

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการสำคัญที่เผยแพร่ได้เฉพาะในโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Have Rule) นั้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ของประเทศไทยมีส่วนที่แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ในความชัดเจนของเนื้อหาและกระบวนการออกหลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าว แต่มีบางส่วนที่มีส่วนคล้ายคลึงกันกับประเทศอังกฤษในเชิงเนื้อหาของ Must Have Rule ซึ่งผู้ศึกษาสามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะต่อปัญหาทางกฎหมาย ดังจะศึกษาต่อไป

#### 5.1 บทสรุป

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับหลักเกณฑ์การเผยแพร่โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) และหลักเกณฑ์รายการสำคัญที่เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (Must Have Rule) นั้น มีปัญหาในเรื่องของความชัดเจนในเนื้อหา และปัญหาที่เกิดจากกระบวนการออก เนื่องจากหลักเกณฑ์ทั้งสองนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่มีการกระทบถึงสิทธิของทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค

จากการศึกษาในส่วนเนื้อหาของหลักเกณฑ์ Must Carry Rule แล้วพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งสถานีโทรทัศน์ออกเป็น 4 ประเภท และแบ่งแยกการนำพาไว้ 2 กรณีคือ

1. Must Carry Rule เป็นการที่ผู้ประกอบการเคเบิลทีวี และผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม ต้องนำพาช่องที่ผลิตโดยสถานีที่ให้บริการแบบไม่มีการเก็บค่าบริการ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เข้าไปอยู่ในผังช่องรายการของผู้ประกอบการแบบบอกรับสมาชิกด้วยตนเอง และเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมในการนำพาช่องรายการดังกล่าว เนื่องจากช่องดังกล่าวเป็นช่องที่เกี่ยวกับการศึกษา ข่าวสาร วัฒนธรรม และรายการสำหรับเยาวชน โดยเป็นช่องที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ และโรงเรียน ซึ่งเป็นช่องที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนและเป็นช่องที่เป็นบริการสาธารณะ และ

2. Retransmission consent สถานีประเภทที่ 3 และประเภทที่ 4 ต้องยินยอมหากผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกมีความต้องการที่จะนำช่องรายการของตนไปทำการถ่ายทอด โดยสามารถตกลงในเรื่องค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนอื่นได้ แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกต้องหยุดออกอากาศช่องดังกล่าว

จากหลักเกณฑ์ของ Must Carry Rule กับ Retransmission consent ผู้ศึกษาเห็นว่าตามหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาตามมาตรา 76.55 แห่ง Code of Federal Regulations (CFR) ซึ่งได้กำหนดประเภทของสถานีโทรทัศน์ดังกล่าวนี้ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการกำหนดช่องที่เป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการกำหนดช่องที่ผลิตในแต่ละท้องถิ่นให้ผู้ประกอบการในแต่ละท้องถิ่นต้องนำช่องเข้าสู่โครงข่ายของตนเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้รับชมช่องทีวีเหมือนกันในช่องที่เป็นข่าวสาร การศึกษา วัฒนธรรม และรายการสำหรับเด็ก ในลักษณะที่เป็นการให้บริการสาธารณะ โดยมี FCC เป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ประเทศอังกฤษ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือช่องบริการโดย BBC ช่อง 3 ช่อง 4 ช่อง 5 ช่อง S4C และช่องที่ให้บริการระบบดิจิทัลแบบ Teletext และการออกอากาศจะต้องไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ ช่องรายการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ผู้ประกอบการทุกรายต้องนำพาช่องดังกล่าวที่มีการระบุไว้ไปปรากฏในโครงข่ายของผู้ประกอบการต่างๆ ที่เป็นเอกชน โดยการกำหนดให้เป็นแบบแผนทั่วไปในการนำโครงข่ายเข้าไปเผยแพร่ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมให้เป็นไปตามกฎระเบียบต่างๆ เป็นหน้าที่ของ OFCOM ที่จะกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สำหรับประเทศไทย การกำหนดหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์นั้น ไม่ได้มีการกำหนดช่องรายการไว้อย่างชัดเจนซึ่งคล้ายกับประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถกำหนดช่องให้ชัดเจนได้เนื่องจากช่องรายการของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน แต่ประเทศไทยที่ไม่ได้กำหนดช่องรายการไว้อย่างชัดเจนนั้น สาเหตุยังไม่แน่ชัด แต่จากการศึกษาพบว่าสาเหตุอาจมาจากเพราะประชาชนทั่วไปเข้าใจว่า ช่องรายการที่ให้บริการเป็นการทั่วไปนั้น คือช่องรายการโทรทัศน์ที่มาจากระบบทีวีแอนะล็อกเดิม คือ ช่อง 3, 5, 7, 9, NBT และ ThaiPBS ผู้ประกอบการดังกล่าวมีหน้าที่ต้องนำพาช่องรายการดังกล่าวเข้าไปสู่โครงข่ายด้วยตนเอง เพื่อให้ผู้บริการโครงข่ายทำการเผยแพร่ช่องดังกล่าวต่อประชาชนเป็นการทั่วไป และผู้ให้บริการโครงข่ายสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้เชื่อมต่อโครงข่ายดังกล่าวได้ แต่ยังมีข้อสังเกตว่า ผู้ประกอบการแบบบอกรับสมาชิกสามารถเลือกได้ว่าจะนำช่องของผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ภาคธุรกิจรายใดเข้ามาอยู่ในผังช่องของตนเอง และสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้บริโภคได้ แต่ผู้ประกอบการที่ให้บริการเป็นการทั่วไปนั้น ต้องรับภาระในการกระจายสัญญาณโดยไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ ได้

หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Carry Rule) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการกำหนดในลักษณะของการที่ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกต้องนำช่องรายการของสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม รายการเกี่ยวกับการศึกษา และรายการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนมาถ่ายทอด อีกทั้งยังกำหนดในเรื่องการถ่ายทอดการแข่งขันกีฬา โดยให้ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในท้องถิ่นนั้นต้องถ่ายทอดรายการกีฬาดังกล่าวไปในช่องของตนเอง เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญของผู้ประกอบการที่จะเข้าประมูลรายการเพื่อให้ได้สิทธิในการถ่ายทอดรายการกีฬา โดยการตกลงกับสมาคมกีฬาภายใต้ข้อกำหนดของรัฐบาล

เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป การจะออก Must Have Rule จึงต้องพิจารณาจาก EU Directive ด้วย โดยประเทศอังกฤษมีหน้าที่ในการนำข้อบังคับที่ออกโดยคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรปมาดำเนินการบัญญัติใช้เป็นกฎหมายภายใน เพื่อให้การแพร่ภาพกระจายเสียงต้องเป็นสิ่งพิเศษและเป็นสิ่งสำคัญต่อประชาชนและสังคม และจะต้องไม่มีการกีดกันการรับชมรายการดังกล่าวต่อประชาชน ซึ่งรายการดังกล่าวนี้ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยกระทรวงวัฒนธรรม สื่อมวลชน และกีฬา ว่ารายการกีฬาประเภทใดบ้างที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อคนในชาติ เช่น ฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย และฟุตบอลยูโรรอบสุดท้าย เป็นต้น เนื่องจากคนในชาติจะได้ทำการเชียร์กีฬาที่ชาติของตนได้เข้าสู่ศึกในรายการดังกล่าว และยังเป็นการพัฒนาวงการกีฬาของประเทศตนเองด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดรายการสำคัญที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก 7 รายการ เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รายการที่ 1 - 6 นั้นประเทศไทยได้เข้าร่วมการแข่งขันทุกรายการกีฬา แต่รายการที่ 7 นั้น เป็นการแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้าย ซึ่งประเทศไทยยังไม่เคยได้เข้าร่วมการแข่งขัน หากเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ การกำหนดรายการสำคัญในเรื่องของฟุตบอลโลกนั้นเป็นเพียงรายการที่สร้างความบันเทิงให้แก่ประชาชนผู้รับชมเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีความสำคัญหรือเป็นรายการเพื่อคนด้อยโอกาสในการรับชมรายการ และไม่ได้เป็นรายการที่สำคัญต่อการพัฒนาการฟุตบอลของประเทศไทยแต่อย่างใด

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติ Must Carry Rule/Retransmission consent และ Must Have Rule ไว้ใน CFR ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เดียวกับพระราชบัญญัติ โดย FCC เป็นผู้เสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าวแก่สภาองเกรส เพื่อทำการคัดค้านหรือเห็นชอบในหลักเกณฑ์ดังกล่าว และบัญญัติเป็นกฎหมายต่อไป โดยอำนาจดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

ประเทศอังกฤษได้มีการบัญญัติ Must Carry Rule และ Must Have Rule ใน Communication Act 2003 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการตราโดยสภานิติบัญญัติ โดยมีที่มาจาก EU Directive ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปจึงต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติเป็น

กฎหมาย แต่สำหรับรายการโทรทัศน์ที่สำคัญที่ต้องเผยแพร่เฉพาะบริการโทรทัศน์ที่ให้เป็นการทั่วไป นั้น OFCOM เป็นผู้เสนอรายการสำคัญต่อกระทรวงวัฒนธรรม สื่อมวลชน และกีฬา ซึ่งกระทรวงฯ จะเป็นผู้อนุมัติรายการสำคัญต่อไปโดยออกเป็น Code on Sports and Other Listed and Designated Events โดยระยะเวลาและช่องที่ต้องถ่ายทอดรายการสำคัญดังกล่าวนั้น OFCOM เป็นผู้กำหนดให้เป็นไปตามประโยชน์สาธารณะ

ส่วนประเทศไทยมีการบัญญัติ Must Carry Rule และ Must Have Rule ในประกาศของ กสทช. ซึ่งที่มาของอำนาจถูกบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (24) โดยต้องมีการทำการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยการเปิดให้รับฟังความคิดเห็นนั้น กสทช. จะนำเอาส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวมารับฟังหรือไม่ก็เป็นอำนาจในการตัดสินใจของที่ประชุม กสทช. แล้วสามารถทำการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เองโดยไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรอื่นแต่อย่างใด

การออกหลักเกณฑ์ Must Carry Rule และ Must Have Rule นั้นผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่องการถ่วงดุลอำนาจ แนวความคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมและสังคมวิทยากฎหมาย และแนวความคิดกฎหมายเชิงเศรษฐศาสตร์มาศึกษาวิเคราะห์ เนื่องจากการออกหลักเกณฑ์ทั้งสองนั้นมีการกระทบถึงสิทธิของผู้ประกอบการและสิทธิของผู้บริโภค จากการศึกษพบว่าหลักเกณฑ์ Must Carry Rule และ Must Have Rule นั้นมีกระบวนการออกหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจ ด้วยลักษณะของหลักเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อหลายภาคส่วน จึงควรแยกอำนาจการออกหลักเกณฑ์กับการกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ออกจากกันเพื่อความโปร่งใส ทั้งยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม และประโยชน์สูงสุดจากการออกหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยผู้บริโภคมีความต้องการที่จะได้รับการบริการอย่างดี และผู้ประกอบการมีความต้องการจะได้รับค่าตอบแทนจากการบริการดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่างก็ต้องการที่จะใช้คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม เมื่อ กสทช. ออกประกาศ Must Carry Rule และ Must Have Rule มาบังคับใช้และพบกรณีที่เป็นปัญหา ดังที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 แม้ว่ากรณีของช่อง 3 เดิม จะยุติกันได้ด้วยการยอมนำผังรายการของช่อง 3 แอนะล็อกมาใส่ในช่อง 3 HD หรือกรณีของ RS ที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าการถ่ายทอดสดรายการฟุตบอลโลก (รายการลำดับที่ 7 ในภาคผนวกของประกาศ Must Have Rule) ไม่ใช่กรณีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนและคนด้อยโอกาส (ข้อ 3 ของประกาศ Must Have Rule) ดังนั้น จึงให้เพิกถอนเรื่องดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อสิทธิของ RS และบุคคลอื่นที่ได้สิทธิโดยชอบแล้วก่อนมีการออกประกาศ Must Have Rule ก็ดี แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น ในส่วนของข้อเสนอนี้ ผู้ศึกษาจึงต้องการเสนอประเด็นที่เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทขึ้นอีก

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดหลักเกณฑ์การเผยแพร่โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป และหลักเกณฑ์รายการสำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปนั้น ยังไม่มีความชัดเจนในเนื้อหาของหลักเกณฑ์ และกระบวนการออกหลักเกณฑ์ที่มีผลกระทบเป็นการทั่วไป และสิทธิของผู้ประกอบการ และผู้บริโภค ควรมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจะได้ขอเสนอแนวทางในการกำหนดกระบวนการออกหลักเกณฑ์ที่มีผลกระทบเป็นการทั่วไปต่อสิทธิของผู้ประกอบการและสิทธิของผู้บริโภค ทั้งหลักเกณฑ์ในการเผยแพร่โทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป และหลักเกณฑ์รายการสำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป โดยควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเกิดประสิทธิภาพ และยังเป็นการพัฒนากระบวนการเผยแพร่โทรทัศน์ และพัฒนาด้านการศึกษาของประเทศต่อไป ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การออกหลักเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป และมีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการและผู้บริโภคนั้น ควรมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการออกกฎ โดยผู้ศึกษาเสนอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของ กสทช. ที่มีลักษณะกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการและผู้บริโภค เพื่อให้การออกระเบียบฯ ในอนาคตมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น
2. หลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปนั้นควรมีการกำหนดภาระหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ต้องนำพาช่องที่ดำเนินการโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ประเภทการบริการสาธารณะ ตาม พ.ร.บ.วิทยุโทรทัศน์ฯ พ.ศ. 2551 มาตรา 10 (1) และ (2) ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปประเภทภาคธุรกิจนั้นกำหนดให้ต้องมีการนำพาไปด้วยเช่นกัน แต่สามารถตกลงกันในเรื่องค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่นๆ ระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการทั่วไปประเภทภาคธุรกิจ และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก โดยไม่สามารถเลือกประเภทของช่องได้แต่ต้องนำพาไปทั้งหมด
3. หลักเกณฑ์รายการสำคัญที่ให้เผยแพร่เฉพาะโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปนั้น ควรมีการกำหนดโดยการเสนอของกระทรวงต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาวัฒนธรรม การศึกษา หรือกีฬา เพื่อประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป โดยการกำหนดสถานะของรายการดังกล่าวว่าเพื่อสนับสนุนด้านใด เช่น รายการสำคัญที่ปรากฏในภาคผนวกของประกาศหลักเกณฑ์รายการสำคัญที่ให้เผยแพร่เฉพาะโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นรายการกีฬาเพื่อสนับสนุนให้คนในชาติได้ส่งแรงใจเชียร์การแข่งขันที่ประเทศได้เข้าร่วมแข่งขัน หรือเป็นการสนับสนุนเพื่อส่งเสริมกีฬาของประเทศให้มีความก้าวหน้าทางด้านกีฬามากยิ่งขึ้น เป็นต้น

ดังนั้น กระบวนการออกหลักเกณฑ์ที่มีผลกระทบเป็นการทั่วไปถึงสิทธิของผู้ประกอบการโทรทัศน์ และสิทธิของผู้บริโภค ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรเพิ่มเนื้อหาใน มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่มีใจความสำคัญ ดังนี้

“การออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ซึ่งเป็นการออกเพื่อประโยชน์สาธารณะและส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการและผู้บริโภค กสทช. จะต้องส่งระเบียบฯ ดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ตรวจสอบก่อนที่จะมีการบังคับใช้ต่อไป

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ไม่เห็นด้วย ให้มีหนังสือแจ้งเหตุผลดังกล่าวเพื่อให้ กสทช. ทำการแก้ไขต่อไป”