูลที่นำมาผลิตข่าวจึงมาจากมุมมองเดิม หรือซ้ำซ้อนกัน และไม่มีความหลากหลาย โดยให้ความสำคัญหรือสนใจกับชาติมหาอำนาจเป็นพิเศษ ส่งผลให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านเดียวและมีความคิดเห็นคล้อยตามเนื้อหาที่รายงานภายในข่าว จึงอาจนำไปสู่การครอบงำทางความคิดประชาชนของสื่อต่างชาติภายในประเทศขึ้นได้

ประเทศมหาอำนาจไม่เพียงครอบงำทางความคิดผ่านเนื้อหาข่าวที่น่าเสนอแต่ยังรวมไปถึงการครอบงำทางความคิดผ่านมาตรฐานการทำงาน หรือมาตรฐานทางวิชาชีพสื่อ (Media professional norms) เป็นกลไกในการเข้าครอบงำทางความคิดและครองพื้นที่สื่อของชาติต่าง ๆ เช่น รายการข่าวที่ยึดถือแบบแผนของชาติมหาอำนาจเป็นแนวทางในการผลิตรายการจนทำให้วิธีการรายงานข่าวและการนำเสนอข่าวทั่วโลกมีลักษณะเป็นแบบเดียวกัน กล่าวคือเมื่อการผลิตรายการข่าวยึดถือคุณค่าและกรอบการทำงานของนักวิชาชีพสื่ออเมริกัน คือ ยึดถือเอาความรวดเร็วและสดใหม่เป็นหลัก (สมสุข หินวิมาน, 2556: 134)

2. เหตุผลและความจำเป็นในการกำกับดูแลการครอบงำโดยคนต่างด้าว

ปัจจุบันการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ถือเป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ การดำเนินธุรกิจสื่อวิทยุโทรทัศน์มีผลต่อการครอบงำทางความคิดของประชาชนผู้รับข้อมูลข่าวสารและอาจนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ในระดับประเทศ) สอดคล้องกับการดำเนินงานของ กสทช. ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และเป็นนิติบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยลงทุนหรือถือหุ้นอันเป็นทุนไม่น้อยกว่าสามในสี่ (ร้อยละ 75) ของทุนทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น ตามมาตรา 13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของ

“คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มิได้ครอบคลุมถึงอำนาจการควบคุมหรือมีอิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันอาจมีผลต่อการบริหารกิจการ ดังนั้น อาจเกิดปัญหากรณีที่คนต่างด้าวมียอำนาจควบคุมหรือครอบงำกิจการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ดังแผนภาพ 3-1



แผนภาพที่ 3-1 กรณีสมมติผู้รับใบอนุญาตที่ถูกครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

โดยจะเห็นได้ว่านิติบุคคล D มีคุณสมบัติและคุณลักษณะตามมาตรา 13 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากมีนิติบุคคลสัญชาติไทย (นิติบุคคล A และนิติบุคคล B) ถือหุ้นรวมกันร้อยละ 75 ทั้งนี้ แม้นิติบุคคล A และนิติบุคคล B ต่างเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย แต่การที่นิติบุคคล E และนิติบุคคล F เป็นผู้ถือหุ้นที่มีสัดส่วนมากกว่าผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ ทำให้มีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของกิจการ ดังนั้น เนื่องจากนิติบุคคล C นิติบุคคล E และนิติบุคคล F เป็นคนต่างด้าว ทำให้นิติบุคคล D ถูกครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวโดยทั่วไปอาจเกิดก่อนหรือหลังกิจการได้รับใบอนุญาตแล้ว โดยกรณีที่เกิดก่อนการขอรับใบอนุญาตเป็น

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของกิจการที่ถูกครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว สำหรับกรณีที่เกิดขึ้นหลังการขอรับใบอนุญาตเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

แม้ปัจจุบัน กสทช. ได้มีประกาศ เรื่อง การกำหนดลักษณะและมาตรการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ การถือหุ้นไขว้ และการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 โดยมีสาระสำคัญเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือขัดขวางเสรีภาพในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือป้องกันการได้รับข้อมูลที่หลากหลายของประชาชน แต่เป็นการห้ามผู้รับใบอนุญาตกระทำการเพื่อมีอำนาจควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อกิจการผู้รับอนุญาตรายอื่น (ครอบงำ) ยังมิได้มีการห้ามผู้รับใบอนุญาตกระทำการที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ทั้งนี้ กสทช. สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ในการกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติได้

ทั้งนี้ สาเหตุและความจำเป็นในการกำกับกักตุนและการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง : การเปลี่ยนแปลงอำนาจการควบคุมกิจการถือเป็นช่องทางหนึ่ง ที่อาจทำให้เกิดการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตอาจมีการจัดหาเงินทุน (Financing) เพิ่มเติมเพื่อใช้ในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น การควบรวมกิจการ ซึ่งเป็นธุรกรรมสำคัญในการเพิ่มศักยภาพและสร้างโอกาสเติบโตทางธุรกิจ และเป็นหนึ่งในมาตรการที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ทั้งนี้ ผลของการทำธุรกรรมดังกล่าวสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจการควบคุมกิจการได้ โดยเฉพาะการควบคุมกิจการโดยคนต่างด้าว

ประเด็นที่สอง : การครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยคนต่างด้าวผ่านอำนาจควบคุมกิจการ การดำเนินธุรกิจโดยคนต่างด้าวอาจส่งผลกระทบต่อกรอบจำกัดความคิดของประชาชนผู้รับข้อมูลข่าวสารและนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ในระดับประเทศ โดยอาจเกิดปัญหากรณีที่คนต่างด้าวมีส่วนการถือหุ้นเป็นไปตามกฎหมาย หากแต่มีอำนาจควบคุม

กิจการร่วมด้วย ซึ่งหากไม่มีมาตรการกำกับดูแลอาจทำให้มีโอกาสที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ถูกรวบงำโดยคนต่างด้าวได้

ประเด็นที่สาม : แนวทางการกำกับดูแลการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทย เนื่องจากมาตรา 15 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติ

3. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการครอบงำโดยคนต่างด้าว

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยมุ่งเน้นในประเด็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว การครอบงำกิจการ และการควบรวมกิจการ สำหรับกิจการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ผู้ขอรับใบอนุญาต¹ ตามมาตรา 8 (1) ต้องมีใช้คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น รวมทั้งต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด และผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วย ทั้งนี้ จากการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ต้องใช้ทุนในการดำเนินการเป็นจำนวนมากจึงให้ยกเลิกความในตาม (1) ของมาตรา 8 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีใช้คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในการนี้ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมอาจกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการบางลักษณะหรือบางประเภทที่เป็นนิติบุคคลจะต้องกำหนดข้อห้ามการ

¹ ใช้บังคับกับผู้ขอรับใบอนุญาตแบบที่สองและแบบที่สาม โดยใบอนุญาตแบบที่สอง คือ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมหรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค ส่วนใบอนุญาตแบบที่สาม คือ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมากหรืออาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ

กระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวด้วยก็ได้”

ต่อมา ได้มีการออกประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พ.ศ. 2554 โดยระบุว่า การครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว คือการที่คนต่างด้าวมียอำนาจควบคุมในกิจการของผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาต รวมกันแล้วตั้งแต่กึ่งหนึ่งของอำนาจควบคุมในกิจการดังกล่าว จากนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงได้มีการปรับปรุงและยกเลิกประกาศดังกล่าวข้างต้น โดยให้ใช้ประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พ.ศ. 2555 แทน ในประกาศนี้กำหนดนิยามของ คนต่างด้าว ว่าหมายความว่าถึงคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542² ส่วน การครอบงำกิจการ หมายถึง การมีอำนาจควบคุมหรือมีอิทธิพลทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยคนต่างด้าว ในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การดำเนินงาน การแต่งตั้งกรรมการ การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ที่อาจมีผลต่อการบริหารกิจการหรือการประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาต ผ่านการถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมด การมีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือการแต่งตั้งหรือการถอดถอนกรรมการตั้งแต่กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด

สำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยลงทุนหรือถือหุ้นเป็นทุนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของทุนทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น ในกรณีผู้ขอรับใบอนุญาต³ เป็นบริษัท กรรมการไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดและกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และกรณีผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน หุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการต้องเป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย

² รายละเอียดปรากฏในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

³ กรณีใบอนุญาตแบบใช้คลื่นความถี่ประเภทกิจการทางธุรกิจ

4. การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศ

4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการด้านการสื่อสารค่อนข้างเข้มงวด ในปี 1934 ได้จัดตั้งคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Federal Communication commission ; FCC) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยมีกฎหมาย Telecommunication Act of 1996 เพื่อกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใต้หลักการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ต่อส่วนรวม ความสะดวกรวดเร็ว และความจำเป็น รวมถึงการกำกับดูแลสื่อเพื่อป้องกันการผูกขาด โดยมีหลักการพื้นฐานในเรื่อง การครองสิทธิข้ามสื่อ ซึ่งมีข้อกำหนดห้ามเป็นเจ้าของสื่อหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ ภายในชุมชนเดียวกัน เว้นแต่ได้รับอนุญาตก่อนปี 1975 ทั้งนี้มีข้อยกเว้น กรณีที่พิสูจน์ได้ว่าการครองสิทธิข้ามสื่อเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนนั้น

ในกิจการวิทยุโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกามีการจำกัดความเป็นเจ้าของกิจการโดยคนต่างชาติ ภายใต้หลักการเหตุผลด้านความมั่นคงและปลอดภัยในช่วงศึกสงคราม และการป้องกันการเผยแพร่แนวคิด ลัทธิ ความเชื่อ หรือเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม หากคนต่างชาติต้องการเป็นเจ้าของกิจการวิทยุโทรทัศน์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัดส่วนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้รับการอนุญาตจาก FCC ก่อน โดยมีหน่วยงานความมั่นคงของประเทศและหน่วยงานภาครัฐท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

จากความวิตกกังวลเรื่องการแทรกแซงหรือก้าวก่ายการสื่อสารภายในประเทศ จึงได้มีการออกกฎหมาย Radio Act 1912 เพื่อกำหนดการเป็นเจ้าของกิจการโดยคนต่างชาติในการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งจำกัดสิทธิการให้ใบอนุญาตเฉพาะพลเมืองประเทศสหรัฐอเมริกา หรือเครือรัฐเปอร์โตริโก และกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการจัดการ จากเหตุการณ์ดังกล่าวผนวกกับช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 มีผู้รับใบอนุญาต 2 รายที่เป็นบริษัทในเครือของบริษัทในประเทศเยอรมันทำการติดต่อสื่อสารกับเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ ทั้งๆที่มีคำสั่งจากประธานาธิบดีห้ามการติดต่อสื่อสารทั้งปวง

จึงนำไปสู่การออกกฎหมายฉบับใหม่ขึ้น คือ Radio Act 1927 ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการกีดกันและป้องกันการเป็นเจ้าของกิจการโดยคนต่างชาติ ต่อมาได้ออกกฎหมาย The Communication Act of 1934 และในปี 1974 ปรับปรุงมาตรา 310 การกำหนดข้อจำกัดการเป็นเจ้าของกิจการโดยคนต่างชาติเป็นการเฉพาะในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ผู้ให้บริการทั่วไป และบริการการบินที่ใช้คลื่นความถี่วิทยุในการดำเนินการ

The Communication Act of 1934 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับการสื่อสารทุกประเภท โดยมาตรา 310 กำหนดให้ FCC ทำหน้าที่กำกับดูแลการลงทุนจากต่างประเทศของผู้รับใบอนุญาต ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเฉพาะเกี่ยวกับลักษณะหรือคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาต การขอใบอนุญาต รูปแบบการประกอบกิจการ การเปลี่ยนโอนอำนาจ และการเข้าช่วงคลื่นความถี่ รวมถึงมีมาตราย่อยระบุเกี่ยวกับข้อจำกัดการถือครองและเปลี่ยนโอนใบอนุญาต โดยสรุปดังนี้

- ห้ามมิให้บุคคลต่างชาติและตัวแทน นิติบุคคลต่างชาติ รัฐบาลต่างประเทศ และหน่วยงานหรือองค์กรต่างประเทศ มีสิทธิในการออกเสียงของต่างชาติหรือตัวแทนเกินกว่าร้อยละ 20 ในกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ กิจการผู้ให้บริการทั่วไป และกิจการวิทยุการบิน
- กำหนดให้อัตราร้อยละ 25 เป็นอัตราอ้างอิงมาตรฐานสำหรับการลงทุนจากบุคคลต่างชาติหรือตัวแทน รัฐบาลต่างประเทศ และหน่วยงานหรือองค์กรต่างประเทศ ในการเข้าไปควบคุม (Control) บริษัทภายในประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม โดย FCC มีอำนาจอนุมัติให้มีการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อมได้มากกว่าร้อยละ 25 ได้ ภายใต้หลักการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเป็นที่ตั้ง

สำหรับการควบคุม (Control) พิจารณาครอบคลุมทั้งการเข้าควบคุมตามกฎหมายหรือตามความจริงที่ปรากฏขึ้น การเข้าควบคุมทางตรงหรือทางอ้อม การถูกเข้าควบคุมแบบยินยอมหรือไม่ยินยอม โดยมีวิธีการพิจารณารูปแบบการควบคุมทั้งโดยนิตินัย และโดยพฤตินัย

การพิจารณาอนุญาตให้ต่างชาติเป็นเจ้าของได้เกินกว่าร้อยละ 25 หน่วยงาน FCC หน่วยงานความมั่นคงของประเทศ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะพิจารณามิติด้านต่างๆ นอกเหนือจากด้านความมั่นคงของประเทศและประโยชน์ที่จะเกิดต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมถึงการแข่งขันของตลาดภายในประเทศ (Competition) ความหลากหลายของรูปแบบ

รายการวิทยุโทรทัศน์ (Diversity) และความต้องการหรือความเป็นท้องถิ่น (Localism) พิจารณาจากการให้บริการได้ครอบคลุมพื้นที่และไม่มีค่าใช้จ่าย

ในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่กฎหมาย The Communication Act of 1934 ถูกบัญญัติขึ้น FCC ยังไม่เคยอนุมัติให้ต่างชาติเข้าเป็นเจ้าของในอัตราที่เกินกว่าร้อยละ 25 ทำให้ยังไม่ได้มีการกำหนดกฎระเบียบ เงื่อนไขและขั้นตอนที่ชัดเจน จนกระทั่งในเดือนมิถุนายน 2556 FCC ได้รับคำร้องของบริษัท Pandora Radio LLC ซึ่งถือครองใบอนุญาตสถานีวิทยุ KXMZ (FM) ที่ประกอบกิจการในรัฐ South Dakota โดย FCC ขอให้เพิ่มคำร้องของบริษัทแม่ คือ บริษัท Pandora Media ที่เป็นบริษัทมหาชนและมีสำนักงานใหญ่ในสหรัฐอเมริกา มีระดับการเป็นเจ้าของโดยคนต่างชาติที่มีความผันผวนทั้งสิทธิในการออกเสียงและหุ้นสามัญ ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่านิติบุคคลที่เป็นต่างชาติไม่ใช่ผู้ได้รับผลประโยชน์หรือมีสิทธิในการออกเสียงที่มากกว่าร้อยละ 25 ของสิทธิทั้งหมด จากนั้นในปี 2558 FCC ได้พิจารณาคำร้องและอนุญาตให้มีร้อยละการเป็นเจ้าของโดยคนต่างชาติได้เกินกว่าที่อัตราอ้างอิงมาตรฐานที่ร้อยละ 25 ได้

ข้อเด่นและข้อด้อยในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในประเทศสหรัฐอเมริกา

ข้อเด่น

- ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวทางการคำนวณสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงของคนต่างด้าวอย่างชัดเจน พิจารณาทั้งการถือหุ้นทางตรงและทางอ้อมผ่านตัวแทนของคนต่างด้าวในการพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นตามกฎหมาย
- กฎหมายมิได้จำกัดโอกาสในการเข้ามาลงทุนภายในประเทศของคนต่างด้าว สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นมากกว่าที่กฎหมายกำหนดได้
- รูปแบบการกำกับดูแลการครอบงำกิจการของผู้รับใบอนุญาตเป็นการพิจารณาการครอบงำทั้งทางตรงและทางอ้อม
- ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวทางการคำนวณสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงของคนต่างด้าวอย่างชัดเจน พิจารณาทั้งการถือหุ้นทางตรงและทางอ้อมผ่านตัวแทนของคนต่างด้าวในการพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นตามกฎหมาย โดยมีการกำหนดวิธีการคำนวณการถือหุ้นทางอ้อมของคนต่างด้าวเพื่อใช้ในการหา

สัดส่วนการถือหุ้นในแต่ละลำดับชั้นและการคำนวณหาสัดส่วนการถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงที่มีและไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการ ทำให้ FCC มีแนวทางในการทำงานที่มีมาตรฐานชัดเจนในการพิจารณาเมื่อพบกรณีต้องสงสัยและสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้รับใบอนุญาตว่าในการพิจารณาของ FCC มีความยุติธรรมและเป็นกระบวนการที่สามารถตรวจสอบได้

- กฎหมายมิได้จำกัดโอกาสในการเข้ามาลงทุนภายในประเทศของคนต่างด้าวสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นมากกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 20 และรวมกับการถือหุ้นทางอ้อมผ่านตัวแทนของคนต่างด้าวไม่เกินร้อยละ 25 อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้จำกัดโอกาสในการที่นักลงทุนต่างชาติต้องการลงทุนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นักลงทุนต่างชาติสามารถถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 25 ได้ แต่ต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจาก FCC ภายใต้หลักการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเป็นที่ตั้งซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา โดยการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากประชาชน การรับฟังเหตุผลและความจำเป็นจากผู้รับใบอนุญาต และการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานความมั่นคง
- รูปแบบการกำกับดูแลการครอบงำกิจการของผู้รับใบอนุญาตเป็นการพิจารณาการครอบงำทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีวิธีการพิจารณาการควบคุมกิจการแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การควบคุมโดยนิตินัย (De Jure control) พิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้นของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงของบริษัท และ 2) การควบคุมโดยพฤตินัย (De Facto control) พิจารณาจาก 6 ปัจจัยที่เกิดจากการรวบรวมการพิจารณาคำร้องในอดีตของ FCC เช่น สัญชาติของผู้กำหนดและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของบริษัท ผู้ที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการ ผู้มีหน้าที่มีอำนาจในการกระทำข้อผูกพันทางการเงิน นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ยังได้พิจารณาครอบคลุมไปยังผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน คือ บริษัทแม่ของผู้มีอำนาจควบคุมกิจการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจควบคุม เช่น หุ้นส่วน ผู้ถือกรรมธรรม์ร่วม ผู้ที่ไปปฏิบัติศาสนกิจที่เดียวกัน ผู้ที่เป็นสมาชิกสมาคมเดียวกัน ซึ่งจะช่วยให้การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวมีความรัดกุมและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ข้อด้อย

- กฎหมายเปิดกว้างให้สื่อมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ แต่ FCC มีสิทธิในการตั้งข้อสังเกตหรือให้คำแนะนำกับธุรกิจสื่อ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาคุ้มครองความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น FCC จึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาเพื่อตัดส่วนที่ไม่เหมาะสมออกหรือเข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการนำเสนอความคิดเห็นในกิจการกระจายเสียงได้ รวมไปถึงการจัดตารางรายการ/เนื้อหารายการที่อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจของผู้ชมและผู้ฟังได้ เช่น ผังรายการ/เนื้อหารายการที่เกี่ยวกับประเด็นในท้องถิ่น รายการข่าว ปัญหาของสาธารณชน ความเชื่อทางศาสนา การแข่งขันกีฬา และจัดทำเป็นเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนทั่วไป (Station public file) โดย FCC ไม่สามารถเข้าไปทำการเปลี่ยนแปลง FCC ทำได้เพียงให้คำปรึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการนำเสนอ เช่น มาตรฐาน (Standard) รูปแบบ (Format) หลักภาษา (Grammar) หรือคุณภาพของตารางรายการ/เนื้อหา รายการ เท่านั้น
- FCC ยังไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับ ปจจัย เจื่อนไซ หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ต่างชาติถือครองหุ้นในกิจการวิทยุโทรทัศน์เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การพิจารณาแต่ละครั้ง จึงมีลักษณะเป็นรายกรณี ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคในการตัดสินใจลงทุนของคนต่างด้าว ทั้งนี้ ในช่วงเวลากว่า 80 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ The Communication Act of 1934 ได้ถูกบัญญัติขึ้น ในกิจการวิทยุโทรทัศน์ FCC อนุมัติให้ต่างชาติเข้าเป็นเจ้าของในอัตราที่เกินกว่าร้อยละ 25 เพียงรายเดียว คือ Pandora Radio LLC ในปี 2558

4.2 ประเทศญี่ปุ่น

กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของญี่ปุ่นมีแนวคิด “One Station per area” หรือหนึ่งสถานีต่อหนึ่งพื้นที่ โดยเปิดให้มีการประมูลเพื่อประกอบกิจการวิทยุในพื้นที่นั้น และมุ่งเน้นบริการชุมชนมากกว่าแสวงหากำไร ในปี 1925 เริ่มมีสถานีวิทยุลักษณะดังกล่าวที่โตเกียว และมีสถานีต่างๆ รวมตัวกันเป็น NHK โดยภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแนวทางการดำเนินการของสื่อวิทยุ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝ่ายสัมพันธมิตรได้จัดระบบ

วิทยุโทรทัศน์ของญี่ปุ่นใหม่ จึงมีการตรากฎหมายหลักสามฉบับ คือ Broadcasting Law, Radio Law, Radio Regulatory Commission establishment law

กฎหมาย Broadcast Act ของประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ให้สอดคล้องกับสวัสดิภาพของประชาชนทั่วไป และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาบนหลักการพื้นฐาน ดังนี้ (1) เพื่อรับประกันว่าการกระจายเสียงและโทรทัศน์จะถูกเผยแพร่ไปยังประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึง (2) เพื่อส่งเสริมอิสระในการแสดงความคิดเห็นผ่านการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเป็นธรรม และเสรี (3) เพื่อเสริมสร้างให้การกระจายเสียงและโทรทัศน์มีส่วนช่วยพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยแจกแจงภาระหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียงและโทรทัศน์

หลังจากประเทศญี่ปุ่นยอมรับข้อผูกพันภายใต้มาตรา 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund; IMF) ในปี 1964 ประเทศญี่ปุ่นได้เปิดเสรีทางการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้าถือหุ้นในบริษัทญี่ปุ่นได้ และในปี 1971 เริ่มนำการกำกับดูแลการครอบงำกิจการมาใช้ภายใต้กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ต่อมาปี 1990 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและการซื้อกิจการ และกำกับดูแลระบบการแสดงข้อมูลสำหรับการเสนอซื้อหลักทรัพย์ที่มีปริมาณซื้อขายขนาดใหญ่ และในปี 1991 ประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการครอบงำกิจการ โดยมีพื้นฐานจาก London City Code แต่มีความเข้มงวดมากกว่า จากนั้นในปี 2005 และ 2006 มีการปรับปรุงกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์อีกครั้ง หลังจากการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นกฎหมายตราสารทางการเงินและตลาดหลักทรัพย์

ในประเทศญี่ปุ่นการกำหนดเงื่อนไขการถือครองธุรกิจโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ไม่ได้มีข้อจำกัดที่เข้มงวดเกี่ยวกับการลงทุนภายในประเทศ โดยคนต่างด้าว โดยการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในประเทศ เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังและกระทรวงที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการที่ลงทุน

การลงทุนภายในประเทศโดยคนต่างด้าวในอุตสาหกรรมที่มีความอ่อนไหวสูงหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ และระบบสาธารณสุขโลก ยังมีความจำเป็นต้องขออนุญาต

ก่อนมีการลงทุน โดยปัจจัยที่ใช้พิจารณาถึงความจำเป็น คือ (1) สัญชาติของนักลงทุนต่างด้าว หากเป็นประเทศที่ไม่ได้มีข้อตกลงการลงทุนร่วมกันต้องขออนุญาตก่อนการทำธุรกรรม (2) ความอ่อนไหวของธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่ต้องการจะลงทุน ต้องขออนุญาตกับรัฐบาลหากเป็นการลงทุนที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ รบกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่งผลต่อความปลอดภัยของประชาชน และกระทบต่อการบริหารเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ โดยกิจการด้านการสื่อสาร กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ถือเป็นธุรกิจที่มีความอ่อนไหว ภายใต้พระราชบัญญัติกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcast Act) ได้กำหนดเงื่อนไขการถือครองธุรกิจโดยคนต่างด้าวในกิจการโทรทัศน์ ให้นักลงทุนต่างด้าวมีสิทธิในการครอบครองสิทธิในการออกเสียงในบริษัทกิจการโทรทัศน์ไม่เกินร้อยละ 20 ทั้งนี้เกิดกรณีที่บริษัทต่างชาติเข้ามาถือครองหุ้นในทางอ้อม ทำให้เกิดความกังวลในการกำกับดูแลที่ไม่สามารถป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้าครอบครองหุ้นโดยทางอ้อมได้ จึงเป็นที่มาในการปรับปรุงแก้ไข Broadcast Act ในเวลาต่อมา การปรับปรุงได้กำหนดให้ นักลงทุนต่างด้าวมีสิทธิในการครอบครองสิทธิการออกเสียงในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ทั้งทางตรงและทางอ้อม หากผลรวมสิทธิของคนต่างด้าวในการออกเสียงในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์ เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 บริษัทดังกล่าวจะไม่ได้รับใบอนุญาตที่จำเป็นในการประกอบกิจการโทรทัศน์

การถือครองธุรกิจโดยทางอ้อมพิจารณาจากผลประโยชน์ทางอ้อมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการออกเสียงในบริษัท ยกเว้นผลประโยชน์ทางอ้อมในกิจการโทรทัศน์โดยคนต่างด้าว จะไม่ถูกนำมาพิจารณาเป็นผลประโยชน์ทางอ้อมภายใต้กฎหมายที่ได้รับการปรับปรุง นอกจากนี้กฎหมายฉบับปรับปรุงดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับบริษัทต่างชาติที่ได้รับผลประโยชน์จากบริษัทญี่ปุ่นที่เป็นเจ้าของผลประโยชน์ทางตรง ในกรณีที่ (1) ผลประโยชน์ของบริษัทญี่ปุ่นในกิจการโทรทัศน์รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 10 ของหุ้นของกิจการโทรทัศน์ หรือ (2) ผลประโยชน์ของบริษัทต่างชาติในบริษัทญี่ปุ่นรวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 10 ของหุ้นของบริษัทญี่ปุ่น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับปรับปรุงยังไม่สามารถป้องกันบริษัทต่างชาติเข้าซื้อหุ้นในบริษัทญี่ปุ่น ที่ส่งผลให้คนต่างด้าวมีสิทธิถือครองธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมมากกว่าร้อยละ 20 ในกิจการโทรทัศน์ได้ ดังนั้น กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications; MIC) สามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือ

ให้ปรับสัดส่วนสิทธิการถือครองกิจการโดยคนต่างด้าวให้ต่ำกว่าร้อยละ 20 ภายในระยะเวลาของใบอนุญาต

อนึ่ง กรณีบริษัทต่างชาติถือครองหุ้นในบริษัทญี่ปุ่นก่อนที่บริษัทญี่ปุ่นจะเข้าถือครองกิจการโทรทัศน์ หากผลรวมการลงทุนของบริษัทต่างชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมเกินกว่าร้อยละ 20 กิจการโทรทัศน์สามารถปฏิเสธการบันทึกสัดส่วนหุ้นที่ถือโดยบริษัทญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลให้การลงทุนของคนต่างชาติที่เกินกว่าร้อยละ 20 ที่มีสิทธิในการออกเสียงของบริษัทญี่ปุ่นในกิจการโทรทัศน์ถูกปฏิเสธไปโดยปริยายภายใต้กฎหมายฉบับปรับปรุง จนกว่าสิทธิในการครอบครองกิจการโดยคนต่างชาติจะได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด

ข้อเด่นและข้อด้อยในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในประเทศญี่ปุ่น

ข้อเด่น

- กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีการกำกับดูแลการครอบงำโดยคนต่างด้าว ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ยังคงสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ ภายหลังจากข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นและ IMF ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มนโยบายในการเปิดเสรีทางการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น นำมาซึ่งทิศทางการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนจากต่างชาติที่ไม่เข้มงวด ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcast Act) ได้กำหนดสิทธิการออกเสียงของคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม นักลงทุนชาวต่างชาติสามารถลงทุนเกินกว่าข้อกำหนดที่ระบุไว้ข้างต้นได้ แต่ไม่สามารถบันทึกเป็นส่วนของผู้ถือหุ้นได้และจะไม่ได้รับสิทธิที่ให้แก่ผู้ถือหุ้นตามปกติ (เช่น สิทธิในการออกเสียง สิทธิในการรับเงินปันผล) เฉพาะส่วนที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดได้ ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดการลงทุนจากชาวต่างชาติ ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างชาติอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอนชัดเจน และมีความโปร่งใส ช่วยให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ (Merger and Acquisition; M&A) ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการซึ่งได้เริ่มนำมาใช้ในประเทศ

ญี่ปุ่นในปี 1971 และได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ภายหลังการแก้ไขปรับปรุงในปี 2006 หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการครอบงำกิจการกำหนดให้ผู้เสนอซื้อที่เสนอซื้อหลักทรัพย์มากกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดโดยการเข้าซื้อหุ้นทั้งในและนอกตลาดหลักทรัพย์จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมทั้งในส่วนของผู้เสนอซื้อและบริษัทที่ถูกเสนอซื้อ ทำให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถือหุ้น ซึ่งช่วยให้การกำกับดูแลการครอบงำกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- กฎหมายกำหนดกลไกในการพิจารณาการถูกครอบงำโดยคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถสอบถามสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในบริษัทญี่ปุ่นที่เข้าถือครองกิจการของผู้รับใบอนุญาตในลำดับขั้นถัดไปได้ หากไม่ได้รับคำตอบในระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตตีความว่า ร้อยละของหุ้นของกิจการโทรทัศน์ที่ถือโดยบริษัทญี่ปุ่นมีค่าเท่ากับระดับการลงทุนโดยคนต่างด้าว ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการผ่านการถือครองหุ้นในทางอ้อม

ข้อด้อย

- กฎหมาย Broadcast Act ในช่วงแรกได้กำหนดเงื่อนไขการถือครองธุรกิจโดยคนต่างด้าวในกิจการโทรทัศน์เฉพาะการครอบครองทางตรงเท่านั้น โดยอนุญาตให้นักลงทุนต่างด้าวมีสหิทธิในการครอบครองสิทธิในการออกเสียงในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์ได้ไม่เกินร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวไม่สามารถป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้าครอบครองหุ้นโดยทางอ้อมในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์ของประเทศญี่ปุ่นได้ ซึ่งเห็นได้จากกรณีเกิดความสับสนเสี่ยงที่ Lehman Brothers จะเข้าครอบงำกิจการ LiveDoor ซึ่งถือหุ้นใหญ่ใน Nippon Broadcasting ภายหลังจากเหตุการณ์นั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย Broadcast Act โดยกำหนดให้ นักลงทุนต่างด้าวมีสหิทธิในการครอบครองสิทธิในการออกเสียงในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผลรวมของสิทธิของคนต่างด้าวในการออกเสียงในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 20 บริษัทดังกล่าวจะไม่ได้รับใบอนุญาตที่จำเป็นในประกอบกิจการโทรทัศน์

- การพิจารณาอำนาจควบคุมกิจการของประเทศญี่ปุ่นไม่ครอบคลุมการครอบงำกิจการในทางพฤตินัย ส่งผลให้ต่างชาติอาจเข้าครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ในทางอ้อม ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติกระจายเสียงและโทรทัศน์ (Broadcast Act) ได้กำหนดเพียงข้อจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวเฉพาะในส่วนของสิทธิการออกเสียง แต่ไม่ได้พิจารณาถึงอำนาจในการควบคุมกิจการด้านอื่นๆ เช่น อำนาจในการควบคุมการแต่งตั้งผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหาร อำนาจในการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการดำเนินงานของกิจการ เป็นต้น อาจทำให้คนต่างด้าวสามารถอาศัยข้อจำกัดของกฎหมายเข้ามาครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ในทางอ้อม

4.3 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายควบคุมการส่งเสริมการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ โดยสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ จึงมีนโยบายให้การลงทุนจากต่างประเทศเป็นไปอย่างเสรีไม่มีนโยบายเลือกปฏิบัติ และไม่มีกีดกันการลงทุนจากชาวต่างชาติ ในอดีตรัฐบาลควบคุมและสงวนคลื่นความถี่ไว้ในกิจการทหารและวัตถุประสงค์อื่นๆ ของประเทศ จึงเกิดภาวะการขาดแคลนคลื่นความถี่สำหรับนำไปใช้ในการให้บริการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์สาธารณะ จึงได้มีคำร้องไปยังคณะกรรมการที่ดูแลการจัดสรรคลื่นต่อมาในปี 1926 ได้มีการจัดตั้ง British Broadcasting Corporation; BBC เพื่อดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อผลประโยชน์ของชาติ และเป็นหน่วยงานที่มีสิทธิผูกขาดในการจัดสรรคลื่นให้กับผู้จัดการวิทยุในช่วงเวลาดังกล่าว

