

ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงธุรกิจ
ศึกษาเฉพาะกรณี : สถานีโทรทัศน์ไอทีวี



นางสาวศศิภิดา ศรีเจริญ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

RELATIONSHIP OF THE POLITICAL POWER AND BENEFIT IN THE BUSINESS
A CASE STUDY OF THE INDEPENDENT TELEVISION - ITV



Miss Sopida Sricharoen

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

490548

ศุภิดา ศรีเจริญ : ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงธุรกิจ
ศึกษาเฉพาะกรณี : สถานีโทรทัศน์ไอทีวี (RELATIONSHIP OF THE POLITICAL POWER
AND BENEFIT IN THE BUSINESS : A CASE STUDY OF THE INDEPENDENT
TELEVISION - ITV) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.นวนลัย ตริรัตน์, 152 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการแก้ไขสัมปทานก่อน
และหลังจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นบริษัท สยาม อินโฟเทคเนชั่น จำกัด ซึ่งเป็นผู้บริหาร
สถานีโทรทัศน์ไอทีวี และวิเคราะห์ผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมืองภายหลังจากการแก้ไขสัมปทาน
โดยวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจทางการเมืองและการแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจว่า
มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันหรือไม่

ผลการวิจัยพบว่า ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น ผู้ผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจมีความ
พยายามแก้ไขสัมปทาน เพื่อหวังผลประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่าจากการผูกขาด (monopoly
rent) เพราะเล็งเห็นว่ารายได้จากธุรกิจสัมปทานคือค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ แต่จากการแข่งขัน
ในการประมูลสัมปทาน ทำให้มีการเสนอผลตอบแทนแก่รัฐในอัตราที่สูง และส่งผลต่อสถานะการ
เงินของบริษัทที่ได้รับสัมปทาน จึงมีความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทาน ตั้งแต่เริ่ม
ดำเนินการได้ไม่ถึง 2 ปี แต่ไม่ประสบความสำเร็จตามที่ต้องการทั้งหมด

แต่เมื่อเปรียบเทียบ ช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นของบริษัทที่เข้าบริหารสถานีโทรทัศน์
ไอทีวีแล้ว พบว่าพฤติกรรมหลักของกลุ่มผู้มีอำนาจเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้มีอำนาจ
การเมืองได้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จากการสร้างพฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่า (Rent) ใน
รูปแบบการแก้ไขสัญญาสัมปทาน ซึ่งมีผลให้มีการลดค่าสัมปทานและเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรายการ
โดยผ่านกระบวนการอนุญาตตุลาการ ซึ่งมีผลทำให้เกิดผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและทางธุรกิจ
กับผู้มีอำนาจซึ่งเป็นกลุ่มที่ถือหุ้นใหญ่ในไอทีวี กรณีของไอทีวีจึงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของ
อำนาจทางการเมืองและการเอื้อประโยชน์เชิงธุรกิจ

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์การเมือง.....ลายมือชื่อนิสิต..... *ไกรสิทธิ์ อธิสุข*
ปีการศึกษา.....2549.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *havl*

4685896729 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD: POWER / ITV / POLITICAL ECONOMY / MASS MEDIA / MONEY POLITICS

SOPIDA SRICHAROEN : RELATIONSHIP OF THE POLITICAL POWER AND BENEFIT
IN THE BUSINESS : A CASE STUDY OF THE INDEPENDENT TELEVISION - ITV.

THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF.NUALNOI TREERAT,Ph.D., 152 pp.

The objective of this study is to conduct a comparative analysis pertaining to the amendment process of ITV concession before and after the change of the shareholders from Siam Infotainment Co., Ltd. to Shin Corporation Co., Ltd. The study, this analyze the relationship between political power and profit-seeking business.

The study finds that, before the change in the shareholder structure, monopolists attempted to amend the concession in order to seek monopoly rent. Due to an extraordinary high degree of potential profit from concession-related business and high competition to win concession rights, the winner has offered a high return to government, leading to the company's financial loss. There fore, within 2 years of operation of ITV there have been an attempt to amend the concession contract, though not fully successful according to the intervention objective.

However, comparing to the period after the change in the shareholder structure, the new group, which has taken control of the management of ITV, as well as setting the political power, has been successful in concession amendment, which results in the decrease in the concession cost and change in the broadcast schedule through arbitration. There fore, The case of ITV, illustrates the relationship between political power and business benefits.

Field of study.....Political Economy.....Student's signature.....

Academic year.....2006.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

การเขียนวิทยานิพนธ์ นับได้ว่าเป็นบททดสอบขั้นสำคัญของการศึกษาในระดับปริญญาโท วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้รับการชี้แนะและการดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตีร์รัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ ประธานกรรมการสอบผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง รามสูต อดิศักดิ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์ กรรมการสอบ ที่ได้ชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ตลอดจนคณาจารย์ทุกท่านในหลักสูตรเศรษฐศาสตรบัณฑิตที่ให้ความรู้ จนสามารถประสบผลสำเร็จในการศึกษา

ท้ายที่สุดนี้ขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวที่คอยกำลังใจและให้การสนับสนุนส่งเสริมในเรื่องของการศึกษา อีกทั้งคอยอบรม ตักเตือน สั่งสอนด้วยความรัก ความเข้าใจ และความเอาใจใส่ตลอดมา และหากมีข้อผิดพลาดอันใด ผู้เขียนขอน้อมรับผิดแต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	7
1.7 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	7
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมปริทัศน์.....	8
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1.1 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics-NIE).....	8
2.1.2 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking Activities).....	11
2.1.3 เศรษฐศาสตร์การเมืองทางสื่อสารมวลชน (Political Economy of Media).....	14
2.2 วรรณกรรมปริทัศน์.....	18
บทที่ 3 กระบวนการแก้ไขสัญญาสัมปทาน.....	23
3.1 ความเป็นมาของไอทีวี.....	24
3.2 กระบวนการแก้ไขสัญญา : ก่อนการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น.....	31
3.2.1 เลื่อนการชำระค่าสัมปทาน.....	34
3.2.2 แก้ไขการถือหุ้นร้อยละ 10.....	36
3.3 กระบวนการแก้ไขสัญญา : หลังการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น.....	41
3.4 จุดจบไอทีวี	45

บทที่ 4 ผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมือง ภายหลังแก้ไขสัมปทาน.....	49
4.1 ผลประโยชน์ทางการเมือง.....	49
4.1.1 การเลิกจ้างกบฏไอทีวี 23 คน.....	50
4.1.2 การปรับโครงสร้างฝ่ายข่าว.....	51
4.2 ผลประโยชน์ทางธุรกิจ.....	62
4.2.1 การเพิ่มมูลค่าหุ้น.....	62
4.2.2 ผลกำไรทางธุรกิจ	65
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	73
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	73
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	75
5.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป.....	75
รายการอ้างอิง.....	76
ภาคผนวก.....	81
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	152

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
3.1	ผลตอบแทนที่กลุ่มเอกชนยื่นประมูลสถานีโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ.....28
3.2	ค่าใช้จ่ายในอุตสาหกรรมการโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ.....29
3.3	งบโฆษณาที่ใช้ผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2539-2541.....31
3.4	อัตราค่าโฆษณาเวลา Prime Time ของสถานีโทรทัศน์ต่าง ๆ ปี 2539-2540.....32
3.5	รายได้และรายจ่ายของไอทีวี ตั้งแต่ปี 2539-2540.....35
3.6	สถานะภาพของธนาคารพาณิชย์ก่อนและหลังวิกฤตการเงิน.....36
3.7	แสดงรายนามผู้ถือหุ้นไอทีวี ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2542.....38
3.8	รายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 10 รายแรกของไอทีวี.....42
3.9	สรุปจำนวนเงินที่ สเปน.มีสิทธิเรียกร้องจากไอทีวี (นับถึงวันที่ 13 ธันวาคม 2549).....46
3.10	สรุปจำนวนเงินค่าปรับที่ สเปน.มีสิทธิเรียกร้องจากไอทีวี (นับถึงวันที่ 13 ธันวาคม2549).....46
4.1	รายละเอียดเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้มีอำนาจควบคุมไอทีวี.....53
4.2	ค่าใช้จ่ายในการซื้อสื่อโฆษณาของพรรคการเมือง ระหว่างเดือนมกราคม-ตุลาคม 2543.....57
4.3	จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548.....61
4.4	มูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดของไอทีวี.....63
4.5	ตารางเปรียบเทียบทีวีเรตติ้งในช่วงเวลา 18.00-22.30 น.....66
4.6	อัตราร้อยละของส่วนแบ่งผู้ชม ประจำเดือนธันวาคม 2547.....67
4.7	อัตราร้อยละของส่วนแบ่งสถานีโทรทัศน์ที่รับชมบ่อยที่สุด.....68
4.8	อัตราร้อยละของส่วนแบ่งสถานีโทรทัศน์ที่รับชมรายการแต่ละประเภทมากที่สุด.....69
4.9	โครงสร้างรายได้ของไอทีวี สำหรับงวดปี 2545-2548.....71

สารบัญภาพ

ภาพประกอบ	หน้า
3.1 ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงธุรกิจ โดยการแทรกแซงสถาบัน.....	23
4.1 แสดงการเปรียบเทียบแนวโน้มความนิยมของประชาชนต่อพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร และนายชวน หลีกภัย ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2543 ถึง มีนาคม 2546.....	60
4.2 ส่วนแบ่งทางการตลาดของสื่อโทรทัศน์ ปี 2547 แยกตามสถานี.....	70
4.3 ผลกำไรของไอทีวี ตั้งแต่ปี 2545-2547.....	72



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งแรก เกิดขึ้นเมื่อสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการเร่งรัดให้ประเทศไทยมีโทรทัศน์ดั่งนานาอารยประเทศ และเพื่อเป็นการสร้างอิทธิพลและความเข้มแข็งทางการเมือง จนทำให้ได้รับการคัดค้านอย่างหนัก จากหนังสือพิมพ์และสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไม่อาจให้ขั้บประมาณแผ่นดินในการก่อตั้งสถานีวิทยุทัศน์ได้ จึงต้องเปลี่ยนไปดำเนินการรูปแบบรัฐวิสาหกิจด้วยการจัดตั้งกิจการรัฐวิสาหกิจ โดยการก่อตั้งบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการนำเงินงบประมาณไปใช้ในการดำเนินกิจการโทรทัศน์ ต่อมาพลอากาศโทมณี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษฏ์ รองนายกรัฐมนตรี รักษาการแทนนายกรัฐมนตรี (และหนึ่งในคณะกรรมการบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด) ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25^{*} แห่งพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ออกกฎกระทรวงว่า ข้อ 1 กระทรวง ทบวง กรม และนิติบุคคลตามมาตรา 4 (4)^{**} คือ (1) กระทรวงศึกษาธิการ (2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (3) กรมตำรวจ (4) สำนักพระราชวัง (5) บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด โดยนัยนี้เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ที่มีรัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงอย่างชัดเจน¹ จึงทำให้สามารถเป็นนิติบุคคลแห่งแรกและแห่งเดียวของรัฐในขณะนั้นที่ได้รับอนุญาตดำเนินงานทั้งด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

* มาตรา 25 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและนายทะเบียนและออกกฎกระทรวงกำหนด

- (1) วางระเบียบการขอและการออกใบอนุญาต
- (2) กำหนดวิธีการเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาต
- (3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างสูงไว้ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (4) กำหนดกิจการอื่นใดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

** มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ใช้บังคับแก่ (1) กรมประชาสัมพันธ์ (2) กรมไปรษณีย์โทรเลข (3) กระทรวงกลาโหม (4) กระทรวง ทบวง กรม อื่นใด และนิติบุคคลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹ สนิทร์ สิทธิรักษ์, กำเนิดโทรทัศน์ไทย (2493-2500) (กรุงเทพฯ: โครงการ 60 ปีประชาธิปไตย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 114.

ประเทศไทยจึงมีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งแรกเกิดขึ้น โดยเริ่มออกอากาศครั้งแรกในวันที่ 24 มิถุนายน 2498 เป็นที่รู้จักกันในชื่อ สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 4 บางขุนพรหม ดำเนินการโดยบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ที่มีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ สถานีโทรทัศน์ที่เกิดขึ้นเป็นสถานีที่สองคือ สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ในปัจจุบัน ทดลองออกอากาศครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2501 ซึ่งตรงกับวันกองทัพภกในขณะนั้น และต่อมาได้ทดลองออกอากาศภาพสีอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2517 ต่อมาคือสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2510 ในระยะต่อมากกรมประชาสัมพันธ์ได้อนุญาตให้บริษัท บางกอกเอนเตอร์เทนเมนท์ จำกัด จัดตั้งสถานีโทรทัศน์ขึ้นอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งอยู่ในเครือของสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 เดิม โดยออกอากาศทางช่อง 3 และเริ่มออกอากาศเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2513 ก่อนที่จะโอนกิจการเป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2520 ด้วยเหตุนี้ สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ในปัจจุบัน จึงได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย² และสถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 จัดตั้งขึ้นในปี 2531 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนนโยบายของรัฐ³ อาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ ยังคงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดของรัฐในการดำเนินกิจการสื่อโทรทัศน์เหมือนเมื่อแรกจัดตั้งบริษัท ไทยโทรทัศน์ จำกัด ในอดีต สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการยึดมั่นในความเชื่อที่ว่า รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในด้านข่าวสารของประชาชน แต่ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่า สัมปทานส่วนใหญ่ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระและคุณภาพของรายการ รวมทั้งไม่มีการตรวจสอบความรับผิดชอบและประสิทธิภาพของการประกอบกิจการที่มีผลต่อคนดูที่เป็นผู้รับสื่อ

ดังกรณีการขยายตลาดทางธุรกิจปี 2523 สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 ได้ใช้ดาวเทียมในการถ่ายทอดรายการไปทั่วประเทศและในปี 2521 สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ขยายเวลาออกอากาศเป็นเวลา 12.00-24.00 น.ในวันธรรมดา และขยายเวลา 9.00-24.00 น.ในวันเสาร์และอาทิตย์ โดยเสนอรายการบันเทิงเป็นหลัก⁴ กอปรกับการที่รัฐไม่มีมาตรการด้านส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพหรือการกำกับดูแลเนื้อหารายการ จึงทำให้สมประโยชน์ทั้งกับฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ประกอบการ

² ทรงยศ บัวเผื่อน, การปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 24-26.

³ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 229.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

เนื่องจากรายการบันเทิงได้หันเหความสนใจในการรับรู้ข่าวสารการเมือง และการมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะของคนดู รายการข่าวจึงไม่มีลักษณะการนำเสนอข่าวเชิงวิพากษ์วิจารณ์ มีเพียงการเผยแพร่ผลงานของรัฐบาลเท่านั้น จึงเท่ากับเป็นการสนับสนุนเสถียรภาพทางการเมืองให้กับฝ่ายรัฐบาลโดยทางอ้อม เพราะฉะนั้นสื่อโทรทัศน์ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดข่าวสารจากรัฐสู่ประชาชนได้อย่างไม่เปลี่ยนแปลง

โครงการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ย่านความถี่สูงยิ่งหรือระบบยูเอชเอฟ (Ultra High Frequency UHF) จึงได้ก่อเกิดขึ้นในยุครัฐบาลสมัยที่ 2 ของนายอานันท์ ปันยารชุน (10 มิถุนายน-23 กันยายน 2535) ภายหลังจากการเกิดโศกนาฏกรรมทางการเมือง “พฤษภาทมิฬ” ทั้งนี้เพราะเชื่อกันว่าการผูกขาดสื่อทั้งสื่อสารมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุโทรทัศน์ วิทยุ เป็นการสกัดกั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก

จากประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) เรื่องเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนดังนี้คือ (1) เพื่อเพิ่มทางเลือกให้ประชาชน ได้รับข้อมูลข่าวสารและรายการที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ (2) เพื่อให้มีการเสนอข้อมูลข่าวสารทุกด้านทุกฝ่ายอย่างครบถ้วนถูกต้อง รวดเร็ว ทันเหตุการณ์ มีความเป็นกลางและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนและมีการกระจายข่าวสารอย่างทั่วถึงเพื่อประโยชน์ของรัฐ สังคม และประชาชน และ (3) เพื่อให้มีกิจการวิทยุโทรทัศน์ดำเนินการในรูปแบบมหาชน⁵ จึงมีการเปิดประมูลแข่งขันอย่างเสรี รวมถึงการเปิดให้เอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีกรรมสิทธิ์ในคลื่นวิทยุโทรทัศน์ด้วย ผู้ชนะการประมูลในครั้งนั้นก็คือ บริษัทสยาม อินโฟเทคนิกส์ จำกัด

ประเด็นสำคัญในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการโทรทัศน์แห่งใหม่นี้ ก็เพื่อให้มีความแตกต่างจากสถานีโทรทัศน์เดิมที่มีอยู่แล้ว โดยระบุให้มีผู้ถือหุ้นเป็นนิติบุคคลไม่ต่ำกว่า 10 บริษัท แต่ละบริษัทถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนจดทะเบียนซึ่งชำระแล้วและมีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท เพื่อไม่ให้เอกชนรายหนึ่งรายใดผูกขาดในกิจการ พร้อมทั้งกำหนดรูปแบบรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จะต้องมีรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของเวลาออกอากาศในช่วงระหว่าง 19.00-21.30 น. (prime time) และผลตอบแทนที่ให้แก่รัฐ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ก.เงินขั้นต่ำที่ต้องจ่าย ข.เงินส่วนแบ่งรายได้ และ ค.ผลตอบแทนอื่น ๆ เช่น เงินทุนการศึกษา

⁵ นवलน้อย ตริรัตน์, “จากปฏิรูปสื่อถึงค่าโง่โง่ทีวี,” ใน *อนาคตเมืองไทย 2547 ใครว่าไม่น่าหวัง*, ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: นอวลิคส์ พับลิช, 2547), หน้า 127.

โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนให้ สเปน. เป็นจำนวนเงินขั้นต่ำ 25,200 ล้านบาท ตลอดอายุสัมปทาน 30 ปี โดยเริ่มจ่ายค่าสัมปทานในปีที่ 3 หลังจากได้รับสัมปทานจำนวน 300 ล้านบาทและเพิ่มขึ้นปีละ 100 ล้านบาท ไปจนถึงปีที่ 10 หลังจากนั้นจ่ายปีละ 1,000 ล้านบาท เป็นระยะเวลา 20 ปี*** สถานีโทรทัศน์แห่งนี้จึงมีชื่อว่า สถานีโทรทัศน์ไอทีวี (Independent Television) โดยเริ่มออกอากาศครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2539

แต่จากการที่ต้องจ่ายผลตอบแทนให้แก่รัฐเป็นจำนวนเงินมหาศาล เมื่อเปรียบเทียบกับสัมปทานโทรทัศน์ช่องอื่น ประกอบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของธุรกิจโฆษณาเป็นอย่างมาก ทำให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีต้องประสบภาวะการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง มีหนี้สินถึง 3,700 ล้านบาท⁶ จึงได้มีการเจรจากับรัฐเพื่อขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการถือหุ้นจากเดิม 10 บริษัท บริษัทละ 10% มาเป็นการถือหุ้นแบบไม่จำกัด ต่อมาบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้เข้ามาซื้อกิจการในปี 2543 โดยถือหุ้น 30% ในระยะแรกจนถึงปี 2547 เพิ่มขึ้นเป็น 77% และในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 ได้ย้ายที่ทำการของสถานีเข้าไปยังอาคารชินวัตร 3 ร่วมกับกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นและที่ทำการพรรคไทยรักไทย⁷ สถานีโทรทัศน์ไอทีวีภายใต้การบริหารของกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น จึงได้เริ่มเรียกร้องให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่สถานีโทรทัศน์ไอทีวีเสียเปรียบสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น รวมทั้งการที่รัฐปล่อยให้สถานีระบบบอกรับสมาชิกช่องใหม่ตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน 2545

ข้อเรียกร้องของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี กล่าวถึงความเสียเปรียบที่มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเด็นคือ (1) กรณีกองทัพบกทำสัญญาต่างตอบแทนกับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ผู้บริหารสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 ทำให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีเสียเปรียบช่อง 7 ในด้านรายได้โฆษณาสัมปทาน และรายการ (2) กรณีกรมประชาสัมพันธ์ทำสัญญากับบริษัท เวิลด์สตาร์ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด ทำให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีเสียรายได้ค่าโฆษณาให้กับโทรทัศน์บอกรับสมาชิกแห่งนี้ (3) กรณีผลกระทบจากการโฆษณาแฝงของยูบีซี ทำให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีเสียรายได้ค่าโฆษณา และ (4)

*** อ้างจากสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ ระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีและบริษัท สยาม อินโฟเทคเนี่ยม จำกัด ฉบับลงวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2538

⁶ ถันยวัชร ไซตระกูลชัย, *Case Study 3.0 อานเกม อานกลยุทธ์ วิเคราะห์ธุรกิจไทย* (กรุงเทพฯ: ทิปป์พอยท์, 2543), หน้า 110.

⁷ อุบลรัตน์ ศิริยวงศ์, “อนาคตสื่อเสรีในระบบบอกรับสมาชิก,” ใน *รู้ทันทักษิณ*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 174.

กรณีผลกระทบจากสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 เริ่มมีโฆษณาตั้งแต่หลังกีฬาเอเชียนเกมส์ในปี 2543 เป็นต้นมา ทำให้บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง

คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ สปน. แก้มั้ยรายการลดสัดส่วนรายการข่าวสารคดี และสารประโยชน์ลงเหลือเพียงร้อยละ 50 และยกเลิกจำกัดสัดส่วนรายการข่าวสาระในช่วงตั้งแต่เวลาระหว่าง 19.00-21.30 น. (Prime Time) พร้อมกับให้แก้อัตราผลประโยชน์ตอบแทนที่สถานีโทรทัศน์ไอทีวีต้องจ่ายให้กับรัฐจากร้อยละ 44 ของรายได้เหลือเพียงร้อยละ 6.5 และลดการประกันผลตอบแทนขั้นต่ำจากเดิมเหลือเท่ากับสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 7 คือปีละ 230 ล้านบาทตลอดอายุสัมปทาน⁸

อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการแก้ไขสัญญาสัมปทานของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีมีมาอย่างต่อเนื่อง แต่ความสำเร็จอย่างชัดเจนเกิดขึ้นภายหลังจากกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นเข้าถือหุ้นในสถานีโทรทัศน์ไอทีวี และเกิดขึ้นในช่วงที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี จึงควรจะได้ศึกษาเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจทางการเมืองและการแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการแก้ไขสัมปทานก่อนและหลังจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในสถานีโทรทัศน์ไอทีวี
2. วิเคราะห์ผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมืองภายหลังจากการแก้ไขสัมปทาน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขสัมปทาน โดยได้ทำการเปรียบเทียบก่อนและหลังจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมือง โดยช่วงของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์อยู่ระหว่างปี 2543-2550

⁸ สังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชัน : นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: สถาบันศึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547), หน้า 72-73.

1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการแก้ไขสัญญาสัมปทาน หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงข้อความหรือเนื้อหาสาระสำคัญในสัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมือง หมายถึง มูลค่าเพิ่มจากการลงทุนในกิจการและความต้องการที่เกิดจากนักการเมืองโดยใช้วิธีการผ่านกลไกทางการเมือง

วิทยุโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ หมายถึง วิทยุโทรทัศน์ย่านความถี่สูงยิ่ง โดยการส่งสัญญาณต้องใช้มาตรฐาน G/PAL ในย่านความถี่ 510-790 เมกะเฮิรตซ์ ต้องใช้หมายเลขช่องความถี่ระหว่างช่อง 26-60 ในเครื่องรับโทรทัศน์ ใช้กำลังส่งต่ำสุดไม่น้อยกว่า 150 กิโลวัตต์และสูงสุดไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์

ตามคำจำกัดความจาก พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

วิทยุโทรทัศน์ หมายถึง การส่งหรือการแพร่ภาพและเสียงด้วยคลื่นความถี่ เพื่อให้บุคคลทั่วไปได้โดยตรง

กิจการโทรทัศน์ หมายถึง กิจการซึ่งให้บริการส่งข่าวสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับชมการให้บริการนั้น ๆ ได้ ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสงระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น หรือระบบอื่นระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการโทรทัศน์ตามที่มีกฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะกรรมการร่วมกำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการแก้ไขสัมปทานของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี เมื่อเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น
2. ทำให้ทราบถึงผลประโยชน์อย่างแท้จริงของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีหลังการแก้ไขสัมปทาน
3. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง ที่มีอิทธิพลต่อผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจและการเมืองของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงงานด้านโทรทัศน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับสื่อและต่อการพัฒนาระบบสื่อสารมวลชน

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการวิเคราะห์ลักษณะเชิงพรรณนาความ (analytical description) โดยได้อธิบายถึงกระบวนการแก้ไขสัญญาสัมปทาน ซึ่งได้ทำการเปรียบเทียบก่อนและหลังจากการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในสถานีวิทยุโทรทัศน์ไอทีวี โดยการใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ได้นำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับการแปรเปลี่ยนหลักกฎหมายและการกำกับดูแลที่ถูกหันเหให้เปลี่ยนตามโครงสร้างกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีสามารถทำงานได้อย่างราบรื่น รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและองค์การ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในการหันเหความสนใจของผู้คนจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลไปสู่ผลประโยชน์ของสังคม พร้อมทั้งได้มีการใช้ทฤษฎีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking Activities) เพื่อเป็นกรอบคิดวิเคราะห์การแสวงหาค่าเช่าจากส่วนต่างของธุรกิจที่เกิดจากการผูกขาดในทรัพยากรสาธารณะ รวมถึงได้มีการนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองทางสื่อสารมวลชน (Political Economy of Media) นำมาวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับบทบาทของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีในโครงสร้างกรรมสิทธิ์ของเจ้าของทุนขนาดใหญ่ที่มีกำไร และผลประโยชน์ทางธุรกิจและผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์ต่อความเป็นเสรีของสถานีโทรทัศน์แห่งนี้

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก เช่น ตำราวิชาการ งานวิจัย หนังสือ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐและเอกชน แล้วจึงนำมาพิจารณาและวิเคราะห์ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาหาข้อสรุปอย่างมีเหตุมีผล และเป็นระบบ

1.7 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมปริทัศน์
- บทที่ 3 กระบวนการแก้ไขสัมปทาน
- บทที่ 4 ผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมือง ภายหลังแก้ไขสัมปทาน
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และวรรณกรรมปริทัศน์

แนวทางการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี : สถานีโทรทัศน์ไอทีวี” ผู้วิจัยจึงได้นำทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิจัย ดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics-NIE)

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (neo-classicism) มีสมมติฐานว่าหน่วยเศรษฐกิจแต่ละหน่วยมีขนาดเล็ก มีจำนวนมากมายและแข่งขันกันอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดหรือการรวมกลุ่มอิทธิพลในลักษณะใด ๆ เลย¹ ภายใต้สมมติฐานนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของรัฐถูกจำกัดให้เหลือน้อยที่สุด ดังนั้นรัฐจึงควรปล่อยให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปเอง โดยไม่เข้าไปแทรกแซง (nonintervention) เมื่อระบบของตลาดทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง สังคมทั้งหมดจะอยู่ในสภาพที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือมีการผลิตได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งในระบบที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ทุกคนจะพยายามลดต้นทุนโดยการปรับปรุงสมรรถภาพของตนให้สูงขึ้นตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อที่จะแข่งขันและดำรงอยู่ได้โดยอาจจะมีคามเหลื่อมล้ำกันในด้านสมรรถภาพอยู่บ้าง แต่จะไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร² จึงเห็นได้ว่ายิ่งรัฐบาลปฏิบัติตามเหตุผลดังกล่าวมากเท่าไร โอกาสที่รัฐบาลจะใช้อำนาจในทางมิชอบก็มีน้อยลงเท่านั้น การส่งเสริมการแข่งขันจะลดระดับการผูกขาดลง การฮั้วสิทธิผูกขาดหรือการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking) ก็จะทำไม่ได้ยากขึ้น³ กระนั้นก็ตามในสภาพความเป็นจริง รัฐบาลเกือบทุกประเทศมิได้ปล่อยให้กลไกเศรษฐกิจทำงานอย่างเสรี หากแต่ทำหน้าที่กำกับและควบคุมเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ปรัชญาการณที่เด่นชัดก็คือ การเข้าร่วมจัดการและการสร้างภาวะผูกขาด โดยอ้างเหตุผลของการแทรกแซงว่ามีภาวะความล้มเหลวหรือบกพร่องของระบบตลาด

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 112.

² ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 1,1 (เมษายน 2532): 22.

³ กำชัย ลายสมิต, วิชนหนึ่งนักเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: ฐูแจ่ง, 2541), หน้า 13.

(market failure) ดำรงอยู่ เมื่อมีเรื่องการผูกขาดเข้ามาเกี่ยวข้องก็ย่อมหมายความว่าได้เริ่มมีมิติแห่งอำนาจก้าวเข้ามาด้วยและสิ่งสำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือนำนาจผูกขาดขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการเมืองด้วย องค์กรที่ทรงพลังอำนาจมักจะมีโอกาสสูงในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการวางนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการได้เข้าไปมีบทบาทในเวทีการเมืองโดยตรง⁴

เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ จึงกำหนดจุดศูนย์กลางอยู่ที่ “สถาบัน” ซึ่งเหนือสิ่งอื่นใดก็คือในทุกสังคมของมนุษย์นั้น จำเป็นต้องมีสถาบันที่คอยกำกับหรือควบคุมการกระทำของมนุษย์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบกรรมสิทธิ์และระบบต้นทุนธุรกรรม สถาบันย่อมมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หรือในทางกลับกัน มนุษย์ก็พยายามเปลี่ยนแปลงสถาบันเพื่อกำกับพฤติกรรมของมนุษย์มิให้ฉกฉวยโอกาสจากผู้อื่น⁵

สำหรับนิยามของคำว่า “สถาบัน” หมายถึง กฎระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงที่เราสร้างขึ้นเอง เพื่อควบคุมหรือกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในสังคม หากไม่มีสถาบันทุกคนก็จะกระทำตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงสังคม สามารถจำแนกออกเป็น 2 ด้านใหญ่ ๆ คือ สถาบันทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งสถาบันถือเป็นกลุ่มของกติกาของสังคมหรือองค์การ (rules of the games) ที่คอยกำกับหรือควบคุมพฤติกรรมของสังคมหรือทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรที่หามาได้ยากในระบบเศรษฐกิจ⁶ และหากเมื่อใดที่องค์การมีเจตนาเพื่อจะบรรลุตามเป้าประสงค์ในการเล่นเกมส์ องค์การนั้นก็จะมีบทบาทเป็นตัวหลักสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบัน⁷ ดังนั้นสถาบันจึงมีไว้เพื่อเป็นขีดจำกัดของสังคมให้ดำรงอยู่ภายใต้กติกาที่ทำให้สังคมนั้นสามารถรวมตัวขึ้นมาได้ ระบบเศรษฐกิจและสังคมจะเจริญหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับสถาบัน

แต่สิ่งที่ศาสตราจารย์ Douglass C. North นักคิดคนสำคัญของเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ต้องการชี้ให้เห็นมากกว่านั้น คือในการโอนย้ายทรัพยากรทำให้มีต้นทุนเกิดขึ้นจำนวนมาก ต้นทุนที่สำคัญอย่างหนึ่ง ก็คือต้นทุนสำหรับการแสวงหาข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ

⁴ บรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ,” วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์, 1,1: 22.

⁵ สมบูรณ์ ศิริประชัย, “เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวทางการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?,” วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์ 22,4 (ธันวาคม 2547): 82-83.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

⁷ North, Douglass C, Institutions Institutional Change and Economic Performance, (Cambridge University Press, 1990), pp. 4-5.

ของผู้กระทำการทางเศรษฐกิจ⁸ “สถาบัน” ที่ปรากฏและดำรงอยู่ในสังคมในช่วงเวลานั้น ๆ ได้ทำหน้าที่ในการลดต้นทุนด้านข้อมูลข่าวสารและธุรกรรม⁹ ตัวอย่างเช่น สมมติว่ามีคนคนหนึ่งอยากจะซื้อรถยนต์สักคัน เขาอาจจำเป็นต้องมีความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องสี ขนาด คุณสมบัติของเครื่องยนต์ ข้อบ่งชี้ในเรื่องการใช้งานของรถยนต์แต่ละประเภท ฯลฯ ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้เขากล้าตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในที่สุด และสมมติว่าคนคนนั้นไม่เคยรู้เรื่องรถยนต์มาก่อนเลย เขาอาจจะต้องใช้เวลาและใช้ทรัพยากรอย่างมากที่จะแสวงหาข้อมูลข่าวสาร เพื่อจะให้เกิดการตัดสินใจที่ถูกต้อง หรือหากเขาไม่รู้เรื่องและไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรถยนต์เลย การโอนถ่ายทรัพยากรหรือการซื้อรถยนต์ของเขาก็จะยังไม่เกิดขึ้น แต่ในชีวิตจริงของคนผู้นั้น เขาได้มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับรถยนต์มาก่อนซึ่งข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ อาจจะมีได้มาจากการโฆษณาของบริษัทรถยนต์เพียงอย่างเดียว แต่อาจจะรวมทั้งความรู้ข้อมูลข่าวสารจากเพื่อน ญาติพี่น้อง คนรู้จัก ฯลฯ

North จึงมองว่าในชีวิตจริงของมนุษย์ “สถาบัน” ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการไหลเวียน (Flow) ของข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ กล่าวคือ การผลิตและการแลกเปลี่ยนเป็นวิธีเดียวที่จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า ต้นทุนของการโอนย้ายทรัพยากร (transaction cost) ก็คือ ต้นทุนของความพยายามในการประเมินมูลค่าของสินค้าของแต่ละฝ่ายที่ตนเองครอบครอง ซึ่งก็คือต้นทุนของการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร การแลกเปลี่ยน หรือการโอนย้ายทรัพยากรจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อต่างฝ่ายต่างก็มองว่า “มูลค่า” ที่ตนเองได้รับจากการค้าขายแลกเปลี่ยนจะมากกว่ามูลค่าของสินค้า/บริการที่ตนเองนำมามอบให้คู่สัญญาในการค้าขายแลกเปลี่ยนนั้น ๆ¹⁰

โดยศาสตราจารย์ Ronald H. Coase ได้ทำการวิเคราะห์ตัวแปรที่ต้องนำมาพิจารณาคือ ระบบเศรษฐกิจมีการทำธุรกรรมที่มีภาคเอกชนเป็นผู้นำหรือไม่ โดยมีตลาดเป็นสถาบันหลักหรือเป็นระบบที่รัฐเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ปัจจัยการผลิตหลักของสังคม หรือ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ บัณฑิต พรหมพักพิง, โครงการ การก่อเกิด การผลิตซ้ำ การขยายตัวทุนทางสังคมในชนบทอีสาน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 20.

⁹ Harris, John, Janet Hunter and Colin M. Lewis, New Institutional Economics and Third World Development, (London: Routledge, 1995) p. 3.

¹⁰ บัณฑิต พรหมพักพิง, โครงการ การก่อเกิด การผลิตซ้ำ การขยายตัวทุนทางสังคมในชนบทอีสาน, หน้า 20-21.

เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน และประการสุดท้ายมีการต่อสู้แย่งชิงทางกายภาพหรือการแย่งชิงในทางเชื้อชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรนั้นหรือไม่¹¹

ในบทความของ W.J. Samuels ได้วิเคราะห์ให้ไว้อย่างชัดเจนว่า เศรษฐกิจคือระบบอำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการและการควบคุมระบบเศรษฐกิจ โครงสร้างอำนาจจึงมีอิทธิพลในการกำหนดรายได้ การจ้างงาน การผลิตราคา รวมทั้งการแบ่งปันรายได้ และการจัดสรรทรัพยากร อำนาจจึงหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ซึ่งจะครอบคลุมไปยังการมีฐานอำนาจ เช่น กรรมสิทธิ์ รายได้ ฐานะ อิทธิพล และสิทธิทางระบบเศรษฐกิจหลายประเภท ในความหมายนี้ พฤติกรรมทางเศรษฐกิจทุกอย่าง จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและโครงสร้างทางอำนาจ¹² โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองที่สะท้อนผ่านกลไกการบริหาร สถาบันนิติบัญญัติ รวมไปถึงโครงสร้างสังคมและข้าราชการเกิดการรวมศูนย์

กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันทางการเมืองและสถาบันทางสังคมต้องมีกฎ ระเบียบ วัฒนธรรม และค่านิยมที่เอื้อให้ปัจเจกชนเข้าถึงระบบกรรมสิทธิ์ แต่หากเมื่อใดพฤติกรรมของการมีส่วนร่วมเกิดสถานะโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน อาจหมายรวมถึงระบบถูกควบคุมโดยกลุ่มผู้มีทรัพย์สินสมบัติและอำนาจ ปราบปรามการณ์เช่นนี้จึงเป็นไปในแนวทางการทำลาย (destructive) มากกว่าการรังสรรค์ให้เกิดประโยชน์ เพราะฉะนั้นหลักการที่กล่าวว่า “ให้ผลประโยชน์แก่แต่ละคนตามความสามารถและสมรรถภาพของเขา” ก็จะกลายเป็นหลักการ “ให้ผลประโยชน์แก่แต่ละคนตามฐานะอำนาจของเขา”¹³ ที่มีอาจปฏิเสธได้ในท้ายที่สุด

2.1.2 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking Activities)

คำว่า “ค่าเช่า” หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ตามแนวคิดหลักของ Khan และ Jomo หมายถึง รายได้หรือค่าตอบแทนที่สูงเกินกว่าปกติโดยถือเอาสภาพของตลาดแข่งขันเป็นเกณฑ์ความปกติ หรืออาจหมายถึงรายได้ที่สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำ ซึ่งบุคคลหรือบริษัทจะได้มาจากทางเลือกอื่น ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 6 ประเภทได้แก่ ค่าเช่าจากการผูกขาด (monopoly rents) ค่าเช่าจากการผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource rents) ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (rents based on transfer) ค่าเช่าจากนวัตกรรม (Schumpeterian rents) ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้

¹¹ สมบูรณ์ ศิริประชัย, “เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวทางการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?”, *วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์*, 22,4: 90-91.

¹² ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ,” *วารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์*, 1,1: 10.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

(rents for learning) ค่าเช่าจากการกำกับดูแลและการจัดการ (monitoring and management rents)

และเนื่องจากค่าเช่าคือค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะสร้างและคงไว้ซึ่งค่าเช่าเหล่านั้น ตั้งแต่การให้สินบน การบังคับขู่เข็ญ ไปจนถึงกิจกรรมการเมืองที่ถูกต้องกฎหมาย เช่น การชักนำหรือการวิ่งเต้น การกดดัน โดยรวมแล้วการกระทำเหล่านี้ก็คือ พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า หมายถึง การกระทำที่หาทางสร้างขึ้น คงไว้ หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถาบันที่เป็นพื้นฐานของค่าเช่าแต่ละชนิด¹⁴ หรืออีกความหมายหนึ่ง เป็นความพยายามแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากนโยบายที่มีอยู่ โดยมีให้ผู้อื่นเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น

นอกจากนี้ Sombun Siriprachai¹⁵ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ มีดังต่อไปนี้

1. บทบาทของรัฐบาล กรณีที่รัฐบาลได้มอบสิทธิการสัมปทานให้แก่เอกชนรายเดียวจะทำให้ผู้ผลิตสามารถกำหนดอุปทานสินค้าได้เพียงผู้เดียว เมื่อความต้องการสินค้ามากขึ้นจะทำให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น ยิ่งความต้องการเพิ่มมากเท่าใดราคาสินค้าจะสูงเพิ่มขึ้นเท่านั้น ถ้ามีผู้ผลิตหลายรายที่มีการแข่งขัน อุปทานสินค้ามีอยู่อย่างเพียงพอ ระดับราคาสินค้าจะถูกลง ประชาชนผู้บริโภคก็จะได้รับประโยชน์ หากแต่รัฐบาลกำหนดให้ผู้ผลิตเพียงรายเดียว ย่อมเกิดภาวะการผูกขาดและผู้ผลิตสามารถกำหนดราคาได้ ดังนั้นผู้ที่ได้รับค่าเช่าคือ ผู้ที่ได้รับสิทธิการผูกขาดในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ภายใต้เครื่องหมายที่รัฐบาลกำหนด เช่น ใบอนุญาต (Licences) โควตา (Quota) การอนุญาต (Permits) การให้อำนาจ (Authorization) รวมทั้งการอนุมัติ (Approvals) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลสร้างขึ้นมาเอง ทำให้เกิดสภาวะการขาดแคลนทรัพยากร อันจะทำให้ราคาสินค้าประเภทนั้น ๆ สูงยิ่งขึ้น

การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดภาวะการณ์หายากของสินค้าและยังเป็นการขัดขวางมิให้ผู้อื่นแทรกตัวเข้ามาในกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขานั้นอีกด้วย ระดับราคาค่าเช่าของกิจกรรมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมจะสูงต่ำเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับขนาดและขอบเขตของรัฐบาลที่

¹⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์, “คอร์รัปชันค่าเช่าและพัฒนาการเศรษฐกิจ,” วารสารเศรษฐศาสตร์รวมศาสตร์ 21,4 (ธันวาคม 2546): 2-4.

¹⁵ Sombun Siriprachai, Economic Rent-Seeking : Survey on Basic Knowledge (Bangkok: Economic Society of Thailand, 1990), pp.14-18.

แทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ถ้ารัฐบาลให้สิทธิทุกคนสามารถเข้าถึงเครื่องมือที่หาได้ยากนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ค่าเช่า (Rent) ก็จะไม่มีความหมาย

2. บทบาทของระบบการเมือง มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หากฝ่ายใดเป็นผู้ควบคุมระบบรัฐสภาและเป็นผู้นำรัฐบาล ก็สามารถควบคุมอำนาจทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงย่อมเกิดขึ้นโดยง่าย

3. กลุ่มผลประโยชน์ มีความเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้แก่สมาชิก ซึ่งแต่ละองค์กรมักจะคัดเลือกผู้ที่เข้ามาร่วมกลุ่มเพื่อขจัดปัญหาของผู้ที่อยากได้ผลประโยชน์ แต่ไม่ต้องการร่วมรับภาระต้นทุนปฏิบัติการ (Free Rider) ถ้าปัจเจกชนสามารถรวมกลุ่มโดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Common-Interest) ซึ่งก็จะนำไปสู่การกระทำร่วมกัน (Collective) กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มผูกขาดระบบ Careteis และนัก Lobbies เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ เมื่อกลุ่มการเมืองที่ครองอำนาจเปลี่ยนจากนักการเมืองอาชีพเป็นนักธุรกิจสัมปทาน จึงมีความหมิ่นเหม่ที่จะเกิดคอร์รัปชันนโยบาย ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ในธุรกิจตัวเอง โดยทั้งระบบของการแสวงหาค่าเช่าเป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนอุปถัมภ์ (Patron-Client Exchange) และต่างตอบแทนระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายสามารถใช้ดุลยพินิจในการให้สิทธิสัมปทาน หรือการให้ความคุ้มครองธุรกิจจากภาครัฐเพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย ๆ พัฒนาสะสมทุน รวมทั้งการจำกัดคู่แข่งในตลาดไม่ให้มีมากจนเกินไปเป็นรูปแบบของค่าเช่าในการผูกขาด (monopoly rents) โดยรายได้เกินปกติคือ ค่าเช่าจากการผูกขาดที่เกิดจากอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของคู่แข่งรายอื่นจากสัมปทานของรัฐ และในรูปแบบของค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพยากร (rents based on transfer) คือรายได้เกินปกติที่ได้จากการโอนย้ายทรัพยากรของสาธารณะโดยผ่านกลไกทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกที่โอนโดยถูกต้องตามกฎหมาย กระบวนการนี้จึงเป็นแหล่งที่มาของการสะสมทุนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ทำให้เกิดนายทุนรายใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.1.3 เศรษฐศาสตร์การเมืองทางสื่อสารมวลชน (Political Economy of Media)

แก่นความคิดหลักของ Karl Marx ในการวิเคราะห์สังคมตามสำนักคิดปรัชญาวัตถุนิยมประวัติศาสตร์ (historical materialism) ที่ได้มองว่าระบบเศรษฐกิจหรือแบบแผนการผลิตทางเศรษฐกิจของสังคมเป็นพื้นฐาน (economic base) กำหนดระบบการเมือง สังคม และวัฒนธรรม หรือโครงสร้างส่วนบนของสังคม (super structure)¹⁶ โดยในปรากฏการณ์ของสังคมมวลชน Marx ได้มองเห็น “ลักษณะชนชั้น” (Class) เขาเห็นว่าป็นต้นตอของปัญหาทั้งหมดที่ติดตามมา กล่าวคือ ชนชั้นที่มีอำนาจจะเข้าครอบครองเป็นเจ้าของทุนและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ หากเมื่อควบคุมปัจจัยด้านเศรษฐกิจได้แล้ว ชนชนกลุ่มนี้ก็จะเข้าครอบครองปัจจัยด้านการเมือง วัฒนธรรม อุดมการณ์ รวมทั้งสื่อมวลชนด้วย

ในยุคสมัยนั้นสื่อมวลชนที่เป็นหลักก็คือหนังสือพิมพ์ Marx มองว่าหนังสือพิมพ์ดำเนินการไปตามหลักของระบบทุนนิยม ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง “พลังการผลิต” เช่น วัตถุดิบ เทคโนโลยี แรงงาน และ “ความสัมพันธ์ทางการผลิต” ระหว่างนายทุนเป็นเจ้าของและคนงานเป็นลูกจ้าง โดยเจ้าของหนังสือพิมพ์จะเป็นนายทุนเสมอ คนกลุ่มนี้จึงเข้ามาทำหนังสือพิมพ์เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางชนชั้นของตนเองด้วยวิธีการ 2 ด้าน คือ เปรียบแรงงานของลูกจ้างและเอากำไรจากผู้บริโภค เมื่อนายทุนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตหนังสือพิมพ์ ก็ย่อมสามารถควบคุมการผลิตความคิดที่อยู่ในเนื้อหาสื่อได้ด้วย หนังสือพิมพ์จึงตกเป็นเครื่องมือเผยแพร่อุดมการณ์และค่านิยมของผู้ปกครองหรือนายทุนให้แก่คนอื่น ๆ ในสังคม ผลจากการควบคุมกลไกทางความคิดดังกล่าวอาจทำให้คนงานล้มล้างที่คิดถึงผลประโยชน์ของตนแต่กลับใช้ชีวิตเพื่อรักษาผลประโยชน์ของนายทุนแทน¹⁷

¹⁶ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 30.

¹⁷ กาญจนา แก้วเทพ, สื่อสารมวลชน : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (กรุงเทพฯ: แบรินด์เอจ, 2547), หน้า 174.

ตามหลักแนวคิดพื้นฐานของ Karl Marx ที่ได้กล่าวมาแล้ว ในแง่นี้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองได้นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาสื่อมวลชน โดยแบ่งโครงสร้างสังคมออกเป็น 2 ระดับ¹⁸

1. โครงสร้างส่วนล่าง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่อยู่ในมิติเศรษฐกิจคือ โครงสร้างเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงพลังการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิต เช่น ใครเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต มีการแบ่งประโยชน์อย่างไร

2. โครงสร้างส่วนบน ได้แก่ สถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น สถาบันทางการเมือง สถาบันทางด้านสังคม วัฒนธรรม แหล่งผลิตความคิดและอุดมการณ์

จากการให้นำหนักเกี่ยวกับประเด็นในการวิเคราะห์แตกต่างกัน จึงอาจแบ่งนักวิชาการที่สนใจวิเคราะห์ระบบสื่อสารมวลชนออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. กลุ่ม Political Economy of Media โดยแนวคิดหลักของกลุ่มนี้ได้ให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์มิติเศรษฐกิจการเมืองเป็นหลัก เพราะเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ของสังคม โดยถือมิติเรื่องความคิด จิตสำนึก อุดมการณ์ เป็นสิ่งที่ต้องต่อเนื่องตามมาในฐานะที่เป็นโครงสร้างส่วนบน (Superstructure) มีนักคิดคนสำคัญคือ Graham Murdock และ Peter Golding¹⁹

2. กลุ่ม Neo-Marxist ซึ่งยังแบ่งได้ออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ๆ คือ

2.1 กลุ่ม Hegemonic Theory of Media มีนักคิดคนสำคัญ คือ L. Althusser และ Antonio Gramsci แนวคิดนี้ปฏิเสธความคิดของ Marx ที่กล่าวว่า มิติทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดมิติด้านอื่น ๆ แต่อย่างเดียวนั้น จึงเน้นในการวิเคราะห์ด้านวัฒนธรรมมากกว่า Gramsci กล่าวว่า อำนาจครอบงำ (Hegemony) ของสื่อมวลชนคือการนำวัฒนธรรมข่าวสารในรูปแบบต่าง ๆ เช่น รูปแบบข่าว ความบันเทิง ฯลฯ มาอำมรรักษาสภาพสังคมที่มีการแบ่งแยกและครอบงำทางชนชั้นให้คงอยู่ตลอดไป เขาเสนอว่า แม้รัฐจะมีเครื่องมือควบคุมอุดมการณ์และกองกำลังติดอาวุธทั้งทหารและตำรวจสำหรับใช้ควบคุมประชาชนให้ยอมสยบอยู่ใต้อำนาจ แต่รัฐก็ต้องพยายามใช้วิธีการโน้มน้าวใจให้ประชาชนเชื่อฟังหรือเห็นด้วยกับรัฐในทางการเมือง (political consensus)

¹⁸ กาญจนา แก้วเทพ, การวิเคราะห์สื่อ : แนวคิดและเทคนิค (กรุงเทพฯ: อินฟินิตี้เพรส, 2542), หน้า 47-48.

¹⁹ กาญจนา แก้วเทพ, สื่อมวลชน : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา, หน้า 172.

ด้วยวิธีการนี้ สื่อสารมวลชนก็ได้กลายเป็นฝ่ายสร้างความชอบธรรม (political legitimation) ให้แก่อำนาจรัฐไปด้วยในตัว²⁰

2.2 กลุ่ม Frankfurt School มีนักคิดคนสำคัญคือ Horkheimer , Adorno และ Marcuse แนวคิดนี้กล่าวว่าในสังคมมวลชนได้มีการทำให้ “วัฒนธรรม” แปรสภาพมาเป็น “สินค้า” (Commoditization of Culture) กล่าวคือ มีการผลิตวัฒนธรรมเพื่อเป้าหมายการขายหวังเอากำไรเป็นสำคัญ การกระทำดังกล่าวเป็นตัวอย่างทำลายคุณค่าทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสุนทรียะ ด้านคุณค่า ด้านการใช้ประโยชน์ที่เคยมีอยู่ในวัฒนธรรมให้หมดไป ทำให้แม้จะมีปริมาณวัฒนธรรมอย่างมากมาย แต่กลับทำให้คุณภาพของวัฒนธรรมตกต่ำเสื่อมทรามลง²¹

2.3 กลุ่ม Birmingham School มีนักคิดคนสำคัญ คือ Raymond Williams และ Stuart Hall แนวคิดนี้ไม่เชื่อว่า สื่อมวลชนป้อนอุดมการณ์สู่ผู้รับสาร แต่ผู้รับสารจะต้องเป็นผู้เลือกที่จะรับอะไร อย่างไร และแบบไหนมากกว่าที่จะรับทั้งหมด

ในการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ : ศึกษากรณีสถานีโทรทัศน์ไอทีวี” ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของกลุ่ม Political Economy of Media ที่เป็นแนวคิดส่วนหนึ่งในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ในการศึกษาสื่อสารมวลชน โดยเน้นการศึกษาความเกี่ยวโยงกันระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคม อุตสาหกรรมสื่อมวลชน และเนื้อหาหรือผลผลิตของสื่อมวลชน ซึ่งได้ให้ความสนใจกับการวิเคราะห์ฐานทางเศรษฐกิจหรือแบบแผนการผลิตของระบบสื่อสารมวลชน (political economic analysis) ในมิติด้านเศรษฐกิจการเมืองเข้ามามีส่วนกำหนดกระบวนการทำงานของสื่อสารมวลชน²² ดังเช่นที่ Graham Murdock และ Peter Golding เชื่อว่าแบบแผนของการสื่อสารและการแสดงออกทางวัฒนธรรมถูกกำหนดโดยโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางการผลิต และได้จำแนกประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. ความเป็นเจ้าของสื่อหรือปัจจัยการผลิต (ownership) ผู้ที่ควบคุมเรื่องการผลิตและการกระจายความคิดในสังคมใดสังคมหนึ่ง เป็นคนกลุ่มเดียวกัน หรือชนชั้นเดียวกันกับนายทุนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตสินค้าอื่น ๆ ในสังคม

²⁰ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ, หน้า 71-72.

²¹ กาญจนา แก้วเทพ, สื่อสารมวลชน : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา, หน้า 179.

²² กาญจนา แก้วเทพ, การศึกษาสื่อมวลชนด้วยทฤษฎีวิพากษ์ : แนวคิดและตัวอย่างงานวิจัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2541), หน้า 8.

2. การกระจายหรือเผยแพร่ความคิดกระแสหลัก (distribution of ideas) ความคิดเห็นและวิธีการมองโลกของนายทุนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและกิจการสื่อ จะได้รับการเผยแพร่มากกว่าความคิดเห็นและวิธีการมองโลกของคนกลุ่มอื่น ๆ และในที่สุดก็จะกลายมาเป็นความคิดกระแสหลักหรือบรรทัดฐานของสังคมที่ครอบงำคนระดับล่างไว้

3. เรื่องอุดมการณ์ที่รักษาความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นธรรมทางสังคมไว้ (reproduction of dominant ideologies) ความคิดกระแสหลักที่ได้รับการถ่ายทอดซ้ำแล้วซ้ำเล่า คือตัวการสำคัญที่ดำรงรักษาความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมไว้ โครงสร้างของสังคมที่วางนี้ ทำให้คนรวยมีโอกาสรวยขึ้นและคนจนก็ยิ่งจนลง

Graham Murdock และ Peter Golding จึงมองว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์กระบวนการและโครงสร้างของระบบสื่อสารมวลชน เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจสื่อสารมวลชนกับชนชั้นของนายทุน และระหว่างความเป็นเจ้าของสื่อและอำนาจในการควบคุมกระบวนการผลิตสื่อ (ownership and control) นอกจากนี้ยังต้องวิเคราะห์กระบวนการผลิตที่นำเอาอุดมการณ์กระแสหลักมาแปรรูปเป็นสินค้าวัฒนธรรม และศึกษาพลวัตของกลุ่มผู้รับสื่อว่ามีลักษณะเช่นไร มีการยอมรับหรือต่อต้านอุดมการณ์กระแสหลักอย่างไร²³

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้สื่อมวลชนได้กลายเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือของบรรษัทธุรกิจในการกำหนดทิศทางพัฒนาสังคมที่สำคัญ อย่างปฏิเสธไม่ได้ สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในการมอมเมาประชาชนเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ สื่อมวลชนจึงเป็นอำนาจที่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลใช้ปกครองประชาชนรูปแบบหนึ่ง และประเทศที่พัฒนาเข้าสู่ยุคสังคมข่าวสาร ความรู้ นั่น แท้จริงก็คือสังคมที่คิดผ่านสื่อสารมวลชน

สำหรับในประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว การใช้สื่อสารมวลชนเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง นับเป็นกุญแจสำคัญที่พรรคการเมืองต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งได้จากการสนับสนุนของบรรษัทใหญ่ ๆ ทำให้บรรษัทใหญ่ ๆ เข้ามามีบทบาทอยู่เบื้องหลังรัฐบาล

²³ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ, หน้า 47-48.

ดังนั้นอำนาจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นการผสมอำนาจทั้ง 3 ประเภท เข้าด้วยกัน ได้แก่ อำนาจทุน อำนาจถ้อยคำ และอำนาจสื่อสารมวลชน พรรคการเมืองที่เห็น ความสำคัญของอำนาจเหล่านี้ จึงย่อมมีโอกาสจะยึดอำนาจรัฐมาเป็นของตนได้มากกว่าพรรค การเมืองที่ล่าหลัง²⁴

2.2 วรรณกรรมปริทัศน์

เนื่องจากการเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจอธิปไตยแทนคนทั้งประเทศ เพื่อถ่วงเฉลี่ย ผลประโยชน์ให้กับประชาชน/กลุ่มคนต่าง ๆ ได้อย่างลงตัวและเท่าเทียมเป็นธรรม ดังนั้นทำให้เกิด คำถามว่า อธิปไตยของประเทศไทยยังมีอยู่เพื่อประชาชนคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงหรือไม่

ในการศึกษาเพื่อค้นหาความจริงนั้น งานวิจัยของพีรยุทธ ศิริจันทร์ เรื่องบทบาททางการเมือง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อ 24 กรกฎาคม 2531 ทำให้ทราบถึงการเข้า มามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการเมืองของผู้แทนราษฎรที่มาจากอาชีพนักธุรกิจนั้น มีลักษณะการ ใช้หน้าที่และบทบาททางการเมืองในการผลักดันกฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อเป็นการ สนองตอบต่อกลุ่มนักธุรกิจด้วยตนเอง โดยตัวอย่างที่ได้นำมาพิจารณา ได้แก่ การผลักดันร่าง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม

ความสำคัญของการร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อยู่ที่การแก้ไข คำนิยามของคำว่าเกษตรกรรมและจำนวนกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน โดยอนุญาตให้สถาบัน เกษตรกรรมและกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดิน ได้อย่างไม่จำกัด จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนขนาดใหญ่เข้ามาแย่งที่ดินทำกินไป จากเกษตรกร กลุ่มผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จาก พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้แก่ กลุ่มพันโทสนั่น ขจรประศาสน์ (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) กลุ่มนายสุเทพ เพื่อกสุบรรณ (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) และกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดชุมพรและนครศรีธรรมราช โดยมีกลุ่มของนายปิยะ อังกินันท์ ไม่เห็นด้วยกับการ ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ เนื่องจากหากกฎหมายฉบับนี้ผ่านออกมาจะมีผลบังคับใช้จะเป็นผลงานของพรรค ประชาธิปัตย์ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไป

²⁴ พิทยา ว่องกุล, “จักรวรรดินิยมการสื่อสาร : อำนาจครอบงำโลกาภิวัตน์,” ใน สื่อมวลชนบนเส้นทางทุน นิยม, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 76-77.

ส่วนการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมนั้น สาระสำคัญคือ การให้นายจ้างออกเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแทนลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป นายจ้างจะต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งถ้าเป็นกรณีสงเคราะห์บุตรจะต้องจ่ายอีกร้อยละ 1.5 ของค่าจ้างลูกจ้าง กรณีชราภาพจ่ายอีกร้อยละ 3 และในกรณีว่างงานจ่ายให้อีกร้อยละ 5 และเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปีไปแล้ว การบังคับใช้จะขยายรวมไปถึงกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ส่งผลให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมากกว่าปีละ 500 ล้านบาท จึงเกิดกระแสการคัดค้านจาก พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น) เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านธุรกิจ ซึ่งตรงข้ามกับนายวัฒนา อิศวเหม (ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น) กลับต้องการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ออกมา เพื่อต้องการยกระดับกรมแรงงานให้เป็นกระทรวงแรงงาน โดยที่ตนเองจะสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการได้ และเป็นช่องทางให้ได้รับเงินงบประมาณและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้แทนราษฎรที่มาจากอาชีพนักธุรกิจ ได้ส่งผลต่อธุรกิจของตนเองและกลุ่มพวกพ้องให้ได้รับผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นการชิงอำนาจทางการเมืองจึงเป็นยุทธศาสตร์หลักของการดำเนินธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ

ทั้งนี้งานวิจัยเรื่องโครงสร้างในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยสุภรธรรม มงคลสวัสดิ์ ยังพบว่าโครงสร้างทางอำนาจเป็นช่องทางหลักในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งกลุ่มที่มีอิทธิพลหรืออำนาจเหนือกว่าย่อมสามารถแสวงหาประโยชน์ได้มากกว่า อีกทั้งยังมีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นและมีพลังอำนาจสูงยิ่งขึ้น บุคคลเหล่านี้เชื่อมโยงไปยังนักการเมืองคือกลุ่มที่มีอำนาจสูงสุดมีการแลกเปลี่ยนเชิงอุปถัมภ์ระหว่างกันกับคณะกรรมการสลากหรือผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานสลากและยี่บัวรายใหญ่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างนี้คือ ประชาชนผู้ซื้อสลากและผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่มีอำนาจยอมเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ

ในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการด้านสื่อสารและโทรคมนาคม 2 หน่วยงานคือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ก็มีความเกี่ยวพันโยงใยกับอิทธิพลทางการเมืองที่ได้เข้ามาแทรกแซง ในรูปของการตั้งคณะกรรมการการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งหากคณะผู้บริหารของทศท.และกสท. ไม่สามารถสนองตอบนโยบายได้ ก็จะเป็นโอกาสให้กลุ่มการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการให้พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงต้องสร้างสายสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมกับนักการเมือง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากพรรคการเมืองต้องการการสนับสนุนทางการเงินเพื่อใช้ในการ

เลือกตั้ง ขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ก็ต้องการให้นักการเมืองออกกฎเกณฑ์เพื่อเอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตน

งานวิจัยเรื่อง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ ของนาถนภา โรหิตาคณี ทำการศึกษาวิจัยตั้งแต่การจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องชุมสายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของทศท.และ กสท. และการจัดสรรโควตาเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้แก่บริษัทผู้จำหน่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นเพียงการกำหนดเงื่อนไข ให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจของบริษัทที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้กระบวนการวินิจฉัยของการจัดซื้อบิดเบือนจากสภาพที่ควรจะเป็นจริงและเกิดความสูญเสียต่อสังคม

ศราวุฒิ หวังสมุทร ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง อำนาจของนักการเมืองต่อการเสนอข่าวขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) เพื่อจะศึกษาลักษณะหรือวิธีการใช้อำนาจต่อการเสนอข่าวสารของนักการเมือง ผลการวิจัยพบว่าลักษณะหรือวิธีการใช้อำนาจของนักการเมืองเป็นการใช้อำนาจสั่งการเพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการ โดยใช้อำนาจควบคู่กันไป 2 ลักษณะคือ การใช้อำนาจสั่งการตามระบบและการใช้อำนาจสั่งการนอกระบบ ซึ่งการใช้อำนาจของนักการเมืองต่อการเสนอข่าวของ อ.ส.ม.ท.นี้ ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งในกลุ่มต่าง ๆ และถึงแม้ว่าจะมีความพยายามปิดกั้นอำนาจของนักการเมือง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 40 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 2 และ 3 แต่ก็มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมา

จากการศึกษาผลงานวิจัยข้างต้น ทำให้เห็นว่า นักการเมืองยังต้องการคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของ อ.ส.ม.ท. ทั้ง ๆ ที่นักการเมืองเหล่านั้นต่างก็แสดงทัศนคติว่า สื่อมวลชนที่ดีควรจะเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง และตรงไปตรงมา

และถึงแม้ว่าจะได้มีการปฏิรูประบบการจัดสรรคลื่นความถี่ เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดขึ้น ก็ยังสามารถก่อให้เกิดการผูกขาด การกระจุกตัว หรือการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้เช่นเดิม และอาจเกิดขึ้นด้วยผลกระทบอย่างซับซ้อนยิ่งกว่าเดิม กุลวดี หวังศิริสกุล ศึกษาเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ในประเทศไทย พบว่าการจัดสรรคลื่นความถี่ระบบเดิมได้สร้างกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาจากส่วนเกินทางเศรษฐกิจในตลาดอันได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจคลื่นความถี่และหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ การที่หน่วยงานภาครัฐที่มีคลื่นความถี่จำนวนมากยอมลดทอนอำนาจควบคุมบางส่วนลง แลกกับรายได้จำนวนมากจากบุคคลภายนอกที่มาขอใช้สิทธิคลื่นความถี่ เป็นวิธีการที่ตั้งบนพื้นฐานการสมประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย และเป็นจุดเริ่มต้นในการหาประโยชน์ในระบบการจัดสรรคลื่นความถี่ที่แยกย่อย ซับซ้อน และ

ต่อเนื่องกันไป ดังนั้นการปฏิรูปและการจัดตั้งระบบใหม่ที่ถูกระงับโดยกลไกทางสถาบันจึงเกิดความเคลื่อนไหวของกลุ่มดังกล่าว พฤติกรรมทั้งหลายนี้ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ของการรวมกระบวนการปฏิรูป เพื่อไม่ให้เสียพื้นที่ผลประโยชน์บนคลื่นความถี่ไป จนเกิดลักษณะของการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ที่ถูกแบ่งแยกตลาด ระหว่างผู้ใช้คลื่นและให้บริการวิทยุ/โทรทัศน์ โดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่จะนำมาเป็นสถาบันใหม่ โดยอาจทำให้เกิดการแบ่งตลาดการใช้คลื่นความถี่ออกเป็น 3 ตลาดย่อย เพื่อใช้คลื่นความถี่ในลักษณะการบริการชุมชน ลักษณะการประกอบธุรกิจ และลักษณะการบริการสาธารณะ ทำให้ทิศทางของระบบใหม่หลังการปฏิรูป อาจเกิดพื้นที่ว่างสำหรับผู้คลื่นกลุ่มใหม่ อันจะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน สำหรับหลาย ๆ พื้นที่ในสังคมมากขึ้น ดังนั้นความพยายามในการเปิดเสรีของระบบสื่อ จึงไม่อาจบรรลุผลได้

ในขณะเดียวกัน ผู้ผลิตรายใหญ่ที่สามารถควบคุมระบบเศรษฐกิจภายใต้กฎเกณฑ์ของโครงสร้างอำนาจ รวมทั้งกิจการที่สามารถดำรงการผูกขาดตลาดได้ในบางระดับด้วยเหตุผลทางการเมือง ก็มีแนวโน้มลดทอนอัตราความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจลง นำมนต์ พรหมเปี่ยม ได้วิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองของวิทยุกระจายเสียงระบบเอฟ.เอ็ม. ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ทราบว่า สื่อวิทยุกระจายเสียงที่ได้ปรับบทบาทการเปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของการประมูลแข่งขัน โดยผ่านระบบอุปถัมภ์เกื้อกูลกันเพื่อสร้างสายใยความสัมพันธ์กับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในสถานีวิทยุ จนทำให้ได้รับอภิสิทธิ์ต่อสัญญาเช่าคลื่นเดิมอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้มีเพียงผู้ประกอบการรายใหญ่นั้นที่เป็นผู้ผูกขาดในการดำเนินกิจการดังกล่าว เนื่องจากมีศักยภาพในอำนาจทางการเงินที่มากกว่าทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยผู้ซึ่งเคยดำเนินการหาซื้อเช่าคลื่นเองในลักษณะบุคคล ต้องพ่ายแพ้แก่บริษัทคู่แข่งขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนมากกว่าจนได้รับความเสี่ยงในการลงทุนสูง โอกาสในการเข้าประกอบกิจการจึงน้อยลง ในส่วนประเภทของรายการวิทยุที่ผลิตรายออก จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกันในด้านรูปแบบและเนื้อหา เนื่องมาจากเจ้าของกิจการได้ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเข้าครอบครองคลื่นและดำเนินการผลิตรายการที่น่าเสนอรูปแบบและเนื้อหาที่คนส่วนใหญ่คุ้นเคยและยอมรับได้ง่าย

รายงานวิจัยเรื่อง โครงสร้างตลาดของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ โดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ได้ระบุปัญหาโครงสร้างตลาดของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทยว่า มีแนวโน้มไปสู่การกระจุกตัวในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งทำให้เกิดการขาดความหลากหลายในการนำเสนอข่าวสารไปยังประชาชน ในขณะที่การมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์และวิทยุรายใหญ่ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดสูงและการผนวกกันในแนวดิ่ง (vertical integration) ทำให้เกิดพฤติกรรมกีดกัน

ทางการแข่งขัน พฤติกรรมดังกล่าว ได้ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดหรือไม่สามารถแข่งขันได้ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายเดิม นอกจากนี้นักธุรกิจในการได้มาซึ่งสิทธิในการครอบครองคลื่นความถี่ อาจเกิดเป็นกระบวนการในรูปแบบอุปถัมภ์ที่ไม่มีความโปร่งใสและเป็นที่น่าสงสัยให้เกิดการคอร์รัปชัน

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ได้วิจัยเรื่องการกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์โดยวิเคราะห์ให้เห็นว่า มาตรการในการกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศไทย ควรทำได้โดยการจำกัดสัดส่วนการถือหุ้น เพื่อไม่ให้ผู้ถือหุ้นมีอำนาจในการชี้้นำการดำเนินการให้นำเสนอไปในทิศทางที่ตนต้องการ รวมทั้งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การถือหุ้นของชาวต่างชาติ และจำกัดการถือครองสื่อข้ามสาขา เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีอิทธิพลเหนือผู้ประกอบการรายใหม่ โดยเฉพาะกระบวนการออกใบอนุญาตจะต้องมีความโปร่งใสและมีกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ชัดเจน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

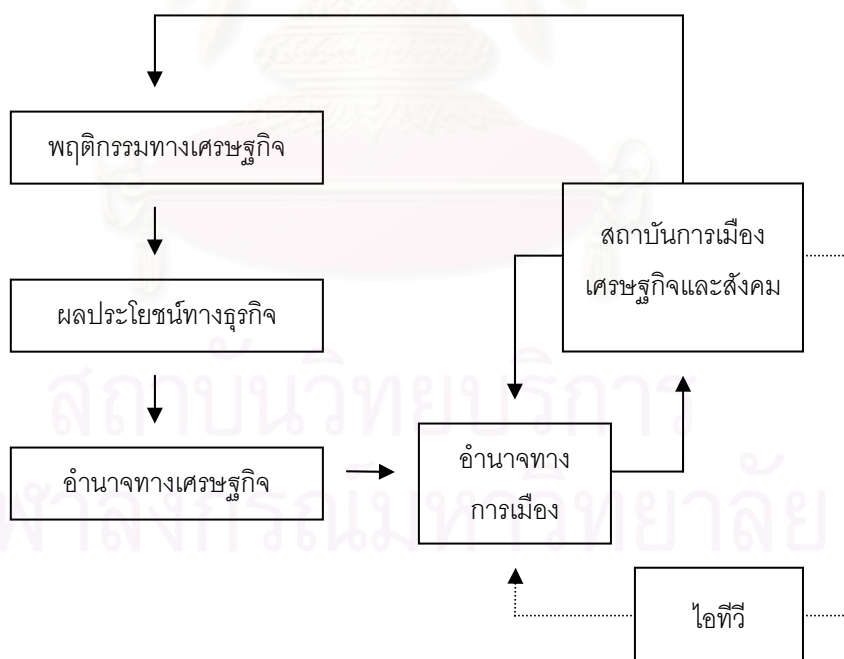
บทที่ 3 กระบวนการแก้ไขสัญญาสัมปทาน

ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจแล้ว ผู้ผลิตจะมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด การเข้าถึงเครื่องมือทำมาหากิน หรือปัจจัยการผลิตหลักของสังคมเป็นที่มาของอำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจทางเศรษฐกิจย่อมนำมาซึ่งอำนาจทางการเมือง หากผู้ใดผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจได้ย่อมผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้เช่นกัน¹ อำนาจทางการเมืองจึงเป็นตัวหลักในการเข้าแทรกแซงสถาบันในบทบาทที่สถาบันมีต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจ

ขณะเดียวกัน ผู้มีอำนาจทางการเมืองก็เข้าไปแทรกแซงสถาบัน เพื่อเสริมอำนาจทางการเมืองโดยตรงผ่านอำนาจนิติบัญญัติ โดยการแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อคงสถานภาพของอำนาจทางการเมือง กรณีของไอทีวี ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งของการสร้างอำนาจทางการเมือง จึงมีการพยายามเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของสื่อ โดยการเข้าไปแทรกแซงสถาบันด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแก้ไขสัมปทาน การตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ ดังที่จะศึกษาในลำดับต่อไป

ภาพประกอบที่ 3.1

ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงธุรกิจโดยการแทรกแซงสถาบัน



¹ นพินทร์ วรรณเทพสกุล, “การผูกขาดอำนาจทางเศรษฐกิจ : คอร์รัปชันที่ถูกกฎหมาย,” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 กันยายน 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

บทนี้จึงเป็นการนำเสนอการศึกษาผ่านแบบจำลองของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ก่อรูปในระบบเศรษฐกิจกำลังเติบโตในสังคมไทย สะท้อนความสัมพันธ์แบบรัฐให้สัมปทานเอกชน แต่จุดเปลี่ยนของไอทีวีอยู่ที่เอกชนเข้าไปสู่อำนาจรัฐโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง ย่อมทำให้พลิกเปลี่ยนความสัมพันธ์ขึ้น โดยความสัมพันธ์ใหม่นั้นมีความทับซ้อนเชิงอำนาจอย่างเห็นได้ชัด สิ่งที่เกิดขึ้นคือ กระบวนการแก้ไขสัญญาสัมปทานที่ได้จากรัฐบาล

3.1 ความเป็นมาของไอทีวี

ในอดีต (ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) อำนาจทางการปกครองเข้าควบคุมสื่อวิทยุโทรทัศน์โดยตรง เพราะในทางกฎหมายมีหลักพื้นฐานว่า คลื่นวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสาธารณะสมบัติอันมีอยู่จำกัด รัฐจึงอ้างสิทธิในการเข้าดำเนินการและไม้อนุญาตให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการโดยตรง รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล โดยอาศัยหลักโครงสร้างกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (legal ownership) เป็นกลไกควบคุมระดับนโยบาย (allocative control)² จึงเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้อำนาจทางการเมืองเข้าควบคุมสื่อได้

ดังเช่น ช่วงรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เร่งก่อตั้งสถานีโทรทัศน์แห่งแรกขึ้น เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ประชาธิปไตยแก่มวลชน³ ตั้งแต่ พ.ศ.2501 ถึง พ.ศ. 2510 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นช่วงที่กลุ่มนายทุนของไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการส่งเสริมการรวมตัวกันทางธุรกิจ โดยมีข้าราชการที่มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปนั่งเป็นผู้บริหาร และรวมไปถึงสมาชิกในครอบครัวผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการของบริษัทถึง 347 บริษัท และหลังจากนั้นเป็นการเริ่มต้นของ “นักธุรกิจการเมือง” กล่าวคือ นักธุรกิจสนับสนุนทางการเงินและมีตำแหน่งสำคัญในพรรค เป็นการประสานประโยชน์ทางธุรกิจกับการเมืองซึ่งกันและกัน หลังจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2522 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและพรรคการเมืองต่าง ๆ เริ่มเห็นชัดเจนขึ้นอีก นักธุรกิจมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทั้งการจัดตั้งพรรคขึ้นใหม่ การลงสมัครรับเลือกตั้งและการไต่เต้า

² เพียรฤดี ธีรพรสกุล, “ธุรกิจการเมืองกับการควบคุมสื่อมวลชน : ศึกษากรณี สถานีโทรทัศน์ไอทีวี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 11.

³ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 211.

ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี บทบาททางการเมืองของนักการเมืองเหล่านี้ ได้แสดงถึงพยายามของ กลุ่มธุรกิจที่ต้องการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง

พอมาถึงสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ก็มีพ่อค่านักธุรกิจมาเป็นรัฐมนตรีกันมากขึ้น ยุค ต่อมาสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการถือหุ้นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอราวัณทรัสต์ ได้ชื่อว่าเป็นยุคเฟื่องฟูของธุรกิจการเมือง

ในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ (กลางปี 2530) ที่เกิดจากการเปิดเสรีตลาดการเงิน การเติบโต ทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐาน รัฐบาลจึงเปิดให้สัมปทานแก่เอกชนใน หลาย ๆ ด้าน เช่น การสร้างทางด่วนดอนเมืองโทลเวย์ การให้สัมปทานผูกขาดแบบที่ทำให้เกิด มหาเศรษฐีใหม่หลายตระกูล เช่น ตระกูลชินวัตร (ชินคอร์ปกรุ๊ป) ทำธุรกิจเกี่ยวกับระบบ โทรคมนาคม โทรศัพท์มือถือ ตระกูลโพธารามิก (เครือจัสมิน) ทำธุรกิจเกี่ยวกับระบบโทรคมนาคม ตระกูลเบญจรงค์กุล (เครือยูคอม) ทำธุรกิจเกี่ยวกับระบบโทรคมนาคม โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น⁴

ช่วงที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 รัฐบาลได้ใช้สื่อโทรทัศน์เป็นปัจจัยในการต่อสู้ทางการเมือง ซึ่งนอกจากโฆษณาชวนเชื่อต่าง ๆ นานา แล้ว ยังมีการกะเกณฑ์ให้สื่อบิดเบือนและใส่ร้ายพลังประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ⁵

ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ 35” กระแสการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและให้รัฐเปิดสื่อ เสรีจึงดังประสานไปทั่วทั้งสังคม และด้วยเหตุที่โทรทัศน์ได้ปิดกั้นและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการชุมนุมของประชาชน รัฐบาลรักษาการที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (รัฐบาลอานันท์ 2) จึงได้ตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชน โดยได้มีมติให้จัดสรรเครือข่ายวิทยุ โทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ จำนวน 1 เครือข่ายให้สัมปทานแก่เอกชนไปดำเนินการและให้อยู่ในสังกัด สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์แห่งนี้ ก็เพื่อเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารทุกด้านอย่างครบถ้วน ทันเหตุการณ์ และเป็น ธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน

⁴ เพียรฤดี ธีรพรสกุล, “ธุรกิจการเมืองกับการควบคุมสื่อมวลชน : ศึกษากรณี สถานีโทรทัศน์ไอทีวี,” หน้า 35-39.

⁵ บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา, ฐานันดรที่สี่ จากระบบโลกถึงรัฐไทย (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2537), หน้า 311.

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายนปี 2535 รัฐบาลซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เปิดให้เอกชนเข้าประมูลแข่งขันสถานีโทรทัศน์ช่องใหม่ เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537⁶ คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ ซึ่งมีนายอภิลาศ ไสงานนท์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้กำหนดเงื่อนไขสัญญาการประมูลหรือ Term of Reference (TOR) ไว้ 5 ข้อหลัก คือ

1. แนวทางการถือหุ้น เพื่อไม่ให้เอกชนรายหนึ่งรายใดผูกขาด โดยระบุว่าต้องมีผู้ถือหุ้นที่เป็นนิติบุคคลไม่ต่ำกว่า 10 บริษัท แต่ละบริษัทต้องถือหุ้นไม่เกิน 10% ของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรกไม่ต่ำกว่า 250 ล้านบาท

2. กำหนดรูปแบบรายการให้แตกต่างจากสถานีโทรทัศน์เดิมที่มีอยู่แล้ว โดยมีการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของเวลาออกอากาศ และเวลา 19.00-21.30 น. หรือช่วง prime-time ต้องเสนอรายการในกลุ่มนี้ ส่วนรายการอีกร้อยละ 30 เป็นรายการบันเทิงและรายการอื่น ๆ

3. ผลตอบแทนที่ให้แก่รัฐ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ก.เงินขั้นต่ำที่ต้องจ่าย ข.เงินส่วนแบ่งของรายได้ และ ค. ผลตอบแทนอื่น ๆ เช่น เงินทุนการศึกษา

ผลตอบแทนขั้นต่ำ ที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐ กำหนดไว้ดังนี้

ปีที่ 1-2 ได้รับการยกเว้น เพราะเป็นช่วงการติดตั้งและเตรียมการเรื่องเทคนิค

ปีที่ 3 ขั้นต่ำ เป็นเงิน 200 ล้านบาท

ปีที่ 4 ขั้นต่ำ เป็นเงิน 300 ล้านบาท

ปีที่ 5-30 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดสัมปทาน ขั้นต่ำ เป็นเงินปีละ 400 ล้านบาท

รวมตลอดอายุสัมปทาน รัฐจะต้องได้รับเงินผลตอบแทนขั้นต่ำ 10,900 ล้านบาท

4. ระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี จะต้องเริ่มเผยแพร่ได้ภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มิคำสั่งอนุมัติ

5. เทคนิคการส่งสัญญาณ ต้องใช้มาตรฐาน G/PAL ในย่านความถี่ 510-790 เมกะเฮิรตซ์ ต้องใช้หมายเลขช่องความถี่ระหว่างช่อง 26-60 ในเครื่องรับโทรทัศน์ ใช้กำลังส่งต่ำสุดไม่น้อยกว่า 150 กิโลวัตต์ และสูงสุดไม่เกิน 1,000 กิโลวัตต์ อันเป็นลักษณะของย่านความถี่สูงยิ่ง (Ultra High

⁶ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, บรรณาธิการ, ปิดหู ปิดตา ปิดปาก : สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2548), หน้า 279.

Frequency-UHF) และต้องตั้งสถานีเครือข่ายใน 36 จังหวัดตามที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องมีแผนการดำเนินงานส่งสัญญาณโทรทัศน์ให้ครอบคลุมประชากรทั่วประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ภายในระยะเวลา 7 ปี

การจัดสรรเครือข่ายวิทยุโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟครั้งนั้น มีบริษัทที่เกี่ยวข้องหรือทำธุรกิจสื่อสารมวลชน เช่น บ.เนชั่น บ.มติชน บ.เดลินิวส์ บ.มีเดีย ออฟ มีเดียส์ นสพ.ไทยรัฐ บ.สยามบรอดคาสติ้ง (กลุ่มวิญญูจักร) และบ.อัมรินทร์พริ้นติ้ง ต่างให้ความสนใจเข้าร่วมในการประมูลแข่งขันสัมปทานสถานีโทรทัศน์แห่งนี้เป็นจำนวนมาก โดยกลุ่มบริษัทที่เข้ายื่นซองรวม 5 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มสยามทีวีแอนด์คอมมูนิเคชั่น มีผู้ร่วมทุน 12 ราย แกนนำคือ ธ.ไทยพาณิชย์ บ.เดลินิวส์ บ.กันตนา และบริษัทในเครือสำนักทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้ยื่นผลตอบแทนให้แก่รัฐ จำนวน 25,200 ล้านบาท
2. กลุ่มไทยพับลิกเทเลวิชั่น มีผู้ร่วมทุน 16 ราย แกนนำคือ บ.เนชั่น บ.แปซิฟิก บ.สามารถ และบ.มติชน ยื่นผลตอบแทนให้แก่รัฐ จำนวน 10,950 ล้านบาท
3. กลุ่มยูนิเวอร์เซลบรอดคาสติ้งคอมมิวนิเคชั่น มีผู้ร่วมทุน 13 ราย บ.ยูนิเวอร์เซลบรอดคาสติ้ง บ.วัชระ(ไทยรัฐ) บ.สยามบรอดคาสติ้ง (กลุ่มวิญญูจักร) บ.อัมรินทร์พริ้นติ้ง ได้ยื่นผลตอบแทนให้แก่รัฐ จำนวน 10,900 ล้านบาท
4. กลุ่มบางกอกบรอดคาสติ้งคอร์ปอเรชั่น มีผู้ร่วมทุน 11 ราย แกนนำคือ บ.เทเลคอมโฮลดิ้ง บ.มีเดีย ออฟ มีเดียส์ และบริษัทในเครือกสิกรไทย ยื่นผลตอบแทนให้แก่รัฐ จำนวน 1,840 ล้านบาท
5. กลุ่มเมเนอรัลบรอดคาสติ้งคอมมิวนิเคชั่น มีผู้ร่วมทุน 11 ราย แกนนำคือ บ.จีเอฟ นสพ.ไทยรัฐ และบ.บางกอก เอ็นเตอร์เทนเมนท์ ยื่นผลตอบแทนให้แก่รัฐ จำนวน 1,202 ล้านบาท

จะเห็นได้ว่า กลุ่มสยามทีวียอมจ่ายค่าสัมปทานจำนวนสูงถึง 25,200 ล้านบาท เป็นการแสวงหาค่าเช่าเกินรายได้ปกติ เพื่อเป็นการรักษาภาวะผูกขาดรายเดียว

ตารางที่ 3.1

ผลตอบแทนที่กลุ่มเอกชนยื่นประมูลสถานีโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ

กลุ่มผู้ยื่นประมูล	ผลตอบแทนที่ให้แก่รัฐ (ล้านบาท)
1. กลุ่มสยามทีวี	25,200
2. กลุ่มไทยพับลิกเทเลวิชั่น	10,950
3. กลุ่มยูนิเวอร์เซลบรอดคาสติ้ง	10,900
4. กลุ่มบางกอกบรอดคาสติ้ง	1,840
5. กลุ่มเยเนอราลบรอดคาสติ้ง	1,202

ที่มา : ปรับจาก ศุภจักร วิชัยดิษฐ์, หน้า 6.

ผู้ชนะการประมูลคือ กลุ่มสยามทีวีแอนด์คอมมูนิกเคชั่น (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท สยาม อินโฟเทคเนชั่น จำกัด) ได้ตั้งชื่อสถานีโทรทัศน์แห่งใหม่นี้ว่า สถานีโทรทัศน์ไอทีวี (ITV-Independent Television) หรือทีวีเสรี เริ่มออกอากาศแพร่ภาพ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2539

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมของอุตสาหกรรมการโฆษณาของไทยย้อนหลังกลับไป 15 ปีที่ผ่านมา (ตารางที่ 3.2) ก็จะได้เห็นได้ชัดเจนว่าปริมาณเงินทุนที่ใช้หมุนเวียนในสื่อโฆษณาแต่ละประเภทมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุก ๆ ปี (ยกเว้นสื่อภาพยนตร์) โดยสื่อที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงสุดคือ สื่อโทรทัศน์ ผู้วิจัยพบว่า องค์ประกอบนี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กลุ่มสยามทีวีแอนด์คอมมูนิกเคชั่น ซึ่งเป็นกลุ่มของบริษัทภายใต้การนำของธนาคารไทยพาณิชย์และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตัดสินใจเข้าสู่ธุรกิจโทรทัศน์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.2

ค่าใช้จ่ายในอุตสาหกรรมการโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ

หน่วย : ล้านบาท

ปี	โทรทัศน์	หนังสือพิมพ์	นิตยสาร	ภาพยนตร์
2523	951	325	139	102
2524	1,162	437	150	109
2525	1,358	501	146	104
2526	1,767	758	166	119
2527	2,433	471	345	65
2528	2,429	1,097	479	24
2529	2,612	1,199	501	14
2530	3,022	1,386	652	10
2531	3,853	1,802	836	6
2532	4,957	2,650	1,016	8
2533	6,502	3,620	1,211	11
2534	8,180	4,607	1,508	27
2535	10,119	5,449	1,876	28
2536	13,082	7,547	2,416	25
2537	16,607	10,817	3,162	21
2538	18,482	10,221	2,549	20

ที่มา : The Advertising Book 9 (ปี 2523-2537) บริษัท มีเดีย ดาต้า รีเสิร์ช จำกัด

อ้างอิงจาก ฐานเศรษฐกิจ (27-30 มกราคม 2538): 42.

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานของไอทีวีพบปัญหาและอุปสรรค หลายประการ ดังนี้

1. ความคาดหวังในคุณภาพรายการของผู้ชมสูงกว่าสถานีโทรทัศน์อื่น ๆ ที่ได้มีการดำเนินงานอยู่แล้ว จากการศึกษางานของศุภกิจ วิชัยดิษฐ์ พบว่า ผู้ชมต้องการให้ไอทีวีเน้นคุณภาพรายการที่มีสาระประโยชน์และให้พิจารณาถึงประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด เช่น รายการที่

เกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยี การพัฒนาเด็ก ในส่วนของเนื้อหาจะต้องมีข้อเท็จจริงที่ชัดเจน และมีความทันสมัย ทันเวลา สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน⁷

2. การจ่ายค่าสัมปทานสูงเกินไป จากการศึกษางานของจักรกฤษ เพิ่มพูน และธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบุลย์ ที่ได้สัมภาษณ์ ธนาชัย ธีรพัฒน์วงศ์ อดีตหนึ่งในผู้บริหารของเครือเนชั่น ซึ่งให้ความเห็นไว้ว่า “เขาไปยื่นผลประโยชน์ให้รัฐบาลมากเกินไป เนื่องจากเพราะจังหวะนั้นเป็นช่วงที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตหรือที่เรียกว่ายุคทองสงบ ขณะเดียวกัน กระแสความต้องการข่าวสารก็กำลังมีอย่างท่วมท้น การประมุขจึงเต็มไปด้วยความคึกคักมีชีวิตชีวายิ่งนัก”⁸

3. ปัญหาในการบริหารงานที่มีผู้ถือหุ้นมาก การศึกษางานของจักรกฤษ เพิ่มพูน และธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบุลย์ ที่ได้สัมภาษณ์ ธนาชัย ธีรพัฒน์วงศ์ อดีตหนึ่งในผู้บริหารของเครือเนชั่น ได้ให้ความเห็นในเรื่องผู้ถือหุ้นไว้ว่า “ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารเพราะไม่มีเจ้าภาพใหญ่ในการบริหาร ก็เลยมีผู้บริหารเยอะ มีความคิดเยอะ เรียกว่ามากคนมากความ ไม่มีเอกภาพ ซึ่งแตกต่างกับทีวีช่อง 3 และไม่เหมือนกับทีวีช่อง 7 เขามีคน ๆ หนึ่งเป็นคนตัดสินใจอย่างชัดเจน”⁹

แต่ผู้วิจัยค้นพบได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคประการสำคัญของกลุ่มผู้ถือหุ้นเกิดจากความขัดแย้งกันเองในเรื่องผลประโยชน์ จากการศึกษางานของเทพชัย หย่อง ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ความพยายามของคุณสุทธิชัย หย่อง ที่จะผลักดันให้ไอทีวีเป็นสถานีข่าว ไม่ได้ได้รับการตอบสนองจากผู้ถือหุ้นคนอื่น ๆ บางคนมีจุดมุ่งหมายของตัวเองที่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของสถานี ผู้ถือหุ้นที่มาจากสายบันเทิงคงไม่ต้องการเห็นรายการข่าวที่โดดเด่นมากจนบดบังรายการบันเทิง แต่ทั้งธนาคารไทยพาณิชย์และผู้ถือหุ้นรายอื่น ๆ คงไม่มีทางเลือกมากนัก อย่างน้อยที่สุดภาพของสุทธิชัยและเดอะเนชั่นเป็นสิ่งเดียวที่ขายได้ในขณะนั้น แต่ความไม่พอใจเล็ก ๆ ได้ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ก่อนไอทีวีจะเริ่มออกอากาศด้วยซ้ำ”¹⁰

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ ศุภจักร วิชัยดิษฐ์, “การศึกษาศักยภาพของ “ทีวีเสรี” ในประเทศไทย : ในแนวทัศน์แบบองค์รวม,” หน้า 89.

⁸ จักรกฤษ เพิ่มพูน และธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบุลย์, 3 ทศวรรษเนชั่น : จากกลิ่นหมึกสู่ดิจิทัล (กรุงเทพฯ: เนชั่น, 2544), หน้า 278.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

¹⁰ เทพชัย หย่อง, อวสานไอทีวี (กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์, 2550), หน้า 206-207.

3.2 กระบวนการแก้ไขสัญญา : ก่อนการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น

ก่อนหน้าที่จะแพร่ภาพออกอากาศอย่างเป็นทางการ ปรากฏว่าสถานีโทรทัศน์แห่งนี้ ได้มีปัญหาด้านแย้งภายในในกลุ่มผู้ร่วมทุน เป็นเหตุให้ธนาคารไทยพาณิชย์ ผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท สยามอินโฟเทคนิกส์ จำกัด ต้องส่งนายบรรณวิทย์ บุญญรัตน์ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท ให้เป็นผู้เสาะหาพันธมิตรรายใหม่ เพื่อเชิญชวนให้เข้าไปร่วมงานทางด้านการจัดการรายการโทรทัศน์ในไอทีวี จนในที่สุดได้ขอให้เครือเนชั่นเข้าไปร่วมทุน พร้อมกับให้เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดรายการข่าวให้กับไอทีวี ตามสัญญาสัมปทานที่เซ็นสัญญากับรัฐบาลให้เสนอข่าวและสารคดี ร้อยละ 70 และบันเทิง ร้อยละ 30

เมื่อเครือเนชั่นเข้าร่วมทุน ได้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการบริหาร และผลักดันความคิดที่จะทำให้ไอทีวีเป็นสถานีโทรทัศน์ข่าวที่มีคุณภาพ และมีความเชื่อถือของผู้รับฟังรับชม ในรูปแบบที่คล้าย ๆ กับซีเอ็นเอ็น แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้ถือหุ้นบางรายไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่เนชั่นดำเนินการ จึงมีผลทำให้การบริหารสถานีโทรทัศน์ไอทีวีในภาพรวม ไม่สามารถดำเนินการไปด้วยความราบรื่นได้ การเผชิญหน้าระหว่างผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นตัวแทนของธนาคารไทยพาณิชย์ และเดอะเนชั่นจึงเกิดขึ้นหลายครั้ง

ในปี 2540 เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จนรัฐบาลต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว ขณะที่ต้นทุนของการลงทุนในไอทีวีสูงมาก เนื่องจากต้องลงทุนในการจัดสร้างเครือข่าย โดยจะต้องนำเข้าอุปกรณ์จากต่างประเทศแทบทั้งสิ้น ขณะที่วิกฤตเศรษฐกิจมีผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงค่อนข้างมาก มูลค่าการนำเข้าจึงสูงขึ้น ขณะเดียวกันความถดถอยของเศรษฐกิจมีผลให้เม็ดเงินงบประมาณโฆษณาผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ลดลงเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 3.3

งบโฆษณาที่ใช้ผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2539-2541

ปี	ค่าใช้จ่ายโฆษณา (ล้านบาท)	สัดส่วนที่เพิ่มขึ้น/ลดลง (%)
2539	47,086	+11.49
2540	45,660	-3.03
2541	35,480	-22.29

ที่มา: The Advertising Book, 2001 อ้างจาก นวัตกรรมสังคมปริทัศน์, หน้า 1.

ตารางที่ 3.4

อัตราค่าโฆษณาเวลา Prime Time ของสถานีโทรทัศน์ต่าง ๆ ปี 2539-2540

(หน่วย : บาท/นาที)

สถานี	รายการ	ช่วงเวลา	อัตราโฆษณา	
			2539	2540
ช่อง 3	ละคร	20.30-22.00 (จ-อา หลังข่าว)	240,000	270,000
	หนังจีน	22.00-23.00 (จ-อ)	175,000	200,000
	วาไรตี้	14.30-17.30 (อ)	170,000	200,000
	เกม	22.00-23.00 (ส)	150,000	220,000
ช่อง 5	ละคร	18.45-20.00 (จ-อา ก่อนข่าว)	200,000	230,000
		21.15-22.30 (จ-อา หลังข่าว)	200,000	200,000
	ตลก	22.00-23.30 (อ)	180,000	200,000
ช่อง 7	ละคร	20.30-22.15 (จ-อา หลังข่าว)	280,000	300,000
		16.50-17.45 (ส)	220,000	230,000
		14.25-15.20 (อา ละครสั้น)	185,000	185,000
	เกม	22.15-00.10 (พ)	250,000	270,000
	ทอล์กโชว์	22.15-00.10 (พ)	250,000	270,000
	ตลก	15.20-16.30 (อ)	220,000	240,000
ช่อง 9	ละคร	13.00-14.00 (ส-อา)	160,000	180,000
	เกม	17.00-18.00 (อา)	135,000	150,000
	สารคดี	21.00-22.00 (อ)	120,000	140,000
	สนทนา	10.30-11.30 (อ)	120,000	140,000
	เด็ก	10.30-11.30 (อ)	110,000	130,000
ไอทีวี	ข่าว	19.00-21.00 (จ-อา)	50,000	50,000
		16.30-17.50 (ส-อา)	42,000	42,000
		12.00-13.00 (ส-อา)	42,000	42,000
	สารคดี	22.05-23.00 (จ-ศ) (ข่าวและวิเคราะห์ข่าว)	50,000	50,000
	สนทนา	21.20-22.00 (ส) (ไอทีวี สเปนเชียล)	50,000	50,000
	หนัง	13.00-15.00 (ส-อา)	42,000	42,000

ที่มา : The Advertising Book, 1997-1998 อ้างจาก คู่มือโทรทัศน์ ศิริยุวศักดิ์, หน้า 264.

จากตาราง 3.4 อาจกล่าวได้ว่าผู้เข้ามาใหม่ (ไอทีวี) ยังไม่สามารถตั้งราคาโฆษณาได้สูงกว่าช่องเก่า สิ่งที่ไอทีวีพยายามดำเนินงานให้ได้ในขณะนั้นคือ การยืดหยุ่นเวลาในการออกอากาศโฆษณา ในการศึกษางานของเพียรฤดี ชีพรสกุล พบว่า ไอทีวีต้องยืดหยุ่นเวลาในการออกอากาศโฆษณา คือในขณะที่โทรทัศน์ช่องอื่นคิดค่าโฆษณา 30 วินาที 100,000 บาท แต่ไอทีวีสามารถออกโฆษณาให้ตั้งแต่เช้าจรดค่ำ ออกทุกชั่วโมง แม้กระทั่งช่วงข่าวที่ถือว่าเป็นช่วง Prime Time ในราคา 100,000 บาทเท่ากัน โดยลูกค้าสามารถเลือกซื้อได้ตั้งแต่ 40 วินาที หรือแค่ 5 วินาทีก็ตาม¹¹

ตารางที่ 3.5

รายได้และรายจ่ายของไอทีวี ตั้งแต่ปี 2539-2540

รายได้ของเดือนมกราคม 2541 (ล้านบาท)		
รายได้จริง		31.92
รายจ่าย		122.13
รายจ่ายมากกว่ารายรับ		90.21
งบกำไรขาดทุน		
รายได้	ปี 2540	ปี 2539
รายได้ค่าบริการ	418,645,679	107,477,771
ดอกเบี้ยรับ	7,544,847	31,322,875
รายได้อื่น	4,315,968	2,893,346
รวมรายได้	430,506,494	141,693,992
ค่าใช้จ่าย		
ต้นทุนบริการ	102,001,973	60,549,704
ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	262,519,585	70,997,616
ดอกเบี้ยจ่าย	45,079,792	13,064
รวมค่าใช้จ่าย	409,601,350	31,560,384
กำไรสุทธิก่อนรายการพิเศษ	20,905,144	10,133,608
ขาดทุนจากการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงิน	-155,541,451	-
ขาดทุนสุทธิ	-134,636,307	-

ที่มา : อ้างจาก ไพเราะ เลิศวิราม, หน้า 171.

¹¹ เพียรฤดี ชีพรสกุล, “ธุรกิจการเมือง กับการควบคุมสื่อมวลชน : ศึกษากรณี สถานีโทรทัศน์ไอทีวี,” หน้า 81-82.

จากสาเหตุที่ไอทีวีมีเงื่อนไขที่ต้องเสนอรายการข่าวและสาระถึงร้อยละ 70 ทำให้เกิดปัญหาต่อรายได้ของทางสถานี ในสิ้นปี 2540 ไอทีวีเกิดภาวะขาดทุนสุทธิ 134,636,307 ล้านบาท

ทางกลุ่มผู้บริหาร จึงได้พยายามยื่นข้อเสนอต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เพื่อขอแก้ไขสัญญาลดค่าสัมปทานลง แต่ความพยายามดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าไม่เหมาะสม เพราะกลุ่มผู้เสนอประมูลขอสัมปทานไอทีวี เป็นผู้เสนอจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน 30 ปีในอัตราสูงเอง ในที่สุดความพยายามของผู้ถือหุ้นเดิมไม่ประสบความสำเร็จ¹² แต่รัฐบาลยินยอมให้ทางไอทีวีเลื่อนชำระค่าสัมปทาน เนื่องจากต้องลงทุนในการติดตั้งอุปกรณ์ในวงเงินที่สูง ขณะเดียวกันทางผู้บริหารไอทีวี เริ่มตระหนักว่า รายได้โฆษณาไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวัง พร้อม ๆ กับค่าใช้จ่ายสัมปทานที่ให้กับรัฐจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ต่อมาทางไอทีวี ขอแก้ไขสัญญาในเรื่องสัดส่วนผู้ถือหุ้น

3.2.1 เลื่อนการชำระค่าสัมปทาน

การติดตั้งอุปกรณ์ในวงเงินที่สูง ผู้วิจัยพบว่า การจ่ายเงินจำนวนมากในการว่าจ้างบริษัท ทำการศึกษาข้อมูลการใช้พื้นที่ของกรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งสถานีเครือข่าย เป็นผลให้ไอทีวีไม่สามารถปฏิบัติตามกติกาในการจัดตั้งเครือข่ายให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด ผู้บริหารอ้างข้อตกลงการขอใช้สถานที่จากกรมประชาสัมพันธ์มาต่อรองการขอเลื่อนชำระค่าสัมปทานแก่รัฐ

จากข้อกำหนดในสัญญาข้อ 1.11 ที่ระบุไว้ว่า

“ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมงานหรือนิติบุคคลที่ถือหุ้นในผู้เข้าร่วมงาน ไม่มีเสาอากาศเป็นของตนเองและผู้เข้าร่วมงานได้ร้องขอ สำนักงานจะช่วยประสานงานอำนวยความสะดวกในการที่ผู้เข้าร่วมงานจะดำเนินการจัดหา ขอใช้ หรือเช่าเสาอากาศ จากทรัพย์สินที่มีอยู่ในปัจจุบันขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 รวมทั้งช่องสัญญาณดาวเทียม และจะช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานของผู้เข้าร่วมงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการให้อนุญาตดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ และการจัดสรรความถี่วิทยุ

ในกรณีที่ผู้เข้าร่วมงานไม่สามารถขอใช้หรือเช่าเสาอากาศตามวรรคก่อนได้ ผู้เข้าร่วมงานจะต้องดำเนินการออกแบบหรือติดตั้งเสาอากาศเองทั้งสิ้น

¹² “จับตาโค้งสุดท้าย คดีไอทีวี ลดค่าสัมปทาน-จ่ายชดเชย รัฐสูญเกือบ 20,000 ล้านบาท,” มติชน (4 ธันวาคม 2546): 2.

ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมงานจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบของทางราชการ ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขและมาตรฐานทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด และจะต้องเป็นผู้ชำระเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเอง และต้องแจ้งให้สำนักงานทราบถึงกิจการที่ได้ปฏิบัติเช่นนั้นในเวลาอันสมควร”

ข้อกำหนดในสัญญาระบุให้ผู้รับสัมปทานสามารถร้องขอให้สำนักนายกรัฐมนตรียุติช่วยประสานงานกับองค์การสื่อสารมวลชน (อ.ส.ม.ท.) หรือสถานีวิทยุแห่งประเทศไทย ช่อง 11 ในเรื่องการขอใช้หรือเช่าเสาอากาศจากหน่วยงานเหล่านี้ได้ ตามแผนงานการออกแบบเครือข่ายของไอทีวี จึงเน้นใช้พื้นที่กรมประชาสัมพันธ์เป็นหลัก แต่กรมประชาสัมพันธ์กลับไม่อนุมัติให้ใช้สถานที่ในการจัดตั้งสถานีเครือข่าย

ปัญหาจากการสูญเสียเงินจำนวนมาก ว่าจ้างบริษัทศึกษาในการติดตั้งเครือข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ ส่งผลต่อการชำระค่าสัมปทานให้สำนักนายกรัฐมนตรียุติ จากการศึกษาของเพียรฤดี ธีรพรสกุล ผู้วิจัยพบว่า ไอทีวีต้องสูญเสียเงินว่าจ้างบริษัท บีบีซี เอ็นจิเนียริ่ง จากประเทศอังกฤษ เพื่อทำการศึกษาข้อมูลการใช้พื้นที่ของกรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งสถานีเครือข่าย เป็นเงินจำนวน 4.6 ล้านบาทหรือ 184 ล้านบาท แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการศึกษารั้งนี้เพราะกรมประชาสัมพันธ์กลับไม่อนุมัติให้ใช้สถานที่ในการจัดตั้งสถานีเครือข่าย

ไอทีวีจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก 20 ล้านบาทในการสำรวจพื้นที่ใหม่ ภายหลังจึงใช้ทีมงานเทคนิคของตนเองคุมงานด้านสร้างสถานีเครือข่ายแทน โดยเริ่มติดตั้งสถานีชั่วคราวตามโรงแรมในต่างจังหวัดก่อน

ต่อมากรมประชาสัมพันธ์ได้อนุมัติพื้นที่ ไอทีวีจึงติดตั้งสถานีถาวรขึ้น แต่ก็มีปัญหาอีกคือ พื้นที่จริง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไป ไม่เหมือนกับที่สำรวจไว้ จึงต้องทำการสำรวจใหม่อีก 4-5 เดือน และต้องทำการเร่งติดตั้งเครือข่ายตามแผนที่กำหนดไว้คือ ปีที่ 2 (กรกฎาคม 2539) ติดตั้งไม่น้อยกว่า 9 สถานี ปีที่ 3 (กรกฎาคม 2540) ติดตั้งไม่น้อยกว่า 18 สถานี ปีที่ 4 (2541) ติดตั้งไม่น้อยกว่า 27 สถานี และปีที่ 5 (2542) ติดตั้งให้ครบ 36 สถานี¹³

ต้นทุนการติดตั้งอุปกรณ์ในวงเงินที่สูง จึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามกติกาในการชำระค่าสัมปทาน ผู้บริหารไอทีวีจึงขอเลื่อนเวลาชำระค่าสัมปทานในปีที่ 3 ซึ่งจะต้องชำระเงินขั้นต่ำ 300 ล้านบาท ภายในวันที่ 3 กรกฎาคม 2541 อันเป็นวันจ่ายค่าสัมปทานงวดแรกออกไป ซึ่งมติ

¹³ เพียรฤดี ธีรพรสกุล, “ธุรกิจการเมือง กับการควบคุมสื่อมวลชน : ศึกษากรณี สถานีโทรทัศน์ไอทีวี,”

คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชวน หลีกภัย เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2543 ได้อนุมัติให้สามารถขยายเวลาในการชำระค่าสัมปทานปีที่ 3 ภายในวันที่ 6 พฤษภาคม 2543 ซึ่งเป็นการเลื่อนออกไปเป็นเวลา 1 ปี 10 เดือน โดยไม่มีการคิดดอกเบี้ย

3.2.2 แก้ไขการถือหุ้นร้อยละ 10

จากการศึกษาของประจักษ์ น้าประสานไทย และรัตพงษ์ สอนสุภาพ พบว่า หลังวิกฤตสถานะภาพของธนาคารไทยพาณิชย์ มีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในส่วนธนาคารกรุงไทยสินทรัพย์ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก (ตารางที่ 3.6) ส่วนหนึ่งมาจากการถ่ายเทสินทรัพย์จากธนาคารพาณิชย์เอกชนไปยังธนาคารของรัฐ

ตารางที่ 3.6

สถานะภาพของธนาคารพาณิชย์ก่อนและหลังวิกฤตการเงิน

ธนาคาร	ก่อนปี 2540		หลังปี 2540		ปี 2544	
	สินทรัพย์ รวม	% ของ ระบบ	สินทรัพย์ รวม	% ของ ระบบ	สินทรัพย์ รวม	% ของ ระบบ
กรุงเทพ	1,216	22.8	1,183	21.8	1,249	21.8
กรุงไทย	729	13.6	993	18.3	977	17.7
กสิกรไทย	703	13.2	727	13.4	774	13.7
ไทยพาณิชย์	564	10.6	685	12.6	716	12.5
กรุงศรีอยุธยา	432	8.1	442	8.2	439	7.7
ทหารไทย	350	6.6	335	6.2	367	6.4
ธนาคารต่างชาติ	n.a.	n.a.	389	7.1	206	3.5
รวมธนาคารเอกชน	4,614	86.4	3,372	62.2	3,929	66.9
รวมธนาคารของรัฐ	729	13.6	1,660	30.6	1,944	33.1
ธนาคารใหญ่ 5 อันดับแรก	3,994	74.7	4,365	80.5	4,155	70.7
รวมทั้งหมด	5,343	100.0	5,420	100.0	5,873	100.0

ที่มา : อ้างจาก ประจักษ์ น้าประสานไทย และรัตพงษ์ สอนสุภาพ, หน้า 46.

จากตารางดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า วิกฤตการเงินปี 2540 ส่งผลให้ธนาคารไทยพาณิชย์ไม่สามารถเพิ่มทุนได้ด้วยตนเอง จึงอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล ปัญหาค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายในอนาคตและปัญหาโครงสร้างการบริหารงาน เป็นส่วนหนึ่งที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจต่อไปได้

ปัญหาค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายในอนาคต

ค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายให้กับสำนักนายกรัฐมนตรี ตามข้อสัญญาสัมปทานที่ระบุไว้ในปีที่ 3 หลังจากการดำเนินการ ไอทีวีต้องชำระเงินให้กับสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นจำนวนเงิน 300 ล้านบาท จากนั้นจ่ายเพิ่มทุกปีปีละ 100 ล้านบาท ไปจนถึงปีที่ 10 ต้องจ่ายเป็นจำนวนเงิน 1,000 ล้านบาท จากนั้นปีที่ 11-30 จ่ายรวม 2,000 ล้านบาท เท่ากับว่าตลอดอายุสัมปทาน 30 ปี ไอทีวีต้องชำระเงิน 25,200 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าอัตราขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในที่ไออาร์ 14,700 ล้านบาท สิ่งนี้ทำให้เป็นภาระอย่างมากของไอทีวี

ประกอบกับการใช้เงินลงทุนในไอทีวี ธนาคารไทยพาณิชย์ยังไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ จากไอทีวีเลย จากการศึกษาของเพียรฤดี อีรพรสกุล¹⁴ พบว่า ธนาคารไทยพาณิชย์ใช้เงินลงทุนไปในไอทีวีร้อยละ 40 คิดเป็นเงิน 480 ล้านบาท และในฐานะเจ้าหนี้ 3,000 ล้านบาท ค่าประกันอีก 1,000 ล้านบาท รวมประมาณ 4,000 ล้านบาท

ปัญหาโครงสร้างการบริหารงาน

จากตารางที่ 3.7 จะเห็นได้ว่า ผู้ถือหุ้นของไอทีวีมีสัดส่วนการถือหุ้นในระดับที่ใกล้เคียงกัน ไม่มีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เกิดปัญหาในการบริหารที่ไม่มีเอกภาพ ธนาคารไทยพาณิชย์เองก็ไม่มีอำนาจในการควบคุม ทั้ง ๆ ที่มีหุ้นมากที่สุดทั้งในทางตรงและทางอ้อม แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดในสายตาของหลาย ๆ ฝ่ายกลับเป็นบริษัทเนชั่น ทำให้นายสุทธิชัย หยุ่น ดูจะมีบทบาทในไอทีวีและเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของไอทีวี

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

ตารางที่ 3.7
แสดงรายนามผู้ถือหุ้นไอทีวี ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2542

บริษัท	จำนวนหุ้น	ร้อยละ	เจ้าของ
สยามมีเดีย แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น	9,500,000	9.5	อ.ไทยพาณิชย์
ออนไลน์ นิวส์	7,500,000	7.5	
นิวส์ด้า โฮลดิ้ง	7,500,000	7.5	
มีเดียเทคนิค แอสซิแดนท์	7,750,000	7.75	
ธนาวิ คอนซัลแตนท์	10,000,000	10.0	
เนชั่นบรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น	10,000,000	10.0	เนชั่น
ชัยศิริ โฮลดิ้ง	8,125,000	8.125	
บรอดคาสติ้ง เน็ทเวิร์ค ประเทศไทย	7,500,000	7.5	อิทธิวัฒน์ เพียรเลิศ
แสงเอ็นเตอร์ไพรส์	10,000,000	10.0	เดลินิวส์
กันตนา กรุ๊ป	1,875,000	1.875	กันตนาฯ
เดอะไอแอนท์กรุ๊ป	10,000,000	10.0	นพพร พงษ์เวช
อีจิว ลิมิเต็ด	1,875,000	1.875	ศิริ กาญจนพาสณ์
ทีวีครีเอชั่น	5,000,000	5.0	เจเอสแอล
บางกอกยูไนเต็ดสเปเชียลตี้	3,375,000	3.375	กิตติ โรจน์ชลาสิทธิ์

ที่มา : อ้างจาก ไพเราะ เลิศวิกรม, หน้า 181.

ในช่วงปี 2542 ไอทีวีเกิดปัญหาขาดแย้งขึ้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการบริหารของไอทีวีจากนายไอฟาร์ ไทยประวัติ มาเป็นนายประกิต ประทีปะเสน อธิบดีรองกรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารไทยพาณิชย์ และมีนโยบายจะแก้ปัญหาคารขาดทุน โดยการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายในโดยยุบบอร์ดบริหารที่มีนายบรรณวิทย์ บุญญรัตน์ เป็นประธานกรรมการบริหาร ได้สร้างความไม่พอใจให้ทีมงานเดอะเนชั่นอย่างมาก เพราะการยุบบอร์ดบริหารเท่ากับว่าตำแหน่งรองประธานกรรมการบริหารฝ่ายข่าวที่นายสุทธิชัย หยุ่น บริหารอยู่ต้องถูกยุบไปด้วย จึงทำให้ทีมงานเดอะเนชั่นได้ลาออกเพื่อไปจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมเนชั่น แชนแนล สถานีข่าว 24 ชั่วโมง

การที่ไอทีวีขาดทุนอย่างหนักจากเหตุการณ์ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และปัญหาค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายในอนาคต ประกอบกับปัญหาโครงสร้างการบริหารงาน โดยเฉพาะอำนาจรองประธานกรรมการบริหารที่มีบทบาทมากกว่าผู้บริหารในระดับกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ ธนาคาร

ไทยพาณิชย์ในฐานะผู้ถือหุ้นและเจ้าหนี้รายใหญ่ จากการที่ธนาคารไทยพาณิชย์เข้ามาควบคุมบริหารงานในไอทีไว้อย่างเบ็ดเสร็จ

จึงได้มีการผลักดันให้แก่ไขสัญญาสัมปทาน โดยเฉพาะในเรื่องการกระจายผู้ถือหุ้นและการนำหุ้นเข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

โดยในสัญญาของข้อ 1.7 ได้มีการระบุไว้ว่า

“ภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 ปี นับแต่วันลงนามในสัญญา ผู้เข้าร่วมงานจะต้องยื่นขออนุญาตเสนอขายหุ้นต่อประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์โดยไม่ชักช้า โดยผู้เข้าร่วมงานจะต้องปรับปรุงข้อบังคับและกฎเกณฑ์ให้เป็นไปตามเงื่อนไขการขออนุญาตเสนอขายหุ้นต่อประชาชนของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ในกรณีที่ไม่สามารถยื่นขออนุญาตเสนอขายหุ้นต่อประชาชนตามวรรคก่อนได้ ผู้เข้าร่วมงานจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นเร่งด่วนต่อสำนักงานโดยไม่ชักช้า ถ้าหากสำนักงานพิจารณาแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรและสั่งให้ยื่นขออนุญาตใหม่ ผู้เข้าร่วมงานจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่สำนักงานกำหนด

ภายในระยะเวลา 1 ปี หลังจากที่ได้รับอนุญาตขายหุ้นต่อประชาชน ผู้เข้าร่วมงานจะต้องยื่นคำขอเข้าจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อกระจายหุ้นสู่ประชาชน

หลังจากจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์แล้ว ในการเพิ่มทุนทุก ๆ ครั้ง อัตราส่วนของหุ้นที่เสนอขายต่อประชาชน จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นเพิ่มทุนใหม่ทั้งสิ้น และราคาซื้อขายจะสูงกว่า 1.25 เท่าของราคาหุ้นที่ขายให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมไม่ได้”

ทำให้ธนาคารไทยพาณิชย์ขอให้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พิจารณายกเลิกเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานข้อ 1.2 เรื่องการกำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นที่ระบุไว้

“ผู้เข้าร่วมงาน จะต้องดำเนินการหรือจัดให้มีการดำเนินการควบคุมให้ผู้เข้าร่วมงานมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดที่จัดตั้งตามกฎหมายไทย และต้องมีบุคคลสัญชาติไทยและหรือนิติบุคคลที่มีไซ่คนต่างด้าว ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นไม่เกินไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทุนจดทะเบียน ทั้งนี้ ในระหว่างอายุสัญญา ผู้เข้าร่วมงานจะต้องประกอบด้วยนิติบุคคลไม่น้อยกว่า 10 ราย โดยแต่ละนิติบุคคลถือหุ้นในผู้เข้าร่วมงานไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว และนิติบุคคลแต่ละรายจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และจะไปถือหุ้นในอีกนิติ

บุคคลหนึ่งที่ประกอบกันเป็นผู้เข้าร่วมงานเกินกว่าร้อยละ 15 ของทุนจดทะเบียนอีกนิติบุคคลหนึ่ง ไม่ได้และห้ามมิให้หุ้นเปลี่ยนมือจนมีผลให้บุคคลหรือนิติบุคคลรายหนึ่งหรือหลายรายที่มาจากกลุ่ม หรือเครือเดียวกันถือหุ้นเกินร้อยละ 10 ของหุ้นทั้งหมดที่เรียกชำระแล้ว”

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้อนุมัติให้แก้ไขสัญญาสัมปทานในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 โดยยกเลิกเงื่อนไขในสัญญาที่กำหนดให้ไอทีวีมีผู้ถือหุ้นไม่ต่ำกว่า 10 ราย และแต่ละรายถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 10 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชน (จำกัด) พ.ศ. 2535 ในการแก้ไขสัญญาของข้อ 1.2 จึงได้มีการระบุไว้ว่า

“1.2 ผู้เข้าร่วมงาน จะต้องดำเนินการหรือจัดให้มีการดำเนินการควบคุมให้ผู้เข้าร่วมงาน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และต้องมีบุคคลสัญชาติไทย และนิติบุคคลที่มีใช้คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบ ธุรกิจของคนต่างด้าว ถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75”

สาระสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาข้อ 1.2 ในส่วนของการจำกัดการถือครอง หุ้นของคนต่างด้าว รัฐบาลได้ให้เหตุผลว่าหากไม่เห็นสมควรให้มีการแก้ไขสัญญาดังกล่าว อาจทำ ให้ไอทีวีจะไปดำเนินแก้ไขในส่วนของข้อบังคับของบริษัทแทน จึงได้ส่งผลให้สถานะของไอทีวีเป็น นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีบุคคลสัญชาติไทยและนิติบุคคลที่มีใช้คนต่างด้าวถือ หุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทุนจดทะเบียนได้

จะเห็นได้ว่า มูลเหตุสำคัญก็เพื่อให้สามารถปฏิบัติการโอนหุ้นได้อย่างมีกฎหมายมารองรับ ในส่วนกรณียกเลิกข้อกำหนดการถือครองหุ้นโดยบุคคลสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของทุน จดทะเบียน ก็เพื่อสามารถระดมเงินทุนนำมาใช้ประโยชน์ในกิจการได้ ซึ่งสังเกตได้จากการแก้ไข สัญญาสัมปทานในเรื่องแก้ไขการถือหุ้นร้อยละ 10 โดยมติคณะรัฐมนตรีให้สัญญาเป็นการถือหุ้น อย่างไม่จำกัดจำนวนหุ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจ่ายค่าเช่าจากการผูกขาด (monopoly rent) ในราคาที่สูงมากถึง 25,200 ล้านบาท เพื่อให้ได้มาซึ่งสถานีโทรทัศน์แห่งนี้ ก่อให้เกิดพฤติกรรมตามแนวความคิดการแสวงหา ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในกติกาของสัญญาสัมปทาน ซึ่งเป็นวิธีการที่ ใช้กันบ่อยครั้งในการประมูลโครงการต่าง ๆ ในอดีต

3.3 กระบวนการแก้ไขสัญญา : หลังการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น

การผลักดันให้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทานในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย โดยมีการยกเลิกสัญญาข้อ 1.2 ในส่วนที่เป็นข้อจำกัดการโอนหุ้นนั้น จึงนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือหุ้นจากเดิมไม่เกินร้อยละ 10 จนทำให้นิติบุคคลรายหนึ่งรายใดสามารถถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 10

ในเดือนมิถุนายน 2543 ไอทีวีได้มีการปรับโครงสร้างหนี้และโครงสร้างทุน โดยการเพิ่มทุนของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จำนวน 550 ล้านบาท เป็นทุนชำระแล้ว 1,550 ล้านบาท และได้มีการลดทุนจดทะเบียนและทุนชำระแล้วลงเหลือ 387.5 ล้านบาท เพื่อล้างการขาดทุนสะสม จากนั้นจึงดำเนินการเพิ่มทุนจดทะเบียนเป็น 4,500 ล้านบาท เป็นทุนชำระแล้ว 4,250 ล้านบาท

เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2543 ได้มีการเปลี่ยนคณะกรรมการบริษัทเป็นกรรมการที่มาจากรัฐวิสาหกิจและซินคอร์ป โดยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2543 ซินคอร์ปได้เข้าถือหุ้นอย่างเป็นทางการ¹⁵ และเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งขณะนั้นซินคอร์ป ได้ตกลงซื้อหุ้นจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จำนวน 106,250,000 หุ้นในราคาหุ้นละ 10.6573 บาท รวมทั้งได้เสนอซื้อหุ้นสามัญจากผู้ถือหุ้นรายอื่นในราคาเดียวกัน ต่อมาที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นครั้งที่ 1/2544 ได้มีมติเปลี่ยนแปลงมูลค่าที่ตราไว้ต่อหุ้นจากเดิม 10 บาทต่อหุ้นเป็น 5 บาทต่อหุ้น ทำให้หุ้นทั้งหมดของไอทีวีเพิ่มเป็น 1,200 ล้านหุ้น โดยเป็นหุ้นที่ชำระแล้ว 850 ล้านหุ้น¹⁶ ดังนั้น ซินคอร์ปจึงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เพียงรายเดียวที่มีสัดส่วนการถือหุ้นในไอทีวี ประมาณร้อยละ 53

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ “ปมลึกชัชชนะ “ไอทีวี” ลอกสูตร “ช่อง 7-มาลีนา” รัฐพ่ายยับ 17,430 ล้าน,” มติชนสุดสัปดาห์ (6-12 กุมภาพันธ์ 2547): 16.

¹⁶ ไอทีวี, แบบ 56-1 (กรุงเทพฯ: ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2547), หน้า 8.

ตารางที่ 3.8
รายชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่ 10 รายแรกของไอทีวี

ที่	ชื่อ - สกุล	จำนวนหุ้น	% ถือหุ้น
1	บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	638,602,846	53.00
2	กองทุนเปิด ไทยพาณิชย์ไทยแลนด์รีคัพเวอร์ฟันด์	110,000,000	9.13
3	นายอำนาจ พิจิตรพงศ์ชัย	14,363,500	1.19
4	CHASE NOMINESS LIMITED 1	10,054,000	0.83
5	บริษัท แสงเอ็นเตอร์ไพรส์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด	10,000,000	0.83
6	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	6,024,800	0.50
7	SOMERS (U.K.) LIMITED	5,950,000	0.49
8	LITTLEDOWN NOMINESS LIMITED 16	5,757,000	0.48
9	กองทุนเปิดอยุธยาอภิวินิต	5,198,800	0.43
10	นายยุทธนา พันธุ์รัตนมงคล	4,250,000	0.35
	รวม	810,200,946	67.24

ที่มา : แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) ปี บมจ.ไอทีวี พ.ศ. 2547

หลังจากกลุ่มชินคอร์ป เข้าไปถือหุ้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเรื่องข้อสัญญาการจ่ายค่าสัมปทานและการปรับผังรายการ โดยในปี 2547 ไอทีวีได้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการไต่สวนการ ประกอบด้วย ตัวแทนจาก 2 ฝ่ายและคนกลาง รวมจำนวน 3 คน ได้แก่ นายประดิษฐ์ เอกมณี อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เป็นประธานคณะกรรมการ นายจุมพต สายสุนทร อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นอนุญาโตตุลาการ ฝ่ายสถานีโทรทัศน์ไอทีวี และนายชัยเกษม นิติสิริ รองอัยการสูงสุด เป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายสำนักนายกรัฐมนตรี

ไอทีวีได้ยื่นข้อเรียกร้องให้มีการลดค่าสัมปทานและการชดเชยความเสียหายจากการที่รัฐปล่อยให้สถานีโทรทัศน์ช่อง 11 และยูบีซีมีโฆษณา โดยอ้างเหตุผล 4 ประเด็นคือ¹⁷

1. การต่อสัญญาของสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 กองทัพบกต่อสัญญาให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เข้าเวลาออกอากาศสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 โดยมีโฆษณาตามสัญญาต่างตอบแทนลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2541 ภายหลังจากไอทีวีทำสัญญากับสปน.

2. การทำสัญญาของกรมประชาสัมพันธ์กับบริษัท เวิลด์สตาร์ทีวี ไทยแลนด์ จำกัด กรมประชาสัมพันธ์อนุญาตให้บริษัท เวิลด์สตาร์ทีวี ไทยแลนด์ จำกัด ให้เข้ามาดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกช่อง TTV โดยมีการโฆษณา

3. ยูบีซีมีโฆษณา อ.ส.ม.ท. อนุญาตให้บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินกิจการโทรทัศน์บอกรับสมาชิก (ยูบีซี) โดยข้อกำหนดห้ามมีการโฆษณา แต่ในปัจจุบันยูบีซีได้มีการโฆษณาในรูปแบบต่าง ๆ

4. สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์มีโฆษณา ภายหลังจากที่ไอทีวีทำสัญญาเข้าร่วมงานแล้ว ได้มีการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 ดำเนินการหารายได้จากการโฆษณา ในช่วงการถ่ายทอดสดกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ 20 และภายหลังจากนั้นสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 ก็ยังคงดำเนินการออกอากาศ โดยยังมีโฆษณาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

สถานีโทรทัศน์ไอทีวี ได้ขอให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ชดเชยความเสียหายตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ 5 วรรคสี่ ที่ระบุไว้ว่า

“.....หลังจากวันทำสัญญานี้ หากสำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใด ๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้เข้าร่วมงานได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้เข้าร่วมงานอย่างรุนแรง เมื่อผู้เข้าร่วมงานร้องขอ สำนักงานจะพิจารณาและเจรจากับผู้เข้าร่วมงานโดยเร็ว เพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้เข้าร่วมงานได้รับผลกระทบดังกล่าว.....”

¹⁷ “คำแก้ตัว “สปน.” จ่ายค่าโง่ไอทีวี,” ไทยโพสต์ (4 กุมภาพันธ์ 2547): 4.

โดยไอทีวี มีข้อเสนอเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. สเปน.ต้องชดเชยความเสียหายโดยการชำระเงินคืนให้แก่ไอทีวีเป็นเงิน 1,730 ล้านบาท
2. สเปน.จะต้องชดเชยความเสียหายที่มีอยู่โดยต่อเนื่อง โดยลดผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญา นับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นไป จนถึงสิ้นอายุสัญญาให้เหลือเท่ากับอัตราผลประโยชน์ตอบแทนตามอัตราค่าเช่าที่กองทัพบกได้รับจากบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน
3. สเปน.จะต้องชดเชยความเสียหายจากข้อกำหนดเงื่อนไขสัญญา ระหว่างไอทีวีและสเปน. โดยการแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญาเข้าร่วมงานฯ ให้สอดคล้องเท่าเทียมกับที่กองทัพบกอนุญาตให้แก่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน

จนทำให้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2547 คณะอนุญาโตตุลาการ มีมติ 2 ต่อ 1 โดยเสียงข้างน้อยคือ นายชัยเกษม นิติศิริ พิจารณาตัดสินคำชี้ขาดให้ สเปน. ชดเชยความเสียหาย ดังนี้¹⁸

1. ชำระเงินคืนแก่ไอทีวี จำนวน 20 ล้านบาท
2. ให้ปรับลดผลประโยชน์ขั้นต่ำจากเดิมลงเหลือ ปีละ 230 ล้านบาท โดยไม่ต้องชำระเงินขั้นต่ำในส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีอีก
3. ให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละจากเดิมลงเหลือร้อยละ 6.5 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากร โดยเปรียบเทียบกับเงินประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำปีละ 230 ล้านบาท จำนวนใดมากกว่าให้ชำระตามจำนวนที่มากกว่านั้น ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 3 กรกฎาคม 2545 เป็นต้นไปจนถึงสิ้นสุดสัญญา
4. ให้ สเปน. คืนเงินผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ไอทีวีได้ชำระเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2546 ในส่วนที่เกินจากข้อ 3 เป็นเงิน 570 ล้านบาท
5. ให้ไอทีวีสามารถออกอากาศ Prime Time คือระหว่างเวลา 19.00-21.30 น. โดยไม่ถูกจำกัดประเภทรายการ ทั้งนี้ให้ไอทีวีเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ในสัดส่วนเวลาทั้งหมดเพียงร้อยละ 50

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ผู้วิจัยพบว่า จากคำตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งให้ไอทีวีจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้รัฐปีละ 230 ล้านบาท เทียบเท่ากับอัตราสูงสุดที่ผู้รับสัมปทานชองอื่น ๆ จ่ายให้แก่คู่สัญญากับรัฐตลอดระยะเวลาในสัญญาสัมปทานที่เหลืออีก 23 ปี เป็นจำนวนเงินรวม 5,290 ล้านบาท แต่ในช่วงที่ผ่านมา 5 ปี (พ.ศ.2541-2545) ไอทีวีได้จ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้รัฐ รวมเป็นเงิน 2,500 ล้านบาท ไอทีวีจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้รัฐเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น $5,290 + 2,500 = 7,790$ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2538-2568 รวม 30 ปี) ขณะเดียวกันจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ที่ให้รัฐจำเป็นต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้ไอทีวีเป็นเงินจำนวน 20 ล้านบาท (ตามที่ไอทีวีเรียกร้องค่าเสียหาย 1,730 ล้านบาท) ดังนั้นรัฐจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากไอทีวีเพียง 7,770 ล้านบาท

แต่จากสัญญาสัมปทานที่ลงนามในปี 2538 รัฐจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากไอทีวีตามเงื่อนไขเดิม 25,200 ล้านบาท รัฐจึงเสียผลประโยชน์ถึง 17,430 ล้านบาท (โดยการนำจำนวน $25,200 - 7,770$)

จะเห็นได้ว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดการแก้ไขสัญญาสัมปทานของรัฐให้ลดค่าสัมปทาน ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะนั้น เป็นการใช้อำนาจซึ่งอยู่นอกเหนือคณะอนุญาโตตุลาการ

3.4 จุดจบไอทีวี

ความเป็นสื่อเสรีของไอทีวีได้สิ้นสุดลงตั้งแต่การเปิดให้ บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เข้ามาถือหุ้นรายใหญ่ ทั้งนี้การแทรกแซงสื่อโทรทัศน์ไอทีวีเพื่อตอบสนองประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจแก่กลุ่มชินคอร์ป

ความจริงที่ปรากฏต่อสังคมตลอดช่วงที่กลุ่มทุนชินคอร์ปครอบงำไอทีวีอยู่นั้น การเสนอข่าวของไอทีวี ถึงแม้จะไม่สนับสนุนในกิจกรรมการเมืองที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นตัวแทนอย่างออกหน้าออกตา แต่สถานีโทรทัศน์ไอทีวีถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการนำเสนอข่าวที่เป็นประโยชน์กับรัฐบาลทักษิณค่อนข้างมาก

จากคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด มีผลทำให้ไอทีวีต้องจ่ายค่าสัมปทานพร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาสัมปทานเดิม และยังคงจ่ายค่าปรับเนื่องจากการปรับผังรายการซึ่งผิดจากที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานรวมทั้งสิ้นเกือบแสนล้านบาท (ตารางที่ 3.9 และ 3.10)

ตารางที่ 3.9
สรุปจำนวนเงินที่ สเปน.มีสิทธิเรียกร้องเอาจากไอทีวี
(นับถึงวันที่ 13 ธันวาคม 2549)

ปี	จำนวนค่าตอบแทน ขั้นต่ำตามสัญญา เข้าร่วมงานฯ	ไอทีวี ชำระจริง	ค้างชำระ (ก)	จำนวนวันที่ผิดนัด	คิดเป็น ดอกเบี้ย (ข)
ปีที่ 9 งวดที่ 7	900 ล้านบาท	230 ล้านบาท	670 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 4 ก.ค. 47- 13 ธ.ค. 49	245,880,821 บาท
ปีที่ 10 งวดที่ 8	1,000 ล้านบาท	230 ล้านบาท	770 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 4 ก.ค. 47- 13 ธ.ค. 49	167,079,452 บาท
ปีที่ 11 งวดที่ 9	1,000 ล้านบาท	230 ล้านบาท	770 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 4 ก.ค. 47- 13 ธ.ค. 49	51,579,394
			รวม 2,210 ล้านบาท		564,539,667 บาท

ที่มา : โปสต์ ทูเดย์ (15 ธันวาคม 2549): 4.

ตารางที่ 3.10
สรุปจำนวนเงินค่าปรับที่ สเปน.มีสิทธิเรียกร้องเอาจากไอทีวี
(นับถึงวันที่ 13 ธันวาคม 2549)

ปี	ค่าตอบแทนตาม สัญญาเข้าร่วมงานฯ	จำนวนวันที่ผิดสัญญา	ค่าปรับเป็นเงิน
ปีที่ 9 งวดที่ 7	900 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 ถึง 3 กรกฎาคม 2547 94 วัน (วันละ 90 ล้านบาท)	8,460 ล้านบาท
ปีที่ 10 งวดที่ 8	1,000 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2547 ถึง 3 กรกฎาคม 2548 365 วัน (วันละ 100 ล้านบาท)	36,500 ล้านบาท
ปีที่ 11 งวดที่ 9	1,000 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2548 ถึง 3 กรกฎาคม 2549 365 วัน (วันละ 100 ล้านบาท)	36,500 ล้านบาท
ปีที่ 12 งวดที่ 10	1,000 ล้านบาท	ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2549 ถึง 13 ธันวาคม 2549 163 วัน (วันละ 100 ล้านบาท)	16,300 ล้านบาท
			รวม 97,760 ล้านบาท

ที่มา : โปสต์ ทูเดย์ (15 ธันวาคม 2549): 4.

ในที่รัฐได้ยกเลิกสัมปทานไอทีวี เนื่องจากการผิดสัญญาไม่จ่ายค่าสัมปทานและค่าปรับ จุดจบของไอทีวีคือจุดจบของกลุ่มทุนที่ครอบงำไอทีวี อนาคตของไอทีวีจะเป็นทีวีเสรีได้จริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับรัฐจะกำหนดอนาคตไอทีวีให้เป็นอย่างไร ถ้าปล่อยให้กลุ่มทุนเข้ามารับสัมปทานอีก ไอทีวีก็ต้องถูกครอบงำ แทรกแซงโดยกลุ่มทุนอีก อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เว้นเสียแต่ไอทีวีจะเป็นทีวีสาธารณะ ดำเนินกิจการด้วยภาษีจากประชาชน

กล่าวโดยสรุป การแข่งขันมีผลให้กลุ่มสยามอินโฟเทคนิกส์ เสนอผลประโยชน์ให้รัฐในระดับสูง จึงทำให้ค่าเช่าส่วนใหญ่ตกเป็นของรัฐ แต่กลุ่มสยามทีวีเข้ามาเพื่อผลประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่า เนื่องจากช่วงที่มีการเปิดประมูลเป็นเจ้าของสัมปทาน ค่าใช้จ่ายในอุตสาหกรรมการโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นธุรกิจสัมปทาน มีมูลค่าเพิ่มสูงมากในแต่ละปี ทำให้กลุ่มสยามอินโฟเทคนิกส์ยอมที่จะเสนอผลตอบแทนให้แก่รัฐเป็นจำนวนสูงมากถึง 25,200 ล้านบาท นั้นแสดงให้เห็นถึงการแสวงหาค่าเช่าจากการผูกขาด (monopoly rent) เพราะเล็งเห็นว่ารายได้จากธุรกิจสัมปทานคือค่าตอบแทนที่สูงเป็นพิเศษ แต่จากการแข่งขันในการประมูล มีผลให้มีการเสนอผลตอบแทนกับรัฐสูงเกินจริง ผู้ได้รับสัมปทานจึงอยู่ในภาวะขาดทุน จึงได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสัญญาไอทีวีมาโดยตลอด

ส่วนในกรณีการเข้ามาครอบครองไอทีวีของกลุ่มชินคอร์ป พฤติกรรมหลักมิได้เข้ามาเพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์ตามแนวคิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยตรง แต่ที่เข้ามาก็เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง จากแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองทางสื่อสารมวลชน (Political Economy of Media) ในการครอบครองปัจจัยด้านการเมือง วัฒนธรรม อุดมการณ์ผ่านทางสื่อมวลชน Graham Murdock และ Peter Golding นักคิดคนสำคัญเชื่อว่าสื่อมวลชนได้กลายเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของบรรษัทธุรกิจ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทางสังคมที่สำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้ สื่อมวลชนเป็นเครื่องมืออมเมาประชาชนเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ สื่อมวลชนจึงเป็นอำนาจที่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลใช้ปกครองในรูปแบบหนึ่ง และประเทศที่พัฒนาเข้าสู่สังคมข่าวสารความรู้นั้นแท้จริงก็คือสังคมที่คิดผ่านสื่อสารมวลชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว การใช้สื่อสารมวลชนเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง นับเป็นกุญแจสำคัญที่นักการเมืองต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมาก ซึ่งได้จากการสนับสนุน บรรษัทใหญ่ ๆ ทำให้เข้ามามีบทบาทสำคัญเบื้องหลังรัฐบาล

แต่กรณีชินคอร์ปเมื่อเข้ามาแล้ว ตามนิตยภัตนักธุรกิจก็ยอมต้องแสวงหากำไรสูงสุดในธุรกิจที่ตนเองครอบครองอยู่บวกกับการมีอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ จึงทำให้มีการแก้ไขข้อสัญญาต่าง ๆ ที่โอทีวีทำกับรัฐ เพื่อให้จ่ายค่าสัมปทานน้อยลง ทำให้รัฐสูญเสียรายได้กว่า 17,430 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นการเสริมอำนาจทางธุรกิจอีกต่อหนึ่ง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ผลประโยชน์เชิงธุรกิจและการเมือง ภายหลังจากแก้ไขสัมปทาน

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการแก้ไขสัมปทานก่อนและหลัง จากการเปลี่ยนแปลง ผู้ถือหุ้นในสถานีโทรทัศน์ไอทีวีในบทที่ผ่านมา ผู้วิจัยพบว่า ผลจากการแก้ไขสัมปทานเกี่ยวกับการ ขอลើนการชำระค่าสัมปทานและยกเลิกเงื่อนไขการถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 10 ส่งผลให้บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทานต่อเนื่องจากการเป็นผู้ถือครองรายใหญ่และเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้าสู่การเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ จึงได้มีการแก้ไขสัมปทานเกิดขึ้นอีกครั้ง โดยเนื้อหาสาระหลักสำคัญคือ การขอลดค่าสัมปทานและให้มีการปรับผังรายการ

สถานีโทรทัศน์ไอทีวี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจนตลอดระยะเวลาในการดำเนิน ธุรกิจภายใต้การบริหารของ บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการ นำเสนอการวิเคราะห์ผลประโยชน์ ที่มีผลสืบเนื่องมาจากการแก้ไขสัญญาสัมปทานในไอทีวีและ เป็นที่สังเกตว่า ได้เกิดขึ้นในขณะที่ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง

โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ทั้งมิติทางเศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กันไป เพราะ ทั้งสองด้านเป็นลักษณะพื้นฐานของระบบสื่อสารมวลชน ที่ไม่อาจพิจารณาแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางเศรษฐกิจในภาคบริการสารสนเทศ ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีความ เติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง และอีกประการหนึ่งเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ คือมีมิติทาง การเมือง สังคม และวัฒนธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป จึงมีพลังในการสร้างประชาคมทางการเมืองและสังคม

4.1 ผลประโยชน์ทางการเมือง

การนำเอาสื่อมวลชนเข้ามาเป็นพวกเดียวกัน ถือได้ว่าเป็นบันไดขั้นสำคัญในการก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง เพราะฉะนั้นภายหลังจากการแก้ไขสัญญาสัมปทาน กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นได้ใช้ สถานีโทรทัศน์ไอทีวีในการเอื้อประโยชน์ต่อทางการเมือง ในลักษณะการควบคุมสื่อให้เป็นพวกเดียวกับรัฐบาล โดยการการเลิกจ้างกบฏไอทีวี 23 คนและการปรับโครงสร้างฝ่ายข่าว

4.1.1 การเลิกจ้างกบฏไอทีวี 23 คน

ประเด็นข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดกรณีหนึ่งคือ การเลิกจ้างพนักงานฝ่ายข่าว 23 คน โดยทางบริษัทให้เหตุผลว่าเป็นการปรับโครงสร้างองค์กร ผลประกอบการขาดทุนและขาดคำสั่งผู้บังคับบัญชา สาเหตุหลักนั้นผู้วิจัยพบว่า เพราะพนักงานกลุ่มนี้ได้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานของไอทีวีและต่อต้านการเข้ามาถือหุ้นของชินคอร์ป ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจให้กับผู้บริหารเป็นอย่างมาก เหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจในการลงโทษพนักงานชั้นสูงสุดคือ การเลิกจ้าง

จากการศึกษาของเพียรฤดี ธีรพรสกุล พบว่า สาเหตุของการเลิกจ้างเนื่องมาจากพนักงาน 7 คนในจำนวน 23 คน ได้กระทำความผิดโดยเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหว กล่าวหาผู้บริหารที่มาจากชินคอร์ปแทรกแซงการทำงานข่าว ซึ่งชินคอร์ปถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย ได้แก่ 1. วิศาล ดิลกวัฒนข ผู้ประกาศข่าวและผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ 2. กรุณา บัวคำศรี ผู้ประกาศข่าวและผู้สื่อข่าวต่างประเทศ 3. ภัทราพร สังข์พวงทอง ผู้ประกาศข่าวและผู้สื่อข่าวการเมือง 4. ยวดี เตชะไพฑูรย์สุข กรรมการสหภาพแรงงานไอทีวีและโปรดิวเซอร์ข่าว 5. อังสนา เทศขยัน โปรดิวเซอร์ข่าว 6. ปฎิวัติ วลีชชาติ กรรมการสหภาพแรงงานไอทีวีและบรรณาธิการข่าวประจำวัน และ 7. ณาตยา แวรวีรคุปต์ ผู้สื่อข่าวสายสังคม

พนักงานอีก 1 คน ถูกเลิกจ้างเพราะกระทำความผิดเนื่องจากขาดคำสั่งผู้บังคับบัญชา มีสิทธิได้รับค่าชดเชยคือ นางสาวรรณา อุยานันท์ บรรณาธิการข่าวบันเทิง

ส่วนพนักงานอีก 15 คนที่เหลือเป็นกลุ่มที่ไม่ได้กระทำความผิด ได้รับหนังสือเลิกจ้างโดยอ้างเหตุผลถึงการขาดทุนของไอทีวี ทำให้ต้องปรับลดจำนวนพนักงานลงบางส่วน จึงมีสิทธิได้รับค่าชดเชย ได้แก่ 1. เชิดชาย มากบำรุง บรรณาธิการข่าว 2. ภูงศ์ แดงประเสริฐ โปรดิวเซอร์รายการสี่แยกรัชโยธิน 3. แก้วตา ปริศวงศ์ ผู้สื่อข่าวสายสังคมและคณะกรรมการสหภาพแรงงาน 4. อรพิน ลิลิตวิศิษฎ์วงศ์ ผู้สื่อข่าวสายสังคมและประธานสหภาพแรงงาน 5. ชมพูนุช คงมนต์ ผู้สื่อข่าวสายสังคมและกรรมการสหภาพแรงงาน 6. สุดารัตน์ จุเจียม สุขแสงรัตน์ ผู้สื่อข่าวสายสังคม 7. นงลักษณ์ สุขใจเจริญกิจ ผู้สื่อข่าวสายสังคม 8. สุพจน์ สุขสงค์ ผู้สื่อข่าวสายเศรษฐกิจ 9. สินีนาฏ คุปตภากร โปรดิวเซอร์สายเศรษฐกิจ 10. สุกุณทีร์ จริญญาโรจน์ ผู้กำกับรายการและรองประธานสหภาพ 11. สุภาลักษณ์ ตั้งจิตต์ศิลป์ ผู้สื่อข่าวต่างประเทศ 12. สกลเดช ศิลาพงษ์ โปรดิวเซอร์รายการจับกระแสโลกและคณะกรรมการสหภาพแรงงาน 13. จริญญาโรจน์ ทิวไผ่งาม ผู้สื่อข่าว

อาชญากรรม 14. จริชฎา ทองนาค ประธานงานออกอากาศ และ 15. สมมาตร วัฒนาคุณปกรณ์การดูแลศูนย์ผลิตข่าว¹

ผู้วิจัยพบว่า การที่กลุ่มชินคอร์ปเลิกจ้างกบฏไอทีวี 23 คน เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงานของฝ่ายข่าว ซึ่งเห็นได้ผลการพิจารณาตามคำสั่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) ในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2544 ที่ได้ตัดสินว่า การที่ไอทีวีเลิกจ้างพนักงานฝ่ายข่าวเป็นการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม และสั่งให้รับพนักงานกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมและอัตราจ้างเท่าเดิมหรือไม่ต่ำกว่าเดิม

4.1.2 การปรับโครงสร้างฝ่ายข่าว

ภายหลังจากการเลิกจ้างกบฏไอทีวี 23 คน ความพยายามในการควบคุมไอทีวีเพื่อเอื้อต่อประโยชน์ทางการเมืองอีกประการหนึ่ง ก็คือ การปรับโครงสร้างฝ่ายข่าว

จากการศึกษาของเทพชัย หย่อง ที่ได้สัมภาษณ์สุทธิชัย หยุ่น อดีตที่ปรึกษาของไอทีวี ได้กล่าวไว้ว่า “....สื่อที่ผมเชื่อว่ามีอิทธิพลมากที่สุดในการสร้างอารมณ์ร่วมให้กับคนทั่วไปคือโทรทัศน์โดยเฉพาะไอทีวีเพราะการรายงานข่าวการเมืองอย่างจริงจังและตรงไปตรงมาผ่านทางจอโทรทัศน์เป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทย....”

และคงไม่มีใครสามารถยืนยันเรื่องนี้ไปได้ดีกว่า บุญคดี ปลั่งศิริ มือขวาทางธุรกิจของตระกูลชินวัตรและประธานกรรมการบริหารไอทีวี ที่ได้ให้สัมภาษณ์ในนิตยสารผู้จัดการรายเดือนในต้นปี 2544 ไว้ว่า “....ไอทีวีสำหรับพฤษภาคมนี้ผมันจบไปแล้ว ผมมาเปิดไอทีวีภาพใหม่ ที่ไม่ใช่พฤษภาคมนี้พอกแล้ว....”²

เมื่อกลุ่มชินคอร์ปเข้ามาบริหารกิจการในสถานีโทรทัศน์ไอทีวี จึงจำเป็นต้องยึดนโยบายของทางสถานีให้เป็นไปในทิศทางที่มีความต้องการ ทีมงานบริหารจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยผู้บริหารระดับสูงซึ่งล้วนแล้วแต่มาจากผู้บริหารของชินคอร์ป

ในเดือนพฤศจิกายน 2545 บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ได้มีมติแต่งตั้งนายนิวัฒน์ บุญทอง ขึ้นเป็นประธานกรรมการบริหารแทนนายบุญคดี ปลั่งศิริ ที่ลาออกจากตำแหน่ง และเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2545 ได้มีการย้ายนายสรรค์ชัย เตียวประเสริฐกุล กรรมการผู้จัดการบริษัท ไอทีวี

¹ เพ็ญรติ “ธุรกิจการเมือง กับการควบคุมสื่อมวลชน : ศึกษากรณี สถานีโทรทัศน์ไอทีวี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 130-133.

² เทพชัย หย่อง, อวสานไอทีวี (กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์, 2550), หน้า 249.

จำกัด (มหาชน) ไปดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการบริหาร บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) และรองประธานกรรมการบริหาร สายธุรกิจสื่อและโฆษณา บริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และย้ายนายทรงศักดิ์ เปรมสุข จากรองกรรมการผู้จัดการสายงานตลาด บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) มาเป็นกรรมการผู้จัดการ บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน)³

ผู้บริหารระดับสูงที่เข้ามารับผิดชอบในไอทีวี จำนวน 17 คน มีภูมิหลังที่เกี่ยวข้องบริษัทเอไอเอส บริษัทเอสซีเอ็มทีบีอ็อกซ์ และบริษัทในกลุ่มซินคอร์ป จำนวน 7 คน ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ทางการเมืองในการแทรกแซงการทำงานขององค์กรสื่อให้เข้าไปในทิศทางที่ต้องการ (ตารางที่ 4.1)



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ นิธินาฏ ราชนิยม, “การแทรกแซงสื่อมวลชนของรัฐบาลทักษิณ การปฏิบัติสวนทางกับหลักธรรมาภิบาล,” (เอกสารการวิจัยปริญญามหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 8.

ตารางที่ 4.1

รายละเอียดเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้มีอำนาจควบคุมไอทีวี

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	ประสบการณ์ทำงานในระยะ 5 ปีย้อนหลัง		
		ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	บริษัท
นายบุญคดี ปลั่งศิริ	ประธานกรรมการ บริษัท และ กรรมการผู้มีอำนาจ ลงนามผูกพันบริษัท	2547-ปัจจุบัน	กรรมการ	บมจ. ซีเอส ล็อกซอินโฟ
		2544-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริษัท	บมจ. ไอทีวี
		2544-2545	ประธานกรรมการบริหาร	บมจ. ไอทีวี
		2542-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
		2540-ปัจจุบัน	กรรมการ	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
				บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส
				บมจ. ชินแซทเทลไลท์
		2540-2543	กรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส บมจ. ชินแซทเทลไลท์
นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล	กรรมการบริษัท ประธาน กรรมการบริหาร และ กรรมการผู้มีอำนาจ ลงนามผูกพันบริษัท	2545-ปัจจุบัน	กรรมการและประธาน กรรมการบริหาร	บมจ. ไอทีวี
		2544-2545	กรรมการและรอง	บมจ. ไอทีวี
		2544-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร กรรมการและ กรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
		2543-ปัจจุบัน	รองประธาน กรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
	2538-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร สายธุรกิจสื่อและโฆษณา	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น	
นางศิริเพ็ญ สีสสุวรรณ	กรรมการบริษัท กรรมการบริหาร และ กรรมการผู้มีอำนาจ ลงนามผูกพันบริษัท	2547-ปัจจุบัน	กรรมการและ กรรมการบริหาร	บมจ. ซีเอส ล็อกซอินโฟ บมจ. ไอทีวี
		2544-ปัจจุบัน	กรรมการและ กรรมการบริหาร	
		2543-ปัจจุบัน	กรรมการผู้อำนวยการ และหัวหน้าคณะผู้บริหาร ด้านการเงิน	กลุ่มบมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น

ตารางที่ 4.1

รายละเอียดเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้มีอำนาจควบคุมไอทีวี (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	ประสบการณ์ทำงานในระยะ 5 ปีย้อนหลัง		
		ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	บริษัท
นางศิริเพ็ญ สีสสุวรรณ (ต่อ)		2541-ปัจจุบัน	กรรมการและ กรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส บมจ. ชินแซทเทลไลท์
		2541- 2543	รองกรรมการ ผู้อำนวยการอาวุโสด้าน การเงิน	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
นายสมประสงค์ บุญยะชัย	กรรมการบริษัท และ กรรมการบริหาร	2547-ปัจจุบัน	กรรมการและ กรรมการบริหาร	บมจ. ไอทีวี และ บมจ. ซีเอส ล็อกซอินโฟ
		2543-ปัจจุบัน	รองประธาน กรรมการบริหาร กรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น บมจ. ชินแซทเทลไลท์
		2542-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร สายธุรกิจสื่อสาร โทรคมนาคมไร้สาย ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการ	กลุ่ม บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส
ดร. ดำรงค์ เกษมเศรษฐ์	กรรมการบริษัท และ กรรมการบริหาร	2547-ปัจจุบัน	กรรมการและประธาน กรรมการบริหาร กรรมการและ กรรมการบริหาร	บมจ. ซีเอส ล็อกซอินโฟ บมจ. ไอทีวี
		2543-ปัจจุบัน	รองประธาน กรรมการบริหาร กรรมการบริหาร	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส
		2542-ปัจจุบัน	กรรมการและ กรรมการบริหาร	บมจ. ชินแซทเทลไลท์
		2540-ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร สายธุรกิจดาวเทียมและ ธุรกิจต่างประเทศ	บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
		2539-2543	กรรมการผู้อำนวยการ	บมจ. ชินวัตรแซทเทลไลท์

ตารางที่ 4.1

รายละเอียดเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้มีอำนาจควบคุมไอทีวี (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	ประสบการณ์ทำงานในระยะ 5 ปีย้อนหลัง		
		ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	บริษัท
นายอนันต์ ลีตระกูล	กรรมการบริษัท และ ประธานกรรมการ ตรวจสอบ	2544-ปัจจุบัน	กรรมการและประธาน กรรมการตรวจสอบ	บมจ. ไอทีวี
		2543-ปัจจุบัน	กรรมการผู้ทรงวุฒิ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
		2538-ปัจจุบัน	รองประธานกรรมการ	บมจ. เมโทรซิสเต็มส์ คอร์ ปอเรชั่น
นายวีระวงศ์ จิตต์มิตรภาพ	กรรมการบริษัท และ กรรมการตรวจสอบ	2544-ปัจจุบัน	กรรมการและกรรมการ ตรวจสอบ	บมจ. ไอทีวี
		2536-ปัจจุบัน	กรรมการผู้จัดการ	บจ. ไวท์ แอนด์ เคล (ประเทศไทย)
นางสรिता บุญนาค	กรรมการบริษัท และ กรรมการตรวจสอบ	2544-ปัจจุบัน	กรรมการและกรรมการ ตรวจสอบ	บมจ. ไอทีวี
		2543-ปัจจุบัน	กรรมการและกรรมการ ตรวจสอบ	บมจ. ห้างเย็นเอเซียเนชั่น ฟู๊ดส์
		2542-ปัจจุบัน	กรรมการและกรรมการ ตรวจสอบ	บมจ. แพรนต้า จิวเวลรี่
		2514-ปัจจุบัน	รองศาสตราจารย์ ระดับ 9 คณะพาณิชยศาสตร์และ การบัญชี	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายทองคำศักดิ์ เปรมสุข	กรรมการบริษัท กรรมการบริหาร กรรมการผู้จัดการ ผู้อำนวยการฝ่าย การตลาด (รักษาการ) และ กรรมการผู้มีอำนาจ ลงนามผูกพันบริษัท	2547-ปัจจุบัน	กรรมการ กรรมการบริหาร และ ผู้อำนวยการฝ่าย	บมจ. ไอทีวี
		2545-ปัจจุบัน	การตลาด(รักษาการ)	บมจ. ไอทีวี
		2544-2545	กรรมการผู้จัดการ รองกรรมการผู้อำนวยการ สายการตลาด	บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส
นายอัชฌา สุวรรณปากแพรง	ผู้อำนวยการสถานี และผู้จัดการแผนก ประชาสัมพันธ์และ กิจกรรมพิเศษ	2547-ปัจจุบัน	ผู้จัดการแผนก ประชาสัมพันธ์และ กิจกรรมพิเศษ	บมจ. ไอทีวี
		2543-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสถานี	บมจ. ไอทีวี
		2539-2543	บรรณาธิการบริหาร	บมจ. ไอทีวี

ตารางที่ 4.1

รายละเอียดเกี่ยวกับผู้บริหารและผู้มีอำนาจควบคุมไอทีวี (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	ประสบการณ์ทำงานในระยะ 5 ปีย้อนหลัง		
		ช่วงเวลา	ตำแหน่ง	บริษัท
นายอนุสรณ์ ยุกตะนันท์	ผู้อำนวยการฝ่ายขาย	2545-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการฝ่ายขาย ผู้จัดการฝ่ายตลาด ผู้จัดการฝ่ายตลาด	บมจ. ไอทีวี I.M International Co.,Ltd. Ex-Force Advertising Co., Ltd
นายบุญชาย ศิริโภคทรัพย์	ผู้อำนวยการฝ่ายผลิต รายการ	2538-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการฝ่ายผลิต รายการ	บมจ. ไอทีวี
นางนิมะ ราชิตี	ผู้อำนวยการฝ่าย รายการ	2538-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการฝ่ายรายการ	บมจ. ไอทีวี
นายอนันต์ อัครนนท์	ผู้อำนวยการฝ่ายข่าว	2546-ปัจจุบัน	ผู้อำนวยการฝ่ายข่าว บรรณาธิการบริหาร บรรณาธิการบริหาร ผู้สื่อข่าว	บมจ. ไอทีวี หนังสือพิมพ์บ้านเมือง หนังสือพิมพ์สยามรัฐ หนังสือพิมพ์ ประชาธิปไตย
นายไพโรจน์ ปิ่นแก้ว	ผู้อำนวยการฝ่าย วิศวกรรม	2539-2547	ผู้อำนวยการฝ่าย วิศวกรรม	บมจ. ไอทีวี
นางสุพร ตันวิรัช	ผู้อำนวยการฝ่าย การเงิน	2543-ปัจจุบัน 2542-2543	ผู้อำนวยการฝ่ายการเงิน ผู้ช่วยรองกรรมการ ผู้จัดการบริหารการลงทุน	บมจ. ไอทีวี บมจ. ชิน คอร์ปอเรชั่น
นายชัยวัฒน์ บุญยาภิวัฒน์	ผู้อำนวยการฝ่าย วิศวกรรม	ปัจจุบัน 2540-2547	ผู้อำนวยการฝ่าย วิศวกรรม ผู้จัดการแผนกระบบส่ง สัญญาณส่วนกลาง/ ส่วนภูมิภาค	บมจ. ไอทีวี บมจ. ไอทีวี

ที่มา : แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) ปี บมจ.ไอทีวี พ.ศ. 2547

จากข้อมูลการเลิกจ้างพนักงานทั้ง 23 คน และการปรับโครงสร้างฝ่ายข่าวของไอทีวี ข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า เป็นความพยายามควบคุมแทรกแซงสื่อมวลชนมาขึ้นอยู่กับรัฐบาล โดยการจำกัดความอิสระในการเสนอข่าวซึ่งอาจเป็นอันตรายต่ออำนาจทางการเมือง สอดคล้องกับแนวความคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองทางสื่อมวลชน ของ Graham Murdock และ Peter Golding ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเจ้าของสื่อและอำนาจในการควบคุมกระบวนการผลิตสื่อ (ownership and control) สถานีโทรทัศน์ จึงเป็นเป้าหมายหลักที่ผู้มุ่งหวังอำนาจจะต้องยึดครอง เพื่อยึดครองมวลชนในยุคแห่งการสื่อสาร ผู้วิจัยพบว่า ไอทีวีมีลักษณะการรายงานข่าวเอนเอียงไปด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งได้แต่เสนอด้านที่ดี ๆ ให้กับประชาชนรับทราบ จึงทำให้ผลการเลือกตั้งครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งสูงเข้ามาเป็นอันดับหนึ่งถึงจำนวน 248 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 ที่นั่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นพรรคการเมืองเกิดใหม่ที่ก่อตั้งขึ้นมาไม่ถึง 3 ปี ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยมี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี

โดยเมื่อพิจารณาจากรายงานงบการเงินของพรรคไทยรักไทยประจำปี 2542 ซึ่งเป็นหนึ่งในวาระการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2543 ที่พรรคได้เชิญชวนให้สมาชิกพรรคทั่วประเทศมาร่วมกันพิจารณาหารือ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2543 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ปรากฏว่าภายในสิ้นปี 2542 จากค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้น 45,954,279 บาท พรรคได้ใช้งบการเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในสื่อโฆษณาต่าง ๆ เป็นเงิน 14,635,374 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31.8%⁴

ตารางที่ 4.2

ค่าใช้จ่ายในการซื้อสื่อโฆษณาของพรรคการเมือง ระหว่างเดือนมกราคม-ตุลาคม 2543

ชื่อพรรค	โทรทัศน์	วิทยุ	นสพ.	นิตยสาร	สื่อกลางแจ้ง	โรงหนัง	รวม
ไทยรักไทย	41,900,000	4,134,000	2,840,000	-	280,000	80,000	49,234,000
ราษฎร	19,211,000	1,467,000	5,922,000	-	-	-	26,600,000
ชาติพัฒนา	7,447,000	2,282,000	4,710,000	122,000	400,000	-	14,961,000
ชาติไทย	7,283,000	2,489,000	4,478,000	-	-	-	14,250,000
ความหวังใหม่	11,328,000	419,000	864,000	170,000	1,240,000	-	14,021,000

ที่มา : Media Data Resources อ้างจาก สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (16 พฤศจิกายน-2 ธันวาคม 2543): 16

⁴ “คำประกาศเชิญชวนให้สมาชิกพรรคร่วมประชุม,” มติชน (19 มีนาคม 2543): 11

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าพรรคไทยรักไทยโฆษณาผ่านสื่อโทรทัศน์สูงสุดเป็นอันดับที่ 1 จำนวนเงินทั้งสิ้น 41,900,000 บาท และโฆษณาทางวิทยุสูงสุดเป็นอันดับ 1 เช่นเดียวกันเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 4,134,000 บาท สูงกว่าพรรคราษฎร ซึ่งใช้เงินโฆษณาทางสถานีโทรทัศน์สูงสุดเป็นอันดับ 2 กว่า 1 เท่าตัว โดยใช้เงินทั้งสิ้น 19,211,000 บาท และพรรคชาติไทยใช้เงินโฆษณาวิทยุเป็นอันดับ 2 จำนวน 2,489,000 บาท

หากเมื่อพิจารณาการเข้ามาถือหุ้นของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ในนามบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะเห็นได้ว่าเป็นช่วงที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ กำลังกระโดดเข้ามาเล่นการเมืองและถึงแม้ว่า พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ จะไม่ได้เข้ามาบริหารงานของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีโดยตรง แต่การยึดกุมอำนาจทางการบริหารของนักรบการเมืองและพรรคการเมือง มักมีแนวโน้มเชื่อมโยงกับการกำกับดูแลสถานีโทรทัศน์ โดยเฉพาะการนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้มีประสิทธิภาพลดน้อยถอยลง รวมทั้งการบิดเบือนหรือแต่งแต้มเติมสีสันทางการเมือง ในปัจจุบันอิทธิพลของสื่อมวลชนมีมากต่อการดำรงชีวิต จากการศึกษาของชำนาญ รอดเหตุภัย ที่ได้สัมภาษณ์ นายชวน หลีกภัย อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า "รัฐบาลพรรคไทยรักไทยซื้อสื่อมวลชนได้ ดังนั้นกลุ่มธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ จึงถือว่าการใช้จ่ายทางด้านการประชาสัมพันธ์และการครอบงำสื่อมวลชน เป็นการลงทุนที่มีความสำคัญทั้งทางธุรกิจและการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของตน เพื่อผลประโยชน์ที่เกื้อกูลกันได้"⁵ การเข้ามาถือหุ้นใหญ่ในสถานีโทรทัศน์ไอทีวี จึงมองว่าเป็นการเข้ามาแทรกแซงการทำงานขององค์กรสื่อได้ รวมทั้งการนำผู้บริหารระดับสูงที่เข้ามารับผิดชอบในไอทีวี ล้วนแล้วแต่ถูกคัดสรรมาจากบริษัทเอไอเอส บริษัทเอสซีเอ็มพีบีเอกซ์ และบริษัทในกลุ่มชินคอร์ปแทบทั้งสิ้น

ประเด็นสำคัญที่น่าพิจารณาอีกอย่างก็คือ กรณีข่าวหาเสียงผ่านสื่อโทรทัศน์ ยังมีผลต่อการชี้้นำในการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกตั้งอีกหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2548 การนำเสนอข่าวของสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อมวลชนที่สามารถเข้าถึงประชาชนส่วนใหญ่ อาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถตัดสินใจการแพ้ชนะในผลการเลือกตั้งได้

จากการศึกษาข้อมูลของคณะผู้วิจัย สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ที่ได้สอบถามความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างกลับพบว่า ร้อยละ 69.4 ระบุว่าเมื่อผลการตัดสินใจ ร้อยละ 23.2 ไม่มีผล และร้อยละ 7.4 ไม่ระบุความคิดเห็น ยิ่งไปกว่านั้น ได้สอบถามกลุ่มตัวอย่างต่อไปถึงความคิดเห็นกรณีข้อมูลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือก ส.ส. ซึ่งพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ

⁵ ชำนาญ รอดเหตุภัย, อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะ : พรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 45.

58.0 ระบุว่ารายการวิเคราะห์ข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้งจากสื่อโทรทัศน์ ร้อยละ 45.5 ระบุว่าประชาชนสัมพันธ์หาเสียงต่าง ๆ ร้อยละ 44.3 ระบุการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครทางโทรทัศน์ และร้อยละ 39.2 ระบุว่าข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้งและวิเคราะห์การเมืองทางหนังสือพิมพ์ ตามลำดับ⁶

นับตั้งแต่พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยเมื่อปี 2544 จึงทำให้ตลอดระยะเวลา 4 ปี ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนั้น สถานีโทรทัศน์ไอทีวีก็ยังมีบทบาทในการหนุนเสริมแพร่ขยายกิจกรรมของรัฐบาลในเชิงบวกมากกว่าสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีสถานภาพอยู่ในธุรกิจของกลุ่มชินคอร์ปภายหลังจากการแก้ไขสัญญาสัมปทาน

การที่สถานีโทรทัศน์ไอทีวี ได้เปิดสถานีโทรทัศน์ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อรายงานสถานการณ์เรื่องคลื่นยักษ์สึนามิถล่ม 6 จังหวัดภาคใต้และประเทศต่าง ๆ ในแถบทะเลอันดามัน ได้แก่ อินเดียนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย มัลดีฟส์ บังคลาเทศ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ต่อเนื่องเป็นเวลา 1 สัปดาห์ ทำให้ประชาชนได้เห็นบทบาทการเข้าไปแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือในพื้นที่อย่างเกาะติดสถานการณ์ โดยการนำเสนอข่าวทั้งหมดนี้แทบจะไม่ได้เห็นบทบาทของฝ่ายค้านอย่างพรรคประชาธิปัตย์เลย ผลจากเหตุการณ์นี้ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อรัฐบาล ทั้งในแง่ของความทุ่มเทในการคลี่คลายวิกฤตและความฉับไวในการตัดสินใจแก้ปัญหา⁷

เมื่อเปรียบเทียบความนิยมที่มีต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรและนายชวน หลีกภัย ภายหลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้น พบว่า ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ร้อยละ 52.1 นายชวน หลีกภัย ร้อยละ 14.3 ภาคกลางความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ร้อยละ 56.8 นายชวน หลีกภัย ร้อยละ 11.5 ภาคอีสานความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ร้อยละ 73.8 นายชวน หลีกภัย ร้อยละ 6.3 ภาคเหนือความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ร้อยละ 57.3 นายชวน หลีกภัย ร้อยละ 7.7 ภาคใต้ความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ร้อยละ

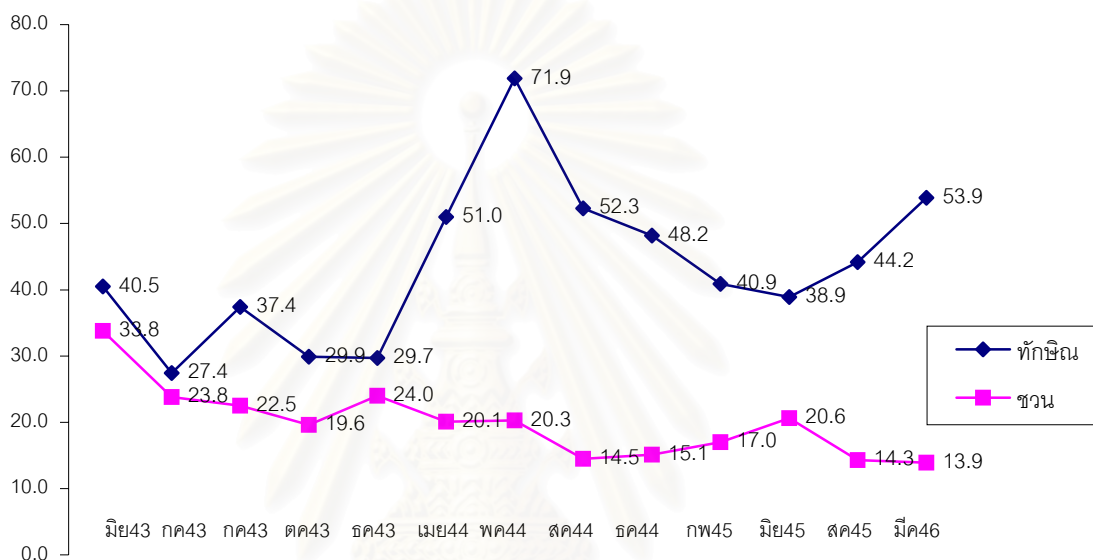
⁶ “สื่อกับการเลือกตั้ง ส.ส. 2548,” เว็บไซต์สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, แหล่งที่มา: <http://168.120.31.165/webbase/2548/0131.html> ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2549

⁷ นันทนา นันทวิโรภาส, “การสื่อสารทางการเมือง : ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 87.

32.6 นายชวน หลีกภัย ร้อยละ 27.8 ซึ่งโดยภาพรวมในความนิยมที่มีต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ร้อยละ 53.9 นายชวน หลีกภัย ร้อยละ 13.9⁸

ภาพประกอบที่ 4.1

แสดงการเปรียบเทียบแนวโน้มความนิยมของประชาชนต่อพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร และนายชวน หลีกภัย ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2543 ถึง มีนาคม 2546



ที่มา : สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

จากข้อกฎหมายที่ห้ามพรรคการเมืองโฆษณาเสียงทางโทรทัศน์ ทำให้ทุกพรรคการเมือง มุ่งที่จะทำตัวให้เป็นข่าวเพื่อการประชาสัมพันธ์ และเนื่องจากพรรคไทยรักไทยมีความเกี่ยวข้องกับ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี จึงทำให้พรรคไทยรักไทยได้ครอบครองพื้นที่ข่าวสูงสุดในบรรดาพรรคการเมือง ทั้งหมด จากการรวบรวมข้อมูลของนันทนา นันทวโรภาส ระหว่างวันที่ 26-30 มกราคม 2548 พบว่า สื่อโทรทัศน์ทั้ง 6 ช่อง คือ ช่อง 3 , 5 , 7 , 9 , 11 และไอทีวี ได้นำเสนอข่าวพรรคไทยรักไทย

⁸ “6 เดือนข้างหน้าของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรในสายตาประชาชนและเปรียบเทียบแนวโน้ม ความนิยมของประชาชนต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร กับนายชวน หลีกภัย,” เว็บไซต์สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, แหล่งที่มา: <http://168.120.31.165/webbase/2546/0329.html> ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2549

สูงสุดถึง 220 ครั้ง ในขณะที่นำเสนอข่าวของพรรคประชาธิปัตย์ 160 ครั้ง พรรคชาติไทย 102 ครั้ง พรรคมหาชน 96 ครั้ง และพรรคอื่น ๆ 20 ครั้ง

ส่วนระยะเวลาในการนำเสนอข่าวของพรรคไทยรักไทยรวม 303.44 นาที ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ 170.15 นาที พรรคชาติไทย 133.05 นาที พรรคมหาชน 175.49 นาที ซึ่งนับว่าพรรคไทยรักไทยได้พื้นที่มากกว่าพรรคอื่น ๆ หนึ่งเท่าตัวเลยทีเดียว⁹

ตารางที่ 4.3

จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548

ชื่อพรรค	แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	แบบบัญชีรายชื่อ	รวมทั้ง 2 แบบ
ไทยรักไทย	310	67	377
ประชาธิปัตย์	97	26	96
ชาติไทย	35	7	25
มหาชน	28	-	2
รวม	400	100	500

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เพราะฉะนั้น ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ที่ได้รับชัยชนะค่อนข้างสูงสามารถรวบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จกลายเป็นเผด็จการรัฐสภา จำนวนมากถึง 377 ที่นั่ง เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากข้างต้นพบว่า จำนวนส.ส.ที่ได้รับการเลือกตั้งเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ในการใช้ประโยชน์จากช่องทางสื่อในการโฆษณาผลงานและนโยบายพรรคการเมืองของตนเอง เพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองจากคะแนนนิยมของประชาชน ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยยังคงได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนมากเป็นอันดับหนึ่ง

⁹ นันทนา นันทวโรภาส, “การสื่อสารทางการเมือง : ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย,” หน้า 200-201.

4.2 ผลประโยชน์ทางธุรกิจ

หลังการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น ไอทีวีสามารถสร้างรายได้มูลค่าสูงจากการแสวงหาค่าเช่าในรูปแบบการจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐลดลง ซึ่งได้ส่งผลประโยชน์ทางธุรกิจในการเพิ่มมูลค่าหุ้นและผลกำไรทางธุรกิจสถานีโทรทัศน์ไอทีวี

4.2.1 การเพิ่มมูลค่าหุ้น

หุ้นเป็นทรัพย์สินสำคัญประเภทหนึ่ง เพราะการถือหุ้นหมายถึงการรักษาสถานะอำนาจการบริหารของธุรกิจที่ตนเองครอบครองอยู่และเป็นการสะสมความมั่งคั่งรูปแบบหนึ่ง จากงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (หรือทีดีอาร์ไอ) ในหัวข้อสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย พบว่า ธุรกิจการเมืองไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยไทยมีสัดส่วนของมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองประมาณ 40% มากเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากรัสเซีย โดยเฉพาะกลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น ที่ครอบครองนายกรัฐมนตรืถือหุ้นใหญ่เพียงกลุ่มเดียวมีมูลค่ามากถึง 10.3% ของมูลค่าตลาดหุ้นไทยทั้งหมด¹⁰

การที่กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่นเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในไอทีวีเมื่อปลายปี 2544 โดยการเปลี่ยนแปลงมูลค่าหุ้นจาก 10 บาท เหลือ 5 บาทต่อหุ้น ทำให้หุ้นของไอทีวีเพิ่มขึ้นทันทีเป็น 1,200 ล้านหุ้น เป็นหุ้นที่ชำระแล้วจำนวน 850 ล้านหุ้น จึงเป็นการดำเนินการหาประโยชน์จากหุ้นไอทีวีเป็นลำดับแรก ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2545 จึงมีการเสนอขายหุ้นไอทีวีให้กับประชาชนทั่วไปจำนวน 300 ล้านหุ้น ราคาหุ้นละ 6 บาท จากนั้นได้จดทะเบียนเพิ่มทุนชำระแล้วเป็น 5,750 ล้านบาท ในต้นเดือนมีนาคมปีเดียวกัน จนถึงวันที่ 13 มีนาคม 2545 หุ้นไอทีวีก็เปิดขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

การเข้าไปซื้อหุ้นของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2545 เป็นการเลือกตั้งใหญ่เมื่อต้นปี 2544 จนได้กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการซื้อขายหุ้นของไอทีวีเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาด (Market Capitalization) ซึ่งเป็นค่าที่คำนวณจากการนำราคาปิดของหลักทรัพย์จดทะเบียน คูณกับจำนวนหลักทรัพย์จดทะเบียนปัจจุบัน (Listed Shares) มาวิเคราะห์ เนื่องจากมูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดเป็นเครื่องชี้ภาวะหุ้นของไอทีวีได้เป็นอย่างดี

¹⁰ “สายสัมพันธ์การเมืองกับตลาดหุ้น ความมั่งคั่งบนกลุ่มทักษิณพรีเมีย,” มติชนรายวัน (28 มิถุนายน 2547): 20.

ตารางที่ 4.4

มูลค่าหลักทรัพย์ตามราคาตลาดของไอทีวี

ณ วันที่	มูลค่าหลักทรัพย์ตาม ราคาตลาด (บาท)	ราคาต่อหุ้น (บาท)
13 มีนาคม 2545	7,187,500,000	6.25
16 ธันวาคม 2546	23,160,000,000	19.30
8 มกราคม 2547	39,300,000,000	32.75
19 มกราคม 2547	31,800,000,000	26.50
30 มกราคม 2547	30,900,000,000	25.75
27 เมษายน 2547	19,440,000,000	16.20
23 มกราคม 2549	14,355,937,470	11.90
9 พฤษภาคม 2549	7,903,867,970	6.55
7 มิถุนายน 2549	4,561,316,172	3.78
13 ธันวาคม 2549	2,534,064,540	2.10
4 มกราคม 2550	1,327,367,140	1.10
27 กุมภาพันธ์ 2550	1,267,032,270	1.05
7 มีนาคม 2550	1,267,032,270	1.05

ที่มา : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

จากตารางที่ 4.4 ทำให้ผู้วิจัยพบว่า หุ้นไอทีวีที่ดูไม่น่าสนใจ กลับกลายเป็นหุ้นที่มีการเคลื่อนไหวอย่างร้อนแรงของตลาดหลักทรัพย์ฯ ในช่วงสิ้นปี 2546 เมื่อคณะกรรมการบริษัทประกาศเพิ่มทุนจดทะเบียน เป็น 7,800 ล้านบาท จัดสรรเป็น 1,560 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 5 บาท โดยออกหุ้นสามัญใหม่อีก 300 ล้านหุ้น เป็นเงิน 1,500 ล้านบาท จัดสรรให้กับ 2 พันธมิตรที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นมือดีในวงการโทรทัศน์ กลุ่มบริษัทกันทนา และนายไตรภพ ลิมปพัทธ์ ซึ่งเดินเข้ามาร่วมผลิตรายการป้อนให้กับไอทีวีแข่งขันกับช่องอื่น และเสียงตอบรับก็เป็นไปตามที่ซินคอร์ปคาดการณไว้ หุ้นไอทีวี ชยับจากเลขหลักเดียวพุ่งสูงถึง 19.30 บาท แม้ภายหลังทั้งกันทนา และไตรภพ กลับไปอยู่ในตำแหน่งผู้ผลิตรายการ แต่ก็ไม่ใช่ปัญหาที่ผู้บริหารไอทีวีใส่ใจเท่าไรนัก ราคาหุ้นที่ทะยานขึ้นต่างหาก ถึงจะเป็นการชยับขึ้นไปช่วงสั้น ๆ แต่แค่นั้นก็สร้างความรำววยให้กับผู้ถือหุ้นไอทีวีหลายต่อหลายคน

จากการวิเคราะห์การเพิ่มขึ้นของราคาหุ้น พบว่าเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อมีการร้องต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ขอให้ชดเชยสัญญาสัมปทานโดยชดเชยค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายให้กับรัฐปีละ 800-1,000 ล้านบาท และชดเชยค่าชดเชยความเสียหายด้านรายได้ โดยอ้างเหตุผลว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เจ้าของสัมปทานไอทีวี ละเมิดสัญญาสัมปทานที่ปล่อยให้ โทรทัศน์ช่อง 11 และยูบีซี เคเบิลทีวี มีโฆษณาได้ เนื่องจากจะทำให้ไอทีวี เสียรายได้ ส่งผลถึงราคาหุ้นในวันที่ 8 มกราคม 2547 ได้ปรับตัวสูงขึ้น 32.75 บาท

และเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อพิพาท 30 มกราคม 2547 ราคาหุ้นของไอทีวีอยู่ในระดับ 25.75 บาท

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิจารณาและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ราคาหุ้นลดลงอยู่ที่ราคา 16.20 บาท และหลังจากการขายหุ้นในกับกลุ่มทุนสิงคโปร์เทมาเส็ก ตั้งแต่วันที่ 23 มกราคม 2549 ราคาหุ้นลดลงเหลือ 11.90 บาท

ราคาหุ้นได้มีการลดลงอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากศาลปกครองมีมติยกเลิกคำสั่งของอนุญาโตตุลาการ ส่งผลให้ไอทีวีต้องกลับแปรสภาพกลายเป็นโทรทัศน์ที่เน้นรายการข่าวสาร ร้อยละ 70 และบันเทิง ร้อยละ 30 พร้อมจ่ายค่าสัมปทานให้กับรัฐปีละ 1,000 ล้านบาท รวมถึงต้องคืนเงินสัมปทานที่ค้างชำระใน 2 ปีที่ผ่านมา พร้อมดอกเบี้ย และเงินค่าปรับในการปรับผังรายการวันละ 10% หุ้นไอทีวี ดิ่งลงมาอยู่ระดับ 6.55 บาท จนกระทั่งวันที่ 13 ธันวาคม 2549 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองกลาง ซึ่งมีผลให้ไอทีวีต้องกลับไปปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เดิมในข้อสัญญาข้อ 5 ในเรื่องการชำระค่าตอบแทนให้ สปน. และข้อ 11 วรรคหนึ่งที่กำหนดให้รายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์

ช่วงระหว่างวันที่ 4 มกราคม 2550 ไอทีวีได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการในเรื่องค่าปรับจากการปรับผังรายการและดอกเบี้ยจากค่าสัมปทานส่วนต่างที่ สปน. เรียกร้อง และต่อมาเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติให้สปน. บอกลีกสัญญาสัมปทานกับไอทีวี หากไม่สามารถชำระหนี้ค่าสัมปทานส่วนต่างและค่าปรับภายในวันที่ 6 มีนาคม 2550 หุ้นไอทีวีดิ่งลงมาอยู่ระดับ 1.05 บาท

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2550 สปน. ได้มีหนังสือแจ้งบอกลีกสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ การบอกลีกสัญญาสัมปทานดังกล่าวเป็นเหตุให้ไอทีวีหยุดดำเนินธุรกิจสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ราคาหุ้นก็ยังไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยพบว่าชินคอร์ปได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของราคาหุ้นไอทีวีเมื่ออนุญาตให้ตลาดการให้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทาน

4.2.2 ผลกำไรทางธุรกิจ

ความพยายามแก้ไขปัญหาสถานะทางการเงินที่มีภาระหนี้ตกค้างอยู่จำนวนมาก ด้วยการติดตามความคืบหน้ากรณีเรียกร้องค่าชดเชยจากรัฐ โดยอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกมีโฆษณาได้ พร้อมกันนั้นก็ขอปรับผังรายการเพื่อเพิ่มสัดส่วนรายการบันเทิงให้มากขึ้น

สถานีโทรทัศน์ไอทีวี สามารถสร้างรายได้มูลค่าผลกำไรทางธุรกิจได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรก ผลกำไรจากการขายโฆษณาและส่วนแบ่งการตลาด และส่วนที่สอง รายได้จากการให้เช่าเวลา

ส่วนแรก ผลกำไรจากการขายโฆษณาและส่วนแบ่งการตลาด เกิดจากแนวคิดในการจัดผังรายการที่จะดึงดูดความสนใจของผู้ชมรายการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้จำนวนผู้ชมสูงสุดในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มเรตติ้ง (ความนิยมของผู้ชม) จากรายการ และสนับสนุนการขายเวลาโฆษณา เมื่อพิจารณาที่เรตติ้งหรือความนิยมของผู้ชมต่อไอทีวีในช่วงระหว่างเวลา 18.00-22.30 น. (ดังตารางที่ 4.5) ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่มีจำนวนผู้ชมรายการโทรทัศน์มากที่สุด พบว่ามีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้นจากปี 2546 ถึง 172%

ตารางที่ 4.5

ตารางเปรียบเทียบทีวีเรตติ้งในช่วงเวลา 18.00-22.30 น.

