



บทที่ 5

## กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม

กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเป็นที่รู้จักและเริ่มมีการให้บริการอย่างจริงจังมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 70 ในประเทศซึ่งตั้งอยู่ในทวีปยุโรปและอเมริกา ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่เราควรจะศึกษาแนวทางการควบคุมดูแลกิจกรรมประเภทนี้ ทั้งในแง่กฎหมายและองค์การที่รับผิดชอบ

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในแง่ของความแตกต่างทางด้านความคิดในการให้บริการและการกำกับดูแล เนื่องจากในประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักเสรีภาพในการไหลเวียนในข้อมูลข่าวสารเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากการเคารพหลักเสรีภาพในการปราศัยของกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นเอง จึงส่งผลให้ทางภาครัฐไม่เข้มงวดกับควบคุมการประกอบกิจกรรมประเภทนี้มากนัก โดยเฉพาะเรื่องเนื้อหาของรายการซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในประเทศอังกฤษ เนื่องจากในประเทศอังกฤษยังคงดำรงแนวความคิดแบบอนุรักษ์นิยมอยู่โดยทั่วไป ดังนั้นการประกอบกิจกรรมดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้ความดูแลของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะภาครัฐต้องการให้กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด โดยภาครัฐยังคงอำนาจในการตัดทอนรายการหรือ Censorship อยู่ ในขณะที่ประเทศไทยยึดถือหลักอำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญซึ่งสังเกตได้จากกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐออกมาเพื่อจุดประสงค์ในการควบคุมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมให้ดำเนินไปในทิศทางรัฐที่กำหนดไว้ โดยยังคงอำนาจในการตัดทอนรายการหรือ Censorship ไว้กับหน่วยงานของภาครัฐอยู่มาก

ในบทนี้ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาถึงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศอังกฤษและประเทศไทยตามลำดับ ในหัวข้อเรียงลำดับไปนับตั้งแต่การให้กฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแล, คำนิยาม, โບอนุญาต และจะพิจารณาในประเด็นการควบคุมเนื้อหาของรายการเป็นประเด็นสุดท้าย

## กฎหมายภายในที่ใช้กำกับดูแลกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในประเทศสหรัฐอเมริกา

(United States of America)

ประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์กรที่คอยควบคุมดูแลในกิจกรรมการสื่อสารทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นกิจการโทรคมนาคมหรือกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมทั้งหมดต่างอยู่ภายใต้ความดูแลขององค์กรเพียงองค์กรเดียว คือ FCC หรือ Federal Communications Commission ซึ่งก่อตั้งโดย Communication Act of 1934 ซึ่ง FCC เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลที่เป็นอิสระจากรัฐบาล และมีหน้าที่ขึ้นตรงต่อสภา Congress ของสหรัฐอเมริกา โดย FCC มีหน้าที่ส่งรายงานประจำปีให้แก่ สภา Congress ตามมาตรา 154 k ของ Communication Act 1934 และมีจุดประสงค์เพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมภายในประเทศและจากต่างประเทศ<sup>1</sup> FCC ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยความยินยอมของประธานและด้วยคำแนะนำจากวุฒิสภา หรือสภา Senate โดยมาตรา 154 l ได้ให้อำนาจกับ FCC ในการวางกรอบกิจกรรมใด ๆ และกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับ ออกคำสั่งใด ๆ เท่าที่จำเป็นตามหน้าที่ของตน<sup>2</sup> และมีความรับผิดชอบในเรื่องเนื้อหาของรายการ (programme content) การให้ใบอนุญาตแก่ผู้แพร่ภาพและกระจายเสียง ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้กรอบอำนาจของ FCC

กฎระเบียบของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้กำกับดูแลกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ โดยตรงผ่านดาวเทียมนั้นถูกควบคุมโดยข้อบัญญัติมาตราต่าง ๆ รวมทั้ง กฎระเบียบที่ออกมาเพิ่มเติมในรูปของข้อบังคับ, กฎระเบียบและแนวนโยบาย ซึ่งออกจากหน่วยงานฝ่ายกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายหลักของสหรัฐอเมริกาที่ใช้กำกับดูแลกิจกรรมนี้อยู่คือ

<sup>1</sup> มาตรา 151 Communication Act 1934 quoted in Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite", p.40.

<sup>2</sup> Ibid.



## 1. กฎหมายหลัก (Main Statutes)

ประเทศสหรัฐอเมริกา มี The U.S. Code : Title 47, "Telegraphs, Telephones and Radiotelegraphs" ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐสภาในการออก Communication Act 1934 เป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ควบคุมกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงภายในประเทศ

## 2. คำนิยาม

ในกฎระเบียบของ FCC ได้ให้คำจำกัดความของการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (Direct Broadcast Satellite) ไว้ใน Code of Federal Regulation, Title 47 § 100.3 ดังนี้

"การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม คือ บริการสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุ โดยที่คลื่นสัญญาณนั้นถูกส่งหรือถูกทวนสัญญาณมาจากสถานีอวกาศ ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้สาธารณะสามารถรับสัญญาณดังกล่าวได้ และคำว่า การรับโดยตรงนี้นั้นให้รวมถึงการรับสัญญาณแบบปัจเจกชนและแบบชุมชนด้วย"<sup>3</sup>

## 3. ไบอโนเมียต

### 1) หลักการและเหตุผล

โดยส่วนใหญ่แล้วทุก ๆ ประเทศที่ออกกฎระเบียบเพื่อควบคุมกิจกรรมลักษณะนี้ ต่างมีเหตุผลใหญ่ ๆ อยู่ไม่กี่ประการ แต่ที่สำคัญที่สุดคงจะเป็นการรักษาไว้ซึ่งการควบคุมการใช้และ

<sup>3</sup> 47 Code of Federal Regulation § 100.3 Definitions.

"Direct Broadcast Satellite Service. A radiocommunication service in which signals transmitted or retransmitted by space stations are intended for direct reception by the general public. In the Direct Broadcast Satellite Service the term direct reception shall encompass both individual reception and community reception.

การพัฒนาคลื่นความถี่วิทยุ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสำคัญ ๆ อีก 2 ประการคือ

1.1) การแพร่ภาพและกระจายเสียงเป็นสื่อสารมวลชนที่มีอิทธิพลต่อผู้ชมมากที่สุด ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการคัดเลือกและเก็บบันทึกว่าใครเป็นผู้ที่ใช้สื่อประเภทนี้บ้าง

1.2) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากการแพร่ภาพและกระจายเสียงในอาณาเขตของประเทศอื่นซึ่งไปแทรกแซงต่อการส่งสัญญาณภายในของประเทศเขา

ด้วยเหตุผลข้างต้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเห็นว่ากิจกรรม DBS เป็นกิจกรรมที่สมควรได้รับการควบคุม โดยเฉพาะในเรื่องของการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการ เพราะหากไม่มีการควบคุมอาจนำมาซึ่งปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศได้

## 2) ด้วบทกฎหมาย

ใน Communication Act 1934 มาตรา 310 ได้วางหลักไว้ว่า “ไม่มีผู้ใดที่จะใช้หรือดำเนินงานสถานีหรือเครื่องมืออุปกรณ์ใด ๆ เพื่อการส่งสัญญาณวิทยุได้ ยกเว้นแต่จะอยู่ภายใต้หรือถูกต้องตามใบอนุญาตที่ได้รับ”<sup>4</sup>

### 3.1 องค์การที่ออกใบอนุญาต

ในสหรัฐอเมริกาผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตนี้ได้แก่ Federal Communication Commission ซึ่งเป็นไปตามที่ Communication Act 1934 มาตรา 303 (3) (I) ระบุไว้<sup>5</sup>

นอกจากนี้ใน Communication Act 1934 ของสหรัฐอเมริกายังกำหนดถึงจุดมุ่งหมายของการให้ใบอนุญาตแก่บริการนี้ว่า การออกใบอนุญาตดังกล่าวจะทำได้ถ้าบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงดังกล่าวต้องสามารถตอบสนองต่อ “ความสะดวกสบาย, ประโยชน์ และความจำ

<sup>4</sup> Communication Act 1934 § 301 in Ibid., p.48. “no person shall use or operate any station or apparatus for the transmission of signals by radio..... except under and in accordance with a license in that behalf”.

<sup>5</sup> Ibid., 49.



เป็นของสาธารณชนได้”<sup>6</sup> ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่ระบุไว้ แต่อย่างไรก็ดี Pamela L. Meredith ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในเรื่องของมาตรฐานที่จะนำมาใช้วัดถึงความสะดวกสบาย ความสนใจและความจำเป็นของสาธารณชนเหล่านั้นยังไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจน<sup>7</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำขอรับใบอนุญาตโดยไม่มีคู่แข่งนั้นก็มักจะได้รับการออกใบอนุญาตให้ ถ้าผู้ยื่นขอมีคุณสมบัติครบถ้วนทั้งในข้อกำหนดด้านการเงิน (financial) และเทคนิค (technical requirements)<sup>8</sup> FCC จะปฏิเสธการออกใบอนุญาตก็แต่ในกรณีที่จะ “กระทำไปเพื่อเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของสาธารณะ”<sup>9</sup>

หากในกรณีมีการยื่นขอใบอนุญาตจากผู้ยื่นขอใบอนุญาตหลายราย การพิจารณาในประเด็นของ “ประโยชน์ของสาธารณะ” (public interest) ก็จะถูกนำมาพิจารณาประกอบด้วย เช่น ในแถลงการณ์นโยบายของ FCC ในปี 1965 ได้นำเอาประเด็นเรื่อง การให้บริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน<sup>10</sup> มาพิจารณาร่วมด้วย นอกจากนี้ FCC ได้ให้ความสำคัญแก่ รสนิยม ความต้องการ และความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นที่ให้บริการด้วย

<sup>6</sup> Ibid., p. 50. Communication Act 1934 § 309 (a) “.....of public convenience, interest and nessesity will be service thereby”.

<sup>7</sup> Ibid., p.51.

<sup>8</sup> Anthony, “Towards Simplicity and Rationality in Comparative Licensing Proceedings”, 24 *Stan. L. Rev.*, (1971), 1, 18 quoted in Ibid., ผู้ที่ประสงค์จะได้รับใบอนุญาตต้องมีแหล่งเงินทุนอย่างเพียงพอในระยะเริ่มแรกเพื่อใช้ในการก่อสร้างและดำเนินงานสถานี ส่วนในเรื่องทางเทคนิคมักจะเจาะจงอยู่ที่คุณภาพของสัญญาณ การครอบคลุมพื้นที่และการแทรกแซง รวมทั้งทำเลที่ตั้ง ดาวเทียมความสูงและกำลังของดาวเทียม § 309 (e) U.S. code.

<sup>9</sup> Pamela ได้ยกกรณีตัวอย่างระหว่าง FCC V. Sanders Brothers Radio Station, ในปี 1990

<sup>10</sup> Pamela L. Meredith, “National Administrative Regulation and International law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite,” p. 52.

#### 4) ภัยของใบอนุญาต

ในประเทศสหรัฐอเมริกา Communication Act 1934 มาตรา 307 (d) กล่าวไว้ว่า “ใบอนุญาตในการประกอบกิจการสถานีแพร่ภาพและกระจายเสียงมีอายุไม่เกิน 3 ปี”<sup>11</sup> และเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า การให้ใบอนุญาตมิได้หมายถึงการให้สิทธิในความเป็นเจ้าของ (does not imply a right of ownership) ไปด้วย แต่เป็นเพียงการอนุญาตให้ใช้ซึ่งคลื่นวิทยุชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปใบอนุญาตจะกำหนดวันสิ้นอายุไว้ด้วย ส่วนใบอนุญาตสำหรับทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงมีอายุ 5 ปี (C.F.R. Title 47 § 100.17) ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงภัยที่ว่าการประกอบกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงจะต้องกระทำไปโดยไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงผู้รับรายการ หากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหลักการของใบอนุญาต รัฐอาจเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตนั้น ๆ ได้

### 3.2 การยื่นขอใบอนุญาต

การยื่นขอใบอนุญาตให้บริการ DBS ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีกระบวนการขอและออกใบอนุญาตในลักษณะ “เปิด” หรือ “open entry scheme”<sup>12</sup> ผู้ใดที่มีคุณสมบัติพร้อมทั้งในด้านการเงินและเทคนิค<sup>13</sup> เป็นผู้ที่มีสิทธิจะได้รับเลือกให้เข้ามาและแข่งขันในอุตสาหกรรมเช่นว่านี้ได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ประสบผลสำเร็จอย่างมากในระดับภายในประเทศ ซึ่งเป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาพยายามลดกฎระเบียบลง (deregulation) โดยปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวตัดสินว่าระบบไหนเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมในการให้บริการ

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในประเด็นของการยื่นขอและให้ใบอนุญาตของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีความอิสระ คล่องตัว ปล่อยให้เสรี โดยอาศัยให้กลไกตลาดเป็นตัวตัดสินเองว่า ผู้ประกอบ

<sup>11</sup> the U.S. Communicaton Act 1934 § 307 (d) : “No license granted for the operation of a broadcasting station shall be for longer than three years” และในประเทศแคนาดากำหนดให้ไม่เกิน 5 ปี

<sup>12</sup> Pamela L. Meredith, “National Administrative Regulation and Interntional law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite,” p.119.

<sup>13</sup> โปรดดู เจริญธรรมที่ 8.



การคนใดจะอยู่ในอุตสาหกรรมนี้ต่อไปได้อีกหรือไม่ รวมทั้ง การให้ใบอนุญาตก็เป็นไปด้วยความสะดวกเพียงแต่ผู้ยื่นขอใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วน ทั้งในด้านการเงิน และทางด้านเทคนิค เท่านั้นก็เพียงพอที่ทางภาครัฐจะออกใบอนุญาตให้โดยไม่ชักช้า ซึ่งหมายถึง การมีแหล่งเงินทุนอย่างเพียงพอในการสร้าง (construct) และดำเนินงานสถานี (generate station) ในขั้นแรก ๆ ของการเปิดให้บริการ รวมทั้งข้อพิจารณาทางด้านเทคนิค ซึ่งจะต้องคำนึงถึงคุณภาพของสัญญาณ การครอบคลุมพื้นที่ให้บริการและการแทรกแซง รวมทั้งทำเลที่ตั้งดาวเทียม ความสูง และกำลังของดาวเทียม เป็นต้น

นอกจากนี้ นโยบายต่อมาที่สำคัญของ FCC อีกประการหนึ่ง คือ การไม่ตั้งข้อจำกัดในเรื่องความเป็นเจ้าของระบบ DBS รวมทั้ง การควบคุมช่องสัญญาณ DBS ซึ่งนโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นด้วยความเชื่อที่ว่า การแข่งขันที่มีอย่างพอเพียง (sufficient competition) จะช่วยหลีกเลี่ยงการใช้กิจกรรม DBS ไปในทางที่ผิด<sup>14</sup>

ในขณะเดียวกัน FCC มีแนวโน้มที่จะวางมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับระบบ DBS ให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ไม่มีความพยายามวางข้อจำกัดทางเทคนิคในลักษณะของระบบหรือบริการเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่ากำหนดมาตรฐานทางเทคนิคโดยอาศัยเทคโนโลยีปัจจุบันเป็นเกณฑ์นั้นก็ได้ก่อให้เกิดผลดีเท่าไร การกำหนดแต่เกณฑ์กว้าง ๆ จะเหมาะสมกว่า เพราะการกำหนดมาตรฐานที่แน่นอนจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเทคโนโลยี รวมทั้ง การคิดค้นบริการใหม่ที่อาจเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีในอนาคตได้

ทั้งนี้ FCC มิได้วางข้อกำหนดในการเข้าใช้ (access requirement) ช่องสัญญาณไว้แต่อย่างใด แต่ช่องสัญญาณบางช่องนั้นถูกสงวนไว้เพื่อใช้สำหรับวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ และ/หรือเพื่อต้นทุนที่ถูกกว่า ตัวอย่างเช่น การขอใช้ช่องสัญญาณเพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาโดยสถาบันต่าง ๆ หรือโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ต่อมา Code of Federal Regulations, Title 47 ได้รับการแก้ไขโดยรวมเอากฎเกณฑ์บางประการในเรื่องใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียม (licenses to operate DBS system) โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อย่อย 4 หัวข้อ ดังนี้<sup>15</sup>

หัวข้อ A กล่าวโดยสรุปถึงวัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยกล่าวถึงลักษณะของคลื่นความถี่วิทยุที่จะต้องมิไว้เพื่อการพัฒนากิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดย

<sup>14</sup> Ibid., p.119.

<sup>15</sup> Ibid., p.120-125.

ตรงผ่านดาวเทียม<sup>16</sup> นอกจากนี้ยังรวมเอาคำจำกัดความที่บัญญัติโดย ITU เอาไว้ด้วยกันโดยปรากฏอยู่ใน § 100.3

หัวข้อ B ได้ระบุถึงคุณสมบัติที่เหมาะสมของการได้รับอนุญาต (eligibility), ข้อกำหนดในคำขออนุญาต (application requirements) วิธีการขอใบอนุญาต (licensing procedures) ระยะเวลาของใบอนุญาต (license term) และเงื่อนไขของใบอนุญาต

ในประเด็นของโอกาสในการได้รับใบอนุญาตนั้นเป็นที่แน่ชัดว่า การประกอบการระบบ DBS ซึ่งเจ้าของและการควบคุมกระทำโดยชาวต่างชาติจะไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมดังกล่าวได้<sup>17</sup> รวมทั้ง ต้องมีการแจ้งรายละเอียดประเภทของเทคโนโลยีที่จะให้บริการในคำขออนุญาตด้วย นอกจากนี้ วิธีการขอใบอนุญาตในกิจกรรม DBS นี้ก็ยังใช้มาตรฐานและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงแบบดั้งเดิม เช่น กิจกรรมประเภทนี้จะต้องตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชน และระยะเวลาของใบอนุญาตคือ 5 ปี

ที่สำคัญหลักในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาหลักไว้ว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ให้อำนาจแก่ผู้ใดในการตัดทอนรายการ ดังนั้นการเสนอรายการ ผู้ประกอบการจะพิจารณาโดยคำนึงถึง หลักความสมดุล (Fairness Doctrine) อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้หากไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statutory provisions) ที่กำหนดถึงหลักความสมดุล<sup>18</sup> (Fairness Doctrine) แต่มีลักษณะเป็นนโยบายที่กำหนดให้นำเอาประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงและเป็นที่สนใจของประชาชนมาเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้จากทั้ง 2 ฝ่ายที่มีความคิดขัดแย้งกัน หลักนี้จะไม่ถูกใช้บังคับกับผู้ประกอบการแต่อย่างใด แต่หากเป็นกรณีหลัก Fairness Doctrine นี้ที่ได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กรณีของการออกอากาศรายการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมือง<sup>19</sup> เช่นนี้ หลักดังกล่าวก็จะถูกปรับใช้กับผู้ประกอบการผู้นั้นด้วย โดยต้องให้มีการออกรายการจากทั้งสองฝ่ายซึ่งเป็นผู้แข่งขันกันเสนอต่อประชาชน

<sup>16</sup> § 100 (1) b.

<sup>17</sup> § 100.11.

<sup>18</sup> Ibid., p.122.

<sup>19</sup> Ibid., p.123, U.S.C. § 315.

หากผู้ประกอบการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมให้เขาอุปกรณ์ต่าง ๆ แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้หนึ่งจะต้องมีการเสนอระยะเวลาออกอากาศเท่า ๆ กันกับให้ผู้สมัครแข่งขันคนอื่น ๆ ด้วย



นอกจากนี้ ในกฎหมายการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา ยังกำหนดหรือวางบทลงโทษกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงภาพลามกอนาจาร หรือภาพที่ไม่เหมาะสม โดยนำเอามาตรฐานของชุมชนในพื้นที่ (local community standard) มาเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการตัดสินเนื้อหาของรายการดังกล่าวที่แพร่ภาพโดยวิธี DBS นั้นอาจกระทำได้ลำบากหากเป็นกรณีที่เนื้อหาของรายการหนึ่ง ๆ อาจถูกพิจารณาว่าไม่เหมาะสม หากถูกเผยแพร่ในพื้นที่หนึ่ง ๆ แต่กลับไม่เป็นที่รังเกียจในอีกพื้นที่หนึ่ง ในขณะที่ศักยภาพ DBS สามารถครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างขวาง ความขัดแย้งในประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาในแง่ของการหาเกณฑ์ใดมาเป็นมาตรฐาน เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องของรสนิยมซึ่งมีความอ่อนไหวมาก

หัวข้อ C ของ Code of Federal Regulations จะกล่าวถึงข้อกำหนดทางด้านเทคนิค (technical requirement)<sup>20</sup>

หัวข้อ D ได้กล่าวถึงข้อกำหนดในการดำเนินกิจกรรม (operating requirement) ไว้

#### 4. การควบคุมเนื้อหาของรายการ

(Programme Content)

ในใบอนุญาตอาจมีการตั้งเงื่อนไขใด ๆ ไว้ได้ หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจไว้ ซึ่งข้อกำหนดเหล่านั้นอาจเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านเทคนิค, การประกอบการหรือเนื้อหาของรายการก็เป็นได้ กฎระเบียบที่ใช้บังคับกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงแบบดั้งเดิม (conventional broadcasting) ในแง่มุมทางเทคนิคแทบจะไม่อาจจะนำมาเชื่อมโยงกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งเป็นกิจกรรมสมัยใหม่ที่อาศัยเทคโนโลยีระดับสูง แต่ในเรื่องของการควบคุมเนื้อหาของรายการ กลับนำเอากฎระเบียบที่ใช้กับการแพร่ภาพและกระจายเสียงแบบดั้งเดิมมาขยายความ หรือปรับใช้กับรายการที่ส่งผ่าน DBS ด้วย<sup>21</sup> ซึ่งประเด็นที่มีการถกเถียงกันในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ครอบคลุมแง่มุมของการควบคุมเนื้อหาการดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Ibid., p.124.

<sup>21</sup> Ibid., p.55.

<sup>22</sup> Ibid., p. 55-69.

- 1) เหตุผล (Rational)
- 2) หลักกฎหมาย (legal basis)
- 3) รูปแบบ (form)
- 4) ข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นได้กับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (possible conflict with constitutional provisions or international agreements)
- 5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาและผลสรุป (the content regulation ; and finally)
- 6) อิทธิพลจากภาครัฐบาลที่มีต่อเนื้อหาของรายการ (Government influence over programme content)

#### 1) เหตุผล (Rational)

มีเหตุผลหลายประการว่าทำไมองค์กรต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาต้องกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ ในเรื่องเนื้อหารายการ อาทิเช่น

- การแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์นั้นเป็นการส่งข้อมูล (data) และข่าวสาร (information) ซึ่งปรากฏทั้งเสียงและภาพ (sound and image) ไปยังผู้รับตามบ้านจำนวนหลายล้านหลังคาเรือน สื่อดังกล่าวจึงมีอิทธิพลต่อคนหมู่มากรวมทั้งประชาชนทั่วไป ซึ่งหากเราใช้ไปในทางที่ผิดแล้ว จะก่อให้เกิดผลสะท้อนที่มีอันตรายมาก

- คลื่นความถี่ (frequency spectrum) เป็นทรัพยากรที่หายาก รวมทั้งช่องสัญญาณรับมีจำนวนจำกัด ในความเป็นจริงคงมีเพียงเครือข่ายหรือการส่งสัญญาณรายการจำนวนไม่มากเท่าใดที่จะส่งสัญญาณผ่านทางอากาศได้ ทั้งนี้การส่งรายการด้วยวิธีอื่น เช่น ผ่านสายเคเบิล หรือผ่านทางคลื่นไมโครเวฟภาคพื้นดิน ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการส่งสัญญาณ ซึ่งนำไปสู่การแพร่กระจายของรายการหนึ่ง ๆ มากเกินไป

- ในประเทศสหรัฐอเมริกา คลื่นความถี่ถูกพิจารณาว่าเป็นสมบัติสาธารณะ (public property) ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของความคิดที่ว่า การแพร่ภาพและกระจายเสียงซึ่งใช้คลื่นความถี่เป็นตัวพาห้จะต้องให้บริการเปรียบเสมือนว่าเป็นบริการและเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งจะต้องตอบสนองความต้องการ, งานและประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านี้สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้ โดยอาศัยข้อกำหนดในเรื่องเนื้อหาของรายการ

- ในกรณีที่ การแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ในประเทศหนึ่ง ๆ มีองค์ประกอบต่างชาติ เช่น ในเรื่องของการส่งสัญญาณล้นพรมแดน (spillover) ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดข้อบังคับในเรื่องเนื้อหาของรายการเพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ



ด้วย เช่น ในกรณีของ Geneva Convention on the Use of Broadcasting in the Cause of Peace ปี 1936 ซึ่งห้ามมิให้มีการแพร่ภาพและกระจายเสียงรายการที่เป็นการโฆษณาชวนเชื่อให้เกิดสงคราม (prohibits propaganda) รวมทั้งออกอากาศรายการใด ๆ ที่เป็นการกระตุ่นอาชญากรรม เป็นต้น

## 2) หลักกฎหมาย (legal basis)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา Communication Act 1934 นั้นมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของรายการอยู่เพียงเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม อำนาจต่าง ๆ ก็ตกอยู่กับ FCC “ในการสร้างกฎระเบียบข้อบังคับและการออกระเบียบเหล่านั้นเท่าที่จำเป็นในการทำให้บรรลุซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการ” ซึ่งกำหนดอยู่ใน § 154 (l), 303, 301 ใน U.S. Code อย่างไรก็ตาม ใน § 326 ได้กำหนดข้อจำกัดของอำนาจ FCC ไว้ในเรื่อง “อำนาจในการตัดทอน” หรือ “อำนาจในการตรวจอนุญาต” หรือ “Censorship” ซึ่งกำหนดไว้สรุปได้ว่า

คณะกรรมการไม่มีอำนาจใด ๆ ในการตัดทอนการสื่อสาร หรือสัญญาณใด ๆ ที่ถูกส่งโดยสถานีวิทยุ รวมทั้งคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะประกาศหรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงสิทธิในการปราศรัยอย่างเสรีโดยวิธีการสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุ<sup>23</sup>

## 3) รูปแบบ (form)

โดยปกติรูปแบบของเนื้อหาของรายการนี้อาจจัดแบ่งตามวัตถุประสงค์มาตรฐานของรายการ ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งรูปแบบของรายการก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจน แต่โดยทั่วไปแล้วรูปแบบของรายการจะสามารถจัดแบ่งได้ตามวัตถุประสงค์ของรายการ ซึ่งพอจะอนุมานได้ว่ารายการนั้น ๆ มุ่งประโยชน์และประสงค์ผลต่อผู้ชมในกลุ่มใด ซึ่งจะทำให้การกำหนดเวลาในการออกอากาศสามารถทำได้ง่ายซึ่งจะยังประโยชน์ต่อการควบคุมเนื้อหา (โดยทางอ้อม) ของรายการ

<sup>23</sup> § 326 Communication Act 1934

“Nothing in this chapter shall be understood or construed to give the commission the power of censorship over the Radio Communications or signal transmitted by any radio station, and no regulation or condition shall be promulgated or fixed by the Commission which shall interfere with the right of free speech by means of radio communication.

ที่จะมีผลอย่างมากต่อประชาชนทั่วไปในฐานะที่เป็นสื่อที่เข้าถึงผู้ชมได้ทุกเพศทุกวัย และทุกสถานที่

4) ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้กับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (possible conflict with constitutional provisions or international agreements)

มีข้อโต้แย้งถึงข้อกำหนดในเรื่องเนื้อหาของรายการที่ไม่เหมาะสม อาจขัดแย้งต่อบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ<sup>24</sup> ซึ่งต่างก็รับรองสิทธิในการปราศรัย อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการปราศรัยหรือการพูดมิใช่จะไม่มีข้อจำกัดเสียทีเดียว เพราะมีการพูดหรือการปราศรัยบางลักษณะที่จะต้องถูกจำกัด เช่น การพูดในเรื่องความรุนแรง เรื่องเพศ เป็นต้น แม้ว่าจะขัดกับเสรีภาพในการพูดหรือปราศรัยก็ตาม

5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหา (content requirement)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดในเรื่องของการแพร่ภาพและกระจายเสียงต้องมีความสมดุลย์ และมีความหลากหลาย และมีเนื้อหาที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ซึ่ง FCC ได้เสนอหลักแห่งความสมดุลย์ หรือ Fairness Doctrine เป็นครั้งแรกในปี 1949<sup>25</sup> ซึ่งกำหนดว่า ผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงต้องจัดให้มีเวลาที่เหมาะสมสำหรับจัดรายการพูดคุยในประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงของสาธารณชน<sup>26</sup> ซึ่งคณะกรรมการ FCC ได้ตีความหลัก Fairness doctrine นี้ไว้ว่า หมายความว่า สถานีต้องมีหน้าที่ในการที่จะต้องจัดให้มีรายการเกี่ยวกับประเด็นที่มีความสำคัญ

<sup>24</sup> เช่น ในกรณีของกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐ ที่รับรองเสรีภาพในการพูดหรือในข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รับรองสิทธิในการรับรู้ การพูด ซึ่งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน เป็นต้น

<sup>25</sup> Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite," p.62.

<sup>26</sup> Ibid., p.62-67.

"The Fairness Doctrine" which declares that broadcasters must make available a reasonable amount of time for the discussion of controversial issues of public importance.



และเป็นทิวพากษ์วิจารณ์ในชุมชนนั้น ๆ<sup>27</sup> นอกจากนี้รายการที่ส่งผ่านสถานีจะต้องมีความเป็นกลาง (impartiality) โดยผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงจะต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่จะต้องเสนอความคิดเห็นทั้งด้านบวกและด้านลบในประเด็นที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ในการออกอากาศ (ซึ่งอาจออกให้จบภายในครั้งเดียวหรืออาจออกเป็นรายการชุด หรือเรื่องยาวก็ได้)

และที่สำคัญ เครือข่ายส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกา นั้นจะมีรายได้ของตนจากการขายเวลาโฆษณา ในขณะที่ประเทศอังกฤษและนอร์เวย์ถูกห้ามมิให้มีการขายเวลาโฆษณาเพื่อหารายได้<sup>28</sup>

#### 6) อิทธิพลจากภาครัฐบาลที่มีต่อเนื้อหาของรายการ (Government Influence over Programme Content)

ในย่อหน้าที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการสร้างอุปสรรคให้กับเนื้อหาของรายการแทบทั้งสิ้น ยิ่งไปกว่านั้นก็ยังมีกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ที่ผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบระเบียบดังกล่าว และยังมีกฎหมายบางฉบับที่ให้อำนาจรัฐบาลเข้าแทรกแซงได้โดยอาจเรียกร้องหรือให้องค์กระงับรายการเช่นว่านั้น ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา FCC ก็ยังมีอำนาจนี้อยู่<sup>29</sup> อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะบัญญัติให้มีการแทรกแซงโดยรัฐในเนื้อหาของรายการได้ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจเหล่านี้ไม่ค่อยได้นำมาใช้ เนื่องจากรัฐบาลจะให้อิสระแก่ผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงในการเลือกสรรรายการและผลิตรายการได้เองซึ่งอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในเรื่องของมาตรฐานรายการอยู่แล้ว

#### อุปกรณ์รับสัญญาณ

ในส่วนของอุปกรณ์รับสัญญาณ (receiver equipment) นั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางข้อกำหนดในเรื่องใบอนุญาตของอุปกรณ์รับสัญญาณไว้ใน Communication Act

<sup>27</sup> Chamberlin, "Lesson in Regulating Information Flow : the FCC's Week Trade Record in Interpreting the Public Interest Standard", North Carolina Law Review, (1982) quoted in Ibid., p.64.

<sup>28</sup> Ibid., p.67.

<sup>29</sup> U.S.C. § 395, 367, 389-90 (1969)

1934 แต่อย่างไร นับแต่ปี 1979 ซึ่งมีการลดกฎระเบียบในเรื่องของใบอนุญาตอุปกรณ์รับสัญญาณ เพราะเมื่อกิจกรรมแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมเป็นที่รู้จักแพร่หลายมากขึ้น การขอรับอนุญาตในอุปกรณ์รับสัญญาณจะสร้างภาระและค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยไม่จำเป็น FCC จึงตัดสินใจไม่กำหนดเรื่องการขอใบอนุญาตกับอุปกรณ์ดังกล่าว

### กฎหมายภายในที่ใช้กำกับดูแลกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในประเทศไทย

(United Kingdom)

ในประเทศอังกฤษ ยังมีการดำรงแนวความคิดในเชิงอนุรักษ์นิยมอยู่ ดังนั้น จึงยังคงมีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่ให้อำนาจภาครัฐในการควบคุมดูแลกิจการสื่อสารประเภทการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนี้อยู่ ทั้งนี้ประเทศอังกฤษมีองค์กรที่คอยกำกับดูแลอยู่หลายองค์กรด้วยกัน แต่องค์กรหลักซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบค่อนข้างสูง คือ Independent Television Commission หรือ ITC ซึ่งเกิดขึ้นตาม Broadcasting Act 1981 (1984, 1990) โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาการออกใบอนุญาตทั้งหมด อีกทั้งยังมีอำนาจในการออก Code of Practice เพื่อวางหลักในทางปฏิบัติในเรื่องการโฆษณา และเนื้อหาของรายการ ในขณะที่กฎหมายฉบับเดียวกันได้ให้อำนาจในการก่อตั้ง The Broadcasting Complaints Commission หรือ BCC ซึ่งทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการร้องทุกข์หรือร้องเรียนรายการที่ปฏิบัติไม่เป็นธรรม หรือวัตถุติขของรายการได้มาจากการละเมิดสิทธิส่วนตัวของผู้อื่น เป็นต้น และองค์กรสุดท้ายที่ก่อตั้งขึ้นจากพ.ร.บ.ฉบับนี้เช่นกันคือ The Broadcasting Standards Council หรือ BSC โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการร้องเรียนรายการที่มีการเสนอภาพรุนแรงหรือการแสดงออกทางเพศ เป็นต้น

ทั้งสามองค์กรที่กล่าวมานี้เป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งมีความใกล้ชิดกันพอสมควร และเป็นที่น่าสนใจว่า ทั้งสามองค์กรนั้นเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งแยกความรับผิดชอบออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะกฎหมายไม่มีความซับซ้อน ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคสามารถเข้าใจอำนาจและหน้าที่ของตนได้จากการอ่านกฎหมายเพียงฉบับเดียว จึงเป็นรูปแบบขององค์กรอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาหรือแม้แต่ประเทศไทยเองก็ตามและยังน่าสังเกตด้วยว่า ITC จะมีหน้าที่



รับผิดชอบสูงมาก เนื่องจากต้องรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตทุกประเภททั้งยังมีอำนาจในการออกหลักที่ใช้ในทางปฏิบัติได้อีกด้วย (code of practice) และมีหน้าที่หารือกับสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดประเภทและรายละเอียดของโฆษณาได้อีกด้วย (Broadcasting Act 1990, Section 9) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. กฎหมายหลัก

ในธุรกิจการให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมของประเทศอังกฤษ มีกฎหมายหลักที่กำกับดูแลในส่วนรายละเอียดของบริการประเภทต่าง ๆ อยู่ 3 ฉบับคือ<sup>30</sup>

1) Telecommunication Act 1984 ซึ่งจะครอบคลุมการดำเนินงานและความเชื่อมโยงของระบบโทรคมนาคม รวมทั้งมีกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบริการโทรคมนาคม

2) Wireless Telegraphy Act 1949 ซึ่งจะครอบคลุมถึงการให้ใบอนุญาตและพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการแทรกแซงคลื่นความถี่วิทยุที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ

3) Broadcasting Act 1990 ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม (Satellite television service) รวมทั้งบริการวิทยุผ่านดาวเทียม (Satellite radio service)

ในการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมหรือ Direct Television Service ในประเทศอังกฤษจึงมีกฎหมายหลักที่กำกับดูแลโดยตรง คือ Broadcasting Act 1990 ซึ่งจะควบคุมทั้งโทรทัศน์ดาวเทียมและวิทยุดาวเทียมโดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>30</sup> Stewart White, Stephen Bate, Timothy Johnson, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, (Longman, London, 1994), p.218.

## 2. คำนิยาม

สำหรับกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป การให้คำจำกัดความของกิจกรรมประเภทนี้ระบุไว้ อย่างชัดเจนในกฎระเบียบว่าด้วยลิขสิทธิ์และสิทธิข้างเคียงในบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ผ่านดาวเทียม และการส่งสัญญาณรายการทางเคเบิล (The Directive on Copyright and Related Rights in Satellite Broadcasting and Cable Retransmission Services) ไว้เพื่อเป็นกลไกพื้นฐานให้ เกิดความเข้าใจอย่างเดียวกันทั่วทุกประเทศสมาชิกโดยกำหนดไว้ใน article 1.1 และ 1.2<sup>31</sup> ดังนี้

(1) “ดาวเทียม” ให้อรรถนัยถึงดาวเทียมที่ให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (Broadcast Satellite Service หรือ BSS) ดาวเทียมที่ให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรง ผ่านดาวเทียม (Direct Broadcast Satellite หรือ DBS) และดาวเทียมแบบประจำที่ (Fixed Satellite Service หรือ FSS) ซึ่งให้บริการส่งรายการโดยตรงถึงบ้าน (Direct to Home หรือ DTH)

(2) “การสื่อสารที่ให้บริการแก่สาธารณะผ่านดาวเทียม” หมายถึง การกระทำภายใต้การ ควบคุมและความรับผิดชอบขององค์การที่ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียง, รายการที่ส่งต้อง เป็นไปเพื่อประสงค์ให้มีการรับสัญญาณได้โดยสาธารณะโดย ซึ่งสัญญาณที่เชื่อมโยงกันโดยไม่ ขาดสายตรงขึ้นไปยังดาวเทียมและกลับลงมายังพื้นโลก

ในขณะที่กฎหมายภายในของประเทศอังกฤษ คือ กฎหมายลิขสิทธิ์, การออกแบบและ สิทธิบัตร ค.ศ.1988 ได้ให้คำจำกัดความของการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียมไว้ใน Section 6(1) ว่า

การแพร่ภาพและกระจายเสียง หมายถึง การส่งสัญญาณโดยการส่งข้อมูลแบบไร้สาย (by wireless telegraphy) ซึ่งภาพ, เสียง, หรือข้อมูลอื่นใด (visual images, sounds or other information) ซึ่ง

- (a) สามารถรับสัญญาณได้โดยถูกต้องตามกฎหมายโดยสมาชิกของชุมชน หรือ
- (b) ส่งสัญญาณไปเพื่อนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ<sup>32</sup>

<sup>31</sup> ใน article 1.3 กล่าวถึง คำนิยามการส่งสัญญาณทางสายเคเบิล จึงไม่ขอกล่าวไว้ ณ ที่  
นี้

<sup>32</sup> Stewart White, Stephen Bate, Timothy Johnson, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, p.326.



### 3. ใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ทั้งภายในประเทศ และนอกประเทศนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ Independent Television Commission (ITC) ทั้งใบอนุญาตสำหรับบริการดาวเทียมภายในประเทศ (Domestic Satellite Service) และใบอนุญาตสำหรับบริการดาวเทียมนอกประเทศ (Non - Domestic Satellite Service) (โดยการพิจารณาออกใบอนุญาตใด ๆ นั้นนั้น ต้องพิจารณาตามประเภทของใบอนุญาตดังที่ระบุไว้ตามพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวไว้ข้างต้น) ทั้งนี้การพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่บริการประเภทหลังนี้นั้น ITC อาจปฏิเสธคำขอได้หากปรากฏว่า บริการเช่นนั้นไม่มีคุณสมบัติครบตามข้อกำหนดขั้นต่ำ (minimum requirement) ในเรื่องเนื้อหาของรายการ ซึ่งกำหนดไว้ใน s.6 ของ Broadcasting Act ซึ่งปรับใช้กับบริการทุกประเภทข้างต้น ข้อกำหนดขั้นต่ำในเรื่องเนื้อหาของรายการนั้นได้แก่ รายการที่ดีและเหมาะสม (good taste and decency) ข่าวที่ถูกต้องและไม่มีอคติ รายการที่มีความรับผิดชอบต่อศาสนา เป็นต้น<sup>33</sup> อยู่ภายใต้ดุลพินิจของ ITC ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ จึงต้องอยู่ภายใต้องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลของ ITC ด้วย และยังคงอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในทางปฏิบัติ (code of practice) ซึ่ง ITC ออกมาเพื่อควบคุมดูแลประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ เช่น เรื่องเนื้อหาของรายการ, การโฆษณา เป็นต้น

#### 3.1 ประเภทของใบอนุญาตสำหรับบริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมตาม

Broadcasting Act 1990

บริการโทรทัศน์ดาวเทียมในประเทศอังกฤษถูกจัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งเป็นไปตามที่ Broadcasting Act 1990 S 43 (1), (2) (a) กำหนดไว้ โดยยึดเอาความแตกต่างในการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับการจัดสรร (an allocated frequency) ว่าได้รับการจัดสรรจากเพื่อบริการประเภทใดเป็นสำคัญ ซึ่งบริการทั้ง 2 ประเภทต่างต้องขอใบอนุญาตจากภาครัฐเป็นสำคัญ

**ประเภทแรก** ใบอนุญาตสำหรับบริการดาวเทียมภายในประเทศ (Domestic Satellite Service License) หมายถึง บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ ซึ่งส่งสัญญาณผ่านดาว

<sup>33</sup> Broadcasting Act 1990. s. 45

เทียมจากที่ใดที่หนึ่งในประเทศอังกฤษ โดยใช้คลื่นความถี่ซึ่งจัดสรรโดยประเทศอังกฤษสำหรับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเพื่อการรับสัญญาณภายในประเทศอังกฤษเองหรือในประเทศที่กำหนดไว้ (ประเทศที่กำหนดไว้ ได้แก่ ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นไปตาม Broadcasting Order 1993 (SI No. 1820)<sup>34</sup>

คำว่า คลื่นความถี่ที่ได้รับการจัดสรร (allocated frequencies) นั้นหมายถึง คลื่นความถี่ที่ประเทศอังกฤษได้รับการจัดสรรตาม WARC-BS-1977 ที่กำหนดคลื่นความถี่ที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแพร่ภาพและกระจายเสียง

ประเภทที่สอง ใบอนุญาตสำหรับบริการดาวเทียมนอกประเทศ (Non - Domestic Satellite Service) หมายถึง

- การส่งสัญญาณโทรทัศน์จากที่ใดที่หนึ่งในประเทศอังกฤษไม่ว่าใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรเพื่อการรับโดยทั่วไป (general reception) จากประเทศอังกฤษเองหรือจากประเทศอื่นที่กำหนดไว้ เช่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่าง ๆ เป็นต้น

- การส่งสัญญาณโทรทัศน์จากนอกประเทศอังกฤษ หรือจากประเทศอื่นที่กำหนดไว้ (เช่น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป) เพื่อการรับสัญญาณในประเทศอังกฤษ หรือในประเทศอื่นที่กำหนดไว้ หรืออาจเป็นกรณีรายการที่ถูกส่งนั้นเป็นรายการซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาหรือเรื่องราว ซึ่งได้รับการจัดหาโดยบุคคลในประเทศอังกฤษ ผู้ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจได้ว่าอะไรควรจะ เสนอในบริการนั้น ๆ<sup>35</sup> ก็จะต้องอยู่ในความหมายของการขอใบอนุญาตประเภทที่สองนี้ด้วย

ในแต่ละกรณีข้างต้นนั้น บุคคลผู้ถูกกำหนดให้ต้องมีใบอนุญาต คือ ผู้ซึ่งจัดหารายการ และคลื่นความถี่วิทยุที่จะใช้สำหรับบริการนอกประเทศนั้นต้องมีใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับการจัดสรรจากประเทศอังกฤษ (ซึ่งจัดสรรตาม WARC - BS - 77)

### 3.2 ประเภทของใบอนุญาตที่ออกตาม Wireless Telegraphy Act 1949

ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า การใช้คลื่นความถี่วิทยุจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐโดยนัยของ Wireless Telegraphy Act 1949 นี้ ซึ่งได้กำหนดหลักในการใช้ซึ่งคลื่นความถี่วิทยุที่ต้องขอใบ

<sup>34</sup> Stewart White, Stephen Bate, Timothy Johnson, *Satellite Communications in Europe. Law and Regulation*, p. 227.

<sup>35</sup> Broadcasting Act 1990, s. 45.



อนุญาตตามพร.บ.ข้างต้น การใช้คลื่นความถี่วิทยุโดยไม่มีใบอนุญาตนั้นถือเป็นความผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นกำหนดไว้ใน s. 1 (1) ของ WTA (Wireless Telegraphy Act 1949) ไว้ว่า หากเป็นเครื่องมือประเภทที่ไม่อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการแทรกแซงแก่ผู้ใช้ซึ่งได้รับใบอนุญาตคนอื่น ๆ อุปกรณ์รับสัญญาณนั้น ๆ ไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาต ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ปรับใช้กับการรับสัญญาณแต่เพียงฝ่ายเดียว (receive - only terminal) และการรับสัญญาณแบบเคลื่อนที่ (mobile terminal) เช่น การรับสัญญาณในโครงการ INMARSAT C ด้วย<sup>36</sup>

องค์กรที่รับผิดชอบการออกใบอนุญาตตาม WTA นี้ คือ องค์กรสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุ (Radio Communications Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะและขึ้นตรงต่อกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องของใบอนุญาตภายใต้ WTA และประเด็นปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้และการแทรกแซง ซึ่งคลื่นความถี่วิทยุ

ประเภทของใบอนุญาตที่อยู่ภายใต้ Wireless Telegraphy Act 1949 นั้นแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ใบอนุญาตแก่สถานีภาคพื้นดิน (Permanent Earth Station Licenses) ใบอนุญาตประเภทนี้มุ่งหมายใช้บังคับกับสถานีภาคพื้นดินขนาดใหญ่ที่มีการติดตั้งอย่างถาวร ซึ่งติดต่อสื่อสารกับดาวเทียมที่อยู่ในวงโคจรสถิตย์เท่านั้น ซึ่งรวมไปถึงสถานีรับสัญญาณดาวเทียมของบริการ VSAT ที่เรียกกันว่า Hub station<sup>37</sup> ในประเทศอังกฤษค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประเภทนี้อยู่ที่ 12,000 ปอนด์ต่อปีต่อสถานี<sup>38</sup>

2. ใบอนุญาตแก่สถานีภาคพื้นดินซึ่งเคลื่อนย้ายได้ (Transportable Earth Station Licenses) ใบอนุญาตประเภทนี้ประสงค์ใช้บังคับกับ การใช้สถานีภาคพื้นดินซึ่งเคลื่อนย้ายได้ เช่น ในกิจการ satellite news gathering (SNG) เป็นต้น ซึ่งค่าธรรมเนียมของใบอนุญาตประเภทนี้อยู่ในอัตรา 8,000 ปอนด์<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Stewart White และคณะ, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, p. 235.

<sup>37</sup> Very small aperture terminal (VSAT) hub stations.

<sup>38</sup> Stewart White และคณะ, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, p. 236.

<sup>39</sup> Ibid.

3. ใบอนุญาตแก่บริการส่งข้อมูลผ่านดาวเทียมหรือ VSAT (Very small aperture terminal) ใบอนุญาตประเภทนี้จะออกให้แก่ผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการ VSAT ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งค่าธรรมเนียมรายปีของใบอนุญาต VSAT นี้จะจัดเก็บโดยคิดจากฐานตามจำนวนที่เพิ่มขึ้นของจำนวนอุปกรณ์ (terminal) ที่รับสัญญาณในเครือข่ายของ VSAT นั้น ๆ ที่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษ

4. ใบอนุญาตแก่สถานีภาคพื้นดินอื่น ๆ (Miscellaneous Earth Station Licenses) ใบอนุญาตประเภทนี้จะจัดให้แก่บริการอื่น ๆ ซึ่งมีได้เข้าข่ายในขอบเขตของใบอนุญาตทั้ง 3 ประเภทข้างต้น เช่น ใบอนุญาตที่ใช้กับบริการสถานีภาคพื้นดินที่ติดต่อกับดาวเทียมซึ่งอยู่นอกวงโคจรสถิตย์ เป็นต้น

### 3.3 ประเภทของใบอนุญาตที่ออกตาม Telecommunication Act 1949

ใบอนุญาตที่ ออกตาม Telecommunication Act 1949 นั้นจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการและความเชื่อมโยงของระบบโทรคมนาคม และข้อบัญญัติว่าด้วยบริการโทรคมนาคมเป็นหลัก และไม่มี ความเกี่ยวข้องโดยตรงกับบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมแต่อย่างใด แต่จะเกี่ยวข้องอยู่บ้างกับระบบดาวเทียมที่ถูกลำนำพัฒนาเพื่อรับกับการขยายตัวของระบบโทรคมนาคมในปัจจุบัน ซึ่งในประเทศอังกฤษจะต้องขอใบอนุญาตที่มีชื่อว่า Satellite Class License หรือ SCL สำหรับดาวเทียมที่ประสงค์จะส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างสถานีภาคพื้นดิน กับเครือข่ายสลับสาธารณะ (public switched network หรือ PSN) หรือใบอนุญาตที่เรียกกันว่า Self - Provided System License และ Individual License ต่างก็มีลักษณะแตกต่างกันออกไป ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่ขอกล่าวไว้ ณ ที่นี้

#### 4. การควบคุมเนื้อหาของรายการ (Programme Content)

ปัญหาที่องค์กรซึ่งมีหน้าที่ควบคุมทางด้านการแพร่ภาพ และกระจายเสียงต้องพบอยู่เป็นนับแต่เริ่มมีการแพร่ภาพเกิดขึ้นในโลก คือ ปัญหาเนื้อหาของรายการลักษณะใดที่ควรได้รับอนุญาต หรือห้ามเผยแพร่สู่สาธารณชน ทั้งนี้ได้มีความพยายามกำหนดมาตรฐานของรายการขึ้นโดยประเทศทั้งหลายในโลก และพบว่าเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดมาตรฐานดังกล่าว เนื่องจาก



ความต่างในเรื่องชาติ, ศาสนา ทั้งความคิด และวัฒนธรรม จึงไม่อาจกำหนดมาตรฐานมารวมอยู่ในกฎเกณฑ์เดียวกันได้

ในทวีปยุโรปเริ่มมีความพยายามจะประสานความแตกต่างข้างต้นโดยวางกฎเกณฑ์อย่างกว้างในเรื่องเนื้อหาของรายการ เพื่อให้เป็นปทัสฐานเดียวกันและเป็นแบบอย่างให้กับกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยความพยายามดังกล่าวได้เริ่มขึ้นเมื่อปี 1989 ในเดือนพฤษภาคม<sup>40</sup> สภายุโรป (Council of Europe) ได้ลงมติรับเอาสนธิสัญญายุโรปว่าด้วยเรื่องโทรทัศน์ข้ามพรมแดน (The European Convention on transfrontier Television) เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 1989<sup>41</sup> และในเดือนตุลาคมปี 1989 เช่นกัน สภาประชาคมยุโรป (the council of European Communities) ได้รับเอากฎระเบียบที่มีชื่อว่า Directive on the Coordination of Certain Provisions Laid Down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities หรือที่เรียกกันว่า The Television without Frontiers Directive<sup>42</sup> ไว้เช่นกัน

อนุสัญญา European Convention on Transfrontier Television ฉบับวันที่ 5 พฤษภาคม 1989 นั้นบังคับใช้กับทุกประเทศที่เป็นสมาชิกสภายุโรป (Council of Europe)<sup>43</sup> ยกเว้นสาธารณรัฐเชค และสาธารณรัฐสโลวัก ซึ่งยังมีได้ลงนาม

<sup>40</sup> Ibid., p.247.

<sup>41</sup> The European Convention on Transfrontier Television, Strasbourg, 5 May, 1989 ; HMSO Miscellaneons No.2 (1990) Cm 1068 (ISBN 92 - 871 - 1715 - 2). quoted in ibid., p.248.

<sup>42</sup> Council Directive, 89/552/EEC, OJ (298/15, 17.10.89)

<sup>43</sup> Stewart white และคณะ, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, p.248.

อนุสัญญาฉบับนี้ผูกพันประเทศต่าง ๆ ทั้งหมดรวม 28 ประเทศ คือ ออสเตรีย, เบลเยียม, บัลแกเรีย, ไชปรีส, สาธารณรัฐเชค, เดนมาร์ก, ฟินแลนด์, ฝรั่งเศส, เยอรมัน, กรีซ, ฮังการี, ไอร์แลนด์, ไอร์แลนด์, อิตาลี, ลิทเทินสไตน์, ลักเซมเบิร์ก, มอลตา, เนเธอร์แลนด์, นอร์เวย์, โปแลนด์, โปรตุเกส, แซนมาริโน, สาธารณรัฐสโลวัก, สเปน, สวีเดน, สวิสเซอร์แลนด์, ตุรกี และอังกฤษ นอกจากนี้ยังมีประเทศที่มีฐานะเป็นแขกพิเศษ ได้แก่ อัลบาเนีย, โครเอเชีย, เอสโทเนีย, แลตเวีย, ลิทัวเนีย, โรมาเนีย และสโลวาเนีย.

เห็นได้ว่าการควบคุมเนื้อหารายการซึ่งกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ในประเทศอังกฤษนั้นต้องอิงกับกฎหมายหลักซึ่งใช้บังคับกับทุกประเทศ ที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งมีตราสารทางกฎหมายที่สำคัญอยู่ 2 ฉบับดังที่กล่าวไปแล้ว คือ

1. The European Convention on Transfrontier Television, 5 May, 1989
2. Directive on the Coordination of Certain Provisions Laid Down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States Concerning the Pursuit of Television Broadcasting Activities หรือ the Television Without Frontier Directive (Council Directive, 89/552/EEC, OJ L298/15, 17.10.89)

ทั้งนี้ในรายละเอียดของการกำกับดูแลจะให้ความสำคัญกับ Directive มากกว่าอนุสัญญาเนื่องจาก เนื้อหาโดยรวมมีลักษณะคล้ายคลึงกันมากแต่ Directive ได้รับการยอมรับและกล่าวถึงมากกว่า ดังนั้น จึงขอกกล่าวถึงเนื้อหา Convention ควบคู่ไปกับเนื้อหาของ Directive โดยจะยึด Directive เป็นหลัก

#### 4.1 การควบคุมเนื้อหาของรายการในระดับ EU โดย The Television Without Frontier Directive

Directive ฉบับนี้เป็นรากฐานในการกำหนดหลักมาตรฐานต่ำสุดในเรื่องเนื้อหาของรายการ (minimum standards regarding programme content) ซึ่งประเทศสมาชิกต่าง ๆ ผูกพันที่จะต้องตั้งข้อกำหนดให้ผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียง (broadcaster) ซึ่งประสงค์จะส่งสัญญาณรายการออกไปจากดินแดนของตนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังสามารถวางข้อกำหนดอื่น ๆ แม้จะเป็นการระเพิ่มขึ้นเองได้อย่างเป็นอิสระ<sup>44</sup> อย่างไรก็ตามหากผู้ทำการแพร่ภาพได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของประเทศสมาชิกที่ซึ่งทำการแพร่สัญญาณนั้นแล้ว หลักเสรีภาพในการรับ (principle of freedom reception) ระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันย่อมนำมาปรับใช้ทันที<sup>45</sup> โดยที่รัฐอื่น ๆ ไม่อาจจำกัดหรือขัดขวางการรับสัญญาณดังกล่าวในอาณาเขตของตนได้

<sup>44</sup> Ibid., p.249.

<sup>45</sup> Ibid.



### บทบัญญัติทั่วไป

บทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดไว้ใน Directive Chapter II ซึ่งมีผลผูกพันกับรัฐสมาชิกทุกรัฐ ส่วนที่สำคัญที่นำพิจารณาคือ ในเรื่องของคำจำกัดความต่าง ๆ เช่น

“Jurisdiction” หรือเขตอำนาจ คำนี้ไม่มีการให้คำจำกัดความไว้ใน Directive แต่อย่างไรก็ตามแต่ปล่อยให้เป็นอิสระแก่รัฐในการกำหนดว่า ผู้ทำการแพร่ภาพ (broadcasters) ผู้ใดที่จะถือได้ว่าอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐตน ซึ่งหมายถึง ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศนั้น ๆ นั้นเอง

“Broadcasters” หรือผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียง ก็มีได้มีการให้คำจำกัดความไว้แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากใน European Convention on Transfrontier Television ซึ่งได้ให้คำจำกัดความคำ ๆ นี้ไว้ว่า หมายถึง บุคคลธรรมดาตามกฎหมายผู้ให้บริการรายการโทรทัศน์เพื่อให้สาธารณชนทั่วไปรับสัญญาณได้ และส่งสัญญาณนั้นหรือได้ส่งไปอย่างสมบูรณ์และไม่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยบุคคลที่ 3<sup>46</sup>

นอกจากนี้ Directive ฉบับนี้ยังกำหนดเรื่องความรับผิดชอบให้ตกอยู่กับรัฐผู้ส่งสัญญาณ หรือ transmitting party ซึ่งใช้บังคับระหว่างรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมด โดยคำจำกัดความของคำนี้เป็นไปตามที่ European Convention on Transfrontier Television กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึง<sup>47</sup>

- i) รัฐซึ่งให้มีการส่งสัญญาณขาขึ้นไปยังดาวเทียม
- ii) รัฐซึ่งอนุมัติให้มีการใช้ความถี่หรือศักยภาพของดาวเทียม เมื่อมีการส่งสัญญาณขาขึ้นเกิดขึ้นภายในรัฐตน แม้รัฐนั้นจะมีไซภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้
- iii) รัฐซึ่งผู้ทำการแพร่ภาพ (broadcasters) มีแหล่งที่ตั้งอยู่ (has its seat) หากไม่อาจมีรัฐผู้รับผิดชอบตามข้อ i) และ ii)

ซึ่งคำจำกัดความตามอนุสัญญานั้นก็ถูกนำมาตีความใช้กับ Directive นี้ด้วย

เมื่อปรับเอาบทบัญญัติทั่วไปดังกล่าวเข้ากับกฎหมายของอังกฤษ โดยเฉพาะใน Broadcasting Act 1990 และกฎระเบียบของ ITC หรือ Independent Television Commission คำว่า

<sup>46</sup> the Convention defined broadcaster as “the natural legal person who composes television programme services for reception by the general public and transmits them or has them transmitted, complete and unchanged, by a third party” article 2 (c).

<sup>47</sup> Stewart White และคณะ, *Satellite Communications in Europe, Law and Regulation*, p.251.

“เขตอำนาจ” หรือ “Jurisdiction” นั้น Broadcasting Act 1990 ครอบคลุมถึงผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ภาคพื้นดินของอังกฤษ และบริการโทรทัศน์ดาวเทียมซึ่งส่งสัญญาณขาขึ้นจากประเทศอังกฤษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของ Directive ที่จะปรับใช้บังคับกับผู้ริเริ่มบริการโทรทัศน์ให้ขยายออกไปเช่นเดียวกับเจตนารมณ์ของ Broadcasting Act ซึ่งขยายไปถึง การส่งสัญญาณขาขึ้นนอกกลุ่มสหภาพยุโรปไปจนถึงรายการซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาหรือเรื่องราวที่จัดทำโดยบุคคลในประเทศอังกฤษผู้ซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจได้ว่าสิ่งใดควรจะถูกนำเสนอในบริการนั้น ๆ ดังนั้น เนื้อหาของรายการซึ่งมีต้นกำเนิดในประเทศอังกฤษ แต่ไปให้บริการแพร่ภาพในประเทศอื่นก็ตาม ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตาม พ.ร.บ.ดังกล่าวด้วย และมีแนวโน้มว่า พ.ร.บ.ดังกล่าวจะตีความคำว่า “เขตอำนาจ” หรือ “Jurisdiction” ให้ครอบคลุมไปถึง การแพร่ภาพและกระจายเสียง ซึ่งมีต้นกำเนิดในประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นสมาชิก EC ด้วย<sup>48</sup>

เนื่องจากบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมในประเทศอังกฤษแบ่งรูปแบบของการให้บริการออกเป็น 2 ประเภทตามใบอนุญาต คือ บริการดาวเทียมภายในประเทศ (domestic satellite service) และบริการดาวเทียมนอกประเทศ (non - domestic satellite service) ตาม Broadcasting Act 1990 s. 43<sup>49</sup> ซึ่งบริการดาวเทียมทุกประเภทภายใต้คำจำกัดความดังกล่าวต้องได้รับและปฏิบัติตามข้อบังคับของใบอนุญาตซึ่งออกจาก ITC<sup>50</sup> โดยผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของ ITC หรือ ITC codes ซึ่งจะกำหนดไปในทิศทางเดียวกับใบอนุญาตแต่ละประเภท นอกจากนี้ ITC ยังมีอำนาจในการกำหนดบทลงโทษทางด้านการเงิน ลดระยะเวลาใบอนุญาตของผู้ประกอบการ และมาตรการสุดท้าย คือ อาจเพิกถอนใบอนุญาตเลยก็ได้หากพบว่ามีกรณีละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาตอย่างร้ายแรง<sup>51</sup>

นอกจากนี้ภายในในกลุ่มสหภาพยุโรปยังมีการกำหนดให้มีการส่งเสริมรายการซึ่งผลิตโดยผู้ผลิตเอกชน (independent producers) และมีแหล่งกำเนิดของการผลิตอยู่ภายในกลุ่มอีกด้วย (European works) ซึ่งถูกกำหนดอยู่ใน Chapter III ของ Directive ฉบับนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ

<sup>48</sup> Ibid., p.252.

<sup>49</sup> โปรดดู ประเภทของการให้ใบอนุญาตสำหรับโทรทัศน์ดาวเทียมตาม Broadcasting Act 1990 หัวข้อ .3.1

<sup>50</sup> โปรดดู การขอใบอนุญาต หัวข้อ 3

<sup>51</sup> Stewart white และคณะ, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, p.252.



รักษาและพัฒนารายการซึ่งผลิตภายในประเทศ ทุกประเทศซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป โดยมุ่งหวังให้เป็นการกระตุ้นพรสวรรค์ และความคิดสร้างสรรค์ของผู้ผลิตรายการภายในประเทศสมาชิก<sup>52</sup> ให้ได้เผยแพร่มากยิ่งขึ้น รวมทั้งรักษาไว้ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางวัฒนธรรมของยุโรป ซึ่งใน Chapter III ที่ได้กำหนดโควตา (quota) ซึ่งผูกพันผู้ทำการแพร่ภาพ (broadcasters) เพื่อสงวนเวลาในการส่งสัญญาณขั้นต่ำ 10 % สำหรับงานซึ่งมีแหล่งกำเนิดของงานจากผู้ผลิตเอกซน (works originated by independent producers) สำหรับงานซึ่งมีต้นกำเนิดในสหภาพยุโรป (European works) Directive ฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในลักษณะเดียวกัน คือ ให้รัฐสมาชิกกำหนดวิธีการในทางปฏิบัติที่เหมาะสมให้ผู้ทำการแพร่ภาพสงวนเวลาส่วนใหญ่ของการส่งสัญญาณไว้สำหรับงานที่ผลิตขึ้นภายในสหภาพยุโรป<sup>53</sup> ซึ่งคำว่าสัดส่วนของเวลาส่วนใหญ่ หรือ "majority proportion" นั้นเปิดให้มีการถกเถียงแต่ในความเห็นโดยทั่วไปต่างเห็นว่าการหมายถึงสัดส่วนของเวลาส่วนใหญ่ในความหมายทั่วไป ตัวอย่างเช่น มากกว่า 50 % เป็นต้น<sup>54</sup> และเมื่อ Directive ดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกหนึ่งในสหภาพยุโรป มาตรการส่งเสริมรายการซึ่งมีแหล่งกำเนิดงานอยู่ในทวีปยุโรปจึงได้รับการตอบสนองโดยอยู่ในความรับผิดชอบของ Home office ขณะเดียวกันผลผูกพันของ Directive ดังกล่าวไม่มีความผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐบาลอังกฤษแต่อย่างใด แต่จะมีในเชิงการเมืองมากกว่า

ตัวอย่างของการรับเอานโยบายของกลุ่มสหภาพยุโรปในเรื่องดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศอังกฤษ อาทิเช่น การสงวนเวลาออกอากาศไว้สำหรับรายการที่มีต้นกำเนิดของงานอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Originated Programme) Broadcasting Act ของประเทศอังกฤษกำหนดให้มีการสงวนเวลาไว้ไม่น้อยกว่า 25% ของเวลาทั้งหมดในแต่ละปีไว้สำหรับรายการที่มีต้นกำเนิดของงานอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและรายการซึ่งผลิตโดยผู้ผลิตรายการเอกซน (programme made by independent producers)

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Directive on the Coordination of Certain Provisions Laid Down by Law, Council Directive, 89/552/EEC, OJ L298/15, 17.10.89, art. 4.1 the Directive provides that "member states shall ensure where practicable and by appropriate means that broadcasters reserve for European works.... a majority proportion of their transmission time" quoted in *ibid.*, p.253.

<sup>54</sup> Ibid.

#### 4.2 การควบคุมเนื้อหาของรายการในระดับภายในประเทศอังกฤษโดย The Broadcasting Complaints Commission หรือ BCC

การควบคุมรายการในประเทศอังกฤษนำเอาหลักเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค (customer protection) มาเป็นประเด็นในการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องรายการโทรทัศน์โดยตรง ซึ่งหน่วยงานทั้งสองนี้เกิดขึ้นโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติแพรรภาพและกระจายเสียงปีค.ศ. 1990 หรือ Broadcasting Act 1990

BCC เป็นคณะกรรมการซึ่งก่อตั้งขึ้นครั้งแรกโดย Broadcasting Act ปี ค.ศ.1980 และในปี 1990 นี้อีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิกอย่างน้อยที่สุด 3 คน จากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร (Secretary of State) และมีประธานและรองประธานอย่างละ 1 คน ซึ่งการแต่งตั้งจะมีวาระละ 5 ปี โดย BCC มีหน้าที่พิจารณาและคลื่นกรองชั้นสุดท้าย ซึ่งคำร้องทุกข์หรือร้องเรียนรายการที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่สมเหตุสมผล หรือ การละเมิดสิทธิส่วนตัวในรายการหรือในความสัมพันธ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งวัตถุดิบที่ได้มาจากการละเมิดสิทธิส่วนตัวของผู้อื่น<sup>56</sup> ซึ่งรายการที่อาจถูกร้องเรียนนั้นได้แก่ รายการซึ่งออกอากาศโดย BBC Welsh Authority (ช่อง 4) และรายการโทรทัศน์หรือรายการเสียง ซึ่งระบุอยู่ในใบอนุญาต<sup>56</sup> ซึ่งรวมหมายถึงรายการที่ส่งผ่านวิธี DBS ด้วย

##### 4.2.1 วิธีการร้องทุกข์

การร้องทุกข์ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งต้องได้รับผลกระทบจากรายการนั้น ซึ่งผู้ที่จะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบได้นั้นต้องเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรง เช่น ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำอันไม่เป็นธรรมหรือไม่สมเหตุสมผลนั้น ๆ หรืออาจเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการร้องทุกข์หากผู้ได้รับผลกระทบเสียชีวิตไป ตัวแทน, สมาชิกในครอบครัว หรือผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมีความใกล้ชิดกับผู้นั้นก็อาจร้องทุกข์แทนได้ และมีการ

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid., p.168.



กำหนดระยะเวลาการพิจารณาคำร้องทุกข์ว่าโดยหลักแล้วจะต้องกระทำภายใน 5 ปี หากเกินกว่านั้น BCC จะไม่รับเข้าในระบบของการพิจารณา

#### 4.3 การควบคุมเนื้อหาของรายการในระดับภายในของประเทศอังกฤษโดย The Broadcasting Standards Council (BSC)

BSC ก่อตั้งโดย Broadcasting Act 1990 ประกอบด้วยประธานและรองประธาน และสมาชิกอีก 7 คน ซึ่งทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจาก Secretary of State (Sub section (2)) BSC มีอำนาจในการออกประมวล (code) ซึ่งวางแนวทางใน 3 ประเด็น คือ<sup>57</sup>

1. แนวทางปฏิบัติการเสนอภาพรุนแรงในรายการโทรทัศน์ หรือรายการเสียง
2. แนวทางปฏิบัติการเสนอภาพการแสดงออกทางเพศ<sup>58</sup>
3. มาตรฐานของรสนิยม (taste) และความเหมาะสม (decency)

ในการกำหนดหรือทบทวนแนวปฏิบัติแต่ละครั้ง BSC จำเป็นต้องหารือกับองค์กรผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงด้วย (BBC, Welsh Authority (ช่อง 4), ITC และ Radio Authority) ไปพร้อม ๆ กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเหมาะสม นอกจากนี้ BSC ยังมีอำนาจในการพิจารณาเรื่อง รวบรวมทุกข์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเนื้อหาของรายการซึ่งเกี่ยวกับ<sup>59</sup>

1. ภาพซึ่งแสดงออกถึงความรุนแรงหรือการแสดงออกทางเพศ
2. รายการซึ่งถูกกล่าวอ้างว่าเพิกเฉยต่อการรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานในรสนิยม (taste) และความเหมาะสม (decency)

ทั้งนี้ BSC จะไม่รับพิจารณาคำร้องหากร้องเรียนรายการโทรทัศน์ ซึ่งออกอากาศเกินกว่า 2 เดือน นับแต่วันที่ออกอากาศและเกินกว่า 3 อาทิตย์ สำหรับรายการเสียง ซึ่งทั้งตัวคำร้องทุกข์ (complaints) และผลการพิจารณา จะได้รับการตีพิมพ์เป็นประมวล (code) เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้ยื่นต่อไปและกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งเป็น

<sup>57</sup> Ibid., p.171.

<sup>58</sup> "Sexual Conduct" หมายถึง รูปแบบใด ๆ ของกิจกรรมทางเพศ หรือพฤติกรรมทางเพศ ระบุใน Section 161 (1), Broadcasting Act 1990, quoted in ibid.

<sup>59</sup> Ibid., p.172-173.

กิจกรรมที่ต้องขอใบอนุญาตตาม Broadcasting Act 1990 ซึ่งทำการแพร่ภาพรายการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้จึงต้องอยู่ภายใต้ความดูแลและดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ BSC กำหนดด้วย

#### 4.4 การควบคุมการโฆษณาและการสนับสนุนรายการทางโทรทัศน์ (Television advertising and sponsorship)

เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ดังนั้นจึงต้องเคารพในกฎระเบียบที่ได้จัดทำขึ้นและผูกพันรัฐสมาชิกทุกประเทศซึ่งรวมถึงการควบคุมรายการและสนับสนุนรายการทางโทรทัศน์ด้วย ดังต่อไปนี้

##### 4.4.1 ข้อกำหนดทั่วไป

ใน Chapter IV ของ Directive นั้นกำหนดในหัวข้อเกี่ยวข้องกับการโฆษณาและการสนับสนุนรายการ โดยมีเหตุผลสำคัญเบื้องหลังกฎระเบียบในเรื่องนี้ คือเพื่อให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภคจะต้องได้รับการปกป้องอย่างเต็มที่และเหมาะสมโดยการกำหนดกฎระเบียบขั้นต่ำและมาตรฐาน สำหรับโฆษณาที่ต้องมีการแพร่ภาพและกระจายเสียงต่อสาธารณชน<sup>60</sup>

ใน Directive ฉบับดังกล่าวได้ให้คำจำกัดความของการโฆษณาทางโทรทัศน์ไว้ว่า เสมือนรูปแบบใด ๆ ของการประกาศ ซึ่งแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยมุ่งหวังเงินหรือประโยชน์อื่นใดในตนเองเดียวกันตอบแทนจากสาธารณชน หรือเอกชนซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้า, ธุรกิจ, ความชำนาญ หรืออาชีพในประการที่จะส่งเสริมการบริโภคสินค้าหรือบริการ ซึ่งรวมไปถึงอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิและหนี้ ซึ่งอาจเปลี่ยนเป็นเงินตอบแทนได้<sup>61</sup> ในขณะที่คำจำกัดความของคำว่า

<sup>60</sup> Ibid., p.265.

<sup>61</sup> Ibid., p.266.



“การโฆษณา” ในความหมายของ Convention นั้นกว้างกว่า ซึ่งจะรวมไปถึงการประกาศ  
 สาธารณะที่มุ่งหวัง “ยกระดับเหตุหรือความคิดหรือนำเสนอแง่คิดอื่น ๆ โดยผู้ผลิตโฆษณา” มาก  
 กว่าที่จะส่งเสริมการบริโภคสินค้าหรือบริการแต่เพียงอย่างเดียว <sup>62</sup>

#### 4.4.2.งานโฆษณาที่มีลักษณะปิดบังหรือไม่สุจริต

(Surreptitious Advertising)

ใน article 10 ของ Directive กำหนดให้งานโฆษณาต้องมีลักษณะที่แยกออกมาได้โดย  
 เด่นชัดออกจากรายการอื่น ไม่ว่าจะโดยใช้สายตามอง และ/หรือวิธีได้ยิน นอกจากนี้ยังกำหนดข้อ  
 ห้ามสำหรับ Subliminal Techniques และโฆษณาที่มีลักษณะปิดบัง (Subliminal Techniques and  
 Surreptitious Advertising) ซึ่งหมายถึง การแสดงออกในรูปของคำหรือรูปภาพของสินค้า, บริการ,  
 ชื่อ, เครื่องหมายการค้า หรือกิจกรรมใด ๆ ของผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ให้บริการในรายการ เมื่อการ  
 แสดงออกเช่นนั้นผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงมุ่งหวังนำเสนอ และอาจนำสาธารณชนไป  
 ในทางที่ผิดจากธรรมชาติโดยแท้ของสินค้าและบริการนั้น ๆ <sup>63</sup>

<sup>62</sup> Television without Frontier Directive, art. 1(b) “Television Advertising” is defined as  
 any form of announcement) broadcast In return for payment or for similar consideration by a  
 public or private undertaking in connection with a trade, business, craft or profession in order  
 to promote the supply of goods or services including immovable property or rights and  
 obligations in return for payment.”

<sup>63</sup> the definition in the Convention is somewhat wider in that it also covers public  
 announcement)s intended to “advance a cause or idea or bring about some other effect desired  
 by the advertiser” Ibid., p.268.

#### 4.4.3. เวลาของการโฆษณา

โดยปกติการจัดสรรแบ่งเวลาในการเสนอโฆษณา ซึ่งมีการตกลงกันในสหภาพยุโรป โดยสถาบันสื่อแห่งยุโรป (The European Institution for Media) ได้วิเคราะห์มาว่า การจำกัดเวลาไว้ 15 % ของการออกอากาศทั้งหมดในแต่ละวัน สำหรับโฆษณานั้นมากเกินไป และสมาชิกส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรปต่างก็มีความคิดเห็นตรงกันว่าควรจะกำหนดเวลาโฆษณาไว้ให้แน่นอนที่ 10% อย่างไรก็ดี สถาบันยังพิจารณาว่าใน Directive นั้นพยายามตั้งเวลาโฆษณาไว้ให้สมบุรณ์กับเวลาออกอากาศทั้งหมดในแต่ละวัน โดยกำหนดเวลาโฆษณาสูงสุดในแต่ละชั่วโมงของการออกอากาศไว้ที่ 15 % เพื่อกระจายน้ำหนักของโฆษณา ซึ่งจะลงมาเป็นพิเศษในช่วงเวลา prime time เพื่อให้เวลาโฆษณาในวันหนึ่ง ๆ เฉลี่ยอยู่ในทุกชั่วโมงของการออกอากาศ<sup>64</sup>

#### 4.4.4. เนื้อหาของโฆษณา

ใน Directive ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหลายต้องให้ความสำคัญ ได้กำหนดหลักทั่วไปของเนื้อหาโฆษณาไว้ใน article 12 ซึ่งห้ามโฆษณาที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติ, รุกราน หรือต่อต้านสังคม และการโฆษณาทางโทรทัศน์ต้อง<sup>65</sup>

- 1) ไม่ลำเอียงต่อความเป็นมนุษย์
- 2) ไม่เลือกปฏิบัติโดยพื้นฐานของ เผ่าพันธุ์ , เพศ และเชื้อชาติ
- 3) ไม่รุกรานต่อความเชื่อทางศาสนา หรือการเมือง
- 4) ไม่กระตุ้นพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสุขภาพและความปลอดภัย
- 5) ไม่กระตุ้นพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม

แม้ข้อห้ามเหล่านี้ยังกำหนดได้คร่าวๆ ไม่ชัดเจนนักจึงเป็นหน้าที่ของประเทศแต่ละประเทศจะติดตามรวมทั้งกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายภายในของตน

<sup>64</sup> Article 18 ของ Directive และ article 12 ของ Convention.

<sup>65</sup> Article 12 ของ Directive



#### 4.4.5. การสนับสนุนรายการ

(Sponsorship)

ใน Article 17 ของ Directive ได้ให้คำจำกัดความของการสนับสนุนรายการใน article 1(a) ว่า การสนับสนุนรายการจากสาธารณะหรือเอกชนซึ่งมิได้เกี่ยวพันในกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ หรือในการผลิตงาน audio - visual works ที่สนับสนุนการเงินแก่รายการโทรทัศน์โดยการเผยแพร่ชื่อ, เครื่องหมายการค้า, ภาพพจน์, กิจกรรม หรือสินค้าของตน \* (ใน Convention ดังกล่าวก็ให้คำจำกัดความไว้ในลักษณะเดียวกันแต่ใช้คำว่า “การเข้าไปมีส่วนร่วม” หรือ “participation” แทนที่คำว่า “การสนับสนุน” หรือ “contribution” ซึ่งถูกใช้ใน Directive)

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรายการโทรทัศน์ที่ได้รับการสนับสนุนนั้นต้องแสดงให้เห็นเด่นชัดถึงชื่อ, สัญลักษณ์ (logo) ของผู้ให้การสนับสนุนเมื่อเริ่มรายการ และ/หรือ เมื่อจบรายการ และจะต้องไม่เป็นการเผยแพร่ในลักษณะพิเศษอื่นใดอีก นอกจากนี้ใน Article 17 ยังห้ามการสนับสนุนรายการจากบุคคลหรือองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมหรือขายผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือผลิตภัณฑ์ยาต้องห้าม และการรักษาทางการแพทย์ ในส่วนของรายการข่าวและรายการสด Directive กำหนดว่าไม่อาจรับการสนับสนุนรายการได้ ยกเว้นการรายงานอากาศซึ่งไม่ถูกจัดว่าเป็นข่าว หรือรายการสด<sup>66</sup>

#### 4.4.6. การปรับข้อกำหนดในเรื่องโฆษณาในกฎหมายอังกฤษ

\* “any contribution made by a public or private undertaking not engaged in television broadcasting activities or in the production of audio - visual works, to the financing of television programmes with a view to promoting its name, its trade mark, its image, its activities, or its products”

<sup>66</sup> Stewart White และคณะ, Satellite Communications in Europe, Law and Regulation, p.276.

กฎระเบียบในเรื่องโฆษณาในประเทศอังกฤษนั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ Broadcasting Act 1990, และกฎของ ITC (The ITC Code) ในเรื่องมาตรฐานของโฆษณาและแนวทางปฏิบัติ และการสนับสนุนรายการ และ กฎของ ITC ในเรื่องการห้ามโฆษณา (Broadcasting Act, The ITC Codes on Advertising Standards and Practice and Programme Sponsorship and the ITC Rules on Advertising Breaks) ซึ่งบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน, บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมภายในประเทศ หรือนอกประเทศทั้งหมดต่างอยู่ภายใต้กฎระเบียบเหล่านี้ทั้งสิ้น

ใน Section 8 ของ Broadcasting Act กำหนดให้ ITC ดูแลผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎระเบียบซึ่งได้กำหนดไว้เป็นพิเศษและประกาศใช้ภายใต้พ.ร.บ.ฉบับนี้ บริการซึ่งได้รับอนุญาตต้องไม่ได้รับการสนับสนุนจากบุคคลใด ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมหรือจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการซึ่งต้องห้าม ตามที่กำหนดไว้ใน Section 9 นอกจากนี้ยังกำหนดให้ ITC ร่างประมวล (code) เพื่อใช้บังคับกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติในโฆษณาและการสนับสนุนรายการโดยกำหนดโฆษณา และวิธีการโฆษณาหรือการสนับสนุนรายการ (sponsorship) ซึ่งต้องห้าม นอกจากนี้ ITC ยังมีหน้าที่หารือกับสภาผู้แทนราษฎร (Secretary of State) ในการกำหนดประเภทและรายละเอียดของโฆษณา และยังมีอำนาจในการชี้ให้ผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงแยกประเภทและวิธีการโฆษณาและการสนับสนุนรายการ รวมทั้งกำหนดทิศทางในเรื่องตารางเวลาและจำนวนของโฆษณาได้ด้วย<sup>67</sup> (Broadcasting Act 1990, Section 9)

#### 5. องค์กรซึ่งมีส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน องค์กรของรัฐซึ่งรับผิดชอบต่อกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงในประเทศอังกฤษ นั้นมีอยู่ 2 หน่วยงาน คือ

- British Broadcasting Corporation หรือ BBC

ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นจาก Royal Charter ซึ่งประกาศครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1926 และฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ฉบับที่ได้รับอนุมัติเมื่อ สิงหาคม 1981 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับไปจนถึงปี

<sup>67</sup> Ibid., p.278-279.



ค.ศ.1996<sup>68</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คือ เพื่อจัดให้มีการแพร่ภาพและกระจายเสียงไปยังประชาชนชาวอังกฤษทุกคนเสมือนว่าเป็นบริการสาธารณะ (public service) โดย BBC จะรับผิดชอบแต่เพียงรายการของตนและอุปกรณ์ทางภาคพื้นดินเท่านั้น

#### - Independent Broadcasting Authority หรือ IBA

ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1954 โดย TV Act 1954<sup>69</sup> เช่นเดียวกับ BBC, IBA เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการส่งรายการ และดูแลสอดส่องเนื้อหาของรายการ (นอกเหนือจากรายการของ BBC) ทั้งนี้ IBA มิได้ผลิตรายการของตนเองแต่อย่างใด แต่รายการที่อยู่ในความดูแลของ IBA นั้น จะผลิตจากคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ผลิตรายการเอกชน และผลิตรายการตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ IBA มีหน้าที่ดูแลสอดส่องรายการซึ่งผลิตจากบริษัทคู่สัญญากับ IBA ซึ่งเป็นบริษัทผลิตรายการเอกชน และประกอบการในเชิงพาณิชย์ ซึ่งบริษัทที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญาได้นั้นต้องผ่านการคัดเลือกจาก IBA เสียก่อน

อย่างไรก็ดีเมื่อ Broadcasting Act 1990 ได้ประกาศใช้แม้ BBC และ IBA ต่างก็เป็นหน่วยงานซึ่งกระทำการอิสระจากรัฐบาล โดยให้บริการที่มีคุณภาพสูง ขอบเขตกว้างขวาง และให้ความรู้, ความบันเทิง แก่สาธารณชนด้วยดีมาโดยตลอด แต่ Broadcasting Act 1990 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปองค์กรทั้งสองขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้รายการโทรทัศน์หรือรายการวิทยุ ซึ่งแพร่สัญญาณโดย BBC ให้ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting Complaints Commission หรือ BCC) และสภามาตรฐานการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcasting Standards Council หรือ BSC)<sup>70</sup> เมื่อสิ้นสุดปี 1996 ซึ่ง Royal Charter ฉบับปัจจุบันซึ่งใช้บังคับ BBC อยู่สิ้นสุดลง ในขณะที่เดียวกันอำนาจการจัดการของ IBA ซึ่งได้รับมอบหมายจาก Broadcasting Act 1981 ให้ดูแลสอดส่องเนื้อหาของรายการ ซึ่งผลิตจากผู้ผลิตรายการเอกชน (Independent Producers) ก็ถูกเปลี่ยนแปลงและโยกย้ายอำนาจดังกล่าวให้ไปอยู่ในความดูแลของ Independent Television Commission หรือ ITC ซึ่งรับผิดชอบร่วมกับ Radio Authority อาทิเช่น อำนาจในการกำหนดระเบียบว่าด้วยรายการ,

<sup>68</sup> Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International Law applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite, p.34, note 9.

<sup>69</sup> Ibid., p.35.

<sup>70</sup> Nicholas Reville, Broadcasting, The New Law, (London : Butterworth, 1991,) p.5.

โฆษณา และการสนับสนุนรายการ เป็นต้น (Code for Programmes, Advertisements, Sponsorship) และระเบียบเหล่านี้ในทางปฏิบัติไม่จำเป็นต้องผ่านสภา เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบแต่อย่างใด เพื่อประโยชน์ในความรวดเร็ว เพื่อให้อำนาจแก่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลในการกำหนดรายละเอียด ปลีกย่อยให้กับผู้ได้รับใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งรัฐสภาประสงค์จะให้มีการดูแล<sup>71</sup> เป็นการเฉพาะ

### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีความตื่นตัวและการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีดาวเทียมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการส่งดาวเทียมไทยคมซึ่งเป็นดาวเทียมดวงแรกของประเทศ ความสนใจของภาคเอกชนในการลงทุนในธุรกิจซึ่งอาศัยสื่อดาวเทียมเป็นตัวพาห้จึงเริ่มมีผู้สนใจมากขึ้น กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (Direct Broadcast Satellite) ก็เป็นอีกธุรกิจหนึ่งซึ่งได้รับความสนใจในการลงทุนมาก เนื่องจากเป็นสื่อที่สามารถนำทั้งภาพและเสียงไปสู่ผู้รับชมที่บ้านได้ในเวลาเดียวกัน ขณะเดียวกันสามารถส่งสัญญาณตรงถึงบ้านได้เลย ซึ่งข้อได้เปรียบของการเข้าถึงผู้ชม (access) ได้เป็นอย่างดีของกิจกรรมประเภทนี้เอง จึงทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุนของภาคเอกชนในธุรกิจประเภทนี้อย่างมาก เนื่องจากสามารถเปิดบริการเสริม (additional service) อื่น ๆ ได้อีกมากมายหลายประเภท อาทิเช่น การให้บริการส่งข้อมูลผ่านจานดาวเทียม (Very Small Aperture Terminal หรือ VSAT), การให้บริการประชุมผ่านดาวเทียม (Video Conference) เป็นต้น

เมื่อเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไกลย่อมเปิดโอกาสให้มีช่องทางการลงทุนในกิจกรรมประเภทนี้ มีความหลากหลายตามกันไปด้วย จึงต้องมีการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ด้วยว่ามีความสอดคล้องกับภาวะและเหตุการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ เพียงไร

<sup>71</sup> Ibid.,p.5.



## 1. กฎหมายหลัก

ในกฎหมายภายในของประเทศไทย มีพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 เป็นกฎหมายหลักและมีความสำคัญอย่างมากแต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงให้ข้อกฎหมาย มีความทันสมัยมากขึ้น กฎหมายดังกล่าวจึงได้รับการแก้ไขเมื่อพ.ศ.2530 พร้อมทั้งมีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดในรายละเอียดปลีกย่อยอื่น ๆ อีกด้วย

## 2. คำนิยาม

กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม หรือ Direct Broadcast Satellite (DBS) ในประเทศไทยยังมิได้มีการให้คำนิยามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม อาจพออนุมานได้ว่าใน พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 มีความประสงค์จะให้ครอบคลุมไปถึงกิจการโทรทัศน์ประเภทอื่น ๆ ที่นำเอาเทคโนโลยีระดับสูงมาใช้ ซึ่งจะเห็นได้จากพ.ร.บ.ฉบับนี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงมาหลายครั้งและครั้งล่าสุดในปีพ.ศ.2530 นี้เอง ซึ่งสามารถนำมาบังคับใช้ได้กับกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คำนิยามของคำว่า “วิทยุโทรทัศน์” ที่ปรากฏตามมาตรา 3 ใน พ.ร.บ.ดังกล่าว (ซึ่งได้รับการแก้ไขในปีพ.ศ.2530 ด้วยเหตุผลที่ว่า กฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และโดยที่ปัจจุบันเทคโนโลยีในด้านนี้ได้วิวัฒนาการไปเป็นอันมาก บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตและการควบคุมการดำเนิน บริการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่บังคับใช้ยังมีลักษณะไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาได้ ยิ่งเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้บังคับของกฎหมาย ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้ตามความมุ่งหมาย<sup>46</sup> จึงทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ทันสมัยสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในปัจจุบัน) ดังนั้นการให้คำจำกัดความในความหมายของ

<sup>46</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่ม 104, ตอนที่ 166, 21 สิงหาคม 2530, หน้า 9.

พ.ร.บ.ฉบับแก้ไขปีพ.ศ.2530 นี้จึงแตกต่างจากของเดิมอยู่มากและอาจนำมาใช้พิจารณาได้อยู่หลายคำซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเท่าที่กฎหมายไทยมีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน) ดังนี้<sup>47</sup>

“มาตรา 3 .....

“คลื่นแอสตเซียน” หมายความว่า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ระหว่างสิบกิโกลเฮิร์ตถึงสามล้านเมกกะเฮิร์ต และให้หมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้าที่มีความถี่ระหว่างสิบกิโกลเฮิร์ตถึงสามล้านเมกกะเฮิร์ตด้วย

“วิทยุโทรทัศน์” หมายความว่า การส่งหรือการรับภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในลักษณะไม่ถาวรด้วยคลื่นแอสตเซียน ไม่ว่าจะโดยวิธีการแพร่กระจายไปในบรรยากาศ หรือโดยวิธีการใช้สายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าหรือทั้งสองวิธีการรวมกัน

.....”

จากคำจำกัดความที่กล่าวมาข้างต้นแม้จะมีได้หมายความถึงการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมอย่างชัดเจนแต่สามารถอนุมานจากเหตุผลท้ายพ.ร.บ.ฉบับแก้ไขปีพ.ศ. 2530 ได้ว่า มีความมุ่งหมายจะให้ครอบคลุมถึงการแพร่ภาพและกระจายเสียงด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ด้วย

คำจำกัดความของ “วิทยุโทรทัศน์” ในมาตรา 3 ของพ.ร.บ.ดังกล่าวนี้เมื่อนำมาตีความให้หมายความรวมถึงกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมด้วยนั้นควรจะพิจารณาในถ้อยคำที่บัญญัติไว้ดังนี้

ในความหมายของคำว่า “คลื่นแอสตเซียน” ซึ่งหมายถึง คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ระหว่าง 10 กิโลเฮิร์ตถึง 3 ล้านเมกกะเฮิร์ต ซึ่งเป็นช่วงของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่ใช้ในกิจกรรมการสื่อสารรูปแบบทั่ว ๆ ไป เช่น การส่งสัญญาณโทรทัศน์ในปัจจุบัน, การส่งสัญญาณรายการวิทยุ ซึ่งรวมไปถึงระดับความถี่ของคลื่นสัญญาณที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมด้วย นั่นคือ ดาวเทียมของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ดาวเทียมไทยคม) ใช้คลื่นความถี่

<sup>47</sup> มาตรา 3 พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530 ซึ่งยกเลิก มาตรา 3 ของพ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498



อยู่ที่ 6/4 GHz สำหรับย่านความถี่ C Band และความถี่ 14/12 GHz สำหรับย่าน Ku Band<sup>48</sup> จึงอยู่ในความหมายของการประกอบกิจกรรมการสื่อสารซึ่งใช้คลื่นความถี่ไมโครเวฟหรือคลื่นแฮตเซียนซึ่งอยู่ในความดูแลของพ.ร.บ.ฉบับนี้ด้วย

ส่วนคำว่า “วิทยุโทรทัศน์” หมายถึง การส่งหรือรับภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในลักษณะไม่ถาวรด้วยคลื่นแฮตเซียน ไม่ว่าโดยวิธีแพร่กระจายไปในบรรยากาศ..... เนื่องด้วย กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเป็นการส่งคลื่นไมโครเวฟซึ่งพาห้ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการสื่อสารให้แพร่กระจายสู่ผู้รับ โดยสามารถส่งได้ทั้งภาพและเสียงไปในคราวเดียวกัน โดยอาศัยศักยภาพของเทคโนโลยีในโลยีขั้นสูงในการส่งสัญญาณขาขึ้นดาวเทียม (Uplink) และดาวเทียมทำหน้าที่ทวนและขยายสัญญาณแล้วจึงส่งสัญญาณขาลง (Downlink) จากดาวเทียมผ่านบรรยากาศมายังผู้รับโดยตรงถึงบ้าน ดังนั้นการสื่อสารข้อมูลด้วยการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมจึงอยู่ในความหมายของวิทยุโทรทัศน์โดยนัยของพ.ร.บ.ฉบับนี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยสังเกตว่า ในเรื่องลักษณะการให้บริการของวิทยุโทรทัศน์ตามความหมายของมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ในพ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฉบับแก้ไข พ.ศ.2530 ซึ่งระบุให้การให้บริการดังกล่าวจะต้องทำเพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชนเท่านั้น (public service) ทั้งนี้เนื่องจากบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นเป็นการสื่อสารซึ่งสามารถเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อประชาชนได้ดีกว่าการสื่อสารประเภทอื่น ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมโดยรัฐในการประกอบกิจกรรมนี้โดยกำหนดให้ต้องขอใบอนุญาตเพื่อที่รัฐจะได้ควบคุมและตรวจสอบและกำกับดูแลกิจกรรมดังกล่าวให้บรรลุยังเป้าหมายที่ตั้งไว้ ตามมาตรา 5 (วรรคหนึ่ง) ดังนี้

#### “มาตรา 5

ห้ามมิให้ผู้ใดส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการสาธารณะหรือแก่ชุมชนเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการวิทยุโทรทัศน์จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

การส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่กระทำการโดยการทำให้คลื่นแฮตเซียนแพร่กระจายไปในบรรยากาศ ถ้าได้ทำการส่งโดยมีรายการแน่นอน สม่ำเสมอหรือเป็นประจำและบุคคลอื่นสามารถรับรายการนั้นได้โดยใช้เครื่องรับ

<sup>48</sup> คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ 1,000 เมกกะเฮิร์ตซ์ (MHz) มีค่าเท่ากับ 1 กิกะเฮิร์ตซ์ (GHz)

วิทยุกระจายเสียง หรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ที่ผู้ส่งจัดหาให้หรือที่มีจำหน่ายโดยทั่วไป ให้ถือว่าการส่งวิทยุ นั้นเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณชนหรือแก่ชุมชนตามวรรคหนึ่ง<sup>49</sup>

การส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ที่กระทำการโดยการทำให้คลื่นแอมตรเขียนผ่านทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า ถ้าได้ทำการส่งโดยมีรายการแน่นอนสม่ำเสมอหรือเป็นประจำ และบุคคลอื่นสามารถรับการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมนั้นได้โดยใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ที่ผู้ส่งจัดหาให้หรือที่มีจำหน่ายโดยทั่วไปไม่ว่าเครื่องรับนั้นจะมีความจำเป็นต้องดัดแปลงหรือติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมหรือไม่ก็ตาม และถ้าการส่งวิทยุ นั้นได้กระทำตามลักษณะหรือขอบเขตตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถือว่าการส่งวิทยุ นั้นเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณชนหรือแก่ชุมชนตามความในวรรคหนึ่ง

กฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคสาม ให้ใช้บังคับในวันที่ระบุในกฎกระทรวง แต่จะใช้บังคับก่อนเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ กฎกระทรวงที่ออกมาเปลี่ยนแปลงลักษณะ และขอบเขตของการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมตามที่ได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้รับใบอนุญาตอยู่แล้วก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ และให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวดำเนินต่อไปได้จนกว่าอายุใบอนุญาตนั้นจะสิ้นสุดลง”

นอกจากนี้คำว่า “บริการสาธารณชนหรือแก่ชุมชน” ตามวรรคหนึ่งนั้น อาจตีความได้โดยนัยของวรรคสองของมาตราเดียวกันว่าหมายถึง การส่งสัญญาณซึ่งบุคคลอื่นสามารถรับการส่งวิทยุ นั้นได้โดยใช้เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ที่มีจำหน่ายโดยทั่วไปได้ ให้ถือว่าการส่งสัญญาณเช่นว่านั้นกระทำเพื่อให้บริการแก่สาธารณชนหรือแก่ชุมชน ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 5 วรรคสอง

นอกจากนี้ หลักการให้บริการที่ค้ำประกันว่าเป็น “บริการสาธารณชน” (public service) ที่จะต้องกระทำไปเพื่อสาธารณชน จะทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลบางคนหรือบาง

<sup>49</sup> ผู้วิจัยขอพิจารณาแต่ใน มาตรา 5 วรรคสอง ซึ่งเกี่ยวกับกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงซึ่งทำการแพร่ภาพในบรรยากาศเท่านั้นซึ่งหมายถึง การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม ส่วนในวรรคสามกล่าวถึงการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ซึ่งกระทำผ่านทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า ซึ่งอาจหมายความว่าหมายถึง กิจกรรมเคเบิล



กลุ่มไม่ได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในประเทศไทย นั้นมีความแตกต่างจากหลักการที่ใช้ในประเทศอเมริกาซึ่งยึดถือหลักในการให้บริการว่าต้องคำนึงถึง “ประโยชน์ของสาธารณะ” (public interest) เป็นสำคัญ<sup>50</sup> ในขณะที่กฎหมาย Broadcasting Act 1990 ของประเทศอังกฤษคำนึงถึงหลัก “บริการสาธารณะ” หรือ public service ในการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเช่นเดียวกับประเทศไทย<sup>51</sup>

### 3. ใบอนุญาต

เมื่อพิจารณาได้ว่าการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเป็นกิจกรรมซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 (ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2530) และในมาตรา 5 กำหนดให้มีการขอใบอนุญาตในการประกอบกิจการ และมาตรา 25 (ฉบับแก้ไขปีพ.ศ.2530) ยังให้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและนายทะเบียนผู้ออกใบอนุญาตและออกกฎกระทรวง ดังนี้

#### “มาตรา 25

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและนายทะเบียนและออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เงื่อนไขการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ของผู้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องต่อไปนี้

(ก) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและการควบคุมรายการ

(ข) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการควบคุมการโฆษณาและบริการ

ธุรกิจ

<sup>50</sup> Communication Act, 1934, section 301.

<sup>51</sup> ปัจจุบันนี้ BBC ของประเทศอังกฤษเป็นผู้ให้บริการโดยยึดถือหลักนี้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน Royal Charter ซึ่งก่อตั้ง BBC และจะยังมีผลบังคับใช้อยู่จนปีค.ศ.1996.

(ค) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะพึงประสงค์ทางเทคนิค ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว

(ง) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ผู้รับใบอนุญาตจะรับเข้าเป็นหรือให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดรายการ หรือผู้ดำเนินรายการในการส่งวิทยุกระจายเสียงและส่งวิทยุโทรทัศน์

(จ) กำหนดเวลาให้สถานีทำการถ่ายทอดหรือออกรายการที่กำหนด

(ฉ) กำหนดเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่จำเป็นต้องปฏิบัติในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาต

(4) ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

(5) กิจการอื่นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ซึ่งมาตรา 25 พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ปีพ.ศ.2498 และฉบับแก้ไขปีพ.ศ. 2530 นี้เป็นบทบัญญัติมาตราหนึ่งในหลายมาตราซึ่งมีความสำคัญที่สุดในการให้อำนาจเพื่อออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดส่วนย่อยในประเด็นต่าง ๆ ตาม (1)-(5) และในส่วนของกรออกใบอนุญาตนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2524 ซึ่งกำหนดรายละเอียดไว้ว่า ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ต้องยื่นขอใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต (กรมประชาสัมพันธ์) และผู้ขอรับหรือขอต่ออายุใบอนุญาตต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (กรณีนิติบุคคลต้องมีหนังสือรับรองการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ มาแสดงด้วย)<sup>52</sup> ทั้งนี้ในส่วนของกรพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตจะกำหนดรายละเอียดอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราช

<sup>52</sup> ข้อ 4 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม98 ตอนที่ 194, 24 พฤศจิกายน 2524.



บัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.เดียวกันฉบับที่ 4 พ.ศ.2530

อนึ่ง กฎกระทรวงที่ออกตามความในพ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 และพ.ศ.2530 นั้นมีอยู่หลายฉบับ เป็นที่น่าสังเกตว่าการออกใบอนุญาตในการดำเนินกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) นั้นมีเพียงกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2524) เท่านั้นที่กำกับดูแลอยู่ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 25 แห่งพ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498

“ข้อ 1 ผู้ใดประสงค์จะดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ให้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต”

นอกจากนี้ เมื่อขอใบอนุญาตแล้วค่าธรรมเนียมของใบอนุญาตก็ตกอยู่ในความหมายของกฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2524) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงในเรื่องค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้ ดังนี้

“ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามอัตราดังต่อไปนี้

.....

(2) ใบอนุญาตให้ดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์

ฉบับละ 25,000 บาท

.....”

ซึ่งอาจสรุปได้ว่า หากผู้ใดประสงค์จะดำเนินบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมจะต้องกระทำตามขั้นตอนต่าง ๆ เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยต้องขออนุญาตจากราชการ (กรมประชาสัมพันธ์) เสมอในการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐในการรับทราบว่าใครบ้างที่เป็นผู้ให้บริการดังกล่าว และเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบด้วย

#### 4. การควบคุมเนื้อหารายการ

ปัจจุบันการดำเนินการบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมในประเทศไทย ซึ่งอยู่ในความหมายของการให้บริการวิทยุโทรทัศน์ตามมาตรา 5 วรรคสองใน พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและบริการวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับในเงื่อนไขการดำเนินวิทยุกระจายเสียงและบริการวิทยุโทรทัศน์ของผู้รับใบอนุญาต ตามมาตรา 25 (2) ทั้ง (ก) และ (ข) นั่นคือ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการและควบคุมรายการ และการดำเนินงานและการควบคุมการโฆษณาและการบริการธุรกิจตามลำดับ และอาศัยอำนาจมาตรา 25 นี้เองที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงได้ และในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติหลักที่จะต้องใช้บังคับกับเนื้อหารายการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ ซึ่งจะต้องรวมทั้งการให้บริการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยวิธีการแพร่กระจายไปในอากาศ (ตามมาตรา 5 วรรคสอง พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2530) และการให้บริการในลักษณะเดียวกัน แต่กระทำผ่านสายหรือสื่อไฟฟ้า (ตามมาตรา 5 วรรคสาม ของพ.ร.บ.ฉบับเดียวกัน) อีกทั้งระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งได้ก่อตั้ง คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กกช. ให้เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องเนื้อหาของรายการด้วย ดังรายละเอียดลำดับไว้ดังนี้

เนื่องจากในข้อ 1 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ได้ระบุให้ใช้บังคับแก่ผู้รับใบอนุญาตโดยไม่ระบุว่าใบอนุญาตในกิจกรรมแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยวิธีใดใน 2 วิธีข้างต้น ดังนั้นจึงอาจตีความนัยของการบังคับใช้ในข้อ 1 นี้ได้ว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ใช้บังคับแก่ผู้รับใบอนุญาตสำหรับใบอนุญาตดำเนินบริการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ทุกประเภทเพื่อใช้อ้างอิงในบทบัญญัติต่างๆของกฎกระทรวงฉบับนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“ผู้รับใบอนุญาต” หมายความว่า “ผู้รับใบอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์”

ในหมวด 3 เรื่องการควบคุมรายการ กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดข้อบังคับบางประการไว้ตั้งแต่ข้อ 12-19 และในส่วนของควบคุมโฆษณาและบริการธุรกิจได้กำหนดไว้ในข้อ 20-25 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้



#### 4.1 การควบคุมเนื้อหาของรายการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14

ในข้อ 2 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องทำผังรายการหลักของรายการที่จะจัดให้มีการออกอากาศประจำเดือน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถตรวจสอบกำหนดเวลาการออกอากาศประจำวันของสถานี, ชื่อของรายการและช่วงเวลาที่ย่อออกอากาศและสัดส่วนประเภทของรายการ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอาจประกาศช่วงกำหนดเวลาที่เหมาะสมในการออกรายการบางประเภทหรือบางลักษณะหรือกำหนดสัดส่วนของประเภทของรายการได้ ชื่อนำสังเกตคือ หากเป็นการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยวิธีกระทำผ่านสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า (เคเบิล) จะต้องทำผังรายการเพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กรมประชาสัมพันธ์กำหนดเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการทำผังรายการจะต้องประกอบไปด้วยรายการที่จัดทำขึ้นโดยมีเจตนาเพื่อการบริการสาธารณะและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง ซึ่งปรากฏวัตถุประสงค์ของรายการที่จะแพร่ภาพไว้ในข้อ 14 ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันทั้งนี้จะสังเกตได้ว่า วัตถุประสงค์ของรายการนั้นมีรายละเอียดเช่นเดียวกับที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 ในหมวด 2 วัตถุประสงค์ของการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ข้อ 12 ด้วย ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้มีความสอดคล้องกันและย้ำถึงหลัก “บริการสาธารณะ” หรือ public service เป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ในข้อ 16 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังกำหนดถึงลักษณะของรายการที่จะออกอากาศว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้สังเกตได้ว่า เป็นการบัญญัติถึงลักษณะของรายการแต่เพียงขอบเขตกว้าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ในการตีความในอนาคต เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การตัดสินใจว่า รายการประเภทใดสมควรออกอากาศได้หรือไม่นั้นเป็นเรื่องของความเห็น อีกทั้งยังเป็นเรื่องละเอียดอ่อนการวางขอบเขตแต่เพียงกว้าง ๆ ไว้จึงเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะในสังคมหนึ่งย่อมมีการพัฒนาก้าวหน้า, ความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมแต่ละยุคสมัยย่อมมีความแตกต่างกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าปทัสฐานของสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไม่ยึดติดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งตลอดเวลา การกระทำอย่างหนึ่งในสังคมหนึ่งในยุคหนึ่งอาจถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องสมควร แต่เมื่อเวลาผ่านไปการกระทำอย่างเดียวกันอาจถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องก็เป็นได้



เป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะของรายการที่อาจแพร่ภาพและกระจายเสียงสู่สาธารณชนได้นั้น ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษมีลักษณะโดยรวมคล้ายคลึงซึ่งต่างก็มีนโยบายในการกำกับดูแลรายการเพื่อต้องการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียง ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ (public service) ที่เข้าถึงประชาชนได้ดี โดยมุ่งหวังจะเสนอแต่รายการที่มีประโยชน์ที่ดีและเหมาะสมกับประชาชน ขณะเดียวกันในส่วนของ การควบคุมเนื้อหาของรายการนี้ประเทศอเมริกามีความโดดเด่นในเรื่องของเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอรายการที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรใด ๆ เลย สื่อมวลชนมีอิสรภาพอย่างเต็มที่ในการนำเสนอและควบคุมดูแลรายการได้ด้วยตนเอง

นอกจากนี้ประเทศไทยยังคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ คือ มีบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ตรวจสอบรายการที่ออกอากาศเพื่อสั่งแก้ไขรายการหรือระงับการออกอากาศ หรือแม้แต่ให้มีการบันทึกรายการที่ได้ออกอากาศไปแล้วไว้ให้ตรวจสอบได้ ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 17-18 ในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 และเป็นหน้าที่ของ The Broadcasting Complaints Commission หรือ BCC และ The Broadcasting Standards Council หรือ BSC ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องเนื้อหาของรายการตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ

และที่สำคัญที่สุดคือ ในข้อ 19 ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันได้กำหนดไว้ว่า หากผู้รับใบอนุญาตตามพ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียมกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ประสงค์จะรับรายการจากการออกอากาศนอกราชอาณาจักรหรือส่งรายการที่ผลิตขึ้นไปออกอากาศนอกราชอาณาจักร จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อน ซึ่งในความหมายของข้อ 19 นี้ เท่ากับผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมซึ่งได้รับใบอนุญาตจากประเทศไทย ต้องการส่งสัญญาณขาขึ้นดาวเทียม (uplink) เพื่อเผยแพร่รายการออกนอกราชอาณาจักรหรือรับสัญญาณขาลงจากดาวเทียมอื่น ต้องขอใบอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หากผู้รับสัญญาณมิใช่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งอาจหมายถึงบุคคลธรรมดา ซึ่งประสงค์จะรับสัญญาณลักษณะปัจเจกชน (individual reception) สามารถรับสัญญาณได้โดยตรงโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์แต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อ 19 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 นี้ เป็นอุปสรรคในการก้าวเป็นศูนย์กลางในธุรกิจแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมของประเทศไทยในภูมิภาคนี้ เพราะหมายถึงมาตรา 5 นี้จะใช้บังคับกับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามพ.ร.บ.นี้ที่ประสงค์จะรับรายการ



จากนอกราชอาณาจักร หรือส่งรายการที่ผลิตขึ้นไปออกอากาศนอกราชอาณาจักรจะต้องขอใบอนุญาตเพิ่มเติมอีก 1 ฉบับจากกรมประชาสัมพันธ์ด้วย

#### 4.2 การควบคุมโฆษณาและบริการธุรกิจตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14

ในการโฆษณาและบริการธุรกิจผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาสำหรับการโฆษณาและบริการธุรกิจโดยต้องกระทำในลักษณะดังที่ระบุอยู่ในข้อ 21 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537)

การกำหนดลักษณะของโฆษณาที่จะแพร่ภาพสู่สายตาประชาชนนั้น สังเกตได้ว่าภาครัฐมีจุดมุ่งหมายจะรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์และวัฒนธรรมอันดีงาม ความสงบเรียบร้อยและความสามัคคีกันในชาติซึ่งเป็นจุดสำคัญ นอกจากนี้ ในข้อ 22 ของกฎกระทรวงดังกล่าวยังกำหนดให้การโฆษณาบางประเภทซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเฉพาะจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ด้วย อาทิเช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่คุ้มครองการโฆษณาบางประเภทซึ่งอาจมีอิทธิพลต่อผู้ชมให้เข้าใจผิดหรือสับสนในตัวสินค้าหรือสรรพคุณของสินค้าได้

ในประเทศไทย การควบคุมโฆษณาที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณชนโดยผ่านกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนั้น ยึดหลักการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ไม่เพียงต้องการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น หากแต่มุ่งหมายให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าในระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจด้วย เพราะหากปล่อยให้มีการใช้ข้อความโฆษณาที่มีผลเสียหายโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการด้วยกัน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคและทำลายระบบการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมไปด้วย<sup>63</sup> แม้ว่าในกฎหมายรัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิเสรีภาพในการโฆษณาก็ตาม ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตและต้องไม่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองด้วย

<sup>63</sup> สุขุม ศุภนิติย์, คู่มือกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกิจโฆษณา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534,) หน้า 19.

#### 4.3 การควบคุมเนื้อหาของรายการโดยคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กกช.

คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือ กกช. เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นตาม ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้โดยยกเลิกระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฉบับก่อนหน้าไปทั้งหมดคือ ในปี พ.ศ. 2518, 2531 (ฉบับที่ 2,3), 2534 (ฉบับที่ 4), 2535 (ฉบับที่ 5) ไปทั้งหมด เพื่อปรับปรุงให้ระเบียบดังกล่าวมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือ กบว. จนกระทั่งระเบียบฉบับปี 2535 มีออกมายกเลิก กบว. และแต่งตั้งคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ กกช. ขึ้นมาทำหน้าที่แทน

ตามระเบียบฉบับดังกล่าว กกช. มีอำนาจหน้าที่หลายประการดังปรากฏในข้อ 11 โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล “สถานี” ซึ่งหมายความถึง “สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์....และได้รับอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์...” ดังที่ระบุไว้ในข้อ 4 ของระเบียบ ซึ่งย่อมติความได้ว่า ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินบริการแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม ซึ่งถือว่าเป็น การดำเนินบริการวิทยุโทรทัศน์โดยส่งคลื่นสัญญาณ (คลื่นแอมตรเซียม) แพร่กระจายไปในบรรยากาศ ตามความหมายของมาตรา 5 (พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2530) นั้น ย่อมอยู่ภายใต้ระเบียบฉบับนี้ด้วย และ กกช. มีอำนาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามด้วย ประเด็นที่น่าสนใจในส่วนของอำนาจของ กกช. ตามข้อ 11 ของระเบียบคือ ที่ปรากฏใน (4) และ (8) ดังนี้

“(4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการดำเนินการด้านรายการ การดำเนินการโฆษณาและบริการธุรกิจของสถานี

.....

(8) รับฟังและพิจารณาคำร้องเรียนจากประชาชนและบุคลากรของสถานีและของสาธารณชนเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแก้ไข เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร”



จากข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้ กกช. มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลดำเนินด้านรายการและการดำเนินการโฆษณา จึงเท่ากับว่าผู้ใดที่ประสงค์จะแพร่ภาพรายการหนึ่งๆ ซึ่งใช้บังคับถึงการแพร่ภาพรายการโดยตรงผ่านดาวเทียมด้วยว่าจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกกช. อีกด้วย ดังนั้นการผลิตรายการใดๆ ขึ้นเพื่อออกอากาศ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกกช. เช่นเดียวกับที่เคยอยู่ภายใต้ความดูแลของ กบว. มาก่อน หากสถานีใดกระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบที่ กกช. กำหนด กกช. มีอำนาจจะดำเนินการกับสถานีนั้นๆ ได้ ตามที่ข้อ 35 ให้อำนาจไว้ คือ

1. ออกคำสั่งให้สถานีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร
2. ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร
3. มีคำสั่งระงับการออกอากาศรายการที่ฝ่าฝืน
4. เพิกถอนการอนุญาตหรือการรับรองที่ได้ออกให้ตามระเบียบนี้ หรือ
5. มีคำสั่งให้ปิดสถานี

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กกช. นั้นมีอำนาจหน้าที่และฐานะเช่นเดียวกันกับที่ กบว. เคยมี แม้จะได้ยกเลิก กบว. ไปแล้วก็ตาม แต่อุปสรรคที่สำคัญที่เคยเกิดขึ้นแก่สถานีทั้งหลายก็คงปรากฏอยู่เช่นเดิม นั่นคือ รายการทุกรายการต้องผ่านการตรวจอนุญาต (Censor) ก่อนอากาศ เนื่องจากในข้อ 40 ได้กำหนดให้ระเบียบ, ข้อบังคับ, เงื่อนไข, วิธีการ หรือคำสั่งใดๆ หรือมติ กบว. ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 นี้ ใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้หรือถูกยกเลิกโดยมติ กกช. จึงเท่ากับว่าอำนาจของกบว. ที่เคยมีอยู่เช่นไร ก็ยังคงมีอยู่เช่นนั้น แตกต่างไปก็คงจะหมายถึงชื่อคณะกรรมการเท่านั้น

นอกจากนี้ ในระเบียบฉบับนี้ยังกำหนดให้ กกช. ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคำร้องและความคิดเห็นของประชาชนไว้ในหมวด 7 ในข้อ 32 ดังนี้

“ข้อ 32. ให้ กกช. ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคำร้องและความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ และทำหน้าที่อื่นตามความจำเป็น

การแต่งตั้งบุคคลให้เป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ขอบเขต ภาระหน้าที่และความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่าย”

ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจของ กกช. ซึ่งกำหนดอยู่ในข้อ 11(8) ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงว่าภาครัฐประสงค์จะคุ้มครองผู้

บริโศค นั้นคือ ประชาชนทั่วไป โดยมุ่งประสงค์จะให้ผูับริโศคโดยทั่วไปรับแต่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์และเป็นความจริง การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับเรื่องร่ำร้องทุกขัจากประชาชนไปดำเนินการพิจารณา จึงยังผลให้การดำเนินการเรื่องร่ำร้องพิจารณาหรือกำหนดบทลงโทษใดๆ เกี่ยวกับเรื่องร่ำร้องทุกขันั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็วและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยเฉพาะ การตั้งคณะอนุกรรมการรับเรื่องร่ำร้องทุกขันี้มีลักษณะเช่นเดียวกับที่ประเทศอังกฤษมี BBC (Broadcasting Complaint Commission) ซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องร่ำร้องทุกขัจากประชาชนในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรายการที่ออกอากาศ

#### 4.4 องค์กรที่รับผิดชอบดูแลการโฆษณา

ในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการโฆษณาที่จะปรากฏต่อผู้ชมนั้น ในประเทศไทยมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแล สอดส่อง และรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาโดยเฉพาะนั้นคือ คณะกรรมการว่าด้วยโฆษณา

##### 4.4.1 คณะกรรมการว่าด้วยโฆษณา

ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบด้านโฆษณาสินค้า / บริการกว้างไกลที่สุด และมีบทบาทในการควบคุมโฆษณามากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง คณะกรรมการโฆษณาประกอบด้วยกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นไม่น้อยกว่า 7 คน แต่ไม่เกิน 13 คน และอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี และมีอำนาจตามมาตรา 22-29 ซึ่งในทางปฏิบัติอาจแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้<sup>54</sup>

1. ตรวจ ติดตาม สอดส่อง และรับคำร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณา
2. พิจารณาโฆษณาที่อาจผิดกฎหมาย

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47



3. วินิจฉัยและสืบหาข้อเท็จจริง โดยเชิญผู้โฆษณามาให้คำยืนยันหรือพิสูจน์
4. หากพบว่าเป็นโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย พิจารณาสั่งการตามกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจไว้

คณะกรรมการว่าด้วยโฆษณานี้มีอำนาจหน้าที่ตรวจโฆษณาสื่อสารมวลชนทุกชนิด เพื่อติดตามดูว่าเป็นโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม เป็นส่วนรวม ตามมาตรา 22 (1)-(5) พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือไม่เช่น การกล่าวอ้างถึงสิ่งใดต้องพิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง ซึ่งการควบคุมโฆษณาตามกฎหมายฉบับนี้มีผลในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง ซึ่งผู้ใดฝ่าฝืนจะมีโทษปรับ และอาจถูกสั่งให้แก้ไขข้อความห้ามใช้ข้อความตามมาตรา 24 และอาจถึงห้ามใช้โฆษณา (มาตรา 24) เลยก็เป็นได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจตามมาตรานี้เป็นการติดตามตรวจสอบมิใช่วิธีตรวจอนุญาต (Censor) ก่อนให้ปรากฏในสื่อ<sup>55</sup> เหมือนเช่นอำนาจที่ กกช. ๕

#### 4.4.2 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีหน้าที่รับผิดชอบสินค้าประเภทที่เป็น

อาหาร ตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

ยา ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

เครื่องสำอางค์ ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอางค์ พ.ศ. 2517

วัตถุออกฤทธิ์ ตามพระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

วัตถุมีพิษ ตามพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510

ในสินค้าประเภทอาหารและยา การโฆษณาสินค้าทั้ง 3 ประเภทข้างต้น จะใช้วิธีตรวจสอบข้อความโฆษณาและส่วนประกอบของการโฆษณา ก่อนที่จะทำเป็นโฆษณาสำเร็จ เรียกว่า Pre-censor<sup>56</sup> คือตรวจสอบเพื่อให้อนุญาตนำไปผลิตเป็นงานโฆษณาได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้การโฆษณาอาหารและยาต้องทำ Pre-censor ก่อนผลิตเป็นโฆษณานั้น เพื่อเสนอแต่รายการที่เป็นความจริง ไม่หลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควรแก่ประชาชน ในผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางค์

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.