



บทที่ 6

บทวิเคราะห์และสรุป

จากเนื้อหาสาระสำคัญของการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะหมายความถึงการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งดาวเทียมโคจรอยู่ในวงโคจรสถิตย์เท่านั้นอาจะวิเคราะห์ได้ดังนี้

ในการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมองค์ประกอบที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ โดยหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ทรัพยากรธรรมชาติในรูปของ วงโคจรดาวเทียม หรือ Satellite orbit กล่าวคือ เป็น

- ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด (limited natural resources) ซึ่งได้รับการยอมรับและกล่าวไว้ใน International Telecommunication Union ฉบับ Final Acts of the Additional Plenipotentiary Conference (Geneva, 1992) art. 44(2) โดยกำหนดให้วงโคจรดาวเทียมต้องถูกใช้ไปอย่างสมเหตุสมผล, เกิดประสิทธิผลและประหยัด
- และเป็นทรัพยากรที่เป็นของทุกคน (res communis) โดยไม่อาจมีผู้ใดอ้างความเป็นเจ้าของซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ
 - ทุกรัฐมีสิทธิโดยเท่าเทียมกันในการใช้และเข้าใช้ทรัพยากรนั้น (equal rights of use and access to the resource)
 - ไม่อาจถือเอาเป็นเจ้าของได้โดยการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือ ไม่ว่าจะโดยวิธีการเข้าครอบครองหรือใช้ (non-appropriation by claim of sovereignty or by means of occupation or use)
 - ต้องใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น (use for peaceful purposes)

เมื่อวงโคจรดาวเทียมมีคุณสมบัติเช่นนั้นแล้วจึงยังผลให้เกิดข้อพิจารณาในประเด็นการหาประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรที่เป็นของทุกคน ซึ่งในประเด็นนี้กฎหมายระหว่างประเทศได้วาง

หลักการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่เป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติ (common heritage of mankind) ไว้กล่าวคือ

- ต้องมีการแบ่งสรรปันส่วนประโยชน์ที่ได้นั้นอย่างเท่าเทียมกัน
- ต้องมีหน่วยงานระหว่างประเทศหนึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการแบ่งสรรปันส่วนในผลประโยชน์นั้น ๆ

2. ทรัพยากรธรรมชาติในรูปของคลื่นความถี่วิทยุ (the radio frequency spectrum) มีลักษณะเช่นเดียวกับวงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (limited natural resources) และได้รับการยอมรับจากกฎหมายระหว่างประเทศคือ จาก ITU ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เนื่องจาก วงโคจรสถิตย์ของดาวเทียมและคลื่นความถี่วิทยุมักจะได้รับการกล่าวถึงไปพร้อม ๆ กันเสมอ

3. เทคโนโลยี (Technology)

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในการสื่อสารประเภทนี้ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงและมีราคาแพง อีกทั้งการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรก็ต้องอาศัยเงินจำนวนมหาศาล ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายไม่อาจเข้าสู่ (access) กิจกรรมทางอวกาศเหล่านี้ได้ง่ายนัก ยกตัวอย่างเช่นระบบดังต่อไปนี้

- ระบบการส่งสัญญาณดาวเทียมทั้งขาขึ้นและขาลง (Uplink or Downlink System)
- การใช้คลื่นความถี่วิทยุให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด (The radio frequency spectrum)
- เทคโนโลยีการใช้ช่องสัญญาณ (Transponder)
- เทคโนโลยีการบีบอัดสัญญาณแบบดิจิทัล, แบบอะนาล็อก และการเข้ารหัสสัญญาณ (Digital Compression, Analog Scramble and Encoded System)
- การออกแบบขนาดและพื้นที่ของการรับคลื่นสัญญาณดาวเทียม (Footprint)
- การออกแบบจานรับสัญญาณดาวเทียม (Satellite Dish)
- เทคโนโลยีการถอดรหัสสัญญาณทั้งระบบดิจิทัลและอะนาล็อก (Digital Decoder, Analog Descramble)

เทคโนโลยีเหล่านี้เป็นเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีความสำคัญและเป็นองค์ประกอบในการดำเนินการประกอบภาพแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) ในการพาห้ข้อมูลและ

ต้องอาศัยขั้นตอนและองค์ประกอบหลายประการไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากข้อตกลง, สนธิสัญญาหรือในลักษณะอื่นใดก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าการมีกฎหมายเพื่อให้รองรับการกระทำใดว่าสามารถทำได้และเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่นั้นต้องอาศัยระยะเวลา¹ ในขณะที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศต่างก็มีขั้นตอนการดำเนินการในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันไป ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นขั้นตอนที่จะต้องอาศัยระยะเวลาในการพิจารณาออกกฎหมายเพื่อให้กฎระเบียบนั้น ๆ มีความสมบูรณ์มากที่สุดและสามารถใช้แก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังอาจเห็นตัวอย่างที่ชัดเจนได้ดีในกรณีของการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนี้ว่ามีความพยายามอย่างยิ่งในการใช้กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อที่จะใช้กำกับดูแลกิจกรรมนี้ จากทั้งความพยายามของที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ หรือแม้กระทั่งการตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ หรือคณะทำงานซึ่งมีหน้าที่ดูและรับผิดชอบในเรื่องนี้โดยตรงก็ตาม แต่ก็ไม่อาจประสบผลสำเร็จอย่างที่คาดหวังได้

ในประเด็นปัญหาเรื่องของการเข้าใช้วงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม (Geostationary orbit หรือ GSO) หรือการเข้าใช้คลื่นความถี่ (The radio frequency หรือ RF) ปัญหานี้เทคโนโลยีที่ใช้กับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมอาจถูกพิจารณาได้ว่าไม่มีความเกี่ยวพันกันเท่าใดนัก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในอดีตการเข้าใช้วงโคจรและการเข้าใช้คลื่นความถี่นั้น ITU จะคำนึงถึงความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีของประเทศที่ยื่นคำร้องขอมากกว่าในปัจจุบัน เพราะ ITU ไม่ประสงค์จัดสรรวงโคจรและคลื่นความถี่วิทยุให้กับประเทศผู้ที่ไม่มีความพร้อมทางด้านเทคโนโลยี ITU จึงได้ยึดถือหลักผู้ใดมาก่อนย่อมได้รับการปฏิบัติก่อนหรือหลัก first come, first served เพราะถือว่าการจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้นแก่ประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมและความสามารถในการประกอบกิจกรรมในอวกาศนั้นเป็นความสูญเสียของทรัพยากรของมวลมนุษยชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดเพราะไม่อาจนำมาก่อให้เกิดประโยชน์ได้ในทันที ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีความพร้อมและมีความสามารถทางด้านนี้จะนำเอาทรัพยากรที่ว่่านี้ไปก่อให้เกิดประโยชน์ก็ไม่อาจทำได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน การจัดสรรทรัพยากรตามความพร้อมของผู้ใช้ก็อาจจะเป็นการปิดกั้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเที่ยงธรรม (equitable share)

¹ บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศมีที่มาได้หลายวิธีซึ่งเป็นไปตามพระธรรมนุญศาลระหว่างประเทศ มาตรา 38 (1)

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ในระยะหลังนับบทบาทของ ITU ได้เปลี่ยนแปลงไปซึ่งเป็นเหตุมาจากได้รับความกดดันจากนานาประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและเหล่าประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งเห็นได้ชัดจากที่ประชุมบริหารวิทยุโลก (WARC) หลาย ๆ ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุม WARC-77 ได้ริเริ่มวางข้อกำหนดในเรื่องแผนการจองล่วงหน้าหรือ a prior allotment plan ไว้ และความเปลี่ยนแปลงท่าทีของ ITU ในครั้งนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับความเท่าเทียมกันในการเข้าใช้วงโคจรสถิติของดาวเทียมและคลื่นความถี่วิทยุของทุกประเทศมากขึ้น และแผนการจองล่วงหน้าหรือ a prior allotment plan นี้ ยังผลให้การพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรทั้งสองของ ITU โดยนำเหตุผลในเรื่องความก้าวหน้าและความพร้อมของแต่ละประเทศในเทคโนโลยีการสื่อสารในสาขานี้ลดความสำคัญลงไปมาก เนื่องจากการจัดสรรตามแผนการจองล่วงหน้านี้นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการจองหน้าโดย “ไม่คำนึงถึงความจำเป็นหรือความพร้อมในขณะนั้น แต่มองที่ความต้องการที่เหมาะสมและสามารถเป็นไปได้ในอนาคต”

จึงอาจพิจารณาได้ว่าในปัญหาการเข้าใช้วงโคจรและคลื่นความถี่วิทยุ นั้น ในปัจจุบันความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีไม่ได้รับความสำคัญเท่าในอดีต เพราะ ITU มีแนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวไปในทิศทางที่เป็นธรรมมากขึ้น โดยคำนึงถึงประเทศที่ยังไม่มีศักยภาพทางด้านนี้อย่างเต็มที่แต่ก็มีสิทธิในการเข้าใช้ทรัพยากรทั้งสองได้อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

ทั้งนี้ในปัญหาความขัดแย้งของหลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ และปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนเข้าไปในอีกประเทศหนึ่งนั้น ต่างก็มีความเกี่ยวข้องกันกับเทคโนโลยีขั้นสูงที่ใช้ในการสื่อสารผ่านดาวเทียมนี้ทั้งสิ้น ซึ่งทั้งสองปัญหาอาจกล่าวไปพร้อม ๆ กันได้ ซึ่งมีสาเหตุของปัญหาเช่นเดียวกันกับปัญหาแรก เหตุเพราะเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าของการส่งสัญญาณเพื่อพาห้ข้อมูลข่าวสารผ่านดาวเทียมในปัจจุบัน อาทิ เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้คลื่นความถี่หนึ่ง ๆ มีค่ากำลังส่งประสิทธิผลสูง (ค่า EIRP) ซึ่งจะส่งผลถึงความชัดเจนของภาพและเสียง หรือการเลือกใช้เทคโนโลยีใดเพื่อให้สัญญาณขาลงจากดาวเทียมสามารถครอบคลุมพื้นผิวโลกหรือมี footprint ได้มากที่สุด เหล่านี้ต่างเป็นสาเหตุที่รบกวนให้เกิดปัญหาความขัดแย้งข้างต้นได้เป็นอย่างดี โดยที่หลักกฎหมายระหว่างประเทศไม่อาจกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี เทคโนโลยีขั้นสูงเหล่านี้ที่ทำให้ดาวเทียมดวงหนึ่ง ๆ มี footprint กว้างขวางที่ก่อให้เกิดปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน และส่งผลไปถึงความขัดแย้งกันของแนวความคิด

หลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติ การจำกัดการพัฒนาทางเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ ดังนั้นยังมีการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นมากเท่าใด ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสองปัญหาย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน โดยอาจพิจารณาขั้นต้นได้จากปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน (Spillover) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะถูกพิจารณาว่าเป็นประเด็นปัญหาทางด้านเทคนิค (Technical problem) ที่เกิดขึ้นเมื่อประเทศหนึ่งทำการส่งสัญญาณคลื่นวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยตรงผ่านดาวเทียมไปและไม่สามารถควบคุมการแพร่สัญญาณดังกล่าวให้อยู่ภายในพื้นที่ให้บริการที่กำหนดไว้ตามแผนได้ หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งได้ว่า การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนั้น ๆ มี footprint ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านได้ด้วย ไม่ว่าประเทศผู้ส่งสัญญาณจะกระทำโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม โดยที่ประเทศผู้รับหรืออาจรับสัญญาณได้นั้นไม่ยินยอมและไม่ประสงค์จะให้มีการรับสัญญาณรายการเช่นนั้นภายในประเทศนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยหากศักยภาพทางเทคโนโลยีไม่อำนวยให้กระทำได้ จึงอาจพิจารณาได้ว่าปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนนั้นเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เป็นผลโดยตรงมาจากการมีและใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนั่นเองและจำเป็นต้องได้รับการควบคุมดูแลเป็นพิเศษจากองค์กรระหว่างประเทศนั้นคือ ITU

ขณะเดียวกัน ผลพวงจากการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนนี้เองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางด้านแนวความคิดของหลักกฎหมายระหว่างประเทศออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายประเทศที่สนับสนุนแนวความคิดหลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วให้การสนับสนุน และฝ่ายประเทศที่สนับสนุนแนวความคิดหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันดูเหมือนว่าหลักการให้ความเคารพในอำนาจอธิปไตยนั้นค่อนข้างจะได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยสังเกตได้ว่า บทบาทของ ITU ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องเทคโนโลยีที่ใช้ในกิจกรรมนี้ และในที่ประชุม WARC-71 ได้เริ่มวางข้อจำกัดทางด้านเทคนิค (Technical Restriction) เพื่อลดปัญหาการส่งสัญญาณล้ำเข้าไปประเทศที่อยู่ติดกันให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด หรือการที่ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ยอมรับข้อมติที่ 2916 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 1972 เพื่อเรียกร้องให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่ดาวเทียมของรัฐ ต่าง ๆ เพื่อกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมให้อยู่ในรูปของการสรุปเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ และประการสำคัญข้อมตินี้ยังได้แสดงถึงแนวความคิดที่ว่า “การไหลเวียนอย่างเสรีของการสื่อสารนั้นอยู่บนพื้นฐานของการเคารพหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐโดยเคร่งครัด”

อย่างไรก็ดี แม้จะมีความพยายามในการออกกฎระเบียบหรือข้อจำกัดทางเทคนิคก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวไม่อาจแก้ไขได้โดยง่ายเพราะเป็นปัญหาทางด้านเทคนิคที่ต้องเกิดขึ้นไม่มากนัก ดังนั้นข้อสรุปในส่วนของปัญหานี้จึงไม่อาจกล่าวได้โดยชัดเจนได้ว่าควรจะออกมาในรูปแบบใด หากยังต้องการใช้ดาวเทียมเป็นอุปกรณ์ในการทวนสัญญาณอยู่

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการมีและใช้เทคโนโลยีขั้นสูงไปในการสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งอาศัยดาวเทียมเป็นทวนสัญญาณวิทยุเพื่อที่จะพาห์และแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารไปยังผู้รับที่อยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลออกไป ในขณะที่กฎหมายที่ต้องการจะกำกับดูแลนั้นตามไม่ทัน

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีความพยายามในความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะประสานความขัดแย้งดังกล่าวให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นกลางและเป็นที่ยอมรับแก่นานาประเทศได้มากที่สุด ดังจะเห็นได้จากมีการประชุมสมัชชาสหประชาชาติหลายต่อหลายครั้ง รวมทั้งได้ตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมไปถึงการก่อตั้งคณะทำงานเพื่อมารับผิดชอบในการประชุมหารือเพื่อออกกฎระเบียบที่จะใช้กับกิจกรรมนี้โดยเฉพาะ เหล่านี้ล้วนเป็นการแสดงออกซึ่งความตั้งใจของทุกประเทศในโลกที่ต้องการจะหาข้อยุติและหาแนวทางที่เหมาะสมในทางปฏิบัติสำหรับกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนี้ อย่างไรก็ตาม ความพยายามเหล่านี้มิได้ประสบผลสำเร็จเท่าใดนักเนื่องจากยังมีความขัดแย้งกันอยู่มากทั้งประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางอวกาศซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว กับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ดังนั้น ผลที่ได้จากความทุ่มเทและพยายามของประเทศต่าง ๆ จึงได้เพียงแค่ว่า “ข้อมติจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติที่ 37/92” (Principle Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for the International Direct Television Broadcasting) เท่านั้น และมีสถานะในทางกฎหมายที่สำคัญคือ ไม่มีสภาพเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (legal binding) แต่อย่างใด แต่อาจมีฐานะเป็นเพียงคำแนะนำ (recommendation) หรือมีผลในแง่ของเป็นความเห็นส่วนใหญ่ของนานาชาติหรือในแง่ของศีลธรรมเท่านั้น หากประเทศใดไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามก็ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะการกระทำใดที่เป็นการขัดต่อ “ข้อมติสหประชาชาติ” ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

แม้ว่าข้อมติสหประชาชาติที่ 37/92 จะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายก็ตาม แต่เนื้อหาและหลักการสำคัญของข้อมติได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเนื้อหาของรายการที่ส่งผ่านกิจกรรมประเภทนี้ด้วย ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการแพร่ภาพและกระจายเสียง นอกจากนี้ ข้อมติฉบับนี้ยังได้เน้นให้

เห็นถึงความสำคัญของการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม ภายใต้หลัก Global Basis หรือหลักที่ให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือของโลกเป็นสำคัญ

แต่ในท้ายที่สุดแล้ว จึงอาจสรุปได้ว่า ในขณะที่ข้าพเจ้ากำลังทำการศึกษาวิจัยอยู่นี้ ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจกรรมประเภทนี้เลย จะมีก็แต่เพียงเป็นข้อมติสหประชาชาติที่ 37/92 ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด และได้กล่าวไว้แล้วอย่างละเอียดในบทที่ 3 และประการสำคัญด้วยฐานะที่เป็นเพียงข้อมติและไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย หลักการที่ได้วางกันไว้ในข้อมติดังกล่าวจึงไม่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญเท่าที่ควร ผลในการบังคับใช้ของหลักการนี้จึงไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เท่าใดนัก

ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่บังคับใช้กับกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมแม้แต่เพียงฉบับเดียว ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ที่เห็นความสำคัญและคำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารโดยการส่งสัญญาณวิทยุเพื่อการแพร่กระจายซึ่งข้อมูลข่าวสารโดยอาศัยดาวเทียมเป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดสัญญาณ ก็ จะประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนี้ อย่างเป็นทางการเป็นอิสระ เพราะไม่มีกฎหมายใด ๆ เข้ามาควบคุมและกำกับดูแลได้เลย ทั้งนี้ทั้งนั้นการประกอบกิจกรรมประเภทนี้ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายและนโยบายภายในของแต่ละประเทศเองด้วย ซึ่งเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศโดยที่ประเทศไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงได้เลย ตามหลักการเคารพสิทธิและอำนาจอธิปไตยของรัฐที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้

ดังนั้น ในปัจจุบันการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมของประเทศต่าง ๆ จึงพิจารณาได้ว่า ทั้ง ๆ ที่เป็นการกระทำกิจกรรมที่มีองค์ประกอบต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้องแต่กลับต้องใช้กฎหมายและนโยบายภายในของแต่ละประเทศเข้ามากำกับดูแลเอง ซึ่งเป็นประเด็นที่สืบเนื่องมาจากการที่ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศใดที่มาปรับใช้ได้ แต่ละประเทศที่ต้องการจะประกอบกิจกรรมนี้สามารถกระทำการไปโดยอิสระโดยอาศัยการพิจารณาความเหมาะสมและมีกฎหมายภายในประเทศของตนรองรับการกระทำนั้น ๆ หรือไม่เท่านั้น ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศจะมีก็แต่เพียงข้อมติ 37/92 ที่วางแนวทางกว้าง ๆ ที่ประเทศผู้ส่งและผู้รับควรคำนึงถึงไว้เท่านั้น ในขณะที่กฎหมายและนโยบายภายในของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด จึงส่งผลให้ทิศทางของการประกอบกิจกรรมดังกล่าวของแต่ละประเทศมีแนวความคิดแตกต่างกัน

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 ว่ากฎหมายที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันซึ่งอาจดูได้จากตารางดังนี้

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
กฎหมายหลัก	<ul style="list-style-type: none"> - U.S.Code : Title 47 “Telegraphs, Telephones and Radio Telegraph” - Communication Act 1934 	<ul style="list-style-type: none"> - Telecommunication Act 1984 - Wireless Telegraphy Act 1949 - Broadcasting Act 1990 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 - กฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกตามพรบ.ดังกล่าว
คำนิยาม	<p>กำหนดไว้ใน Code of Federal Regulation, Title 47, § 100.3 ว่า การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม คือ บริการสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมโดยที่คลื่นสัญญาณนั้นถูกส่งหรือถูกทวนสัญญาณมาจากสถานีอวกาศ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้อาณาประชาราษฎร์สามารถรับสัญญาณดังกล่าวได้และการรับโดยตรงนี้</p>	<p><u>ในระดับ EU</u></p> <p>กำหนดไว้ใน Directive on Copyright and Related Rights in Satellite Broadcasting and Cable Retransmission Services ใน art.1.1,1.2</p> <p><u>ในระดับกฎหมายภายในของอังกฤษ</u></p> <p>Copyright, Design and Patent Act 1988 Section 6(1) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การแพร่ภาพและกระจายเสียง หมายถึง การส่งสัญญาณโดยส่งข้อมูลโดยระยะทางแบบไร้</p>	<p>ไม่มีการให้คำจำกัดความไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาจตีความได้ว่า มาตรา 3 ของพรบ.ดังกล่าวฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2530 ได้พยายามให้คำนิยามของคำว่า “วิทยุโทรทัศน์” ให้มีความหมายครอบคลุมถึงกิจกรรมประเภทนี้ด้วยโดยใช้คำว่า “การส่งหรือการรับภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในลักษณะไม่ถาวรด้วยคลื่นแอสแตตเขียนไม่ว่าโดยวิธีการแพร่</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
คำนิยาม (ต่อ)	ให้ รวมถึง การรับ สัญญาแบบ ปัจเจกชนและแบบชุมชนด้วย	สาย ซึ่งภาพและเสียง หรือข้อมูลอื่นใด ซึ่ง สามารถรับสัญญาณได้ โดย ถูก ตั้ อง ตาม กฎหมายโดยสมาชิก ของชุมชน หรือส่ง สัญญาไปเพื่อนำ เสนอข้อมูลสู่สาธารณะ	ภาพและกระจาย เสียงโดยตรงผ่าน ดาวเทียมกระจายไป ในบรรยากาศ หรือ โดยวิธีการใช้สาย หรือสื่อตัวนำไฟฟ้า หรือทั้งสองวิธีการ รวมกัน”
แนวความคิดในการ ให้มีบริการการแพร่ ภาพและกระจาย เสียงโดยตรงผ่าน ดาวเทียม	เนื่องจากประเทศ สหรัฐอเมริกาเป็น ประเทศที่สนับสนุน หลักการไหลเวียน อย่างเสรีของข้อมูล ข่าวสาร (Free Flow of Information) เป็นหลัก ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของ ทางเลือกหรือวิธีการ เพื่อให้การกระจายไป ซึ่งข้อมูลข่าวสารเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงปล่อยให้ การประกอบกิจกรรม ประเภทนี้เป็นไปอย่าง เสรี และมีความคล่อง ตัวสูง	การแพร่ภาพและ กระจายเสียงถือเป็น บริการสาธารณะ (public service) ที่ ต้องมีไว้ให้แก่ประชา ชนทุกคน ดังนั้น การ เพิ่มทางเลือกในการรับ ชมเพื่อเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารให้สามารถกระ กระจายไปสู่สาธารณชนได้ มากยิ่งขึ้นจึงเป็นสิ่ง ที่ ควรได้รับการสนับสนุน	การแพร่ภาพและ กระจายเสียงถือเป็น บริการสาธารณะ (public service) ที่ ต้องมีไว้ให้แก่ ประชาชนทุกคน ตามมาตรา 5 วรรค 2 ที่กล่าวว่า ให้การ ส่งวิทยุอันเป็นการส่ง วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์เพื่อ ให้บริการแก่ สาธารณะหรือแก่ ชุมชน ดังนั้น การ เพิ่มทางเลือกในการ รับชมเพื่อเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารให้ สามารถกระจายไปสู่ สาธารณชนได้มาก

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p><u>แนวความคิดในการให้มีบริการการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (ต่อ)</u></p>			<p>ยิ่งขึ้นจึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุน</p>
<p><u>องค์กรที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาต</u></p>	<p>Federal Communication Commission หรือ FCC เป็นผู้ดูแลการออกใบอนุญาตทั้งหมดแต่เพียงองค์กรเดียว</p>	<p>Independent Television Commission หรือ ITC เป็นผู้ดูแลการออกใบอนุญาตทั้งหมดแต่เพียงองค์กรเดียว</p>	<p>กรมไปรษณีย์โทรเลข เป็นผู้ดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่, รวมทั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย (ก.ส.ท.), องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ท.ศ.ท.) และกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่กำกับดูแลกิจการดาวเทียมด้วย แต่ขณะนี้ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์และองค์กรสื่อสารมวลชนว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตสำหรับผู้แพร่ภาพและกระจายเสียง</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
ใบอนุญาต	<p>อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการพิจารณาของ Federal Communication Commission หรือ FCC เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตาม Communication Act 1934 โดยใบอนุญาตประกอบการสถานีมีอายุไม่เกิน 3 ปี (Communication Act 1934 มาตรา 307 (d)) ส่วนใบอนุญาตให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงมีอายุ 5 ปี (CFR, Title 47 §100.17) นอกจากนี้การประกอบการกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งเจ้าของและการควบคุมกระทำโดยชาวต่างชาติจะไม่ได้รับการออกใบอนุญาตอย่างเด็ดขาด</p>	<p>อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ Independent Television Commission (ITC) ไม่ว่าจะเป็นการขอใบอนุญาตตามพรบ.ฉบับใด (ที่กล่าวไว้ข้างต้น) ก็ตาม โดยที่ผู้แพร่ภาพและกระจายเสียง (broadcaster) จะต้องมีใบอนุญาตตาม Broadcasting Act 1990 ในส่วนของการขอใช้คลื่นความถี่ผู้ประกอบการจะต้องขอใบอนุญาตจาก Radio Communication Agency ซึ่งเป็นไปตาม Wireless Telegraphy Act 1949 ส่วนใบอนุญาตที่ต้องขอตาม Telecommunication Act 1949 นั้นจะเป็นเรื่องของการขออนุญาตเพื่อการดำเนินกิจการและความเชื่อมโยงของระบบโทรคมนาคม ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและกระจายเสียง</p>	<p>ปัจจุบันประเทศไทยมีพรบ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ดูแลในประเด็นการขออนุญาตก่อตั้งสถานีแพร่ภาพและกระจายเสียง ทั้งนี้การขออนุญาตใช้คลื่นความถี่เพื่อใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นอยู่ในการพิจารณาของกรมไปรษณีย์โทรเลข (กองการบริหารความถี่ หรือ กบถ.) ในการจัดสรรคลื่นให้แก่ผู้ขออนุญาต ในขณะที่การยื่นขออนุญาตเป็นผู้แพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นกฎหมายยังไม่มีความชัดเจนในการที่จะมอบหมายให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่ broadcaster ประกอบกิจการได้ ซึ่งยังเป็น</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<u>ใบอนุญาต (ต่อ)</u>		โดยตรงผ่านดาวเทียม แต่อย่างใด	ปัญหาที่ถกเถียงกัน อยู่ในปัจจุบันระหว่าง กรมประชาสัมพันธ์ และองค์การสื่อสาร มวลชนแห่งประเทศไทย หรือ อ.ส.ม.ท. นอกจากนี้ ในอนาคต หากมีการแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับโทร คมนาคม อาจจะต้อง มีใบอนุญาตเพื่อใช้ บริการด้วยเหมือนเช่น กฎหมายของประเทศ สหรัฐอเมริกา
<u>การควบคุมเนื้อหา ของรายการ</u>	- ไม่มีการควบคุมหรือ กำกับดูแลเนื้อหาของ รายการแต่อย่างใด โดย U.S.Code § 326 กำหนดข้อจำกัด อำนาจของ FCC ใน เรื่องการอำนาจในการ ตัดทอนไว้ว่า คณะ กรรมการไม่มีอำนาจ ในการตัดทอนการสื่อ สารหรือสัญญาณ ใด ๆ ที่ถูกส่งโดย สถานีวิทยุ รวมทั้ง	<u>ในระดับ EU</u> - มีการกำหนดเนื้อหา ของรายการที่จะนำ เสนอไว้คร่าว ๆ ซึ่งเป็น ไปตามที่ประเทศต่าง ๆ ได้ตกลงกันไว้ใน The European Convention on Transfrontier Television, 5 May, 1989 และ Directive on the Coordination of Certain Provision Laid Down by Law หรือ	มีการควบคุมและอยู่ ภายใต้กฎหมาย หลายฉบับ เช่น - พรบ.วิทยุกระจาย เสียงและวิทยุโทร ทัศน์ พ.ศ. 2498 ตามมาตรา 25(2) ทั้ง (ก) และ(ข) - กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) เช่น การกำหนดให้มีการ จัดทำผังรายการ เป็นต้น และโดย

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p>การควบคุมเนื้อหา ของรายการ (ต่อ)</p>	<p>คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะประกาศหรือกำหนดสิ่งใดที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการปราศยอย่างเสรีโดยวิธีการสื่อสารด้วยวิทยุ</p> <p>- ประการสำคัญกฎหมายรัฐธรรมนูญของ USA รับรองสิทธิในการปราศยอย่างเต็มที่ด้วย (Free of Speech)</p>	<p>The Television without Frontier Directive (Council Directive, 89/552/EEC, OJL298/15, 17.10.89)</p> <p><u>ในกฎหมายภายในของอังกฤษ</u></p> <p>จากอิทธิพลของ Directive และ Convention ทั้งสองซึ่งเน้นไปในเรื่องของเขตอำนาจ หรือ Jurisdiction เป็นหลัก ดังนั้นรายการที่มีการผลิตหรืออยู่ภายใต้เขตอำนาจของประเทศอังกฤษจะต้องมีเนื้อหาและอยู่ในการกำกับดูแลของ Broadcasting Act 1990</p>	<p>เฉพาะในหมวด 3 เรื่องการควบคุมรายการตั้งแต่ข้อ 12-19 - ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2537 ซึ่งก่อตั้ง คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กกช. ขึ้นมา และในข้อ 11 (4) ได้ให้อำนาจแก่ กกช. ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการดำเนินการด้านรายการไว้ด้วย</p>
<p>การควบคุมและแนวความคิดเบื้องหลังในการควบคุมเนื้อหาของรายการ</p>	<p>ไม่มีการควบคุมในเรื่องเนื้อหาของรายการแต่การนำเสนอเนื้อหาของรายการต้องอิงหลักความ</p>	<p>มีการควบคุม เพราะประเทศอังกฤษยึดหลักเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ Consumer</p>	<p>มีการควบคุม เพราะประเทศไทยยึดหลักเรื่อง การคุ้มครองผู้บริโภคหรือ Consumer</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p><u>การควบคุมและแนวความคิดเบื้องหลังในการควบคุมเนื้อหาของรายการ (ต่อ)</u></p>	<p>สมดุลย์ หรือ Fairness Doctrine นั้นคือสถานี ต้องมีความรับผิดชอบ ในการที่จะต้องจัดให้ มีรายการที่มีประเด็น เป็นที่ น่าสนใจโดย ต้องรักษาความเป็น กลาง (impartiality) การเสนอความคิดเห็น ต้องให้ทั้งผู้สนับสนุน และ คัดค้าน ได้ มี โอกาสออกอากาศโดย เท่าเทียมกัน</p>	<p>Protection เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามก็ดี เนื้อหาของ รายการที่จะนำเสนอต่อ สาธารณชนได้นั้นต้องมี ข้อกำหนดขั้นต่ำ (minimum requirement) ตามที่ Broadcasting Act 1990, Section 6 กำหนดไว้ เช่นที่ Section 45 กำหนดไว้ ว่าต้องเป็นรายการที่ดี และเหมาะสม (good taste and decency) เป็นข่าวที่ถูกต้องและ ไม่มีอคติ เป็นต้น จะ เห็นได้ว่านโยบายใน เรื่องนี้ค่อนข้างมีความ ชัดเจนสูงทำให้สามารถ นำมาปรับใช้ในทาง ปฏิบัติได้ดี</p>	<p>Protection เป็นสำคัญ ดังนั้น การสื่อสารประเภทที่ เป็นบริการสาธารณะ ที่สามารถเข้าถึง ประชาชนได้ดีเช่นนี้ เนื้อหาของรายการ จึงต้องมีการควบคุม โดยมุ่งหวังจะเสนอ แต่รายการที่มี ประโยชน์, ที่ดีและ เหมาะสมกับ ประชาชน อย่างไรก็ตาม ดีเป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับ การคุ้มครองผู้บริโภคของ ประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจนมาก พอ ดังนั้น การที่จะ นำเอาหลักการคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้ ในทางปฏิบัติจึงไม่ ประสบผลสำเร็จ</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p><u>องค์กรที่รับผิดชอบ</u> <u>ในการควบคุมเนื้อหา</u> <u>ของรายการ และ</u> <u>รับเรื่องราวร้องทุกข์</u> <u>เกี่ยวกับเนื้อหาของ</u> <u>รายการ</u></p>	<p>ไม่มี</p>	<p>- Independent Television Commission หรือ ITC มีอำนาจในการออก code of practice เพื่อกำหนดแนวทางในทางปฏิบัติสำหรับเนื้อหาของรายการที่จะนำเสนอต่อผู้ชม นอกเหนือจากข้อกำหนดขั้นต่ำที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว</p> <p>- The Broadcasting Complaints Commission หรือ BCC ถูกก่อตั้งขึ้นตาม Broadcasting Act 1990 มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนรายการที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่สมเหตุสมผล หรือการละเมิดสิทธิส่วนตัวในรายการหรือในความสัมพันธ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งวัตถุดิบ โดยได้มาจากการละเมิดสิทธิส่วนตัวของผู้อื่น</p>	<p>- แต่เดิมมีคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกเทศที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามระเบียบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว</p> <p>- คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กกช. เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามระเบียบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2537 ซึ่ง กกช. มีอำนาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ด้วย รวมทั้งอำนาจตามข้อ 11 (8) ของระเบียบดังกล่าวยังให้อำนาจในการรับฟังและ</p>

อาจมีได้กำหนดให้ขออนุญาตก่อนทำเป็นโฆษณาหรือ Pre-censor แต่ข้อห้ามตามกฎหมายคือ ห้ามโฆษณาคุณภาพโดยใช้ข้อเท็จจริงหรือเกินความจริง

สำหรับสินค้าจำพวกวัตถุมีพิษ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาใช้วิธีตรวจติดตามการโฆษณาสินค้าที่เป็นวัตถุมีพิษ ในขณะที่สินค้าประเภทวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทก็ถูกควบคุมโดยคณะกรรมการนี้ด้วยเช่นกัน เนื่องจากเป็นสินค้าอันตราย อาจมีโทษหากผู้บริโภคไม่รู้จักริธีใช้ที่ถูกต้อง เพราะเป็นสินค้าที่ต้องถูกควบคุมการผลิต การจำหน่าย การนำเข้า จึงเห็นได้ว่า สินค้าประเภทนี้มีอันตรายต่อประชาชนมาก กฎหมายจึงห้ามทำโฆษณาต่อสาธารณชนทั่วไป อย่างเด็ดขาด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p><u>องค์กรที่รับผิดชอบ</u> <u>ในการควบคุมเนื้อหา</u> <u>ของรายการ และ</u> <u>รับเรื่องร้องทุกข์</u> <u>เกี่ยวกับเนื้อหาของ</u> <u>รายการ (ต่อ)</u></p>	<p>ไม่มี</p>	<p>- The Broadcasting Standards Council หรือ BSC ถูกก่อตั้งขึ้นตาม Broadcasting Act 1990 โดยมีอำนาจในการออก code ซึ่งเป็นการวางแนวทางใน 3 ประเด็นหลัก คือ แนวทางปฏิบัติของการเสนอภาพที่รุนแรง, การเสนอภาพการแสดงออกทางเพศ และ กำหนดมาตรฐานของรสนิยม (taste) และความเหมาะสม (decency) และยังรับผิดชอบพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในเนื้อหาของรายการที่เกี่ยวกับ ภาพซึ่งแสดงออกถึงความรุนแรงหรือการแสดงออกทางเพศ และรายการซึ่งถูกกล่าวอ้างว่าเพิกเฉยต่อการรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานในรสนิยม (taste) และความเหมาะสม (decency)</p>	<p>พิจารณาคำร้องเรียนจากประชาชนและบุคลากรของสถานีและของสาธารณชนเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแก้ไข เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร</p> <p>- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา มีหน้าที่รับผิดชอบต่อโฆษณาและส่วนประกอบของการโฆษณาโดยวิธีการตรวจสอบก่อนจะดำเนินการสำเร็จ เรียกว่า Pre-censor และวิธีตรวจติดตาม</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p>ความร่วมมือในระดับภูมิภาค (regional cooperation)</p>	<p>มีความพยายามในระดับภูมิภาค คือภายในทวีปอเมริกาเหนือ (ในการประชุม NAFTA) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา แต่ไม่อาจตกลงกันได้จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร</p>	<p>มีความพยายามอย่างมากในระดับภูมิภาคของสหภาพยุโรป หรือ European Union (EU) เนื่องจากทวีปยุโรปประกอบไปด้วยประเทศมากมายหลายประเทศและต่างก็มีอาณาเขตไม่กว้างขวางมากนักและส่วนใหญ่จะมีพรมแดนต่อเนื่องกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในเบื้องต้นและเพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ EU จึงได้จัดทำ</p> <p>- The European Convention on Transfrontier Television, 5 May, 1989 และได้ออกกฎระเบียบ</p> <p>- Directive on the Coordination of Certain Provisions Laid Down by Law, Regulation or</p>	<p>ในภูมิภาคอาเซียน ยังไม่มีความร่วมมืออย่างชัดเจนในเรื่องนี้</p>

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p>ความร่วมมือในระดับภูมิภาค (regional cooperation) (ต่อ)</p>		<p>Administrative Action in Member States concerning of Television Broadcasting Activities, 17.10.89 ซึ่งตราสารทางกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เป็นรากฐานในการกำหนดมาตรฐานต่ำสุดในเรื่องเนื้อหาของรายการเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ปฏิบัติตามในกรณีของผู้แพร่ภาพและกระจายเสียง (broadcaster) ประสงค์จะส่งสัญญาณรายการออกไปจากดินแดนของตนและสัญญาณเช่นว่านั้นอาจรับหรือรับได้ในดินแดนของประเทศสมาชิกอื่นจึงต้องมีการกำหนดไว้เพื่อป้องกันปัญหาในขั้นต้นระดับหนึ่ง</p> <p>- นอกจากนี้ใน EU ยังมีความร่วมมืออีกลักษณะหนึ่งที่น่าสนใจ</p>	

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p><u>ความร่วมมือในระดับภูมิภาค (regional cooperation) (ต่อ)</u></p>		<p>คือ มีการส่งเสริมรายการซึ่งผลิตโดยผู้ผลิตเอกชน (Independent producers) ซึ่งมีแหล่งกำเนิดของการผลิตอยู่ภายใน EU โดยใน Directive, Chapter III ได้กำหนดโควต้าเพื่อสงวนเวลาขั้นต่ำ 10 % ไว้สำหรับเผยแพร่งานที่ผลิตภายใน EU สำหรับประเทศอังกฤษ ได้มีการสงวนเวลาไว้ที่ 25% ของเวลาออกอากาศทั้งหมดในแต่ละปีไว้ให้เพื่อการนี้</p>	

ประเด็น - ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ประเทศไทย
<p>การแยกประเภทของ Hardware และ Software (ในที่นี้ Hardware หมายถึง ดาวเทียม และคลื่นความถี่วิทยุ ส่วน Software หมายถึง รายการที่ถูกส่งผ่าน Hardware เพื่อการกระจายและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชน)</p>	<p>กฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาได้แยกประเภทของ Hardware ออกจาก Software อย่างชัดเจน โดย Hardware จะหมายถึง Common Carrier หรือ สื่อที่เป็นตัวพาห์ ซึ่งในที่นี้คือคลื่นความถี่และดาวเทียม ส่วน Software นั้นจะหมายถึง รายการที่ถูกส่งผ่าน Hardware นั้นเอง</p>	<p>กฎหมายภายในของอังกฤษ ได้แยกประเภทของ Hardware ตาม Wireless Telegraphy Act 1949 ออกจาก Software ซึ่งพิจารณาตาม Broadcasting Act 1990 อย่างชัดเจน</p>	<p>กฎหมายไทยยังไม่มี การแยกประเภทของ Hardware และ Software ออกอย่างชัดเจน แต่ทุกวันนี้ในประเทศไทยที่แบ่งแยกกันก็เป็นไปนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศอื่นดังเช่น กรณีดาวเทียมที่บริษัทชินวัตรได้รับสัมปทานตามสัญญา BTO ซึ่งถือว่าเป็นส่วนของ Hardware ส่วนรายการ หรือ Software ก็จะถูกแบ่งประเภทออกไปตามใบอนุญาตให้ดำเนินบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง จึงเห็นได้ว่าในกฎหมายไทยยังไม่มี ความชัดเจนในการแบ่งประเภทระหว่าง Hardware, Software</p>

เปรียบเทียบสภาวะการณ์ของเทคโนโลยีที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง

แต่เดิมนั้น เมื่อกล่าวถึงกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงผู้ฟังมักจะแบ่งประเภทว่ากิจการโทรคมนาคมหมายถึง การประกอบกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารข้อมูลระยะทางไกลที่มีปัจจัยในการโต้ตอบกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ (interactive) กันได้ โดยเน้นที่การสื่อสารระหว่างปัจเจกบุคคลเป็นหลัก เช่น การสื่อสารโดยทางโทรศัพท์ เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่ากิจการโทรคมนาคมจำต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่สื่อสารกันเป็นหลัก ซึ่งในปัจจุบัน กิจการโทรคมนาคมได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการในการสื่อสารให้มีความหลากหลายมากซึ่งเป็นผลมาจากการที่เทคโนโลยีที่ใช้ในภาคนี้ได้ถูกพัฒนาให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น จึงเท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสทางการสื่อสารให้มีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายและมีความซับซ้อนได้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การเสนอข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงสาธารณชนได้เป็นการทั่วไปและในขณะเดียวกันก็สามารถให้ผู้รับสารและผู้ส่งสารสามารถโต้ตอบถึงกันได้คือมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันได้ด้วย

ในขณะเดียวกันกับที่บทบาทของกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) ซึ่งตามแนวความคิดแต่เดิมนั้นหมายถึง การส่งหรือการรับภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในลักษณะไม่ถาวรด้วยคลื่นแฮร์ตเซียน ไม่ว่าจะโดยวิธีการแพร่กระจายไปในบรรยากาศ หรือโดยวิธีการใช้สายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าหรือทั้งสองวิธีรวมกัน (ตามมาตรา 3 พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับแก้ไขปีพ.ศ.2530) ซึ่งแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังคือ การเผยแพร่ภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวออกไปเพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชน (มาตรา 5) เพราะถือว่า กิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงนี้เป็นบริการสาธารณะ (public service) ที่ภาครัฐจะต้องจัดหาให้มีแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้โดยมีองค์ประกอบหลัก คือ สาธารณชนจะเป็นได้แค่ผู้รับรายการนั้น ๆ ได้แต่เพียงลักษณะเดียว ไม่อาจจะเป็นผู้ส่งข้อมูลหรือรายการตอบโต้กลับไปยังผู้ส่งรายการได้ จุดนี้คือประเด็นสำคัญที่แยกความแตกต่างระหว่างกิจการโทรคมนาคมออกจากกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงได้อย่างชัดเจน

จึงอาจสรุปความแตกต่างในแนวความคิดดั้งเดิมของลักษณะกิจการโทรคมนาคมและ
กิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงออกได้ดังตารางต่อไปนี้

ลักษณะ - กิจการ	กิจการโทรคมนาคม (Telecommunication)	กิจการแพร่ภาพและกระจาย เสียง (Broadcasting)
ลักษณะของการสื่อสาร	เป็นระบบการสื่อสารแบบ ปฏิสัมพันธ์ (interactive) คือ สามารถโต้ตอบกันได้ทันทีระหว่างผู้ ส่งข้อมูลและผู้รับข้อมูล เช่น ในกิจ การโทรศัพท์	เป็นระบบการสื่อสารแบบทางเดียว ผู้ส่งภาพรายการก็มีหน้าที่ส่งแต่ เพียงประการเดียว, ผู้รับภาพราย การก็มีหน้าที่รับสัญญาณรายการ แต่เพียงประการเดียว ทั้งสองฝ่าย ไม่มีโอกาสในการโต้ตอบถึงกันได้ ทันทีในเวลานั้น ๆ เช่น การรับราย การโทรทัศน์
ลักษณะของข้อมูลที่ส่ง	เป็นข้อมูล (data) หรือข่าวสาร (information)	เป็นภาพและเสียงที่เคลื่อนไหวได้
จุดมุ่งหมายในการรับ	เพื่อการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นของ ปัจเจกชน	เพื่อการรับสัญญาณภาพและเสียง เป็นการทั่วไปของสาธารณะหรือชุม ชน
การควบคุมข้อมูลที่สื่อสารกัน	ไม่สามารถเข้าควบคุมข้อมูลข่าว สารที่ส่งถึงกันได้เลยเนื่องจาก ลักษณะโดยพื้นฐานของการสื่อสาร ประเภทนี้ต้องการความรวดเร็วฉับ ไวเป็นหลักเพื่อการสื่อสารแบบ ปฏิสัมพันธ์ (interactive) เทคโนโลยี ที่ใช้ในการสื่อสารโทรคมนาคมจึง ต้องเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงที่สามารถ พาห้ข้อมูลไปและกลับให้ได้อย่างเร็ว ที่สุด การควบคุมข้อมูลที่สื่อสารกัน จึงเป็นไปไม่ได้ ทั้งในแง่ ของ เทคโนโลยีและกฎหมาย	สามารถเข้าควบคุมหรือตรวจสอบ (censor) รายการที่ส่งผ่านการแพร่ ภาพและกระจายเสียงได้ เนื่องจาก เป็นการสื่อสารทางเดียว กอปรกับ เทคโนโลยีที่ใช้มีใช้เทคโนโลยีขั้นสูง มากแต่อย่างใดและกิจกรรม ประเภทนี้มีได้อาศัยความเร็วในการ ส่งรายการเป็นปัจจัยสำคัญ แต่สิ่งที่ สำคัญที่สุดคือ คุณภาพและเนื้อหา ของรายการ ดังนั้นก่อนที่รายการจะ ถูกแพร่ภาพออกไปภาครัฐอาจขอ ตรวจสอบรายการก่อนทำการแพร่ ภาพและกระจายเสียงก็ย่อมกระทำ ได้

อนึ่ง แม้แนวความคิดแต่ดั้งเดิมสามารถที่จะแบ่งแยก (classified) ประเภทของการสื่อสารแบบหนึ่ง ๆ ว่าเป็นกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) หรือกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) ได้อย่างชัดเจนก็ตาม อย่างไรก็ตาม ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ มีความซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นจึงทำให้การแยกประเภทและความแตกต่างของกิจการทั้งสองกระทำได้ยากมากยิ่งขึ้น เพราะเทคโนโลยีที่เริ่มจะประสมประสานความแตกต่างของลักษณะในการประกอบกิจกรรมทั้งสองให้มีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น จึงเกิดประเด็นปัญหาที่น่าคิดขึ้นว่า ถ้าเรายังต้องการแบ่งประเภทของกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) ออกจากกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) คงจะใช้แนวความคิดและหลักการเดิมไม่ได้แล้ว เพราะลักษณะการประกอบกิจการมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว “จะนำเอาเกณฑ์ (criteria) ไตมาแบ่งแยก” ความแตกต่างระหว่างกิจการทั้งสอง ตัวอย่างของบริการที่เกิดจากเทคโนโลยีขั้นสูงเช่น การให้บริการ Video on Demand ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นการให้บริการ “รายการ” สารและบันเทิงที่มีลักษณะของการโต้ตอบของผู้รับรายการแบบ “ปฏิสัมพันธ์” ประกอบเข้าไปด้วย นั่นคือ เมื่อผู้รับชมรายการต้องการจะรับชมรายการใดก็จะสั่ง (order) ไปยังผู้ประกอบการ จากนั้นผู้ประกอบการจะส่งรายการดังกล่าวมายังผู้รับชมโดยผ่านทางสายเคเบิลใยแก้ว (optic fiber) ซึ่งสามารถพาห้ข้อมูลได้มากและสามารถสื่อสารแบบกลับไป-มาได้ภายในสายเดียวกันและในเวลาอันรวดเร็ว และขณะที่รับชมอยู่นั้นหากผู้ชมต้องการจะหยุดรายการไว้ก่อนไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม และไม่ต้องการให้รายการนั้น ๆ ดำเนินต่อไปจนจบโดยที่ตนเองไม่ได้รับชม ผู้รับรายการสามารถจะหยุดการรับชมได้โดยการสั่ง (order) กลับไปยังผู้ประกอบการเพื่อให้หยุดการแพร่ภาพไว้เพียงเท่านี้ก่อนโดยการกดปุ่ม และหากผู้รับชมต้องการจะรับชมใหม่ก็สามารถกดปุ่มสั่งการให้รายการนั้นแพร่ภาพต่อจากที่ตนได้ดูค้างไว้ก็ได้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าบริการเช่นนี้จะถือว่าเป็นกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) หรือกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) และหากจะต้องการจัดประเภทจะนำเอาแนวความคิดเดิมมาใช้ได้หรือไม่

เมื่อเทคโนโลยีเสริมสร้างโอกาสในการติดต่อที่มีความหลากหลายในวิธีการติดต่อสื่อสารได้มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้กิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) และกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) เริ่มมีการประสานและความกลมกลืนกันมากขึ้น จึงทำให้การยึดติดกับแนวความคิดในการแยกประเภทแบบเดิมไม่อาจจะใช้การได้อีกต่อไป ซึ่งรวมไปถึงความสับสน

Criteria ของเทคโนโลยีที่
แบ่งแยก sector ทั้งสองได้

กฎหมาย



องค์กรที่กำกับดูแล

องค์กรที่กำกับดูแล

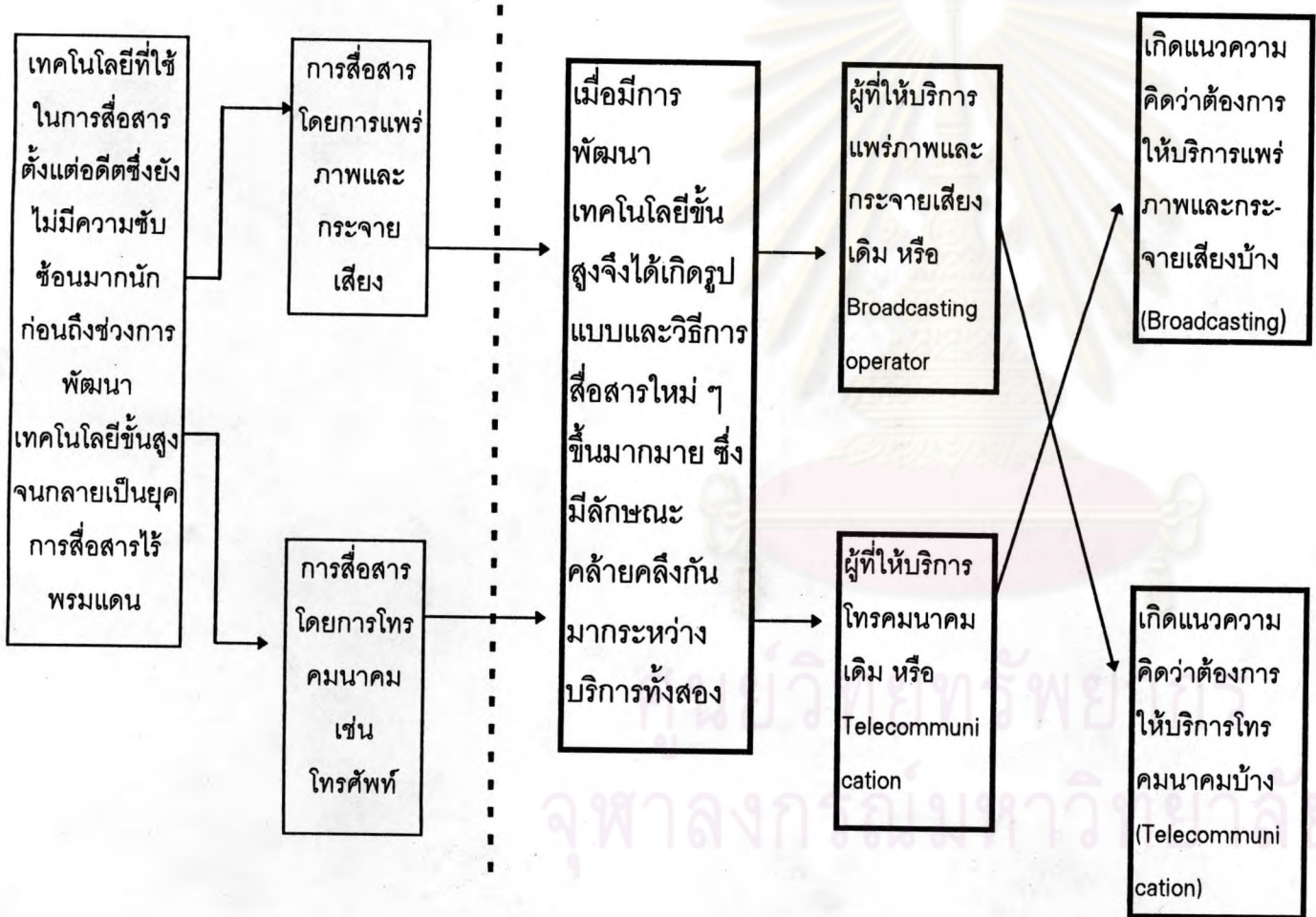
องค์กรที่กำกับดูแล

องค์กรที่กำกับดูแล
และวางบทบาท
ใหม่อย่างไร ??

กฎหมาย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



USA ENG THAILAND

มี FCC อยู่เพียงองค์เดียวที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทั้งกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยรวมอำนาจไว้ที่องค์กรเดียว

ถึงแม้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการทั้งสองแยกออกจากกัน แต่ก็มี FCC เป็นผู้ควบคุม และเชื่อมหน่วยงานย่อยเหล่านี้ไว้ด้วยกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการโทรคมนาคม และกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงทำให้หลาย ๆ ประเทศในโลกเริ่มตระหนักถึงความกลมกลืนของการให้บริการเหล่านี้มากขึ้น การแบ่งแยกประเภทของกิจการก็ทำได้ยาก อีกทั้งกฎหมายที่จะมากำกับดูแลก็ไม่อาจจะดูแลบริการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตามเทคโนโลยีที่ถูกพัฒนาขึ้นทุกวันได้อย่างทั่วถึง ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเกิดแนวความคิดใหม่ในการรวมเอาทั้งกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) และกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้โดยให้ Federal Communication Commission หรือ FCC เป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลการประกอบกิจการทั้งสอง แต่กฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแลยังคงแยกกันอยู่ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้อย่างจริงจัง ดังที่ปรากฏเป็นกฎหมาย "Cable Act 1993"¹ เพราะในช่วงเวลานั้น มีแรงกดดันจากทั้งผู้ประกอบการโทรคมนาคม (เป็นเจ้าของ Hardware หรือ Network) ว่ามีความประสงค์ต้องการจะให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงด้วย ในทางกลับกันผู้ที่ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียง (เป็นเจ้าของ Software) อยู่แล้วก็มีวัตถุประสงค์จะต้องการให้บริการโทรคมนาคมด้วย กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงออกมาเพื่อวางหลักที่สำคัญไว้ประการหนึ่งคือ ให้มีนโยบายทางด้านการรักษาการแข่งขันหรือ Promote and Protect Competition ด้วย * โดยผู้ที่เป็นเจ้าของเครือข่าย (Network) ทางด้านโทรคมนาคมซึ่งเป็นผู้ที่มี Hardware มีสิทธิที่จะให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงได้ โดยอาจติดต่อขอซื้อรายการหรือ Software จากผู้ที่ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงอยู่แล้วได้ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของ Software ต้องขายรายการที่

¹ สัมภาษณ์ คุณยงสิทธิ์ ไรจน์ศรีวิชัยกุล, ผู้จัดการฝ่ายการตลาด บริษัทชินวัตรแซทเทลไลท์ จำกัด(มหาชน), 5 เมษายน 2538.

* ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะสามารถ share Hardware และ Software กันได้นั้นต้องเป็น Hardware ประเภทที่เรียกได้ว่าเป็น Common Carrier หมายถึง เป็น Hardware หรือ Network ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้จำนวนมาก แต่ถ้าเจ้าของ Hardware ที่เป็น Private Carrier ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้จำนวนหนึ่งเท่านั้นจะไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ได้ เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นการให้บริการแก่สาธารณะ แต่เป็นการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนกลุ่มหนึ่งเพียงเท่านั้น กฎหมายจึงไม่อนุญาตให้เจ้าของ Private Carrier มีสิทธิในการหาประโยชน์จากหลักหรือนโยบายใหม่นี้ได้.

ตนเป็นเจ้าของให้แก่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมเหล่านั้นด้วย ในทางกลับกันหากผู้ประกอบการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่ประสงค์จะเผยแพร่รายการที่ตนผลิตโดยอาศัยเครือข่าย (Network) หรืออุปกรณ์ที่เป็น Hardware ของผู้ประกอบการโทรคมนาคม ผู้เป็นเจ้าของ Hardware เหล่านั้นย่อมไม่อาจปฏิเสธการขอเข้าใช้เครือข่ายเหล่านั้นของผู้ประกอบการแพร่ภาพและกระจายเสียงได้เช่นกัน จะเห็นได้ว่านโยบายการรักษาการแข่งขัน หรือการปกป้องและส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการทั้งสองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการเอาใจใส่อย่างมากในการที่จะไม่ให้เกิดการได้เปรียบ-เสียเปรียบกันในระหว่างผู้ประกอบการทั้งสอง นั่นคือ ผู้ประกอบการทั้งสองประเภทต้องแบ่งปัน (share) กันอย่างเท่าเทียมในทรัพยากรที่แต่ละคนมีอยู่ในมือ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย จึงสังเกตได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาการรวมตัวกันของการให้บริการและกฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) และกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) เริ่มมีความประสมประสานกันมากขึ้น จึงเป็นตัวอย่างที่หลาย ๆ ประเทศกำลังให้ความสนใจในการรวมกัน (merging) ของกิจการทั้งสองโดยอาศัยเทคโนโลยีเป็นตัวเชื่อมโยง

ขณะเดียวกัน ประเทศในทวีปยุโรปต่างก็มีความตื่นตัวกับเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดบริการแปลกใหม่ขึ้นอีกมากมาย ความพยายามในการจัดประเภทของกิจการโทรคมนาคม (Telecommunication) และกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) จึงเริ่มประสบปัญหาเช่นเดียวกัน จึงมีความพยายามที่จะให้กิจการทั้งสองรวมเป็นหนึ่งเดียวกันโดยไม่ต้องแยกประเภทดังที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำ² อย่างไรก็ตามประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป หรือ EU นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาความยากลำบากในการออกกฎหมายระดับภูมิภาคที่จะให้กิจการโทรคมนาคมรวมกับกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงได้แล้ว ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาในเรื่องวัฒนธรรม, ภาษา, ประเพณีที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ประเทศอังกฤษ, ประเทศฝรั่งเศส, ประเทศเยอรมัน เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ล้วนมีภาษาและวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด การแบ่งปันกันซึ่ง Hardware อาจจะไม่ค่อยมีปัญหาแต่ในเรื่องของ Software คงเกิดปัญหาความได้เปรียบ-เสียเปรียบขึ้นอย่างแน่นอน เช่น รายการที่ผลิตเป็นภาษาฝรั่งเศสเมื่อส่งผ่านเครือข่ายเพื่อเผยแพร่ในประเทศอังกฤษหรือประเทศเยอรมัน คงไม่ค่อยได้รับความนิยมเท่าที่ควร อีกทั้งความแตกต่าง

² สัมภาษณ์ อาจารย์สุธรรม อยู่ในธรรม, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3 พฤษภาคม 2538.

ทางด้านวัฒนธรรมและประเพณีคงจะทำให้การรวมกัน (merging) ของกิจการทั้งสองในสหภาพยุโรป เป็นไปได้ยากลำบาก

ในทิศทางของประเทศไทยแนวโน้มการรวมกัน (merging) ของกิจการทั้งสองเริ่มมีผู้กล่าวถึง กันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะเทคโนโลยีที่ใช้ในกิจการทั้งสองของประเทศไทยไม่แตกต่างจากประเทศที่ พัฒนาแล้วสักเท่าใด จะเห็นได้จากการเติบโตของอุตสาหกรรมภาคการสื่อสารโทรคมนาคมและการ แพร่ภาพและกระจายเสียงที่มีการพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการขั้นพื้นฐานของ การโทรคมนาคม คือ โทรศัพท์ ที่มีการเจริญเติบโตและความพยายามเร่งรัดการมีโทรศัพท์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้พอเพียง หรือการเริ่มพัฒนาใช้ระบบดิจิทัลในกิจการ โทรศัพท์ เป็นต้น ในขณะที่กิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงซึ่งแต่เดิมใช้การส่งสัญญาณแบบภาค พื้นดิน (Terrestrial Broadcasting) ซึ่งต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูงมากในการตั้งสถานีทวนสัญญาณ ก็ได้มีการพัฒนานำเอาระบบการทวนสัญญาณนั้นไปลอยไว้ในฟากฟ้า โดยอาศัยระบบดาวเทียมเป็นตัวทวนคลื่นสัญญาณความถี่วิทยุที่มีความถี่สูงแทนเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศได้สมบูรณ์ที่สุด การรวมตัวกัน (merging) ของการให้บริการรวมทั้งกฎระเบียบกิจการทั้งสองจึงมีการพูดถึงกันมาก อย่างไม่รู้กี่ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากมีความคิดที่จะรวมการให้บริการและกฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแล ระหว่างบริการทั้งสองประเภทนั้น คงจะต้องพิจารณาในรูปแบบของกฎหมายไทยที่มีอยู่ว่ามีความ สมบูรณ์แค่ไหนเพียงไร จะเหมาะสมหรือไม่ในการรวมตัวกันของการให้บริการรวมทั้งกฎหมายที่ใช้ กำกับดูแลอีกทั้งการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งอาจสรุปได้เป็นหัวข้อดังนี้

1. ประเด็นปัญหาในเรื่องกฎหมายไทยที่ยังมีความซ้ำซ้อนและมีมากมายหลายฉบับ ซึ่งผู้วิจัย มีความเห็นว่ารูปแบบของกฎหมายไทยยังไม่มีความพร้อมสำหรับการรวมตัวกัน (merging) ของกิจการ โทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง ความซ้ำซ้อนและความเข้าใจผิดในอำนาจที่ แต่ละองค์กรมีอยู่ตามกฎหมายย่อมเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมกิจการโทรคมนาคมซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น 4 ฉบับ คือ

1. พ.ร.บ. โทรเลขโทรศัพท์ พ.ศ.2477
2. พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม พ.ศ.2498
3. พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497
4. พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

หรือกฎหมายหลักที่ควบคุมกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงก็จะมีที่ใช้กำกับดูแลอยู่คือ

1.พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498

2.กฎกระทรวงฉบับ 10-14 (ออกตามความในพ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์)

3.พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

4.ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2537

จึงเห็นได้ว่า การรวมตัวกัน (merging) ของบริการและกฎระเบียบของกิจการทั้งสองในประเทศไทยนั้น มิใช่เรื่องง่ายเพราะความซับซ้อนของกฎหมายไทยที่มีอยู่หลายฉบับ

2.อำนาจขององค์กรที่กำกับดูแลซึ่งมี อยู่หลายองค์กร ความซับซ้อนของการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้แต่ละองค์กรไว้ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงคมนาคม (ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลกิจการอวกาศของประเทศไทย) หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, การสื่อสารแห่งประเทศไทย, กรมไปรษณีย์โทรเลข, องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย, กรมประชาสัมพันธ์ การทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน และความคิดเห็นที่แตกต่างกันของหน่วยงานเหล่านี้ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการรวมตัวกันของกิจการทั้งสอง

ดังนั้น โอกาสในการรวมตัวกัน (merging) ของบริการโทรคมนาคมและบริการแพรรูปภาพและกระจายเสียงในประเทศไทยนั้นมีความเป็นไปได้ แต่จะต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรที่กำกับดูแลกิจการทั้งสองเสียใหม่โดย

- ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้กระชับมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ให้มีการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ที่รวบรวมเอากฎระเบียบทั้งหมดของกิจการทั้งสองมาจัดระเบียบเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ เช่น การขอใบอนุญาตสำหรับกิจการแพรรูปภาพและกระจายเสียง จะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานใดบ้าง, มีเงื่อนไขในการพิจารณาอย่างไร รวมทั้งมีขั้นตอนในการขออย่างไร เหล่านี้เป็นประเด็นที่จำเป็นและสมควรระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งจะยังผลให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบการในกิจกรรมดังกล่าวได้รับความสะดวก และเข้าใจสามารถเห็นได้ชัดแจ้งจากการเปิดและศึกษากฎหมายเพียงฉบับเดียว ซึ่งกฎหมายไทยที่ใช้บังคับอยู่ทุกวันนี้ยังขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันค่อนข้างมาก ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงยังคงมิให้เห็นอยู่เสมอ

- การปฏิรูปองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล ดังที่กล่าวไปแล้วว่าในปัจจุบันปัญหาความซ้ำซ้อนในการทำงานขององค์กรทั้งหลายสามารถพบเห็นได้เป็นปกติทั่วไป เพราะนอกจากกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรนั้น ๆ ก็ไม่มีความชัดเจนเองแล้ว ตัวองค์กรเองก็มีความเชื่อซ้ำในการทำงาน เช่น การไม่กล้าตัดสินใจ ความไม่เข้าใจในหน้าที่ขององค์กรเอง จึงทำให้การออกใบอนุญาตในการทำกิจการด้านการสื่อสารนี้ กว่าจะเริ่มเปิดให้บริการได้แต่ละครั้งจึงใช้ระยะเวลาในการพิจารณานาน ดังนั้น การปฏิรูปองค์กรที่กล่าวถึงนี้จึงอาจหมายถึง การบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในกิจการสื่อสารโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงให้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรนี้เพียงองค์กรเดียวและอย่างเด็ดขาด จึงเท่ากับเป็นการรวบรวมองค์กรที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายในปัจจุบันให้มารวมไว้ด้วยกัน เพื่อลดและตัดตอนความซ้ำซ้อนของการทำงานลง ไม่ว่าจะเป็นการออกใบอนุญาต, การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแล เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานมีความกระชับและรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ โดยองค์กรดังกล่าวควรจะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นกับหน่วยงานใด เนื่องจากจะก่อให้เกิดความเป็นอิสระในการตัดสินใจและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น

ดังนั้น หากประเทศไทยมีความตั้งใจจริงที่จะรวมการให้บริการโทรคมนาคม (Telecommunication) และการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting) ทั้งในแง่ของการให้บริการและกฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแลเข้าไว้ด้วยกันนั้น ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าประเด็นทั้งสองประการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเป็นเงื่อนไขประการแรก ๆ ที่ภาครัฐจะต้องจัดการแก้ไข, ปรับปรุงเสียก่อน ถ้าสามารถกระทำได้และก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายและเกิดความคล่องตัวขององค์กรที่กำกับดูแลได้ การรวมตัวกันของกิจกรรมทั้งสองในประเทศไทยน่าจะมีโอกาสเป็นไปได้

อย่างไรก็ดี การกระทำตามเงื่อนไขทั้งสองกล่าวคือ การปฏิรูปกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มิใช่ว่าจะสามารถกระทำกันได้ง่ายและภายในเวลาอันรวดเร็ว การทำการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบถึงข้อดีและข้อเสียในการรวมบริการทั้งสอง รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรที่กล่าวไปแล้ว เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบที่สมบูรณ์ที่สุดในการตัดสินใจว่า สมควรให้บริการทั้งสองรวมตัวกันได้หรือไม่, เมื่อไหร่, เพียงไร เป็นสิ่งที่สำคัญสูงสุดเพราะความคิดในการรวมตัวกันของกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นยังเป็นแนวความคิดใหม่ ซึ่งมีเพียงประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศ

เดียวที่ให้มีการรวมตัวเช่นนี้ได้ ดังนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดแก่ประเทศชาติ การพิจารณาอย่างถี่ถ้วนโดยการนำปัญหาที่เกิดขึ้นจากประเทศอื่นมาเป็นตัวอย่างจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง มิใช่แต่เพียงเห็นแนวความคิดในการรวมตัวกันของกิจกรรมทั้งสองในต่างประเทศ ก็พยายามจะผลักดันให้นโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศบ้างเท่านั้น แต่การให้ความสำคัญกับความเหมาะสมในการรวมตัวของกิจกรรมทั้งสองสำหรับประเทศไทยไม่ว่าจะในแง่การเมือง, สังคม, วัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่น่าจะให้นำมาพิจารณาไม่น้อยไปกว่าปัจจัยหรือองค์ประกอบอื่น ๆ เลย



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย