

โครงสร้างใบอนุญาตและกระบวนการ อนุญาตกับการกิจการกำกับดูแล การปฏิบัติตามเงื่อนไข ใบอนุญาต การประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์

BROADCASTING LICENSE FRAMEWORK AND ADMINISTRATION IN CONJUNCTION WITH COMPLIANCE IN THAILAND

กอกนก กิจบาลจ่าย^{*}
Korkanok Kijbanjai^{*}

สำนักอำนวยการสายงานกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
Broadcasting Technology and Engineering Bureau,
Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission,
Bangkok 10400 Thailand

Corresponding author E-mail: korkanok.k@gmail.com^{*}

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจถึงเงื่อนไขการทำภารกิจกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของ กสทช. ผ่านการวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างใบอนุญาตและกระบวนการอนุญาต กับภารกิจกำกับดูแลผู้รับอนุญาตระหว่างของไทยกับทิศทางที่เป็นสากล ซึ่งอ้างอิงจากรายงานการศึกษาของ ITU ผลการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกัน โดยกรณีของประเทศไทยค่อนข้างมีความซับซ้อนกว่าสากล นั่นคือกฎหมายและกฎเกณฑ์ของไทยมีการแบ่งประเภทใบอนุญาตไว้หลายประเภท ทั้งหลักและย่อย ขณะที่สากลมีแนวโน้มที่ปรับตัวสู่การให้ใบอนุญาตใบใหญ่รองรับกลุ่มบริการ หรือใบเดียวครอบคลุมทุกบริการ ซึ่งความแตกต่างนี้ส่งผลต่อมิติกระบวนการอนุญาตที่กรณีของไทยมักพิจารณาอนุญาตเป็นรายบริการในลักษณะ Service-specific authorization และให้ใบอนุญาตรวมถึงเงื่อนไขการอนุญาตเป็นการเฉพาะราย (Individual license) ส่งผลให้กระบวนการของไทยมีความสละสลวยและยืดหยุ่นน้อยกว่า ใช้เวลามากกว่าสากล และไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีได้มากเท่าสากล ผลที่ตามมาภายใต้ระบบของไทยก็คือ การปรับเปลี่ยนจะทำได้ยากกว่า ขณะที่จำนวนภารกิจโดยเปรียบเทียบมีค่อนข้างสูงมาก ซึ่งทำให้มีความต้องการทรัพยากรในการกำกับดูแลที่สูงตาม ทั้งในมิติของบุคลากร งบประมาณ เวลา และการใส่ทรัพยากรอย่างเต็มที่ อาจไม่ใช่คำตอบที่เหมาะสมที่สุดหากว่าไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อระบบและต่อสาธารณะ

คำสำคัญ : กฎหมาย โครงสร้างใบอนุญาตและกระบวนการอนุญาต การปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

Abstract

This article aims to help build up understanding towards factors and conditions involved with Thailand broadcasting regulator (NBTC)'s performance on compliance. The study is conducted through comparison of license framework and administration, together with compliance work, in Thailand and international practices based on ITU's study. The findings reveal divergence. Thailand's case presents relatively more complexity. In Thailand, law and regulations specify various types of licenses, both the level of categories and sub-categories. On a contrary, international practice tends to move to consolidated licenses for groups of services, or a unified license which covers all kinds of services. That divergence also results to different approaches in licensing administration. In Thailand, a license and its conditions are normally granted individually via service-specific authorization. As a result, Thailand licensing administration is not as convenient and flexible as that of international practice. In addition, Thailand practice seems to take longer time and not well accommodated for technological changes, as compared to international practice. The consequences under Thailand system is that moving for changes demands more efforts. Moreover, the system generates substantial volume on compliance work. In the end, the system demands immense regulatory resources as well. Those resources include staff, budget, as well as time. The most challenging concern is that to fulfill resources needed for complete compliance work may not bring efficiency for the system and the public as a whole.

Keywords : Law, License framework and administration, Law and regulatory compliance

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

บทความนี้ต้องการชักชวนผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจร่วมคิดถึงการกิจของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ว่ามีความเหมือนหรือความต่างจากทิศทางที่เป็นสากล โดยมุ่งศึกษาเหตุปัจจัยในระดับเชิงโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อการกิจหลักในการอนุญาตผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบการกำกับดูแล รวมถึงการติดตามกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือเงื่อนไขการอนุญาตที่เกี่ยวข้อง เพื่อท้ายที่สุดแล้วจะช่วยให้ผู้สนใจได้เข้าใจถึงเงื่อนไขในการทำภารกิจของ กสทช. ด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างในระดับโครงสร้างระหว่างทิศทางที่เป็นสากลกับของประเทศไทย ที่ว่าด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

2. เพื่อสร้างความเข้าใจถึงเงื่อนไขการทำการกิจของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Qualitative content analysis) ผ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ได้แก่ รายงานผลการศึกษาของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunications Union: ITU) ที่มีการนำเสนอต่อสำนักงาน กสทช. ในปี 2554 ซึ่งผู้เขียนมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษา และเอกสารข้อกฎหมายและเงื่อนไขการอนุญาตที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย โดยใช้รูปแบบ Summative approach เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบสรุปในระดับโครงสร้างว่าด้วยการอนุญาตและกระบวนการอนุญาต กับภารกิจกำกับดูแลผู้รับอนุญาต ที่เป็นแนวโน้มสากลเปรียบเทียบกับของไทย

ผลการศึกษา

1. แนวโน้มสากลของการอนุญาต

ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา เทคโนโลยีด้านการสื่อสารมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในช่วงอายุการทำงานของผู้เขียนเองได้เริ่มเห็นการใช้งานโทรศัพท์มือถือตั้งแต่รุ่นขนาดเท่าแบดเตอร์รี่ยนต์ ก่อนมีการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคมสู่ยุค 3G 4G และกำลังก้าวสู่ยุค 5G ขณะที่ถ้านึกถึงกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในอดีตก็จะชวนให้นึกถึงหน้าจอสีเหลี่ยมของโทรทัศน์และวิทยุ ซึ่งมีทั้งความหนาและหนัก หากแต่ปัจจุบันนี้การใช้งานโทรคมนาคม การเข้าถึงบริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ไม่ได้ถูกติดอยู่กับรูปแบบหรือช่องทางแบบเดิมอีกต่อไป เส้นแบ่งระหว่างกิจการทั้งสองเริ่มไม่ชัดเจนเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลให้องค์กรกำกับดูแลหลายแห่งพิจารณาปรับกระบวนการทัศนในการอนุญาตและกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่มีการหลอมรวมเข้าหากันมากขึ้น ซึ่ง ITU ได้นำเสนอผลการศึกษาที่เป็นแนวโน้มสากลของการอนุญาต (O'Rourke & Holmes, 2554, น. 16-20) ในลักษณะต่อไปนี้

หลักการในการเปลี่ยนผ่านไปสู่โครงสร้างการอนุญาตแบบหลอมรวม¹

การเปลี่ยนผ่านไปสู่โครงสร้างการอนุญาตแบบหลอมรวมมีหลัก (1) การสนับสนุนความเป็นกลางทางเทคโนโลยีภายใต้ระดับการพัฒนาเดียวกัน (2) การทำให้มั่นใจถึงความยืดหยุ่นของระบบการอนุญาตใหม่ที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพตลาดที่เปลี่ยนไปได้ (3) การทำให้ประเภทของใบอนุญาต

¹ ITU-D Study Group (2006-2010) Report QUESTION 10-2/1: Regulation for licensing and authorization of converging services. (อ้างอิงใน Matthew O'Rourke and Jim Holmes, 2011)

ลดลง (4) การลดภาระในการบริหารจัดการและค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ประกอบการ (5) การนำมาตรการ
จูงใจมาใช้กับผู้ประกอบการเพื่อกระตุ้นให้เปลี่ยนผ่านสู่โครงสร้างแบบหลอมรวม (6) การทำให้มั่นใจถึง
ความโปร่งใสว่าด้วยความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตแบบหลอมรวม (7) การกระตุ้นความร่วมมือ
อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (8) การอ้างอิงถึงแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลและ
องค์ระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่าน ทั้งนี้ ภายใต้หลักการข้างต้น แนวโน้มที่เป็นสากลของ
การอนุญาตมีดังต่อไปนี้

1) การทำกระบวนกรอนุญาตให้ง่ายขึ้น ลดความยุ่งยากลง (Simplification of licenses)

ใบอนุญาตจำนวนไม่น้อยระบุภาระหน้าที่และเงื่อนไขทั้งหมดในใบอนุญาต บางครั้งรวมไว้ในเอกสาร
ชุดเดียวกัน วิธีการนี้นำมาซึ่งความยุ่งยากเมื่อต้องปรับเปลี่ยน โดยเฉพาะเมื่อเส้นแบ่งระหว่างเทคโนโลยีกับ
บริการเริ่มจางลง รวมถึงความแตกต่างระหว่างใบอนุญาตในบริการเดียวกันกับโอกาสที่จะเกิดการถกเถียงระหว่าง
ใบอนุญาตกับกฎหมายหลักเมื่อกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งการเกิดขึ้นของกฎระเบียบระดับรองๆ ก็อาจ
เพิ่มความซับซ้อนในการอนุญาต นำไปสู่โอกาสที่จะเกิดความไม่สอดคล้องของเนื้อหาใน 3 ระดับที่กล่าวมา
นอกจากนี้ระบบนี้ยังส่งผลให้การปรับเปลี่ยนสู่ระบบการอนุญาตใหม่ทำได้ยาก มาตรฐานที่ดีจึงนิยมให้แยก
เงื่อนไขการอนุญาตทั่วไปกับเงื่อนไขเฉพาะออกจากกัน และควรให้เหลือเงื่อนไขเฉพาะเท่าที่จำเป็นหรือเปลี่ยน
เป็นเงื่อนไขทั่วไปให้มากขึ้น

2) การรวมใบอนุญาต (Consolidation of licenses: Unified licenses)

การเปลี่ยนจากการให้ใบอนุญาตแบบรายบริการ (Single service license) สู่ใบอนุญาตใบใหญ่ที่อาจ
ให้เป็นกลุ่มบริการ (Consolidated license) สู่ใบอนุญาตเดียวครอบคลุมทุกบริการ (Unified licenses)
ได้มีการบันทึกไว้โดย ITU

กระบวนกรอนุญาต (Approaches to authorizations) กระบวนกรอนุญาตในกิจการเทคโนโลยี
สารสนเทศและการสื่อสารมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

(1) Service-specific authorizations

ภายใต้กระบวนกรอนุญาตแบบนี้ ผู้ถือใบอนุญาตสามารถที่จะให้บริการใดบริการหนึ่งเป็นการเฉพาะ
โดยปกติแล้วผู้ถือใบอนุญาตมักถูกกำหนดให้ใช้โครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีอันใดอันหนึ่ง
เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตภายใต้กระบวนกรแบบนี้ไม่มีข้อจำกัดในการใช้เทคโนโลยี บางครั้ง
มีการออกใบอนุญาตเดียวเป็นรายบริการ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา บางครั้งออกเป็นกระบวนกร
อนุญาตทั่วไป

(2) Unified (or Global) authorizations

ภายใต้กระบวนการอนุญาตแบบนี้ไม่ได้อิงอยู่กับเทคโนโลยีและตัวบริการเป็นหลัก ผู้ถือใบอนุญาตให้บริการได้ทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะบริการเหล่านี้จะเกิดจากโครงสร้างพื้นฐานหรือเทคโนโลยีอะไร และประเทศส่วนใหญ่ออกใบอนุญาตเดี่ยว อย่างไรก็ตาม บางประเทศมีการผสมมติของกระบวนการอนุญาตทั่วไปกับการอนุญาตที่ต้องแข่งขันคุณสมบัติ ซึ่งท้ายที่สุดจบลงที่ผู้ยื่นขอใบอนุญาตไม่ต้องแข่งเพื่อให้ได้ใบอนุญาตที่มีจำกัด หากแต่เป็นการที่ต้องสามารถมีคุณสมบัติตามที่กำหนด ต้องผ่านการวิเคราะห์อย่างเหมาะสม

(3) Multi-service authorization

ภายใต้กระบวนการอนุญาตแบบนี้เพียงครั้งเดียว ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้หลายบริการ คล้ายกับกรณี Unified authorizations ข้างต้น โดยไม่ได้อิงอยู่กับเทคโนโลยีเช่นกัน แต่ก็มีข้อจำกัดมากกว่าตรงที่การให้บริการจะต้องเป็นกลุ่มของบริการที่อยู่ในกรอบที่กำหนด ส่วนการออกใบอนุญาตมีการใช้รูปแบบทั้ง General authorization หรือ Individual licenses แบบไม่จำกัดจำนวนใบ แต่มีที่คุณสมบัติ

3) การลดข้อจำกัดที่สร้างภาระในการบริหารจัดการ (Class licensing)

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากระบบใบอนุญาตเดี่ยว (Individual licenses) สู่การอนุญาตกลุ่ม (Class licenses) หรือรูปแบบที่ง่ายกว่านั้นคือ การลงทะเบียนข้อมูล การแจ้งให้ทราบ จนกระทั่งการไม่มีข้อกำหนดใดในการเปิดให้บริการตามความเหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการลดภาระงานทางธุรการหรืองานเอกสาร ลดต้นทุนการเข้าสู่ตลาด รวมถึงต้นทุนการบริหารจัดการที่เกิดตามมาจากการอนุญาต โดยเฉพาะสำหรับการอนุญาตที่ไม่จำเป็นต้องประเมินอย่างซับซ้อน

4) การคำนึงถึงบริการกับความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Service and technology neutrality)

แนวโน้มที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในการกำกับดูแลคือ การปรับใช้หลักว่าด้วยความเป็นกลางของบริการและเทคโนโลยีเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งจะส่งผลต่อนโยบายที่ว่า ไม่มีความแตกต่างระหว่างบริการใดๆ ที่ผู้รับใบอนุญาตให้บริการ หากแต่กรอบแนวคิดนี้มักใช้กับบริการทั่วไปหรือบริการประยุกต์ แต่จะไม่ครอบคลุมถึงเทคโนโลยีใหม่ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตทำการติดตั้งหรือใช้งานโครงข่ายเพื่อให้บริการอย่างกรณี 4G และ 5G เป็นต้น

2. ลักษณะโครงสร้างการอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง และโทรทัศน์ภายใต้กฎหมายไทย

การประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทยสามารถแบ่งได้ 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแรกเป็นลักษณะของการประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ ส่วนอีกกลุ่มเป็นการประกอบกิจการที่ไม่ต้องใช้คลื่นความถี่

ดังนั้นเพื่อให้บริการได้ ผู้ประกอบกิจการกลุ่มแรกจึงต้องได้รับอนุญาตทั้งในส่วนของการใช้คลื่นความถี่และได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ส่วนกลุ่มหลังจำเป็นต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเท่านั้น

1) การอนุญาตใช้คลื่นความถี่ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ว่า ผู้ใดประสงค์จะใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ต้องได้รับอนุญาตตามที่พระราชบัญญัติกำหนด โดยให้อำนาจแก่ กสทช. ในการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การกำหนดการยื่นคำขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ เว้นแต่การประกอบกิจการทางธุรกิจที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในวรรคหก มาตรา 41 ของพระราชบัญญัติว่า ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีการประมูลคลื่นความถี่ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยให้แยกกัน ประมูลในแต่ละระดับ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และเงื่อนไขที่ กสทช. ประกาศกำหนด

วรรคเจ็ด การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ตามวรรคหก ให้คำนึงถึงประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า การป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ภาระของผู้บริโภค และการคุ้มครองสิทธิของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

2) การอนุญาตประกอบกิจการ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรฯ มาตรา 27 (3) กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ “กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” และ (24) ให้ กสทช. “ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.” ซึ่ง กสทช. ได้ใช้อำนาจออกประกาศกำหนดลักษณะของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ 4 ลักษณะ ดังนี้

1. การให้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (Network license)
2. การให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (Facility license)
3. การให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (Service license) โดยหากเป็นบริการที่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ กำหนดให้ถือเอาประเภทตามที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ตามข้างต้น นั่นคือ เป็นประเภทกิจการบริการสาธารณะ กิจการบริการชุมชน หรือกิจการทางธุรกิจ
4. การให้บริการแบบประยุกต์ (Application license) และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นระดับต้นน้ำของการอนุญาตได้กำหนดประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยใช้คลื่นความถี่ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยใช้คลื่นความถี่

ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่		
1. กิจการบริการสาธารณะ	2. กิจการบริการชุมชน	3. กิจการทางธุรกิจ
1) สาธารณะประเภทที่หนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาศาสนาศิลปวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์ เป็นต้น	วัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการประกอบกิจการบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ	1) ธุรกิจระดับชาติ สำหรับกิจการที่มีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมทุกภาคของประเทศ
2) สาธารณะประเภทที่สอง มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ		2) ธุรกิจระดับภูมิภาค สำหรับกิจการที่มีพื้นที่การให้บริการในกลุ่มจังหวัด
3) สาธารณะประเภทที่สาม มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน รัฐสภากับประชาชน สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย กลุ่มคนพิการ คนด้อยโอกาส หรือข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่น		3) ธุรกิจระดับท้องถิ่น สำหรับกิจการที่มีพื้นที่การให้บริการในจังหวัด
ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียง		
1. กิจการบริการสาธารณะ	2. กิจการบริการชุมชน	3. กิจการทางธุรกิจ

หมายเหตุ : ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียงเป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามประกาศ กสทช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง คือเป็นการออกเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ส่งกระจายเสียงที่อ้างสิทธิการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 เข้าสู่ระบบการอนุญาต นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำขอกลุ่มนี้ยังต้องยื่นขออนุญาตใช้คลื่นความถี่ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อการทดลองหรือทดสอบเป็นการชั่วคราวเพิ่มเติมด้วย

ที่มา : พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551

3. จำนวนใบอนุญาตกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย

กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทยกำเนิดขึ้นก่อนองค์การกำกับดูแลหลายสิบปี ผู้ประกอบกิจการที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวนไม่น้อยเป็นผู้ประกอบการรายเดิมที่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายจนกว่าจะครบอายุตามเงื่อนไขการอนุญาตเดิม และส่วนหนึ่งได้ปรับเปลี่ยนตัวเองเข้าสู่ระบบอนุญาตใหม่ รวมถึงผู้ประกอบการรายที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบอนุญาตใหม่ภายหลังจากที่เกิดองค์การกำกับดูแล

1) จำนวนใบอนุญาตกิจการวิทยุกระจายเสียง

นับตั้งแต่มี กสทช. กระทั่งปัจจุบัน พบว่ายังไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงที่สมบูรณ์ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดเลย สาเหตุหลักคือไม่มีคลื่นความถี่ที่จะจัดสรรให้แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากอดีตที่คลื่นความถี่วิทยุได้ถูกจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ ครอบครองใช้ประโยชน์ กอปรกับรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เป็นเหตุให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงเกิดขึ้นหลายพันราย ซึ่งต่อมา กสทช. ได้มีมาตรการนำสถานีวิทยุเหล่านี้เข้าสู่ระบบโดยให้สถานะ “ผู้รับใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง” ถือเป็น

กลุ่มผู้ประกอบการกลุ่มใหญ่สุดในปัจจุบัน มีจำนวนตามตารางที่ 2 ข้างล่างนี้ นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบการวิสาหกิจรายเสียงรายเดิมภายใต้ระบบเอฟเอ็มจำนวน 313 สถานี ภายใต้ระบบเอเอ็มจำนวน 193 สถานี (สำนักนโยบายและวิชาการ สำนักงาน กสทช., ธันวาคม 2560)

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการ

ประเภท	สถาน-ใบอนุญาต			สถาน-การออกอากาศ	
	จำนวนผู้ได้รับอนุญาต (สถานี)	ผู้ได้รับอนุญาตที่สิ้นสุด (สถานี)	จำนวนผู้ได้รับอนุญาตคงเหลือ (สถานี)	ออกอากาศได้ (สถานี)	ระงับออกอากาศ* (สถานี)
ธุรกิจ	4,122	305	3,817	3,358	760
สาธารณะ	1,107	101	1,006	731	375
ชุมชน	500	117	383	213	292
รวมทั้งสิ้น	5,729	523	5,206	4,302	1,427

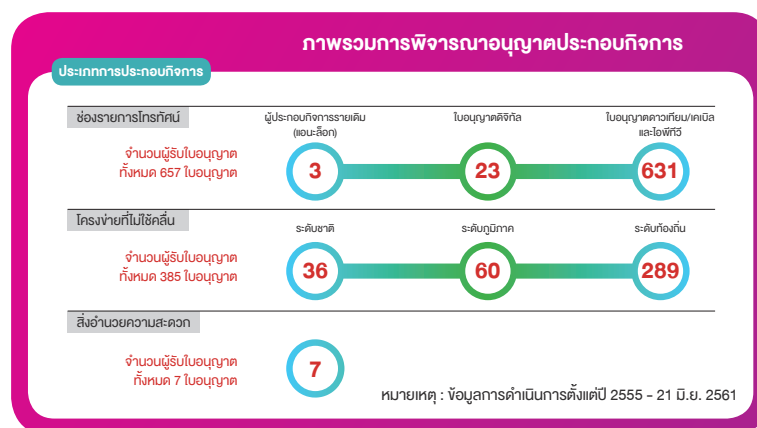
หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 21 มิ.ย. 2561

ที่มา : สำนักนโยบายและวิชาการ สำนักงาน กสทช.

* สาเหตุ : ยกเลิกการทดลองประกอบกิจการ / สิ้นสิทธิตามสัญญา / ใบอนุญาตหมดอายุ / ถูกสั่งระงับการออกอากาศ / ยังไม่ทำ MOU ตามประกาศ คสช. 79/2557

2) จำนวนใบอนุญาตกิจการวิทยุโทรทัศน์

กิจการวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการเกิดขึ้นของ กสทช. การเปลี่ยนแปลงหลักเกิดขึ้นทั้งในมิติของห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) ของกิจการซึ่งเปิดโอกาสให้มีการแบ่งหน้าที่หรือบทบาทกันมากขึ้น แทนภาพเดิมที่แต่ละสถานีผูกขาดบทบาทต่างๆ ไว้ในตัวเองแทบทั้งหมด ผลจากการเปลี่ยนแปลงของห่วงโซ่คุณค่าทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติของจำนวนผู้ประกอบการในกิจการที่เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนด้วย ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แสดงจำนวนผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโทรทัศน์

ที่มา : สำนักนโยบายและวิชาการ สำนักงาน กสทช.

4. การกำกับดูแลที่สำคัญภายใต้กฎหมายไทย

พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ เป็นต้นนำหลักที่กำหนดกรอบการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงฯ นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กล่าวถึงเจตนาสำคัญของการกำหนดให้ต้องมีองค์กรกำกับดูแล จึงขอกล่าวถึงการกำกับดูแลด้านหลักๆ ที่ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ กำหนดไว้ ดังนี้

1. **การป้องกันการผูกขาดและกำกับการกีดกันการแข่งขัน :** มาตรา 31 และ 32 กำหนดห้ามการครอบงำกิจการในลักษณะที่เป็นการจำกัดโอกาสการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ห้ามการผูกขาดการประกอบกิจการสื่อมวลชนหลายประเภทในเวลาเดียวกัน ห้ามการครองสิทธิข้ามสื่อ ตลอดจนถึงการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และมาตรการเฉพาะที่ กสทช. กำหนดขึ้น
2. **การกำกับผังรายการและเนื้อหารายการ :** มีหลายมาตราที่อยู่ภายใต้หมวดนี้ โดยมาตรา 33 และ 34 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทต้องจัดทำผังรายการให้มีสัดส่วนตามที่ พ.ร.บ. กำหนด ซึ่งบางประเภทใบอนุญาตกำหนดถึงระดับสัดส่วนของรายการที่ต้องผลิตเองด้วย รวมถึงการกำหนดช่วงเวลาการออกรายการและการเสนอผังรายการล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วันก่อนออกรายการ และการขอเปลี่ยนแปลงผังรายการให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา ก่อนเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่า 7 วัน เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรา 37 ห้ามไม่ให้มีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดการลัทธิการปกครอง หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือที่เข้าข่ายลามกอนาจาร หรือก่อให้เกิดความเสื่อมทางจิตใจ

ในส่วนของเนื้อหาโฆษณา มาตรา 23 กล่าวถึงการหารายได้โดยการโฆษณาของบริการธุรกิจที่ใช้คลื่นความถี่ที่ให้สิทธิคณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ภายใต้กรอบใหญ่ที่กำหนดใน พ.ร.บ. ไม่เกินชั่วโมงละสิบสองนาทิตั้ง และเฉลี่ยทั้งวันไม่เกินชั่วโมงละสิบนาทิตั้ง

3. **การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการ :** มาตรา 39 ให้คณะกรรมการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและกำกับดูแลกันเองภายใต้มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว โดยคำนึงถึงการคุ้มครองผู้บริโภค คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร และมาตรา 40 กำหนดให้ผู้ที่มีความเสียหายจากรายการที่ออกอากาศละเมิดสิทธิเสรีภาพอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้
4. **การสร้างโครงสร้างพื้นฐานการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ :** มาตรา 41 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ต้องการตั้งเสา เสาสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์และจำเป็นต้องใช้สิทธิตามมาตรานี้ ต้องจัดทำแผนผังแสดงรายละเอียดเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ และมาตราที่เหลือในหมวดนี้ยังกล่าวถึงข้อกำหนดที่มีต่อเจ้าของโครงข่ายและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้โครงข่าย

5. การส่งเสริมและพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ : มาตรา 51 กำหนดให้คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประเมินความมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการประกอบกิจการ จัดให้มีการประเมินคุณภาพรายการ ตลอดจนการจัดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในกิจการ และมาตรา 52 ให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนสำหรับรายการที่เข้าข่ายควรส่งเสริมตามมาตรานี้
6. การรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาต : มาตรา 55 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการระงับ แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือแก้ปัญหา การรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพ

ทั้งนี้ นอกเหนือจากที่กล่าวมาตามข้างต้น ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ยังมีภารกิจที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี 2535 ด้วย โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับและส่งคลื่นวิทยุคมนาคมในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ซึ่งครอบคลุมถึงการทำให้ มี นำเข้า นำออก ค่า ตั้งอุปกรณ์เครื่องมือ หรือสถานวิทยุคมนาคม เป็นต้น

5. องค์ประกอบของการปฏิบัติตามกฎหมาย (The Components of a compliance program)

การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับการสร้างให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยเจตนาของ Compliance framework มีเพื่อให้องค์กรกำกับดูแลสามารถป้องกัน ระบุ และตอบสนองต่อการปฏิบัติที่ผิดต่อกฎหมายผ่านการทำให้หน่วยงานภายใต้กำกับดูแลเข้าใจถึงภาระหน้าที่ กระตุ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการเข้าแทรกแซงเมื่อจำเป็น องค์ประกอบที่สำคัญของ Compliance framework มีการศึกษา การติดตามดูแล และการบังคับใช้กฎหมาย (O'Rourke & Holmes, 2554, น. 41-43)

1) การศึกษา

แม้ว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ถูกกำกับดูแลเองที่ต้องรู้ภาระหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วน แต่ก็ไมอาจปฏิเสธได้ว่าองค์กรกำกับดูแลก็มีบทบาทที่จะสร้างความเข้าใจให้ผู้ถูกกำกับดูแลทราบถึงภาระหน้าที่และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะในระบบที่ค่อนข้างซับซ้อน ความจำเป็นดังกล่าวยิ่งมากขึ้น

สาเหตุของความบกพร่องในการปฏิบัติตามกฎหมายมีได้หลายสาเหตุ เช่น อาจเพราะผู้ถูกกำกับดูแลไม่ทราบว่ามีความผิดเรื่องอยู่ หรือกฎหมายไม่ชัดเจน หรือผู้ถูกกำกับดูแลไม่มีความพร้อมเพียงพอ ดังนั้น องค์กรกำกับดูแลจึงควรสร้างความเข้าใจให้ผู้ถูกกำกับดูแลทราบถึงโครงสร้างการติดตามกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย โดยควรต้องให้ข้อมูล (1) ภาระหน้าที่ทั้งหมด (2) ขั้นตอนการดำเนินการที่ถูกต้องใน

การปฏิบัติตามกฎหมาย (3) การดำเนินการขององค์กรกำกับดูแลในการติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย และ (4) รูปแบบของการบังคับใช้กฎหมายที่องค์กรกำกับดูแลจะเลือกใช้อำนาจเป็น

2) การติดตามกำกับดูแล

ปกติแล้วองค์กรกำกับดูแลมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องรายงานข้อมูลตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม แหล่งข้อมูลเพื่อการติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตมีจากแหล่งอื่นอีก ซึ่งองค์กรกำกับดูแลสามารถแสวงหาได้เองด้วย ทั้งนี้ การติดตามกำกับดูแลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่กำหนด (2) เพื่อสรรหาแรงจูงใจให้ผู้ถูกกำกับดูแลในการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ และ (3) เพื่อระบุหรือชี้ชัดถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ เงื่อนไขของกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม

3) การบังคับใช้กฎหมาย

The ITU's ICT Regulation Toolkit ได้อธิบายถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายไว้ว่า กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพย่อมต้องสามารถบังคับใช้ได้จริง ซึ่งประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้สูงสุด Commitments ต่างๆ ของผู้เกี่ยวข้องย่อมต้องมีผลปฏิบัติได้จริงด้วย นั่นคือ รวมถึงการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแล นโยบายของกลุ่มอุตสาหกรรม และบทสรุปร่วมกันของข้อโต้แย้ง เป็นต้น มีองค์กรกำกับดูแลน้อยมากที่ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย พัฒนาการที่ต่างกันของกิจการและตัวองค์กรกำกับดูแล รวมถึงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ส่งผลต่อกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศและต่อการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ระบบการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญมากในทุกระบบเศรษฐกิจ

สำหรับองค์กรกำกับดูแลเพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการบังคับใช้กฎหมายควรมีลักษณะต่อไปนี้ (1) มีทรัพยากรเพียงพอในการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมาย (2) มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับเรื่องร้องเรียนกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตาม (3) องค์กรกำกับดูแลต้องมีอำนาจตามกฎหมายในการทำการตรวจสอบ ตรวจค้น จับกุม และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (4) กระบวนการที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้ต้องมีความโปร่งใส คือ การตรวจสอบ/ตรวจค้น จับกุม เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจ การสั่งการให้ดำเนินการและการอุทธรณ์ รวมไปถึงทางเลือกในการยุติข้อโต้แย้ง และ (5) มีกลไกการอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นต่อองค์กรกำกับดูแลเองหรือยื่นต่อศาล

โดยปกติแล้วองค์กรกำกับดูแลมีเครื่องมือหลายประเภทในการบังคับใช้กฎหมาย ความท้าทายจึงเป็นเรื่องของการเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสมที่สุด และตัดสินใจว่าจะใช้อย่างไรให้ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์ต่างๆ โดยเฉพาะภายใต้โครงสร้างของกฎกติกาที่ซับซ้อนหรือไม่ชัดเจนเพียงพอ การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์แบบก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก

6. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวองค์กรกำกับดูแล (Organizational issues)

การจะบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ องค์กรประกอบแรกคือ ความพร้อมของทรัพยากรสนับสนุน ได้แก่ (1) บุคลากรที่มีทักษะเพียงพอที่รับผิดชอบในการติดตาม ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (2) ความสามารถเชิงเทคนิคอย่างเพียงพอ เช่น ระบบการบริหารคลื่นความถี่ ระบบการติดตามการใช้คลื่นความถี่ และ (3) เงินทุนที่จำเป็น ทั้งนี้ นอกเหนือจากความพร้อมของทรัพยากรสนับสนุน ITU's ICT Regulation Toolkit ได้กล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวองค์กรกำกับดูแล ซึ่งผู้กำกับดูแลจำเป็นต้องคำนึงถึงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาแผนงานการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้รับใบอนุญาตไว้ดังต่อไปนี้ (O'Rourke & Holmes, 2554, น. 116-117, 122-124)

1) โครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรกำกับดูแล

โดยทั่วไปแล้วปรากฏรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรกำกับดูแลในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งต่อไปนี้

1. แต่ละสำนักหรือแต่ละทีมในองค์กรจะรับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย และติดตามดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายในประเด็นหรือขอบเขตงานที่แต่ละทีมรับผิดชอบ
2. แต่ละสำนักหรือแต่ละทีมในองค์กรจะรับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อมีการชี้ชัดหรือระบุประเด็นที่ต้องมีการปฏิบัติ และประเด็นเหล่านั้นถูกโอนไปยังสำนักกลางที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย หรือทีมที่ต้องออกตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามนั้น

2) ความจำเป็นสำหรับนโยบายการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายในวงกว้างทั่วทั้งองค์กร

แม้ชัดเจนว่าองค์กรกำกับดูแลต้องบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้น การสื่อสารให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงกระบวนการหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ การกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจัง แสดงถึงการสร้างวัฒนธรรมการเคารพกฎหมายและสร้างความเท่าเทียม ผู้เชี่ยวชาญ ITU ได้แนะนำให้มีการพัฒนาและเผยแพร่นโยบายการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึงทั้งองค์กรในลักษณะต่อไปนี้

1. ระบุและอธิบายกลไกการบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องต้องมีความเข้าใจร่วมกันถึงกลไกหรือมาตรการการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ต่างๆ กัน การสื่อสารต่อสาธารณะจึงมีความสำคัญ เป็นเครื่องมือสร้างความเข้าใจถึงหน้าที่ตามกฎหมายของผู้รับอนุญาต
2. สะท้อนกระบวนการในการคัดเลือกและนำกลไกการบังคับใช้กฎหมายไปใช้ โดยมุ่งวัตถุประสงค์การจัดการกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ มีผลสัมฤทธิ์

3. กำหนดปัจจัยที่องค์กรกำกับดูแลใช้ในการตัดสินใจตอบสนองต่อพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กระบวนการตัดสินใจนี้ควรรวมถึงการคัดเลือกกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์แต่ละประเภท

3) การจัดลำดับความสำคัญของงานที่มีจำนวนมาก

ทุกองค์กรกำกับดูแลต้องเผชิญกับความท้าทายจากภาระจำนวนมากภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะต้องจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการมองข้ามเรื่องที่สำคัญอันเป็นผลมาจากการมุ่งที่ความเร่งด่วนรายวัน กรอบแนวคิดของ Stephen Covey ในภาพที่ 2 แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความสำคัญกับความเร่งด่วน โดยสรุป “ภารกิจที่สำคัญควรได้รับการจัดอันดับไว้ก่อนภารกิจเร่งด่วน – Important things should be prioritized over urgent things”



ภาพที่ 2 A framework for prioritizing the regulatory workload

ที่มา : Matthew O'Rourke and Jim Holmes, adapted from Stephen Covey, A Roger Merrill, First Things First: To Live, to Love, to Learn, to Leave a Legacy. New York: Simon and Schuster, 1994

4) การเตรียมแผนฉุกเฉินกรณีที่ผู้รับอนุญาตล้มละลาย

การล้มละลายโดยไม่ได้ตั้งใจของผู้รับอนุญาตเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ในระบบการอนุญาต ซึ่งหากเกิดขึ้น ไม่เพียงแต่จะสร้างข้อห่วงใยให้แก่องค์กรกำกับดูแลเท่านั้น แต่สามารถสร้างข้อห่วงใยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นด้วยถึงผลกระทบที่จะเกิดตามมา ขึ้นอยู่กับประเภทของการอนุญาตและผู้ถือใบอนุญาต จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลที่จะต้องคาดการณ์ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และสร้างมาตรการรองรับเพื่อลดความเสี่ยงของการเกิด หรือเพื่อให้การแก้ปัญหาทำได้อย่างรวดเร็วถ้ามีเหตุการณ์เกิดขึ้น

7. การจัดลำดับความสำคัญของเงื่อนไข ข้อกำหนด สำหรับการติดตามกำกับดูแล

ด้วยองค์การกำกับดูแลมีทรัพยากรจำกัด ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาต จึงจำเป็นต้องมีการจัดอันดับความสำคัญ โดยคำนึงถึงโอกาสที่จะเกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่มีนัยสำคัญ ต่อผู้บริโภค แนวทางที่พึงใช้ ได้แก่ (1) ผลกระทบทางกายภาพที่เกิดในวงกว้าง ซึ่งทำให้คนหมู่มากเสี่ยงต่อ อันตรายหรือยืดหยุ่นต่อมาตรการความปลอดภัย (2) ผลกระทบทางกายภาพที่สำคัญ ซึ่งอาจทำให้บุคคลได้รับ อันตรายร้ายแรงหรือละเลยต่อมาตรการความปลอดภัย (3) ผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งบั่นทอนการแข่งขัน/ การลงทุน/การสร้างนวัตกรรม/หรือก่อความเสี่ยง (4) ความยุ่งยากหรือภาระการจัดการที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสร้าง ต้นทุนที่ควรหลีกเลี่ยงได้ และ (5) วัตถุประสงค์เชิงนโยบายของรัฐ โดยภาพที่ 3 แสดงถึง การจัดลำดับ ความสำคัญ เรียงลำดับจาก Category A, Category B และ Category C ตามลำดับ



ภาพที่ 3 Combined framework for prioritizing obligations for monitoring

ที่มา : Matthew O'Rourke and Jim Holmes, 2554, p.48

การอภิปรายผล

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า มีความแตกต่างระหว่างโครงสร้างใบอนุญาตและกระบวนการอนุญาตของประเทศไทยกับแนวโน้มที่เป็นสากล โดยกรณีของประเทศไทยค่อนข้างมีความซับซ้อนกว่า ซึ่งสามารถกล่าวเปรียบเทียบโดยสรุปได้ในมิติต่อไปนี้

1. มิติการแบ่งประเภทใบอนุญาต ทิศทางสากลมีแนวโน้มปรับตัวสู่การให้ใบอนุญาตใบใหญ่หรือใบเดียวที่ครอบคลุมทุกบริการ ในลักษณะ Consolidated license หรือ Unified license ส่วนกรณีของไทยมีหลายประเภทใบอนุญาต และในแต่ละประเภทยังมีการแบ่งประเภทย่อยอีกเมื่อประกอบกับปัจจัยอื่น ท้ายที่สุดทำให้เกิดประเภทย่อยและจำนวนผู้รับใบอนุญาตที่สูงมาก ดังแสดงในตารางที่ 3
2. มิติกระบวนการอนุญาต ทิศทางสากลได้ปรับสู่การทำกระบวนการอนุญาตให้ง่ายขึ้น ลดความยุ่งยากลง โดยพยายามจำกัดหรือลดกระบวนการเฉพาะบริการหรือ Service-specific authorization ปรับสู่ Multi-service หรือ Unified authorization มากขึ้น กระบวนการอนุญาตไม่อิงอยู่กับเทคโนโลยีหรือตัวบริการใดบริการหนึ่งโดยเฉพาะ แต่อาจกำหนดเป็นกลุ่มของบริการในกรณี Multi-service ทั้งนี้กระบวนการอนุญาตมักไปด้วยกันกับการแบ่งประเภทใบอนุญาต กรณีของไทยจึงมีลักษณะที่เป็น Service-specific authorization เป็นหลัก ควบคู่ไปกับการให้ใบอนุญาตที่เป็น Individual license เป็นรายประเภทบริการหรือบริการย่อย ทั้งนี้ได้มีความพยายามที่จะทำกระบวนการอนุญาตให้ง่ายขึ้น/ลดความยุ่งยากลง โดยมีการนำเทคโนโลยีออนไลน์มาใช้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้ Service-specific authorization ที่อนุญาตเฉพาะบริการ มีข้อกำหนดให้ใช้โครงข่ายอันใดอันหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงยังคงมีภาระงานโดยเปรียบเทียบสูงกว่ากระบวนการอนุญาตแบบอื่น
3. มิติบริการกับความเป็นกลางทางเทคโนโลยีซึ่งไปด้วยกันกับสองมิติที่กล่าวข้างต้น กรณีของไทยจึงแตกต่างจากทิศทางที่เป็นสากลอีกเช่นกัน

บทสรุป

ผลที่ตามมาจากการสร้างการอนุญาตและกระบวนการอนุญาตของไทยที่ค่อนข้างซับซ้อน มีจำนวนประเภทการอนุญาตเยอะ ซึ่งค่อนข้างแตกต่างจากทิศทางที่เป็นสากลก็คือภาระงานที่มีมากกว่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เริ่มตั้งแต่ภาระงานตามกระบวนการอนุญาต และเมื่อผู้ประกอบการมีสถานะเป็นผู้รับอนุญาตแล้วก็จะตามมาซึ่งภาระงานการกำกับดูแลให้ผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และเงื่อนไขการอนุญาตที่เกี่ยวข้อง โดยภายใต้ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ มีด้านหลักๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกำกับดูแลถึง 6 ด้าน นอกจากนี้ยังมีภารกิจที่ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.วิทยุคมนาคมฯ ด้วย กอปรกับบริบทของไทยที่มีมาตั้งแต่ก่อนมี กสทช. ส่งผลให้จำนวนผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. มีจำนวนที่สูงมาก รวมคร่าวๆ กว่า 7,000 รายการอนุญาต ทั้งนี้การที่จะสามารถติดตามกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วน ครอบคลุม ปัจจัยที่จำเป็นคือทรัพยากรในการกำกับดูแล ได้แก่ 1) บุคลากร ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพที่ตอบโจทย์ได้ รวมถึงโจทย์ด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว 2) งบประมาณเพื่อการลงทุนในเครื่องมือ อุปกรณ์ และระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และ 3) เวลาที่ต้องใช้ในการสร้างความพร้อมของบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ และระบบต่างๆ ให้พร้อม

ตารางที่ 3 แสดงประเภทการอนุญาต จำนวนใบอนุญาต และจำนวนเงื่อนไขการอนุญาต (โดยสังเขป)

ประเภทการอนุญาต	จำนวนใบอนุญาต	จำนวนเงื่อนไขการอนุญาต (โดยสังเขป)*
1. ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง บริการธุรกิจ 1.1 ระดับชาติ 1.2 ระดับภูมิภาค 1.3 ระดับท้องถิ่น	4,122	13
2. ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงบริการสาธารณะ: 2.1 ประเภทที่ 1 การศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม 2.2 ประเภทที่ 2 ความมั่นคงของรัฐ/ความปลอดภัยสาธารณะ 2.3 ประเภทที่ 3 เผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย	1,107	13
3. ใบอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง บริการชุมชน	500	13
4. ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงรายเดิม เอเอ็ม	193	n.a.
5. ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงรายเดิม เอฟเอ็ม	313	n.a.
6. ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์รายเดิม (แอนะล็อก)	1**	n.a.
7. ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินฯ บริการธุรกิจ 7.1 ระดับชาติ 7.2 ประเภทคมชัดสูง (High definition) 7.3 ประเภทคมชัดปกติ (Standard definition) 7.4 ระดับภูมิภาค 7.5 ระดับท้องถิ่น	23 n.a.*** n.a.***	16 n. a.*** n. a.***
8. ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินฯ บริการสาธารณะ	4	n.a.
9. ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์ บริการชุมชน	3****	n.a.
10. ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ (เคเบิลและดาวเทียม)	631	14
11. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินฯ ระดับชาติ	5	15
12. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินฯ ระดับภูมิภาค	n.a.***	n.a.***
13. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดินฯ ระดับท้องถิ่น	n.a.***	n.a.***
14. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ระดับชาติ	36	15
15. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ระดับภูมิภาค	60	15
16. ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ระดับท้องถิ่น	289	15
17. ผู้ให้บริการส่งอำนวยความสะดวก	7	13

ที่มา : สำนักนโยบายและวิชาการ สำนักกฎหมาย กสทช. ณ ประมาณสิงหาคม 2561

หมายเหตุ: 1) *เงื่อนไขการอนุญาต ประกอบด้วยเงื่อนไขทั่วไปที่มีกำหนดเหมือนกันสำหรับการอนุญาตประเภทหรือประเภทย่อยเดียวกัน และเงื่อนไขเฉพาะรายผู้รับอนุญาต ทั้งนี้ จำนวนเงื่อนไขที่แสดงในตารางอาจไม่สมบูรณ์ แต่นั่นสะท้อนภาพใหญ่ที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

2) **ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์ รายเดิม (แอนะล็อก) ณ สิงหาคม 2561 เหลือเพียง 1 ราย

3) ***ผู้ให้บริการช่องรายการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ประเภทบริการธุรกิจ ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ณ ปัจจุบัน (สิงหาคม 2561) ยังไม่เกิดขึ้น

4) **** อยู่ระหว่างการทดลองผ่านโครงการนำร่อง โดยมีการแพร่ภาพและเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้างต้นพบว่า ปัจจัยที่เป็นต้นน้ำของการกำกับดูแลคือกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นตัวกำหนดโครงสร้างการอนุญาตและกระบวนการอนุญาต และอาจรวมไปถึงแนวปฏิบัติเพิ่มเติม ได้สร้างให้เกิดเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่จะนำมาซึ่งความต้องการทรัพยากรในการกำกับดูแลที่สูงมาก นั่นคือจากประเภทและจำนวนของผู้รับอนุญาตตามข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมิติของจำนวนเงื่อนไขการอนุญาตที่จะต้องกำกับให้มีการปฏิบัติให้ครบถ้วน ครอบคลุม (พิจารณาได้คร่าวๆ ว่าเทียบเท่ากับมิติของประเภทย่อยของการอนุญาต คุณจำนวนการอนุญาต คุณจำนวนเงื่อนไขการอนุญาต) นอกจากนั้นยังมีมิติของเวลาการสรุปผลการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นปัจจัยที่เป็นตัววัดของคุณของภาระงานกำกับดูแลเพิ่มเติมด้วย ทั้งหลายทั้งปวงนี้ได้นำไปสู่คำถามสำคัญคือ จะต้องใช้ทรัพยากรในการกำกับดูแลมากน้อยแค่ไหนถึงจะสร้างให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วน ครอบคลุม และอีกคำถามที่อาจจะสำคัญยิ่งกว่าคือ หากใส่ทรัพยากรอย่างเต็มที่แล้วจะสามารถสร้างความคุ้มค่าต่อระบบและต่อสาธารณะได้มากน้อยเพียงใด

ข้อเสนอแนะ

ภารกิจการติดตามกำกับดูแลผู้รับอนุญาตให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง ครบถ้วน เป็นปลายทางของการอนุญาต ซึ่งกรณีของประเทศไทยปริมาณภารกิจปลายทางนี้มีจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้องค์กรกำกับดูแลสามารถรักษาคุณภาพของการกำกับดูแลที่เหมาะสมโดยไม่สร้างภาระการใช้ทรัพยากรการกำกับดูแลที่สูงมากเกินไปจนอาจขาดความคุ้มค่า สามารถพิจารณาดำเนินการต่อไปนี้

1. ลดปัจจัยต้นน้ำที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างภาระในการกำกับดูแลที่สูง โดยเฉพาะจำนวนประเภทของการอนุญาตและเงื่อนไขการอนุญาต ภายใต้การพิจารณาความเหมาะสมและเป็นไปได้จากที่มาที่แตกต่างกัน บางเรื่องมีที่มาจากระดับกฎระเบียบเท่านั้น แต่หลายเรื่องมีที่มาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงจึงต้องกระทำในระดับที่ศักดิ์และสิทธิ์ทางกฎหมายไม่ด้อยกว่ากัน และอยู่ในระดับที่เหมาะสม นอกจากนี้เงื่อนไขบางส่วนสามารถเปลี่ยนแปลงจากการเน้นการกำกับในลักษณะ Ex-ante ที่ต้องมีการดำเนินการตรวจสอบหรือให้ความเห็นชอบก่อนไปเป็น Ex-post โดยการติดตามตรวจสอบทีหลัง โดยคง Ex-ante ไว้สำหรับเรื่องที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบเชิงระบบเป็นหลัก เพื่อให้เหมาะกับบริบทและสถานะแวดล้อมของกิจการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
2. เน้นการพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตและกำกับดูแลแบบครบวงจรที่เชื่อมต่อกันอย่างไร้ตะเข็บ กระชับ แตรัดกุม เพื่อมุ่งสู่ประสิทธิภาพของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
3. จำกัดการออกข้อกำหนด เงื่อนไข มิติ หรือคำสั่งในลักษณะที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะราย เฉพาะช่วงเวลาให้น้อยที่สุด เนื่องจากข้อกำหนดลักษณะนี้หากมีจำนวนมากจะเอื้อต่อการเกิดข้อผิดพลาดในการติดตามบังคับใช้ในระดับปฏิบัติได้มาก และใช้บุคลากรและเวลาของระบบโดยรวมสูง การบังคับ

ตามกฎหมายไม่ว่าเรื่องใหญ่หรือเล็กจำเป็นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการ ขั้นตอน การบังคับทางปกครองในลักษณะเดียวกันหมด

4. กำหนดกลุ่มเรื่องที่มีความสำคัญต่อการกำกับดูแลในระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ เพื่อให้บุคลากรภายในองค์กรและผู้เกี่ยวข้องรับทราบร่วมกันอย่างชัดเจน และองค์กรสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ให้ความสำคัญกับการสื่อสาร สร้างความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อปรับระดับความคาดหวังระหว่างกัน ไม่เพียงแต่ผู้มีส่วนได้เสียสามารถคาดหวังจากองค์กรกำกับดูแลแล้วจะต้องสามารถนำพาอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้า กำกับดูแลให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างดี ครบถ้วน องค์กรกำกับดูแลเองก็สามารถสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มว่า ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มสามารถวางบทบาทของตนเองและมีส่วนในการพัฒนาอุตสาหกรรมไปด้วยกันอย่างไรได้บ้าง

บรรณานุกรม

- ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะ และประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์. (2555, 20 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 129 ตอนพิเศษ 126 ง.
- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. (2551, 4 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก.
- พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498. (2498, 8 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 72 ตอนที่ 11.
- พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553. (2553, 19 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนที่ 78 ก.
- พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560. (2560, 22 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2556). เงื่อนไขแนบท้าย ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์เพื่อให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ภาคพื้นดิน ในระบบดิจิทัลระดับชาติ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2558). เงื่อนไขแนบท้าย การอนุญาตทดลองประกอบกิจการกระจายเสียง. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2558). เงื่อนไขแนบท้าย ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์เพื่อให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกระจายเสียงหรือ โทรทัศน์. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2558). เงื่อนไขแนบท้าย ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่และประกอบกิจการโทรทัศน์เพื่อให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ หมดหมดทั่วไปแบบความคมชัดสูง. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- O'Rourke, M. & Holmes, J. (2554). *Report on Licensing Administration and Compliance*. สหภาพโทรคมนาคม ระหว่างประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.