BBC กำหนดกรอบแนวทางการกระจายข้อมูลทั้งด้านการศึกษาและความบันเทิง โดยพิจารณาจาก 2 คุณลักษณะ ดังนี้ (1) ข่าวสารและข้อมูลฯ ต้องทั่วถึงทั้งประเทศ และครอบคลุมทุกความสนใจและความต้องการของผู้บริโภค (2) ความรับผิดชอบต่อวัฒนธรรม โดยเนื้อหาข้อมูลควรมีวัตถุประสงค์ในการแจ้งข่าวสาร และให้ความรู้แก่สาธารณชนบนมาตรฐานด้านคุณภาพ พร้อมกับการให้ความบันเทิง ทั้งนี้ กฎระเบียบที่มีค่อนข้างให้ความสำคัญกับประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ และสะท้อนถึงความเชื่อในเรื่องพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคต่อประเด็นความขัดแย้ง และพันธสัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อความหลากหลายในเนื้อหาที่ผู้บริโภคควรได้รับ

ตั้งแต่ปี 1945 นโยบายของสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับการถือครองธุรกิจประเภทสื่อ ถูกนำเสนอให้มีการคงไว้ในด้านการสร้างสื่อพหุนิยม (Media Plurality) คือ การป้องกันความไม่เหมาะสมของอำนาจและอิทธิพลในสื่อ และแม้ว่าไม่มีข้อกำหนดชัดเจนในการห้ามครอบงำกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยคนต่างด้าว แต่ยังคงมีหน่วยงานและกฎหมายในลักษณะอื่นๆ ที่ใช้เป็นข้อกำหนดเพื่อป้องกันการกีดกันทางด้านความคิด ค่านิยม วัฒนธรรมและความเชื่อของคนในประเทศ

The Television Act 1954 ได้บัญญัติการบริการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ขึ้นเป็นครั้งแรก ระเบียบข้อบังคับนำเสนอเฉพาะแนวทางการวางโครงสร้างของบริการ ไม่มีประเด็นเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของหรือการควบคุมกิจการโทรทัศน์ ต่อมา The Independent Television Authority; ITA หน่วยงานกำกับดูแลที่ทำหน้าที่คล้าย BBC ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกรายการโทรทัศน์จากกิจการผลิตรายการโทรทัศน์จากแต่ละภูมิภาค โดยผลการดำเนินงานของ ITA พบว่า รายการที่ถูกคัดเลือกเป็นรายการแรกถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เนื่องจากกิจการที่ถูกคัดเลือกมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ให้กับพรรคอนุรักษนิยม จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงนำไปสู่การให้ความสนใจกับการอนุญาตให้กิจการสื่อสิ่งพิมพ์เข้ามาถือครองส่วนแบ่งของกิจการโทรทัศน์

ปี 1963 The Television Act ได้ออกข้อบังคับเกี่ยวกับประเด็นในสื่อสิ่งพิมพ์ ระบุให้ทุกกิจการที่ทำหน้าที่ผลิตรายการโทรทัศน์จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว เพื่อไม่ให้ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์กระทำการขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ เกณฑ์ในการพิจารณาการถือครองสิทธิสำหรับกิจการโทรทัศน์ คือ ห้ามมิให้กิจการสื่อสิ่งพิมพ์ครอบครองส่วนแบ่งในกิจการโทรทัศน์เกินกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้ เกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดอย่างคร่าวๆ และหลักการคำนวณสัดส่วนการถือครองส่วนแบ่งยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความคลุมเครือต่อบทบาทของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ว่า ควรถูกห้ามไม่ให้มีสิทธิในการถือครองหรือมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์หรือไม่ ในช่วงที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้มีประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ของกฎหมายในกรณีห้ามกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ถือครองกิจการโทรทัศน์เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้กับบุคคลธรรมดา

ช่วงต้นปี 1970 วิทยุท้องถิ่นเชิงพาณิชย์ (Local Commercial Radio) เริ่มดำเนินการหนึ่งในผู้ให้บริการกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของวิทยุท้องถิ่นเชิงพาณิชย์ที่มีต่อการคงอยู่ของสื่อสิ่งพิมพ์ และรายได้จากการโฆษณา BBC ซึ่งถือเป็นผู้ผูกขาดบริการสาธารณะทางด้านการกระจายเสียง โดยการให้บริการวิทยุท้องถิ่นเชิงพาณิชย์มักจะจัดลำดับความนิยมของกิจการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่ดำเนินการในพื้นที่เดียวกับที่ตนให้บริการวิทยุ เป็นเหตุให้ผู้ถือครองส่วนแบ่งในกิจการท้องถิ่นต้องการเข้าถือครองในกิจการกระจายเสียงด้วย

ต่อมา ภายใต้กฎหมาย Sound Broadcasting Act 1972 ได้ให้อำนาจ ITA ในการกำกับดูแลวิทยุเชิงพาณิชย์ โดยปรับโครงสร้างของ ITA แล้วจัดตั้งใหม่ในนาม Independent Broadcasting Authority; IBA เพื่อเป็นหน่วยงานพิจารณาอนุมัติสัดส่วนการถือครองส่วนแบ่งในกิจการ รวมถึงมีสิทธิในการห้ามถือครองสิทธิข้ามสื่อ (Cross Media) หากเห็นว่าการถือครองดังกล่าวขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ และในปี 1984 ได้จัดตั้งหน่วยงาน Cable Authority เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการเคเบิลทีวี มีหน้าที่ในการคัดเลือกและมอบใบอนุญาต โดยกำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้ผลิตรายการวิทยุและโทรทัศน์รวมถึงหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นถือครองใบอนุญาตการประกอบกิจการเคเบิลทีวีภายในพื้นที่เดียวกันกับที่เคเบิลทีวีนั้นให้บริการ

จนกระทั่งปี 1990 Broadcasting Act ประกาศใช้พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎระเบียบสำหรับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของและการควบคุมกิจการให้ชัดเจนมากขึ้น ในประเด็นการถือครองสิทธิข้ามสื่อ ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานกำกับดูแลที่จะพิจารณาและตัดสินใจได้หลักการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ประโยชน์จากการถือครองส่วนแบ่งกิจการอาจจะเป็นประเด็นสำคัญแต่ไม่ใช่ปัญหาเดียวที่เกิดจากการครองสิทธิข้ามสื่อ ยังมีประเด็นการนำเสนอข่าวสารเพียงด้านเดียว ทำให้มีการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายโดยเพิ่มข้อห้ามเกี่ยวกับความไม่ลำเอียงและความเป็นธรรมในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร

ต่อมา Broadcasting Act 1996 ได้ปรับปรุงและบัญญัติภายใต้ชื่อ Communication Act ในปี 2003 มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการสื่อ นอกจากนั้นกฎหมายใหม่ยังได้พิจารณาผลกระทบที่ทำให้ข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการถือสิทธิข้ามสื่อได้รับการผ่อนผันมากขึ้น เช่น

- ผู้มีอำนาจในการควบคุมกิจการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ที่มีส่วนแบ่งการตลาดมากกว่าร้อยละ 20 ถูกห้ามในการเข้าควบคุมกิจการที่ได้รับใบอนุญาตของ National Channel
- ผู้มีอำนาจควบคุมกิจการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีส่วนแบ่งการตลาดเกินกว่าร้อยละ 20 ถูกห้ามไม่ให้ควบคุมกิจการที่ได้รับใบอนุญาตจาก Regional Channel ที่มีการดำเนินงานในพื้นที่เดียวกัน

นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานกำกับดูแลสื่อเดิมคือ Radiocommunications Agency กลายเป็น Office of Communications (Ofcom) เพื่อทำหน้าที่ในการเผยแพร่แนวทางของการกระทำที่จะถูกพิจารณาในกรณีที่คุณคคลดังกล่าวถูกตัดสินว่าผู้มีอำนาจในการควบคุมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เชิงพฤตินัย (De facto control) ในการพิจารณา Ofcom จะสันนิษฐานว่าผู้ที่ถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 ของกิจการ อาจจะมีอำนาจในการควบคุมกิจการเชิงพฤตินัยได้ ถ้าหาก (1) บุคคลดังกล่าวถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 30 (2) บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่สุดถึงแม้ว่าจะถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละ 50 ก็ตาม และ (3) บุคคลดังกล่าวสามารถชนะคะแนนการออกเสียงเหนือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 2 อันดับรองลงมา ซึ่ง Ofcom จะพิจารณาทุกหลักฐานที่ถูกเสนอจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจวิเคราะห์การควบคุม

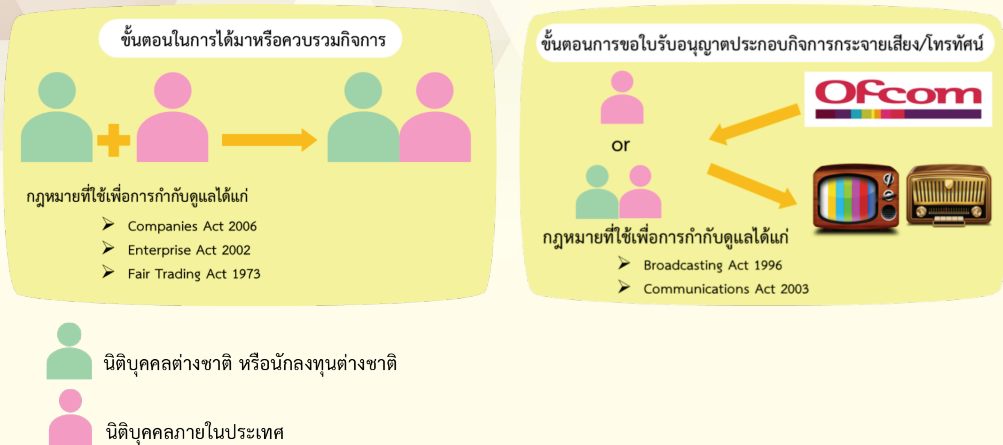
อย่างไรก็ตาม กิจการที่ถูกพิจารณาว่ามีอำนาจในการควบคุมเชิงพฤตินัยด้วยการถือครองหุ้นมากกว่าร้อยละ 30 อาจจะมีวิธีหลีกเลี่ยงการเข้าถือครองหุ้นในระดับดังกล่าว หรือหาปัจจัยอื่นๆ มาแย้งข้อสันนิษฐานในการเข้าควบคุมดังกล่าว ดังนั้น การจำกัดร้อยละของหุ้นจึงอาจจะใช้ไม่ได้กับทุกกรณี โดยกรณีทั่วไปแล้วหาก Ofcom พบว่าบุคคลใดมีอำนาจในการควบคุมกิจการ และส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดที่ตั้งไว้ ด้วยผลจากกฎหมายบุคคลดังกล่าวจะถูกสั่งให้ยุติการควบคุมกิจการ รวมทั้งการดำเนินงานใหม่ ภายในช่วงที่บุคคลดังกล่าวครอบครองหุ้นอยู่จะถูก Ofcom ตรวจสอบในทุกระดับ เนื่องด้วยการพิจารณาการควบคุมเชิงพฤตินัย จะอาศัยสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ และจะดำเนินการพิจารณาเป็นรายกรณีไป ดังนั้น จึงไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวใดที่ใช้ประกอบการพิจารณาดังกล่าว

การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สหราชอาณาจักรเคยมีกฎหมายในการควบคุมและกำกับการครอบงำในลักษณะดังกล่าว ซึ่งได้กล่าวไว้ใน Broadcasting Act 1990-1996 แต่ในปัจจุบันข้อกำหนดดังกล่าวได้ถูกเพิกถอนไปตามความใน Communications Act 2003 เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการส่งเสริมการแข่งขันของตลาดกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Broadcasting Market) จึงเหลือเพียงข้อกำหนดหลักที่เห็นชอบด้วยกฎหมายในการถือครองหรือเข้าครอบครองกิจการสื่อ ³⁴ ข้อ ประกอบไปด้วย

1. ห้ามไม่ให้บุคคลที่ดำเนินกิจการกลุ่มหนังสือพิมพ์ในระดับประเทศที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 20 ขึ้นไป ในการได้รับอนุญาตให้ผลิตรายการหรือให้บริการแก่ช่องในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ
2. ห้ามหรือจำกัดการให้ใบอนุญาตการดำเนินการกิจการโทรทัศน์หรือวิทยุ แก่บุคคลที่มีลักษณะเฉพาะที่มีอิทธิพลหรือทำให้เกิดกระแสแก่ประชาชน (บริษัทโฆษณา นักการเมือง เป็นต้น)
3. ข้อกำหนดสำหรับผู้รับผลิตรายการข่าว ห้ามไม่ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง องค์กรศาสนา หรือหน่วยงานใดที่ถูกห้ามไม่ให้ผลิตรายการ

นอกจากนี้สหราชอาณาจักรยังมีข้อกำหนดที่บังคับใช้กับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อื่น ๆ เช่น ข้อกำหนดในการถือครองใบรับอนุญาต และข้อกำหนดด้านเนื้อหาที่เผยแพร่ในสื่อ ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนถูกชี้นำจากสื่อในการกำหนดความคิด ค่านิยมและความเชื่อ รวมทั้งการได้รับสารที่บิดเบือนและขาดความรอบด้าน โดยสามารถแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเอื้อต่อการกำกับดูแลการครอบงำ ตามลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังแผนภาพที่ 3-2

³⁴ Department of Culture Media & Sport. (2013). Media Ownership and Plurality

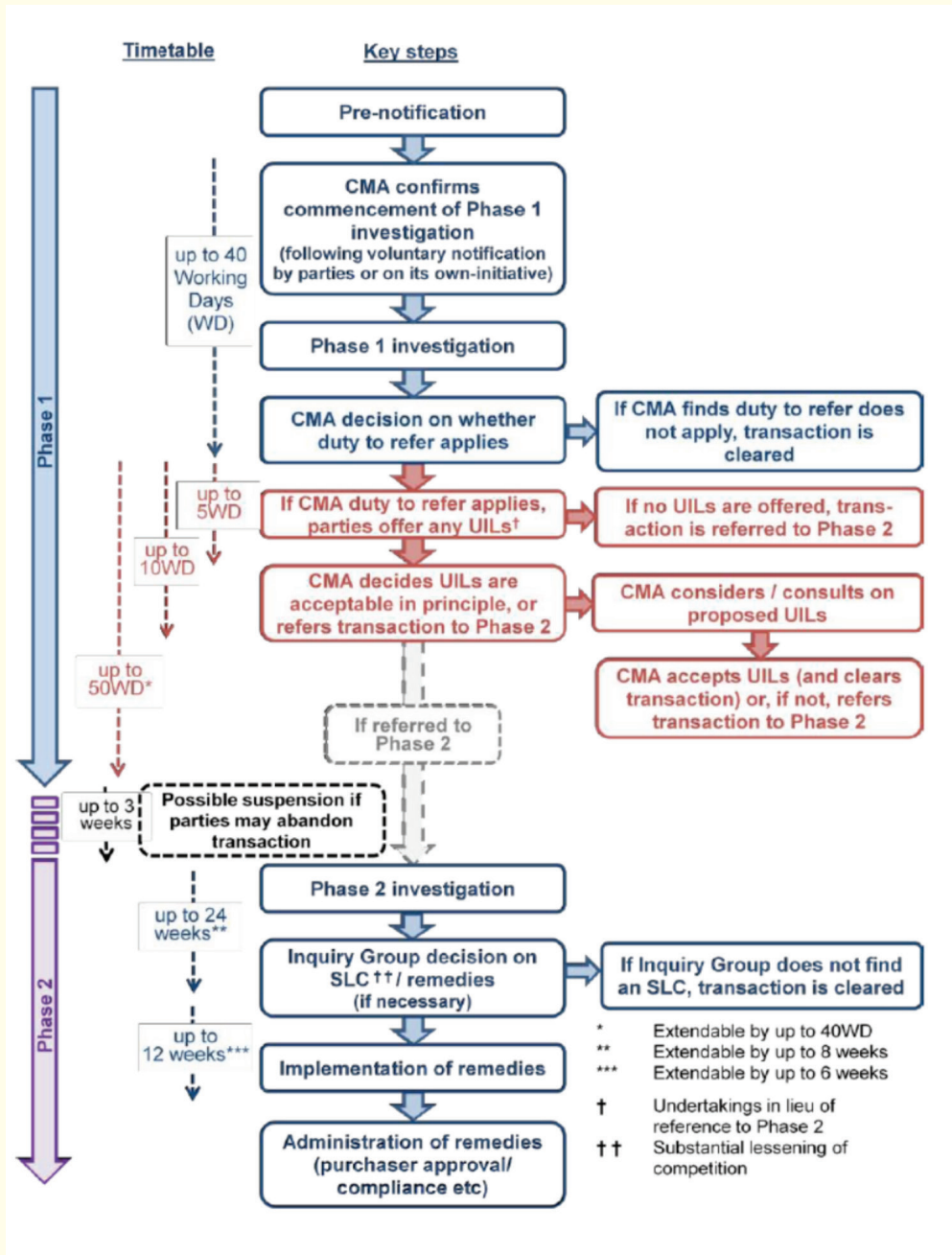


แผนภาพที่ 3-2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการครอบงำกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ทางอ้อม ในสหราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่กำกับดูแลการครอบงำและการควบรวมกิจการภายในสหราชอาณาจักรโดยทั่วไปจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ CMA ที่จะตรวจสอบการเข้าครอบครองหลักทรัพย์หรือกิจการ โดยการตรวจสอบจะดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

1. กิจการที่ได้มาซึ่งหลักทรัพย์หรือกิจการเป็นผู้แจ้งแก่ทาง CMA ด้วยความสมัครใจ
2. CMA เป็นผู้เข้าขอตรวจสอบกิจการที่ได้มาซึ่งหลักทรัพย์ดังกล่าว

โดยเมื่อกิจการที่ต้องการความชำนาญเฉพาะทางในกรณีนี้ คือ กิจการประเภทสื่อ CMA จะขอความร่วมมือจากทางหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการที่มีลักษณะดังกล่าว ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง Ofcom โดย Ofcom จะดำเนินการวิเคราะห์และจัดหาข้อมูลให้กับ CMA อันประกอบไปด้วยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ซึ่งอาจจะหมายรวมถึงเอกสารที่เป็นความลับทางธุรกิจ เช่น สัญญาเงินกู้ สัญญาซื้อขาย สัญญาการให้บริการ ทะเบียนนิติบุคคลเกี่ยวกับข้อมูลผู้ถือหุ้น สัญญาการจ้างงาน เป็นต้น ในด้านหลักฐานที่ไม่ได้จัดทำในรูปแบบเอกสาร Ofcom จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ โดยหน้าที่ในการพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นหน้าที่ของ CMA ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามแผนภาพที่ 3-3 ดังที่ได้แสดงไว้ด้านล่าง



แผนภาพที่ 3-3 แสดงกระบวนการตรวจสอบการครอบงำและควรวรมของ CMA

ที่มา: Competition and Market Authority. (2014). A quick guide to UK merger assessment

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการเข้าซื้อหลักทรัพย์อันเกี่ยวพันถึงสิทธิในการออกเสียงภายในกิจการ ไม่ว่าจะเป็นกิจการลักษณะใดก็ตามกิจการที่ถูกซื้อหลักทรัพย์ มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบงำกิจการ

ข้อเด่นและข้อด้อยในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวใน สหราชอาณาจักร

ข้อเด่น

- นโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศของสหราชอาณาจักรไม่มีการเลือกปฏิบัติกับนักลงทุนต่างชาติ แนวทางในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยคนต่างชาติในสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันกับผู้ประกอบกิจการของสหราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าสหราชอาณาจักรไม่มีนโยบายในการกีดกันคนต่างชาติเข้ามาลงทุนในกิจการต่างๆ รวมทั้งกิจการโทรทัศน์ ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว มีส่วนช่วยดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมระหว่างนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนของคนภายในประเทศ ส่งผลให้ประชาชนได้รับชมรายการที่มีเนื้อหาหลากหลายและคุณภาพ
- การเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่ออำนาจในการควบคุมกิจการไม่ว่าในกรณีใดจำเป็นต้องรายงานให้หน่วยงานที่กำกับดูแล สหราชอาณาจักรไม่ปิดกั้นการลงทุนของคนต่างด้าวในกิจการที่มีความเปราะบางเพียงแต่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งนี้ การลงทุนจากต่างชาติส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกกำกับหรือควบคุมในสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม สำหรับกิจการที่มีความเปราะบาง (Sensitive Areas) หรือกิจการที่ต้องกำกับดูแล (Regulated Areas) เช่น ธนาคาร สถาบันทางการเงิน และสื่อ ต้องมีการดำเนินการขออนุญาตก่อนการลงทุนในกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Ofcom หากเกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่ออำนาจในการควบคุมกิจการไม่ว่าจะกรณีใด กิจการจำเป็นต้องรายงานให้ทาง Ofcom รับทราบเพื่ออนุมัติและเห็นชอบกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทุกครั้ง

- ในกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Ofcom หากเกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่ออำนาจในการควบคุมกิจการไม่ว่าจะกรณีใด ต้องรายงานให้ Ofcom รับทราบเพื่ออนุมัติและเห็นชอบกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทุกครั้ง
- นิยามของอำนาจการควบคุมกิจการครอบคลุมทั้งในส่วนของอำนาจการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยนิยามของผู้มีอำนาจควบคุมกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ที่ระบุไว้ในกฎการถือสิทธิในสื่อ (Media ownership rules) ของสหราชอาณาจักร แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) การถือเสียงข้างมาก (Majority interest) (2) กระทำการควบคุมโดยพฤตินัย (De facto control) และ (3) กระทำการควบคุมกิจการเบ็ดเสร็จ (Control Arrangement) โดยนิยามดังกล่าวมีความรัดกุมครอบคลุมการครอบงำกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากการพิจารณาเฉพาะสัดส่วนการถือหุ้น หรืออำนาจในการออกเสียงเพียงอย่างเดียว อาจไม่สามารถกำกับการดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างดาวได้ทั้งหมด เพราะผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นหรือมีสิทธิในการออกเสียงน้อยกว่าร้อยละ 50 อาจจะมีอำนาจในการควบคุมกิจการได้ผ่านการควบคุมเชิงพฤตินัย
- การให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตที่อาจมีผลต่อเนื้อหาที่เผยแพร่ต่อสาธารณชนเป็นสิ่งสำคัญ สหราชอาณาจักรมีการกำหนดข้อบังคับในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการถือครองใบรับอนุญาต เช่น ห้ามหรือจำกัดการให้ใบอนุญาตการดำเนินการกิจการโทรทัศน์หรือวิทยุ แก่บุคคลที่มีลักษณะเฉพาะที่มีอิทธิพลหรือทำให้เกิดกระแสแก่ประชาชน (บริษัทโฆษณา นักการเมือง องค์กรศาสนา เป็นต้น) และข้อกำหนดด้านเนื้อหาที่เผยแพร่ในสื่อ เช่น ห้ามมิให้นำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง อาชญากรรม หรือเนื้อหาที่เป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนจากการถูกชี้นำจากสื่อในการกำหนดความคิด ค่านิยมและความเชื่อ รวมทั้งการได้รับสารที่บิดเบือนและขาดความรอบด้าน

- มีกระบวนการพิจารณาด้านการครอบงำหรือควบรวมกิจการอย่างเป็นระบบ โดยทั่วไป Competition & Market Authority (CMA) มีหน้าที่ตรวจสอบการเข้าครอบครองหลักทรัพย์หรือกิจการ โดยการตรวจสอบจะดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ (1) กิจการแจ้งต่อ CMA ด้วยความสมัครใจ (2) CMA เป็นผู้เข้าขอตรวจสอบกิจการ โดยเมื่อกิจการที่ต้องการความชำนาญเฉพาะทาง ในกรณีนี้ คือ กิจการประเภเสื้อ CMA จะขอความร่วมมือจากทาง Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดย Ofcom จะดำเนินการวิเคราะห์และจัดหาข้อมูลให้กับ CMA อันประกอบไปด้วยเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ซึ่งอาจจะหมายรวมถึงเอกสารที่เป็นความลับทางธุรกิจ เช่น สัญญาเงินกู้ สัญญาซื้อขาย สัญญาการให้บริการ ทะเบียนนิติบุคคล เกี่ยวกับข้อมูลผู้ถือหุ้น สัญญาการจ้างงาน เป็นต้น ในด้านหลักฐานที่ไม่ได้จัดทำในรูปแบบเอกสาร Ofcom จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานกำกับดูแลอื่นๆ

ข้อด้อย

- มิได้กำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้น หรือผู้มีสิทธิออกเสียงของคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งอาจเป็นการเปิดช่องให้นักลงทุนต่างชาติเข้าครอบงำกิจการภายในประเทศ โดยสหราชอาณาจักรมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ จึงไม่มีการเลือกปฏิบัติกับนักลงทุนต่างชาติ ทำให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันกับผู้ประกอบกิจการของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวอาจส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาถือครองส่วนแบ่งตลาดในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งจะกระทบต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบกิจการในประเทศ และเป็นการเปิดช่องให้เกิดการเข้าครอบงำกิจการ

4.4 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่เปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ และมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในสิงคโปร์ที่ลงทะเบียนกับ Economic Development Board แต่อย่างไรก็ตาม ในบางประเภทธุรกิจยังจำกัดการลงทุนจากต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจบริการทางการเงิน บริการจากผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพต่าง ๆ (Professional service) กลุ่มธุรกิจสื่อ วิทยุโทรทัศน์ (Media and broadcasting) และการสื่อสารโทรคมนาคม (Telecommunication)

บริษัทในกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ (Broadcast media) ส่วนใหญ่รัฐบาลเป็นเจ้าของ 100 เปอร์เซ็นต์ หรือมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของผ่านทางเครือข่ายการลงทุนของภาครัฐโดยมี Broadcasting Act เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ Media Development Authority (MDA) ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ที่มีการควบคุมโดยการให้ใบอนุญาต และการกำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของรวมถึงสิทธิในการออกเสียงของผู้ถือหุ้นในการบริหารกิจการ โดยการประกอบกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ (Broadcasting services) ต้องได้รับใบอนุญาตจาก MDA รวมถึงบริการทีวีสาธารณะ บริการทีวีที่ต้องสมัครเป็นสมาชิก (Subscription TV) และบริการวิทยุ

รัฐบาลต้องการจำกัดการนำเสนอมุมมองทางการเมืองที่แตกต่างซึ่งอาจมีแง่มุมที่ตรงกันข้ามหรือไม่สอดคล้องกับแนวทางนโยบายของรัฐบาล และในเดือนมีนาคม 1999 รัฐบาลภายใต้การนำของพรรค PAP ได้จำกัดบริษัทกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ของต่างชาติจากการนำเสนอเกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศสิงคโปร์ เพื่อป้องกันการบั่นทอนความมั่นคงของประเทศ สถานีข่าว BBC ของอังกฤษเป็นสถานีเดียวในประเทศที่สามารถดำเนินกิจการข่าวได้อย่างอิสระ ปลอดภัยจากการควบคุมของรัฐบาล ทั้งนี้ หนังสือพิมพ์และนิตยสารต่างประเทศหลายฉบับที่มีได้ถูกห้ามให้เผยแพร่เนื้อหาแต่รัฐบาลจะอนุญาตให้มีการจำหน่ายในวงจำกัดเท่านั้น สำหรับภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ เพลง หนังสือ และนิตยสาร จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากภาครัฐและหากมีเนื้อหาสาระเกี่ยวโยงกับการเมืองอาจถูกห้ามมิให้เผยแพร่ได้ (Censor) นอกเสียจากรัฐบาลเป็นผู้จัดทำเพื่อเผยแพร่เอง ดังนั้น บริษัทที่ดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์จึงต้องระมัดระวังมิให้เนื้อหาสาระที่ละเมิดขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด

Broadcasting Act ได้กำหนดข้อบังคับให้บริษัทในธุรกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ต้องปฏิบัติตาม โดยห้ามออกใบอนุญาตให้กับบริษัทในกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่มีต่างชาติเป็นผู้ถือหุ้น หรือควบคุมสิทธิในการออกเสียงของบริษัทเกินกว่าร้อยละ 49 นอกเสียจากจะได้รับอนุญาตจาก MDA และมีผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นต่างชาติ ถูกแต่งตั้ง สักการ เป็นตัวแทน หรือมีข้อผูกพันกับต่างชาติไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ Broadcasting Act ยังมีการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียง ซึ่งหมายถึง การมีอำนาจในการควบคุมกิจการ โดยบังคับใช้กับบุคคลธรรมดาไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์หรือไม่ก็ตาม บุคคลธรรมดาไม่ว่าจะมีสัญชาติสิงคโปร์หรือไม่ก็ตาม นิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นบริษัทจำกัดหรือไม่ และนิติบุคคลไม่ว่าจะประกอบกิจการในประเทศสิงคโปร์หรือไม่ก็ตาม โดย MDA จะอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลเป็น Substantial shareholder หรือ Controller ในบริษัทที่ประกอบธุรกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นหรือนิติบุคคลนั้นมีความเหมาะสมการดำเนินงานของบริษัทในกิจการกระจายเสียงวิทยุจะยังคงสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ และเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะ

ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบรายการ (Program Codes) ได้กำหนดแนวทางในการนำเสนอของรายการต่าง ๆ ที่ผู้รับใบอนุญาตควรปฏิบัติตาม โดยประเด็นของเนื้อหาสาระที่มีความเปราะบางและจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานภาครัฐ คือ ประเด็นที่เกี่ยวกับการเมือง เชื้อชาติ และศาสนา เพื่อสนับสนุนให้คนในสังคมของประเทศที่ประกอบด้วยคนหลากหลายเชื้อชาติอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ไม่เกิดการแตกแยก

ข้อเด่นและข้อด้อยในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์

ข้อเด่น

- กฎหมาย Broadcasting Act ของประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดข้อห้ามการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของคนต่างด้าวที่มีความครอบคลุมในการกระทำทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น สัดส่วนการถือหุ้น สิทธิการออกเสียง สัดส่วนผู้บริหารชาวต่างชาติ การมีอำนาจควบคุมผู้บริหารผ่านการแต่งตั้ง สักการ

หรือมีพฤติกรรมเป็นตัวแทน รวมทั้งการมีข้อผูกพันสัญญากับคนต่างด้าว เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงโดยคนต่างด้าว ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีความชัดเจน โดยกำหนดไว้ที่ร้อยละ 49 อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงเกินกว่าที่กำหนดไว้ได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแล (MDA)

- มีข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงของคนต่างด้าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แม้ว่ากฎหมายอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ภายในประเทศได้โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองหุ้นในกิจการของผู้รับใบอนุญาตได้ถึงร้อยละ 49 แต่กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีสัดส่วนหุ้นที่ทำให้สิทธิในการออกเสียงมากกว่าร้อยละ 5 ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อน และยังกำหนดห้ามไม่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันถือหุ้นรวมกันเกินกว่าร้อยละ 12 หรือทำให้มีสิทธิออกเสียงมากเกินกว่าร้อยละ 12 ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- มีมาตรการป้องกันการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งในส่วนของการดำเนินงานทางธุรกิจและการกำกับเนื้อหารายการ โดย MDA มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการทางธุรกิจบางประการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การถือหุ้นที่ทำให้มีสิทธิในการออกเสียงมากกว่าร้อยละ 5 ของบริษัทที่ประกอบธุรกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ การแต่งตั้งประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทประกอบธุรกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น นอกจากนี้ MDA มีอำนาจในการจำกัดเนื้อหารายการหรืองดเผยแพร่รายการที่เห็นว่าไม่สมควรได้ หรือกำหนด ออกกฎข้อบังคับให้ปฏิบัติตาม อันเนื่องมาจากการนำเสนอเนื้อหาสาระรายการที่ไม่เหมาะสม และขัดกับข้อกำหนดทางกฎหมายได้ ซึ่งจากการที่รัฐบาลกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างเข้มงวด จึงช่วยลดโอกาสที่คนต่างด้าวจะสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการโน้มน้าทางความคิดของคนในประเทศได้

- กฎหมาย Broadcasting Act ได้นิยาม อำนาจในการควบคุมกิจการ ครอบคลุมบุคคลและนิติบุคคลที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมกิจการทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม และมีความชัดเจน โดยมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับบุคคลธรรมดาไม่ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่ที่ใดและสัญชาติใด รวมไปถึงนิติบุคคลไม่ว่าจะจดทะเบียนในลักษณะใดหรือประกอบกิจการ ณ ที่ใด ทำให้ลดขั้นตอนในการตีความกฎหมาย และลดปัญหาการใช้อำนาจในการตีความของคณะกรรมการตรวจสอบเมื่อมีเหตุจำเป็น
- การกำกับดูแลการครอบงำกิจการของประเทศสิงคโปร์ห้ามมิให้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากอาจก่อให้เกิดการครอบงำกิจการผ่านช่องทางของเงินสนับสนุนโดยมีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์อื่นแอบแฝง จึงกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตรับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ ก่อนได้รับอนุญาตจากทาง MDA

ข้อด้อย

- สื่อสามารถนำเสนอเนื้อหาสาระและข่าวสารได้อย่างจำกัด เนื่องจากกฎระเบียบของรัฐบาลที่มีการควบคุมเนื้อหาภายในสื่อให้เป็นไปตามขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดอย่างเข้มงวด โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาภายในภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ เพลง รวมไปถึงหนังสือและนิตยสาร เพื่อป้องกันเนื้อหาสาระภายในสื่อที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ส่งผลกระทบต่อการดึงดูดการลงทุนในด้านกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์จากต่างชาติ
- กฎหมาย Broadcasting Act อาจเป็นอุปสรรคแก่นักลงทุนต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุนในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื่องจาก Broadcasting Act กำหนดข้อห้ามในการดำเนินงานทางธุรกิจและการลงทุนไว้ในหลายด้าน เช่น การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียง การแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหาร การกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงาน และการรับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยมอบอำนาจให้ MDA มีหน้าที่ในการพิจารณาและให้อนุญาตเมื่อมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวข้างต้นในทุกๆ ครั้ง

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษาวิจัย ที่ปรึกษาโครงการมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับความจำเป็นและความเข้มงวดในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในสภาพแวดล้อมปัจจุบันของอุตสาหกรรมสื่อไทยและสากล ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่อแนวทางการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวโดยสรุป ดังนี้

5.1 เหตุผลและความจำเป็นต่อการมีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

1) วัตถุประสงค์ในการมีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

เพื่อกำหนดวิธีการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีความชัดเจน พัฒนาระบบการกำกับดูแลให้สามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาศักยภาพของธุรกิจ และเพื่อจำกัดผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวและพัฒนาไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ในระดับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2) ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข

ตามมาตรา 15 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ไว้อย่างชัดเจน คือ มีต้องการให้ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตถูกครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ประกอบกับ มาตรา 15 วรรคท้าย กำหนดให้การตีความสัดส่วนการถือหุ้นว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือต่างด้าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งมีข้อจำกัดในการพิจารณาโดยนับสัดส่วนการถือหุ้นเพียงชั้นเดียว ถือเป็นช่องทางหนึ่งที่ต่างชาติสามารถเข้ามาเป็นเจ้าของหรือครอบงำกิจการในลักษณะของการครอบงำกิจการทางตรงได้ นอกจากนี้ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ยังมิได้กำหนดข้อห้ามที่ชัดเจนสำหรับการครอบงำกิจการทางอ้อมอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ในการกำหนดแนวทางกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวให้เกิดความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ปัจจุบัน กสทช. ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวอยู่ก่อนแล้ว ภายใต้ประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พ.ศ. 2555 อย่างไรก็ตาม ข้อ 4 ของประกาศฉบับนี้ กำหนดความหมายของ “ใบอนุญาต” “ผู้ขอรับใบอนุญาต” และ “ผู้รับใบอนุญาต” ครอบคลุมเฉพาะกิจการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เท่านั้น เนื่องจากกรอบการดำเนินงานในการจัดทำประกาศฉบับดังกล่าวเป็นการทำงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งมีขอบเขตในการกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมเท่านั้น และต่อมาได้มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็น กสทช. ดังนั้น การกำหนดความหมายตามประกาศฉบับดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาใช้ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 15 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ระบุให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีอำนาจกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น หากสถานการณ์ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการมีพฤติกรรมเข้าข่ายหรือมีแนวโน้มว่าจะเกิดการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว กสทช. โดยอำนาจของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สามารถออกข้อกำหนดหรือมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมากำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้

5.2 พัฒนาการของรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแล อันนำมาสู่การกำกับการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1) พัฒนาการของรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

การดำเนินการเปลี่ยนผ่านระบบสัญญาณโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบสัญญาณดิจิทัลตามนโยบายของรัฐบาล ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างธุรกิจและรูปแบบการดำเนินกิจการโทรทัศน์ไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การพัฒนากฎหมายเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อไม่ให้เกิดการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวนั้น ยังไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้ในการกำกับดูแลจึงจำเป็นต้องอ้างอิงสัดส่วนการถือหุ้นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

5.3 ผลกระทบทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการแข่งขัน การใช้ทรัพยากร การโน้มนำทางความคิดและโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

การปรับปรุงการตีความคนต่างด้าวของผู้ขอรับใบอนุญาตหรือรับใบอนุญาตในกิจการโทรทัศน์ให้มีความชัดเจนขึ้น ส่งผลให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการของคนต่างด้าวมมีประสิทธิภาพมากขึ้นและช่วยลดช่องว่างของกฎหมายอันจะนำไปสู่การเข้าครอบงำกิจการหรือการมีอำนาจในการควบคุมกิจการของคนต่างด้าวในกิจการโทรทัศน์ แต่อย่างไรก็ดี ผลของการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการแข่งขัน การใช้ทรัพยากร การโน้มนำทางความคิดและโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการแข่งขัน

ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดทางด้านการระดมเงินทุนจากต่างประเทศ การเพิ่มกระบวนการพิจารณาอาจมีผลกระทบต่อราคาหุ้นของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ การตีความคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตที่ครอบคลุมมากขึ้นอาจทำให้กิจการที่มีนักลงทุนหรือเจ้าของที่แท้จริงเป็นคนต่างด้าวต้องปรับลดสัดส่วนการถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด การปรับปรุงกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนหรือผู้ประกอบการใหม่

2) ผลกระทบต่อการโน้มนำทางความคิดและโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

การตีความกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น ทำให้สำนักงาน กสทช. สามารถประกันได้ว่า สัดส่วนรายการและผังรายการจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ถูกรวบงำทางความคิด หรือเป็นการปิดกั้นโอกาสในการรับชมข้อมูลข่าวสารของประชาชนจากคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้มีอำนาจควบคุมผู้รับใบอนุญาตอีกทอดหนึ่ง ปกป้องหรือป้องกันการรับวัฒนธรรมต่างชาติของเด็กและเยาวชน อันเกิดจากการรับชมรายการโทรทัศน์ที่อาจมีความรุนแรงหรือมีแนวคิดทางวัฒนธรรมที่อาจไม่สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของไทย

5.4 เปรียบเทียบเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินการของต่างประเทศ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์และการดำเนินการของ 4 ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในเวทีโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) สถานการณ์ รูปแบบ และวิธีการในการครอบงำกิจการ รวมถึงการถือครองธุรกิจโดยคนต่างด้าว ผ่านการครอบงำในรูปแบบต่าง ๆ และ 2) กฎหมายหรือกฎระเบียบ แนวทางการกำกับดูแลการครอบงำกิจการ ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขการถือครองธุรกิจโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สามารถสรุปเปรียบเทียบให้เห็นความเหมือนและความต่างของการกำกับดูแลในแต่ละประเทศได้ดังตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 สรุปเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวของแต่ละประเทศ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร
แนวทางการกำกับดูแลการถือครองธุรกิจของคนต่างด้าวในกิจการคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	มีหลักเกณฑ์การถือครองธุรกิจของคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	มีหลักเกณฑ์การถือครองธุรกิจของคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	มีหลักเกณฑ์การถือครองธุรกิจของคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์	ไม่มีหลักเกณฑ์การถือครองธุรกิจของคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
ข้อกฎหมาย	The Communication Act of 1934 - ห้ามมิให้บุคคลต่างชาติดำเนินการ วัตถุประสงค์ต่างชาติดำเนินการ หรือมีสิทธิในการออกเสียงของต่างชาติดำเนินการ ที่เกินกว่าร้อยละ 20 ในกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์	Broadcast Act อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติในการครอบครองสิทธิในการออกเสียงในบริษัทที่ประกอบกิจการโทรทัศน์ได้ไม่เกินร้อยละ 20	Broadcasting Act - ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้กับบริษัทในกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่มีต่างชาติเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 49 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด นอกเสียจากจะได้รับอนุญาตจาก MDA - ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้กับบริษัทในกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่ต่างชาติดำเนินการในการควบคุมสิทธิในการออกเสียงของบริษัทเกินกว่าร้อยละ 49 นอกเสียจากจะได้รับอนุญาตจาก MDA	Communications Act 2003 - ข้อกำหนดในการถือครองหรือเข้าครอบครองกิจการสื่อ 1. ห้ามมิให้บุคคลที่ดำเนินกิจการกลุ่มหนังสือพิมพ์ในระดับประเทศที่มีส่วนแบ่งตลาดตั้งแต่ร้อยละ 20 ขึ้นไปในการได้รับอนุญาตให้ผลิตรายการหรือให้บริการในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร
	- กำหนดอัตราร้อยละ 25 เป็นการอ้างอิงมาตรฐาน สำหรับการลงทุนจากบุคคลต่างชาติหรือตัวแทน รัฐบาลต่างประเทศ และหน่วยงานหรือองค์กรต่างประเทศในการควบคุมบริษัทภายในประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านการเป็นเจ้าของหุ้นหรือการมีสิทธิในการออกเสียงของต่างชาติและตัวแทนในกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์		- ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้กับบริษัทในกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่ผู้บริหารทุกคนหรือผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นต่างชาติ ถูกแต่งตั้ง ลังการ เป็นตัวแทน หรือมีข้อผูกพันกับต่างชาติไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม	2. ห้ามหรือจำกัดการใบอนุญาตการดำเนินการกิจการโทรทัศน์หรือวิทยุแก่บุคคลที่มีลักษณะเฉพาะที่มีอิทธิพลหรือทำให้เกิดกระแสแก่ประชาชน 3. ข้อกำหนดสำหรับผู้ผลิตรายการข่าว ห้ามไม่ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมือง องค์การศาสนา หรือหน่วยงานใดที่ถูกห้ามไม่ให้ผลิตรายการ - ข้อกำหนดด้านเนื้อหา (1) ไม่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (2) เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรง (3) เกี่ยวกับการอาชญากรรม (4) พาดพิงประเด็นทางศาสนา (5) การนำเสนอ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร
				ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง การแสดงความคิดเห็นที่มีความลำเอียง (6) เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการลงประชามติ (7) เกี่ยวกับความเป็นธรรม (8) ละเมิดความเป็นส่วนตัว (9) โฆษณาแฝงในรายการโทรทัศน์ (10) โฆษณาแฝงในรายการวิทยุ
นิยามคนต่างด้าว	(1) บุคคลต่างชาติและตัวแทน (2) นิติบุคคลต่างชาติ (3) รัฐบาลต่างประเทศ (4) หน่วยงานหรือองค์กรต่างประเทศ	(1) บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติญี่ปุ่น (2) รัฐบาลต่างประเทศ หรือตัวแทน (3) นิติบุคคลใดที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายต่างประเทศ (4) นิติบุคคลใด ที่	(1) บุคคลใดๆ ที่มีสัญชาติสิงคโปร์ ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์หรือไม่ก็ตาม (2) บริษัทใดๆ สมาคมใดๆ หรือนิติบุคคลใด ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายของประเทศอื่น ไม่ว่าจะมีส่วนหรือสำนักงานในประเทศสิงคโปร์หรือไม่ก็ตาม	-

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร
		(4.1) มีสิทธิในการออกเสียงร้อยละ 10 หรือมากกว่า ถูกถือโดยบุคคลหรือนิติบุคคลตาม (1) ถึง (3) ข้างต้น (4.2) มีสิทธิในการออกเสียงร้อยละ 10 หรือมากกว่าในบริษัทต่างๆ ภายใต้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	(3) นิติบุคคลใดที่จัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการในประเทศสิงคโปร์ แต่มีสมาชิกของคณะกรรมการบริหารอยู่อย่างน้อยหนึ่งคนที่ไม่ได้มีสัญชาติสิงคโปร์ (4) รัฐบาลของประเทศอื่น หรือตัวแทนรัฐบาลของประเทศอื่นไม่ว่าจะมีสถานที่ตั้งอยู่ในประเทศสิงคโปร์หรือไม่ก็ตาม	-
สัดส่วนผู้ถือหุ้นและสิทธิในการออกเสียงโดยคนต่างด้าว				
- สัดส่วนผู้ถือหุ้น	ร้อยละ 25	-	ร้อยละ 49	-
- สิทธิในการออกเสียง		ร้อยละ 20	ร้อยละ 49	-

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร
อำนาจการควบคุมกิจการ	- ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงของบริษัท - ควบคุมการใช้ Facility / มีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการ ตัดสินใจเกี่ยวนโยบาย การจ้างงาน ดำเนินการตามข้อผูกพันทางการเงิน รับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการ	-	- การถือหุ้นที่ทำให้มีสิทธิในการออกเสียงมากกว่าร้อยละ 5 - การแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหาร - การกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของบริษัท - ทั้งนี้ ต้องได้รับการเหตุชอบจาก MCI / MDA	- การถือเสียงข้างมากหรือมีอำนาจในการออกเสียงมากกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นสามัญ - การควบคุมโดยมีพฤติการณ์ในลักษณะที่ถือว่าบุคคลดังกล่าวสามารถเลือกหรือตัดสินใจในประเด็นสำคัญของกิจการทั้งทางตรงและทางอ้อมได้ - การควบคุมกิจการเปิดเสร็จโดยบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์มากกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นสามัญ หรือมีอำนาจในการออกเสียงมากกว่าร้อยละ 50 ในการ รวมทั้งสามารถจัดแจงให้บุคคลอื่นออกเสียงไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร
ขอบเขตการพิจารณาลำดับขั้นการถือครองหุ้น				
- ทางตรง	คนต่างด้าวตามนิยาม	คนต่างด้าวตามนิยาม	คนต่างด้าวตามนิยาม	
- ทางอ้อม	หุ้นส่วน ผู้ถือกรรมธรรมร่วม ผู้ที่ไปปฏิบัติสวาทกิจที่เดียวกัน ผู้ที่เป็นสมาชิกสมาคมในสมาคมหนึ่งใดเดียวกัน และผู้ได้รับผลประโยชน์จากสัญญาทรัพย์สินที่ว่าจะแก้ไขหรือเพิกถอนเพียงฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียวไม่ได้	การถือโดยบริษัทต่างชาตินั้นบริษัทญี่ปุ่น	ห้ามมิให้บุคคลใดหรือนิติบุคคลใดร่วมกันกับบุคคลอื่นหรือมีนิติบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์กัน เช่น สามิภรรยา หรือบริษัทลูกในเครือแล้วทำให้มีส่วนในการถือหุ้นหรือทำให้มีสิทธิออกเสียงมากเกินกว่าร้อยละ 12	
วิธีการคำนวณการถือครองหุ้นทางอ้อม	- การคำนวณการถือหุ้นทางอ้อมของชาวต่างชาติโดยใช้ตัวคูณ (Multiplier) เช่น - การคำนวณการถือหุ้นทางอ้อมของชาวต่างชาติจะไม่ใช่ Vertical Ownership Chain	$A(\%) = \frac{B \times C}{100}$ โดยที่ A ระดับการลงทุนโดยคนต่างด้าว B ร้อยละของหุ้นที่ถือโดยบริษัทต่างชาติในบริษัทญี่ปุ่น C ร้อยละของหุ้นที่ถือโดยบริษัทญี่ปุ่นในกิจการโทรทัศน์	-	

5.5 ผลดีและผลเสียจากการมีและไม่มีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

	มีหลักเกณฑ์	ไม่มีหลักเกณฑ์
ผลดี	- ลดช่องว่างของ พ.ร.บ. ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาความเป็นบุคคลสัญชาติไทยมากกว่าหนึ่งชั้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง - พิจารณาอำนาจควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อม - ลดปัญหาหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายทั้งรายเล็กและรายใหญ่ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน	ไม่เกิดภาระต่อผู้รับใบอนุญาตในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ถือหุ้นและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อจัดเตรียมเอกสารนำเสนอให้กับหน่วยงานกำกับดูแล
ผลเสีย	ทางเลือกในการระดมเงินทุนเพื่อขยายธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตลดลง	นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาครอบงำกิจการผ่านกระบวนการหลากหลายรูปแบบ รายเล็กเสียเปรียบเรื่องการระดมทุนเมื่อเทียบกับรายใหญ่

5.6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษาถึงผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน ซึ่งการจัดทำร่างประกาศหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นได้ประยุกต์แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายตามหลักเกณฑ์ของ OECD โดยนำเสนอในประเด็นต่าง ๆ รวม 5 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

ประเด็นที่ 1 เหตุผลและความจำเป็นต่อการมีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พบว่า ในปัจจุบัน กสทช. มีประกาศ เรื่อง การกำหนดข้อห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว ซึ่งนิยามของผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตภายในประกาศครอบคลุมเฉพาะกิจการโทรคมนาคม ทำให้ไม่ครอบคลุมผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ประเด็นที่ 2 พัฒนาการของรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแล พบว่า ปัจจุบันการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ยังไม่ได้มีการกำหนดลักษณะการกระทำหรือพฤติกรรมที่อาจเป็นการถูกครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน โดย พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มีการกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวเพื่อกำหนดนิยามลักษณะบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยที่มีคุณสมบัติในการเป็นผู้ขอรับใบอนุญาตได้ แต่ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะการกระทำหรือพฤติกรรมที่อาจเป็นการถูกครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว

ประเด็นที่ 3 ผลกระทบทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการแข่งขัน การใช้ทรัพยากร การโน้มนำทางความคิดและโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน พบว่า การมีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวส่วนใหญ่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อการลงทุนและการแข่งขันแต่ก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกต่อการจัดสรรทรัพยากรและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เนื่องจากการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวช่วยให้ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตที่มีคุณสมบัติตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย ส่งผลให้การดำเนินการทางธุรกิจและการสร้างสรรค์ผลงานมีความหลากหลายโดยไม่ถูกควบคุมนโยบายหรือการบริหารงานจากคนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีอำนาจควบคุมผู้รับใบอนุญาตในทางอ้อมและการใช้งานทรัพยากรคลื่นความถี่เป็นไปตามสัดส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ได้กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์หลักของการออกใบอนุญาตโดยไม่มีการนำไปใช้ประโยชน์แฝงในกิจการของคนต่างด้าว

ประเด็นที่ 4 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พบว่า การมีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวก่อให้เกิดผลกระทบทางลบส่วนใหญ่แก่ผู้รับใบอนุญาต แต่ก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในหลายภาคส่วนทั้งผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ ผู้รับชม และหน่วยงานกำกับดูแล ช่วยลดความไม่เท่าเทียมกัน ในด้านการระดมทุนทำให้ผู้รับใบอนุญาตรายเล็กสามารถแข่งขันกับผู้รับใบอนุญาตรายใหญ่ได้ ผู้ผลิตรายการมีอิสระในการสร้างสรรค์รายการและผู้รับชมมีทางเลือกในการรับชมรายการที่มีความหลากหลายไม่ถูกครอบงำทางความคิดจากกระแสวัฒนธรรมต่างชาติ

ประเด็นที่ 5 ผลดีและผลเสียจากการมีและไม่มีหลักเกณฑ์กำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าว พบว่า การมีหลักเกณฑ์ช่วยให้ลดช่องว่างของข้อกฎหมายและก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้นแต่อาจส่งผลกระทบต่อภาระต้นทุนของผู้ซื้อหรือผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาต ในทางกลับกันหากไม่มีหลักเกณฑ์ก็จะส่งผลให้ผู้ซื้อหรือผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตไม่มีข้อห้ามกระทำหรือภาระในการรวบรวมข้อมูลเพิ่มขึ้นแต่อาจทำให้คนต่างด้าวอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้ามาลงทุนในกิจการโทรทัศน์ไทยได้ ซึ่งผลดีของการไม่มีหลักเกณฑ์ทำให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถยึดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับสัดส่วนผู้ถือหุ้นและอำนาจควบคุมกิจการตามประกาศที่ออกมาก่อนหน้านี้ได้โดยไม่มีข้อห้ามเพิ่มเติม แต่หากไม่มีหลักเกณฑ์อาจส่งผลเสียให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาลงทุนในกิจการโทรทัศน์ไทยอาศัยโอกาสจากช่องว่างของกฎหมายและข้อกำหนดดังกล่าวเข้ามาลงทุนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังช่วยลดปัญหาการหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายของผู้รับใบอนุญาตทั้งรายเล็กและรายใหญ่ให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่และกลไกในการส่งข้อมูล

จากการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายตามหลักเกณฑ์ของ OECD โดยนำเสนอในประเด็นต่าง ๆ รวม 5 ประเด็นสำคัญ นำมาสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ในประเด็นที่ 6 ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 6 การออกประกาศหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการครอบงำกิจการโดยคนต่างด้าวในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีความเหมาะสมกับการกับสภาพแวดล้อมและบริบทของประเทศไทย เนื่องจาก แนวทางในการออกประกาศข้อบังคับเป็นการป้องกันการโน้มนำทางความคิดของประชาชนในสังคมโดยคนต่างด้าวผ่านการครอบงำกิจการตั้งแต่ต้นเหตุซึ่งครอบคลุมการกระทำหรือพฤติกรรมทั้งในทางตรงและทางอ้อม จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากกว่าการกำกับดูแลการครอบงำโดยคนต่างด้าวผ่านพฤติกรรมที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความซึ่งอาจก่อให้เกิด

ความไม่เท่าเทียมในการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การออกประกาศอาจสร้างผลกระทบทางลบต่อผู้รับใบอนุญาตบางกลุ่มในด้านการระดมเงินทุนจากต่างประเทศได้ แต่ผลกระทบจากการระดมเงินทุนดังกล่าวสามารถเปลี่ยนเป็นระดมเงินทุนจากในประเทศทดแทนได้ เนื่องจากระยะเวลาการระดมเงินทุนในอุตสาหกรรมโทรทัศน์มีสัดส่วนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับสภาพคล่องทางด้านสินเชื่อทั้งหมดภายในประเทศ



ชื่อหนังสือ

สรุปผลการศึกษาด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน
ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ISBN

978-616-416-015-6

เจ้าของ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์

บรรณาธิการบริหาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภักดี มະนะเวศ

กองบรรณาธิการ

นางรมิดา	จรินทร์ทิพย์พิทักษ์
นางธันยพร	เปาทอง
นายณัฐชาติ	พวงสุตริก
นางสาวธัญธารีย์	สุธีวราสิทธิ์
นางสาวสกุณา	แซ่ซึ้ง
นายภาณุ	วีระชาลี
นายณัฐวุฒิ	วานิช
นายปภักร	ใจปิ่นตา
นางสาวอารดา	ทางตะคุ

สำนักงาน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
87 ซอยพหลโยธิน 8 (สายลม) ถนนพหลโยธิน
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท 10400
โทรศัพท์ 0 2670 8888, 0 2271 7600
โทรสาร 0 2279 9048-9
เว็บไซต์ www.nbt.go.th

พิมพ์ที่

บริษัท ธนาเพรส จำกัด
โทรศัพท์ 0 2530 4114



ข้อจำกัดความรับผิด

หนังสือสรุปผลการศึกษาด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน
ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฉบับนี้ สำนักงาน กสทช.
จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา โดยสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการ
การครอบงำในรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในกิจการ
กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้อ่านเพื่อให้ทราบถึง
ความเป็นมาและข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาโครงการฯ ต่อ
แนวทางกำกับดูแล ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ไม่สามารถยืนยัน
หรือรับรองความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลดังกล่าวและ
ไม่รับผิดชอบต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการนำข้อมูล
ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดจากสรุปผลการศึกษานี้ไปใช้
หรืออ้างอิงเพื่อการใดๆ ไม่ว่าจะได้รับอนุญาตจากสำนักงาน
กสทช. หรือไม่ก็ตาม โดยหนังสือฉบับนี้เป็นลิขสิทธิ์ของสำนักงาน
กสทช. แต่เพียงผู้เดียว







สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
Ins : 0 2670 8888 Call Center 1200 (โทรฟรี)