

บทที่ 7

บทเสนอแนะ



จากการศึกษาของข้าพเจ้าในเรื่องกรอบกฎหมายของบริการแพรรูปภาพและกระจายเสียง โดยตรงผ่านดาวเทียมครั้งนี้ มีจุดประสงค์ที่สำคัญที่สุดอยู่ประการหนึ่ง คือ การหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับกฎหมายภายในของประเทศไทยในอันที่จะใช้กำกับดูแลกิจการสื่อสารสมัยใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเช่นนี้ ทั้งนี้โดยศึกษาทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของต่างประเทศจึงได้พบข้อเสนอแนะรูปแบบกฎหมายและองค์กรที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ดังนี้

ในปัจจุบัน รูปแบบของกฎหมายภายในของประเทศไทยที่เป็นอยู่นั้นมีความหลากหลายและซ้ำซ้อนมาก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์ผู้รับผิดชอบในด้านธุรกิจการสื่อสารโทรคมนาคมทุกรูปแบบ หรือกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเหล่านั้นในการดำเนินธุรกรรมได้ด้วยตนเอง ทั้งในรูปของการดำเนินกิจการเองหรือร่วมลงทุนกับเอกชนได้ หรือกฎหมายที่ให้องค์กรนั้น ๆ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินธุรกรรมทางด้านนี้ได้เต็มที่ เนื่องจากมีความสับสนในตัวกฎหมายและความเข้าใจผิดในอำนาจของตัวองค์กรเอง หนทางแก้ไขความซ้ำซ้อนของตัวบทกฎหมายเหล่านี้ คือ

- ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารโทรคมนาคมทุกประเภท ทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพรรูปภาพและกระจายเสียงเพื่อจัดระเบียบและระบบของกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การปฏิรูปกฎหมายมิใช่เรื่องที่สามารถจะกระทำกันได้ง่ายภายในระยะเวลาสั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าขอเสนอรูปแบบของกฎหมายที่น่าจะเป็นประโยชน์ในบางแง่มุมสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้ จากการสังเกตจากกฎหมายภายในของต่างประเทศโดยพิจารณาถึงข้อดี และข้อเสียเพื่อปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทย ได้แก่

1. ควรปฏิรูปกฎหมายที่จะออกมาใหม่ให้มีความกระชับโดยรวมเอากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคมทุกประเภทเข้ามารวมกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียว และในกฎหมายฉบับนั้นควรมีลักษณะครบวงจร

กล่าวคือ ผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาดำเนินบริการในสาขานี้ไม่จำเป็นที่จะเป็นการให้บริการโทรคมนาคม หรือให้บริการแพรรูปภาพและกระจายเสียงก็ตาม เมื่อศึกษากฎหมายเพียงฉบับเดียวก็



สามารถจะเข้าใจได้ว่าตนเองจะต้องทำอะไรบ้าง, ต้องยื่นคำร้องและผ่านการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ จากองค์กรใดบ้าง เช่น ในการขอใช้คลื่นความถี่ก็ต้องผ่านการพิจารณาจากใคร, ขอใบอนุญาตให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงจะต้องขออนุญาตจากใคร เหล่านี้ควรจะมีการเขียนไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายฉบับที่ได้มีการปฏิรูปแล้ว เพื่อทำให้เกิดความง่ายแก่ความเข้าใจได้มากยิ่งขึ้น เป็นการช่วยให้ขั้นตอนการดำเนินงานและการทำความเข้าใจของผู้ประกอบการเป็นไปได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ต้องมีความกระชับและชัดเจนให้มากที่สุด

2. กฎหมายที่ควรได้รับการปฏิรูปนั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่กว้างขวางพอสมควร และมีความยืดหยุ่นพอสมควร

เนื่องจาก เป็นการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการล่วงหน้าสำหรับเทคโนโลยีในอนาคตที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงแบบของการให้บริการจากทุกวันนี้ไปสู่รูปแบบที่นักกฎหมายไม่อาจคาดคะเนถึงได้ จึงเท่ากับว่า เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับบริการแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่จะมาพร้อมเทคโนโลยีที่มีการวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา

3. ในกฎหมายที่ได้รับการปฏิรูป ซึ่งจะรวมเอาการให้บริการการแพร่ภาพและกระจายเสียงเข้าไปไว้ในฉบับเดียวกันนั้น ไม่ควรจะมีการหวงกันอำนาจในการตัดทอนรายการไว้อีก

เนื่องจาก โดยธรรมชาติของเทคโนโลยีที่ใช้กันอยู่ในกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมทุกวันนี้ การตัดทอนรายการหรือการตรวจทานรายการที่ส่งผ่านสัญญาณคลื่นวิทยุ นั้นไม่สามารถกระทำได้เลยแม้ในทางเทคนิคเองก็ตาม สังเกตได้จากเมื่อรายการถูกส่งลงมาพร้อมกับคลื่นสัญญาณวิทยุ ไม่ว่าจะโดยใช้อำนาจของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้รุนแรงเพียงใดหรือจะใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพียงไร ก็ไม่สามารถจะดักจับสัญญาณดังกล่าวเพื่อนำมาตรวจทานและตัดทอนเนื้อหาใด ๆ ได้เลย เนื่องจากเป็นความได้เปรียบของการนำคลื่นสัญญาณวิทยุมาใช้และเป็นการให้บริการส่งตรงถึงบ้านผู้รับได้เลยภาครัฐไม่มีโอกาสในการใช้อำนาจตัดทอนรายการหรือ Censorship ได้เลย

ในสวนนี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า กลไกของตลาดและระสนิยมของผู้บริโภคจะเป็นตัวที่ตัดสินได้ดีที่สุดว่า รายการประเภทไหนที่เป็นที่ต้องการของผู้ชมมากกว่าที่ภาครัฐจะตัดสินใจแทนผู้บริโภค เพราะข้าพเจ้าเชื่อว่าคนไทยทุกคนมีระสนิยมในการบริโภคจึงน่าจะปล่อยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเองได้ นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องของการส่งรายการโทรทัศน์ข้ามชาติที่มีฐานการผลิตและการส่งสัญญาณ uplink มาจากต่างประเทศ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากฎหมายภายในของประเทศใดสามารถบังคับใช้ได้แต่ภายในเขตอำนาจศาลของตนเท่านั้น จึงส่งผลให้ไม่ว่ากฎหมาย



ที่จะปฏิรูปใหม่นี้จะคงกันอำนาจ Censorship ไว้ก็ตาม แต่ไม่สามารถจะนำกฎหมายภายในของไทยไปใช้บังคับกับผู้ส่งรายการโทรทัศน์ที่มีถิ่นฐานอยู่นอกประเทศไทยได้ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐของไทยจึงไม่สามารถถอดถอนใบอนุญาตหรือใช้มาตรการอื่นใดกับผู้ประกอบการซึ่งส่งสัญญาณรายการจากต่างประเทศเข้ามาได้

- ควรมีการปฏิรูปองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมทุกประเภท ในความเห็นของข้าพเจ้า องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงของประเทศไทยในขณะนี้มีมากมายหลายองค์กร จนมีหน้าที่และการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น การปฏิรูปองค์กรในความหมายของข้าพเจ้านั้นหมายถึง การตั้งองค์กรใหม่ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพและกระจายเสียงให้รวมอยู่เป็นองค์กรเดียว ซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นให้เป็นองค์กรอิสระโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมซึ่งรวมถึงการแพร่ภาพและกระจายเสียงด้วยนั้นเป็นธุรกรรมที่มีอิทธิพลต่อสังคม, เศรษฐกิจ, การเมืองสูงมาก รวมทั้งมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการดำเนินและวิถีชีวิตของประชาชนของประเทศ จึงสมควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานขององค์กรใหม่นี้ว่านี้ โดยอาจมีหน้าที่ต้องรายงานความคืบหน้ารวมทั้งผลการดำเนินงานให้รัฐสภาได้ตรวจสอบ เพื่อให้เป็นอำนาจเด็ดขาดขององค์กรนี้ที่จะดำเนินงานตามอำเภอใจได้


ในส่วนของกรรวมเป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวนั้น เพื่อผลดีที่จะเกิดขึ้นจากการตัดตอนการทำงานจากการพิจารณาของหลาย ๆ หน่วยงานให้มารวมกันที่องค์กรเดียว ความสะดวกและรวดเร็วก็จะตามมา ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น ดังเห็นตัวอย่างได้จาก Federal Communication Commission หรือ FCC ซึ่งเป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำกับดูแลในกิจการทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมโทรคมนาคม

1. ในส่วนของการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง องค์กรใหม่นี้ ควรมีหน้าที่แต่เพียงกำกับดูแลในเรื่องของการขอใบอนุญาตและอุปกรณชิ้นส่วนต่าง ๆ

เนื่องจาก จะได้มีความสอดคล้องกับข้างต้นที่ข้าพเจ้าได้เสนอไปแล้วว่า ในอนาคตอำนาจในการตัดทอนรายการนั้นจะลดบทบาทลงมากเนื่องจาก ในทางเทคนิคเองยังไม่สามารถดักจับสัญญาณที่ส่งผ่านดาวเทียมลงมายังงานรับโดยตรงได้เลย ดังนั้นองค์กรนี้จึงไม่น่าจะมีอำนาจหรือหน้าที่ในการพิจารณาเนื้อหา (Content) ของรายการอีก เพราะนอกจากไม่อาจจะทำได้แล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการสื่อสารทางด้านนี้อีกด้วย

- ในระดับภายในประเทศ นอกจากการปฏิรูปกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลแล้ว ภาครัฐน่าจะมีความต้องการส่งเสริมให้ผู้ผลิตรายการของไทยมีโอกาสในการนำเสนอรายการในรูปแบบที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เนื่องจากศักยภาพของผู้ประกอบการทั้งด้าน Hardware และ Software ของประเทศไทยค่อนข้างมีศักยภาพทางเทคโนโลยีที่สามารถให้บริการได้ในหลาย ๆ รูปแบบมากยิ่งขึ้น โดยภาครัฐอาจจะเปลี่ยนบทบาทในขั้นต้น (ก่อนที่จะสามารถปฏิรูปองค์กรดังที่กล่าวไว้ข้างต้นได้) จากผู้ควบคุมรายการซึ่งทำหน้าที่ตรวจอนุญาต (Censorship) รายการมาเป็นผู้กำกับดูแลด้านนโยบายในการนำเสนอรูปแบบของรายการมากกว่า เพื่อเปิดกว้างให้กลไกตลาดเป็นผู้ตัดสินใจรูปแบบของรายการที่ประชาชนให้ความสนใจและต้องการชม



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย