

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการวิจัย

ปัจจุบันในประเทศไทย กิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก หรือกิจการเคเบิลทีวีในประเทศไทย ซึ่งจัดเป็นกิจการสื่อสารมวลชนของชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคม เพื่อพัฒนาคนและสังคม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนั้น ยังมิได้รับความคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างพอเพียง เห็นได้จากปัญหาผู้ประกอบการบางรายทำการลักลอบรับสัญญาณ โทรทัศน์ทางสายระบบบอกรับเป็นสมาชิก ที่ทำกันแพร่หลายในปัจจุบัน อันส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งต่อบริษัทผู้ประกอบการ ประชาชน ผู้บริโภค และประเทศชาติ กล่าวคือ บริษัทนั้นต้องประสบกับปัญหาขาดทุนอย่างหนัก อันเนื่องมาจากการลงทุนในธุรกิจด้วยจำนวนเงินสูง แต่รายได้ของบริษัทที่มาจากค่าสมาชิกรายเดือน โดยถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนน้อยมาก เพราะกลุ่มคนจำนวนมากที่มีได้สมัครเป็นสมาชิกได้ใช้วิธีอันไม่สุจริตในการลักลอบชมรายการ ซึ่งหากธุรกิจเคเบิลทีวีหยุดดำเนินกิจการเนื่องจากปัญหาการขาดทุน หรือเนื่องจากเจ้าของลิขสิทธิ์รายการชั้นนำในต่างประเทศมีความลำบากใจกับปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์รายการต่างประเทศและยุติการแพร่ภาพรายการมายังประเทศไทยแล้ว ก็จะส่งผลทำให้ประชาชน ผู้บริโภค ที่เป็นสมาชิกที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่มีโอกาสได้รับชมรายการที่มีสาระประโยชน์และความบันเทิงจากต่างประเทศได้อีกต่อไป รวมทั้งจะส่งผลต่อรายได้ของรัฐ ที่เป็นผู้ให้สัมปทานการประกอบธุรกิจประเภทนี้ในรูปของการร่วมดำเนินกิจการกับบริษัทเอกชน เนื่องจากส่วนแบ่งรายได้ต่อปีของรัฐจะลดลงตามสัดส่วนของรายได้ที่ได้รับจากสมาชิก และสุดท้ายที่สุดจะส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถรักษาคุณภาพของระบบโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือเคเบิลทีวีให้อยู่ในระดับทัดเทียมกับนานาชาติ รวมทั้งอาจส่งผลต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกในอนาคตได้ เพราะไม่มีผู้ประกอบการรายอื่นกล้าที่จะลงทุนในกิจการประเภทนี้ เนื่องจากฐานสมาชิกไม่เพียงพอกับจำนวนเงินที่ลงทุน ทำให้ธุรกิจโทรทัศน์ของไทยก็จะถดถอยย้อนกลับไปเหมือนในอดีตที่มีเพียงโทรทัศน์ช่องปกติหรือฟรีทีวีให้ชมเท่านั้น

ได้มีการตรวจพบว่ามีกรสร้างอุปกรณ์การรับ หรือ Set Top Box เลียนแบบขึ้นมาจำหน่ายเพื่อใช้ในการลักลอบรับสัญญาณโทรทัศน์ทางสายระบบบอกรับสมาชิกโดยไม่ถูกกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยมีลักษณะและรายละเอียดเกี่ยวกับการผลิตและการจำหน่าย Set Top Box เลียนแบบ ดังนี้

(1) สถานที่จำหน่าย Set Top Box เลียนแบบ พบว่า Set Top Box เลียนแบบดังกล่าวมีขายอยู่ทั่วไปที่บริเวณร้านค้าแผงลอยบ้านหม้อ (ย่านขายอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์)

(2) ผู้จำหน่ายและวิธีการจำหน่าย ผู้จำหน่ายจะใช้วิธีการวางโชว์ไว้ตามแผงลอย มีการโฆษณาด้วยใบปลิวว่าสามารถรับชมรายการได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายรายเดือน ซึ่งลักษณะของการจำหน่าย จะเป็น 2 รูปแบบคือทั้งชุดประกอบเสร็จสมบูรณ์และ ชุด KIT ที่จะต้องนำไปประกอบและปรับแต่งเอง

(3) ราคา ทางด้านราคาก็ต้องแบ่งตามรูปแบบ โดยถ้าเป็นชุดที่ประกอบเสร็จราคาจะอยู่ที่ประมาณ 2,900 บาท แต่ถ้าเป็นชุดประกอบเองจะประมาณ 1,000 บาท

เมื่อพิจารณาหาบทกฎหมายที่ใช้ในการลงโทษผู้กระทำผิดลักลอบรับสัญญาณดังกล่าวแล้ว พบว่ายังไม่มียกเว้นโทษคุ้มครองกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับกิจการประเภทนี้ ส่วนกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถครอบคลุมความผิดหรือการลงโทษผู้กระทำผิดไว้เพียงพอ กล่าวคือตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 กำหนดให้อุปกรณ์รับ หรือ Set Top Box นั้น ถือเป็นเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ประเภทหนึ่ง และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ โดยการทำ หรือค้าเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต แต่ปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับบทกำหนดโทษที่เบาและยังไม่ชัดเจนเนื่องจากตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืนทำหรือค้าเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์โดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องระวางโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนดแต่ปรากฏว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการออกใบอนุญาตทำหรือค้าเครื่องรับวิทยุกระจายเสียงหรือเครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ หรือส่วนใดๆ แห่งเครื่องดังกล่าว พ.ศ. 2525 ก็กำหนดเกี่ยวกับเครื่องนี้ไว้ในลักษณะที่เป็นโทษที่เบากว่า คือ ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบพบว่าผู้ใดทำ หรือค้าเครื่องวิทยุโทรทัศน์หรือส่วนใดๆ แห่งเครื่องดังกล่าว โดยมีได้รับอนุญาต ให้นายทะเบียนมีหนังสือลงทะเบียนตอบรับการแจ้งไปยังผู้ประกอบการนั้น ให้มายื่นคำขอรับใบอนุญาตได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งและเมื่อผู้ประกอบการมายื่นคำขอรับใบอนุญาต ภายในกำหนดดังกล่าว ก็ให้นายทะเบียนทำการเปรียบเทียบเป็นรายใบอนุญาตละ 50 บาท ซึ่งจากบทกำหนดโทษที่เบาเช่นนี้จึงทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษดังกล่าว

ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ว่าอุปกรณ์การรับ หรือ Set Top Box ถือว่าเข้าข่ายเป็น“เครื่องวิทยุคมนาคม” ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ อันส่งผลทำให้ไม่มีการควบคุมการลักลอบรับสัญญาณเคเบิลทีวีโดยใช้อุปกรณ์การรับเลียนแบบ โดยผิดกฎหมายดังกล่าว

กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดที่จะนำมาปรับใช้ เพื่อเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง กรณีการลักลอบรับสัญญาณเคเบิลทีวีซึ่งถือว่าเข้าหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ตามมาตรา 420 นั้น ก็อาจมีปัญหาในเรื่องความยุ่งยากในการดำเนินคดี เพราะอาจมีข้อโต้แย้งจากผู้กระทำความผิดว่าการลักลอบลักสัญญาณไม่ถือเป็นการกระทำความผิด “โดยผิดกฎหมาย” เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองเรื่องนี้ ทั้งนี้การโต้แย้งดังกล่าวเกิดจากความเข้าใจผิดของนักกฎหมายบางท่านว่า “โดยผิดกฎหมาย” จะต้องมิบทบัญญัติโดยชัดแจ้ง รวมทั้งอาจมีปัญหาในเรื่องภาระการพิสูจน์ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ที่ผู้เสียหายจะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดและไม่ไกลกว่าเหตุ

จึงน่าศึกษาว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะเข้าไปกำกับดูแลหรือบริหารจัดการผู้ประกอบการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกหรือเคเบิลทีวี ที่ประกอบกิจการ หรือ แพร่ภาพ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่ยังมีการกระทำกันอย่างแพร่หลายและมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการควบคุมเนื้อหารายการ ปัญหาการแข่งขันทางการค้า ปัญหาการควบคุมการโฆษณา ปัญหาเรื่องสัดส่วนของผู้ถือหุ้นในการประกอบกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก ปัญหาดังกล่าวมา จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีการทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยในปัญหาเรื่องนี้ ทั้งในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการตีความ ปัญหาการดำเนินคดี รวมทั้งศึกษานโยบายเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกที่จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างกระจ่างชัด รวมทั้งจัดให้ทำการศึกษาเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย แทนที่จะใช้วิธีทางด้านเทคนิคเพื่อแก้ปัญหาการลักลอบดังกล่าวซึ่งถือเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์รวบรวมประวัติความเป็นมาและพัฒนาการตลอดจนนโยบายกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทย และ ต่างประเทศ
2. เพื่อทราบถึงพฤติกรรมและความพึงพอใจในการใช้บริการเคเบิลทีวีของประชาชน หรือ ผู้ใช้บริการ
3. เพื่อใช้เป็นแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลทางด้านการประกอบกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก โดยเฉพาะกิจการเคเบิลทีวีท้องถิ่น
4. เพื่อเสนอแนวทางการควบคุม กำกับดูแล ข้อขัดข้องและอุปสรรค เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สามารถนำผลวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ปรับปรุง ประकाศ กฏระเบียบ เงื่อนไข และหลักเกณฑ์รูปแบบการกำกับดูแลของผู้มีหน้าที่กำกับดูแล ผู้ประกอบการ หรือ ประโยชน์กับประชาชน ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
2. ผู้ประกอบการ และประชาชน ทั่วไปสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการใช้ประโยชน์ เพื่อดำเนินการทางด้านกฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ลดปัญหาการประกอบกิจการที่ไม่ได้คุณภาพ
3. เพื่อให้ผู้ต้องการศึกษา ค้นคว้า หรือวิจัยท่านอื่นสามารถนำไปศึกษาต่อยอดได้

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นแบบพรรณนาโดยการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม เพื่อศึกษาความเป็นมาของนโยบายโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกโดยการค้นคว้าจากเอกสารข้อมูลทางราชการ ทางสื่อสิ่งพิมพ์ การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในระดับกำหนดนโยบาย นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญ โยบายไปปฏิบัติ และผู้ประกอบการบริการโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก โดยเฉพาะในกรณีเคเบิลท้องถิ่น เรื่องของความพร้อมในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนโยบายใด ๆ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องศึกษาความเป็นมาของการดำเนินการ ผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จะทำการศึกษาในส่วนของการกำหนดนโยบายโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ผลการปฏิบัติงานที่มีต่อธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะในรายที่ยื่นขอรับใบอนุญาต แล้ว รวมถึงความพึงพอใจของประชาชน หรือผู้ใช้บริการเคเบิลทีวี

1.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก (Cable TV) หมายถึง การดำเนินการบริการรายการโทรทัศน์ผ่านไปทางสายหรือสื่อตัวนำไฟฟ้า มีการเก็บเงินค่าสมาชิกในการรับชมรายการหรือไม่ก็ได้

สำนักงาน กสทช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการกิจการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และโทรคมนาคมแห่งชาติ

สำนักงาน หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และโทรคมนาคมแห่งชาติ

ใบอนุญาต หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ชั่วคราว (กิจการโทรทัศน์ ที่มีการบอกรับสมาชิก)

กิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ หมายความว่า กิจการโทรทัศน์ซึ่งต้องไม่ขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

กิจการโทรทัศน์ที่มีการบอกรับสมาชิก หมายความว่า การให้บริการโทรทัศน์ชนิดที่ผู้รับรายการ ประสงค์จะรับบริการตามเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการกำหนด โดยผู้ให้บริการไม่ประสงค์จะให้บริการเป็นการทั่วไป ซึ่งจะมีค่าบริการหรือไม่ก็ได้

ผู้อำนวยการสถานี หมายความว่า ผู้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการให้บริการหรือแพร่ภาพกระจายเสียงให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการจัดการดำเนินการรายการ และการให้บริการหรือแพร่ภาพกระจายเสียงของสถานีให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต

ช่องรายการ หมายความว่า ชุดรายการที่มีผู้ผลิตขึ้นเองหรือจัดการรายการที่ผู้อื่นผลิตขึ้นเพื่อประกอบชุดรายการ เช่น กลุ่มรายการข่าว กลุ่มรายการบันเทิง กลุ่มรายการกีฬา ที่พร้อมเผยแพร่ในลักษณะของช่องรายการโทรทัศน์ หรือมีชื่อเรียกช่องรายการเป็นของตนเองโดยเฉพาะ และผู้ประกอบการนำไปให้บริการหรือแพร่ภาพกระจายเสียงโดยมิได้มีการแก้ไข หรือตัดต่อหรือเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการใด ๆ ในเนื้อหารายการ

เคเบิลทีวีท้องถิ่น หมายความว่า ลักษณะของโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิกอย่างหนึ่ง แต่เป็นการประกอบกิจการเฉพาะพื้นที่ที่ให้บริการแบบอยู่ในวงจำกัด เช่น ในหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล หรืออำเภอ

การกำกับดูแล หมายความว่า การควบคุม ดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน รัฐ สังคม สิ่งแวดล้อม ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสีย