

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์นั้นมีบริษัทเอกชนจำนวนมากที่ เป็นผู้ให้บริการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ทั้งในรูปแบบของบริการโทรทัศน์ที่เป็น การทั่วไป (Free TV) ซึ่งเป็นบริการที่ผู้บริโภคจะไม่เสียค่าใช้จ่ายในการรับชม และบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) ซึ่งสมาชิกต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรับบริการผ่านทางดาวเทียม และเคเบิลทีวี (Cable TV) โดยบริษัทดังกล่าวเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จากทาง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของ กสทช. ทั้งหมด เพื่อให้มีสิทธิในการให้บริการกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์

การที่มีบริษัทเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันกันทางธุรกิจโดยทำการซื้อลิขสิทธิ์การถ่ายทอด รายการจากต่างประเทศ เช่น การถ่ายทอดสดกีฬา ภาพยนตร์ หรือสารคดีต่างๆ ซึ่งเป็น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ทำให้สามารถรับชมรายการจากประเทศ ต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว เป็นการสร้างความเปลี่ยนแปลงในการรับชมข้อมูลข่าวสาร และ สารบันเทิง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มและพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องด้วย แล้วจึงอาจนำไปสู่ การผสมผสานกันระหว่างสื่อทางการสื่อสารแบบธรรมดา ระบบดิจิทัล¹ และระบบอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะ เป็นระบบโทรทัศน์แบบฟรีทีวี หรือระบบประเภทบอกรับสมาชิก

การออกประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 (Must Carry Rule) โดยประกาศใช้วันที่ 23 กรกฎาคม 2555 เพื่อให้มีการกำหนดให้มีการเผยแพร่โทรทัศน์ ที่ให้บริการทั่วไปเป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะ สาเหตุเนื่องมาจากกรณีที่บริษัท จีเอ็มเอ็ม แชนท์ จำกัด และบริษัท จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) ได้ทำการประมุขลิขสิทธิ์การถ่ายทอดสด ฟุตบอลชิงแชมป์แห่งชาติยุโรป พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) โดยเป็นผู้ถือสิทธิ์แต่ผู้เดียวในประเทศไทย

¹ ศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถาน สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ พ.ศ. 2545.

ในการถ่ายทอดสดฟุตบอลชิงแชมป์แห่งชาติยุโรปครั้งที่ 14 หรือฟุตบอลยูโร 2012 จากสหพันธ์ฟุตบอลยุโรป หรือยูฟ่า ที่มีการแข่งขันระหว่างวันที่ 8 มิถุนายน ถึง 1 กรกฎาคม 2555 ที่ประเทศโปแลนด์ และประเทศยูเครนเป็นเจ้าภาพร่วม โดยการซื้อขายสิทธิ์การถ่ายทอดสดฟุตบอลยูโร 2012 นี้ เป็นการซื้อขายสิทธิ์สำหรับการเผยแพร่ในอาณาเขตของแต่ละประเทศเท่านั้น ซึ่งบริษัท จีเอ็มเอ็ม แชนท์ จำกัด ได้ร่วมกับช่อง 3 ช่อง 5 ช่อง 7 และช่อง 9 ในการถ่ายทอดสดฟุตบอลยูโร 2012 โดยเป็นผู้ที่รับสัญญาณผ่านระบบภาคพื้นดิน หรือผู้ที่ใช้ทีวีเคเบิลท้องถิ่นเท่านั้น จึงทำให้ปัญหาการรับชมการถ่ายทอดสดฟุตบอลยูโร 2012 ที่เกิดขึ้นเกิดกับผู้รับบริการที่รับชมผ่านระบบดาวเทียมอื่น เนื่องจากยูฟ่ามีข้อกำหนดที่เข้มงวดต่อผู้ได้รับสิทธิ์เผยแพร่ในแต่ละประเทศต้องขออนุญาตการออกอากาศให้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ของประเทศตนเอง เพื่อให้สัญญาณหลุดรอดไปยังประเทศเพื่อนบ้าน การรับชมฟุตบอลยูโร 2012 ในแต่ละประเทศจึงเกี่ยวข้องกับ 3 ปัจจัย คือ 1. กติกาเรื่องการขายสิทธิ์ของยูฟ่า ที่ขายแบบเจาะจงเฉพาะประเทศ 2. การบริหารสิทธิ์ของผู้ได้รับสิทธิ์ในประเทศนั้นๆ 3. เทคโนโลยีการรับชมที่ต้องควบคุมสัญญาณให้รับชมเฉพาะในประเทศเท่านั้น ซึ่งเทคโนโลยีดังกล่าวคือการเข้ารหัสสัญญาณในช่วงถ่ายทอดสดฟุตบอลยูโร 2012 สำหรับการถ่ายทอดผ่านระบบดาวเทียม เพื่อให้ผู้ที่มีกล่องรับสัญญาณรุ่นพิเศษที่มีเทคโนโลยีถอดรหัสเท่านั้นที่จะสามารถรับชมได้²

ในปีเดียวกันนั้นเพื่อประกันว่าประชาชนในประเทศต้องได้รับชมการแข่งขันฟุตบอลโลก ทำให้ กสทช. ได้ทำการออกประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 พร้อมรายการภาคผนวกแนบท้ายประกาศ 7 ข้อ ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2555 (Must Have Rule) โดยการออกประกาศดังกล่าวได้มีผลกระทบกับบริษัท อาร์เอส อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล บรอดแคสต์ติ้ง แอนด์ สपोर्टแมนเนจเม้นท์ จำกัด ซึ่งได้รับลิขสิทธิ์จากการเข้าประมูลจากสหพันธ์ฟุตบอลระหว่างประเทศ (Federation International de Football Association) ให้เป็นผู้เผยแพร่ภาพและเสียงในการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ที่ประเทศแอฟริกาใต้เป็นเจ้าภาพ และปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ที่ประเทศบราซิลเป็นเจ้าภาพ ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2548 แต่เพียงผู้เดียว บริษัทอาร์เอสฯ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการระบบโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก แจ้งว่าผู้ใดต้องการจะรับชมรายการดังกล่าวต้องทำการซื้อและติดตั้งกล่องรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม Sun Box ก่อนจึงจะมีสิทธิในการรับชม จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ประกาศนี้ที่ออกมาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทุกคนรวมถึงคนด้อยโอกาส ให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการโทรทัศน์บางรายการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค และทั่วถึง มีผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้

² “แกรมมี่แจงดอบอลชมถ่ายทอดสดศึกยูโร 2012,”

[http://www.siamsport.co.th/Sport_Football/120517_282.html]. 19 มิถุนายน 2558.

ให้บริการที่ได้รับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จาก กสทช. และอาจกระทบต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่นกฎหมายลิขสิทธิ์ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาเนื้อหาของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 (Must Carry Rule) และประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 (Must Have Rule) และกระบวนการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวของ กสทช. โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และผลได้เสียของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อเสนอแนะข้อแก้ไขต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาหลักการกำกับดูแลการเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และรายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule)

1.2.2 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล และกระบวนการออกหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule)

1.2.3 วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษมีความชัดเจนในเนื้อหาของแต่ละประเทศ ทั้งด้านอำนาจหน้าที่การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตลอดจนกระบวนการออกหลักเกณฑ์ที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรที่ต่างกัน ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่เนื้อหาหลักเกณฑ์ยังไม่มี ความชัดเจน อีกทั้งวิธีการในการกำกับดูแลรวมถึงการกระบวนการออกหลักเกณฑ์ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายอื่นโดยทำเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หากประเทศไทยได้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรที่ต่างกันอาจส่งผลถึงการกำหนดเนื้อหาในหลักเกณฑ์ Must Carry Rule และ Must Have Rule ให้เปลี่ยนแปลงไป และไม่ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเนื้อหา และกระบวนการออกหลักเกณฑ์ของ กสทช. ทั้งกรณีหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule) และวิเคราะห์จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น โดยศึกษาแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปัญหาดังกล่าว และศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับกระบวนการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ทั้งในและต่างประเทศ และนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพปัญหา แนวทางการแก้ไข และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยเฉพาะในการออกระเบียบ ประกาศ และคำสั่งอันเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เข้าใจถึงหลักการกำกับดูแลการเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และรายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule)

1.6.2 เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล และกระบวนการออกหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule)

1.6.3 เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Have Rule)

1.7 นิยามศัพท์

Must Carry Rule³ หมายถึง การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปที่กำหนดการเผยแพร่ช่องของผู้ประกอบการที่ให้บริการในรูปแบบของฟรีทีวี

Must-Have Rule⁴ หมายถึง รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป คือรายการที่สำคัญที่ต้องนำไปเผยแพร่ในธุรกิจฟรีทีวี

ผู้ประกอบการแบบฟรีทีวี⁵ หมายถึง ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ไม่มีการเก็บค่าบริการใดๆ จากผู้บริโภค

ผู้ประกอบการแบบอกรับสมาชิก⁶ หมายถึง ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ผู้บริโภคต้องชำระค่าใช้จ่ายเพื่อรับชม มีทั้งระบบเคเบิล และระบบดาวเทียม

โครงข่าย⁷ หมายความว่า ระบบการเชื่อมโยงของกลุ่มเครื่องส่ง หรือถ่ายทอดสัญญาณเสียง หรือภาพที่ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์ใช้ในการส่งข่าวสารสาธารณะ หรือรายการจากสถานีไปยังเครื่องรับ ไม่ว่าจะโดยสื่อตัวนำที่เป็นสาย คลื่นความถี่ แสง คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าหรือสื่อตัวนำอื่นใด

เจ้าของโครงข่าย⁸ หมายความว่า บุคคลที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง หรือผู้มีสิทธิในการดำเนินกิจการโครงข่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง หรือกิจการโทรทัศน์ หรือไม่ก็ตาม

³ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555.

⁴ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555.

⁵ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551.

⁸ เรื่องเดียวกัน.