

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทยและในต่างประเทศ

เนื่องจากสภาพเหตุการณ์ในโลกยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้านอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้นกระบวนการในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยก็ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยในโลก เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้มากที่สุด

ในปัจจุบันนี้จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกหลายฉบับ โดยที่ยังมีกฎหมายอีกหลายเรื่องที่ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการประกาศใช้ต่อไป แม้แต่เรื่องเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวี ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจากกล่าวได้ว่าการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ .ศ.2498 เป็นหลัก แต่เนื่องจากเมื่อปี พ .ศ.2543 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีด้วย จึงมีความจำเป็นที่เราจะต้องศึกษาและวิจัยในข้อกฎหมายที่พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้บัญญัติไว้

และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ ก็จะต้องศึกษาทั้งพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ร่วมกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ .ศ.2543 ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ .ศ.2498 ก่อน และหลังจากนั้นก็กล่าวถึงพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 โดยประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ พ.ศ....ต่อไป

และหลังจากนั้น เราก็จะต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายในส่วนของแต่ละประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเราต้องให้การยอมรับว่าทั้งสองประเทศนี้มีความเป็นผู้นำทั้งในด้านของเทคโนโลยีต่าง ๆ อันถือเป็นจุดกำเนิดของกิจการเคเบิลทีวี ดังนั้นมาตรการทางกฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และดูแลการประกอบกิจการเคเบิลทีวีของทั้งสองประเทศ

ดังกล่าว ย่อมต้องมีประโยชน์และความน่าสนใจในการที่เราจะนำมาศึกษาและวิจัยเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

## 1. มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย (พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498)

ก่อนที่เราจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย (พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498) เราควรจะศึกษาถึงแนวทางที่เป็นนโยบายหลัก ๆ ของกฎหมายไทยที่ถือเป็นนโยบายในมุมมองกว้าง ๆ เสียก่อนว่า ในหัวใจหลักของกฎหมายที่เกี่ยวกับเคเบิลทีวีนั้นจริง ๆ แล้วมีนโยบายเด่น ๆ ที่มุ่งเน้นในด้านใดบ้าง หลังจากนั้นจึงจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย ( พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498)

### 1.1 นโยบายเกี่ยวกับการประกอบกิจการเคเบิลทีวี

นางนุช กั้นเลิศ หัวหน้าแผนกนิติกรรมสัญญา ฝ่ายการเงินและกฎหมาย บริษัท ยูไนเต็ด บอร์ดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการประกอบกิจการเคเบิลทีวีไว้ว่า จากประสบการณ์การทำงานและจากการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม พบว่า นโยบายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการธุรกิจเคเบิลทีวีจะถูกควบคุมและกำกับ ดูแลโดยภาครัฐ ใน 4 เรื่องหลัก ๆ คือ <sup>1</sup>

**1.1.1 เรื่องที่ 1 การควบคุมเนื้อหารายการ (Content)** กล่าวคือตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะเน้นให้กิจการ เคเบิลทีวี ซึ่งถือว่าเป็นการสื่อสารมวลชนประเภทหนึ่งต้องให้บริการในแง่ของการให้ความรู้และการศึกษาต่อประชาชนเป็นสำคัญ เห็นได้จากนโยบายการพัฒนาสื่อสารมวลชน ที่จะควบคู่กันไปกับนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่กำหนดนโยบายไว้ว่าจะมุ่งเน้นการพัฒนาส่งเสริมด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพลังงานไฟฟ้า การคมนาคม การสื่อสารและโทรคมนาคม อันเป็นการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสื่อสารมวลชนโดยทางอ้อม และมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบสื่อสารและเทคโนโลยีโทรคมนาคมให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกภาคของประเทศ รวมทั้งมุ่งเน้นพัฒนาการใช้ประโยชน์จากการสื่อสารมวลชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในด้านบทบาทของสื่อสารมวลชนเพื่อการพัฒนาจิตใจ

<sup>1</sup> นางนุช กั้นเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-43.

การสนับสนุนสิทธิเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชนและประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านการจัดการสื่อสารมวลชนของประชาชนและองค์กรทางสังคม

นอกจากนี้ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ก็ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาสื่อสารมวลชนไว้ โดยมุ่งพัฒนาบุคคลและสังคมควบคู่กันไป เพื่อให้สัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการให้ข้อมูลข่าวสารให้ทันต่อเหตุการณ์ และเน้นการใช้สื่อการสอนต่าง ๆ ที่ช่วยให้ผู้เรียนศึกษาได้ด้วยตนเอง และจะส่งเสริมและสนับสนุนสื่อมวลชนให้มีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้อันเป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพ และการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นให้สถาบันการศึกษาและองค์กรสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยขยายบริการการศึกษาให้มีทางเลือกที่หลากหลายและพัฒนาระบบข้อมูลให้เป็นระบบและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารกับแหล่งการเรียนรู้ต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบโรงเรียนเข้าด้วยกัน

นอกเหนือจากแผนพัฒนาฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาที่ปรากฏเรื่องการพัฒนาสื่อสารมวลชนเช่น นโยบายการพัฒนาการศึกษาและสารสนเทศในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนา การจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร หรือในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้มีมติให้ความเห็นชอบข้อเสนอให้ อ.ส.ม.ท. จัดตั้งสถานีแม่ข่าย และขยายเครือข่ายเพื่อธุรกิจได้ และให้กรมประชาสัมพันธ์จัดตั้งสถานีแม่ข่ายในส่วนกลาง และขยายเครือข่ายเพื่อการศึกษา ประชาสัมพันธ์ และความมั่นคงของรัฐ พร้อมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาความจำเป็นในระยะยาวที่จะให้มีเครือข่ายวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา การเพิ่มพูนความรู้โดยใช้ระบบสื่อสารมวลชน และกำหนดเป้าหมายให้พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อปรับปรุงระบบบริหารราชการให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ได้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในส่วนสมัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในส่วนนโยบายการสื่อสารได้เร่งรัดให้มีแผนแม่บทการพัฒนากิจการโทรคมนาคม และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน และในสมัยปัจจุบันนายชวน หลีกภัย ได้มุ่งเน้นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ ส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแปรรูปกิจการด้านการสื่อสารของรัฐ สนับสนุนการแข่งขันดำเนินกิจการสื่อสารอย่างเสรี และกระจายโอกาสทางการศึกษา โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

ส่วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ ได้มุ่งเน้นสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารต่าง ๆ สิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสาร และคำชี้แจงจากรัฐบาล<sup>3</sup> สิทธิในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>4</sup> รวมทั้งได้กำหนดให้คลื่นความถี่ของวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรของชาติ

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 37.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 58 และ 59.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 39 และ 41.

เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดเกี่ยวกับการพัฒนาสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคมไว้ด้วย<sup>5</sup>

และในอนาคต ปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 ที่เห็นชอบ “ร่างแผนพัฒนาสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม เพื่อการพัฒนาด้านและสังคม (พ.ศ. 2542 – 2551)” ซึ่งตามแผนพัฒนาดังกล่าว ได้สำรวจข้อมูลและเหตุผลต่าง ๆ ไว้ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก ในแง่ของเนื้อหารายการเป็นหลักเช่นกัน โดยมีสาระสำคัญคือ

(1) สถานการณ์ปัจจุบันของโครงสร้างสื่อวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่ 1 สาธารณชนรับได้โดยตรง คือ ประชาชนทั่วไปสามารถรับชมรายการได้โดยตรง ได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 3, 5, 7, 9, 11 และไอทีวี (ปัจจุบันคือ สถานีโทรทัศน์ ทีไอทีวี นั่นเอง) และประเภทที่ 2 คือ เคเบิลทีวีที่มีการให้บริการอยู่โดยประมาณ 3 วิธี คือ การใช้คลื่นวิทยุระบบเอ็มเอ็มดีเอส (MMDS) การให้บริการโดยผ่านดาวเทียมระบบดีทีเอช (DTH) หรือ (DSTV) และการให้บริการทางสายนำสัญญาณหรือสายใยแก้วนำแสง (CATV)

(2) สภาพปัญหาด้านคุณภาพของสื่อวิทยุโทรทัศน์ คือ การนำเสนอเนื้อหาสาระของสื่อส่วนใหญ่ยังออกมาในรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารและมุ่งเน้นความบันเทิงเป็นหลัก เนื่องจากการผลิตรายการมุ่งผลทางธุรกิจและขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเป็นสำคัญ

(3) สถานการณ์ปัจจุบันของผู้รับและผู้ใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ พบว่า โอกาสและการเข้าถึงสื่อด้านวิทยุโทรทัศน์ของประชาชนยังมีความเหลื่อมล้ำต่างกัน ทั้งจากฐานะทางเศรษฐกิจและความแตกต่างทางพื้นที่ ซึ่งบางภูมิภาคห่างไกลและคลื่นโทรทัศน์เข้าไปไม่ถึง

(4) สภาพปัญหาของผู้รับและผู้ใช้สื่อวิทยุโทรทัศน์ คือ ประชาชนส่วนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการกลั่นกรองและวิเคราะห์แยกแยะข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ส่งผลต่อความเชื่อ พฤติกรรม และประโยชน์ในการพัฒนาความคิดและคุณภาพชีวิตของตนเอง นอกจากนี้ ข้อมูลจากการประชาพิจารณ์เพื่อปฏิรูปวิทยุโทรทัศน์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ระบุว่า ประชาชนต้องการสิทธิและการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ การกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการทำงานของสื่อ รวมทั้ง หลักประกันว่าจะได้รับบริการที่มีคุณภาพ ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมกำหนดเนื้อหาสาระตามความต้องการเฉพาะของกลุ่มคนหรือท้องถิ่น

ในปัจจุบันนี้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งก็ได้บัญญัติหลักกฎหมายเรื่องดังกล่าวไว้ในแนวทางเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังที่ นงนุช กันเลิศ ได้เคยกล่าวไว้ เพียงแต่มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมข้อความให้มีความถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่จะอย่างไรก็ตามก็ยังเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 นี้ จะได้นำกล่าวถึงในลำดับต่อไป

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 40 และ 78.

**1.1.2 เรื่องที่ 2 การควบคุมการแข่งขันทางการค้า (Anti-Trust)** กล่าวคือ เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ตั้งแต่วันที่ 30 เมษายน 2542 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ ต้องดำเนินการภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว อันรวมถึงกิจการให้บริการเคเบิลทีวีด้วย ที่จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ และเนื่องจากระบบตลาดของประเทศไทยมีขนาดเล็ก โดยส่วนใหญ่จะเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition) และตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) จึงจำเป็นต้องมีการขยายตลาดให้ใหญ่ขึ้น กฎหมายจึงพยายามมุ่งเน้นไม่ให้มีอุปสรรคต่อการขยายตัวของผู้ประกอบการ เพื่อประโยชน์ทางการค้าและเศรษฐกิจส่วนรวม จึงใช้หลักควบคุมพฤติกรรม (Conduct Control) เฉกเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มีขนาดตลาดเล็ก และประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ นอกจากนี้การพิจารณาของการป้องกันหรือห้ามกระทำความผิดนั้น บางส่วนเป็นกฎข้อห้ามเสร็จเด็ดขาด (Per-se Rule) และบางส่วนจะต้องใช้หลักเหตุผล (Rule of Reason) เพื่อให้กฎหมายใช้บังคับได้อย่างถูกต้อง

ซึ่งสาเหตุหลักที่อาจทำให้ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีจำต้องรวมธุรกิจกัน (เช่น ในอดีต UTV รวมธุรกิจกับ IBC กลายเป็น UBC) คือ เพื่อลดภาวะ การขาดทุนอย่างรุนแรงของผู้ประกอบการ ด้วยเหตุของสถานะความตกต่ำทางเศรษฐกิจและความผันแปรของค่าเงินบาท รวมทั้งเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับเจ้าของรายการหรือผู้ให้ลิขสิทธิ์รายการ ต่างประเทศ เป็นผลให้สามารถจัดหารายการต่าง ๆ โดยเฉพาะจากต่างประเทศมาเผยแพร่แก่สมาชิกได้มากขึ้นและมีคุณภาพมากขึ้น และเป็นผลให้ต้นทุนทางด้านรายการจากต่างประเทศลดน้อยลง เพราะผู้ประกอบการไม่ต้องแย่งกันจัดหาลิขสิทธิ์รายการดั้งเดิม ทำให้เกิดผลดีทางอ้อมแก่ประเทศไทยในการประหยัดหรือลดการไหลออกของเงินตราไปต่างประเทศได้ และเพื่อลดต้นทุนการดำเนินการ โดยเฉพาะต้นทุนผันแปร (Variable Cost) เช่น ค่าลิขสิทธิ์รายการ

**1.1.3 เรื่องที่ 3 การควบคุมการโฆษณา (Advertisement)** กล่าวคือ รัฐมีนโยบายในการควบคุมมิให้กิจการเคเบิลทีวีดำเนินการรับทำโฆษณา<sup>6</sup> ซึ่งจะมีปรากฏอยู่ในเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ คือ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 มีข้อความว่า “ข้อ 25 ผู้รับใบอนุญาตที่กระทำ โดยการทำให้คลื่นแอสซายด์ผ่านไปในทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าตามมาตรา 5 วรรค 3 จะทำการโฆษณาหรือบริการธุรกิจมิได้ ” ซึ่งจากกฎกระทรวงฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า มุ่งควบคุมเฉพาะกิจการ เคเบิลทีวี ที่ใช้สายในการนำสัญญาณเท่านั้น ส่วนที่ใช้วิธีแพร่ไปในบรรยากาศ (โทรทัศน์สาธารณะหรือฟรีทีวีนั่นเอง) ไม่ได้ถูกควบคุมแต่อย่างใด และตามสัญญาร่วมดำเนินการให้บริการ เคเบิลทีวี ระหว่าง อ.ส.ม.ท. กับ บริษัทเอกชน ได้กำหนดข้อห้ามเรื่องการรับทำโฆษณาไว้ ดังนี้ “บริษัทจะต้องดำเนินการหารายได้ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิกตามเงื่อนไขของสัญญานี้ ห้ามมิให้บริษัทรับทำการโฆษณาในรายการที่ให้บริการตามสัญญานี้ ”

<sup>6</sup> คำว่า “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 หมายความว่ารวมถึง กระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า.

ในเรื่องการห้ามโฆษณา<sup>7</sup> ยังมีบางความคิดเห็นกล่าวว่า<sup>7</sup> ปัจจุบันประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจในเคเบิลทีวี แต่อนุญาตให้เฉพาะฟรีทีวีเท่านั้น อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวี ที่ได้รับสัมปทานจาก อ.ส.ม.ท. ก็ยังห้ามไม่ให้มีการแพร่ภาพโฆษณาในเชิงพาณิชย์ด้วย แต่เนื่องจากการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในยุคสมัยนี้มีต้นทุนในการประกอบธุรกิจสูงขึ้นมาก เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่าง ๆ มากมาย เช่น ค่าลิขสิทธิ์รายการที่ได้รับความนิยมจากต่างประเทศ อีกทั้งหากเปรียบเทียบกับนโยบายของประเทศไทยกับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ที่นโยบายว่าด้วยการโฆษณาในเคเบิลทีวีเปิดกว้างกว่าของประเทศไทย ซึ่งนโยบายการอนุญาตให้มีโฆษณาในเคเบิลทีวีของประเทศเหล่านั้นเปิดกว้างกว่าการอนุญาตให้มีโฆษณาในฟรีทีวีเสียอีก เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การโฆษณาในฟรีทีวีสามารถเข้าถึงผู้ชมได้ทั่วครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ ขณะที่ในเคเบิลทีวีสมาชิกสามารถยกเลิกบริการได้ตามต้องการ

จากแนวนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณา มิให้เคเบิลทีวีรับทำการโฆษณา และจากความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวนี้ในบทต่อไป

**1.1.4 เรื่องที่ 4 สัดส่วนของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย** กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้การทำการกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีโทรทัศน์ เป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ บัญชีหนึ่ง โดยได้กำหนดนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ว่า หมายถึง

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
  - (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
  - (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้
    - (ก) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น
    - (ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)
  - (4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น
- เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่กฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>8</sup>

<sup>7</sup> [http://www.truevisionstv.com/thai/regulatory\\_advertising.aspx](http://www.truevisionstv.com/thai/regulatory_advertising.aspx).

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542, มาตรา 4.

ประกอบกับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในมาตรา 39 วรรค 5 ก็ได้บัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับปัจจุบันคือฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 45 วรรค 6 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” เช่นเดียวกัน)

ผลของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้กิจการ เคเบิลทีวีที่ถือได้ว่าเป็นธุรกิจสถานีวิทยุโทรทัศน์ประเภทหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็จัดเป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่งด้วยซึ่งส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย จึงต้องมีการกำหนดสัดส่วนของผู้ถือหุ้น สัญชาติต่างด้าวมิได้ถึงถึงหนึ่งของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อคงสถานะความเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยไว้ เพราะถ้าเมื่อใดกลายเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติฯ ก็จะไม่สามารถประกอบกิจการประเภทนี้ได้อีกต่อไป

สรุปได้ว่าจากนโยบายหลักของประเทศเกี่ยวกับกิจการ เคเบิลทีวี ทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐมุ่งเน้นในแง่การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับเนื้อหารายการเป็นหลัก รวมตลอดถึงการกำกับดูแลในเรื่องการแข่งขันทางการค้า การโฆษณา และสัดส่วนของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย ในกิจการดังกล่าว

หลังจากได้ศึกษาแนวทางที่ถือเป็นนโยบายในด้านหลัก ๆ มาแล้วข้างต้น เราก็จะต้องศึกษากฎหมายที่ใช้ในการควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีโดยตรง คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีการให้คำนิยามความหมายของการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์ไว้ ในมาตรา 5 ดังนี้<sup>9</sup>

ห้ามมิให้ผู้ใดส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

การส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์ ที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอสตเซียนแพร่กระจายไปในบรรยากาศ ถ้าได้ทำการส่งโดยมีรายการแน่นอนสม่ำเสมอหรือเป็นประจำและบุคคลอื่นสามารถรับการส่งวิทยุนั้นได้โดยใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ที่ผู้ส่งจัดหาให้หรือที่มีจำหน่ายโดยทั่วไป ให้ถือว่าการส่งวิทยุนั้นเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชนตามความในวรรคหนึ่ง

การส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์ ที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอสตเซียนผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า ถ้าได้ทำการส่งโดยมีรายการแน่นอนสม่ำเสมอหรือเป็นประจำและบุคคลอื่นสามารถรับการส่งวิทยุนั้นได้โดยใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ที่ผู้ส่งจัดหาให้หรือที่มีจำหน่ายโดยทั่วไป ไม่ว่าเครื่องรับนั้นจะมีความจำเป็นต้องดัดแปลงหรือติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมหรือไม่ก็ตามและถ้าการส่งวิทยุนั้นได้กระทำตามลักษณะหรือขอบเขตตามที่กำหนด

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498, มาตรา 5.

ในกฎกระทรวง ให้ถือว่าการส่งวิทยุขึ้นเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชนตามความในวรรคหนึ่ง

กฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคสาม ให้ใช้บังคับในวันที่ระบุในกฎกระทรวง แต่จะใช้บังคับก่อนเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ กฎกระทรวงที่ออกมาเปลี่ยนแปลงลักษณะและขอบเขตของการส่งวิทยุตามที่ได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้รับใบอนุญาตอยู่แล้วก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ และให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวดำเนินการต่อไปได้จนกว่าอายุใบอนุญาตนั้นจะสิ้นสุดลง

และมาตรา 25 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้<sup>10</sup> และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายทะเบียน และออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เงื่อนไขการดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ของผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและการควบคุมด้านรายการ

(ข) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและการควบคุมการโฆษณา

และบริการธุรกิจ

(ค) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะพึงประสงค์ทางเทคนิค ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว

(ง) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ผู้รับใบอนุญาตจะรับเข้าเป็นหรือให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดรายการ หรือผู้ดำเนินรายการในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(จ) กำหนดเวลาให้สถานีทำการถ่ายทอดหรือออกอากาศรายการที่กำหนด

(ฉ) กำหนดเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่จำเป็นต้องปฏิบัติในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาต

(4) ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้

(5) กิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 จึงได้ให้คำจำกัดความมาตรา 5 วรรคสามไว้ดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498, มาตรา 25.

<sup>11</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530 และมาตรา 25 (5) แห่งพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530 นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์ที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอมพลิจูดผ่านไปตามสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าในลักษณะหรือภายในขอบเขตดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชนความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง

(1) เป็นการส่งรายการไปยังชุมชนหนึ่งชุมชนใดโดยมีระดับความเข้มของสัญญาณที่ส่งเข้าไปในสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าเกินกว่า 75 dBu และมีเครื่องขยายสัญญาณที่ใช้ขยายสัญญาณในสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้านั้นเกินกว่า 1 เครื่องขึ้นไป

(2) เป็นการส่งรายการโดยวิธีการถ่ายทอดหรือส่งซ้ำหรือดัดแปลงจากรายการของวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่แพร่กระจายไปในบรรยากาศหรือจากการจัดหามาหรือผลิตขึ้นเอง

(3) เป็นการส่งรายการไปยังผู้รับบริการโดยวิธีบอกรับเป็นสมาชิกประเภทคิดค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมสมาชิก ค่าบำรุง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น และประเภทไม่คิดค่าบริการ

ข้อ 2 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## 1.2 การขออนุญาตประกอบธุรกิจเคเบิลทีวี ในประเทศไทย

ดังนั้นเมื่อเคเบิลทีวีมีลักษณะและคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในการประกอบกิจการดังกล่าว ก็จะต้องทำตามกฎหมายวางหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งเท่าที่ผ่านมาในอดีตจะสามารถแบ่งประเภทการขออนุญาตส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

**1.2.1 การขออนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์** ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายทางด้านสื่อสารมวลชนของประเทศให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ตลอดจนระเบียบ กฎเกณฑ์ทางการปฏิบัติของกิจการสื่อสารมวลชน โดยมีหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบ รวมทั้งการอนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือบริการวิทยุโทรทัศน์<sup>12</sup>

<sup>12</sup> มาตรา 25(1) แห่งพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530.

การอนุญาตให้ดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์ หมายความว่ารวมถึง กิจการธุรกิจเคเบิลทีวีด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยการทำให้คลื่นแอสตเซียนแพร่กระจายไปในชั้นบรรยากาศ หรือผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้านั้น ถ้าได้ทำการส่งโดยมีรายการแน่นอนสม่าเสมอหรือเป็นประจำและบุคคลอื่นสามารถรับการส่งวิทยุนั้นได้โดยใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ ที่ผู้ส่งจัดหาให้ หรือที่มีอยู่โดยทั่วไปจะถือว่าการส่งวิทยุนั้นเป็นการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือการวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชนด้วย ซึ่งการอนุญาตจะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการของกรมประชาสัมพันธ์ โดยใบอนุญาตจะมีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต และต้องต่ออายุใบอนุญาตปีละครั้ง ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฉบับละ 25,000 บาท<sup>13</sup>

ซึ่งตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ฉบับที่ (พ.ศ.2525) แต่งตั้งให้รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียง และบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ และให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจระเบียบกำหนดรายละเอียด และวิธีปฏิบัติสำหรับการขออนุญาตดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียง บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต<sup>14</sup>

ในกรณีมีความประสงค์ที่จะดำเนินการขออนุญาตบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอสตเซียนผ่านไปทางสาย หรือสื่อตัวนำไฟฟ้านั้น จะมีหลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในเรื่องของสัญญาชาติไทย กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตต้องเป็นนิติบุคคลและต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีสำนักงานอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องมีทุนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเป็นของบุคคลธรรมดา ซึ่งมีสัญชาติไทย

#### 1.2.1.1 หลักฐานที่ต้องใช้ในการดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจเคเบิลทีวี

สำหรับเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นั้น แบ่งได้ดังนี้

##### 1) บุคคลธรรมดา

- (1) บัตรประจำตัวประชาชน หรือ หนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว
- (2) ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือหนังสือรับรองตามประกาศของ

คณะกรรมการ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 แล้วแต่กรณี มาแสดง

##### 2) นิติบุคคล

- (1) หนังสือรับรองการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ หรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือ หนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือหุ้นส่วนผู้จัดการ

<sup>13</sup> นงนุช กันเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

<sup>14</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ฉบับที่ 17 พ.ศ.2525.

<sup>15</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498. ข้อ 1-2.

(2) ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือหนังสือรับรองตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 แล้วแต่กรณีมาแสดง<sup>16</sup>

1.2.1.2 กำหนดอายุของใบอนุญาตชนิดต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

อายุของใบอนุญาตต่าง ๆ นั้น ถูกกำหนดให้ใช้ได้ตามระยะเวลาที่แตกต่างกันไป ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498

มาตรา 9 ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้ตามระยะเวลาดังต่อไปนี้ ใบอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ให้ใช้ได้หนึ่งปีนับแต่วันออก

- (1) ใบอนุญาตให้ทำ ให้ใช้ได้เก้าสิบวันนับแต่วันออก
- (2) ใบอนุญาตให้มี ให้ใช้ได้ตลอดระยะเวลาการครอบครองของผู้รับ

ใบอนุญาต

- (3) ใบอนุญาตให้นำเข้า ให้ใช้ได้หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันออก
- (4) ใบอนุญาตให้นำออก ให้ใช้ได้สามสิบวันนับแต่วันออก
- (5) ใบอนุญาตให้ค้า ให้ใช้ได้หนึ่งปีนับแต่วันออก

### 1.2.2 การร่วมดำเนินกิจการกับองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.)

The Mass Communications Organization of Thailand (“MCOT”) ซึ่งเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ.2496 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ สื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2520 อ.ส.ม.ท. ถือเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชน ของรัฐ ซึ่ง อ.ส.ม.ท. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการดังนี้

- 1) ประกอบกิจการสื่อสารมวลชนทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
- 2) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการสื่อสารมวลชนและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการสื่อสารมวลชน
- 3) ใช้กิจการสื่อสารมวลชนเป็นสื่อในการเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ส่งเสริมคุณภาพ และจริยธรรมของคนในชาติ และรักษาความมั่นคง ของรัฐ โดยคำนึงถึงความถูกต้อง เทียบธรรม และประโยชน์ของรัฐในระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีโอกาสในการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้อง และรวดเร็ว ตลอดจนสาระความรู้ และสาระบันเทิงที่มีประโยชน์ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน
- 5) ส่งเสริมการศึกษาและการวิจัยทางนิเทศศาสตร์และเทคโนโลยีอันเกี่ยวกับกิจการ สื่อสารมวลชน

<sup>16</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 10 พ.ศ.2524 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ข้อ 4.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498, มาตรา 9.

6) สนับสนุนด้านการเงิน บุคลากร อุปกรณ์ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่หน่วยราชการ ที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการสื่อสารมวลชน<sup>18</sup>

บทบาทหน้าที่ของ อ.ส.ม.ท. เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีนั้น เกิดขึ้นมาจากการที่พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ได้บัญญัติยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐจำนวนหนึ่ง ซึ่งรวมถึง อ.ส.ม.ท. ด้วย ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ เพียงแต่การดำเนินการจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงของพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า การประกอบธุรกิจวิทยุโทรทัศน์ของ อ.ส.ม.ท. หรือบริษัทร่วมกิจการนั้น ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ และประกอบกับตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้ดำเนิน โครงการเคเบิลทีวี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532 ก็กำหนดให้ อ.ส.ม.ท. เข้าร่วมดำเนินกิจการเคเบิลทีวีได้<sup>19</sup>

### 1.2.3 ข้อขัดแย้งในการปฏิบัติระหว่างกรมประชาสัมพันธ์ และ อ.ส.ม.ท.

จากการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงาน ปรากฏประเด็นข้อขัดแย้งด้านปฏิบัติ อย่างชัดเจน คือ

กรมประชาสัมพันธ์วางระเบียบตามที่กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ.2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 กำหนดให้เอกชนจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ฉบับละ 25,000 บาท ใบอนุญาตหนึ่งใบต่อหนึ่งช่องบริการ และต้องต่อใบอนุญาตปีละครั้ง โดยปฏิบัติตามระเบียบที่กรมประชาสัมพันธ์กำหนด การบริการจะต้องส่งสัญญาณรายการผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าเท่านั้น มีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบในการอนุญาตและอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ทางด้าน อ.ส.ม.ท. อนุญาตเอกชนในลักษณะของการร่วมดำเนินธุรกิจ ในนาม อ.ส.ม.ท. โดยมีอายุการสัมปทาน 25 ปี การบริการสามารถส่งสัญญาณผ่านไปทางคลื่นไมโครเวฟ ทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าหรือทางดาวเทียม และผู้ร่วมดำเนินการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อสัญญาต่าง ๆ ที่ทาง อ.ส.ม.ท. กำหนด อาทิ บริษัท จะต้องแบ่งเงินรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายให้ อ.ส.ม.ท. ร้อยละ 6.5 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการอนุญาตให้เอกชนดำเนินบริการกิจการเคเบิลทีวีของทั้งสองหน่วยงานนี้ มีความแตกต่างกันในเรื่องขั้นตอนการขออนุญาต ระยะเวลาการอนุญาตบริการ ตลอดจนผลตอบแทนที่ทางราชการจะได้รับการดำเนินการของธุรกิจเอกชน จึงเป็นเรื่องที่ควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ว่าเพราะเหตุใดการนำนโยบายการกำกับดูแลเคเบิลทีวีที่ทั้งสองหน่วยงานนำไปปฏิบัติจึงมีความแตกต่างกัน และหน่วยงานใดที่ปฏิบัติได้ถูกต้องตามนโยบายที่ทางราชการกำหนด<sup>20</sup>

เกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้ จะได้มีการศึกษาและวิเคราะห์กันต่อไป

<sup>18</sup> มาตรา 4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4. แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535.

<sup>19</sup> นงนุช กันเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

<sup>20</sup> ชาลยุทธ เสงตระกุล. (2543). นโยบายด้านการสื่อสารของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีโทรทัศน์บอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี), ปัญหาพิเศษ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ, มหาวิทยาลัยบูรพา, หน้า 51.

## 2. หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย

จากการศึกษาและค้นคว้าของผู้วิจัย มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 รวมทั้ง กฎกระทรวง, ประกาศ, หรือระเบียบ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งถือเป็นกฎหมายลูกของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 นั้น โดยส่วนใหญ่จะเน้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยื่นขอรับใบอนุญาต ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ (อันหมายความว่า รวมถึงเคเบิลทีวีด้วย ) เช่น ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติเช่นไร , ต้องยื่นคำขออนุญาตกับผู้ใด , ต้องใช้หลักฐานใดบ้าง ในการยื่นคำขอรับใบอนุญาต หรือมีเงื่อนไขใดบ้างในการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากต้องการให้กฎหมายเรื่องใดมีการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นอกจากจะต้องมีตัวบทกฎหมายแล้ว ก็จะต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล ให้มีการปฏิบัติตามหลักกฎหมายให้ถูกต้องด้วย ในอดีตการควบคุมรายการเคเบิลทีวีเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือที่เรียกขานกันโดยทั่วไปว่า กบว.

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง <sup>21</sup> พ.ศ.2535 นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ยกเลิกระเบียบเดิม คือ ระเบียบว่าด้วยการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2518, พ.ศ.2531, พ.ศ.2534, พ.ศ.2535 และได้มีการออกระเบียบใหม่เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535” การจัดตั้งคณะผู้บริหารยังคงอำนาจรัฐเหมือนเดิมเพียงแต่เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุแห่งชาติ ” เรียกโดยย่อว่า กกช . มีชื่อเรียกเป็น ภาษาอังกฤษว่า (National Broadcasting Commission) เรียกโดยย่อว่า NBC ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีตัวแทนจากกระทรวง ทบวง กรม เป็นกรรมการร่วม เพียงแต่กรรมการบริหารชุดนี้มีตัวแทนจากสถาบันการศึกษาที่มีการสอนทางวารสารศาสตร์หรือนิตยศาสตร์ และผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อบำเพ็ญ สาธารณะประโยชน์เข้ามาเป็นกรรมการร่วม สัดส่วนของกรรมการบริหารนี้หน้าที่ยังเป็นของภาครัฐอยู่ อำนาจหน้าที่รัฐยังคงรักษาไว้อย่างเดิม

ระเบียบใหม่เพียงแต่ผ่อนคลายนโยบายในการควบคุม ดูแลและตรวจสอบเป็นมาตรการกำกับ ใ้รับฟังและพิจารณาคำร้องเรียนจากประชาชน ให้คำแนะนำ กำกับดูแลและตรวจสอบความเรียบร้อย ในการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หากกระทำการฝ่าฝืนวัตถุประสงค์ของการ ส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือเงื่อนไขและข้อบังคับที่ กกช . กำหนด และยังคงอำนาจในการสั่งระงับการออกอากาศรายการ หรือสั่งปิดสถานีที่ฝ่าฝืนระเบียบ

<sup>21</sup> พิเศษฐ์ ชาวลาวัณย์. (2546). กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, หน้า 153.

หรือข้อบังคับที่ กกช. กำหนดรวมถึงอำนาจอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ อำนาจให้ตั้งสถานีวิทยุคมนาคม ให้อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐและ กกช.

ดังนั้นในปัจจุบัน<sup>22</sup> การควบคุมรายการในเคเบิลทีวี จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) คือมีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลตอนรายการ ออกอากาศไปแล้ว โดยใช้วิธีการคุ้มครอง เนื่องจากถือว่าการเซ็นเซอร์ (Censor) ก่อนออกอากาศเป็นการ ริดรอนสิทธิของคนทำสื่อ คือในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต้องให้ประชาชนตัดสินใจโดยใช้วิจารณญาณของ ตนเอง

และเนื่องจากตาม “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535” ได้กำหนดให้ มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า กกช. หรือที่มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า National Broadcasting Commission เรียกโดย ย่อว่า NBC. เพื่อกำกับดูแลการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (อันหมายความว่ารวมถึงเคเบิลทีวี) เราจึงต้องศึกษา “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535” ฉบับนี้

ซึ่งข้อ 4 ของระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ .ศ.2535 ฉบับนี้<sup>23</sup> ได้ให้ นิยามความหมายต่าง ๆ ไว้ดังนี้

กกช. . หมายความว่า คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ  
 กรรมการ หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ  
 สถานี หมายความว่า สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นเพื่อให้บริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ โดยได้รับอนุญาต จาก กกช. ตามระเบียบนี้ และได้รับอนุญาตให้ดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือให้บริการส่งวิทยุ โทรทัศน์ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น จะมอบหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นไปดำเนินการด้วยวิธีการใด ๆ หรือไม่

วิทยุกระจายเสียง หมายความว่า การส่งคลื่นวิทยุในย่านความถี่คลื่นวิทยุ 35 ถึง 1605 กิโลเฮิร์ต และย่านความถี่ 87 ถึง 108 เมกะเฮิร์ต อันมีความประสงค์ให้เข้าถึงมวลชนโดยตรง

วิทยุโทรทัศน์ หมายความว่า การส่งหรือการรับภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในลักษณะไม่ถาวร ด้วยคลื่นแอมพลิจูดโมดูเลชัน ไม่ว่าโดยวิธีการแพร่กระจายไปในบรรยากาศ หรือโดยวิธีการใช้สายหรือสื่อตัวนำ ไฟฟ้า หรือทั้งสองวิธีรวมกัน

รายการวิทยุกระจายเสียง หมายความว่า ประเภท เนื้อหา และข้อความ ของรายการที่ส่ง วิทยุกระจายเสียงและหมายความรวมถึงการจัดหาใดๆในเรื่องที่จะส่งวิทยุกระจายเสียง

<sup>22</sup> ศศิวิภา ศรีณขพงศ์. (2545).รูปแบบการให้บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิก UBC กับความต้องการของผู้บริโภค.

วิทยานิพนธ์นิตยสารมหาบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน ภาควิชาการสื่อสารมวลชน,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 31.

<sup>23</sup> ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 4.

รายการวิทยุโทรทัศน์ หมายความว่า ภาพ ประเภท เนื้อหา และข้อความของรายการที่ส่งวิทยุโทรทัศน์และหมายความรวมถึงการจัดหาใด ๆ ในเรื่องที่จะส่งวิทยุโทรทัศน์

คณะกรรมการดำเนินงานสถานี หมายความว่า คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามระเบียบนี้เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถานี

เจ้าหน้าที่สถานี หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการดำเนินงานสถานี ผู้อำนวยการสถานี หัวหน้าสถานี นายสถานี เจ้าหน้าที่ผู้ประกาศ เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายการ เจ้าหน้าที่ทางเทคนิค และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือส่งวิทยุโทรทัศน์

ผู้อำนวยการสถานี หมายความว่า ความรวมถึง หัวหน้าสถานีหรือนายสถานี

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ กกช. นั้น จะมีปรากฏอยู่ในข้อ 11. ของระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 ว่า กกช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

- (1) เสนอนโยบายการสื่อสารมวลชนเกี่ยวกับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการจัดตั้งหรือย้ายสถานี
- (3) พิจารณาและอนุญาตให้จัดตั้งหรือย้ายสถานี
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการดำเนินการด้านรายการ การดำเนินการโฆษณาและบริการธุรกิจของสถานี
- (5) เสนอแนะการจัดสรรคลื่นวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามนโยบายการสื่อสารมวลชนเกี่ยวกับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และวัตถุประสงค์ แห่งระเบียบนี้
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะอันพึงประสงค์ทางเทคนิค
- (7) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของบุคลากรของสถานี
- (8) รับฟังและพิจารณาคำร้องเรียนจากประชาชนและบุคลากรของสถานีและเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแก้ไข ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของสาธารณชน
- (9) ตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ กกช.มอบหมาย
- (10) ให้คำแนะนำ กำกับดูแล และตรวจสอบความเรียบร้อยเพื่อให้สถานีปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือเงื่อนไขและข้อบังคับที่ กกช. กำหนด
- (11) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกหกเดือน
- (12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้และตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้นจากการที่ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 ได้กำหนดค่านิยมความหมายต่าง ๆ โดยเมื่อศึกษาประกอบกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกช. แล้ว จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับและดูแล การประกอบธุรกิจวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์อันหมายความรวมถึงเคเบิลทีวีด้วย ก็คือ กกช. ซึ่งตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

<sup>24</sup> ระเบียบว่าด้วยกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 11.

พ.ศ.2535 ฉบับนี้<sup>25</sup> ได้กำหนดให้ กกช . ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี มอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงกลาโหม หรือผู้แทน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้แทน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือผู้แทน เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้แทน อธิบดีกรมการปกครอง หรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติหรือผู้แทน เป็นกรรมการ และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี หรือเทียบเท่าของคณะหรือสาขาวิชานิติศาสตร์ วารสารศาสตร์ สื่อสารมวลชน หรือการประชาสัมพันธ์ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน จำนวนสามคน ผู้แทนองค์การเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคลและมี วัตถุประสงค์เพื่อบำเพ็ญสาธารณประโยชน์เพื่อการพัฒนาจำนวนสามคน เพื่อสตรีและเด็ก จำนวนหนึ่งคน และเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวนหนึ่งคน

ให้อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์เป็น กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

และยังปรากฏในระเบียบว่าด้วยวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์<sup>26</sup> พ.ศ.2535 ในข้อ 37 ให้กรมประชาสัมพันธ์รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม งานตรวจสอบ งานทะเบียนและสถิติ และงาน ประสานงานของ กกช. ตลอดจนงานที่ กกช. มอบหมาย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการดำเนินการของ กกช. นั้น จะเน้นการทำงานร่วมกัน และประสานงานกัน กับกรมประชาสัมพันธ์ อยู่มาก

### 3. หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล เกี่ยวกับการโฆษณาหรือบริการธุรกิจในเคเบิลทีวี ในประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวถึงมาแล้วข้างต้นว่า กกช . เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงความรวมถึงการที่ กกช . มีอำนาจ หน้าที่ ควบคุม กำกับ และดูแล เกี่ยวกับเรื่องการโฆษณาหรือบริการธุรกิจในเคเบิลทีวีด้วย

โดยจะเห็นได้จากระเบียบว่าด้วยวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ .ศ.2535 ข้อ 11 (4) ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกช . ว่า<sup>27</sup> กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการดำเนินการด้านรายการ การดำเนินการโฆษณาและบริการธุรกิจของสถานี และในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการค้าบริการส่ง

<sup>25</sup> ระเบียบว่าด้วยกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 6.

<sup>26</sup> ระเบียบว่าด้วยกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 37.

<sup>27</sup> ระเบียบว่าด้วยกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 11 (4).

วิทยุกระจายเสียงและดำเนินบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ในข้อ 29 (3) ก็กำหนดว่า<sup>28</sup> ในการดำเนินการโฆษณาหรือบริการธุรกิจถ้ามีกฎหมายอื่นใดกำหนดให้ต้องปฏิบัติ สถานีต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นให้ถูกต้องด้วย ดังนั้นในเมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ข้อ 25 กำหนดว่า<sup>29</sup> ผู้รับใบอนุญาตที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอสตเซียนผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้าตามมาตรา 5 วรรคสาม จะทำการโฆษณาหรือบริการธุรกิจมิได้ ซึ่งจากกฎกระทรวงฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า มุ่งควบคุมเฉพาะกิจการเคเบิลทีวีที่ใช้สายในการนำสัญญาณเท่านั้น ส่วนที่ใช้วิธีแพร่ไปในบรรยากาศ ไม่ได้ถูกควบคุมแต่อย่างใด และตามสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการเคเบิลทีวี ระหว่าง อ.ส.ม.ท. กับ บริษัทเอกชน ได้กำหนดข้อห้ามเรื่องการรับทำโฆษณาไว้ดังนี้ “บริษัทจะต้องดำเนินการหารายได้ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิกตามเงื่อนไขของสัญญา ห้ามมิให้บริษัทรับทำการโฆษณาในรายการที่ให้บริการตามสัญญา”<sup>30</sup>

ดังนั้น กกช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และดูแล มิให้ผู้ประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีรับทำการโฆษณาหรือบริการธุรกิจใด ๆ โดยใช้วิธีส่งสัญญาณ เนื่องจากตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าการเซ็นเซอร์ (Censor) ก่อนออกอากาศเป็นการลิดรอนสิทธิของคนที่ทำสื่อ คือ ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต้องให้ประชาชนตัดสินใจโดยใช้วิจารณญาณของตนเอง ดังนั้นหากมีการประพฤติดังกล่าวก็ย่อมกระทบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คุมตรวจไม่พบ และไม่มีผู้ใดร้องเรียนไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายก็จะไม่เกิดความยุติธรรมได้เต็มที่

และอีกเหตุผลที่สำคัญอีกประการซึ่งเป็นที่ทราบกันดีก็คือ ถึงแม้ว่ายังมีการร้องเรียนอยู่เสมอ ๆ ว่ามีผู้ประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีบางเจ้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการปล่อยให้มีการแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจ เพราะในปัจจุบันมีอัตราการขยายตัวในธุรกิจเคเบิลทีวีเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนองกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เนื่องจากประชาชนมีความนิยมในการรับชมเคเบิลทีวีเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังนั้นในขณะนี้จึงมีผู้สนใจลงทุนประกอบธุรกิจนี้เป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งหากเทียบสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ของ กกช. ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมไม่เพียงพอต่อการควบคุม กำกับ และดูแล ได้อย่างทั่วถึง เพราะถ้าจะให้กล่าวกันตามความเป็นจริงแล้ว กกช. มิได้มีหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และดูแล แต่เคเบิลทีวีเพียงอย่างเดียว แต่ กกช. ยังต้องควบคุม กำกับ และดูแล โทรทัศน์สาธารณะหรือฟรีทีวีอีกด้วย นี่จึงเป็นอีกเหตุผลสำคัญเหตุผลหนึ่งที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจเคเบิลทีวี ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ซึ่งการวินิจฉัยและหาทางแก้ปัญหาเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

<sup>28</sup> ระเบียบว่าด้วยกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 29 (3).

<sup>29</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ข้อ 25.

<sup>30</sup> นงนุช กั้นเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

#### 4. มาตรการที่ใช้ในการลงโทษ หากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการที่ใช้ในการลงโทษหากมีการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายนั้น หากจะกล่าวถึงพระราชบัญญัติกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ซึ่งในขณะนี่ยังถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีอยู่ ก็จะต้องแบ่งการกระทำต่าง ๆ ว่าเป็นความผิดชนิดใด และมีอัตราโทษอย่างไร ซึ่งในเรื่องอัตราระวางโทษที่ปรากฏอยู่ตามพระราชบัญญัติกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 นี้ มีดังนี้

มาตรา 14 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนต่อบทพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต มีอำนาจสั่งเพิกถอน หรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้นั้นเสียได้

ผู้รับใบอนุญาตอาจอุทธรณ์ไปยังอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันถูกเพิกถอน หรือพักใช้ คำชี้ขาดของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่สุด

จากมาตรา 14 ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจแล้วยังมีอำนาจทางตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย หากผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ย่อมนำคดีขึ้นสู่ศาลได้<sup>31</sup>

มาตรา 15 ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือนายทะเบียนแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้

มาตรา 16 เมื่อมีคำพิพากษาว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลจะสั่งรับสิ่งที่ใช้ในการกระทำความผิดนั้น เพื่อให้ไว้ใช้ในราชการกรมประชาสัมพันธ์ด้วยก็ได้

มาตรา 17 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 5 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๕ (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับเป็นรายวันอีกวันละสองพันบาทจนกว่าจะดำเนินการให้ถูกต้อง

มาตรา 18 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2502

มาตรา 19 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6 ในกรณีทำเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือฝ่าฝืนมาตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 20 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6 ในกรณีค้าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือฝ่าฝืนมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>31</sup> พิเศษฐ์ ชาวลาวัณย์. (2538). กฎหมายสื่อสารมวลชน, หน้า 277.

มาตรา 21 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 10 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 22 ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นายทะเบียนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 22 ทวิ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมาย กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำ โดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย<sup>32</sup>

จากข้อกฎหมายที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่ามาตรา 16 มาตรา 19 และมาตรา 20 เป็นบทบัญญัติสำหรับลงโทษในกรณีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนในกรณีทำหรือค้าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียง หรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ หรือส่วนใด ๆ แห่งเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์โดยมิได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือนายทะเบียนแล้วแต่กรณี ส่วนมาตรา 21 เป็น บทบัญญัติโทษในกรณีส่งหรือจัดให้ส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์อันตนรู้ว่าเป็นเท็จ หรือที่ไม่ได้ รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน มาตรา 22 เป็นบทบัญญัติโทษในกรณีฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำให้เกิดการ รบกวนหรือขัดขวางต่อการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ โดยมิได้เจตนาระงับการกระทำนั้น หรือให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ใช้ในการกระทำนั้นเสีย หรือให้ย้ายสิ่งดังกล่าวนั้นออกไปให้พ้นเขต รบกวนได้

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้โดยตรงคือการฝ่าฝืนทำการโฆษณา หรือบริการธุรกิจในเคเบิลทีวีจะปรากฏโทษอยู่ในมาตรา 17 กล่าวคือ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ในการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ออกตามความในมาตรา 25 (2) ซึ่งความในมาตรา 25 (2) นั้น กำหนดว่า ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายทะเบียน และออก กฎกระทรวงกำหนด เงื่อนไขการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ของผู้รับ ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ ซึ่งในข้อ (ข) กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ และการควบคุมการโฆษณาและบริการธุรกิจ ซึ่งจากข้อกฎหมายดังกล่าวจึงมีกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ข้อ 25 กำหนดว่า ผู้รับใบอนุญาตที่กระทำโดยการทำให้คลื่นแอสตเซียนผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า ตามมาตรา 5 วรรคสาม จะทำการโฆษณาหรือบริการธุรกิจมิได้ ตามออกมา

และตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 หมวดที่ 8 เรื่องมาตรการ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามระเบียบ<sup>33</sup> นั้น ข้อ 35 ในกรณีที่สถานีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็น

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498, มาตรา 15-22 ทวิ.

<sup>33</sup> ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535, ข้อ 35.

การฝ่าฝืนระเบียบนี้ หรือ ฝ่าฝืนเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ กกชกำหนด ให้ กกชมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกคำสั่งให้สถานีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร
- (3) มีคำสั่งระงับการออกอากาศรายการที่ฝ่าฝืน
- (4) เพิกถอนการอนุญาตหรือการรับรองที่ได้ออกให้ตามระเบียบนี้ หรือ
- (5) มีคำสั่งให้ปิดสถานี

ในการใช้อำนาจดำเนินการตาม (4) และ (5) กกช. ต้องกระทำด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสอง ในสามของกรรมการทั้งหมด

ในกรณีที่สถานีที่ดำเนินการโดยฝ่าฝืนระเบียบนี้ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ กกช. กำหนด เป็นสถานีของของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม เมื่อ กกช. ได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม แล้วแต่กรณีทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนั้นต่อไป

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการลงโทษนั้น หากมีความผิดจริงนอกจากจะมีการปรับเป็นเงินแล้วยังมีอัตราโทษจำคุกร่วมด้วย แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริงนั้น ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะดังที่เคยได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือในการปฏิบัติงานของ กกช. เองก็ตาม ที่มีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอจะสอดส่องดูแลได้ทั่วถึง ยิ่งโดยเฉพาะผู้ประกอบการกิจการเคเบิลทีวีที่ประกอบธุรกิจแต่เฉพาะในส่วนของแต่ละจังหวัด ยังมีโอกาสจะหลุดรอดในการกระทำความผิดได้ง่ายขึ้น ประกอบกับมีสมาชิกซึ่งเป็นผู้รับชมเคเบิลทีวีจำนวนมากไม่น้อย ที่ไม่ทราบถึงสิทธิของตนเองว่ามีอะไรบ้าง จนเป็นสาเหตุให้ไม่ได้ส่งเรื่องร้องเรียนมายัง กกช. ให้ดำเนินการตามกฎหมาย

ในทัศนะของผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในปัจจุบันนี้เป็นยุคแห่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 39 วรรคสาม<sup>34</sup> ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 45 วรรคสาม<sup>35</sup> ก็บัญญัติหลักกฎหมายไว้ในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดของ กกช. ก็จะต้องมีการตรวจสอบให้แน่นอนชัดเจนเสียก่อน ว่าเป็นการกระทำผิดฝ่าฝืนจริงหรือไม่ เพราะจะอย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวเอาไว้แล้วว่ายุคสมัยนี้เป็นยุคแห่งสิทธิเสรีภาพ หากไม่ปรากฏหลักฐานอันแน่นอนชัดเจนเพียงพอ แล้วมีการสั่งลงโทษ อาจมีการทักท้วงได้ว่าเป็นการลิดรอนเสรีภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 39.

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45.

**5. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวี  
ในประเทศไทย ภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่  
และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543  
โดยศึกษาประกอบกับ “ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ  
โทรทัศน์ แห่งชาติ พ.ศ.....”**

ดังที่ได้เคยกล่าวถึงมาบ้างแล้วตอนต้นว่า ในอดีตที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีอยู่ภายใต้  
บังคับของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ .ศ.2498 เป็นหลัก แต่เนื่องจากเมื่อปี  
พ.ศ.2543 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง  
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม กำกับ และดูแล  
การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีด้วย จึงมีความจำเป็นที่เราจะต้องศึกษาและวิจัยในข้อกฎหมายที่  
พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ  
โทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้บัญญัติไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ  
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ .ศ.2543 นี้ เป็นกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>36</sup> คือ โดยที่มาตรา 40  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2540 ได้บัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่ง  
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์  
สาธารณะ และให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ  
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดของ  
ประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ  
และประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ  
สมควรตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
รวมทั้งกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่และวิธีการในการกำกับ  
ดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงจำเป็นต้องตรา  
พระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ .ศ.2540 มาตรา 40 ฉบับนี้  
ได้ถูกตราขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น 2 องค์กร คือ (1) องค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการ  
โทรทัศน์ และ (2) องค์กรด้านกิจการโทรคมนาคม โดยเหตุผลที่ต้องแบ่งองค์กรอิสระเป็น 2 องค์กร

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม  
พ.ศ.2543, หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้.

ก็เพื่อให้การบริหารองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการกระจายอำนาจการบริหารกิจการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสังคมและประชาชน ซึ่งจะมีผลดีกว่าการรวบอำนาจไว้ในองค์กรเดียวที่หากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นจะมีผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้มากกว่าและกิจการด้านใดด้านหนึ่งอาจถูกครอบงำโดยอีกด้านหนึ่งได้<sup>37</sup>

สำหรับองค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เป็นองค์กรอิสระ จะมีชื่อว่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสช.”<sup>38</sup> ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้เลขาธิการ กสช. เป็นเลขานุการ กสช. โดยที่กรรมการต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง กฎหมายมหาชน หรือกิจการท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งกรรมการทั้งหมดนี้จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนอำนาจหน้าที่ของ กสช. มีดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

มาตรา 23 ให้ กสช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(2) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(3) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(4) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เจ็อนใจ หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต

ตาม (3) และ (4) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(6) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(7) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคของอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

<sup>37</sup> นงนุช กันเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>38</sup> สำหรับองค์กรด้านกิจการโทรคมนาคม จะมีชื่อว่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กทช.”.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543, มาตรา 23.

(9) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(10) กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

(11) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยคำนึงถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(12) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของบุคคลากรในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(13) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองและการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(14) ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง

(15) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน กสช.

(16) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุน ตามมาตรา 27

(17) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กสช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(18) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(19) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกำหนดอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสช.

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ กสช. มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการตาม (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) และ (13) นอกจากที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ ต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การใดที่ผูกขาดโดยรัฐมีการให้สัมปทานแบบอภิสิทธิ์ผูกขาดไปโดยผลของกฎหมาย และต้องกระจายผลประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดก่อให้เกิดความคล้อยระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่สำคัญคือบรรดาอำนาจหน้าที่เดิมไม่ว่าจะเป็นของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแล หรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องผูกขาดโดยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) หรือคณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา 40 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 47 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของส่วนราชการ และนิติบุคคลอื่นใด ที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาจากส่วนราชการ หรือนิติบุคคลดังกล่าว ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กสช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กสช. กำหนด

ในวาระเริ่มแรกที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณียังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาต และการกำกับดูแล หรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา 77 แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้<sup>40</sup>

นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 มาตรา 30 ได้กำหนดไว้ว่า<sup>41</sup> การประกอบกิจการ

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543, มาตรา 78.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543, มาตรา 30.

กระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ และการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์

ในกรณีที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์มิได้ประกอบกิจการ ภายใต้วงเวลาที่ กสช. กำหนด หรือประกอบกิจการอื่นนอกจากกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือประกอบกิจการ โดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกโดย กสช. หรือไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไข การประกอบกิจการ ให้ กสช. ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสช. กำหนด หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

(อันหมายความว่ารวมถึงเคเบิลทีวีด้วย)

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา 78 ดังกล่าว ในช่วงที่ยังไม่มีการจัดตั้ง กสช. และร่าง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ..... ยังไม่ผ่านการพิจารณา อนุมัติและประกาศใช้เป็นทางการ ในระหว่างนี้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเดิม จะพิจารณาจัดสรร คลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการ เพิ่มเติมไม่ได้ (คือ กรมประชาสัมพันธ์ และ อ.ส.ม.ท.) ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ เช่น เกิดปัญหาการประกอบกิจการเคเบิลทีวีเถื่อน เนื่องจากในระหว่างนี้ถึงแม้ผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวี จะมีความต้องการขออนุญาตดำเนินกิจการให้ถูกต้องตามกฎหมายก็มิอาจทำได้ เนื่องจากกฎหมาย พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ.2543 บัญญัติห้ามไว้

ดังนั้นจึงมีการร่างกฎหมายที่ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ พ .ศ.....” ซึ่งเมื่อใดที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการก็จะ ส่งผลให้ยกเลิกกฎหมายที่ใช้กันมาแต่เดิมคือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2530

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีหลายประเด็น รวมทั้ง ประเด็นในเรื่องการแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจด้วย แต่อย่างไรก็ตามจนกระทั่งปัจจุบันนี้ทั้ง กสช. ก็ยังไม่อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนได้ตามเจตนารมณ์ รวมทั้ง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ..... เอง ก็ยังไม่สามารถ ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้อย่างเป็นทางการได้เสียที ทั้ง ๆ ที่มีการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้มาแล้วหลายครั้ง แต่ก็ยังมีอาจประกาศบังคับใช้ได้สำเร็จ ด้วยเหตุผลสำคัญหลาย ๆ ประการ แต่จะอย่างไรก็ตามเราก็ควรจะลองศึกษาร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ พ .ศ..... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือเคเบิลทีวี ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการ โฆษณาหรือบริการธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้

ดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วข้างต้นว่า ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ..... เป็นร่างกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 มาตรา 30 ซึ่งได้กำหนดไว้ ดังนั้นกฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน เช่น มาตราของร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ..... จะเป็นการให้ความหมายคำนิยามต่าง ๆ <sup>42</sup> ไว้ว่า

“กิจการกระจายเสียง และ“กิจการ โทรทัศน์” หมายความว่า กิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม

“โครงข่าย” หมายความว่า สาย สื่อตัวนำไฟฟ้า สื่อนำแสง สถานีวิทยุคมนาคม และอุปกรณ์ใด ๆ ที่มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการ โทรทัศน์

“รายการ” หมายความว่า ประเภท เนื้อหาและข้อความของรายการที่ส่งในกิจการกระจายเสียง หรือกิจการ โทรทัศน์ แล้วแต่กรณี

“สถานี ” หมายความว่า สถานที่ที่ผู้รับใบอนุญาตใช้สำหรับประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการ โทรทัศน์ แล้วแต่กรณี

“ผู้อำนวยการสถานี” หมายความว่า รวมถึง หัวหน้าสถานีหรือนายสถานีด้วย

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์เพื่อประโยชน์ สาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ แต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนในหมวด 1 เริ่มตั้งแต่ มาตรา 17 เป็นต้นไป จะเป็นเรื่องการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ <sup>43</sup>

โดยมาตรา 7 ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่า การประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการ โทรทัศน์ ตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจาก คณะกรรมการ

<sup>42</sup> ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ....., มาตรา 4.

<sup>43</sup> ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ....., มาตรา 7-11 และมาตรา 28-30.

ในการขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องระบุวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 8 และผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นภาครัฐ ภาคประชาชน หรือภาคเอกชน ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 14 มาตรา 15 หรือมาตรา 17 แล้วแต่กรณี

มาตรา 8 การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีดังนี้

- (1) การประกอบกิจการบริการสาธารณะ
- (2) การประกอบกิจการบริการชุมชน
- (3) การประกอบกิจการทางธุรกิจ

ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการจากกองทุน ให้แก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) ด้วยก็ได้

จากมาตรา 8 ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายพยายามแบ่งแยกให้ชัดเจนว่าการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทจะต้องมีลักษณะเฉพาะ ดังต่อไปนี้

มาตรา 9 การประกอบกิจการบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ศาสนา สุขภาพ อนามัย กีฬา ความมั่นคงของรัฐ การประกอบอาชีพ เผยแพร่ข่าวสาร ประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใด ซึ่งอาจจัดรายการในรูปแบบ สาระโดยตรงหรือเป็นการบันทึกเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็ได้ และเป็นกิจการที่จัดหารายได้เพียงเท่าที่ เหมาะสมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 10 การประกอบกิจการบริการชุมชนต้องมีลักษณะเช่นเดียวกับการประกอบกิจการ บริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนที่รับบริการ และการบริหารกิจการ กระทำโดยนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกของชุมชนนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

มาตรา 11 การประกอบกิจการทางธุรกิจเป็นการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ ตามวัตถุประสงค์ของผู้ประกอบกิจการและอาจแสวงหาผลกำไรมาแบ่งปันกันได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้อยู่ตรงคือเรื่องเกี่ยวกับการโฆษณา ในเคเบิลทีวีนั้น มีปรากฏอยู่ในมาตรา 28 การประกอบกิจการตามลักษณะหรือประเภทใด ไม่ว่าจะ เป็น การให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปหรือให้บริการเฉพาะสมาชิก จะดำเนินการหารายได้โดยการโฆษณา หรือโดยวิธีอื่นใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยคำนึงถึง วัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการตามมาตรา 8 ต้นทุนในการให้บริการ และการให้ความเป็นธรรม แก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้บริโภคประกอบด้วย

ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องนำส่งรายได้ที่ได้รับจากการประกอบกิจการ สมทบเข้ากองทุนตามประเภทของรายได้ และตามอัตราที่เป็นธรรมกับการประกอบกิจการแต่ละประเภท และแต่ละรายการได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำรายงานสถานะทางการเงิน โดยต้องแสดงรายรับและรายจ่ายที่ถูกต้องตามความเป็นจริงเสนอต่อคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

รายงานสถานะทางการเงินของผู้รับใบอนุญาตที่เป็นภาคประชาชน ให้คณะกรรมการเปิดเผยตามวิธีการที่เห็นสมควรเพื่อให้บุคคลทั่วไปตรวจสอบได้

มาตรา 29 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมาตรา 8 ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติ ในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดทำผังรายการโดยคำนึงถึงลักษณะความหลากหลายของรายการทั้งในด้านสาระและบันเทิง รวมทั้งกิจกรรมเพื่อหารายได้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการนั้นไว้ด้วยการใช้คลื่นความถี่ให้บริการอย่างอื่นนอกเหนือจากการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะให้บริการอื่นนอกเหนือจากกรณีตามวรรคสอง ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน

มาตรา 30 การให้บริหารกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือการให้บริการในบางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะ และไม่อาจนำบทบัญญัติบางเรื่องตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับลักษณะการประกอบกิจการได้ หรือมีความจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์โดยเฉพาะ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการ เพื่อใช้บังคับกับการประกอบกิจการนั้นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบด้วย ถ้ามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งประกาศดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรให้ยกเลิกประกาศใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้คณะกรรมการดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ดังที่ปรากฏในมาตรา 28 และมาตรา 30 ว่าต่อไปในภายภาคหน้ารัฐมีแนวทางและนโยบายที่จะอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือเคเบิลทีวีดำเนินการหารายได้โดยการโฆษณาได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการ ต้นทุน และความเป็นธรรมกับผู้รับใบอนุญาตและผู้บริโภคด้วย แต่ถึงแม้จะมีนโยบายให้เคเบิลทีวีหารายได้จากการโฆษณาได้ แต่ปัจจุบันนโยบายนี้ก็ยังเป็นเพียงแค่ร่างกฎหมายเท่านั้น ยังมีได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้แต่อย่างใด ประกอบกับคณะกรรมการหรือ กสทช. ก็ยังมีอาจจัดตั้งได้สำเร็จ ถึงแม้เวลาจะล่วงเลยมาหลายปีนับแต่ที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ประกาศใช้ก็ตาม

เนื่องจากประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ถือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากในสังคม จึงต้องพิจารณากันให้ถี่ถ้วน เพราะตามความเป็นจริงแล้ว นอกจากเรื่องอนุญาตให้เคเบิลทีวีดำเนินการหารายได้จากการโฆษณาได้แล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ยังมีการยกเลิก รวมทั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 อีกหลายประการ อาทิเช่น สัดส่วนของการถือหุ้น การขออนุญาตประกอบการ บทลงโทษ ฯลฯ เป็นต้น

แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ยังไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ผู้วิจัย จึงจะขอศึกษาและวิจัยแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาในเคเบิลทีวีในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการคุ้มครองผู้บริโภค ก่อนเท่านั้นซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญมากอีกประการหนึ่ง เช่น จากร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ จะปรากฏอยู่ในมาตรา 45 ผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ<sup>44</sup> กระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกต้องจัดให้มีการเผยแพร่อัตราค่าบริการแบบสัญญา และการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และต้องแสดงไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ที่ทำการของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเพื่อเป็นกรอบในการเรียกเก็บค่าบริการจากสมาชิก ลักษณะของสัญญาหรือเงื่อนไขในการให้บริการได้ โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ แล้วแต่กรณี

ผู้รับใบอนุญาตอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการ สัญญา หรือเงื่อนไขในการให้บริการของตนได้ แต่ต้องอยู่ภายในกรอบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามวรรคสอง ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้บริโภคในการเรียกร้องค่าเสียหายจากการนั้น

ในส่วนของมาตรการที่ใช้บังคับในทางปกครองนั้น มาตรา 78 และ 79 วางหลักกฎหมายไว้ว่า<sup>45</sup> ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม มาตรา 30 วรรคหนึ่ง มาตรา 45 วรรคหนึ่ง ฯลฯ ให้สำนักงานเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย พิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองโดยคำนึงถึงพฤติกรรมการแห่งการกระทำ ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ และประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามได้รับจากการกระทำนั้นด้วย และให้ลงโทษตามความผิดแต่ละกรรม ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าเป็นการกระทำที่ไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองหมื่นบาท
- (2) ถ้าเป็นการกระทำที่ร้ายแรง ให้ลงโทษปรับทางปกครองตั้งแต่สองหมื่นบาทแต่ไม่เกินห้าแสนบาท
- (3) ถ้าเป็นการกระทำที่ร้ายแรงมาก ให้ลงโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ห้าแสนบาทแต่ไม่เกินสองล้านบาท

<sup>44</sup> ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ....., มาตรา 45.

<sup>45</sup> ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ....., มาตรา 78-79.

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ก่อนการสั่งลงโทษทางปกครอง ถ้าผู้มีอำนาจลงโทษเห็นว่าเป็นการกระทำผิดโดยไม่จงใจ และเป็นความผิดเล็กน้อยที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจลงโทษอาจตัดเตือนผู้กระทำความผิดแทนการลงโทษปรับทางปกครองก็ได้

นอกจากการลงโทษปรับทางปกครองแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ยังมีมาตรการในการลงโทษอื่นอีก เช่น ในกรณีที่เห็นสมควร นอกจากการลงโทษปรับทางปกครองแล้ว ให้ผู้มีอำนาจลงโทษสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อแก้ไข หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือหลักเกณฑ์หรือคำสั่งที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ซ้ำอีกได้

หรือในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ผู้รับใบอนุญาตยังเพิกเฉยไม่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหลายครั้ง หรือมีกรณีที่เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีการกระทำผิดที่มีโทษอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ เป็นต้น

จากการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือเคเบิลทีวี นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มีการห้ามให้แพร่ภาพโฆษณาเพื่อหารายได้อีกต่อไป เพียงแต่จะทำได้เพียงใดต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการหรือ กสทช . ประกาศกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลายเหตุผล ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนการให้บริการ และการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับใบอนุญาตและผู้บริโภคประกอบด้วย ในประเด็นปัญหานี้ นับเป็นประเด็นที่สำคัญเป็นอย่างมาก เพราะหากมีการอนุญาตให้เคเบิลทีวีแพร่ภาพโฆษณาได้จะมีผลกระทบตามมาทั้งในแง่ดีและแง่ไม่ดี ซึ่งในเรื่องนี้จะมีการศึกษาและวิจัยกันต่อไปในบทที่ 4 แต่อย่างไรก็ตามต้องยอมรับว่าจนถึงขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ .ศ..... ก็ยังไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ อีกทั้งยังต้องผ่านกระบวนการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้อีกหลายขั้นตอน ซึ่งกว่าจะมีการประกาศใช้ได้จริงกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ก็อาจจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติต่างๆ ได้อีกมาก หรือแม้แต่ กสทช . เองก็ตาม ก็ยังไม่อาจจัดตั้งได้สำเร็จเสียที แม้เวลาจะผ่านมาหลายปีแล้วก็ตาม ซึ่งสุดท้ายแล้วในขณะนี้ กฎหมายที่ใช้ควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวี หรือโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ .ศ.2498 เป็นหลัก จนกว่าจะมีการประกาศยกเลิกอย่างเป็นทางการและมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่แทนที่

## 6. มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุม กำกับ และดูแล การประกอบธุรกิจเคเบิลทีวีในต่างประเทศ

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศต้นกำเนิดของการประกอบกิจการธุรกิจเคเบิลทีวี ดังนั้น เราจึงควรศึกษาและวิจัยในเรื่องของกฎหมายและหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศมหาอำนาจของเอเชีย อีกทั้งยังนับได้ว่าเป็นประเทศที่เป็นผู้นำทางด้านเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ของโลก จึงมีความจำเป็นที่เราควรจะศึกษาและวิจัยในเรื่องของกฎหมายและหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีของประเทศญี่ปุ่น

### 6.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา (The Telecommunications Act of 1996)

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>46</sup> ชื่อ The Telecommunications Act of 1996

ปัจจุบันกิจการเคเบิลทีวีของประเทศสหรัฐอเมริกา จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่มีชื่อว่า The Telecommunications Act of 1996 หรือพระราชบัญญัติโทรคมนาคม ค.ศ.1996 นั้นเอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมาจากกฎหมายเดิม คือ The Communications Act of 1934 โดยพระราชบัญญัติโทรคมนาคมฉบับนี้ ได้กำหนดให้อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีทั้งหลายที่มีลักษณะเป็นการส่ง หรือสื่อสารแบบใช้อิเล็กทรอนิกส์ ให้ถือเป็นกิจการประเภทโทรคมนาคม (Telecommunications) อันได้แก่ ไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ โทรทัศน์ วิทยุ โทรศัพท์ สื่อสารแบบไร้สาย และเคเบิลทีวี

ส่วนในอดีตหลายปีที่ผ่านมา การประกอบกิจการ เคเบิลทีวี ในประเทศสหรัฐอเมริกา เคยอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับ เริ่มจากกฎหมายชื่อ The Communications Act of 1934 ที่ใช้ประกอบกับมาตรา 47 ของ U.S. Code (Title 49 of the U.S. Code) ซึ่งได้จัดตั้งองค์กรที่มีชื่อว่า The Federal Communications Commission (FCC) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกใบอนุญาตสำหรับการขอใช้คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าเพื่อนำมาใช้ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง แต่ไม่มีอำนาจในการตรวจ (Censor) เนื้อหารายการที่แพร่ภาพกระจายเสียง และกฎหมายนี้ยังได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากการแพร่ภาพได้ นอกจากนี้ FCC สามารถลงโทษและเรียกค่าปรับจากสถานีที่กระทำผิดกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามคำตัดสินชี้ขาดใด ๆ ของ FCC ก็จะสามารถจะถูกอุทธรณ์ได้ และต่อมาได้มีการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับเคเบิลทีวี ที่มีชื่อว่า The Cable Communications Policy Act of 1984 ที่ได้บัญญัติเรื่องค่าสิทธิสำหรับการประกอบกิจการเคเบิล (Cable Franchise Fee) การกำหนดราคาค่าบริการ และการห้ามแพร่ภาพรายการที่ไม่สุภาพหรือลามกอนาจารด้วย รวมทั้งได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำการลักลอบรับสัญญาณที่ผ่านระบบเคเบิลทีวีโดยไม่ได้รับอนุญาต มิฉะนั้นจะถือว่ามีความผิดฐาน

<sup>46</sup> นงนุช กันเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

ลักบริการ (Theft of Service) แต่ปรากฏในท้ายที่สุดว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ถูกเปลี่ยนนโยบายไปเป็นกฎหมายในอีกแนวทางหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่เน้นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญที่ชื่อว่า The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992 แทน และในปี ค.ศ.1992 เช่นเดียวกันนั้น ได้มีความพยายามที่จะออกร่างกฎหมายใหม่ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจแก่เทศบาลของมลรัฐสำหรับการกำหนดราคาค่าบริการของเคเบิล และอนุญาตให้เจ้าของสถานีเรียกเก็บเงินจากผู้ประกอบการเคเบิลที่นำรายการมาแพร่ภาพอีกทอดหนึ่ง แต่สุดท้ายร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ผ่านการอนุมัติจากสภา

สำหรับนโยบายหลัก ๆ เกี่ยวกับกิจการเคเบิล ตาม The Telecommunications Act of 1996 ได้ให้นิยามของ “การให้บริการเคเบิล” ไว้ชัดเจน ว่าหมายถึง

- 1) การส่งรายการวิดีโอหรือบริการรายการอื่นไปสู่สมาชิกแบบทางเดียวและ
- 2) การโต้ตอบกลับของสมาชิก (ถ้ามี) ที่ถูกต้องการให้โต้ตอบ กรณีที่ต้องทำการเลือกหรือการใช้บริการรายการวิดีโอ หรือบริการรายการอื่น<sup>47</sup>

กฎหมายได้แยกกิจการ แบบเคเบิลทีวี (Cable System) แยกต่างหากจากระบบดาวเทียม (Satellite System) อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการแข่งขันและความหลากหลายของการแพร่ภาพรายการวิดีโอ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ ความสะดวก และเป็นสิ่งจำเป็นของสาธารณะ<sup>48</sup>

สำหรับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฯ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้บริการเคเบิลไว้ โดยเฉพาะเจาะจงนั้น สรุปได้ดังต่อไปนี้

- 1) ) เพื่อกำหนดนโยบายของชาติเกี่ยวกับการสื่อสารทางเคเบิล
- 2) เพื่อกำหนดขั้นตอนกระบวนการและมาตรฐานของการให้เอกสิทธิที่รัฐยอมให้ผู้ประกอบการเคเบิลประกอบกิจการในเขตหนึ่ง (Franchise) ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตและพัฒนาต่อระบบเคเบิล และทำให้เกิดความมั่นใจว่าระบบเคเบิลสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความสนใจของชุมชนแต่ละท้องถิ่น
- 3) เพื่อกำหนดแนวทางสำหรับสหพันธรัฐ (Federal) และผู้บริหารท้องถิ่น เกี่ยวกับการใช้สิทธิตามข้อกำหนดของระบบเคเบิล
- 4) เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการสื่อสารทางเคเบิลจะจัดหามาให้ หรือถูกกระตุ้นให้จัดหามาให้ ซึ่งการบริการและแหล่งข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายและกว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ต่อสาธารณชน
- 5) เพื่อกำหนดขั้นตอนอย่างเป็นทางการเป็นลำดับสำหรับการต่ออายุสิทธิ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผู้ประกอบการเคเบิลไม่ให้ถูกปฏิเสธการต่ออายุสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม โดยพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้การต่ออายุสิทธิต้องคำนึงถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และข้อเสนอของการให้บริการในอนาคต ซึ่งจะต้องตรงตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

<sup>47</sup> Telecommunications Act of 1996, Section 602 (6) (47 U.S.C.522).

<sup>48</sup> Section 628(a) (47 U.S.C.548).

6) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการสื่อสารในระบบเคเบิล และลดข้อกำหนดเดิมที่ไม่จำเป็นที่ก่อให้เกิดการระงับเศรษฐกิจ โดยไม่ชอบธรรมต่อระบบเคเบิล<sup>49</sup>

กรณีการให้เอกสิทธิ์ที่รัฐยอมให้ผู้ประกอบการเคเบิลประกอบกิจการในเขตหนึ่งนั้น รัฐจะคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) เป็นหลัก และรัฐมักจะกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ประกอบการจะต้องจัดสรรจำนวนช่องสัญญาณจำนวนหนึ่งสำหรับสาธารณะ รัฐ หรือการศึกษาด้วย<sup>50</sup>

หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้พิจารณาในการอนุญาตให้ต่ออายุสิทธิ(Renewal of Franchise) นั้นมีดังต่อไปนี้

1) ผู้ประกอบการเคเบิลสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขสำคัญของสิทธิที่มีอยู่เฉพาะตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

2) คุณภาพของบริการ สัญญาณภาพ การตอบสนองตามคำร้องเรียนของสมาชิกและระบบการแจ้งหนี้ จะต้องสมเหตุสมผลตามความต้องการของชุมชน

3) ผู้ประกอบการต้องมีความสามารถทางการเงิน กฎหมาย เทคโนโลยี ในระดับที่สามารถจัดหาบริการ เครื่องอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ใดๆ ได้ตามที่ยื่นข้อเสนอมา

4) ข้อเสนอของผู้ประกอบการ จะต้องสมเหตุสมผล และตรงตามความต้องการสาธารณะของชุมชนที่มีอยู่ในอนาคต

สำหรับหน่วยงาน หรือองค์กรกลางที่ ควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจ เคเบิลทีวี ในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>51</sup> คือ คณะกรรมการการคมนาคมแห่งรัฐบาลกลางสหรัฐ(The Federal Communication Commission (FCC)) จัดตั้งขึ้นโดย The Communication Act of 1934 มีคณะกรรมการจำนวน 5 คน เดิมมีคณะกรรมการ 7 คน ลดเหลือ 5 คน ในปี 2525 แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี

ในปี 2511 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินให้FCC สามารถควบคุม กำกับ และดูแลCable Television ได้ ในคดีระหว่าง U.S. V Southwestern Cable Co. FCC ควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจสื่อสารมวลชนภายใต้หลักการ “เพื่อผลประโยชน์ ความสะดวกสบาย และความจำเป็นของประชาชน” (The Public Interest, Convenience and Necessity)

คณะทำงานของ FCC มีทั้งสิ้น 7 คณะ ประกอบด้วย<sup>52</sup>

1) Cable Service Bureau ทำหน้าที่ข้อบังคับใช้กฎหมาย the Cable Television Consumer Protection and Competition Act 1992

<sup>49</sup> Telecommunications Act of 1996, Section 601 (47 U.S.C.522).

<sup>50</sup> Section 611 (a) (47 U.S.C 522).

<sup>51</sup> วิทเชนทร์ แสงห้าว. เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>52</sup> เกรียงไกร นาควะวี. (2543). การควบคุมกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรูปแบบขององค์กรและอำนาจหน้าที่. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 88.

2) Common Carrier Bureau ทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการสื่อสารทางวิทยุและทางสาย เช่น โทรศัพท์ โทรเลข เป็นต้น

3) Consumer Information Bureau ทำหน้าที่ไต่สวนเบื้องต้น ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค

4) Enforcement Bureau ทำหน้าที่ส่งเสริม FCC ให้สามารถบริการสาธารณะ โดยปรับปรุงประสิทธิภาพของโปรแกรมการบังคับใช้กฎหมายให้องค์กรภายใน FCC เพื่อให้มีการแข่งขันในตลาดสื่อสาร

5) International Bureau ทำหน้าที่ดำเนินการโครงการเกี่ยวกับดาวเทียมและโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

6) Mass Media Bureau ทำหน้าที่วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับสถานีโทรทัศน์ในระบบ F.M., A.M. และจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่สถานี รวมทั้งพิจารณาออกใบอนุญาตในการประกอบการด้วย

7) Wireless Telecommunication Bureau ทำหน้าที่วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับโปรแกรมโทรคมนาคมไร้สาย รวมไปถึงการให้บริการของสถานีในการติดต่อสื่อสารตามความต้องการของธุรกิจบุคคล องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรและรัฐรวมถึงหน่วยงานท้องถิ่น

FCC จะทำหน้าที่กำกับดูแลเคเบิลทีวีในลักษณะหลักเกณฑ์ มาตรฐานตามกฎหมายที่มีหลักการไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่การอนุญาตธุรกิจดังกล่าวจะ กระจายอำนาจให้แต่ละรัฐเป็นผู้ทำสัญญาหรือข้อตกลงกับเอกชนผู้ขออนุญาต โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้<sup>53</sup>

ขั้นที่ 1 หลักการพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่น (Local Ordinances) เป็นหลักการพื้นฐานในการขอเป็นผู้ให้บริการเคเบิลทีวีของแต่ละชุมชน ซึ่งจะประกอบด้วยคำจำกัดความต่าง ๆ ขั้นตอนการดำเนินการ ระบบการเงิน ระบบเทคโนโลยี ลักษณะของรายการ ขั้นตอนการตรวจสอบ การเก็บสมาชิกหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การโอนเปลี่ยนกิจการ อายุของสัญญา รายการเพื่อสาธารณะ การให้บริการในอนาคต ผลประโยชน์ตอบแทน และหลักการอื่น ๆ เช่น การจ้างงานคนท้องถิ่น

ขั้นที่ 2 การยื่นข้อเสนอ (The Request for Proposal ( RFP ) )

ขั้นที่ 3 การตกลงเงื่อนไขการอนุญาตและการรับฟังประชาพิจารณ์ (Franchise Negotiations and Public Hearings )

ขั้นที่ 4 การทำสัญญาอนุญาต (The Franchise Agreement) ซึ่งใบอนุญาตมีอายุ 25-30 ปี

ขั้นที่ 5 การต่อใบอนุญาต, การโอนกิจการหรือขาย (Renewal Transfer or Sale)

ตัวอย่าง กฎควบคุมใน 2 รัฐ คือ นิวยอร์กและคอนเนคติกัต เช่น

(1) การเปลี่ยนแปลงรายการต้องแจ้งคณะกรรมการที่เรียกว่า Cable Commission ล่วงหน้าเป็นระยะเวลา 45 วัน

<sup>53</sup> วิทเชนทร์ แสงห้าว. เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-52.

(2) การตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิค ต้องตรวจสอบประมาณ 120 วันต่อครั้ง และต้องรายงานให้คณะกรรมการทราบ

(3) การแก้ไขซ่อมแซม สมาชิกสามารถเรียกให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง

(4) สถานที่ให้บริการมีสมาชิกตั้งแต่ 3 หมื่นคนขึ้นไป ต้องมีหน่วยงานที่คอยดูแลด้านสมาชิก จากที่กล่าวไว้ในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายควบคุมตนเอง ดังนั้น รัฐจะมีฐานะเหมือนคนกลาง ในการกำกับดูแลระหว่างกฎหมายของท้องถิ่นกับกฎหมายของประเทศ ซึ่งจะมีปัญหาขัดกันของกฎหมาย ท้องถิ่นกับกฎหมายของรัฐ จะตัดสินกันระดับไหน คือ Local, State, Federal และระดับไหนถึงจะมีความเหมาะสม ซึ่งยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่มีผู้เห็นว่ากฎระเบียบที่ออกโดยท้องถิ่นคือหัวใจของการ กำกับดูแลโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก

ในปี 1984 ศาลสูงได้ตัดสินคดีที่กฎหมายของท้องถิ่นกับกฎหมายของ FCC ขัดกันในคดี Capital Cities Cable Inc. V Crisp. และได้วางหลักเกณฑ์ให้กฎหมายของ FCC ชนะ แต่ถ้ากฎหมายของรัฐยังไม่ขัดกับกฎหมายของ FCC ก็ทำได้ ในปี 1988 ก็มีอีกคดีคือ City of New York V FCC ซึ่งศาลสูงได้วางหลักให้กฎหมายของ FCC เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งแต่ละมลรัฐต้องวางหลักเกณฑ์ให้สอดคล้อง การเผยแพร่รายการต่าง ๆ จะมีความเป็นอิสระเสรีไม่ถูกควบคุมมากนัก เนื่องจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้รับการรับรอง โดยรัฐธรรมนูญ

FCC เข้ามากำกับควบคุมเคเบิลทีวีในปี พ.ศ.2508 เมื่อเคเบิลทีวีใช้ระบบส่งสัญญาณทางคลื่น ต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ.2509 FCC ได้กำกับดูแลเคเบิลทีวีทั้งหมด ไม่ว่าจะส่งสัญญาณทางใด ซึ่งศาลสูง ได้ตัดสินในคดีระหว่างสหรัฐ กับบริษัท เซาท์เวสเทิร์น เคเบิล จำกัด ในปี พ.ศ.2511 โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการสื่อสารแห่งชาติมีเหตุผลในการควบคุม กำกับ ดูแลเคเบิลทีวีตามอำนาจหน้าที่

ในเดือนมีนาคม 2515 FCC ได้วางกฎหมายควบคุมใหม่ โดยเคเบิลทีวีจะต้องถ่ายทอด รายการสัญญาณโทรทัศน์ทั่วไปด้วย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น มาตรฐานของสัญญาณอนุญาตการถ่ายทอด สัญญาณเครือข่ายรายการ การร่วมกันถ่ายทอดรายการพิเศษ การถือครองกรรมสิทธิ์ข้ามสื่อโอกาสในการ ทำงานเท่าเทียมกันและมาตรฐานทางเทคนิค ผู้ให้บริการเคเบิลทีวีที่มีรายการของตนเองต้องคำนึงถึงกฎ เรื่องเวลาที่เท่าเทียมกัน การเสนอรายการอย่างเป็นธรรม ผู้สนับสนุนรายการ การรายงานประจำปี ต่อคณะกรรมการ เช่น สถิติข้อมูลทั่วไป การจ้างงาน และฐานการเงิน

เดือนตุลาคม พ.ศ.2527 รัฐสภาได้แก้ไข The Communication Act of 1934 ในส่วนของการ กำกับดูแลเคเบิลทีวี และได้ออกพระราชบัญญัติ The Cable Communication Policy Act of 1984 ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การเป็นเจ้าของเคเบิลทีวี การใช้ช่องสัญญาณ การอนุญาตและการต่อ ใบอนุญาต อัตราค่าสมาชิก รายการที่ไม่เหมาะสม และการป้องกันไม่ให้ผู้ไม่เป็นสมาชิกได้รับบริการ การจ้างงานที่เท่าเทียมกัน และการใช้เสาร่วมกัน กฎหมายฉบับนี้ยังได้แยกขอบเขตการกำกับดูแลออกเป็น 3 ระดับคือ Federal, State และ Local Authorities

ภายหลังการออกกฎหมาย The Cable Act ในปี 2527 เคเบิลทีวีได้เจริญและพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ จำนวนผู้เป็นสมาชิกมากขึ้น แต่การแข่งขันของผู้ให้บริการกลับไม่เพิ่มขึ้นและในหลายพื้นที่ใช้อัตราค่าบริการเดียวกัน ทำให้เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐสภาจึงได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992 และต่อมารัฐสภาได้ออกกฎหมายคือ The Telecommunication Act of 1996 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี ยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม พัฒนาความก้าวหน้าของกิจการ โทรคมนาคมและกิจการ สื่อสารมวลชนและเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีทางด้านข้อมูลข่าวสาร

กฎระเบียบในการกำกับดูแลเคเบิลทีวีมาจากรัฐและหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “Local Franchising Authorities” ในสหรัฐอเมริกาไม่น้อยกว่า 30 รัฐ ซึ่งมีกฎหมายหนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้นในการกำกับดูแลเคเบิลทีวีภายใต้ The 1992 Cable Act หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าบริการพื้นฐาน (Basic Cable Service) และเครื่องมืออุปกรณ์แต่ภายใต้ The 1996 Cable Act FCC จะเข้ามากำหนดอัตราค่าบริการของเคเบิลทีวีนับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2542 โดยจะกำหนดจากจุดคุ้มทุน ซึ่งจะพิจารณาจากพื้นฐานของจำนวนสมาชิก ช่องบริการ และปัจจัยอื่น ๆ และผู้ให้บริการรายเล็กจะไม่ถูกควบคุมในเรื่องอัตราค่าบริการ (ผู้ให้บริการรายเล็กหมายถึงผู้ให้บริการที่มีสมาชิกละ 1 ของผู้เป็นสมาชิกเคเบิลทีวีทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา)

FCC ได้วางกฎระเบียบเพื่อควบคุมการให้บริการ โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกที่สำคัญ ๆ เช่น

1) ผู้ให้บริการเคเบิลทีวีทุกรายการต้องถ่ายทอดรายการของสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา 1 ช่องของท้องถิ่น ( Local Noncommercial Education (NEC)) เคเบิลทีวีที่มีช่องบริการมากกว่า 36 ช่องต้องถ่ายทอดรายการสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษาทุกช่องในท้องถิ่น ถ้าพื้นที่ใดไม่มีสถานีโทรทัศน์เพื่อการศึกษา ก็ต้องถ่ายทอดรายการของสถานีจากต่างพื้นที่อย่างน้อย 1 สถานี

2) การควบคุมโฆษณาในรายการสำหรับเด็กและเยาวชนภายใต้กฎหมาย The Children’s Television Act of 1990 รายการสำหรับเด็กอายุ 12 ปี หรือต่ำกว่านั้นผู้ให้บริการสามารถโฆษณาได้ 10.5 นาทีต่อชั่วโมงในวันหยุด และ 12 นาทีต่อชั่วโมงระหว่างวันจันทร์ถึงวันศุกร์

3) การมิให้มีการผูกขาดหรือรวมกิจการในลักษณะของการเป็นผู้ให้บริการเครือข่าย การส่งสัญญาณหรือเป็นบริษัทผู้ผลิตรายการ และการจำกัดจำนวนสมาชิกในระดับประเทศไม่ให้ผู้ให้บริการรายหนึ่งรายใดมีสมาชิกเกิน 30 % ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ (Multiple System Operator ( MSO )) ไปถึง

4) การใช้บริการเครือข่ายเพื่อถ่ายทอดสัญญาณรายการของเคเบิลทีวีทางสายไฟเบอร์ออฟติกหรือสายโคแอกเชียล FCC จะเป็นผู้ควบคุมอัตราค่าบริการและระยะเวลาที่อนุญาต

5) เมื่อผู้ใช้บริการย้ายที่อยู่สามารถซื้อสายนำส่งสัญญาณที่ต่อเข้าบ้านได้ ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องย้ายหรือเปลี่ยนแปลงติดตั้งให้สมาชิกสำหรับที่อยู่ใหม่ภายใน 7 วัน โดยไม่คิดค่าบริการ ถ้าทำไม่เสร็จภายในกำหนดต้องจ่ายค่าเสียหายให้สมาชิกในระหว่างที่ทำไม่เสร็จ

6) เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมผู้บริโภคสามารถร้องเรียนถึงหน่วยงานท้องถิ่นที่กำกับดูแล ซึ่งสามารถทำได้ทางจดหมาย โทรสาร หรืออินเทอร์เน็ต และภายใต้ The 1996 Act FCC ต้องพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เคเบิลทีวีทำการแพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจ เพียงแต่มีการควบคุม กำกับ และดูแล ให้เหมาะสมเท่านั้น เช่น ควบคุมปริมาณโฆษณาในรายการสำหรับเด็กและเยาวชนว่า ในแต่ละช่วงวันเวลา จะสามารถแพร่ภาพได้มากเท่าใด เช่น รายการสำหรับเด็กอายุ 12 ปี ภายใต้กฎหมาย The Children's Television Act of 1990 รายการสำหรับเด็กอายุ 12 ปี หรือต่ำกว่านั้น ผู้ให้บริการสามารถโฆษณาได้ 10.5 นาทีต่อชั่วโมงในวันหยุด และ 12 นาทีต่อชั่วโมงระหว่างวันจันทร์ ถึงวันศุกร์ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น ๆ อีก เช่น คณะกรรมการการค้าแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Trade Commission (FTC)) ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการโฆษณาทางสื่อที่เป็น Electronic Media และการขายของผ่าน Cable Television การกำกับดูแลโฆษณา ยังอยู่ภายใต้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลโดยตรง เช่น องค์กรอาหารและยา (The Food and Drug Administration) การไปรษณีย์แห่งสหรัฐ (The U.S.Postal Service) เป็นต้น

## 6.2 ประเทศญี่ปุ่น (Cable Television Broadcast Law)

**กฎหมายชื่อ** Cable Television Broadcast Law

ประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติกฎหมาย Cable Television Broadcast Law (Law No.114 of July 1, 1972) As amended last by: Law No.59 of May 28, 1999 โดยมีสาระสำคัญของกฎหมาย<sup>54</sup> ดังนี้

สำหรับนโยบายหลัก ๆ เกี่ยวกับกิจการเคเบิลทีวี วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการผลิตอุปกรณ์สำหรับการรับและส่งสัญญาณเคเบิลทีวี (Cable Television Transmission Facilities<sup>55</sup>) ในจำนวนที่เหมาะสม รวมทั้งการดำเนินกิจการให้บริการส่งสัญญาณเคเบิลทีวี (Cable Television Transmission<sup>56</sup>) และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้รับสัญญาณ

<sup>54</sup> นงนุช กั้นเลิศ. เรื่องเดียวกัน, หน้า50-56.

<sup>55</sup> Article 2(2) defines "Cable Television Transmission Facilities" as "a cable telecommunication facility to be used for cable television transmission (including reception antennas for retransmission and other equipment necessary for receiving broadcasts).".

<sup>56</sup> Article 2(1) defines "Cable Television Transmission" as "transmission by cable (meaning transmission of electric communication signals by cable intended for direct reception by the public) other than transmission by cable of radio broadcasts".

รวมถึงการส่งเสริม การพัฒนาเสียงสัญญาณในการส่ง ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความก้าวหน้าของสวัสดิการสาธารณะ(Public Welfare<sup>57</sup>)

การส่งสัญญาณเคเบิลทีวี ตามกฎหมายนี้ หมายถึง

1) การส่งสัญญาณซ้ำ (Retransmission) ในพื้นที่ที่การแพร่ภาพของสถานีโทรทัศน์เจ้าของสัญญาณครอบคลุมถึง

2) การส่งสัญญาณ(Transmission) สำหรับการรับในพื้นที่ที่การแพร่ภาพของสถานีโทรทัศน์เจ้าของสัญญาณไม่ครอบคลุมถึง

3) การแพร่ภาพ (Distribution) รายการที่ผลิตขึ้นเอง

แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการส่งสัญญาณเคเบิลทีวีโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการชั่วคราว หรือการส่งสัญญาณเคเบิลทีวีที่เกิดขึ้นภายในที่พักอาศัยเดียวกัน เว้นแต่สถานีที่มีสมาชิกเป็นสาธารณชนทั่วไปมาพักอาศัย และได้รับความเพลิดเพลินเป็นการส่วนตัวหรือการส่งสัญญาณเคเบิลทีวีที่ทำขึ้นในพาหนะบนพื้นดิน เรือ หรือเครื่องบิน หรือการส่งสัญญาณเคเบิลทีวีในลักษณะอื่น ๆ ตามแต่ที่กระทรวงบริหารกิจการไปรษณีย์จะกำหนด

ในเรื่องเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการเคเบิลทีวี สำหรับผู้ประกอบการที่เชื่อว่าเป็นเจ้าของอุปกรณ์การรับและส่งสัญญาณเคเบิลทีวี (Owner of Cable Television Transmission Facilities) ตามกฎหมายจะต้องได้รับใบอนุญาตในการสร้างหรือผลิต (Establishment) อุปกรณ์ดังกล่าว<sup>58</sup>

ส่วนใบอนุญาตกรณีการผลิตอุปกรณ์นั้นขอได้จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารกิจการไปรษณีย์ โดยจะต้องยื่นคำร้อง (Petition) ที่ระบุถึงแผนการดำเนินงาน พื้นที่ที่จำหน่ายความถี่ ที่จะใช้โครงร่างของอุปกรณ์ และอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (Ministerial Ordinance)<sup>59</sup>

โดยรัฐมนตรีฯ จะออกใบอนุญาตให้ก็ต่อเมื่อคำร้องที่ขึ้นมีรายละเอียดเป็นไปตามมาตรฐานดังต่อไปนี้

1) แผนการที่จะผลิตอุปกรณ์สมเหตุสมผลและเป็นไปได้ (Reasonable and Feasible)

2) อุปกรณ์จะต้องตรงตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) ผู้ยื่นคำร้องจะต้องมีความสามารถทางเทคนิค และระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพสำหรับการผลิตอุปกรณ์และดำเนินกิจการได้อย่างพอเพียง (Adequately)

4) การผลิตจะต้องเป็นการผลิตตามความจำเป็น (Necessary) และความเหมาะสม (Suitable) ต่อธรรมชาติ สังคม และธรรมเนียมประเพณีของพื้นที่ที่จะเกิดการผลิต<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Article 1 provides its purpose as “to ensure appropriate of cable television transmission facilities and operation of their services and thereby to protect the interests of the recipients of cable transmission as well as to promote sound development of cable television transmission and thus to contribute to the advancement of public welfare.”.

<sup>58</sup> Article 3(1) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>59</sup> Article 3(2) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>60</sup> Article 4(1) of Cable Television Broadcast Law.

นอกจากนี้รัฐมนตรีฯ ยังมีอำนาจที่จะปฏิเสธคำขอรับใบอนุญาตได้ ถ้าเข้าตามกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อผู้ยื่นคำขอมิได้มีสัญชาติญี่ปุ่น
- (2) เมื่อผู้ยื่นคำขอเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นสำนักงานผู้แทนของต่างชาติ
- (3) เมื่อผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต่างชาติ
- (4) เมื่อผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีผู้บริหารเป็นบุคคลตามข้อ (1) (2) หรือ (3) ข้างต้น หรือมากกว่า 1 ใน 5 ของผู้ถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงเป็นบุคคลตามข้อ (1) (2) หรือ (3) ข้างต้น
- (5) เมื่อใบอนุญาตฉบับเดิมของผู้ยื่นคำขอลูกยกเลิกไปในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ก่อนยื่นคำขอลฉบับใหม่
- (6) เมื่อผู้ยื่นคำขอเคยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ หรือกฎหมายที่มีชื่อว่า The Law of Regulate the Operation of Cable Transmission Service of Radio Broadcasts or the Cable Telecommunication Law (Law No. 96, 1953) และถูกลงโทษปรับหรือมากกว่านั้น เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปีที่พ้นโทษก่อนการยื่นคำร้อง
- (7) เมื่อผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลตามข้อ (5) หรือ (6) ข้างต้น<sup>61</sup>

เมื่อผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตในการผลิตอุปกรณ์แล้ว จะต้องเริ่มผลิตอุปกรณ์ภายใน ระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด<sup>62</sup> และเมื่อใบอนุญาตหมดอายุลง ก็สามารถขอต่ออายุใบอนุญาตได้ ถ้าแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่ดี<sup>63</sup> นอกจากนี้เมื่อผู้ประกอบการได้ผลิตอุปกรณ์ตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ก็จะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีฯ โดยทันที<sup>64</sup> และหลังจากเริ่มผลิตแล้วเจ้าของอุปกรณ์หรือผู้ประกอบการผลิตนั้น จะต้องไม่เปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงาน ความถี่ หรืออุปกรณ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี<sup>65</sup> รวมทั้งเมื่อเจ้าของอุปกรณ์ได้รับคำร้องขอจากผู้ประกอบการให้บริการเคเบิลทีวี ที่ต้องการใช้อุปกรณ์ดังกล่าว ก็จะต้องอนุญาตให้ใช้ เว้นแต่บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>66</sup> โดยสัญญาการอนุญาตให้อุปกรณ์จะต้องกำหนดเงื่อนไข และราคาตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงด้วย<sup>67</sup>

<sup>61</sup> Article 5 of Cable Television Broadcast Law.

<sup>62</sup> Article 6(1) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>63</sup> Article 6(2) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>64</sup> Article 6(3) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>65</sup> Article 7(1) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>66</sup> Article 9 of Cable Television Broadcast Law.

<sup>67</sup> Article 10 of Cable Television Broadcast Law.

ส่วนกรณีการขออนุญาตประกอบกิจการให้บริการส่งสัญญาณเคเบิลทีวี (Operator of a Cable Television Transmission Service<sup>68</sup>) จะต้องยื่นคำบอกกล่าว (Notification) ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารกิจการไปรษณีย์เช่นเดียวกัน โดยต้องระบุรายละเอียดของพื้นที่ที่จะให้บริการ จะมีการให้บริการส่งสัญญาณซ้ำหรือไม่ และเรื่องอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>69</sup> อาทิเช่น จำนวนสมาชิกที่คาดการณ์ไว้ แผนการผลิตรายการ การได้รับความยินยอมให้สามารถส่งสัญญาณซ้ำ จำนวนชั่วโมงให้บริการ และวันที่ที่จะเริ่มต้นประกอบกิจการ

สำหรับการส่งสัญญาณซ้ำนั้น ผู้ประกอบการที่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานีที่ผลิตรายการแล้ว มีหน้าที่ต้องจัดเตรียมสัญญาณมาตรฐานที่กำหนดค่าบริการดังกล่าว ให้แก่รัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ<sup>70</sup> โดยรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>71</sup>

- 1) ค่าบริการสมเหตุสมผล เมื่อพิจารณาจากประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับบริการที่มีประสิทธิภาพ
- 2) ผู้ประกอบการที่ให้บริการทั้งการส่งสัญญาณซ้ำและบริการอย่างอื่นนั้น ในสัญญาณมาตรฐานจะต้องครอบคลุมเฉพาะการส่งสัญญาณซ้ำ
- 3) ข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการต่อผู้รับบริการอย่างชัดเจน
- 4) ไม่มีผู้ใดถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่มีเหตุผล

ส่วนค่าบริการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากค่าส่งสัญญาณซ้ำ หากจะมีการเรียกเก็บจะต้องยื่นขอจากรัฐมนตรีเป็นกรณีต่างหาก พร้อมทั้งสัญญาณมาตรฐานสำหรับบริการนั้น<sup>72</sup>

อย่างไรก็ดี ใบอนุญาตที่ออกให้แล้วตามกฎหมายนี้ รัฐมนตรีฯ มีสิทธิที่จะเพิกถอนได้หากเข้ากรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) คำร้องขออนุญาตมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนข้อบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้
- (3) ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ ที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้

สำหรับบทลงโทษตามกฎหมายนี้ จะมีลักษณะเป็นบทลงโทษทางอาญา (Penal Provision) กรณีความผิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) หากผู้ใดทำการผลิตอุปกรณ์รับและส่งสัญญาณเคเบิลทีวีโดยไม่ได้ขอใบอนุญาต จะต้องถูกลงโทษจำคุกเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Article 2(4) defines the “Operator of a Cable Television Transmission Service” as “a person who engages in a cable television transmission service”.

<sup>69</sup> Article 12 of Cable Television Broadcast Law.

<sup>70</sup> Article 14(1) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>71</sup> Article 14(2) of Cable Television Broadcast Law.

<sup>72</sup> Article 15 of Cable Television Broadcast Law.

<sup>73</sup> Article 33 of Cable Television Broadcast Law.

2) หากผู้รับอนุญาตรายใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนงานการผลิตอุปกรณ์ หรือความถี่ที่จะใช้ หรือตัวโครงสร้างอุปกรณ์ในสาระสำคัญ โดยไม่ได้ขออนุญาตจะมีโทษปรับไม่เกิน 500,000 เยน<sup>74</sup>

3) หากผู้ใดประกอบกิจการให้บริการเคเบิลทีวีโดยไม่ได้อำนาจอนุญาต หรือทำการแพร่ภาพซ้ำโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของรายการ หรือทำการเรียกเก็บค่าบริการโดยไม่ชอบธรรม จะมีโทษปรับไม่เกิน 300,000 เยน<sup>75</sup>

4) หากผู้รับอนุญาตให้ผลิตอุปกรณ์ไม่ทำการผลิตให้เสร็จสมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือเลิกทำการผลิตโดยไม่ได้แจ้งขออนุญาต จะมีโทษปรับไม่เกิน 200,000 เยน<sup>76</sup>

จากบทบัญญัติของกฎหมาย Cable Television Broadcast Law เท่าที่ศึกษามาดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องของการขออนุญาต สำหรับการผลิตอุปกรณ์รับและส่งสัญญาณ และการให้บริการส่งสัญญาณเคเบิลทีวีเป็นสำคัญ โดยจะกำหนดมาตรฐานสำหรับการขอและออกใบอนุญาต และบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งมีการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต คือ กระทรวงบริหารกิจการไปรษณีย์ และที่น่าสังเกต คือ การจำกัดให้ธุรกิจดังกล่าวดำเนินงานโดยคนสัญชาติญี่ปุ่นเท่านั้น เหล่านี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตของกิจการเคเบิลทีวีในฐานะเป็นสวัสดิการสาธารณะอย่างหนึ่ง ส่วนในเรื่องการ แพร่ภาพโฆษณาหรือบริการธุรกิจในเคเบิลทีวีนั้น ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดในกฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามเอาไว้แต่อย่างใด อีกทั้งในกฎหมายฉบับนี้ก็ได้เอ่ยถึงเรื่องเกี่ยวกับการโฆษณาหรือบริการธุรกิจไว้เลยด้วย จึงน่าจะเป็นที่เข้าใจกันได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมิได้ห้ามไม่ให้เคเบิลทีวีดำเนินการหารายได้โดยการแพร่ภาพโฆษณา

<sup>74</sup> Article 35 of Cable Television Broadcast Law.

<sup>75</sup> Article 36 of Cable Television Broadcast Law.

<sup>76</sup> Article 37 of Cable Television Broadcast Law.