สถานี	ทีวีเรตติ้ง (% TVR) ช่วงเวลา 18.00-22.30 น.								%เติบโตเทียบกับ Q4 ปี 2546 กับ ปี 2547
	ปี 2546				ปี 2547				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
ไอทีวี	1.39	1.33	1.29	1.55	1.71	2.41	2.94	4.22	172
ช่อง 3	6.87	5.96	6.99	5.06	5.84	6.21	5.66	5.12	1
ช่อง 5	1.68	1.85	1.83	1.94	1.92	1.41	1.32	1.21	-38
ช่อง 7	10.71	10.32	11.39	11.86	10.99	9.41	11.61	10.69	-10
ช่อง 9	1.40	1.61	1.92	2.55	2.23	2.24	2.33	2.78	9
ช่อง 11	0.40	0.39	0.36	0.74	0.49	0.54	0.55	0.58	-21

ที่มา : แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) บมจ.ไอทีวี พ.ศ. 2547

และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลส่วนแบ่งผู้ชม (Audience Share) ซึ่งแสดงถึงอัตราส่วนร้อยละของจำนวนผู้ชมที่กำลังชมรายการใดรายการหนึ่ง เปรียบเทียบกับจำนวนผู้ชมรายการโทรทัศน์ทุกสถานีที่กำลังชมรายการในขณะนั้น (ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4.6) ผู้วิจัยพบว่าในช่วงระหว่างวันที่ 1-31 ธันวาคม 2547 โดยรวมแล้ว สถานีโทรทัศน์ช่อง 7 มีส่วนแบ่งผู้ชมโทรทัศน์สูงสุด ตามด้วยช่อง 3 และไอทีวี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนผู้ชมของไอทีวีเพิ่มขึ้นอย่างมากจากปี 2546 ทำให้โดยรวมอันดับของไอทีวีขึ้นจากอันดับที่ 5 ในปี 2546 มาอยู่ที่อันดับ 3 ในปี 2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.6

อัตราร้อยละของส่วนแบ่งผู้ชม ประจำเดือนธันวาคม 2547

เวลา	% ส่วนแบ่งผู้ชม (Audience Share) เดือนธันวาคม 2547					
	ช่อง 3	ช่อง 5	ช่อง 7	ช่อง 9	ช่อง 11	ไอทีวี
06:00 - 24:00	23	7	38	11	3	18
06:00 - 15:00	28	9	37	10	3	13
15:00 - 18:00	23	9	30	10	5	24
18:00 - 22:30	21	5	40	12	2	20
22:30 - 24:00	19	14	35	14	3	15

ที่มา : บริษัท เอซี นีลเสน จำกัด

ผลของรายงานดังกล่าว ได้สอดคล้องกับผลการสำรวจจากบริษัท เอคอรัน (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทชั้นนำด้านการวิจัยและสำรวจ โดยได้ทำการสำรวจส่วนแบ่งสถานีโทรทัศน์ที่รับชมบ่อยที่สุด โดยช่วงเวลาการสำรวจเดือนสิงหาคม-กันยายน 2547 จากการสอบถามกลุ่มผู้ชมตัวอย่างจำนวน 2,000 คน และนำผลสำรวจที่ได้มาทำการเปรียบเทียบ พบว่าช่อง 7 ช่อง 3 และไอทีวี ซึ่งมีเปอร์เซ็นต์ส่วนแบ่งสถานีที่รับชมบ่อยที่สุด เป็นอันดับที่ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.7

อัตราร้อยละของส่วนแบ่งสถานีโทรทัศน์ที่รับชมบ่อยที่สุด

สถานีโทรทัศน์	% ส่วนแบ่งสถานีโทรทัศน์ที่รับชมบ่อยที่สุด (Most Watch Channel), n=2200	
	%	อันดับ
ช่อง 3	30	2
ช่อง 5	3	5
ช่อง 7	41	1
ช่อง 9	5	4
ช่อง 11	น้อยกว่า 1	6
ไอทีวี	21	3

ที่มา : บริษัท เอคอรัน (ประเทศไทย) จำกัด

นอกจากการสำรวจการรับชมโทรทัศน์ในภาพรวมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทางบริษัท เอคอรัน (ประเทศไทย) จำกัด ยังได้ทำการสำรวจการรับชมสถานีโทรทัศน์ต่าง ๆ ในแต่ละประเภทรายการ ซึ่งจากผลสรุปพบว่า รายการข่าวของไอทีวีได้รับสัดส่วนมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ตามมาด้วยช่อง 7 และช่อง 3 ตามลำดับ รายการละครไทย ช่อง 7 และช่อง 3 เป็นผู้นำอันดับต้น ตามมาด้วยไอทีวี เป็นอันดับที่ 3 รายการละครต่างประเทศ ช่อง 7 ได้รับสัดส่วนมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ตามมาด้วย ช่อง 3 และไอทีวี โดยมีสัดส่วนที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ในส่วนของรายการวาไรตี้ ช่อง 3 เป็นผู้นำ ในรายการประเภทนี้ ตามมาด้วยไอทีวีและช่อง 7 รายการเกมโชว์ ไอทีวีมีสัดส่วนมากที่สุดเป็น อันดับ 1 ตามมาด้วยช่อง 5 และช่อง 3 รายการกีฬา ช่อง 7 ซึ่งมีสัดส่วนมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 ตามมาด้วย ช่อง 3 และไอทีวี ขณะที่รายการสารคดีของช่อง 9 ได้เป็นผู้นำในรายการประเภทนี้ ตามมาด้วย ช่อง 5 ขณะที่ไอทีวี และช่อง 7 เป็นอันดับที่ 3

ตารางที่ 4.8

อัตราร้อยละของส่วนแบ่งสถานีโทรทัศน์ที่รับชมรายการแต่ละประเภทมากที่สุด

ประเภทรายการ	% ส่วนแบ่งสถานีที่รับชมรายการแต่ละประเภทมากที่สุด						
	ช่อง 3	ช่อง 5	ช่อง 7	ช่อง 9	ช่อง 11	ไอทีวี	n/a
ข่าว	26	2	29	4	0	33	6
ละครไทย	32	2	46	1	0	3	16
ละครต่างประเทศ	18	1	25	2	0	6	48
วาไรตี้	21	8	15	3	0	18	35
เกมโชว์	16	18	14	12	0	23	17
กีฬา	14	3	38	8	4	12	21
สารคดี	6	13	7	28	2	7	37

ที่มา : บริษัท เอคอรัน (ประเทศไทย) จำกัด

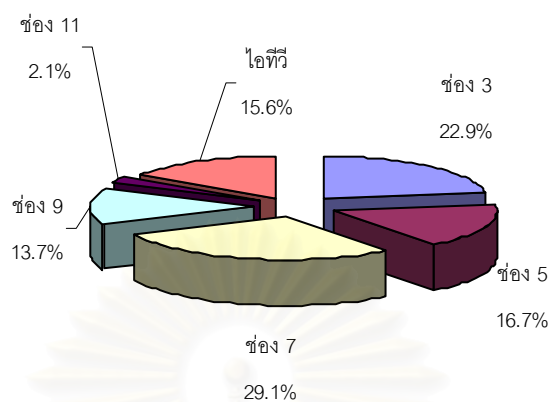
หมายเหตุ : "n/a" คือ กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ดูรายการประเภทดังกล่าว, ไม่รู้ และไม่ตอบแบบสำรวจ

บริษัท เอซี นีลเสน จำกัด ยังได้ประมาณการรายได้โฆษณาของแต่ละสถานีโดยนำจำนวนเวลาของโฆษณาที่ออกอากาศจริงทั้งปีและอัตราค่าโฆษณาที่ได้ประกาศทั่วไป (Price List) ที่ยังมีได้หักส่วนลดหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ให้กับลูกค้า มาคำนวณเป็นรายได้โฆษณาของแต่ละสถานีพบว่าในปี 2547 ช่อง 7 มีส่วนแบ่งทางการตลาดมากที่สุด ร้อยละ 29.1 รองลงมาได้แก่ช่อง 3 ร้อยละ 22.9 ช่อง 5 ร้อยละ 16.7 ไอทีวี ร้อยละ 15.6 ช่อง 9 ร้อยละ 13.7 และช่อง 11 ร้อยละ 2.1 ตามลำดับ โดยส่วนแบ่งทางการตลาดของไอทีวีในปี 2547 เมื่อเทียบกับปี 2546 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นประมาณ 2

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพประกอบที่ 4.2

ส่วนแบ่งทางการตลาดของสื่อโทรทัศน์ ปี 2547 แยกตามสถานี



ที่มา : บริษัท เอซี นีลเสน จำกัด

กล่าวโดยสรุป ไอทีวีมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น 8.1% จากปี 2546 ซึ่งประกอบไปด้วยรายได้หลัก 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก รายได้ค่าโฆษณา มีรายได้จากการขายโฆษณาจำนวน 1,433 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2546 ประมาณ 7.6% จากส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้นจาก 14% เป็น 16%

ส่วนที่สอง รายได้จากการเช่าเวลา ในปี 2547 มีรายได้ค่าเช่าเวลา 403 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าปี 2546 ประมาณ 12.4% จากการเพิ่มอัตราค่าเช่าเวลาของสถานี รายได้หลักแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ รายได้จากการขายเวลาโฆษณา มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 78 ของรายได้ทั้งหมด โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ รายการที่ลงทุนผลิต จัดหา และขายโฆษณาเอง 100% และรายการที่ดำเนินการร่วมกับพันธมิตรผู้ผลิต โดยผู้ผลิตเป็นผู้ลงทุนการผลิตรายการทั้งหมดภายใต้เงื่อนไขการแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) และการแบ่งเวลาขายโฆษณา (Airtime Sharing) ซึ่งทางไอทีวีได้มีพันธมิตรรายใหญ่ เช่น บริษัท บอว์น ออฟ เปอเรชั่น จำกัด, บริษัท บอว์น แอนด์ แอสโซซิเอตส์ จำกัด, บริษัท กันตนา กรุ๊ป จำกัด (มหาชน), บริษัท โพลีพลัส เอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด และบริษัท ทีวี ธันวาคม จำกัด เป็นต้น มาร่วมผลิตรายการบันเทิง ซึ่งรายได้จากการให้เช่าเวลาออกอากาศให้กับลูกค้าที่เป็นผู้ผลิต ผู้จัดหา หรือดำเนินรายการเองในรูปแบบลักษณะเหมาจ่าย ซึ่งมีสัดส่วนรายได้ประมาณร้อยละ 22 ของรายได้ทั้งหมด

ผู้วิจัยพบว่า รายได้รวมที่เพิ่มขึ้นของไอทีวี เป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของอันดับความนิยมของผู้ชมในรายการต่าง ๆ ของสถานี โดยเฉพาะในช่วง Prime Time และความสามารถในการขายบริการโฆษณาที่สูงขึ้น ซึ่งรายได้ที่เปลี่ยนไปเป็นผลมาจากการปรับผังรายการ

ตารางที่ 4.9

โครงสร้างรายได้ของไอทีวี สำหรับงวดปี 2545-2548

หน่วย : ล้านบาท

ผลการดำเนินงาน	2545	2546	2547	2548
รายได้จากค่าโฆษณา	1,148	1,332	1,433	1,900
รายได้ค่าเช่าเวลา	311	358	403	432
รายได้รวม	1,459	1,690	1,836	2,332

ที่มา : รายงานประจำปี บมจ. ไอทีวี พ.ศ. 2547

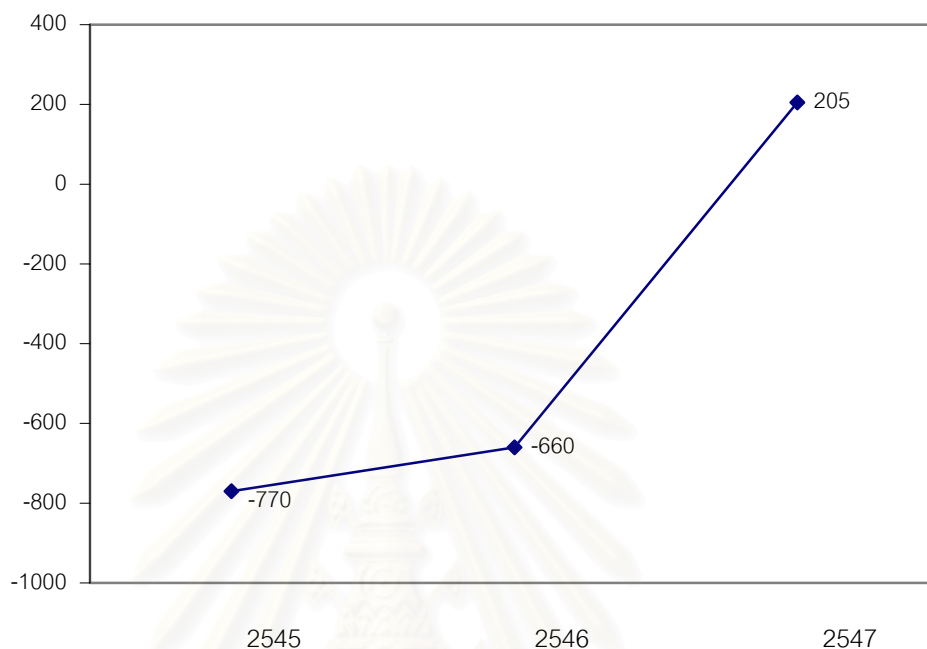
แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1) บมจ.ไอทีวี พ.ศ. 2548

หากพิจารณาในผลของกำไรจากภาพประกอบที่ 4.3 พบว่าในปี 2547 ถือได้ว่าเป็นปีแรกที่ไอทีวีมีผลการดำเนินงานเป็นกำไรสุทธิ จำนวน 205 ล้านบาท ทำให้การดำเนินงานพลิกกลับมามีกำไร เมื่อเทียบกับปีก่อนที่ประสบผลขาดทุนสุทธิ 660 ล้านบาท และนับเป็นปีแรกที่มีผลการดำเนินงานเป็นบวก ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนค่าบริการและค่าสัญญาสัมปทานที่ลดลง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพประกอบที่ 4.3
ผลกำไรของไอทีวี ตั้งแต่ปี 2545-2547

หน่วย : ล้านบาท



ที่มา : รายงานประจำปี บมจ. ไอทีวี พ.ศ. 2547

กล่าวโดยสรุปพบว่า รายได้จากการเช่าเวลาของไอทีวีปี 2547 มีรายได้ค่าเช่าเวลา 403 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าปี 2546 ประมาณ 12.4% จากการเพิ่มอัตราค่าเช่าจากสถานี

หากพิจารณาถึงความสำคัญหลัก ๆ ของการดำเนินธุรกิจเป็นเจ้าของสื่อของผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้วิจัยพบว่า แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นที่ชัดเจน คือ ประเด็นแรก การเป็นผู้ผูกขาดรายเดียวสามารถกีดกันผู้ผลิตรายอื่นมาแข่งขันได้ และสามารถสร้างพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า (Rent) ในรูปแบบการเสียค่าสัมปทานให้กับรัฐลดลง ส่วนประเด็นที่สอง สามารถควบคุมมวลชนได้ โดยการใช้สื่อ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าว มีความสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองทางสื่อสารมวลชนของ Marx กล่าวคือ ชนชั้นที่มีอำนาจจะเข้าครอบครองเป็นเจ้าของทุนและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ หากเมื่อควบคุมปัจจัยด้านเศรษฐกิจได้แล้ว ชนชนกลุ่มนี้ก็จะเข้าครอบครองปัจจัยด้านการเมือง วัฒนธรรม อุดมการณ์ รวมทั้งสื่อมวลชนด้วย

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

โครงการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ (Ultra High Frequency-UHF) ได้ก่อเกิดขึ้นภายหลังโศกนาฏกรรมทางการเมือง “พฤษภาทมิฬ” ทั้งนี้เพราะเชื่อกันว่าสื่อโทรทัศน์ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดข่าวสารจากรัฐสู่ประชาชน ดังนั้นการผูกขาดสื่อต่าง ๆ ของรัฐเป็นการสกัดกั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก

จากประกาศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ใต้ระบุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟอย่างชัดเจนคือ

1. เพื่อเพิ่มทางเลือกให้ประชาชน ได้รับข้อมูลข่าวสารและรายการที่มีคุณค่า
2. เพื่อให้มีการเสนอข้อมูลข่าวสารทุกด้านทุกฝ่ายอย่างครบถ้วนถูกต้อง
3. เพื่อให้มีกิจการวิทยุโทรทัศน์ดำเนินการในรูปแบบวิสาหกิจมหาชน

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนาอันบริสุทธิ์ของการจัดตั้ง “ทีวีเสรี” แต่ภายใต้ระบบโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ ทำให้เจตนาที่ดีนี้ถูกกีดขวาง เบี่ยงเบน ปรับเปลี่ยน โดยกลุ่มโครงสร้างอำนาจทั้งการเมืองและกลุ่มทุน จนนำไปสู่จุดจบของสื่อโทรทัศน์ที่ถูกเรียกว่า “ทีวีเสรี” แห่งแรกของประเทศไทย

จากการวิจัยพบว่า จุดจบของไอทีวีเกิดขึ้นพร้อมกับจุดเริ่มต้นของไอทีวี นั่นคือการเปิดประมูลให้ภาคเอกชนและภาคประชาชน เข้ามามีกรรมสิทธิ์ในคลื่นวิทยุโทรทัศน์ นั้นแสดงให้เห็นถึงการพยายามแสวงหาค่าเช่า (Rent-Seeking) ของรัฐบาล โดยผู้ที่ยอมจ่ายค่าสัมปทานให้รัฐในราคาสูงเพื่อแลกกับสิทธิผูกขาดในการดำเนินกิจการ ย่อมเล็งเห็นถึงรายได้ที่สูงจากการเป็นผู้ผูกขาดซึ่งถือว่าสมประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย

จากการวิจัยยังพบว่า ภายใต้การดำเนินการในรูปแบบนี้ของรัฐ สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะดำรงความถูกต้องเป็นธรรมตามแนวความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ก็คือ “สถาบัน” จำเป็นต้องมีสถาบันที่คอยกำกับหรือควบคุมการกระทำของมนุษย์ในสังคม แต่ในความเป็นจริงกรณีของไอทีวีแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของสถาบัน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย ที่ถูกแทรกแซงอย่างนับครั้งไม่ถ้วนโดยกลุ่มอำนาจธุรกิจและธุรกิจการเมือง ด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป จนนำมาซึ่งจุดจบที่แท้จริงของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี

ในเริ่มแรกกลุ่มธุรกิจที่สังเกตเห็นประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่าในธุรกิจสัมปทานยอมจ่ายค่าสัมปทานในราคาสูงโดยสังเกตเห็นประโยชน์จากค่าโฆษณาผ่านทางโทรทัศน์ที่มีมูลค่าสูงมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี จนยอมทำทุกทางเพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นเจ้าของสื่อ นั้น ต่อมาเมื่อการดำเนินกิจการไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากข้อผูกพันในสัมปทานที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจ (ค่าตอบแทนต่อรัฐที่สูง และเนื้อหาสาระของรายการที่ไม่อาจสร้างรายได้จากโฆษณา) ขณะที่ส่วนหนึ่งเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ จึงทำให้มีการพยายามแทรกแซง “สถาบัน” เพื่อที่จะได้มีการแก้ไขข้อสัญญาต่าง ๆ ในสัมปทาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินกิจการ การแทรกแซงในครั้งนี้นำไปสู่การเปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจธุรกิจการเมือง เข้ามามีบทบาทในการเป็นเจ้าของสื่ออย่างเต็มรูปแบบ โดยหวังผลประโยชน์สำคัญคือ การครอบงำประชาชนโดยการเป็นเจ้าของสื่อ

การเข้ามาของกลุ่มชินคอร์ปภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางธุรกิจเข้ามาเป็นเจ้าของสื่อ เพื่อเสริมสร้าง “อำนาจทางการเมือง” ซึ่งแสดงให้เห็นผลอย่างชัดเจนจากการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย โดยปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งมาจากการเป็นเจ้าของสื่อ ซึ่งเชื่อว่าสื่อมวลชนเป็นอำนาจที่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลใช้ปกครองประชาชนรูปแบบหนึ่ง

แต่การที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ เป็นกลุ่มอำนาจธุรกิจการเมือง ซึ่งเติบโตและสร้างฐานะมาจากธุรกิจสัมปทานเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงมีการแทรกแซง “สถาบัน” เกิดขึ้นอีกครั้ง แต่ครั้งนี้อการแทรกแซงเกิดจากผู้ที่มีอำนาจสูงสุดและเบ็ดเสร็จ ทั้งในอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ นั่นคือตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

จากการเป็นนักธุรกิจ ดังนั้นความเคยชินจึงผลักดันให้กลุ่มชินคอร์ปพยายามที่จะแก้ไขสัมปทานต่าง ๆ ผ่านทางคณะอนุญาโตตุลาการ เพื่อลดค่าสัมปทานลง ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งการใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงสถาบันในครั้งนี้นำมาสู่จุดจบที่แท้จริงของไอทีวี

เมื่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่นอกเหนืออำนาจทางการเมืองและอำนาจธุรกิจ ตัดสินให้คำสั่งของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นโมฆะ นำมาสู่ค่าปรับย้อนหลัง รวมทั้งดอกเบี้ย ซึ่งรวมแล้วเป็นมูลค่ามหาศาลที่ไอทีวีจะต้องชดใช้ให้แก่รัฐ เป็นจำนวนเกินกว่าที่จะหามาจ่ายได้

นั้นแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการแทรกแซงสถาบันของกลุ่มชินคอร์ป เพราะถึงแม้จะแทรกแซงสถาบันเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันที่อ่อนแอ แต่การไม่สามารถแทรกแซง “สถาบันตุลาการ” ที่เข้มแข็งได้ ทำให้ไอทีวีเดินทางมาถึงจุดจบอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่ใครจะคาดถึง

5.2 ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ไอทีวีจะต้องยุติบทบาทลงไป แต่เรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับไอทีวียังคงต้องดำเนินบทบาทต่อไป เพื่อเป็นตัวอย่างและบทเรียนที่สำคัญของทุกภาคส่วนในสังคม ในการจัดตั้งสื่อเสรีโดยเจตนาอันบริสุทธิ์เช่นเดียวกับเจตนาของการจัดตั้งไอทีวี แต่ในครั้งนี้นี้ การมีเจตนาอันบริสุทธิ์เพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ ทุกฝ่ายจึงต้องช่วยกันหาทางป้องกันและคุ้มครองเจตนาธรรมนี้ให้ดำรงต่อไป โดยไม่มีการเข้ามาแทรกแซงของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ

ซึ่งกรณีของไอทีวีนั้น แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของสถาบันที่ถูกแทรกแซงเพื่อการหวังผลทางธุรกิจและทางการเมือง โดยกระบวนการแก้ไขสัมปทานต่างๆ ถึงแม้ว่าจะมีสถาบันตุลาการที่เข้มแข็ง แต่สุดท้ายผู้ที่สูญเสียประโยชน์จริง ๆ คือประชาชนที่ต้องสูญเสียสิทธิ์ต่างๆ ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วน

5.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจที่นำเสนอทางสื่อ มีผลซึ่งกันต่อการตัดสินใจของประชาชนในด้านการเมือง ในการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรมีการศึกษาถึงปัจจัยความแตกต่างของประชาชนที่มีผลต่อการตัดสินใจด้านการเมือง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองของสื่อมวลชน. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- กุลวดี หวังศิริสกุล. เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรคลื่นความถี่ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- กาญจนา แก้วเทพ. การวิเคราะห์สื่อ : แนวคิดและเทคนิค. กรุงเทพฯ : อินฟินิตี้เพรส, 2542.
- กาญจนา แก้วเทพ. การศึกษาสื่อมวลชนด้วยทฤษฎีวิพากษ์ : แนวคิดและตัวอย่างงานวิจัย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2541.
- กาญจนา แก้วเทพ. สื่อสารมวลชน : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา. กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสัน เพรส โพรดักส์, 2543.
- กำชัย ลายสมิต. วิชั่นหนึ่งนักเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : รู้แจ้ง, 2541.
- คำแก้ตัว “สปน.” จ่ายค่าโง่ไอทีวี. ไทยโพสต์ (4 กุมภาพันธ์ 2547) : 4.
- คำประกาศเชิญชวนให้สมาชิกพรรคร่วมประชุม. มติชน (19 มีนาคม 2543) : 11.
- จับตาโค้งสุดท้าย คดีไอทีวี ลดค่าสัมปทาน-จ่ายชดเชย รัฐสูญเกือบ 20,000 ล้านบาท?. มติชน (4 ธันวาคม 2546) : 2.
- จุดสลับไอทีวี. IT WEEK (17-23 กุมภาพันธ์ 2540) : 31.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- ชำนาญ รอดเหตุภัย. อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะ : พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคไทยรักไทย. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- ทรงยศ บัวเฟื่อน. การปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546.
- ธัญวิทย์ ไชยตระกุลชัย. Case Study 3.0 อ่านเกม อ่านกลยุทธ์ วิเคราะห์ธุรกิจไทย. กรุงเทพฯ : ทิปป์ พอยท์, 2543.
- นวลน้อย ตรีรัตน์. จากปฏิรูปสื่อถึงค่าโง่ไอทีวี. ใน ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ บรรณาธิการ, อนาคตเมืองไทย 2547 ใครว่าไม่น่าหวัง, 127. กรุงเทพฯ : นอวลิคส์ พลัส, 2547.
- นาถนภา โรหิตาคนี. ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

- นิตินาฏ ราชนิยม. การแทรกแซงสื่อมวลชนของรัฐบาลทักษิณ การปฏิบัติสวนทางกับหลักธรรมาภิบาล. เอกสารการวิจัยปริญญามหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- นิวัติ วงศ์พรหมปรีดา. กระบวนการจัดทำและการบริหารงบประมาณโฆษณาของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิเทศศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- นันทนา นันทวโรภาส. การสื่อสารทางการเมือง : ศึกษากรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปของพรรคไทยรักไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- น้ำมนต์ พรหมเปี่ยม. เศรษฐศาสตร์การเมืองของวิทยุกระจายระบบเอฟ.เอ็ม. ในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง. โครงการ การก่อเกิด การผลิตซ้ำ การขยายตัวทุนทางสังคมในชนบทอีสาน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.
- บุญรักษ์ บุญณะเขตมาลา. ฐานันดรที่สี่ จากระบบโลกถึงรัฐไทย. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, 2537.
- ปมลึกชัยชนะ “ไอทีวี” ลอกสูตร “ช่อง 7-มาลีนนท์” รัฐจ่ายยับ 17,430 ล้านบาท. มติชนสุดสัปดาห์ (6-12 กุมภาพันธ์ 2547) : 16.
- ประจักษ์ น้ำประสาน และรัตพงษ์ สอนสุภาพ. Thaksino's model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ฐานอำนาจใหม่. กรุงเทพฯ : ยู เอ็กซ์ เพรส, 2546.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยอำนาจ. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 1,1 (เมษายน 2532) : 22.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวลน้อย ตริรัตน์. คอร์ปชั่นค่าเช่าและพัฒนาการเศรษฐกิจ. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 21,4 (ธันวาคม 2546) : 2-4.
- พิทยา ว่องกุล. จักรวรรดินิยมการสื่อสาร : อำนาจครอบงำโลกาภิวัตน์. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ บรรณาธิการ, สื่อมวลชนบนเส้นทางทุนนิยม, 76-77. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- พิรงรอง รามสูต อดะนันท์. การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย : รายงานฉบับวิจัย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

- พิชญุทธ ศิริจันทร์. บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- เพ็ญฤดี ธีรพรสกุล. ธุรกิจการเมืองกับการควบคุมสื่อมวลชน : ศึกษากรณี สถานีโทรทัศน์ไอทีวี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ไพเราะ เลิศวิราม. เปิดเบื้องลึก บิ๊กทีวีไทย 3 5 7 9 11 ITV. กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2546.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง. กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, 2536.
- ศราวดี ห่วงสมุทร. อำนาจของนักการเมืองต่อการเสนอข่าว ขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ศุภชัย ศรีสุชาติ. ตลาดหุ้นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2547.
- ศุภจรรย์ วิชัยดิษฐ์. การศึกษาศักยภาพของ “ทีวีเสว” ในประเทศไทย : ในแนวทัศน์แบบองค์รวม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. การกำกับดูแลโครงสร้างสื่อวิทยุและโทรทัศน์ : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ : แนวทางการวิเคราะห์ข้ามพันธะหลัก? วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 22,4 (ธันวาคม 2547) : 82-83.
- สนิทธิ์ สิทธิรักษ์. กำเนิดโทรทัศน์ไทย (2493-2500). กรุงเทพฯ : โครงการ 60 ปีประชาธิปไตย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- สิงคโปร์กลืนไทยผ่านไอทีวี. เว็บไซต์นิตยสารผู้จัดการ แหล่งที่มา : <http://www.samefamily.net/Home/tabid/575/ctl/Details/mid/1216/ItemID/708/Default.aspx>. (8 พฤษภาคม 2549).
- สื่อกับการเลือกตั้ง ส.ส. 2548. เว็บไซต์สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ แหล่งที่มา : <http://168.120.31.165/webbase/2548/0131.html> (16 พฤษภาคม 2549).

- สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอรัปชั่น : นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ. กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.
- สุชาดา จักรพิสุทธิ. ภูมิหลังปัญหาสื่อ. มติชน (16 พฤษภาคม 2547) : 9.
- สุภรธรรม มงคลสวัสดิ์. โครงสร้างอำนาจในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. ผู้แปล. การสื่อสารและการครอบงำทางวัฒนธรรม. Communication and culutral domination / ซิลเลอร์, เฮอริเบิร์ต ไอ., เขียน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ บรรณาธิการ. ปิดหู ปิดตา ปิดปาก : สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2548.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย : โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. บรรณาธิการ สื่อมวลชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ, อนาคตสื่อเสรีในระบอบทักษิณ, 174. กรุงเทพฯ : ขอคิดด้วยคน, 2547.
- “ไอทีวี” กระอักเลือด สเปน. บีบีซีไทย 45 วัน. โพสต์ทูเดย์ (15 ธันวาคม 2549) : 4.
- ไอทีวี. แบบ 56-1. กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2547.
- ไอทีวี. แบบ 56-1. กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2548.
- ไอทีวี. รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ : ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2547.
- 6 เดือนข้างหน้าของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตรในสายตาประชาชนและเปรียบเทียบแนวโน้มความนิยมของประชาชนต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร กับนายชวน หลีกภัย. เว็บไซต์สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ แหล่งที่มา : <http://168.120.31.165/webbase/2546/0329.html> (16 พฤษภาคม 2549).

ภาษาอังกฤษ

Harris, John, Janet Hunter and Colin M. Lewis. New Institutional Economics and Third Word Development. London : Routledge, 1995.

Khan, Mushtaq and Jomo K.S. (eds.). Rent, Rent-Seeking and Economic Development. Singapore : Cambridge University Press, 2000.

North, Douglass C. Institutions Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press , 1990.

Sombun Siriprachai. Economic Rent-Seeking : Survey on Basic Knowledge. Bangkok : Economic Society of Thailand, 1990.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำเนา

82

○ คำพิพากษา

(ต. ๑๘)



คดีหมายเลขดำที่ ๔๗๖/๒๕๔๗

คดีหมายเลขแดงที่ ๕๕๔/๒๕๔๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๙ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗

ระหว่าง { สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ร้อง
บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ผู้คัดค้าน

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

คดีนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการที่จะอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ และได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๘/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และการดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการเตรียมการและการดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้การจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นไป



โดยเรียบร้อย และเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๒ เครื่องข่าย ทั้งนี้ ให้ออกประกาศเชิญชวนโดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีมาตรการในการป้องกันการผูกขาดทางธุรกิจและการครอบงำด้านข้อมูลข่าวสาร ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงธรรมและรายการที่ดีมีคุณค่าและประโยชน์ อีกทั้งประชาชนทั่วทั้งประเทศจะต้องมีโอกาสในการรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยเร็ว การคัดเลือกเอกชนเข้าดำเนินการต้องทำด้วยความยุติธรรมและเอกชนดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐในอัตราที่เหมาะสม พร้อมกับมีมติให้ผู้ร้องเป็นเจ้าของโครงการจัดตั้งและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ทั้ง ๒ เครื่องข่าย เนื่องจากความถี่วิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพย์สินของส่วนราชการ การจัดตั้งและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ถือเป็นกิจการของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ร้องจึงได้เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาเห็นชอบแล้ว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๕ เห็นชอบให้มีการจัดสรรเครื่องข่ายวิทยุโทรทัศน์ในระบบ ยู เอช เอฟ ให้เอกชนเข้าดำเนินการ ๒ เครื่องข่าย ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยให้เอกชนเข้าดำเนินการจำนวน ๒ เครื่องข่าย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ต่อมาผู้ร้องได้ออกประกาศเชิญชวนและเปิดขายเอกสารข้อเสนอโดยกำหนดให้ยื่นเอกสารข้อเสนอในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ในวันดังกล่าวมีบริษัทเอกชนเสนอเข้าร่วมงานฯ รวม ๕ กลุ่ม ผลปรากฏว่าผู้ได้รับการคัดเลือกคือ ผู้คัดค้าน ซึ่งเดิมชื่อ บริษัท สยามทีวี แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ต่อมาได้จดทะเบียนเป็นบริษัท สยาม อินโฟเทคเนอเม้นท์ จำกัด และภายหลังได้แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีนายจุลจิตต์ บุญยเกตุ ซึ่งเคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นกรรมการผู้บริหารอยู่ด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘ เห็นชอบด้วยกับผลการคัดเลือกและมีมติให้ผู้ร้องรับไปดำเนินการอีก ๑ เครื่องข่าย



ในระหว่างการจัดทำร่างสัญญา ผู้คัดค้านได้ยื่นข้อเสนอขอกำหนดข้อสัญญา (Clause) เกี่ยวกับการให้เปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ในกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) สามารถทำการโฆษณาได้ หรือกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลใด ดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ในพื้นที่และหลักการที่คล้ายคลึงกับโครงการนี้ ซึ่งคณะทำงาน เพื่อดำเนินการเตรียมการจัดทำสัญญาของผู้ร้องได้ขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพิ่มเติม ข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในร่างสัญญา ต่อมาในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ร้องกับผู้คัดค้าน ได้ลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยมี สาระสำคัญให้ผู้คัดค้านเป็นผู้เข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๑ เครื่องข่าย มีกำหนดอายุสัญญา ๓๐ ปี นับแต่วันลงนามในสัญญาเป็นต้นไปจนถึง วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ โดยผู้คัดค้านจะต้องรักษาโครงสร้างทางการเงินที่มีสัดส่วนหนี้สิน ต่อทุนมิให้เกินกว่า ๓ ต่อ ๑ และจะต้องจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ซึ่งมีเขตบริการรวมกัน ให้ครอบคลุมจำนวนประชากรที่สามารถรับชมได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๖.๗๒ ของจำนวน ประชากรทั่วทั้งประเทศตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ ในส่วนของผลประโยชน์ตอบแทน ผู้คัดค้านตกลงจ่ายค่าตอบแทนในการเข้าร่วมดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟให้แก่ผู้ร้องเป็นอัตราร้อยละของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใดๆ ทั้งสิ้น ดังนี้ปีที่ ๓ อัตราร้อยละ ๒๒.๕ ปีที่ ๔ - ๖ อัตราร้อยละ ๓๕ และปีที่ ๗ - ๓๐ อัตราร้อยละ ๔๔ โดยผู้คัดค้านรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ผู้ร้อง ดังนี้ ปีที่ ๓ เป็นเงินขั้นต่ำ ปีละ ๓๐๐ ล้านบาท ปีที่ ๔ - ๑๐ เงินขั้นต่ำเพิ่มขึ้นปีละ ๑๐๐ ล้านบาท และปีที่ ๑๑ - ๓๐ เป็นเงินขั้นต่ำรวมทั้งสิ้น ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่คำนวณได้ ตามอัตราส่วนร้อยละของรายได้ จำนวนไหนมากกว่าให้ถือตามจำนวนนั้น สำหรับ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้นั้น ผู้ร้องกับผู้คัดค้านได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาว่า หลังจากวันทำสัญญานี้ หากผู้ร้องหรือหน่วยงานของรัฐ ให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง เมื่อผู้คัดค้านร้องขอ ผู้ร้องจะพิจารณาและเจรจากับผู้คัดค้านโดยเร็วเพื่อหามาตรการชดเชย ความเสียหายที่ผู้คัดค้านได้รับจากผลกระทบดังกล่าว สำหรับเรื่องผังรายการตามข้อ ๑๑



ของสัญญากำหนดว่า ผู้คัดค้านต้องนำเสนอรายการประเภทรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และระยะเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าวเท่านั้น และข้อ ๑๕ ของสัญญากำหนดว่า ในกรณีมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งใดๆ อันเกี่ยวข้องกับสัญญาระหว่าง ผู้ร้องกับผู้คัดค้าน คู่สัญญาตกลงที่จะระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งนั้นด้วยวิธีการ อนุญาโตตุลาการ ต่อมา ผู้ร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการ ตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตามกำกับดูแลและรายงานผลการดำเนินงานตามสัญญา ความคืบหน้า ปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ

ในระหว่างการดำเนินงานตามสัญญา ผู้คัดค้านได้มีหนังสือถึงผู้ร้องเพื่อขอ ขยายระยะเวลาการชำระค่าตอบแทนตามสัญญาหลายครั้ง โดยอ้างว่าได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ พื้นที่ของกรมประชาสัมพันธ์เพื่อดำเนินการจัดตั้งสถานีเครือข่ายลำซำ และได้รับผลกระทบจาก การปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งผู้ร้องได้พิจารณาขยายระยะเวลาการชำระ ค่าตอบแทนให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองกรณี รวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๖๗๓ วัน

ต่อมา ผู้คัดค้านได้มีหนังสือ ที่ ITV/BD ๐๐๖/๔๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงผู้ร้องขอให้พิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้านตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยอ้างว่าได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง จากกรณีต่างๆ ดังนี้

๑) กองทัพบกได้ทำสัญญาต่างตอบแทน (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๑) ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เช่าและใช้เวลา ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ มีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาและกำหนดค่าเช่าเวลาตลอดอายุสัญญาเป็นเงิน ๔,๖๗๐ ล้านบาท

๒) บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ยูบีซี ซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ให้บริการโทรทัศน์ ระบบบอกรับสมาชิกโดยห้ามมิให้มีการโฆษณา แต่บริษัทดังกล่าวได้มีการให้บริการโฆษณา ทางโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกดังกล่าว



๓) สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งห้ามมิให้มีการโฆษณาอื่น ปัจจุบันได้มีการให้บริการโฆษณา

ผู้ร้องเสนอข้อเรียกร้องดังกล่าวต่อคณะกรรมการประสานงานฯ และคณะกรรมการประสานงานฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยมีความเห็นดังนี้

๑) กรณีกองทัพบกทำสัญญาต่างตอบแทนกับสถานีวิทยุโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ ถือเป็นกิจการที่มีมาแต่เดิมเช่นเดียวกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง ๓ ช่อง ๕ และช่อง ๘ และให้บริการด้านวิทยุโทรทัศน์ที่เน้นทางด้านบันเทิง โดยมีช่วงระยะเวลาออกอากาศและโฆษณาเท่าเดิม ผู้คัดค้านทราบส่วนแบ่งการตลาดโฆษณาอยู่แล้วก่อนเข้ามาทำสัญญาเข้าร่วมงานฯ กรณีนี้ถือเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินกิจการ ส่วนแบ่งการตลาดสำหรับการโฆษณามีได้มีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่เป็นเหตุที่จะกระทบฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง

๒) กรณีของบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือยูบีซี นั้น อ.ส.ม.ท. ในฐานะคู่สัญญาได้มีหนังสือแจ้งเตือนและนำเรื่องเสนอคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. พร้อมมีหนังสือยืนยันไม่อนุญาตให้มีการแพร่ภาพของรายการต่างประเทศแบบส่งผ่านตลอด รวมทั้งไม่อนุญาตให้มีภาพโฆษณาใดๆ ทั้งสิ้นแล้ว จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง

๓) กรณีของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ที่ทำให้ปรากฏผู้สนับสนุนรายการเป็นเพียงชื่อของสินค้า ชื่อบริษัท และสัญลักษณ์ (โลโก้) ในลักษณะตัววิ่งโดยมิได้เอ่ยถึงสรรพคุณสินค้า จึงมิใช่เป็นการโฆษณาตามความหมายของคำว่า “โฆษณา” ตามประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณาและบริการธุรกิจทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง

ผู้คัดค้านได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ร้องอีกรวม ๖ ครั้ง สรุปว่าผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ร้องและมติของคณะกรรมการประสานงานฯ และผู้คัดค้านอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติมใหม่ว่า ภายหลังจากการทำสัญญาเข้าร่วมงานฯ กับผู้ร้องแล้ว เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ กรมประชาสัมพันธ์ได้ทำสัญญากับบริษัท เวิลด์สตาร์ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด เพื่อให้



เข้าดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกของสถานีโทรทัศน์ TTV โดยมีการร่วมโฆษณาได้ ทำให้ผู้คัดค้านถูกแย่งส่วนแบ่งทางการตลาด เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง และขอให้ผู้ร้องพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน โดยให้ปรับลดค่าสัมปทานที่ผู้คัดค้านต้องชำระให้แก่ผู้ร้อง รวมทั้งหากสัญญาของบริษัท เวิลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาแก้ไขสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการ และข้อจำกัดเรื่องผังรายการด้วย ทั้งนี้ หากผู้ร้องไม่กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายตามข้อเสนอดังกล่าวภายในกำหนด ๑๕ วัน ผู้คัดค้านจะใช้สิทธิตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เสนอข้อพิพาทและแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่อไป โดยในการยื่นข้อเรียกร้องครั้งที่ หก นั้น ผู้ร้องได้นำข้อเรียกร้องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการประสานงานฯ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งคณะกรรมการประสานงานฯ ยืนยันตามมติเดิมว่า ผู้คัดค้านมิได้รับความเสียหายทางการเงินอย่างรุนแรง ส่วนกรณีสถานีโทรทัศน์ TTV นั้น ผู้คัดค้านมิได้ชี้แจงรายละเอียดว่าการโฆษณาของสถานีโทรทัศน์ TTV เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรงอย่างไรบ้าง ซึ่งผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยจึงยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๘/๒๕๔๕ โดยผู้คัดค้านอ้างว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามเงื่อนไขข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง และก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้คัดค้าน ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๗ และอ้างว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เคยเรียกร้องต่อผู้ร้องในชั้นการเจรจาก่อนเสนอข้อพิพาท โดยผู้คัดค้านสรุปความเสียหายที่ได้รับ คือ (๑) ความเสียหายระหว่างปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๐๖๒ ล้านบาท ผู้คัดค้านขอเรียกร้องเพียง ๑,๗๓๐ ล้านบาท (๒) ความเสียหายในปัจจุบันตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไปเป็นจำนวนเงินปีละ ๑,๐๘๘ ล้านบาท โดยผู้คัดค้านขอให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ผู้ร้องกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้คัดค้านรวม ๓ ประการ ดังนี้



๑) ชดเชยความเสียหายโดยชำระเป็นเงินคืนให้กับผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท

๒) ชดเชยความเสียหายที่มีอยู่โดยต่อเนื่องในปัจจุบัน โดยการลดผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนสิ้นอายุสัญญาให้คงเหลือเท่ากับอัตราผลประโยชน์ตอบแทนตามอัตราค่าเช่าที่กองทัพกองอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑

๓) ชดเชยความเสียหายที่มีอยู่ในปัจจุบันจากข้อกำหนดเงื่อนไขสัญญา ระหว่างผู้คัดค้านและผู้ร้อง โดยการแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญาเข้าร่วมงาน และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ให้สอดคล้องเท่าเทียมกับที่กองทัพกองอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ผู้ร้องยื่นคำคัดค้านคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านทุกประเด็นว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และผู้คัดค้านไม่ได้รับความเสียหาย ผู้ร้องจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน และหากผู้คัดค้านได้รับความเสียหายจริง จำนวนเงินค่าเสียหายรวมทั้งสิ้นไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ขอให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยยกคำเสนอข้อพิพาท

คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดให้เรียกผู้คัดค้านในฐานะผู้เสนอข้อพิพาทว่าผู้เรียกร้อง และให้เรียกผู้ร้องในฐานะคู่กรณีว่าผู้คัดค้าน โดยกำหนดประเด็นข้อพิพาทและวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้เรียกร้องมีสิทธิเสนอข้อพิพาทในประเด็นค่าเสียหายต่อคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่ วินิจฉัยว่า เมื่อผู้เรียกร้องได้ขอให้ผู้คัดค้านดำเนินการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เรียกร้องแล้ว แต่ผู้คัดค้านเพิกเฉยทำให้ผู้เรียกร้องได้รับความเสียหาย ถือได้ว่ามีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอันเกี่ยวกับสัญญาเข้าร่วมงานฯ เกิดขึ้นแล้ว ผู้เรียกร้องจึงมีสิทธิยื่นคำเสนอข้อพิพาทได้ทุกประเด็นรวมทั้งประเด็นค่าเสียหาย ตามข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๑๕



ประเด็นที่สอง ผู้คัดค้านปฏิบัติผิดสัญญาที่ทำไว้กับผู้เรียกร้องหรือไม่ วินิจฉัยว่า กรณีกองทัพบกทำสัญญาต่างตอบแทนกับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด นั้น เมื่อข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีข้อความยกเว้นเรื่องการทำสัญญาใหม่ หรือการต่อสัญญาเดิมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ประกอบการรายเดิม แสดงว่าคู่สัญญา มีเจตนาให้คุ้มครองทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการรายใหม่ และหน่วยงานของรัฐทำสัญญาใหม่หรือต่ออายุสัญญาเดิมกับผู้ประกอบการรายเดิมด้วย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญากับบุคคลอื่นให้เข้าดำเนินการให้บริการ สถานีวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา

กรณี สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ทำการโฆษณาในช่วง การถ่ายทอดสดกีฬาซีเกมส์ครั้งที่ ๒๐ และการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อนปี ๒๐๐๐ และมีการโฆษณาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้บุคคล เข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา

กรณีกรมประชาสัมพันธ์ทำสัญญาเข้าร่วมดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกกับบริษัท ไทยสตาร์ทีวี จำกัด ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท เวิลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับ เป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้

กรณี อ.ส.ม.ท. กับ ยูบีซี แม้ว่า อ.ส.ม.ท. ยังมีได้อนุญาตให้ ยูบีซี โฆษณา ได้โดยตรง แต่ตามพฤติการณ์ที่ ยูบีซี ได้ทำการโฆษณาโดยที่ อ.ส.ม.ท. ไม่อาจควบคุมให้ ยูบีซี ระงับการโฆษณาได้โดยเด็ดขาด ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับ เป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้โดยปริยาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้เรียกร้องขายโฆษณาได้น้อยลง เพราะถูก ผู้ประกอบการรายอื่นแย่งส่วนแบ่งค่าขายโฆษณาไปเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ผู้เรียกร้อง ต้องขาดทุน ถือได้ว่าผู้เรียกร้องได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงเข้าเงื่อนไข ตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เมื่อผู้เรียกร้องได้ร้องขอให้ผู้คัดค้านพิจารณา ชดเชยความเสียหาย แต่ผู้คัดค้านไม่รับพิจารณา ผู้คัดค้านจึงปฏิบัติผิดสัญญา

ประเด็นที่สาม เมื่อผู้เรียกร้องได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง ผู้เรียกร้องย่อมได้รับความเสียหาย



ประเด็นที่สี่ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้คัดค้านชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เรียกร้องตามคำขอ ๓ ประการ ประการที่หนึ่ง คำขอที่ให้ผู้คัดค้านชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างปี ๒๕๔๑ ถึง ๒๕๔๔ จำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท วินิจฉัยว่า ให้ผู้คัดค้านชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เรียกร้องเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท เฉพาะกรณีกรมประชาสัมพันธ์ยอมให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑ มีการโฆษณาได้เท่านั้น ส่วนคำขอประการที่สอง และคำขอประการที่สาม วินิจฉัยให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และตามเอกสารแนบ ๔ ในส่วนจำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำให้ลดลงจากเดิมเหลือเท่ากับจำนวนค่าเช่าอัตราสูงสุดที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบกตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ คือปีละ ๒๓๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนสูงสุดที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากผู้ประกอบการรายอื่นๆ โดยไม่ต้องชำระเงินขั้นต่ำเพิ่มขึ้นในแต่ละปีอีก และให้ปรับลดเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละจากเดิมลงเหลือเท่ากับอัตราสูงสุดที่บริษัท ยูนิเด็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชำระให้แก่ อ.ส.ม.ท.ตามสัญญาร่วมดำเนินกิจการโทรทัศน์บอกรับเป็นสมาชิก คือ อัตราร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใดๆ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนอัตราร้อยละที่สูงสุดที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากผู้ประกอบการรายอื่นๆ แล้วแต่จำนวนใดมากกว่าให้ชำระจำนวนที่มากกว่านั้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนถึงสิ้นสุดสัญญา และผู้คัดค้านต้องคืนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้เรียกร้องได้ชำระโดยมีเงื่อนไขระหว่างพิจารณาข้อพิพาทนี้เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๘๐๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้เรียกร้องจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท

ส่วนการกำหนดเงื่อนไขตามข้อ ๑๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ นั้น ให้ชดเชยความเสียหายโดยให้ผู้เรียกร้องสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time คือ ช่วงเวลา ระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดีและสารประโยชน์เท่านั้น และให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับของกฎระเบียบที่ทางราชการออกใช้บังคับแก่สถานีวิทยุโทรทัศน์โดยทั่วไป



ผู้ร้องเห็นว่าคำชี้ขาดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาตตุลาการและเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ อีกทั้งเป็นข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาตตุลาการ และการที่จะยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการด้วยเหตุผล ดังนี้

๑) ข้อสัญญาอนุญาตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นโมฆะ โดยผู้ร้องเห็นว่า สัญญาเข้าร่วมงานฯ ระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะทำสัญญามีได้มีบทบัญญัติให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ การทำสัญญาโอนอำนาจให้คณะอนุญาโตตุลาการทำการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงเป็นการโอนอำนาจให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของบริการสาธารณะโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐอย่างสิ้นเชิง ข้อสัญญาอนุญาตตุลาการในสัญญาทางปกครองในขณะนั้นจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายมหาชนและขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงตกเป็นโมฆะไม่มีผลใช้บังคับผูกพันกันได้ แม้อต่อมาภายหลังได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองได้ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ข้อสัญญาที่เป็นโมฆะแล้วตั้งแต่ต้นกลับเป็นสมบูรณ์ขึ้นมาภายหลัง ดังนั้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการได้ดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญาระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านเป็นการกระทำที่ปราศจากฐานแห่งอำนาจจึงเป็นคำชี้ขาดที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการ และการยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒) ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพัน โดยผู้ร้องเห็นว่า การจัดตั้งและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นกิจการของรัฐที่ต้องมีการลงทุนในวงเงินเกินกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการตลอดจน



การกำกับดูแลและติดตามผลจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการ ผู้ร้องได้ประกาศเชิญชวนเอกชนให้เข้าร่วมงานหรือดำเนินโครงการ โดยผู้คัดค้านได้รับการคัดเลือก ต่อมาได้นำผลการพิจารณาคัดเลือกพร้อมกับร่างสัญญาเข้าร่วมงานฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบแล้ว และได้ส่งร่างสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนลงนาม แต่ในระหว่างนั้นผู้คัดค้านได้ยื่นข้อเสนอกำหนดข้อสัญญาเกี่ยวกับการให้เปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ในกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกสามารถทำการโฆษณาได้ หรือกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ในพื้นฐานและหลักการที่คล้ายคลึงกัน โดยผู้คัดค้านได้ส่งร่างสัญญาที่ขอปรับปรุงแก้ไขมาให้ผู้ร้องพิจารณาด้วย ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขร่างสัญญาโดยเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ แล้วจึงได้ส่งร่างสัญญาที่ได้แก้ไขแล้วให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างสัญญาดังกล่าวมายังผู้ร้อง และในที่สุดได้มีการลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ แม้จะได้มีการส่งร่างสัญญาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ขณะนั้นร่างสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนร่างสัญญาที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้วและมีการเพิ่มเติมสัญญาข้อ ๕ วรรคสี่ ก็มีได้นำกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ทั้งที่การเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ เป็นการเพิ่มหลักการสำคัญที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในสัญญาดังกล่าว ซึ่งจะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ดังนั้น การที่ผู้ร้องและผู้คัดค้านลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณาหรือรับทราบหลักการสำคัญที่เพิ่มขึ้นมาในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญามีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ มีผลทำให้ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพันคู่สัญญา คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีอำนาจนำข้อสัญญาที่ไม่มีผลผูกพันคู่สัญญานั้นมาเป็นหลักในการชี้ขาดข้อพิพาท การชี้ขาดจึงมิได้คำนึงถึงพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจะให้อยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาด



นั้นจึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓) คณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นเรื่องค่าเสียหาย โดยผู้ร้องเห็นว่า แม้ข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯจะเป็นข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการก็ตาม แต่คณะอนุญาโตตุลาการก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องค่าเสียหายได้เช่นเดียวกับการพิจารณาพิพากษาของศาล ซึ่งในคดีนี้ผู้คัดค้านอ้างว่าได้เกิดกรณีตามที่ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญากำหนดไว้แล้ว แต่ผู้ร้องเห็นว่ากรณีต่างๆ ที่ผู้คัดค้านยกขึ้นอ้างนั้นยังไม่ใช่กรณีตามที่ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญากำหนดไว้ ดังนั้น ประเด็นข้อพิพาทที่คณะอนุญาโตตุลาการจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้จะต้องเป็นประเด็นที่ว่า กรณีตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ได้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่เท่านั้น ส่วนประเด็นในเรื่องค่าเสียหายนั้น เมื่อคู่สัญญายังไม่ได้โต้แย้งกันว่าผู้ร้องควรจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้คัดค้านเป็นจำนวนเงินเท่าใด แม้ผู้คัดค้านจะได้ยกเรื่องค่าเสียหายขึ้นอ้างไว้ในคำเสนอข้อพิพาทในชั้นการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการก็ตาม ก็ไม่ชอบที่คณะอนุญาโตตุลาการจะทำการวินิจฉัยชี้ขาดได้ เพราะเป็นประเด็นข้อพิพาทที่อยู่นอกขอบเขตแห่งสัญญาตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ การที่คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้คัดค้านมีสิทธิยื่นคำเสนอข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ทุกประเด็นรวมทั้งประเด็นค่าเสียหาย จึงเป็นคำชี้ขาดซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

นอกจากนี้ ผู้ร้องเห็นว่า ข้อ ๕ วรรคสี่ เป็นข้อสัญญาที่มีข้อกำหนดให้คู่สัญญาต้องมาเจรจาต่อรองกันใหม่เพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีที่สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมทางธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว (Renegotiation Clause) และเป็นข้อสัญญาที่กำหนดขั้นตอนในกระบวนการกำหนดค่าเสียหายระหว่างคู่สัญญา จึงมีสถานะเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในการกำหนดค่าเสียหาย กล่าวคือในกรณีผิดสัญญา หลักทั่วไปในการกำหนดค่าเสียหายคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทไม่ว่าศาลหรือคณะอนุญาโตตุลาการแล้วแต่กรณีสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ทันทีเมื่อมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่าการกระทำผิดสัญญาเกิดขึ้น แต่กรณีที่คู่สัญญาได้กำหนดข้อสัญญาประเภท Renegotiation Clause ไว้ในสัญญา กรณีจึงต้องบังคับหรือตีความตามข้อสัญญานั้น



อย่างเคร่งครัด เพราะเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป กล่าวคือ ก่อนที่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาด จะกำหนดค่าเสียหายจะต้องผ่านขั้นตอนการเจรจา กำหนดค่าเสียหายโดยคู่สัญญาเสียก่อน ต่อเมื่อคู่สัญญาไม่สามารถเจรจาดตกลงกันได้ องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดจึงจะมีอำนาจกำหนด ค่าเสียหาย แต่เนื่องจากผู้ร้องและผู้คัดค้านยังไม่เคยเจรจาดตกลงกันในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย กันมาก่อน คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่ชอบที่จะวินิจฉัยชี้ขาดค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่ชอบตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และผู้คัดค้านเพียงแต่ขอให้คณะอนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้องกำหนดมาตรการ ชดเชยความเสียหายตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เท่านั้น แต่ไม่ได้ขอให้ คณะอนุญาโตตุลาการเป็นผู้กำหนดค่าเสียหาย การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทโดยเป็นผู้กำหนดค่าเสียหายเสียเอง จึงเป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลง ในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่ง พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

๔) ผู้ร้องไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา กล่าวคือ กรณีกองทัพบกทำสัญญาดังตอบแทน กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด (สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ซึ่งในขณะทำสัญญามีสถานีโทรทัศน์ที่ดำเนินการอยู่ในระบบ วี เอช เอฟ จำนวน ๔ ช่อง รวมถึงสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ ด้วย ซึ่งผู้คัดค้านทราบที่อยู่แล้ว ก่อนยื่นข้อเสนอว่าไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนและช่วงเวลาและประเภทรายการ และสามารถ ทำการโฆษณาได้ ส่วนสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ดำเนินการ จัดตั้งขึ้นใหม่อีก ๒ เครื่องข่าย อีกทั้งเจตนาของผู้คัดค้านหมายถึงแต่เฉพาะสถานีโทรทัศน์ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้น โดยผู้คัดค้านได้ระบุเงื่อนไขในการขอเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญา ไว้ในข้อ ๒ ของหนังสือของผู้คัดค้าน ที่ UHF - ๐๑๗/๙๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ว่า ต้องเป็นกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ในพื้นที่และหลักเกณฑ์ ที่คล้ายคลึงกับโครงการนี้ ซึ่งย่อมไม่หมายรวมถึงสถานีโทรทัศน์ในระบบ วี เอช เอฟ ที่มีอยู่เดิม นอกจากนั้น ในหน้าที่ ๑๖ ของร่างสัญญาที่จะลงนามได้กำหนดเงื่อนไขว่า ต้องเป็นกรณีที่ ผู้ร้องหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทานหรือทำสัญญาให้บุคคลอื่นเข้าร่วมดำเนินกิจการ สถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเดียวกับที่ผู้เข้าร่วมงาน (ผู้คัดค้าน) ได้ดำเนินการตามสัญญาฉบับนี้ ซึ่งคำว่า ระบบเดียวกับที่ผู้เข้าร่วมงานได้ดำเนินการตามสัญญานี้ ย่อมหมายถึงระบบ



ยู เอช เอฟ เท่านั้น ดังนั้น ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา จึงไม่ครอบคลุมถึงสถานีโทรทัศน์ช่องเดิม ที่มีโฆษณาอยู่ก่อนแล้ว การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยตีความสัญญาว่า เมื่อไม่มีข้อความใดระบุเป็นข้อยกเว้นให้สถานีโทรทัศน์ช่องที่เคยมีการโฆษณาได้อยู่แล้วไม่อยู่ในเงื่อนไขข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ หากคู่สัญญามีเจตนาที่จะให้มีข้อยกเว้นดังกล่าวไว้ก็ต้องระบุข้อยกเว้นไว้ให้ชัดแจ้งนั้น จึงเป็นการตีความคุ้มครองผู้ไม่สุจริต และไม่เป็นไปตามปกติประเพณี

ส่วนกรณีบริษัท เวลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด หรือสถานีโทรทัศน์ TTV ผู้ร้องเห็นว่าผู้คัดค้านมีภาระในการพิสูจน์ให้เห็นว่าการโฆษณาของสถานีโทรทัศน์ TTV เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงอย่างไรบ้างเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา แต่ผู้คัดค้านไม่ยอมชี้แจงและยืนยันให้ผู้ร้องพิจารณากำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ตนทันที เมื่อผู้คัดค้านมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความเสียหายแต่เพิกเฉย ผู้ร้องจึงไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติผิดสัญญา ฉะนั้น คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีอำนาจหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาวินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับกรณีของบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ยูบีซี ฝ่าฝืนข้อห้ามทำการโฆษณาในรายการที่ตนแพร่ภาพออกอากาศหลายครั้ง ซึ่ง อ.ส.ม.ท. ได้ดำเนินการให้ ยูบีซี ระงับการแพร่ภาพโฆษณาทุกครั้ง ผู้ร้องเห็นว่า อ.ส.ม.ท. ไม่ได้อนุญาตให้ ยูบีซี ทำการโฆษณาได้อย่างชัดแจ้ง การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดว่า ตามพฤติการณ์ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้โดยปริยายนั้นไม่ถูกต้อง เพราะโดยสภาพแล้วการอนุญาตต้องเป็นการกระทำที่แสดงออกโดยชัดแจ้ง การอนุญาตโดยปริยายไม่อาจมีได้ ซึ่งตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา หมายถึงการอนุญาตโดยชัดแจ้งเท่านั้น คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล

กรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ซึ่งเป็นส่วนราชการของกรมประชาสัมพันธ์ได้ทำให้ปรากฏภาพของชื่อสินค้า ชื่อบริษัท และสัญลักษณ์ (โลโก้) ในลักษณะตัววิ่งโดยมิได้เอ่ยถึงสรรพคุณของสินค้า ผู้ร้องเห็นว่า เป็นกรณีที่ส่วนราชการของกรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการเองโดยไม่ได้ให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่น กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ วรรคสี่



ของสัญญา อีกทั้งเป็นกรณีที่รัฐจัดทำบริการสาธารณะในด้านข่าวสารการศึกษา และเข้าดำเนินการเองโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ แม้จะมีการโฆษณาอยู่บ้างก็ไม่ใช่การแข่งขันกันในเชิงธุรกิจ ผู้คัดค้านซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากรัฐให้เป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะโดยรัฐให้สิทธิในการแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินงานนั้นด้วย จะเรียกร้องค่าเสียหายโดยอ้างว่ารัฐดำเนินการบริการสาธารณะแข่งกับตนเองไม่ได้

นอกจากนี้ ผู้ร้องเห็นว่าผู้คัดค้านไม่ได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง กล่าวคือ เมื่อผู้คัดค้านมีส่วนแบ่งการตลาดในอัตราร้อยละ ๙ คิดเป็นมูลค่าการโฆษณาปีละ ๙๒๕ ล้านบาท ดังนั้น เมื่อเทียบอัตราส่วนร้อยละของส่วนแบ่งการตลาดและมูลค่าการโฆษณาแล้วและเทียบค่าเสียหายที่ผู้คัดค้านอ้างว่ามีจำนวนปีละ ๙ ล้านบาท รวม ๒ ปี ประมาณ ๒๐ ล้านบาท กับสภาพที่ผู้คัดค้านเป็นบริษัทใหญ่ที่มีทุนจดทะเบียน ๖,๐๐๐ ล้านบาท แม้ผู้คัดค้านจะได้รับผลกระทบจากการที่สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มีโฆษณาบ้าง ก็ถือว่าเป็นผลกระทบเพียงเล็กน้อย ส่วนกรณีผลกระทบจากการที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนสูงกว่าสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ และกรณีผลกระทบจากข้อจำกัดเวลาและประเภทรายการ ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดว่าผู้คัดค้านต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ร้องเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าผู้ประกอบการธุรกิจชนิดเดียวกัน และยังถูกจำกัดช่วงเวลาให้ต้องออกอากาศเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ โดยได้พิจารณาจากหลักฐานงบการเงิน งบดุล และงบกำไรขาดทุนที่แสดงว่าผู้คัดค้านมีผลประกอบการขาดทุนทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๕ ผู้ร้องเห็นว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการใช้งบการเงินของผู้คัดค้านเป็นหลักฐานเพียงประการเดียวในการวินิจฉัยว่าผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะการประสพภาวะขาดทุนอาจมีสาเหตุจากหลายปัจจัย อีกทั้งสาเหตุที่ทำให้ผู้คัดค้านขาดทุนสะสมเรื่อยมาเป็นเพราะว่าการหารายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ไม่ได้เกิดจากข้อจำกัดทางด้านเวลาและประเภทรายการแต่อย่างใด แต่เกิดจากการตั้งสถานีเครือข่ายล่าช้าไม่เป็นไปตามเป้าหมายเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านไม่สามารถตั้งราคาขายโฆษณาได้ตามที่ประมาณการไว้ เห็นได้ว่าผู้ร้องมิได้เป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญา การที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญา จึงเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ข้อสัญญา และข้อกฎหมาย การจะ



ยอมรับตามคำชี้ขาดย่อมเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ผู้ร้องเห็นว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในส่วนของมาตรการชดเชย ความเสียหายไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ คำชี้ขาดที่ให้ชดใช้หรือคืนเงิน และคำชี้ขาดที่มีผลเป็นการแก้ไขสัญญา ดังนี้

กรณีให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท เฉพาะกรณีที่สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ทำการโฆษณา ซึ่งข้อพิพาท ในเรื่องจำนวนค่าเสียหายนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เรียกร้องกับผู้ร้องก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาในชั้น อนุญาโตตุลาการ แต่ผู้คัดค้านเรียกร้องต่อผู้ร้องเฉพาะค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีที่ตน ต้องจ่ายค่าสัมปทานแพงกว่าที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด (สถานีโทรทัศน์สี กองทัพบกช่อง ๗) จ่ายให้แก่กองทัพบกเป็นเงินจำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท เท่านั้น คำชี้ขาด ในส่วนนี้จึงเป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีให้คืนค่าผลประโยชน์ตอบแทนจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท คำชี้ขาดในส่วนนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายผิดสัญญาในกรณีที่ บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด (สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗) ได้รับการต่อสัญญา จากกองทัพบก และผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงจากการที่ผู้คัดค้าน ต้องจ่ายค่าสัมปทานให้แก่ผู้ร้องในราคาสูงกว่าที่บริษัทดังกล่าวต้องจ่ายให้แก่กองทัพบก คำชี้ขาดดังกล่าวจึงเป็นคำชี้ขาดที่เกิดจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามสัญญาไม่ถูกต้อง และเป็นคำชี้ขาดที่ใช้วิธีพิจารณาความในส่วนของการพิสูจน์ค่าเสียหายที่ไม่ถูกต้องตาม ลักษณะของข้อพิพาท และด้วยเหตุที่ข้อพิพาทนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การจะให้อยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดย่อมเป็นการ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีให้ลดค่าตอบแทนตามสัญญา เป็นคำชี้ขาดที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญาในกรณีเกี่ยวกับ สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ เช่นกัน ผลของคำชี้ขาดทำให้ผู้คัดค้านต้องจ่ายค่าตอบแทน



ให้แก่ผู้ร้องตลอดทั้งโครงการรวม ๓๐ ปี น้อยกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคา จึงเป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

นอกจากนี้ คำชี้ขาดดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขสัญญาในส่วนของการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เมื่อสัญญานี้เป็นสัญญาเกี่ยวกับการลงทุนในกิจการของรัฐซึ่งได้ดำเนินการจัดทำสัญญาตามขั้นตอนและกระบวนการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้แล้ว การแก้ไขสัญญาดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยผลของคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความตกลงกันในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น คำชี้ขาดส่วนนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีการแก้ไขสัดส่วนและช่วงเวลาในการเสนอข่าว สารคดี และสารประโยชน์เจตนารมณ์ในการก่อตั้งสถานีโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ก็เพื่อเป็นการให้บริการสาธารณะในด้านข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็น ข้อกำหนดในสัญญาจึงได้กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของบริการสาธารณะไว้ในสัญญาด้วย โดยเฉพาะในเรื่องสัดส่วนและช่วงเวลา และประเภทรายการย่อมเป็นส่วนสำคัญที่สุดของสัญญาเพราะเป็นการกำหนดเนื้อหาของบริการสาธารณะที่จะให้ผู้คัดค้านจัดทำแทนรัฐ ดังนั้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากซึ่งตั้งขึ้นภายในขอบเขตแห่งระบบกฎหมายเอกชนและไม่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับบริการสาธารณะได้ชี้ขาดให้ลดสัดส่วนเวลาที่จะต้องออกอากาศรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ลงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และให้ผู้คัดค้านไม่ต้องถูกจำกัดให้ต้องออกอากาศรายการประเภทดังกล่าวในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) ด้วยนั้น จึงเท่ากับเป็นการที่กลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ได้เข้าไปแก้ไขเนื้อหาของบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายมหาชน การยอมรับ



หรือการบังคับตามคำชี้ขาดที่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพียงฝ่ายเดียวยอมเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาตโดดูลากการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีที่ผู้คัดค้านได้ขอให้คณะอนุญาตโดดูลากการชี้ขาดให้ผู้ร้องกำหนดมาตรการ ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน โดยขอให้ผู้ร้องปฏิบัติตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งผู้คัดค้านได้กำหนดกรอบของการเจรจาไว้ด้วยตามข้อ ๖.๑ ข้อ ๖.๒ และข้อ ๖.๓ ของคำเสนอข้อพิพาท ข้อความดังกล่าวมิได้หมายความว่าให้คณะอนุญาตโดดูลากการเป็นผู้กำหนด มาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเสียเอง หากแต่หมายถึงผู้คัดค้านได้ขอให้ผู้ร้อง ต้องมาเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายกันต่างหาก ดังนั้น การที่ คณะอนุญาตโดดูลากการชี้ขาดข้อพิพาทโดยกำหนดมาตรการให้ผู้ร้องต้องชดเชยความเสียหาย ให้แก่ผู้คัดค้านเสียเอง จึงเป็นคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาท ต่อคณะอนุญาตโดดูลากการ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตโดดูลากการ พ.ศ. ๒๕๔๕

นอกจากนี้ ผู้ร้องเห็นว่าผู้คัดค้านไม่ใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ เนื่องจากสัญญาเข้าร่วมงานฯ ระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านเป็นสัญญาทางปกครอง อายุความ สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ นี้ จึงมีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาตโดดูลากการ เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับการฟ้องคดี จึงต้องใช้อายุความตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้คัดค้านได้มีหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีโดยแจ้งว่า ผู้ร้อง ไม่กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และผู้คัดค้านขอให้ผู้ร้องพิจารณาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้น จะเสนอ ข้อพิพาทต่อคณะอนุญาตโดดูลากการต่อไป ซึ่งผู้ร้องได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น ผู้คัดค้านจึงได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ต้องยื่นข้อพิพาทต่อ คณะอนุญาตโดดูลากการแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ แต่ผู้คัดค้านได้เสนอข้อพิพาท



ให้คณะอนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้คัดค้านไม่ใช่สิทธิเรียกร้อง ภายในกำหนดอายุความ การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่หยิบยก เรื่องอายุความขึ้นพิจารณา จึงเป็นการชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจึงเป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่ง พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๗/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ของสถาบัน อนุญาโตตุลาการ ทั้งหมด

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการ สถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ มีวัตถุประสงค์เพื่อหาผลประโยชน์ให้กับรัฐเป็นเงิน ค่าตอบแทนรายปี เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุญาตให้ผู้คัดค้านสามารถเข้ามาประกอบกิจการ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี เมื่อรัฐลดฐานะตนเองลงมาทำข้อตกลงเพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทน จากรายได้ของเอกชน ข้อตกลงระหว่างรัฐ (ผู้ร้อง) กับเอกชน (ผู้คัดค้าน) จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ จำนวนเงินที่ผู้คัดค้านเสนอจ่ายค่าตอบแทน การดำเนินกิจการสถานีให้กับผู้ร้องปีละ ๓๐๐ ล้านบาท ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์อื่นๆ ในขณะก่อนทำสัญญา และผู้คัดค้าน จะต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้เข้ารัฐขั้นต่ำเป็นเงินมากที่สุดเท่าที่รัฐเคยอนุญาตให้กับ เอกชน เมื่อผู้คัดค้านได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ไอทีวีแล้ว ผู้คัดค้านจึงร้องขอมาตรการคุ้มครองจากรัฐโดยมีหนังสือ ที่ UHF ๐๒๕/๙๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงผู้ร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในร่างสัญญาโดยให้เพิ่มข้อ ๕ วรรคสี่ ซึ่งผู้ร้องรับพิจารณา และมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างสัญญาให้กับผู้คัดค้านจนมีการลงนามในสัญญาเข้าร่วมงาน และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้าน เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ภายหลังจากทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้คัดค้านได้ตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ขึ้นมาดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์บริการกับประชาชน ต่อมาปรากฏว่าหน่วยงานรัฐ ได้ให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญากับบุคคลอื่นเพื่ออนุญาตให้เข้าดำเนินการให้บริการ



ส่งวิทยุโทรทัศน์ โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงและก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้คัดค้านซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๗ โดยมีข้อเท็จจริง ๔ กรณี คือ

๑. เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ กองทัพบกได้เข้าทำสัญญาต่างตอบแทนกับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๑) ยกเลิกหนังสือสัญญาต่างตอบแทนฉบับเดิมโดยมีเนื้อหาเป็นการอนุญาตให้บริษัทดังกล่าวดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการหารายได้จากโฆษณาโดยไม่ถูกจำกัดช่วงเวลาการออกอากาศรายการ มีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี โดยกำหนดค่าตอบแทนเป็นค่าเช่าในปีที่ ๑ เป็นเงิน ๑๕๐ ล้านบาท ปีที่ ๒ ถึงปีที่ ๒๕ ปรับขึ้น ๑๐ ล้านบาท ทุก ๓ ปี และปีที่ ๒๕ เป็นเงิน ๒๓๐ ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๖๗๐ ล้านบาท การให้สัมปทานดังกล่าวรัฐควรควบคุมให้การจ่ายค่าตอบแทนให้หน่วยงานรัฐเป็นไปในอัตราที่เท่ากันหรือไม่ต่ำกว่าที่ผู้คัดค้านต้องชำระแก่ผู้ร้อง จึงจะก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้คัดค้านกับบริษัทดังกล่าวอย่างเป็นธรรม โดยผู้คัดค้านต้องรับภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงกว่ามาก ในขณะที่ผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเดิมที่ครอบครองตลาดโฆษณาส่วนใหญ่ได้เปรียบการแข่งขันทุกด้านแต่ได้สิทธิจ่ายค่าตอบแทนให้รัฐในการรับสัมปทานใหม่ต่ำกว่าผู้คัดค้านและไม่ถูกจำกัดการออกอากาศรายการ ทำให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง

๒. เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ กรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้เข้าทำสัญญาเข้าร่วมและดำเนินโครงการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิก ระบบ Multichannel Multipoint Distribution Service (MMDS) กับบริษัท ไทยสตาร์ทีวี จำกัด ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท เวิลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด โดยกำหนดเงื่อนไขการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่กรมประชาสัมพันธ์ในอัตราร้อยละ ๕.๕ ของรายได้และกำหนดเงินประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำเป็นรายปี โดยสัญญาดังกล่าวไม่มีข้อห้ามบริษัทดังกล่าวดำเนินการโฆษณา จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้อนุญาตให้บุคคลอื่นซึ่งดำเนินการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้



๓. เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุญาตให้ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มีการโฆษณาได้ในช่วงการถ่ายทอดสด กีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ ๒๐ และการแข่งขันโอลิมปิกฤดูร้อนปี ๒๐๐๐ แต่หลังการถ่ายทอดสด การแข่งขันกีฬาดังกล่าว สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ยังคงดำเนินการ ออกอากาศโดยมีโฆษณาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทั้งอนุญาตให้เอกชนทำรายการและหา รายได้จากการโฆษณาในรายการดังกล่าว จึงกระทบต่อการแข่งขันของผู้คัดค้าน

๔. กรณีที่องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐอนุญาตให้บริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดำเนินกิจการ ให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกโดยมีข้อกำหนดห้ามมีโฆษณา แต่ปรากฏว่า สถานีโทรทัศน์ช่องดังกล่าวได้มีการโฆษณาในรูปแบบต่างๆ

กรณีดังกล่าวมีผลกระทบต่อการแข่งขันการประกอบกิจการเป็นเหตุให้ผู้คัดค้าน ได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงและเข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา ที่ผู้ร้องได้ตกลงกับผู้คัดค้านในขณะที่ทำสัญญาว่า จะห้ามมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับ ผู้คัดค้านเมื่อผู้คัดค้านร้องขอ ผู้คัดค้านจึงได้มีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ร้องพิจารณาและเจรจา ห้ามมาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้คัดค้านได้รับตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ จนถึงปี ๒๕๔๕ แต่ผู้ร้อง พิจารณาว่าข้อเรียกร้องของผู้คัดค้านไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา และเพิกเฉย ไม่ห้ามมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้คัดค้าน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้คัดค้าน ได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ให้ผู้ร้องกำหนด มาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้คัดค้าน ๓ ประการ คือ

๑. ชดเชยความเสียหายโดยการชำระเป็นเงินคืนให้กับผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท

๒. ชดเชยความเสียหายที่มีอยู่โดยต่อเนื่องในปัจจุบันโดยการลดผลประโยชน์ ตอบแทนตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนสิ้นอายุสัญญาให้คงเหลือ เท่ากับอัตราผลประโยชน์ตอบแทนตามอัตราค่าเช่าที่กองทัพบอกรับอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑



๓. ชดเชยความเสียหายที่มีอยู่ในปัจจุบันจากข้อกำหนดเงื่อนไขสัญญา ระหว่างผู้คัดค้านและผู้ร้อง โดยการแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญาให้สอดคล้อง เท่าเทียมกับที่กองทัพบกอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญา ต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑

ในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้พิจารณาตามคำเสนอ ข้อพิพาทและคำคัดค้าน และมีการกำหนดประเด็นข้อพิพาทโดยความเห็นชอบของผู้ร้อง และผู้คัดค้าน และในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องไม่เคยคัดค้านอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการในการพิจารณาข้อพิพาทใด หรือคัดค้านว่า คณะอนุญาโตตุลาการกระทำการเกินขอบเขตอำนาจ ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ คณะอนุญาโตตุลาการ ได้มีคำชี้ขาดตามประเด็นข้อพิพาทที่คู่พิพาทได้เห็นชอบร่วมกันว่า ข้อเท็จจริงที่พิพาท เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยผู้ร้องต้องชดเชยความเสียหาย ให้กับผู้คัดค้าน ดังนี้

๑. ให้ผู้ร้องชำระเงินคืนให้กับผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท

๒. ให้ผู้ร้องปรับลดผลประโยชน์ตอบแทน ตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญา เข้าร่วมงานฯ ในส่วนจำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำจากเดิมลงเหลือปีละ ๒๓๐ ล้านบาท และปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย และภาษีอากรใด ๆ โดยเปรียบเทียบระหว่างจำนวนเงินที่คำนวณได้ตามอัตราร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใด ๆ กับเงินรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำปีละ ๒๓๐ ล้านบาท จำนวนใดมากกว่าให้ชำระตามจำนวนที่มากกว่านั้น ตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนสิ้นสุดสัญญา และให้ผู้ร้องคืนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ ที่ผู้คัดค้านได้ชำระในระหว่างพิจารณาข้อพิพาทนี้โดยมีเงื่อนไขเป็นเงินส่วนเกินจากที่จ่าย ๘๐๐ ล้านบาท เป็นจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท

๓. ให้ผู้คัดค้านสามารถออกอากาศช่วงเวลา Prime Time คือช่วงเวลา ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ แต่ผู้คัดค้านจะต้องเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐



ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่ทางราชการออกใช้บังคับ
แก่สถานีวิทยุโทรทัศน์โดยทั่วไป

ผู้คัดค้านเห็นว่า ในขณะที่ทำสัญญาเข้าร่วมงานฯ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองหรือสัญญาทางปกครอง ดังนั้น สัญญาเข้าร่วมงานฯ ย่อมต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติว่า สัญญาที่จัดทำขึ้นให้ถือเป็นสัญญาทางปกครอง จึงต้องพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ข้อตกลงเรื่องการรับข้อพิพาทโดยการอนุญาโตตุลาการในสัญญาระหว่างรัฐและเอกชนจึงกระทำได้โดยชอบ นอกจากนี้ เมื่อมีการกระทำผิดสัญญาหลายกรณีตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง ทำให้ประสบภาวะขาดทุนสะสมเรื่อยมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ถึงปี ๒๕๔๕ ประมาณ ๓,๑๘๕ ล้านบาท ผู้คัดค้านได้ใช้สิทธิตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ขอเจรจาหามาตรการชดเชยความเสียหายดังกล่าว แต่ผู้ร้องไม่ยอมเจรจา ผู้คัดค้านจึงบอกกล่าวเพื่อเสนอข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดตามข้อตกลงในการรับข้อพิพาทโดยทางอนุญาโตตุลาการ ตามข้อ ๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งในชั้นอนุญาโตตุลาการผู้ร้องมิได้โต้แย้งในประเด็นเรื่องการแก้ไขสัญญาข้อ ๕ ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ข้อตกลงรับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมีผลบังคับหรือไม่ และคดีขาดอายุความหรือไม่ ประเด็นพิพาทที่ผู้ร้องและผู้คัดค้านเห็นชอบให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดโดยร่วมกันกำหนดประเด็นข้อพิพาทรวม ๔ ข้อ เพื่อให้คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน แต่ผู้ร้องไม่เห็นด้วยกับคำชี้ขาดดังกล่าว จึงยื่นคำร้องคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านเห็นว่าตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้ให้ศาลพิจารณาสำนวนคดีความในการพิจารณาชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ในทุกเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริงหรือการชี้ขาดประเด็นที่อยู่ในอำนาจดุลพินิจและความเชี่ยวชาญอันเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลคงพิจารณาเพียงว่าคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดข้อพิพาทอยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาท



ต่อคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่ (ultra vires) และการยอมรับบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ (jus cogens) เท่านั้น ผู้คัดค้านจึงขอให้ศาลตัดสินประเด็นข้อเท็จจริงและดุลพินิจของคณะอนุญาโตตุลาการโดยให้ถือเป็นที่ยุติในชั้นอนุญาโตตุลาการ และไม่รับคำร้องของผู้ร้องในส่วนดังกล่าวไว้พิจารณา

ตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ กำหนดว่า หากผู้ร้องหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง เมื่อผู้คัดค้านร้องขอ ผู้ร้องจะพิจารณาและเจรจากับผู้คัดค้านโดยเร็วเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหาย ซึ่งมาตรการชดเชยความเสียหายหมายความรวมถึงกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อตกลงเดิมในสัญญา ดังนั้น กรณีนี้จึงมิได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามข้อพิพาทนี้มีคำสั่งชี้ขาดให้แก้ไขสัญญา แต่ผลของมาตรการชดเชยความเสียหายนั้นผูกพันผู้ร้องและผู้คัดค้านให้ต้องปฏิบัติตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ส่วนคู่สัญญาจะไปแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามคำชี้ขาดหรือไม่เป็นเรื่องทางปฏิบัติของคู่สัญญาในภายหลัง

ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าคณะอนุญาโตตุลาการควรชี้ขาดให้ผู้ร้องร่วมเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายก่อน ไม่ควรชี้ขาดโดยการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้ นั้น ผู้คัดค้านได้ร้องขอต่อผู้ร้องมาโดยตลอดเพื่อให้ร่วมกันเจรจาหามาตรการช่วยเหลือเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ผู้ร้องเพิกเฉยไม่เจรจาหามาตรการชดเชยความเสียหาย ซึ่งในชั้นกำหนดประเด็นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องและผู้คัดค้านได้ให้ความเห็นชอบร่วมกันให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดมาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้คัดค้านระบุตามข้อเรียกร้อง จึงได้มีการกำหนดเป็นประเด็นไว้ในข้อ ๔ ว่า ในกรณีที่ผู้เรียกร้อง (ผู้คัดค้านในคดีนี้) ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติผิดสัญญาของผู้คัดค้าน (ผู้ร้องในคดีนี้) ผู้เรียกร้องมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามข้อเรียกร้องได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้น เมื่อคู่พิพาทเห็นชอบร่วมกันให้คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดประเด็นเพื่อชี้ขาดแล้ว คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายจึงอยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และอยู่ในขอบเขตแห่งข้อตกลง



ในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการและคำชี้ขาดย่อมเป็นที่สุด ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนี้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนตามรัฐธรรมนูญ และเป็นประโยชน์แก่รัฐ การยอมรับและบังคับตามคำชี้ขาดย่อมไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่ประการใด กรณีไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

กรณีเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคำร้องขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านเห็นว่า สัญญาเข้าร่วมงานฯ และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างผู้ร้องและผู้คัดค้าน ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ซึ่งคู่สัญญามีนิติสัมพันธ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยรัฐ (ผู้ร้อง) ลงมาร่วมงานประกอบธุรกิจเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนจากส่วนแบ่งรายได้ของเอกชน (ผู้คัดค้าน) สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง และเป็นสัญญาที่มีข้อตกลงระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อสัญญาดังกล่าวจึงสมบูรณ์ตามกฎหมายและผูกพันคู่สัญญาภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัตินี้จึงมีได้จำกัดเขตอำนาจของอนุญาโตตุลาการไว้ จึงทำให้อนุญาโตตุลาการมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสัญญาทางปกครองได้ทุกกรณี เมื่อสัญญานี้ทำขึ้นก่อนมีการนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีนี้จึงเป็นคำชี้ขาดตามสัญญาทางแพ่ง ผู้ร้องจึงต้องยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ในส่วนข้อของข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ มีผลใช้บังคับต่อไปและผูกพันคู่สัญญา ผู้ร้องในฐานะที่เป็นส่วนราชการและสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้ตรวจร่างสัญญาดังกล่าวย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อไป นอกจากนี้ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้รับคำเสนอข้อพิพาทก็ได้ตรวจเงื่อนไขสัญญาอนุญาโตตุลาการ



ตามข้อสัญญาก่อนแล้วจึงรับเป็นคำเสนอข้อพิพาท อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวอ้างหรือคัดค้าน ส่วนข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพันเนื่องจากสัญญาดังกล่าวมีการเพิ่มเติมขึ้นในภายหลังแล้วมิได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบนั้น ผู้คัดค้านเห็นว่าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาได้มีการเสนอผู้ร้องตามขั้นตอนจนมีการลงนามระหว่างกันโดยถูกต้องแล้ว ข้อที่ผู้ร้องอ้างว่าไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการ ผู้คัดค้านไม่มีอำนาจเกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่เสนอคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด เมื่อผู้ร้องจัดเตรียมร่างสัญญาเข้าร่วมงานฯ เรียบร้อยแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงลงนามในสัญญาฯ เพื่อใช้บังคับต่อไป อีกทั้งตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเป็นข้อกำหนดที่มีได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าคณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นค่าเสียหายนั้น ผู้คัดค้านเห็นว่า ข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ กำหนดว่า หากมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งใดๆ อันเกี่ยวเนื่องกับสัญญา ทั้งฝ่ายผู้ร้องหรือฝ่ายผู้คัดค้านมีอำนาจเสนอข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งดังกล่าวต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ส่วนประเด็นที่ว่า กรณีตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ มีเหตุเกิดขึ้นแล้วหรือยังนั้น ตามคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านกล่าวอ้างโดยชัดแจ้งแล้วว่า ผู้ร้องผิดสัญญาทั้งสี่กรณีและผู้คัดค้านได้ร้องขอให้ผู้ร้องพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายหลายครั้ง แต่ผู้ร้องไม่พิจารณาจึงเป็นข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งครบถ้วนตามสัญญาแล้ว ข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่าต้องผ่านขั้นตอนการเจรจากำหนดค่าเสียหายโดยคู่สัญญาเสียก่อน ต่อเมื่อไม่สามารถเจรจาดกลงกันได้ศาลหรือคณะอนุญาโตตุลาการจึงมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายได้นั้น ตลอดระยะเวลาที่ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบ ผู้ร้องเพิกเฉยไม่ยอมเจรจาหรือหามาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้านโดยอ้างเหตุว่าไม่เข้าเงื่อนไขสัญญาและยังมิได้รับผลกระทบ จนกระทั่งผู้คัดค้านต้องเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ การเพิกเฉยดังกล่าวจึงเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งที่จะต้องเสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งผู้ร้องก็ยอมรับให้มีการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นค่าเสียหายตามที่ผู้คัดค้านเสนอข้อพิพาทและมีคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาท ประกอบกับผู้ร้อง



และผู้คัดค้านได้ร่วมกันให้ความเห็นชอบในการกำหนดประเด็นให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาด มาตรการชดเชยความเสียหาย เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดในข้อเท็จจริงนี้แล้ว จึงต้องเป็นที่สุดตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ

ประเด็นที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา นั้น ผู้คัดค้านยืนยันว่าข้อเท็จจริงทั้ง ๔ กรณีนี้เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง นอกจากนี้ ตามที่ผู้ร้องอ้างว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากในส่วนของมาตรการชดเชยความเสียหาย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะว่ามีผลเป็นการแก้ไขสัญญาและกำหนดค่าเสียหายโดยผู้คัดค้าน มิได้เรียกร้องอันเป็นการเกินขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้น ผู้คัดค้านเห็นว่า เมื่อในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีเงื่อนไขสัญญาข้อใดห้ามมิให้คู่สัญญาตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลง จึงต้องตีความตามหลักกฎหมายทั่วไปว่า คู่สัญญาชอบที่จะตกลงเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ทุกข้อ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไข ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่สัญญาตกลงกัน มอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการใช้ดุลพินิจพิจารณาชี้ขาดโดยกำหนดมาตรการชดเชย ความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีอำนาจกำหนดมาตรการชดเชย ความเสียหายอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข ยกเลิกหรือเพิ่มเติมสัญญาได้ตามดุลพินิจ ที่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ เห็นว่ามาตรการชดเชยความเสียหายที่คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดให้ยังไม่เท่าที่ ผู้คัดค้านร้องขอ และยังไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น โดยเฉพาะ ค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายให้กับผู้ร้องตามคำชี้ขาดที่ผู้ร้องได้รับชดเชยแล้วปีละ ๒๓๐ ล้านบาท โดยมีส่วนแบ่งรายได้อีกร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย ยังถือว่าเป็นการจ่าย ค่าตอบแทนให้กับรัฐสูงที่สุดในบรรดาสถานีโทรทัศน์เอกชนที่มีในปัจจุบัน ในส่วนที่ คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดให้คืนเงิน ๕๗๐ ล้านบาทให้กับผู้คัดค้าน ก็เป็นคำขอให้ ผู้ร้องคืนเงินที่ผู้คัดค้านนำส่งในระหว่างมีข้อพิพาทจำนวน ๘๐๐ ล้านบาท โดยผู้ร้องไม่คัดค้าน คำชี้ขาดดังกล่าว คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่เกินคำขอและชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ผู้คัดค้านสามารถออกอากาศ ช่วงเวลา Prime Time คือช่วงเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา โดยไม่ต้อง ถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ แต่ต้องเสนอรายการข่าว สารคดี



และสารประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด คณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์เนื้อหาของบริการสาธารณะดังกล่าวนั้น เจตนาเบื้องต้นย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยเจตนาในภายหลังของกลุ่มสัญญา ประกอบกับมีตัวอย่างตามสัญญาพิพาทว่าได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเจตนาในเงื่อนไขสัญญาโดยให้ยกเลิกสัดส่วนการถือหุ้น ดังนั้น กรณีจึงเป็นเรื่องระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านเพื่อชดเชยความเสียหายให้ผู้คัดค้านสามารถปรับรายการเพื่อให้ตรงและเหมาะสมกับช่วงเวลาความต้องการของประชาชนผู้ชมและสามารถแข่งขันรายการกับสถานีโทรทัศน์อื่นได้ ซึ่งมีได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ หลังจากคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ เวลา Prime Time ได้เปลี่ยนเป็นระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๓.๐๐ นาฬิกา ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

นอกจากนี้ ตามคำเสนอข้อพิพาทในชั้นอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านขอให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดโดยให้กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหาย มิได้ขอให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ผู้ร้องมาเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหาย เนื่องจากผู้ร้องปฏิเสธที่จะเจรจามาตั้งแต่ต้นรวมทั้งในชั้นอนุญาโตตุลาการได้มีการไกล่เกลี่ยแล้ว ผู้ร้องไม่ตกลงเจรจา เมื่อคู่พิพาทมีความเห็นชอบร่วมกันโดยตกลงให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดตามคำขอท้ายข้อเรียกร้องของผู้คัดค้านเพื่อให้ข้อพิพาทยุติตามความประสงค์ของคู่พิพาท จึงเห็นได้ชัดเจนว่าคณะอนุญาโตตุลาการมิได้ชี้ขาดเกินคำขอของผู้คัดค้าน

ผู้คัดค้านได้มีหนังสือบอกกล่าวการประพัตติผิดสัญญาของผู้ร้องหลายครั้งตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ร้องไม่ยอมพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายโดยอ้างว่าไม่เข้าเงื่อนไขตามสัญญา ผู้คัดค้านเห็นว่าเหตุผิดสัญญายังคงดำเนินอยู่โดยต่อเนื่องตลอดมา จนถึงวันยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ อายุความจึงยังไม่เริ่มต้นนับ คำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านในชั้นอนุญาโตตุลาการจึงไม่ขาดอายุความ อีกทั้งประเด็นอายุความนี้ผู้ร้องมิได้กล่าวอ้างต่อสู้ในชั้นอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีเหตุที่จะกล่าวอ้างในชั้นศาล



ผู้ร้องยื่นคำคัดค้านแก้คำคัดค้านคำร้องว่า ผู้คัดค้านซึ่งขณะนั้นชื่อ บริษัท สยามทีวี แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น จำกัด เป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ และคณะกรรมการมีมติเห็นชอบด้วย ต่อมาบริษัท สยามทีวี แอนด์คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ได้จดทะเบียนเป็นชื่อ บริษัท สยาม อินโฟเทคนิกส์ จำกัด โดยนายจุลจิตต์ บุญยเกตุ ประธานกรรมการบริหาร ได้มีหนังสือถึงผู้ร้องขอให้แก้ไขร่างสัญญา พร้อมกับส่งร่างสัญญาสัมปทานโครงการวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ฉบับปรับปรุงแก้ไขโดยแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนสาระสำคัญในข้อ ๕ ของสัญญา ซึ่งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเตรียมการจัดทำสัญญาของผู้ร้องได้ประชุมพิจารณาการแก้ไขร่างสัญญาแล้ว เห็นควรยอมรับ แต่เป็นภาระหน้าที่ของผู้คัดค้านที่จะต้องพิสูจน์ถึงผลกระทบ ต่อมาในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๘ สำนักงานอัยการสูงสุดได้ส่งร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๑ ฉบับ ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการ โดยได้ระบุว่าได้ตรวจพิจารณาร่างสัญญาเสร็จแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการจึงได้ส่งสำเนาหนังสือของสำนักงานอัยการสูงสุดและร่างสัญญาดังกล่าวไปยังผู้ร้องเพื่อให้ผู้ร้องพิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่มิได้มีการนำร่างสัญญาดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ร้องได้ลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ กับผู้คัดค้านเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ หลังจากนั้น ผู้ร้องได้มีคำสั่งที่ ๘๐/๒๕๓๘ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ในระหว่างดำเนินการตามสัญญาผู้คัดค้านได้มีหนังสือถึงผู้ร้องขอขยายระยะเวลาการชำระค่าตอบแทนตามสัญญาหลายครั้ง โดยอ้างว่าได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่ของกรมประชาสัมพันธ์เพื่อดำเนินการจัดตั้งสถานีเครือข่ายล่าช้า และได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งผู้ร้องได้พิจารณาขยายระยะเวลาการชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองกรณีรวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๖๗๓ วัน โดยไม่มีการคิดดอกเบี้ย พร้อมกับแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบตามหนังสือ ที่ นร ๑๓๐๕/๔๙๔๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อมาในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒ ผู้คัดค้านแจ้งว่าได้เปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน)



และได้ขอแก้ไขสัญญาข้อ ๑.๒ ซึ่งกำหนดสัดส่วนผู้ถือครองหุ้นไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของทุนจดทะเบียน เนื่องจากผู้คัดค้านแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า บริษัทมหาชน จำกัด จะกำหนดข้อจำกัดใดๆ ในการโอนหุ้นไม่ได้ ประกอบกับตามข้อ ๑.๗ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ กำหนดให้ผู้คัดค้านจะต้องยื่นคำขอเข้าจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์เพื่อกระจายหุ้นสู่ประชาชนด้วย ดังนั้น คณะกรรมการประสานงานฯ จึงเห็นสมควรแก้ไขข้อ ๑.๒ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ในส่วนที่เป็นข้อจำกัดของการโอนหุ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบให้แก้ไข สัญญาเข้าร่วมงานฯ ตามความเห็นคณะกรรมการประสานงานฯ รวม ๒ ประการ เฉพาะในส่วน ที่เป็นข้อจำกัดการโอนหุ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และผ่อนผันให้ผู้คัดค้านขยายระยะเวลาชำระค่าตอบแทนปีที่ ๓ (งวดที่ ๑) ซึ่งจะต้องชำระภายในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ จำนวนเงินขั้นต่ำ ๓๐๐ ล้านบาท ออกไปอีก ๖๗๓ วัน โดยไม่มีการคิดดอกเบี้ย และผู้คัดค้านจะต้องมีหนังสือคำประกันของธนาคารภายใน ประเทศที่ได้รับการชำระค่าตอบแทนเท่ากับจำนวนเงินและระยะเวลาที่ได้รับการขยายระยะเวลา ให้แก่ทางราชการด้วย ต่อมาในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ ผู้ร้องและผู้คัดค้านได้ตกลง ทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒.๑ และข้อ ๖.๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และดำเนินการสถานี วิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘

เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้คัดค้านได้มีหนังสือขอให้ผู้ร้องพิจารณา มาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้านโดยอ้างว่ามีข้อเท็จจริงตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เกิดขึ้น คือ ๑) กรณีกองทัพบกได้ทำสัญญาให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เช่าและใช้เวลา ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ มีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี ๒) กรณี บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานจาก องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก โดยมีการให้บริการโฆษณา ๓) กรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มีการ ให้บริการโฆษณา ทำให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง ซึ่งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า



กรณีกองทัพบกให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เข้าดำเนินกิจการทางสถานี โทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ เป็นเพียงการเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินการเท่านั้น มิได้มีการ เปลี่ยนแปลงส่วนแบ่งการตลาดโฆษณา จึงไม่น่าจะเป็นเหตุที่จะกระทบฐานะทางการเงิน ของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง กรณีของบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) อ.ส.ม.ท. ได้มีหนังสือแจ้งเตือนและไม่อนุญาตให้มีการแพร่ภาพโฆษณาใดๆ ทั้งสิ้น จึงมิใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่นเข้ามา ดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับ สมาชิกทำการโฆษณาได้ และมีได้เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงิน อย่างรุนแรง กรณีของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มิได้เป็นการโฆษณา จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านต้องได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง เมื่อคณะกรรมการ ประสานงานมีมติดังกล่าวแล้วในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๓ ผู้คัดค้านได้ขอให้พิจารณาเรื่อง มาตราการชดเชยค่าสัมปทานอีกหลายครั้ง ซึ่งคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการ ตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มิได้มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จึงยืนยันตามความเห็นเดิม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้คัดค้านได้อ้างข้อเท็จจริงใหม่ว่ากรมประชาสัมพันธ์ได้มีการทำสัญญากับ เอกชน โดยมีการโฆษณา คือ ช่องเว็ลด์สตาร์ทีวี ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้ชี้แจงว่าบริษัท ไทยสตาร์ทีวี จำกัด ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท เว็ลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด ได้มี การลงนามทำสัญญาเข้าร่วมและดำเนินโครงการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับ เป็นสมาชิก ระบบ MMDS (MULTICHANNEL MULTIPOINT DISTRIBUTION SERVICE) เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ สิ้นสุดวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ รวม ๒๕ ปี โดยมีเขตพื้นที่ บริการผู้บอกรับเป็นสมาชิกเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น ส่วนการดำเนินงาน ของผู้คัดค้านนั้นให้บริการเป็นแบบฟรีทีวีไม่เก็บค่าสมาชิก กำหนดเวลารวม ๓๐ ปี กำลังส่ง ของสถานีออกอากาศในกรุงเทพมหานคร และมีเขตพื้นที่บริการและสมาชิกผู้รับชมทั่วประเทศ ดังนั้น ผู้ให้บริการทั้ง ๒ รายจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ต่อกันได้ และข้อกำหนดในสัญญาเข้าร่วมโครงการฯ ของบริษัท เว็ลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด ไม่มีข้อตกลงเงื่อนไขห้ามทำการโฆษณา ในขณะที่ผู้คัดค้านสามารถให้บริการเสริม อื่นได้ และจากการกำกับดูแลการดำเนินการบริษัท เว็ลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด ยังไม่มีการหารายได้หลักจากการโฆษณาสินค้า ผู้ร้องได้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบถึงรายงานการประชุม



คณะกรรมการประสานงานฯ และให้ผู้คัดค้านชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การโฆษณาของสถานีโทรทัศน์ช่องเว็ลด์สตาร์ทีวี (TTV) เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบ ต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรงอย่างไร แต่ผู้คัดค้านยังคงอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เห็นได้ว่าผู้คัดค้านมิได้เคยเสนอข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานให้แก่ผู้ร้องเพื่อประกอบการ พิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายจึงเป็นเหตุให้ไม่มีการเจรจาตามสัญญา เข้าร่วมงานฯ ต่อมาผู้คัดค้านจึงได้เสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม โดยที่ผู้คัดค้านและผู้ร้องมิได้มีการเจรจาเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายเสียก่อน ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา

เนื่องจากสัญญาเข้าร่วมและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นสัญญาเกี่ยวกับคลื่นวิทยุโทรทัศน์ความถี่สูงยิ่ง อันเป็นทรัพยากรของชาติ ซึ่งผู้คัดค้าน จะต้องบริการสาธารณะโดยแพร่ภาพรายการข่าว สารคดี สารประโยชน์แก่ประชาชน โดยกำหนดระยะเวลาแพร่ภาพรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด โดยผู้คัดค้านจะต้องเป็นผู้ลงทุนเองทั้งหมด และที่ดิน อาคาร อุปกรณ์ในการดำเนินการ และทรัพย์สินอื่นใดที่ผู้คัดค้านได้ดำเนินการจัดหาหรือได้มาหรือมีไว้เพื่อดำเนินการสถานี วิทยุโทรทัศน์ตามสัญญาไม่ว่าก่อนหรือหลังสัญญาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ร้องทั้งหมด ดังนั้น สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จึงเป็น สัญญาสัมปทานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา กรณี จึงไม่ใช่เรื่องที่รัฐลดฐานะลงมาร่วมงานประกอบธุรกิจเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนจาก ส่วนแบ่งรายได้ของผู้คัดค้าน แม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะเป็นสัญญาสัมปทานที่ทำกันขึ้นก่อน การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยไว้ว่าสัญญาดังกล่าว เป็นสัญญาทางปกครอง และการขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ชี้ขาด ข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๖ และสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่จะต้องผ่านความเห็นชอบ ของหลายหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน จึงมิใช่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาร่วมงานฯ กำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทานผู้อื่นในคลื่นความถี่อื่นอีก



เท่ากับเป็นการให้ผู้คัดค้านผูกขาดการตั้งสถานีโทรทัศน์ทุกระบบ การที่ผู้คัดค้านเสนอผลประโยชน์ที่สูงสุดจึงจะต้องเสี่ยงภัยเอาเองว่าจะสามารถทำกำไรได้หรือไม่ นอกจากนั้น การกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมดังกล่าวมิได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่กลับลงนามในสัญญาทันที การแก้ไขสัญญาดังกล่าวโดยคณะรัฐมนตรีไม่ทราบถึงการแก้ไขร่างสัญญา และมีได้อนุมัติ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นโมฆะ ซึ่งศาลสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้แม้จะมีได้ว่ากล่าวกันมาในชั้นอนุญาโตตุลาการก็ตาม

นอกจากนี้ ผู้ร้องเห็นว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากคณะอนุญาโตตุลาการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องโดยไม่มีการรับฟังพยานหลักฐานของผู้ร้องแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า ผู้คัดค้านได้รับความกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง จนต้องชดเชยทั้งๆ ที่ผู้ร้องก็นำสืบพยานให้เห็นชัดเจนว่าผู้คัดค้านมิได้เสียหายอย่างรุนแรง การที่คณะอนุญาโตตุลาการแก้ไขสัญญากรณีผังรายการโดยอ้างว่าเป็นมาตรการชดเชยความเสียหาย แต่ผู้ร้องเห็นว่าเป็นการแก้ไขสัญญาที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับฟังข้อมูลข่าวสาร ทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกที่จะดูข่าวสารสารประโยชน์ สารคดีในช่วง Prime Time คือ เวลา ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา คำชี้ขาดจึงเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการนั้น มิใช่การอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตัดสินคดีใหม่ จึงไม่ถูกจำกัดให้ต้องห้ามเสนอปัญหาข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาที่มีได้โต้แย้งไว้ในชั้นอนุญาโตตุลาการให้ศาลพิจารณา หากได้ความว่าการรับฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล อันส่งผลให้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการนั้นกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติไว้ศาลย่อมเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ นอกจากนี้ ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพัน เนื่องจากเป็นสัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ร้องได้รับร่างสัญญาที่สำนักงานอัยการสูงสุดส่งมาให้เมื่อวันที่



๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เวลา ๑๖.๔๕ นาฬิกา และได้ส่งให้กองกฎหมายและระเบียบกลางของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา แต่สัญญาเข้าร่วมงานฯ ดังกล่าวได้ลงนามไปแล้วในวันดังกล่าว พฤติการณ์ที่ผู้คัดค้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงเจตนาที่จะไม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสัญญาเข้าร่วมงานฯ ก่อนลงนามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นโมฆะมาตั้งแต่ต้นและไม่ใช่เรื่องภายในส่วนราชการ เนื่องจากผู้คัดค้านในฐานะคู่สัญญาามีหน้าที่ติดตามตรวจสอบให้การจัดทำสัญญาดำเนินไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่ผู้ร้องไม่เคยยกประเด็นดังกล่าวนี้ขึ้นโต้แย้งมาก่อน เนื่องจากเพิ่งตรวจสอบพบในชั้นการยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ประการต่อมา ผู้ร้องมิได้ปฏิบัติผิดสัญญาต่อผู้คัดค้าน การที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้างว่าผู้ร้องยอมรับในกรณีของ TTV ว่าผิดสัญญาจริงนั้น ผู้ร้องยอมรับแต่เพียงว่ากรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้อนุญาตให้ TTV ทำการโฆษณาได้ แต่กรณีที่จะเป็นการผิดสัญญานั้นจะต้องได้ความว่าผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงด้วย แต่ผู้คัดค้านไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินจากกรณีดังกล่าวอย่างไร จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญา ประการต่อมา คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเกินคำขอจากที่ผู้คัดค้านได้ระบุในคำเสนอข้อพิพาท โดยผู้คัดค้านได้ระบุในคำเสนอข้อพิพาทว่า ความเสียหายระหว่างปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ คู่กรณีต้องหามาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้เสนอข้อพิพาทรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓,๐๖๒ ล้านบาท โดยผู้เสนอข้อพิพาทเรียกร้องให้คู่กรณีชดเชยเงินคืนให้ผู้เสนอข้อพิพาทเพียงจำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท แต่คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงิน ๒๐ ล้านบาท เนื่องจากสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ได้จัดให้มีการโฆษณา ซึ่งเงินจำนวนนี้ผู้คัดค้านกล่าวให้เห็นถึงความเสียหายเท่านั้นแต่มิได้ขอมาในคำเสนอข้อพิพาท การที่คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงิน ๒๐ ล้านบาท จึงเป็นการชี้ขาดเกินคำขอ คำชี้ขาดไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทผู้คัดค้านได้ขอให้คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหายที่มีอยู่โดยต่อเนื่องในปัจจุบัน โดยการลดผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะสิ้นอายุสัญญา ให้คงเหลือเท่ากับอัตราผลประโยชน์ตอบแทนตามอัตราค่าเช่าที่กองทัพกองอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน



ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และชดเชยความเสียหายที่มีอยู่ในปัจจุบันจากข้อกำหนดเงื่อนไขสัญญาระหว่างผู้คัดค้านกับผู้ร้องโดยการแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญาเข้าร่วมงานฯ ให้สอดคล้องเท่าเทียมกับที่กองทัพบกอนุญาตให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เห็นว่าคำขอดังกล่าว มิได้ระบุจำนวนเงินที่จะให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหาย และมิได้ขอให้แก้ไขสัญญาแต่คณะอนุญาโตตุลาการก็ทำคำชี้ขาดไปโดยแก้ไขสัญญาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ โดยผู้คัดค้านไม่ได้ขอมาในคำเสนอข้อพิพาท นอกจากนี้ การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดโดยแก้ไขสาระสำคัญให้สอดคล้องกับสัญญาระหว่างกองทัพบกกับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด โดยมีได้ดูสัญญานับก่อนที่ต่อเนื่องกัน โดยสัญญาระหว่างกองทัพบกและบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด นั้น ได้มีข้อกำหนดให้อุปกรณ์ที่นำมาติดตั้งสถานีโทรทัศน์เป็นกรรมสิทธิ์ของกองทัพบก และบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด จะยินยอมให้กองทัพบกใช้อุปกรณ์ของบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด และจะต้องเช่าช่องสัญญาณดาวเทียมให้แก่กองทัพบกเพื่อนำไปใช้ได้ ซึ่งเท่ากับว่ากองทัพบกมีอำนาจใช้อุปกรณ์โทรทัศน์วิทยุได้โดยนำไปใช้กับสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๕ ซึ่งเป็นคู่แข่งทางธุรกิจกับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด การที่คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยแก้ไขสัญญาทั้งที่ผู้คัดค้านมิได้ระบุมาในคำเสนอข้อพิพาทจึงเป็นการวินิจฉัยเกินคำขอและไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ผู้คัดค้านมีคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทว่า ผู้เสนอข้อพิพาท (ผู้คัดค้าน) ขอให้คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดให้คู่กรณี (ผู้ร้อง) กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้เสนอข้อพิพาทข้อความดังกล่าวสอดคล้องกับข้อความในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งย่อมมีความหมายว่าในการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายนั้น ต้องผ่านขั้นตอนเจรจาโดยให้ผู้ร้องมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายเสียก่อน ผู้คัดค้านจะอ้างว่าคำขอดังกล่าวมีความหมายว่า ให้คณะอนุญาโตตุลาการเป็นผู้กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายไม่ได้ เพราะขัดแย้งกับข้อความในคำขอของผู้คัดค้านเอง อีกทั้งการกำหนดประเด็นข้อพิพาททั้ง ๔ ประเด็น โดยความเห็นชอบของคู่กรณีนั้น ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดให้คณะอนุญาโตตุลาการมีอำนาจกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านแต่อย่างใด แต่คำชี้ขาดข้อพิพาทของคณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดมาตรการชดเชย



ความเสียหายโดยให้ชำระเงิน ลดผลประโยชน์ตอบแทนและแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญา คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคณะอนุญาโตตุลาการจึงอยู่นอกเหนือจากการกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่ได้รับความเห็นชอบของคู่กรณี ไม่อยู่ในขอบเขตแห่งข้อสัญญาที่คู่กรณีได้ทำสัญญากันไว้ และคำชี้ขาดกรณีแก้ไขเรื่องผังรายการเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างวัตถุประสงค์ของสัญญาอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นการชี้ขาดที่อยู่นอกกรอบของคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ศาลสามารถเพิกถอนคำชี้ขาดได้ และคดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ (ที่ถูกต้องคือ มาตรา ๓) และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้างว่าผู้ร้องได้ยอมรับว่าเมื่อมีการปฏิบัติผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเจ้าหนี้สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้สั่งบังคับลูกหนี้ให้ชำระหนี้และอาจเรียกร้องค่าเสียหายได้นั้น ผู้ร้องหมายถึงศาลเท่านั้นที่มีอำนาจบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายลูกหนี้ชำระค่าเสียหาย แต่คณะอนุญาโตตุลาการไม่ใช่ศาล จึงไม่มีอำนาจเช่นนั้น แต่อำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการขึ้นอยู่กับข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการที่คู่สัญญาได้ทำไว้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่จะมีการเสนอข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการ ผู้ร้องและผู้คัดค้านมิได้มีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหาย คงมีแต่ประเด็นว่าผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีอำนาจชี้ขาดว่ามีการปฏิบัติผิดสัญญาหรือไม่เท่านั้น นอกจากนี้ การที่ผู้คัดค้านอ้างว่าผู้ร้องยอมรับว่าการกำหนดค่าเสียหายในกรณีผิดสัญญา ศาลหรือคณะอนุญาโตตุลาการสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ เมื่อมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีการทำผิดสัญญาเกิดขึ้นนั้น ผู้ร้องหมายถึงกรณีทั่วไปที่ไม่มีข้อกำหนดพิเศษในสัญญา แต่ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ได้กำหนดขั้นตอนไว้ว่าการกำหนดค่าเสียหายนั้นคู่สัญญาจะต้องร่วมกันเจรจาเพื่อกำหนดค่าเสียหายก่อน ดังนั้น คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเองโดยไม่ผ่านขั้นตอนที่คู่สัญญากำหนดไว้ในสัญญา

ข้อพิพาทระหว่างผู้คัดค้านกับผู้ร้องในชั้นอนุญาโตตุลาการเป็นข้อพิพาทกันในมูลผิดสัญญามีใช่พิพาทกันในมูลละเมิด กรณีจึงไม่อาจนำหลักการในการนับอายุความตามที่ผู้คัดค้านกล่าวอ้างมาใช้กับกรณีนี้ได้ และปัญหาเรื่องอายุความในคดีปกครองเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งศาลหยิบยกขึ้นพิจารณาได้



นอกจากคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายเป็นคำชี้ขาดซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการและเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่คณะอนุญาโตตุลาการและคู่กรณีได้ตกลงร่วมกัน ซึ่งศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว คำชี้ขาดดังกล่าวยังไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณี ทำให้ผู้ร้องเกิดความเสียหายเนื่องจากคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนตามข้อ ๕ วรรคหนึ่งของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และเอกสารแนบ ๔ ในส่วนจำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำให้ลดลงจากเดิมเหลือเท่ากับจำนวนค่าเช่าอัตราสูงสุดที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบกตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยได้นำผลประโยชน์ตอบแทนที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบก และผลประโยชน์ตอบแทนที่บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชำระให้แก่ อ.ส.ม.ท. มาเป็นหลักเกณฑ์ชี้ขาด โดยไม่ได้พิจารณาว่าสัญญาระหว่างบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด กับกองทัพบก และสัญญาระหว่างบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) กับ อ.ส.ม.ท. แตกต่างจากสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยสัญญาของบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีระยะเวลา ๒๐ ปี ส่วนสัญญาของบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด มีระยะเวลา ๒๕ ปี และบริษัทดังกล่าวได้ทำสัญญากับกองทัพบกมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๑ ติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนสัญญาเข้าร่วมงานฯ มีระยะเวลา ๓๐ ปี นับแต่วันลงนามในสัญญาเป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ เมื่อระยะเวลาตามสัญญาแตกต่างกันย่อมมีผลต่อการคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนของคู่สัญญาด้วย โดยสัญญาเข้าร่วมงานฯ มีระยะเวลาของสัญญายาวนานกว่าสัญญาของบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด และสัญญาของบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แต่คณะอนุญาโตตุลาการกลับกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนให้ในอัตราเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาของสัญญา ผลประโยชน์ในทางธุรกิจของคู่สัญญาและการผูกขาดคลื่นสัญญาณวิทยุโทรทัศน์ที่คู่สัญญาได้รับ จึงควรได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ได้สัดส่วนที่ถูกต้องและเป็นธรรมการที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยกรณีกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายซึ่งอยู่นอกเหนือข้อกำหนดแห่งสัญญาและเกินกว่าประเด็นที่คณะอนุญาโตตุลาการและคู่กรณี



ได้ร่วมกันกำหนดประเด็นข้อพิพาทไว้ ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่อาจยกประเด็นนี้ขึ้นต่อสู้ไว้ได้
ในชั้นการพิจารณา

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านเพิ่มเติมว่า ข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องนำเสนอเข้ามาใหม่ เพื่อให้ศาลพิจารณานอกเหนือจากข้อเท็จจริงและประเด็นที่ปรากฏในสำนวนข้อพิพาทในชั้น
อนุญาโตตุลาการนั้น เป็นข้อเท็จจริงภายในของผู้ร้องซึ่งผู้คัดค้านไม่มีส่วนรับรู้หรือเกี่ยวข้อง
ในข้อเท็จจริงดังกล่าว อีกทั้งไม่เป็นประเด็นข้อพิพาทที่คู่พิพาทร่วมกันกำหนดเพื่อให้
คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่สามารถรับฟังเพื่อเพิกถอน
คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ นอกจากนี้ การขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของ
คณะอนุญาโตตุลาการได้จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ก) (ข) (ค)
(ง) (จ) และ (๒) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่านั้น
และประเด็นในการขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดมีเพียงประเด็นตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง)
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น แต่ผู้ร้องซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ
และส่งเสริมกระบวนการระงับข้อพิพาททางอนุญาโตตุลาการกลับร้องต่อศาลขอเพิกถอน
คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ทั้งที่หลายประเทศให้ความสำคัญว่าภาคีรัฐให้ความสำคัญ
ต่อกระบวนการอนุญาโตตุลาการที่มีกฎหมายรองรับแล้วมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจมีผลกระทบ
ต่อความเชื่อมั่นทางการค้าและการพาณิชย์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้ อำนาจในการวินิจฉัย
ชี้ขาดข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในประเด็นพิพาทเป็นอำนาจเฉพาะของคณะอนุญาโตตุลาการ
ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการ
วินิจฉัยชี้ขาดแล้วย่อมเป็นที่สุดและผูกพันผู้ร้องและผู้คัดค้าน ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง
ของสัญญาร่วมงานฯ ประกอบข้อ ๓๐ วรรคสี่ ข้อบังคับสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วย
อนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น ข้อเท็จจริงในประเด็นพิพาท
ตามคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดว่าเข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่
ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งผู้คัดค้านต้องได้รับการชดเชยความเสียหาย จึงยุติตามคำชี้ขาด
ของคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว ผู้ร้องถูกจำกัดห้ามเสนอปัญหาข้อเท็จจริงใหม่และปัญหา
ที่ไม่ได้โต้แย้งเป็นประเด็นให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัย อีกทั้งปัญหาเรื่องการรับฟัง
ข้อเท็จจริงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น ศาลจึงไม่สามารถ



รับพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่และปัญหาที่ไม่ได้โต้แย้งเป็นประเด็นข้อพิพาทในชั้นพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลมีเพียงอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่านั้น นอกจากนี้ มิได้มีบทบัญญัติให้ศาลพิจารณาสำนวนคดีความในการพิจารณาชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะในเรื่องการรับฟังข้อเท็จจริง การชี้ขาดประเด็นที่อยู่ในอำนาจตุลาการและความเชี่ยวชาญอันเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลคงพิจารณาเพียงว่าคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดข้อพิพาทอยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่ และการยอมรับบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เท่านั้น ผู้คัดค้านจึงขอให้ศาลตัดประเด็นข้อเท็จจริงและตุลาการของคณะอนุญาโตตุลาการโดยให้ถือเป็นที่ยุติในชั้นอนุญาโตตุลาการและไม่รับคำร้องของผู้ร้องในส่วนดังกล่าวไว้พิจารณาตามแนวบรรทัดฐานการพิจารณาของศาลยุติธรรมในคดีคำร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑/๒๕๔๓ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๓/๒๕๔๓ ระหว่างบริษัท จาโก จำกัด ผู้เสนอข้อพิพาท สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คู่กรณี และคำพิพากษาศาลแพ่งคดีหมายเลขดำที่ ๖๕๔/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๓๖๗/๒๕๔๗ ระหว่าง บริษัท จาโก จำกัด ผู้ร้อง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้คัดค้าน

ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้คัดค้านสมัครใจเข้าร่วมงานตามประกาศของผู้ร้องเอง ดังนั้น ผู้คัดค้านจะอ้างการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้ร้องในจำนวนที่สูงมาเรียกร้องไม่ได้นั้น ผู้คัดค้านเห็นว่า การที่ผู้คัดค้านได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้ผู้ร้องในจำนวนที่สูงเนื่องจากหลังจากวันทำสัญญาแล้วจะต้องไม่มีผู้ประกอบการรายอื่นเข้าทำสัญญากับรัฐให้ได้รับสิทธิเหนือผู้คัดค้าน และผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง จึงได้มีการระบุข้อความไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งเป็นเจตนาของคู่สัญญา ดังนั้น ในขณะที่ทำสัญญาคู่สัญญายอมรับในหลักการแล้วว่า หากสถานการณ์ในอนาคตเปลี่ยนแปลงไปผู้ร้องก็ยินดีที่จะกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านโดยเร็ว มาตรการชดเชยความเสียหายย่อมรวมถึงการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อตกลงเดิมในสัญญา และไม่มีข้อจำกัดเรื่องใดที่ห้ามมิให้ถูกกระทบกระเทือนในการกำหนดมาตรการ



ชดเชยความเสียหายที่ผู้คัดค้านต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งมิได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามข้อพิพาทนี้ มิได้ชี้ขาดให้ผู้ร้องแก้ไขสัญญา แต่ผลของมาตรการชดเชยความเสียหายนั้นผูกพันผู้ร้อง และผู้คัดค้านให้ต้องปฏิบัติตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ส่วนคู่สัญญาจะไป แก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามคำชี้ขาดหรือไม่เป็นเรื่องทางปฏิบัติของคู่สัญญาในภายหลัง

ก่อนที่ผู้คัดค้านจะยื่นคำเสนอข้อพิพาทและคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทให้ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาด ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง ตามเงื่อนไขข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยเห็นได้จากผลประกอบการที่แสดง ในงบการเงินตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ถึงปี ๒๕๔๕ ผู้คัดค้านขาดทุนสะสมต่อเนื่องถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ รวมจำนวน ๓,๗๔๕ ล้านบาท ในขณะที่ทุนจดทะเบียนของผู้คัดค้าน มีเพียง ๕,๗๕๐ ล้านบาท รวมขาดทุนไปแล้วร้อยละ ๖๕ การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า คณะอนุญาโตตุลาการควรชี้ขาดให้ผู้ร้องร่วมเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อหามาตรการชดเชย ความเสียหายก่อน ไม่ควรชี้ขาดโดยการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้ นั้น ผู้คัดค้านได้ร้องขอต่อผู้ร้องตลอดมาเพื่อร่วมกันเจรจากับมาตรการชดเชยความเสียหาย ที่เกิดขึ้น แต่ผู้ร้องเพิกเฉยไม่เจรจากับมาตรการชดเชยความเสียหาย ข้อพิพาทจึงยังไม่เป็นที่ยุติ และปัญหาว่าผู้คัดค้านควรได้รับชดเชยความเสียหายในระดับใดต้องยืดเยื้อไม่สิ้นสุด ดังนั้น ในการยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการผู้คัดค้านจึงมีคำขอให้คณะอนุญาโตตุลาการ พิจารณาข้อพิพาททั้งหมด พร้อมกับมีคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทให้ผู้ร้องกำหนดมาตรการ ชดเชยความเสียหายโดยชัดเจน ซึ่งผู้ร้องไม่เคยคัดค้านหรือต่อสู้ว่ามาตรการชดเชย ความเสียหายควรจะเป็นอย่างไร อีกทั้งในชั้นกำหนดประเด็นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะอนุญาโตตุลาการ ฝ่ายผู้ร้องและผู้คัดค้านได้ให้ความเห็นชอบร่วมกันประสงค์ ให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดมาตรการชดเชยความเสียหายโดยกำหนดเป็นประเด็น ในข้อ ๔ ว่า ในกรณีที่ผู้เรียกร้อง (ผู้คัดค้าน) ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติผิดสัญญา ของผู้คัดค้าน(ผู้ร้อง) ผู้เรียกร้องมีสิทธิได้รับชดเชยความเสียหายตามข้อเรียกร้องได้หรือไม่ เพียงใด ดังนั้น การที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าไม่มีประเด็นให้คณะอนุญาโตตุลาการสามารถกำหนด มาตรการชดเชยความเสียหายจึงไม่ถูกต้อง คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่กำหนดมาตรการ ชดเชยความเสียหายจึงอยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการและอยู่ในขอบเขต



แห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดเป็นอย่างไรแล้วย่อมเป็นที่สุด ซึ่งในการชี้ขาดคณะอนุญาโตตุลาการได้นำเอา มาตรา ๘๗ และมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาพิจารณาด้วย คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน ดังนั้น การยอมรับและบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กรณีไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลจะมีคำสั่งเพิกถอน คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การเสนอร่างสัญญาต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเคร่งครัด ผู้คัดค้านเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเพื่อวางหลักเกณฑ์ให้มีแนวทางปฏิบัติของกระทรวงและหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่มีบทบัญญัติให้เอกชนต้องมีหน้าที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการและเป็นความลับผิดชอบของผู้ร้องในการนำเสนอร่างสัญญาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ ผู้คัดค้านไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด เมื่อผู้ร้องจัดเตรียมร่างสัญญาเข้าร่วมงานฯ เรียบร้อยแล้วและผ่านการพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงลงนามในสัญญาดังกล่าวเพื่อใช้บังคับต่อไป อีกทั้งตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นข้อกำหนดที่มีได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งในชั้นอนุญาโตตุลาการผู้ร้องก็ไม่เคยหยิบยกเป็นข้อต่อสู้มาก่อน ประกอบกับตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ กำหนดทุนจดทะเบียนในการประกอบกิจการของผู้คัดค้านไว้ไม่ต่ำกว่า ๒๕๐ ล้านบาท มิได้บังคับให้มีการลงทุนถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท สัญญาเข้าร่วมงานฯ จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนั้น ผู้ร้องไม่อาจตีความกฎหมายโดยนำปัญหาหรือความบกพร่องภายในองค์กรของผู้ร้องมาอ้างยันต่อผู้คัดค้านซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และเป็นผู้สุจริตเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบที่มีต่อผู้คัดค้านได้ กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าเหตุที่ไม่ยกเป็นประเด็นแห่งข้อพิพาทในชั้นอนุญาโตตุลาการเพราะเพิ่งตรวจสอบพบนั้นฟังไม่ขึ้น



เนื่องจากหน่วยงานของผู้ร้องมีสำนักงานกฎหมายและมีพนักงานอัยการเป็นคณะทำงาน
ทุกขั้นตอนยอมกระทำโดยรู้แจ้ง

สัญญาอนุญาตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ได้กำหนดให้
คณะอนุญาตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและข้อขัดแย้งที่มีทั้งหมดโดยไม่มีข้อห้าม
หรือยกเว้นที่จะตีความได้ว่า คณะอนุญาตตุลาการจะต้องชี้ขาดในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
โดยเฉพาะหรือห้ามชี้ขาดประเด็นเรื่องใด ส่วนประเด็นที่ว่า มีเหตุตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา
เข้าร่วมงานฯ เกิดขึ้นแล้วหรือยัง ตามคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านได้ระบุโดยชัดแจ้งแล้วว่า
ผู้ร้องผิดสัญญาทั้งสี่กรณีอันเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงิน
อย่างรุนแรงและประสพภาวะขาดทุนเรื่อยมา ผู้คัดค้านได้ร้องขอให้ผู้ร้องพิจารณาหามาตรการ
ชดเชยความเสียหายหลายครั้ง แต่ผู้ร้องไม่พิจารณาจึงเป็นข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่จะต้อง
เสนอต่อคณะอนุญาตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ดังนั้น คณะอนุญาตตุลาการจึงมีอำนาจ
ชี้ขาดประเด็นค่าเสียหายโดยไม่ต้องให้คู่พิพาทมาเจรจากันก่อน ซึ่งคณะอนุญาตตุลาการ
ได้ชี้ขาดในข้อเท็จจริงนี้แล้ว จึงต้องเป็นที่ยุติตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ
และการปฏิบัติผิดสัญญาของผู้ร้องทั้ง ๔ กรณีเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เข้าเงื่อนไขข้อ ๕ วรรคสี่
ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และมีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง
จึงต้องเป็นที่สิ้นสุดในการรับฟังข้อเท็จจริง ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจที่จะร้องให้ศาลพิจารณาคำ
คู่สัญญาที่มีอำนาจเพียงดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอบังคับตามคำชี้ขาดหรือขอเพิกถอน
คำชี้ขาดในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และศาลจะมีคำพิพากษาว่าคำชี้ขาดข้อพิพาท
อยู่ในขอบเขตของสัญญาหรือเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อ
คณะอนุญาตตุลาการหรือไม่ และการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อ
ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติ
อนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่านั้น ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงต้องถือเป็นยุติตามคำวินิจฉัยของ
คณะอนุญาตตุลาการ นอกจากนี้ หากพิจารณาจากสำนวนที่ผู้ร้องและผู้คัดค้านนำพยานเข้าสืบ
ในประเด็นนี้ในชั้นคณะอนุญาตตุลาการ ไม่ว่าจะกรณีข้อเท็จจริงของสถานีวิทยุโทรทัศน์สีกองทัพบก
ช่อง ๗ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ เคเบิลทีวี TTV และ ยูบีซี ทั้ง ๔ กรณีนี้
ผิดเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ แม้ผู้ร้องจะยอมรับเพียงกรณีเดียว
ในส่วนของ TTV ก็ตาม แต่ผู้คัดค้านเห็นว่า แม้ผิดสัญญาเพียงกรณีเดียว ก็ยอมถือว่าผู้ร้อง



ผิดสัญญาแล้ว และคณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดในข้อเท็จจริงทั้ง ๔ กรณีนี้แล้วว่า เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ที่ผู้ร้องต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน อันถือเป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยึดตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ส่วนการที่ผู้ร้องอ้างว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในส่วนของมาตรการชดเชยความเสียหายไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เหตุผลว่ามีผลเป็นการแก้ไขสัญญา รวมถึงการกำหนดค่าชดเชย ๒๐ ล้านบาท ในกรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ โดยผู้คัดค้านมิได้เรียกร้องอันเป็นการเกินขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ร้องและผู้คัดค้านตกลงให้คณะอนุญาโตตุลาการมีดุลพินิจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทให้ยุติในคราวเดียว หากคณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่าผู้ร้องผิดสัญญา คู่สัญญาก็ตกลงยินยอมให้คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน อีกทั้งในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีเงื่อนไขข้อใดที่ห้ามมิให้ผู้สัญญาตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงจึงต้องตีความตามหลักกฎหมายทั่วไปว่า คู่สัญญาชอบที่จะตกลงเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ทุกข้อ ดังนั้น คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีอำนาจกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขยกเลิกหรือเพิ่มเติมสัญญาได้ตามดุลพินิจของคณะอนุญาโตตุลาการ เพื่อมิให้ผู้คัดค้านเสียเปรียบผู้ประกอบการประเภทเดียวกันภายใต้ขอบเขตของหลักกฎหมายมหาชนและบทบัญญัติมาตรา ๘๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีจึงไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนคำขอข้อ ๖.๑ ท้ายคำเสนอข้อพิพาท ผู้คัดค้านขอให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหาย โดยการชำระเป็นเงินคืนให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท จากความเสียหายทั้งสิ้น ๓,๐๖๒ ล้านบาท ซึ่งกรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ที่ผู้คัดค้านได้เรียกร้องในข้อ ๓.๔ ของคำเสนอข้อพิพาท โดยเรียกร้องให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายในระหว่างปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ เป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาแล้วชี้ขาดให้ผู้คัดค้านมีสิทธิได้รับชดเชยความเสียหายในกรณีของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ เป็นจำนวนเงิน ๒๐ ล้านบาท ตามข้อ ๓.๔ ของคำเสนอข้อพิพาท กรณีจึงไม่ใช่การชี้ขาดเกินคำขอตามข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง



ส่วนคำขอข้อ ๖.๒ ท้ายคำเสนอข้อพิพาท ผู้คัดค้านขอให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหาย ที่มีอยู่โดยต่อเนื่องในปัจจุบัน โดยลดผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ นับตั้งแต่ ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนสิ้นสุดอายุสัญญาให้คงเหลือเท่ากันกับอัตราผลประโยชน์ตอบแทน ตามอัตราค่าเช่าที่กองทัพบกอนุญาตให้กับ บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และในคำขอข้อ ๖.๓ ท้ายคำเสนอ ข้อพิพาท ผู้คัดค้านขอให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายที่มีอยู่ในปัจจุบันจากข้อกำหนดเงื่อนไข สัญญาระหว่างผู้คัดค้านและผู้ร้อง โดยการแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญาเข้าร่วมงานฯ ให้สอดคล้องเท่าเทียมกับกองทัพบกอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทนลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ซึ่งผู้คัดค้านได้แนบสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาประกอบคำขอด้วย คำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านจึงเป็นคำขอที่ชัดเจน และการที่คณะอนุญาโตตุลาการ ได้ใช้ดุลพินิจชี้ขาดคำขอทั้ง ๒ ประการนี้ไปพร้อมกันโดยได้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทน ตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ลดจำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำและให้ผู้ร้องคืนเงิน ค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้คัดค้านได้ชำระ ตลอดจนปรับสัดส่วนและช่วงเวลาออก อากาศรายการนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจชี้ขาดตามคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทของ ผู้คัดค้าน ซึ่งผู้ร้องก็ได้คัดค้านอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการในชั้นอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการพ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการ ชี้ขาดแล้ว คำชี้ขาดดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น มาตรการชดเชยความเสียหาย ที่คณะอนุญาโตตุลาการกำหนดให้ นั้น ไม่ได้ให้เท่าที่ระบุในคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาท และยังไม่เป็นธรรมในการแข่งขันกับสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น แต่เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้มี คำชี้ขาดที่มีผลเป็นที่สุดแล้ว ผู้คัดค้านต้องผูกพันตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญา เข้าร่วมงานฯ ในส่วนที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดให้คืนเงิน ๕๗๐ ล้านบาท ให้แก่ ผู้คัดค้านนั้น ผู้ร้องไม่คัดค้านในชั้นคณะอนุญาโตตุลาการเช่นกัน คำชี้ขาดของ คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่เกินคำขอและชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าการที่ คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดกรณี ปรับลดสัดส่วนและช่วงเวลาออกอากาศรายการนั้น คณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์เนื้อหาของบริการสาธารณะ ผู้คัดค้าน เห็นว่า คู่สัญญายอมเปลี่ยนแปลงเจตนาในภายหลังได้โดยการเห็นชอบร่วมกัน ประกอบกับ



คู่สัญญาเคยแก้ไขสัญญาร่วมงานฯในเรื่องสัดส่วนผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓
 ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปคู่สัญญาหรือคู่พิพาทย่อมตกลงกันในภายหลัง
 เป็นประการอื่นได้โดยความยินยอมและเห็นชอบของคู่สัญญา เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาด
 ให้ผู้คัดค้านสามารถปรับรายการเพื่อให้ตรงและเหมาะสมกับช่วงเวลาความต้องการของ
 ประชาชนผู้ชม เพื่อให้ผู้คัดค้านสามารถแข่งขันกับสถานีวิทยุโทรทัศน์อื่นได้โดยผู้ร้องมิได้
 เสียหายหรือเสียผลประโยชน์ จึงมิได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
 นอกจากนี้ หลังจากคณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดแล้ว เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ร้องได้นำ
 ประชุมคณะกรรมการประสานงานฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ วาระที่ ๔ เรื่องเสนอให้ที่ประชุม
 พิจารณามีข้อเท็จจริงว่าเวลา Prime Time ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงเป็นระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา
 ถึง ๒๓.๐๐ นาฬิกา ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่องแนวทาง
 และมาตรการการใช้สื่อของรัฐเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน และครอบครัว
 ประกอบข้อมูลของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ ดังนั้น คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในส่วน
 ที่เกี่ยวกับเวลา Prime Time คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี
 และข้อมูลของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในปัจจุบันแล้ว

การประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ในขณะที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาด
 ข้อพิพาทคดีนี้ ภายใต้กรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
 บัญญัติให้องค์กรคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)
 จะต้องจัดตั้งเสร็จเรียบร้อยและเข้ามากำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่ง
 วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม ร่วมกับคณะกรรมการกิจการ
 โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ทั้งนี้ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการได้ชี้ขาด
 ข้อพิพาทตรงตามประเด็นข้อพิพาทที่คู่พิพาทเห็นชอบร่วมกันภายใต้บทบัญญัติของ
 มาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
 โดยวินิจฉัยชี้ขาดให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมโดยไม่มี
 ความได้เปรียบระหว่างผู้ประกอบการประเภทเดียวกันที่ได้รับสัมปทานหรือมีสัญญา
 ร่วมการทำงานกับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย การชี้ขาดของ
 คณะอนุญาโตตุลาการจึงเป็นการชี้ขาดที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นการขัดต่อ



ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ อำนาจในการควบคุมกำกับดูแล (regulation) ของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจฯ ตามสัญญาย่อมหมดไป ผังรายการของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของ กสช. เช่นเดียวกันกับผังรายการของภาคเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ การควบคุมกำกับดูแลผังรายการและเนื้อหาของรายการจะต้องอยู่ภายใต้การแข่งขันอย่างเป็นธรรมตามหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งสิ้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้คัดค้านตามคำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเป็นเพียงมาตรการชดเชยความเสียหายเพียงบางส่วนของผู้คัดค้านที่ยังคงเสียเปรียบผู้ประกอบการรายอื่นๆ อยู่ จนกว่าองค์การอิสระตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จะเริ่มดำเนินการ

ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า คำขอท้ายคำเสนอข้อพิพาทให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำโดยนำผลประโยชน์ตอบแทนที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบกและผลประโยชน์ ที่บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชำระให้แก่ อ.ส.ม.ท. มาเป็นหลักเกณฑ์ชี้ขาด แต่คณะอนุญาโตตุลาการไม่ได้พิจารณาว่าสัญญาของผู้คัดค้านมีระยะเวลายาวนานกว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงควรมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นธรรมโดยให้ได้สัดส่วนที่ถูกต้องนั้น ผู้คัดค้านเห็นว่าสัญญาเข้าร่วมงานฯ ของผู้คัดค้านมีระยะเวลา ๓๐ ปี ส่วนสัญญาของบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด มีระยะเวลา ๒๕ ปี หากพิจารณาในขณะที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการระยะเวลาของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ของผู้คัดค้านเหลืออยู่จำนวน ๒๒ ปี แต่ผู้คัดค้านต้องจ่ายค่าตอบแทนผลประโยชน์ขั้นต่ำตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ปีละ ๒๓๐ ล้านบาท ตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นไป รวมเป็นเงิน ๕,๐๖๐ ล้านบาท ในขณะที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เหลือระยะเวลา ๒๐ ปี แต่บริษัท ได้สิทธิชำระค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำเริ่มจาก ๑๗๐ ล้านบาท เฉพาะปีสุดท้ายเท่านั้นที่ชำระเงินผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้คัดค้านคือ ๒๓๐ ล้านบาท



รวมชำระเพียง ๓,๙๑๐ ล้านบาท ผู้คัดค้านจึงมีภาระในการประกอบกิจการแข่งขันมากกว่าถึง ๑,๑๕๐ ล้านบาท ดังนั้น หลังจากมีคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ฝ่ายผู้คัดค้านยังอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ประกอบการรายอื่น แต่ผู้คัดค้านก็ต้องยอมรับคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ส่วนการที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า ผู้คัดค้านไม่ใช่สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความนั้น หากนับตั้งแต่ผู้คัดค้านได้มีหนังสือบอกกล่าวการประพุดติผิดสัญญาของผู้ร้องตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เรื่อยมาจนครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ร้องไม่ยอมพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหาย เหตุผิดสัญญาจึงยังคงดำเนินอยู่โดยต่อเนื่องจนถึงวันยื่นคำเสนอข้อพิพาทและจนถึงปัจจุบัน อายุความจึงยังไม่เริ่มต้นนับ คำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านในชั้นอนุญาโตตุลาการจึงไม่ขาดอายุความ อีกทั้งประเด็นอายุความดังกล่าวนี้ผู้ร้องมิได้ยกขึ้นต่อสู้ในชั้นอนุญาโตตุลาการ ประกอบกับ มาตรา ๑๙๓/๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา บัญญัติว่า เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

ในระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงผู้คัดค้านได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ได้แจ้งเขตอำนาจศาลว่า ในขณะที่ทำสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแต่ประการใด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทุกกรณีจึงเป็นข้อพิพาททางแพ่งอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลปกครองและศาลแพ่งมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฟ้องกันว่า การขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงเป็นหนังสือของผู้คัดค้าน รวมทั้งคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือของผู้คัดค้าน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณเป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว



ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการที่จะอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการรับรู้และรับทราบข้อมูลข่าวสารตามระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุด โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๘/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และการดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยให้กรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการเตรียมการและดำเนินการตามที่จำเป็น ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าว ให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๒ เครือข่าย โดยออกประกาศเชิญชวนเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้ร้องเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจัดตั้งและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ทั้ง ๒ เครือข่าย ผู้ร้องได้เสนอโครงการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาผู้ร้องได้ดำเนินการประกาศเชิญชวนและเปิดขายเอกสารข้อเสนอตั้งแต่วันที่ ๑๐ - ๒๕ มกราคม ๒๕๓๗ โดยในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่กำหนดให้ยื่นเอกสารข้อเสนอมีกลุ่มบริษัทเอกชนเสนอเข้าร่วมงานฯ รวม ๕ กลุ่ม ผลปรากฏว่ากลุ่มบริษัท สยามทีวี แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น จำกัด ซึ่งต่อมาจดทะเบียนเป็นบริษัท สยาม อินโฟเทคนเมนท์ จำกัด ภายหลังได้แปรสภาพเป็นบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้คัดค้านในคดีนี้ เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘ เห็นชอบด้วยกับผลการคัดเลือกดังกล่าว

ในระหว่างดำเนินการจัดทำร่างสัญญาอยู่นั้น ผู้คัดค้านได้ยื่นข้อเสนอข้อกำหนดข้อสัญญา (Clause) เกี่ยวกับการให้เปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ในกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) สามารถทำการโฆษณาได้หรือกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ในพื้นที่ฐานและหลักการที่คล้ายคลึงกับโครงการนี้ คณะทำงานเพื่อดำเนินการเตรียมการจัดทำสัญญาของผู้ร้องได้ดำเนินการตามที่ผู้คัดค้านร้องขอโดยขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในสัญญา ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/๙๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน



๒๕๓๘ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่งร่างสัญญาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในข้อ ๕ วรรคสี่ กลับมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๗๐๒๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งให้ผู้ร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป ผู้ร้องได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เวลา ๑๖.๔๕ นาฬิกา และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้สั่งการในหนังสือดังกล่าวว่าส่งผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบกลาง โดยไม่ลงวันที่ เดือนกรกฎาคม ๒๕๓๘ กองกฎหมายและระเบียบกลางได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา ซึ่งในวันดังกล่าวผู้ร้องกับผู้คัดค้านได้ลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ โดยมีสาระสำคัญว่าให้ผู้คัดค้านเป็นผู้เข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๑ เครื่องข่าย มีกำหนดอายุสัญญา ๓๐ ปี นับแต่วันลงนามในสัญญาเป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ โดยผู้คัดค้านจะต้องรักษาโครงสร้างทางการเงินที่มีสัดส่วนหนี้สินต่อทุนมิให้เกินกว่าสามต่อหนึ่ง และจะต้องจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ซึ่งมีเขตบริการรวมกันให้ครอบคลุมจำนวนประชากรที่สามารถรับชมได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๖.๗๒ ของจำนวนประชากรทั่วทั้งประเทศ โดยผู้คัดค้านต้องจัดตั้งสถานีหลักและสถานีเครือข่ายจำนวน ๓๖ สถานีภายในเวลา ๒ ปี ผู้คัดค้านตกลงจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาให้แก่ผู้ร้องในอัตราร้อยละของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใดๆ ทั้งสิ้น ดังนี้ ปีที่ ๓ อัตราร้อยละ ๒๒.๕ ปีที่ ๔ - ๖ อัตราร้อยละ ๓๕ และปีที่ ๗ - ๓๐ อัตราร้อยละ ๔๔ โดยผู้คัดค้านรับประกันผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ผู้ร้อง ดังนี้ ปีที่ ๓ เป็นเงินขั้นต่ำปีละ ๓๐๐ ล้านบาท ปีที่ ๔ - ๑๐ เงินขั้นต่ำเพิ่มขึ้นปีละ ๑๐๐ ล้านบาท และปีที่ ๑๑ - ๓๐ เป็นเงินขั้นต่ำรวมจำนวน ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่คำนวณได้ตามอัตราส่วนร้อยละของรายได้ จำนวนไหนมากกว่าให้ถือตามจำนวนนั้น สำหรับข้อเสนอมของผู้คัดค้านที่ขอกำหนดข้อสัญญาเกี่ยวกับการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญานั้น ผู้ร้องกับผู้คัดค้านได้ตกลงกันกำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาดังกล่าว สำหรับผังรายการตามข้อ ๑๑ ของสัญญา สรุปได้ว่า ผู้คัดค้านต้องนำเสนอรายการประเภทรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลา



ออกอากาศทั้งหมด และระยะเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าวเท่านั้น

ภายหลังจากทำสัญญาแล้วผู้ร้องได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน การดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนด ในสัญญา ในระหว่างการดำเนินงานตามสัญญาผู้คัดค้านได้มีหนังสือถึงผู้ร้องเพื่อขอขยาย ระยะเวลาการชำระค่าตอบแทนตามสัญญาหลายครั้ง โดยอ้างเหตุว่าได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่ ของกรมประชาสัมพันธ์เพื่อดำเนินการจัดตั้งสถานีเครือข่ายลำซำ และได้รับผลกระทบ จากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ผู้ร้องได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้คัดค้าน ทราบว่า ผู้ร้องได้ขยายระยะเวลาการชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้คัดค้านทั้ง ๒ กรณี โดยกรณี เกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่ของทางราชการลำซำขยายระยะเวลาให้ ๔๙๓ วัน ส่วนกรณีการได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราขยายระยะเวลาให้ ๑๘๐ วัน รวมทั้งสิ้น ๖๗๓ วัน

ต่อมาผู้คัดค้านได้มีหนังสือ ที่ ITV/BD ๐๐๖/๔๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงผู้ร้องขอให้พิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา โดยผู้คัดค้านอ้างว่าได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงจาก กรณีต่าง ๆ ดังนี้

๑. กองทัพบกได้ทำสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เช่าและใช้เวลาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สี กองทัพบกช่อง ๗ มีกำหนดระยะเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันทำสัญญาและกำหนดค่าเช่าเวลา ตลอดอายุสัญญาเป็นเงิน ๔,๖๗๐ ล้านบาท

๒. บริษัท ยูไนเต็ท บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ยูบีซี ที่ได้รับสัมปทานจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ให้บริการโทรทัศน์ ระบบบอกรับสมาชิก โดยห้ามมิให้มีการโฆษณา แต่ได้มีการให้บริการโฆษณาทางโทรทัศน์ ระบบบอกรับสมาชิกดังกล่าว



๓. สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งห้ามมิให้มีบริการโฆษณาอื่น ปัจจุบันได้มีการให้บริการโฆษณา

ผู้ร้องได้พิจารณาข้อเรียกร้องของผู้คัดค้านดังกล่าวแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. กรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ เป็นกิจการที่มีมาแต่เดิม ซึ่งให้บริการด้านวิทยุโทรทัศน์โดยเน้นทางด้านบันเทิงโดยมีช่วงระยะเวลาออกอากาศ และโฆษณาเท่าเดิม และผู้คัดค้านทราบส่วนแบ่งการตลาดสำหรับการโฆษณาอยู่แล้วก่อน เข้าทำสัญญา การที่กองทัพบกตกลงให้บริษัทใดเข้ามาดำเนินกิจการหรือมีระยะเวลาานเท่าใด ถือเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินกิจการ จึงไม่น่าจะเป็นเหตุที่จะกระทบฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง

๒. กรณีบริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ยูบีซี ผู้ร้องได้มีหนังสือแจ้งเตือน อ.ส.ม.ท. ในฐานะคู่สัญญา และนำเรื่องเสนอคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. พร้อมมีหนังสือยืนยันไม่อนุญาตให้มีการแพร่ภาพของรายการต่างประเทศแบบส่งผ่านตลอด รวมทั้งไม่อนุญาตให้มีภาพโฆษณาใด ๆ แล้ว

๓. กรณีของสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ที่ทำให้ปรากฏ ผู้สนับสนุนรายการมีเพียงชื่อสินค้า ชื่อบริษัท และสัญลักษณ์ (โลโก้) ในลักษณะตัววิ่ง โดยมีไต๋เอ้อยถึงสรรพคุณสินค้า จึงมิใช่เป็นการโฆษณาตามความหมายของคำว่า “โฆษณา” ตามประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณา และบริการธุรกิจทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ และจะมีการโฆษณา เป็นครั้งคราวเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง

ต่อมาผู้คัดค้านได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ร้องอีกรวม ๖ ครั้ง สรุปสาระสำคัญว่า ผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับข้อพิจารณาของผู้ร้องและมติของคณะกรรมการประสานงาน และผู้คัดค้านอ้างข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมประชาสัมพันธ์ได้มีการลงนามทำสัญญากับบริษัท เวิลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ เพื่อดำเนินกิจการ ให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกช่อง TTV โดยมีการร่วมโฆษณาได้ ทำให้ผู้คัดค้านถูกแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดและเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง จึงขอให้ผู้ร้องพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่



ผู้คัดค้าน โดยให้ปรับลดค่าสัมปทานที่ผู้คัดค้านต้องชำระให้แก่ผู้ร้องเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในการประกอบกิจการ รวมทั้งขอให้ผู้ร้องพิจารณาแก้ไขสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยยกเลิก ข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการด้วย ทั้งนี้ ให้ผู้ร้องพิจารณากำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้คัดค้านตามข้อเสนอดังกล่าว ภายใน ๑๕ วัน หากผู้ร้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ผู้คัดค้านจะเสนอข้อพิพาท และแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนี้ต่อไป ผู้ร้องได้นำข้อเรียกร้อง ของผู้คัดค้านเสนอคณะกรรมการประสานงานฯ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ และผู้ร้องมีความเห็นยืนยันตามมติเดิมว่า ผู้คัดค้านมิได้รับความเสียหาย ทางการเงินอย่างรุนแรง ส่วนกรณีสถานีโทรทัศน์ TTV นั้น ผู้คัดค้านมิได้ชี้แจงรายละเอียด ว่า การโฆษณาของสถานีโทรทัศน์ TTV เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบทางการเงิน อย่างรุนแรงอย่างไรบ้าง ผู้คัดค้านไม่ยอมรับในความเห็นของผู้ร้องและมติของคณะกรรมการ ประสานงานฯ จึงได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๘/๒๕๔๕ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ผู้คัดค้าน อ้างเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้คัดค้านเคยเรียกร้องต่อผู้ร้องในชั้นการเจรจา ก่อนเสนอข้อพิพาท ต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการแล้ว ผู้คัดค้านขอให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณา และมีคำชี้ขาดให้ผู้ร้องกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้กับผู้คัดค้าน ดังนี้

๑. ชดเชยความเสียหายโดยการชำระเป็นเงินคืนให้กับผู้คัดค้านเป็นเงิน จำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท

๒. ชดเชยความเสียหายที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน โดยการลดผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนสิ้นอายุสัญญา ให้คงเหลือเท่ากับอัตราผลประโยชน์ตอบแทนตามอัตราค่าเช่าที่กองทัพ บกอนุญาตให้กับบริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑

๓. ชดเชยความเสียหายที่มีอยู่ในปัจจุบันจากข้อกำหนดเงื่อนไขสัญญา ระหว่างผู้คัดค้านและผู้ร้อง โดยการแก้ไขข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งสัญญาเข้าร่วมงานฯ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ให้สอดคล้องเท่าเทียมกับที่กองทัพบกอนุญาตให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑



ผู้ร้องได้ยื่นคำคัดค้านปฏิเสธข้ออ้างในคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านทุกประเด็นว่า ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาดังกล่าว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้คัดค้านได้รับความเสียหาย และหากผู้คัดค้านได้รับความเสียหายจริง ผู้ร้องเห็นว่าจำนวนเงินค่าเสียหายรวมทั้งสิ้นไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท และขอให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยยกคำเสนอข้อพิพาท

คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทและวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้คัดค้านมีสิทธิเสนอข้อพิพาทในประเด็นค่าเสียหายต่อคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่ วินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้คัดค้านร้องขอให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายจากการปฏิบัติผิดสัญญาเข้าร่วมงานฯ ที่เป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการ แต่ผู้ร้องเพิกเฉยถือได้ว่ามีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสัญญาเข้าร่วมงานฯ แล้ว ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิยื่นคำเสนอข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ได้ทุกประเด็นรวมทั้งประเด็นค่าเสียหายตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ

ประเด็นที่สอง ผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาที่ทำไว้กับผู้คัดค้านหรือไม่ วินิจฉัยว่า กรณีกองทัพบกได้ทำสัญญาต่างตอบแทนให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เข้าและใช้เวลาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ เมื่อข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีข้อความยกเว้นให้ทำสัญญาใหม่หรือต่อสัญญาเดิมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ประกอบการรายเดิม แสดงว่าคู่สัญญาเจตนาให้คุ้มครองทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการรายใหม่และหน่วยงานของรัฐทำสัญญาใหม่หรือต่ออายุสัญญาเดิมกับผู้ประกอบการรายเดิมด้วย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญากับบุคคลอื่นให้เข้าดำเนินการให้บริการสถานีวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา

กรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ทำการโฆษณาในช่วงการถ่ายทอดกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ ๒๐ และการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อน ปี ๒๐๐๐ และหลังจากนั้นก็ยังคงดำเนินการออกอากาศโดยมีการโฆษณาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้บุคคลเข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา

กรณีกรมประชาสัมพันธ์ทำสัญญาเข้าร่วมดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกกับบริษัท ไทยสตาร์ทีวี จำกัด ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท



เวลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้

กรณี อ.ส.ม.ท. กับ ยูบีซี แม้ อ.ส.ม.ท. ยังมีได้อนุญาตให้ ยูบีซี โฆษณาได้โดยตรง แต่ตามพฤติการณ์ที่ ยูบีซีได้ทำการโฆษณาโดย อ.ส.ม.ท.ไม่อาจควบคุมให้ยูบีซีระงับการโฆษณาโดยเด็ดขาด ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้โดยปริยาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านขายโฆษณาได้น้อยลง เพราะถูกผู้ประกอบการรายอื่นแย่งชิงส่วนแบ่งค่าขายโฆษณาไปเป็นจำนวนมาก ผู้คัดค้านต้องขาดทุนทุกปี ถือได้ว่าผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ผู้คัดค้านได้ร้องขอให้ผู้ร้องพิจารณาชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านแล้วแต่ผู้ร้องไม่รับพิจารณา ผู้ร้องจึงปฏิบัติผิดสัญญา

ประเด็นที่สาม หากผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญา ผู้คัดค้านได้รับความเสียหายหรือไม่ เพียงใด วินิจฉัยว่า เมื่อผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงตามที่ได้อ้างอิงมาแล้วในประเด็นที่สอง ผู้คัดค้านก็ย่อมได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญา

ประเด็นที่สี่ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้าน ๓ ประการ ประการแรก คำขอที่ให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ จำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท วินิจฉัยให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท เฉพาะกรณีกรมประชาสัมพันธ์ยอมให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มีการโฆษณา ส่วนคำขอประการที่สองและคำขอประการที่สาม วินิจฉัยให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และตามเอกสารแนบ ๔ ในส่วนจำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำให้ลดลงจากเดิมเหลือเท่ากับจำนวนค่าเช่าอัตราสูงสุดที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบกตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ คือ ปีละ ๒๓๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนสูงสุดที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ โดยไม่ต้องชำระเงินขั้นต่ำเพิ่มขึ้นในแต่ละปีอีก และให้ปรับลดเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละจากเดิมลงเหลือเท่ากับอัตราสูงสุดที่บริษัท ยู.ใน.เต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด



(มหาชน) ชำระให้แก่ อ.ส.ม.ท. ตามสัญญาร่วมดำเนินกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก คือ อัตราร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใด ๆ ซึ่งเป็นค่าตอบแทน อัตราร้อยละที่สูงสุดที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ แล้วแต่จำนวนใดมากกว่าให้ชำระจำนวนที่มากกว่านั้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนสิ้นสุดสัญญา และผู้ร้องต้องคืนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้คัดค้านได้ชำระ โดยมีเงื่อนไขระหว่างพิจารณาข้อพิพาทนี้เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๘๐๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้คัดค้านจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท

ส่วนการกำหนดเงื่อนไขตามข้อ ๑๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ นั้น ให้ชดเชยความเสียหายโดยให้ผู้เรียกร้องสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time คือ ช่วงเวลา ระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น และเห็นควรให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับของกฎระเบียบที่ทางราชการ ออกใช้บังคับแก่สถานีวิทยุโทรทัศน์โดยทั่วไป

ผู้ร้องเห็นว่าคำชี้ขาดดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาตโดดูลากการ และเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาท ต่อคณะอนุญาโตตุลาการ อีกทั้งเป็นข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการ และการที่จะยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของคณะอนุญาโตตุลาการด้วยเหตุผล ดังนี้

ข้อที่หนึ่ง ข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นโมฆะ เนื่องจากสัญญาดังกล่าว มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานและเป็นสัญญาให้เอกชนดำเนินการบริการสาธารณะแทนรัฐ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง อีกทั้งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะทำสัญญามีได้มีบทบัญญัติให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ การทำสัญญาโอนอำนาจให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในขณะนั้นจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อหลักกฎหมายมหาชนและขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมีผลเป็นโมฆะ แม้อต่อมาภายหลังได้มี



การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ตาม คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในกรณีนี้จึงเป็นคำชี้ขาดที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย และการยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อที่สอง ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพัน เนื่องจากการดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นกิจการที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่ได้มีการส่งร่างสัญญาให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ขณะนั้นร่างสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างสัญญาในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ดังกล่าว แต่ร่างสัญญาที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาแล้ว ก็มีได้นำกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งก่อน ดังนั้น การที่ผู้ร้องและผู้คัดค้านลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานฯ จึงเป็นกรณีที่คู่สัญญามิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพันคู่สัญญา คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีอำนาจนำข้อสัญญาดังกล่าวมาเป็นหลักในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาได้ ดังนั้น การจะให้ยอมรับตามคำชี้ขาดนั้นจึงเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อที่สาม คณะอนุญาโตตุลาการไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นเรื่องค่าเสียหาย เนื่องจากผู้ร้องกับผู้คัดค้านได้แย้งกันในประเด็นที่ว่า ได้มีกรณีตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ซึ่งผู้คัดค้านอ้างว่าได้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้นแล้ว แต่ผู้ร้องเห็นว่ากรณีต่าง ๆ ที่ผู้คัดค้านยกขึ้นอ้างนั้นยังไม่ใช่กรณีตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ดังนั้น ประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้จึงเป็นประเด็นว่า กรณีตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ได้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่เท่านั้น ส่วนประเด็นในเรื่องค่าเสียหายนั้น คู่สัญญายังไม่ได้โต้แย้งกันว่าผู้ร้องควรจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้คัดค้านเป็นจำนวนเงินเท่าใด และเป็นประเด็นข้อพิพาท



ที่อยู่นอกขอบเขตข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ นอกจากนี้ ข้อ ๕ วรรคสี่ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นข้อกำหนดให้คู่สัญญาต้องมาเจรจาต่อรองกันใหม่เพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีที่สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมทางธุรกิจได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว (Renegotiation Clause) สถานะของสัญญาข้อนี้จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในการกำหนดค่าเสียหาย กล่าวคือ ก่อนที่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดจะกำหนดค่าเสียหายได้ จะต้องผ่านขั้นตอนการเจรจากำหนดค่าเสียหายโดยคู่สัญญาเสียก่อน ต่อเมื่อคู่สัญญาไม่สามารถเจรจาดกลงกันได้ในเรื่องของจำนวนค่าเสียหาย องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดจึงจะมีอำนาจกำหนดค่าเสียหาย แต่เนื่องจากผู้ร้องและผู้คัดค้านยังไม่เคยเจรจาดกลงกันในเรื่องจำนวนค่าเสียหายกันมาก่อน คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่ชอบที่จะวินิจฉัยชี้ขาดค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน คำชี้ขาดในกรณีนี้จึงเป็นคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อที่สี่ ผู้ร้องไม่ได้ปฏิบัติผิดสัญญา กล่าวคือ กรณีสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ นั้น ข้อเท็จจริงในขณะทำสัญญามีสถานีโทรทัศน์ที่ดำเนินการอยู่ในระบบ วี เอช เอฟ จำนวน ๔ ช่อง คือ สถานีโทรทัศน์ช่อง ๓ ช่อง ๕ ช่อง ๗ และช่อง ๙ ซึ่งผู้คัดค้านทราบอยู่แล้ว ก่อนยื่นข้อเสนอสถาณโทรทัศน์เหล่านี้ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วน ช่วงเวลาและประเภทรายการ รวมทั้งสามารถทำการโฆษณาได้ ส่วนกรณีบริษัท เวิลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด (TTV) ผู้คัดค้านมีภาระในการพิสูจน์ให้เห็นว่าการโฆษณาของ TTV เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงอย่างไรบ้าง แต่ผู้คัดค้านไม่ยอมชี้แจงและยืนยันเพียงว่าการกระทำของกรมประชาสัมพันธ์ทำให้เกิดผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของตนอย่างรุนแรง ดังนั้น ผู้ร้องจึงไม่ได้เป็นผู้ผิดสัญญา สำหรับกรณีของบริษัท ยูไนเต็ดบรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ยูบีซี ซึ่งเป็นคู่สัญญากับ อ.ส.ม.ท. ดำเนินกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกโดยมีข้อกำหนดห้ามมีการโฆษณา แต่ ยูบีซี ได้ฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวโดยได้ทำการโฆษณาหลายครั้ง ซึ่ง อ.ส.ม.ท.ได้แจ้งให้ ยูบีซี ระงับการแพร่ภาพโฆษณาแล้ว ผู้ร้องเห็นว่า อ.ส.ม.ท. ไม่ได้อนุญาตให้ ยูบีซี ทำการโฆษณาได้อย่างชัดเจน ในกรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ทำการแพร่ภาพของชื่อสินค้าชื่อบริษัท และสัญลักษณ์ (โลโก้) ในลักษณะตัววิ่ง โดยมีได้เอ่ยถึงสรรพคุณของสินค้า



แต่อย่างไรก็ตาม จึงมิใช่การโฆษณา และเป็นกรณีที่ส่วนราชการคือสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ของกรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการเองโดยไม่ได้ให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใดๆ กับบุคคลอื่น จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ผู้คัดค้านจึงไม่ได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ นอกจากนี้ คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากในส่วนของมาตรการชดเชยความเสียหายไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ผลของคำชี้ขาดแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแรก คำชี้ขาดที่ให้ชดเชยหรือคืนเงิน แบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ คำชี้ขาดที่ให้ผู้ร้องชดเชยเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาทให้แก่ผู้คัดค้าน และคำชี้ขาดที่ให้ผู้ร้องคืนเงินจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้คัดค้าน กลุ่มที่สอง คำชี้ขาดที่มีผลเป็นการแก้ไขสัญญา แบ่งได้เป็น ๒ กรณีเช่นกัน คือ คำชี้ขาดที่ให้ลดค่าสัมปทานให้เหลือเท่ากับสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ และคำชี้ขาดที่ให้ลดสัดส่วนช่วงเวลา (Prime Time) และลดสัดส่วนเวลาบังคับสำหรับรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ในกรณีคำชี้ขาดที่ให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท เฉพาะกรณีที่สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ ทำการโฆษณา ซึ่งจำนวนค่าเสียหายนี้ผู้คัดค้านไม่ได้เรียกร้องกับผู้ร้องก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาในชั้นอนุญาโตตุลาการและไม่ได้เรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้นจึงเป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่วนกรณีให้คืนเงินผลประโยชน์ตอบแทนจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท เป็นคำชี้ขาดที่เกิดจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามสัญญาที่ไม่ถูกต้องและเป็นคำชี้ขาดที่เกิดจากการใช้วิธีพิจารณาความในส่วนของการพิสูจน์ค่าเสียหายที่ไม่ถูกต้องตามลักษณะของข้อพิพาท การจะให้อยอมรับตามคำชี้ขาดที่วินิจฉัยผิดพลาดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นย่อมเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่วนกรณีให้ลดค่าตอบแทนตามสัญญาเป็นคำชี้ขาดที่เป็นผลสืบเนื่องจากการวินิจฉัยว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญาในกรณีเกี่ยวกับสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง ๗ และกรณีที่ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงจากการที่ผู้คัดค้านต้องจ่ายค่าสัมปทานสูงกว่าสถานีโทรทัศน์สี



กองทัพบกช่อง ๗ คำชี้ขาดดังกล่าวจึงเป็นคำชี้ขาดที่ไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และคำชี้ขาดดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขสัญญาในส่วนของการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐซึ่งเป็นส่วนสาระสำคัญของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยที่สัญญาเข้าร่วมงานฯ ดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและกระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ การแก้ไขสัญญาดังกล่าวจึงมีอาจกระทำได้โดยอาศัยผลของคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ คำชี้ขาดในส่วนนี้จึงเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย และหากจะยอมรับตามคำชี้ขาดนั้น จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่วนกรณีการแก้ไข ช่วงเวลา (Prime Time) และสัดส่วนในการเสนอข่าว สารคดี และสารประโยชน์นั้น เจตนารมณ์ในการก่อตั้งสถานีโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ นี้ เพื่อเป็นการให้บริการ สาธารณะในด้านข้อมูลข่าวสารและเพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นอันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ จึงกำหนดรูปแบบ และเนื้อหาของบริการสาธารณะไว้ในสัญญาด้วยโดยเฉพาะในเรื่องสัดส่วน ช่วงเวลาและ ประเภทรายการ เพราะเป็นการกำหนดเนื้อหาของบริการสาธารณะที่จะให้ผู้คัดค้านจัดทำ บริการสาธารณะแทนรัฐ ดังนั้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการซึ่งตั้งขึ้นภายในขอบเขตของระบบ กฎหมายเอกชน และไม่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับบริการสาธารณะได้ชี้ขาด ให้ลดสัดส่วนเวลาลงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดและให้ ผู้คัดค้านไม่ต้องถูกจำกัดให้ต้องออกอากาศรายการประเภทดังกล่าวในช่วงเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) ด้วยนั้น จึงเป็นกรณีที่กลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีอำนาจ หน้าที่ได้เข้าไปแก้ไขเนื้อหาของบริการสาธารณะ จึงไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายมหาชน และเป็นคำชี้ขาดที่ไม่สามารถระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย การยอมรับ ตามคำชี้ขาดดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนี้ คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทเกินคำขอ เนื่องจากผู้คัดค้านได้ขอให้ คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ผู้ร้องกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน โดยขอให้ ผู้ร้องปฏิบัติตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งผู้คัดค้านได้กำหนดกรอบของการ



เจรจาไว้แล้วตามคำขอข้อ ๖.๑ ข้อ ๖.๒ และข้อ ๖.๓ ท้ายข้อเสนอข้อพิพาท ซึ่งข้อความดังกล่าว มิได้หมายความว่าให้คณะอนุญาโตตุลาการเป็นผู้กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเสียเอง หากแต่หมายถึงผู้คัดค้านได้ขอให้ผู้ร้องต้องมาเจรจากับผู้คัดค้านเพื่อกำหนด มาตรการชดเชยความเสียหาย ดังนั้น การที่คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาทโดยกำหนด มาตรการให้ผู้ร้องต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเสียเอง จึงเป็นคำชี้ขาดที่วินิจฉัย เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และผู้คัดค้านมิได้ใช้สิทธิ เรียกร้องภายในกำหนดอายุความ เนื่องจากสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการจึงต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้คัดค้านได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ให้ผู้ร้อง พิจารณามาตรการชดเชยความเสียหายและเจรจากับผู้คัดค้านอีกครั้งหนึ่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ผู้ร้องได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๓ ผู้คัดค้าน จึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่ต้องยื่นเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พ้นกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ผู้ร้องได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ผู้คัดค้านมอบข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ จึงถือว่าผู้คัดค้านไม่ใช่สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ การที่คณะอนุญาโตตุลาการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่ยกข้อกฎหมายเรื่องอายุความขึ้นพิจารณา จึงเป็นการชี้ขาด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการยอมรับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติ อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำชี้ขาดของ คณะอนุญาโตตุลาการตามข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๗/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ทั้งหมด

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงาน และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ มีผล ใช้บังคับได้หรือไม่



ประเด็นที่สอง ผู้คัดค้านได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลา
ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ประเด็นที่สาม คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ
สำนักกระับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๘/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลข
เลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งสัญญา
อนุญาโตตุลาการหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง ข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงาน
และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ มีผล
ใช้บังคับได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ร้องและผู้คัดค้านได้กำหนดให้มีการกระับข้อพิพาท
โดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์
ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ
พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นได้บัญญัติว่า สัญญาอนุญาโตตุลาการ หมายถึง สัญญา
หรือข้อตกลงในสัญญาที่คู่กรณีตกลงเสนอข้อพิพาททางแพ่งที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้น
ในอนาคตให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดไม่ว่าจะมีการกำหนดตัวผู้ซึ่งจะเป็นอนุญาโตตุลาการ
ไว้หรือไม่ก็ตาม แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะระบุประเภทของข้อพิพาทไว้ว่าเป็นข้อพิพาททางแพ่ง
เท่านั้น แต่ในขณะที่มีการลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานดังกล่าว ยังไม่มีการแบ่งแยกประเภท
ของสัญญาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ไม่ว่าสัญญาที่ทำขึ้น
จะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการ
ในการกระับข้อพิพาทได้ ซึ่งต่อมามาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕
ได้บัญญัติรับรองให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองได้โดยบัญญัติว่า
ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม
คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการกระับข้อพิพาทได้ และให้สัญญา
อนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา นอกจากนั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด
ห้ามไม่ให้รัฐทำสัญญากับเอกชนโดยมีข้อตกลงให้ระับข้อพิพาทตามสัญญาโดยวิธีการ
อนุญาโตตุลาการ จึงเห็นว่าข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงาน
และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ มีผล
ใช้บังคับได้ ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ร้องว่าข้อ ๑๕ ของสัญญาดังกล่าวขัดต่อหลักกฎหมาย



มหาชนและขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้

ส่วนข้ออ้างของผู้ร้องที่อ้างว่าการทำสัญญาโอนอำนาจให้คณะอนุญาโตตุลาการทำการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นการโอนอำนาจให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของบริการสาธารณะโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐโดยสิ้นเชิงนั้น เห็นว่า มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจศาลที่จะตรวจสอบคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยศาลอาจมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ หากศาลเห็นว่าคำชี้ขาดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ข้อพิพาทนั้น หรือเป็นคำชี้ขาดที่เกิดจากการกระทำหรือวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมิได้อยู่ในขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาตตุลาการที่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือตามคำขอของคู่พิพาทหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าวจึงเป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน

ประเด็นที่สอง ผู้คัดค้านได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เป็นสัญญาซึ่งรัฐยอมให้เอกชนเข้ามาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้านคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสื่อสารวิทยุโทรทัศน์ โดยที่ผู้ร้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีข้อตกลงในสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์บางประการแก่ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้นการยื่นคำเสนอข้อพิพาทของผู้คัดค้านต่อสำนักงาน



อนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม จึงต้องยื่นภายในระยะเวลาดังกล่าว กล่าวคือ ภายในเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านได้มีหนังสือถึงผู้ร้องเพื่อขอให้พิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงาน และดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ รวม ๖ ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่ง ตามหนังสือ ที่ ITV/BD ๐๐๖/๔๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ครั้งที่สอง ตามหนังสือ ที่ ITV/BD ๐๒๖/๔๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ครั้งที่สาม ตามหนังสือ ที่ PMO/BD ๐๔๓/๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ ครั้งที่สี่ ตามหนังสือ ที่ PMO ๐๘๐/๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ จนถึงครั้งที่ห้า ผู้ร้องได้นำเรื่องการขอให้พิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายตามสัญญาดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งผู้คัดค้านได้เข้าร่วมประชุมด้วย โดยผู้ร้องได้พิจารณาแล้วมีมติว่า หากผู้คัดค้านจะนำข้อพิจารณาดังกล่าวเสนอคณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อ ๑๕ ของสัญญา ผู้คัดค้านจะต้องมีหนังสือร้องขอต่อผู้ร้องว่าจะให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านคิดเป็นมูลค่าหรือจำนวนเงินเท่าใดเพื่อประโยชน์ในการคิดคำนวณค่าป่วยการของคณะอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งการประมาณการค่าใช้จ่ายของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายด้วย จึงขอให้ผู้คัดค้านรับไปดำเนินการส่วนนี้ต่อไปซึ่งต่อมาผู้คัดค้านได้มีหนังสือถึงผู้ร้องอีกเป็นครั้งที่หกตามหนังสือที่ PMO ๑๐๖/๔๕ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้านตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งผู้ร้องและผู้คัดค้านได้ร่วมประชุมกับคณะกรรมการประสานงานการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยผู้ร้องขอให้ผู้คัดค้านชี้แจงรายละเอียดเพื่อพิสูจน์ว่าการโฆษณาของสถานีโทรทัศน์ TTV เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงอย่างไร แต่ผู้คัดค้านยังมิได้ชี้แจงรายละเอียดให้ทราบ โดยอ้างว่าจะขอนำประเด็นนี้เสนอคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดรวมไปกับประเด็นอื่นด้วยนั้น ศาลเห็นว่าการยื่นข้อเรียกร้องของผู้คัดค้านตั้งแต่ต้นเป็นเพียงขั้นตอนการเจรจาของคู่สัญญาโดยมิได้มีการตกลงในรายละเอียดให้เป็นที่ยุติแต่ประการใด โดยผู้ร้องก็ยังแจ้งให้ผู้คัดค้านชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป จึงยังไม่อาจถือว่าเป็นเหตุ



ที่ผู้ร้องจะเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ร้องและผู้คัดค้านได้ร่วมประชุมกันและผู้ร้องมีมติปฏิเสธข้อเรียกร้องของผู้คัดค้าน กรณีจึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ร้องรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ การที่ผู้คัดค้านยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ ดังนั้นที่ผู้ร้องอ้างว่าผู้คัดค้านได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สาม คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักerveข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๗๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นคำชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา และหากเป็นข้อพิพาททางการค้าให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย

มาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่คู่พิพาทมิได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น คำชี้ขาดต้องระบุเหตุผลแห่งการวินิจฉัยทั้งปวงไว้โดยชัดแจ้ง แต่จะกำหนดหรือชี้ขาดการใดให้เกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการหรือคำขอของคู่พิพาทไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นคำชี้ขาดตามข้อตกลงประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๓๖ หรือเป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในชั้นอนุญาโตตุลาการหรือค่าป่วยการอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๖

มาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดสามารถพิสูจน์ได้ว่า
 - (ก) คู่สัญญาตามสัญญาอนุญาโตตุลาการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คู่สัญญาฝ่ายนั้น



(ข) สัญญาอนุญาตตุลาการไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแห่งประเทศที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือตามกฎหมายไทยในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงดังกล่าว

(ค) ไม่มีการแจ้งให้คู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดรู้ล่วงหน้า โดยชอบถึงการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการหรือการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้าต่อสู้คดีในชั้นอนุญาโตตุลาการได้เพราะเหตุประการอื่น

(ง) คำชี้ขาดวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของสัญญาอนุญาตตุลาการ หรือคำชี้ขาดวินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงในการเสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการ แต่ถ้ายคำชี้ขาดที่วินิจฉัยเกินขอบเขตนั้นสามารถแยกออกได้จากคำชี้ขาดส่วนที่วินิจฉัยในขอบเขตแล้วศาลอาจเพิกถอนเฉพาะส่วนที่วินิจฉัยเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาตตุลาการ หรือข้อตกลงนั้นก็ได้ หรือ

(จ) องค์ประกอบของคณะอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมิได้เป็นไปตามที่คู่พิพาทได้ตกลงกันไว้ หรือในกรณีที่คู่พิพาทไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น องค์ประกอบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้

(๒) มีกรณีปรากฏต่อศาลว่า

(ก) คำชี้ขาดนั้นเกี่ยวกับข้อพิพาทที่ไม่สามารถจะระงับโดยการอนุญาโตตุลาการได้ตามกฎหมาย หรือ

(ข) การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะอนุญาโตตุลาการมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามข้อสัญญา คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจะต้องระบุเหตุผลของคำชี้ขาดไว้โดยชัดแจ้งและจะชี้ขาดเกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาตตุลาการหรือเกินคำขอของคู่พิพาทมิได้ เมื่อชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว คู่พิพาทที่ไม่เห็นด้วยกับคำชี้ขาดดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดนั้นได้ แต่ศาลจะมีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนคำชี้ขาดได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพิจารณาคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้าน ๓ ประการ โดยคำขอประการที่หนึ่ง วินิจฉัยให้ผู้ร้องต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ ให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท เฉพาะกรณี



ที่กรมประชาสัมพันธ์ยอมให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มีการโฆษณา ส่วนค่าขอประการที่สองและค่าขอประการที่สาม วินิจฉัยให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทน ตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และตามเอกสารแนบ ๔ ในส่วนจำนวนเงิน รับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำ ให้ลดลงจากเดิมเหลือเท่ากับจำนวนค่าเช่าอัตราสูงสุด ที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบกตามสัญญาต่างตอบแทน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ คือ ปีละ ๒๓๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องชำระเงินขั้นต่ำเพิ่มขึ้น ในแต่ละปีอีก และให้ปรับลดเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละจากเดิมลงเหลือ เท่ากับอัตราสูงสุดที่บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชำระให้แก่ อ.ส.ม.ท. ตามสัญญาร่วมดำเนินกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก คือ อัตราร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใด ๆ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนอัตราร้อยละที่สูงสุด ที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ แล้วแต่จำนวนใดมากกว่าให้ชำระ จำนวนที่มากกว่านั้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนสิ้นสุดสัญญา และผู้ร้องต้องคืนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้คัดค้านได้ชำระโดยมีเงื่อนไขระหว่าง พิจารณาข้อพิพาทนี้เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๘๐๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้คัดค้าน จำนวน ๕๗๐ ล้านบาท และชี้ขาดให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายโดยให้ผู้คัดค้านสามารถ ออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time คือ ช่วงเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดีและสารประโยชน์เท่านั้น และให้ปรับ สัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด กรณีจึงสามารถแยกพิจารณาคำชี้ขาดดังกล่าวเป็นประเด็นย่อยได้ ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่ให้ผู้ร้อง ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔ ให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาทเฉพาะกรณีกรมประชาสัมพันธ์ยอมให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง ๑๑ มีการโฆษณานั้น เห็นว่า ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ กำหนดว่า หลังจาก วันทำสัญญานี้ หากผู้ร้องหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใด ๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินกิจการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาต ให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับ ผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง เมื่อผู้คัดค้านร้องขอผู้ร้อง



จะพิจารณาและเจรจากับผู้คัดค้านโดยเร็วเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้คัดค้านได้รับจากผลกระทบดังกล่าว ซึ่งการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ สืบเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๕ ให้ผู้ร้องเป็นเจ้าของโครงการให้เอกชนเข้าร่วมจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และดำเนินการบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๒ เครือข่าย และให้ดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการดังกล่าวแล้ว ซึ่งตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ร้องซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ และร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีส่วนในสัญญาเข้าร่วมงานหรือดำเนินการดังกล่าว ผู้ร้องได้มีประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ซึ่งตามประกาศเชิญชวนดังกล่าวได้ให้ผู้ร้องเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวเป็นสัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเคร่งครัด โดยที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาเข้าร่วมงานหรือดำเนินการก่อนลงนาม และตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๙๐ วัน นับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นแล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด ซึ่งผู้คัดค้านได้ทราบเงื่อนไขรายละเอียดแล้วว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกว่า นายจุลจิตต์ บุญยเกตุ ประธานกรรมการบริหารของผู้คัดค้านเคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ ระบบ ยู เอช เอฟ ตามคำสั่งของผู้ร้อง ที่ ๘๗/๒๕๓๖ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการดำเนินโครงการ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๖ ต่อมา นายจุลจิตต์ฯ ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๗ หลังจากนั้น นายจุลจิตต์ฯ ได้เข้าทำงานเป็นกรรมการบริหารของผู้คัดค้าน ดังนั้น ผู้คัดค้านจึงย่อมจะต้อง



ทราบถึงกระบวนการในการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ว่าจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาโดยตลอด ในระหว่างการจัดทำร่างสัญญา ผู้คัดค้านโดยนายจุลจิตต์ฯ ประธานกรรมการบริหารของผู้คัดค้านได้มีหนังสือที่ UHF - ๐๑๗/๙๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงผู้ร้องเพื่อขอให้เปิดการเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายและมีหนังสือที่ UHF - ๐๒๕/๙๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงผู้ร้องพร้อมเสนอร่างสัญญาสัมปทานโครงการวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ฉบับขอปรับปรุงแก้ไข โดยเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาดังกล่าว เพื่อเปิดโอกาสให้คู่สัญญาสามารถขอเปิดเจรจาเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายของผู้คัดค้าน ในกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก (เคเบิลทีวี) สามารถทำการโฆษณาได้ หรือในกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์บนพื้นฐานและหลักการที่คล้ายคลึงกับโครงการตามสัญญาดังกล่าว และมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้าน ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐโดยตรง ดังนั้น แม้จะได้มีการเสนอร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ตาม แต่เมื่อคู่สัญญาได้ตกลงให้เพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ในสัญญาดังกล่าว ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมในเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญารวมทั้งเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญในสัญญาเข้าร่วมงานฯ กรณีจึงต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ร้องและผู้คัดค้านยอมรับว่าได้มีการลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้าน เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ โดยที่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว เพียงแต่ผู้คัดค้านอ้างว่าเป็นเรื่องภายในของส่วนราชการ ประกอบกับในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการโดยเปิดเผยซึ่งคู่สัญญาสามารถตรวจสอบได้โดยง่ายทุกขั้นตอน และมีการประสานงานกันมาอย่างต่อเนื่อง จึงเชื่อว่าคู่สัญญาได้ลงนามในสัญญาโดยรู้หรือควรรู้ว่าข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ มิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ จึงไม่มีผลผูกพันคู่สัญญา คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจอาศัยข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญา



เข้าร่วมงานฯ มีคำชี้ขาดกำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหาย
 ที่ผู้คัดค้านได้รับจากผลกระทบซึ่งรวมถึงความเสียหายในประเด็นนี้ด้วย ดังนั้น การยอมรับ
 หรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในประเด็นนี้จึงเป็นการขัดต่อความสงบ
 เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติ
 อนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ แม้ว่าผู้ร้องมิได้ยกกรณีที่คุณพิพาทไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน
 และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน
 หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย
 หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นข้อโต้แย้งในชั้นอนุญาโตตุลาการอันเป็นเหตุให้
 คณะอนุญาโตตุลาการมิได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ก็ตาม ศาลสามารถนำประเด็นดังกล่าว
 ขึ้นมาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒)(ข) ดังกล่าว

ประเด็นย่อยที่สอง การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ปรับลด
 ผลประโยชน์ตอบแทนตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และตามเอกสารแนบ ๔ ในส่วน
 จำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำให้ลดลงจากเดิมเหลือเท่ากับจำนวนค่าเช่าอัตรา
 สูงสุดที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพกวมตามสัญญาต่างตอบแทน
 ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ คือ ปีละ ๒๓๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องชำระเงินขั้นต่ำเพิ่มขึ้น
 ในแต่ละปีอีก และให้ปรับลดเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละจากเดิมเหลือ
 เท่ากับอัตราสูงสุดที่บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชำระให้แก่
 อ.ส.ม.ท. ตามสัญญาร่วมดำเนินการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก คือ อัตราร้อยละ ๖.๕
 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใด ๆ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนอัตราร้อยละที่สูงสุด
 ที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ แล้วแต่จำนวนใดมากกว่าให้ชำระ
 จำนวนที่มากกว่านั้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนสิ้นสุดสัญญา
 และผู้ร้องต้องคืนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้คัดค้านได้ชำระโดยมีเงื่อนไขระหว่าง
 พิจารณาข้อพิพาทนี้เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๘๐๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้คัดค้าน
 จำนวน ๕๗๐ ล้านบาทนั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๔ วรรคสี่ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง
 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะอนุญาโตตุลาการมีหน้าที่ต้องวินิจฉัย
 ชี้ขาดข้อพิพาทตามข้อสัญญาและภายในขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการเท่านั้น
 เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการไม่อาจนำข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกพัน



คู่สัญญา ตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นย่อยที่หนึ่ง คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่มีอำนาจชี้ขาด ให้ปรับลดเงินผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้คัดค้านต้องชำระให้แก่ผู้ร้องตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญา เข้าร่วมงานฯ เนื่องจากเป็นการชี้ขาดที่ขัดกับข้อสัญญา หรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง ข้อสัญญาซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคู่สัญญาที่จะตกลงกันตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในประเด็นนี้จึงเป็นคำชี้ขาดที่ไม่อยู่ใน ขอบเขตของสัญญาอนุญาโตตุลาการ และการยอมรับหรือบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) และ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ประเด็นย่อยที่สาม การที่คณะอนุญาโตตุลาการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ร้อง ชดเชยความเสียหายโดยให้ผู้คัดค้านสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time คือ ช่วงเวลา ระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมดนั้น เห็นว่า ข้อ ๑๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ กำหนดว่า ผู้คัดค้าน ต้องนำเสนอรายการประเภทข่าว สารคดี และสารประโยชน์ รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลา ออกอากาศทั้งหมด และระยะเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น เมื่อคณะอนุญาโตตุลาการไม่อาจนำข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ มากำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน เนื่องจากข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกพันคู่สัญญา ตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ในประเด็นย่อยที่หนึ่ง การที่คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการ ข่าว สารคดีและสารประโยชน์ลงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด โดยที่ผู้คัดค้านมิได้ร้องขอ จึงเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดเกินคำขอของผู้คัดค้านและขัดต่อ มาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งยังมีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการขัดกับข้อสัญญา และ วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ดังกล่าว ที่ประสงค์จะจัดทำบริการ สาธารณะให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไม่ใช่เป็นสถานีโทรทัศน์เพื่อความบันเทิงเช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์อื่นๆ ทั่วไป ดังนั้น คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ในประเด็นนี้จึงเป็นคำชี้ขาดที่เกินคำขอของผู้คัดค้านและเกินขอบเขตของสัญญา อนุญาโตตุลาการ และการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดจะเป็นการขัดต่อความสงบ



เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) และ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่เกินขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาตตุลาการและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๑) (ง) และ (๒)(ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

พิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๗/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ทั้งหมด

นายประพจน์ คล้ายสุบรรณ
ตุลาการศาลปกครองกลาง

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

ประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ

นายสมภพ ผ่องสว่าง
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นางสาวอมรา สัจจาสัย
ตุลาการศาลปกครองกลาง

สมภพ ผ่องสว่าง



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายรังสิกร อุปพงศ์



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวไศมิตา ศรีเจริญ เกิดเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี สาขานิเทศศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา เมื่อปีการศึกษา 2543 จากนั้นเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2546



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย