



บทที่ 3

ข้อพิพาทระหว่างประเทศอันเกิดจากการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม

จากที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 องค์ประกอบที่สำคัญที่จะดำเนินการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมได้นั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการ และด้วยเหตุผลที่ว่าวงโคจรดาวเทียมและคลื่นความถี่เป็นทรัพยากร (resources) ที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศขึ้นมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาการแย่งชิงกันเข้าใช้ทรัพยากรเหล่านั้น หรือความขัดแย้งในประเด็นหลักกฎหมาย ทั้งนี้เพราะยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดที่มีผลใช้บังคับได้อย่างจริงจังและนำมาใช้กำกับดูแลกับกิจกรรมนี้โดยเฉพาะ และสามารถครอบคลุมถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ข้อพิพาทระหว่างประเทศที่ถกเถียงกันอยู่มากในเวทีขององค์การสหประชาชาติจึงยังคงมีอยู่ ซึ่งในบทที่ 2 นี้ผู้วิจัยต้องการนำเสนอประเด็นปัญหาเหล่านี้ดังต่อไปนี้

ปัญหาการแย่งชิงกันเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมและคลื่นความถี่สัญญาณวิทยุ

(The Problems of Accessing to Geostationary Orbit and Radio Frequency Spectrum)

ในประเด็นของการแย่งชิงเข้าใช้วงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม (access to geostationary orbit) นั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ยุคแรกที่เริ่มมีการใช้ดาวเทียมเป็นตัวพาหิข้อมูลข่าวสาร เพราะดาวเทียมที่ใช้เพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงต้องขึ้นอยู่กับการมีตำแหน่งของวงโคจรสำหรับดาวเทียมด้วย พร้อมทั้งยังต้องเป็นตำแหน่งวงโคจรที่เหมาะสมเพื่อให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดในอาณาเขตหรือพื้นที่ที่กำหนดไว้ หากดาวเทียมได้ตำแหน่งวงโคจรที่ไม่เหมาะสมเท่าที่ควรจะทำให้การแพร่สัญญาณภาพ / เสียงจากดาวเทียมนั้นไม่อาจเกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เหล่านี้จึงเป็นที่มาของปัญหาการแย่งชิงกันเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม

1. ลักษณะของวงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม (Geostationary Orbit)

วงโคจรสถิตย์ของดาวเทียมหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า Geostationary Orbit นั้น เป็นวงโคจรในอวกาศที่มีลักษณะเป็นวงกลมซึ่งมีความสูงเหนือพื้นดินของโลก 35,786 กิโลเมตร (ประมาณ 22,300 ไมล์) ¹ โดยมีระยะห่างจากโลกเท่ากันตลอดทั้งวงและมีตำแหน่งขนานกับเส้นศูนย์สูตรของโลก โดยดาวเทียมที่อยู่ในวงโคจรนี้จะโคจรด้วยความเร็วเท่ากับการหมุนรอบตัวเองของโลก กล่าวคือ เมื่อโลกหมุนรอบตัวเองครบ 1 รอบใช้เวลา 24 ชั่วโมง จะเท่ากับเวลาที่ดาวเทียมใช้ในการโคจรรอบโลกครบหนึ่งรอบพอดี และหากเราสามารถควบคุมให้ดาวเทียมโคจรไปในทิศทางเดียวกันกับการหมุนรอบตัวเองของโลกได้และมองขึ้นไปจากพื้นโลกจะทำให้เรามองเห็นว่า ดาวเทียมซึ่งอยู่บนวงโคจรสถิตย์ (geostationary orbit) นั้นแทบจะไม่มีเคลื่อนไหว เพราะ ณ จุดนั้นแรงดึงดูดของโลกจะมีค่าเท่ากับแรงหนีศูนย์กลางของโลก ดาวเทียมที่มีตำแหน่งของการโคจรอยู่ในวงโคจรนี้จึงถูกเรียกว่าเป็นดาวเทียมสถิตย์ (geostationary satellite) คือมีความเคลื่อนไหวน้อยมากนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ดาวเทียมยังมีโอกาสที่จะเคลื่อนไหวได้ภายใน 0.1 องศาตะวันออกหรือตะวันตกจากตำแหน่งที่เป็นปกติของตน ² ดังนั้น การวางตำแหน่งของดาวเทียมแต่ละดวงจึงมีความสำคัญมาก เพราะจะต้องมีระยะห่างกันพอสมควรเพื่อป้องกันการชนกัน (collision) ของดาวเทียมและการแทรกแซง (interference) สัญญาณคลื่นระหว่างกันเองด้วย

นอกจากนี้ ดาวเทียมที่มีตำแหน่งอยู่ในวงโคจรสถิตย์ (geostationary orbit) ยังมีข้อได้เปรียบในเรื่องของสัญญาณที่ส่งลงมาจะสามารถครอบคลุมพื้นที่ได้เป็นจำนวนมาก ตามความคิดของ อาร์เธอร์ ซี คลาร์ก (Arthur C. Clark) ในปี ค.ศ.1945 ที่ได้เคยกล่าวไว้ว่า ดาวเทียมที่อยู่ในวงโคจรสถิตย์ดวงหนึ่งสามารถจะยิงสัญญาณครอบคลุมพื้นที่โลกได้มากถึง 1 ใน 3 ของพื้นที่โลกทั้งหมด และหากใช้ดาวเทียมทั้งหมด 3 ดวงและให้โคจรอยู่ในวงโคจรสถิตย์ทั้งหมดก็จะสามารถ

¹ Milton L. Smith, *International Regulation of Satellite (Communication)*, (Dordrechts : Martinus Nijhoff Publishers, 1990), p.5.

² *Ibid*, p.6.

ส่งสัญญาณครอบคลุมพื้นที่ได้ทั่วทั้งโลก³ และด้วยเหตุที่วงโคจรสถิตยน์มีอยู่เพียงวงโคจรเดียว ล้อมรอบโลก และมีตำแหน่งองศาทั้งหมด 360 องศา ตำแหน่งในวงโคจรสถิตยน์จึงเป็นที่ต้องการอย่างมากของประเทศที่ต้องการจะประกอบกิจกรรมทางอวกาศโดยใช้ดาวเทียมเป็นสื่อกลาง ดังนั้นจึงต้องมีการจัดวางตำแหน่งให้มีความเหมาะสมเพื่อเป็นการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น โดยทั่วไปตำแหน่งของดาวเทียมที่อาจโคจรอยู่ได้ต้องมีตำแหน่งห่างกันไม่ต่ำกว่า 2 องศา ดังนั้นในวงโคจรสถิตยน์ซึ่งมีความโค้ง 360 องศาจะมีดาวเทียมลอยอยู่ได้ทั้งหมดเพียง 180 ดวงเท่านั้น จึงได้มีความพยายามกำหนดระยะห่างของดาวเทียมขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถมีดาวเทียมโคจรในวงโคจรสถิตยน์ได้มากกว่า 180 ดวง ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่มีการชนกันและการรบกวนกันของสัญญาณดาวเทียม ในทางทฤษฎีจึงได้มีผู้คำนวณไว้ว่า ระยะห่างไม่ต่ำกว่า 0.2 องศา ดาวเทียมก็สามารถโคจรอยู่ได้โดยไม่มีอันตราย⁴ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรตำแหน่งวงโคจรตามทฤษฎีดังกล่าวไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับเท่าใดนัก⁵

นอกจากนี้ข้อดีของวงโคจรสถิตยน์ยังเป็นรูปแบบของการใช้ระบบสื่อสารโดยดาวเทียมที่มีต้นทุนถูกที่สุด เนื่องจากสาเหตุว่า การส่งดาวเทียมขึ้นไปยังวงโคจรสถิตยน์นั้นสามารถส่งได้โดยง่ายดังที่ทำกันมาเป็นเวลานานแล้ว คือ สามารถส่งดาวเทียมได้จากสถานีสำคัญ 2 แห่ง ได้แก่⁶

1. สถานีส่งเมืองคูรู จังหวัดเฟรนช์กิอานา ประเทศฝรั่งเศส (Kourou, French Guiana, France)
2. สถานีส่งแหลมคานาเวอรัล ประเทศสหรัฐอเมริกา (Cape Canaveral, USA)

ณ สถานีส่งดาวเทียมดังกล่าวดาวเทียมจะสามารถลอยเข้าสู่ตำแหน่งของตนในวงโคจรสถิตยน์ได้โดยง่าย เพราะมีตำแหน่งละติจูดที่เหมาะสมซึ่งดาวเทียมสามารถเข้าสู่วงโคจรสถิตยน์ได้ง่ายและแม่นยำมาก ทำให้สะดวกต่อการควบคุมและไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ มาร์ค ลอง และเจฟฟรีย์ คิตติง, โลกของการรับสัญญาณโทรทัศนผ่านดาวเทียม, แปลโดย รังสรรค์ วงศ์สรรคร์, หน้า 1.

⁴ Milton L. Smith, International Regulation of Satellite Communication, p. 6 note 9.

⁵ Ibid.

⁶ ดร.นงลักษณ์ พิณยนิติกาศศร, “วงโคจรและการนำดาวเทียมขึ้นสู่วงโคจร”, ใน วันสื่อสารแห่งชาติ 2529, (กรุงเทพฯ : บริษัทวิศคอมเซ็นเตอร์ จำกัด, 2529), หน้า 85.

1.1 จุดอิมตัวของวงโคจรของดาวเทียม

จากข้อดีทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจเรียกได้ว่า วงโคจรสถิตย์เป็นวงโคจรดาวเทียมที่ดีที่สุดสำหรับดาวเทียมที่ใช้เพื่อการสื่อสาร โดยเฉพาะเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม ฉะนั้นในทางปฏิบัติเมื่อมีการขยายตัวการใช้ดาวเทียมเพื่อการสื่อสารโทรคมนาคมพร้อม ๆ ไปด้วยการต้องการตำแหน่งวงโคจรสถิตย์ที่เพิ่มมากขึ้นจนถึงจุดที่เรียกว่า วงโคจรใกล้จะถึงจุดอิมตัวในทางกายภาพได้ เพราะวงโคจรสถิตย์สามารถรองรับดาวเทียมได้จำนวนหนึ่งเท่านั้น จึงต้องมีการสำรวจศักยภาพของวงโคจรอื่น ๆ เพื่อรองรับดาวเทียมในอนาคตได้⁷ ดังที่กล่าวไปแล้วว่าแล้วดาวเทียมแต่ละดวงจะรักษาตำแหน่งแน่นอนของตนเองโดยบวกลบ 0.1 องศา ดังนั้น ในทางทฤษฎีที่ Milton ได้อ้างไว้ว่าอาจมีดาวเทียมได้ถึง 1,800 ดวงภายในความโค้ง 360 องศาของวงโคจรสถิตย์ หากดาวเทียมลอยอยู่ห่างจากกัน 0.2 องศาเท่า ๆ กันทุกดวงโดยปราศจากความเสี่ยงในการชนกัน⁸ ทั้งนี้ ในราวต้นปี ค.ศ.1988 มีดาวเทียมเพียง 110-130 ดวงเท่านั้นที่ปฏิบัติการอยู่ในวงโคจรสถิตย์⁹ (geostationary orbit)

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ตำแหน่งทุกจุดในวงโคจรสถิตย์ล้วนแต่มีประโยชน์ แต่ในตำแหน่งบางตำแหน่งก็จะมีค่ามากหากใช้ไปเพื่อการสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนหมู่มากแทนที่จะนำไปใช้เพื่อจุดประสงค์อื่น ตัวอย่างเช่น ดาวเทียมที่ลอยตัวอยู่เหนือมหาสมุทรแอตแลนติก สามารถใช้สื่อสารระหว่างพื้นที่ในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือได้เป็นอย่างดี หรือดาวเทียมที่ลอยอยู่เหนือมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก ก็เหมาะสมสำหรับการสื่อสารระหว่างพื้นที่ระหว่างทวีป (continents) ได้รวมถึงดาวเทียมที่ให้บริการกับทวีปอเมริกาเหนือก็

⁷ Milton L. Smith, *International Regulation of Satellite Communication*, p.6, note 6.

“ระบบที่ไม่ใช้วงโคจรสถิตย์ (geostationary orbit) นี้ใช้โดยประเทศสหภาพโซเวียต(USSR) ในโครงการดาวเทียมโมลนียา (Molniya satellites) ซึ่งวงโคจรที่ชื่อ Molnita ซึ่งมี low perigees (400-600 kms) และ high apogeas (39,000-40,000 kms) ซึ่ง USSR สามารถทำให้เกิดการสื่อสารทางไกลในพื้นที่แถบขั้วโลกเหนือของตนได้ ในขณะที่วงโคจรสถิตย์ไม่สามารถจะทำได้”

⁸ Ibid, p.6, note 9.

UN. DOC. BP/7, note 4 at 12. At GSO. one degree of orbital arc equals approximately 736 kms. thus, satellite separated by 0.2 degrees have a distance between them nearly 150 kms.

⁹ Ibid, p. 6. note 9.

สามารถครอบคลุมพื้นที่ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้ง 4 ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งวงโคจรสถิตย์ (GSO) ซึ่งมีดาวเทียมโคจรอยู่อย่างหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากตำแหน่งใดที่มีค่าและมีความสำคัญมาก การจัดสรรตำแหน่งให้ดาวเทียมแต่ละดวงอยู่ห่างกัน 0.2 องศาจะไม่ใช่ที่ยอมรับกันในทางปฏิบัติสักเท่าใด เนื่องจากมีความเสี่ยงในการชนกันสูง เพราะเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีใช้กันในปัจจุบันสามารถพัฒนาให้ดาวเทียมมากกว่า 1 ดวงลอยอยู่ ณ ตำแหน่งหนึ่ง ๆ ในวงโคจรสถิตย์ได้โดยไม่ชนกันและสามารถปฏิบัติการได้ทั้ง 2 ดวง เพียงใช้คลื่นความถี่สัญญาณวิทยุแตกต่างกันก็จะหลีกเลี่ยงปัญหาการส่งสัญญาณรบกวนกันได้¹⁰ ทั้งนี้เนื่องจากวงโคจรสถิตย์ (Geostationary Orbit) มีความหนาถึง 30 กิโลเมตรและกว้างถึง 150 กิโลเมตร จึงเห็นได้ว่ามีเนื้อที่มากพอที่ดาวเทียมมากกว่า 1 ดวงจะโคจรอยู่ได้

จึงพอสรุปปัญหาได้คือ ความต้องการของการเข้าใช้วงโคจรสถิตย์มีมากกว่าตำแหน่งที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงทำให้เกิดเป็นปัญหาถกเถียงว่าจะนำเอาหลักกฎหมายอะไรมาใช้ในการจัดสรรตำแหน่งวงโคจรสถิตย์ให้แก่ประเทศต่าง ๆ ได้เข้าใช้โดยยุติธรรมที่สุด

2. การแย่งกันเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุ

นอกจากวงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม (Geostationary Orbit) จะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งแล้ว คลื่นความถี่วิทยุก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการประกอบกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม ซึ่งปัจจุบันอัตราการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุ (accessing to radio frequency spectrum) ในกิจกรรมการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้นมีสูงขึ้นตามความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นในจำนวนดาวเทียมที่มีการปล่อยสู่อวกาศ ทำให้คลื่นความถี่วิทยุที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้ ส่งผลให้ต้องมีการจัดสรรเพื่อแบ่งปันคลื่นความถี่ให้แก่ผู้ที่ต้องการใช้โดยเท่าเทียมกัน เพราะคลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น การใช้คลื่นความถี่วิทยุในกิจการดาวเทียมจะต้องกระทำไปเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมให้มากที่สุด

ดังนั้น ในเรื่องของการเข้าใช้คลื่นสัญญาณวิทยุจึงต้องมีองค์การระหว่างประเทศดูแลเพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเหล่านั้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งเรียกว่าเป็นการ

¹⁰ Ibid, p. 6 note 11.

จัดสรรคลื่นความถี่ดาวเทียมซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ International Telecommunication Union (ITU) หรือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลและจัดการเกี่ยวกับ กิจกรรมโทรคมนาคมทั้งหมดโดย ITU ดำเนินงานภายใต้ International Telecommunication Union Convention 1982 และเพื่อให้บรรลุหน้าที่ตาม Convention, ITU ต้องเสนอกฎหมายหรือกฎระเบียบ ว่าด้วยวิทยุ (Radio Regulations) ต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับกับกิจกรรมโทรคมนาคมของบรรดารัฐ สมาชิกต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบว่าด้วยวิทยุต่าง ๆ จะมาใช้บังคับกับเรื่องคลื่น ความถี่วิทยุโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ (frequencies allocation) การรักษา การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปตามระเบียบและดูแลการพัฒนาคลื่นความถี่ต่างๆ ด้วย ตามมาตรา 42 ของ ITU Convention ¹¹

นอกจากนี้ ในสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศมีคณะกรรมการอยู่คณะหนึ่งซึ่งทำ หน้าที่รับผิดชอบความถี่ นั่นคือ คณะกรรมการจดทะเบียนความถี่ระหว่างประเทศ International Frequency Registrative Board หรือ IFRB ซึ่งปัจจุบันหลังจากที่มีการปฏิรูป ITU ในปี ค.ศ.1992 อำนาจหน้าที่นี้ได้เปลี่ยนไปอยู่ในความรับผิดชอบของ Radio Communication Bureau หรือ RB หรือ RCB ¹² ซึ่ง RB มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องในเอกสารที่ประเทศหนึ่ง ๆ ซึ่ง ประสงค์จะจัดตั้งข่ายสื่อสารดาวเทียมจะต้องจองตำแหน่งวงโคจรดาวเทียมล่วงหน้า และได้กรอก ข้อมูลทางเทคนิคของระบบดาวเทียม เขตบริการและย่านความถี่ ทั้งนี้ ประเทศผู้ขอจะต้อง กำหนดตำแหน่งดาวเทียมเองและแจ้งแก่คณะกรรมการได้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อ ประโยชน์ในการตรวจสอบของ ITU และหลังจากที่ RB ได้ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ก็จะจัด พิมพ์ข้อมูลดังกล่าวลงในเอกสารซึ่งเป็นหนังสือเวียนรายสัปดาห์ที่มีชื่อว่า Weekly Circular (Special Section "AR 11/A") หรือเรียกว่าข้อมูลที่ตีพิมพ์ล่วงหน้า (Advanced Publication Information) ส่งให้ประเทศที่เป็นสมาชิกของ ITU ตรวจสอบ ¹³

¹¹ Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite," (Master's thesis, Institute of Air & Space Law, Mc.Gill University, 1983), p.166.

¹² Stewart White, Stephen Bate and Timothy Johnson, Satellite Communication in Europe, Law and Regulation, (London : Longman , 1994), p.45.

¹³ ธนู เศวตศรีวัลย์, "การประสานงานความถี่ดาวเทียม," ใน วันสื่อสารแห่งชาติ 2537 (กรุงเทพฯ : บริษัทวิสคอมเซนเตอร์, 2537), หน้า 146-147.

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า มูลเหตุหลักประการสำคัญที่ทำให้ต้องมีการจัดสรรความถี่ดาวเทียม นั้นสืบเนื่องมาจากความต้องการในการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุจากประเทศต่าง ๆ นั้นมีมากกว่า จำนวนคลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดของ 2 กลุ่ม ประเทศที่มีความต้องการในการเข้าใช้คลื่นสัญญาณความถี่วิทยุมากพอ ๆ กัน

กลุ่มแรก กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีศักยภาพทางการเงินและด้านเทคโนโลยีในการปล่อยดาวเทียมเพื่อใช้ในกิจการในอวกาศสูง ก็ย่อมมีความต้องการในการใช้คลื่นความถี่สูงตามไปด้วย กลุ่มประเทศเหล่านี้รู้จักกันในนามกลุ่มประเทศ "มี" ("have" countries) หรือ ประเทศกลุ่ม "เหนือ" * (north countries) ซึ่งจะหมายถึง กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีความพร้อมทั้งทางด้านเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เป็นต้น กลุ่มประเทศเหล่านี้จะพยายามผลักดัน หลักไครมมาก่อนย่อมได้รับการปฏิบัติก่อน (first come, first served rule) ซึ่งหมายถึง ประเทศใดที่เข้าไปจองขอใช้คลื่นความถี่วิทยุก่อนประเทศนั้นก็ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุไปก่อนถึงแม้ว่าจะยังไม่มี ความจำเป็นในขณะยื่นขอใช้ก็ตาม ซึ่งแต่เดิม ITU ก็ยึดหลักนี้มาตลอด แต่ก็มีเสียงคัดค้านหลักที่ว่านี้จากกลุ่มที่สอง

กลุ่มที่สอง กลุ่มประเทศ "ไม่มี" ("have not" countries) หรือประเทศกลุ่มใต้ ** ("south" countries) ซึ่งหมายถึง ประเทศทั้งหลายที่ยังไม่มีศักยภาพทางด้านเทคโนโลยี และด้านการเงินมากพอที่จะมีดาวเทียมเป็นของตนเอง ส่วนใหญ่คือกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศโลกที่สามนั่นเอง โดยมีข้อโต้แย้งว่า หากคลื่นความถี่วิทยุถูกจับจองไปหมดโดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว หากถึงเวลาที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องการจะใช้คลื่นความถี่บ้างก็จะมีแถบคลื่นความถี่ใด ๆ เหลือให้ใช้เลย จึงเป็นข้อโต้แย้งระหว่างประเทศที่ยังมีอาจสิ้นสุดลงได้ง่าย จึงมีการคิดค้นหาหลักที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุให้แก่ผู้ที่ต้องการใช้ให้ได้เท่าเทียมกันที่สุด (equitable sharing) โดยพยายามผลักดันหลักการเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน (equitable access) ให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติให้ได้

* ที่เรียกว่าประเทศกลุ่มเหนือนั้นเนื่องมาจากประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่มักจะตั้งอยู่เหนือเส้นศูนย์สูตร

** เช่นเดียวกันประเทศเหล่านี้มักตั้งอยู่ใต้เส้นศูนย์สูตร จึงมักเรียกกันว่าประเทศกลุ่มใต้

3. สถานะของวงโคจรสถิตย์ดาวเทียมและคลื่นความถี่วิทยุในกฎหมายระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุที่วงโคจรสถิตย์ (GSO) และแถบคลื่นความถี่วิทยุ (the radio frequency spectrum) มักถูกกล่าวถึงคู่กันเสมอและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็น "ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด" (limited natural resources) ซึ่งมีการกล่าวไว้ใน Final Acts of the Additional Plenipotentiary Conference (Geneva, 1992) art. 44 (2)¹⁴ โดยมีการกำหนดให้การใช้วงโคจรสถิตย์และคลื่นความถี่วิทยุต้องถูกใช้ไปอย่างสมเหตุสมผล, เกิดประสิทธิผลและอย่างประหยัด เพื่อให้ประเทศอื่น ๆ หรือกลุ่มประเทศอื่น ๆ สามารถเข้าใช้ทรัพยากรทั้งสองชนิดได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย โดยอาจพิจารณากันต่อไปได้อีกว่าทรัพยากรที่ว่านั้นเป็น ทรัพยากรที่เป็นของทุกคน *res communis* (ซึ่งถือเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ) ในความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งทรัพยากรใด ๆ ที่จะถือว่าเป็น *res communis* ได้นั้นต้องเป็นทรัพยากรที่มีคุณสมบัติหรือองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้¹⁵

1) ทุกรัฐมีสิทธิโดยเท่าเทียมในการใช้และเข้าใช้ทรัพยากรซึ่งถูกกำกับดูแลอยู่ ซึ่งก็คือวงโคจร และคลื่นความถี่วิทยุ (equal right of use and access to the resource which is being regulated, i.e. the orbit/spectrum)

2) ไม่อาจถูกยึดครองเป็นเจ้าของได้โดยการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือ หรือโดยวิธีการเข้าครอบครองหรือใช้ (non-appropriation by claim of sovereignty or by means of occupation or use)

3) ต้องใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น (use for peaceful purposes)

¹⁴ Final Acts of the Additional Plenipotentiary Conference (Geneva, 1992) art. 44 (2) และ Milton L. Smith, *International Regulation of Satellite Communication*, p. 5, note 1.

ITU Convention ประกอบไปด้วยรัฐภาคี 155 ประเทศที่อ้างถึง วงโคจรสถิตย์และแถบคลื่นความถี่วิทยุเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด (refers to the geostationary orbit and the radio frequency spectrum as "limited natural resources" (article 44 (2))

¹⁵ Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite," p.192.

ตามองค์ประกอบประการแรก GSO ถูกพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของห้วงอวกาศ outer space ซึ่งต้องอยู่ภายใต้ The Treaty on Principle Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. (หรือ The Outer Space Treaty) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 10 ตุลาคม 1967 และเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในสนธิสัญญาดังกล่าว Pamela L. Meredith¹⁶ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า GSO เป็นสมบัติของทุกคน (res communis) เพราะมีความสอดคล้องกับมาตรา I วรรค 2 (art.I, paragraph 2) ที่กล่าวไว้ว่า “...ทุก ๆ รัฐมีอิสระในการใช้และการสำรวจ...” และในมาตรา II (art.II) ที่ว่า “...ไม่ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของชาติใดโดยการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือ หรือด้วยวิธีใช้หรือครอบครองหรือด้วยวิธีอื่นใด...” และมาตรา 4 วรรค 2 (art.IV) “...ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติ...”

ในขณะที่คลื่นความถี่วิทยุอันไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของ outer space ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยอวกาศ (Space law) จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็น res communis ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐต่าง ๆ มีสิทธิโดยเท่าเทียมกันในการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุ และไม่มีสิทธิในการเข้ายึดครองคลื่นความถี่วิทยุได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่ต้องอาศัยการปฏิบัติของรัฐ (state practice) และความคิดว่าสิ่งนั้นเป็นกฎหมาย (opinio juris) จึงทำให้คลื่นความถี่วิทยุก็ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าเป็น res communis ได้เช่นกัน¹⁷

เมื่อทรัพยากรทั้ง 2 ถูกจัดว่าเป็น res communis แล้ว จึงอาจอธิบายถึงเป้าหมายของการพิจารณาในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็น res communis นั้น เพื่อประโยชน์อะไร นั่นคือทรัพยากรใดที่ถือได้ว่าเป็น “สมบัติของมวลมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind)¹⁸ ทรัพยากรนั้น

4) ต้องมีการแบ่งสรรปันส่วนประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรที่ถูกกำกับดูแลอยู่นั้น อย่างเท่าเทียมกัน ในที่นี้ก็ถูกปรับใช้กับวงโคจรสถิตย์ของดาวเทียมและคลื่นความถี่วิทยุว่า ทรัพยากรทั้ง 2 ต้องมีการเข้าใช้อย่างเท่าเทียมกัน

5) ต้องมีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการแบ่งสรรปันส่วนในผลประโยชน์

¹⁶ Ibid., p.193 note 13.

¹⁷ Ibid., p.193

¹⁸ Ibid.

นั้น ๗¹⁹

ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสังเกตว่าในหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ ทรัพยากรใดที่เป็น *res communis* นั้นต้องมีการแบ่งสรรปันส่วนอย่างเท่าเทียมกัน จึงเท่ากับเป็นการย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน ซึ่ง Pamela L. Meredith ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องที่ว่า ทรัพยากรทั้ง 2 นั้นถือว่าเป็น *res communis* และการใช้ทรัพยากรที่ไม่อาจมีเจ้าของได้นั้นจะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อแนวความคิด Common Heritage of Mankind นั้นเอง

แต่หากหันมามองแนวความคิดที่ว่าทรัพยากรทั้ง 2 นั้น ว่าเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ได้หรือไม่นั้นต้องแสดงให้เห็นได้เสียก่อนว่า วงโคจรสถิติ (GSO) และคลื่นความถี่วิทยุ (radio frequency spectrum) นั้นอยู่ภายใต้ หลักการเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน (an equitable access regime) รวมทั้งต้องมีหน่วยงานระหว่างประเทศรับผิดชอบในการประกาศและบังคับใช้หลักดังกล่าวหรือไม่ด้วย

หลัก first come first served

แต่ดั้งเดิมการเข้าใช้วงโคจรสถิติของดาวเทียม และการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุเพื่อกิจกรรมการสื่อสารผ่านดาวเทียมนั้น กระทำได้โดยสะดวก เนื่องจากมีเพียงบางประเทศในโลกเท่านั้น ที่มีศักยภาพทางเทคโนโลยีและเงินทุนมากพอ มีความสนใจพร้อมที่จะดำเนินบริการการสื่อสารผ่านดาวเทียม จึงทำให้ประเทศทั้งหลายในโลกยอมรับโดยปริยายว่า ผู้ใดที่มาก่อนย่อมได้รับการปฏิบัติก่อน เพราะประเทศส่วนใหญ่ในโลกไม่เคียดร้อนต่อการเข้าใช้ในทรัพยากรดังกล่าว เนื่องจากตนเองยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของทรัพยากรทั้งสองมากเท่าใดนัก หลัก first come first served ได้รับการปฏิบัติมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แม้แต่ ITU เองก็ยอมรับหลักนี้เพื่อใช้ในการจัดสรรวงโคจรและคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรงผ่านดาวเทียม พร้อมกันนี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกลุ่มประเทศมี (have) ซึ่งมีศักยภาพทางเทคโนโลยีพร้อมที่จะปล่อยดาวเทียมของตนเองไป ดังนั้น กลุ่มประเทศเหล่านี้จึงพยายามผลักดันหลักนี้ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด เพราะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของตนมีสูง จึงมีความต้องการจะสงวนตำแหน่งวงโคจรและคลื่นความถี่วิทยุเอาไว้โดยอ้างว่า เมื่อประเทศใดมีความพร้อมที่จะส่งดาวเทียมได้ก่อน ก็ควรจะได้รับ การจัดสรรวงโคจรและคลื่นความถี่วิทยุได้ก่อน

¹⁹ Ibid, p.193, note 16.

หลักการเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน (an equitable access regime)

ได้รับการสนับสนุนจากประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศไม่มี (have not) หรือประเทศที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอหรือมีแผนที่จะปล่อยดาวเทียม กลับคัดค้านหลัก first come, first served และสนับสนุนหลักการเข้าใช้ทรัพยากรทั้ง 2 โดยเท่าเทียมกัน (an equitable access rule) เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยังไม่มีศักยภาพในการปล่อยดาวเทียมของตนเองได้ในวันนี้ แต่อาจเป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้ ประเทศเหล่านี้จึงมีความกลัวว่าทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้ง 2 อย่างนี้จะหมดไปจากโลกโดยการใช้และจับจองก่อนของเหล่าประเทศที่พัฒนาแล้ว (ที่อ้างหลัก first come first served) เมื่อถึงจังหวะหรือเวลาที่ประเทศกำลังพัฒนา เหล่านี้พร้อมที่จะปล่อยดาวเทียมของตนเองขึ้นไปในอวกาศ ณ เวลานั้น ก็จะไม่มียุทธศาสตร์ดาวเทียมและคลื่นความถี่วิทยุเหลือให้ใช้อีกต่อไป

อย่างไรก็ดี ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา แนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศดูเหมือนจะเริ่มยอมรับแนวความคิด “การเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน” (equitable access) มากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากข้อมติของ ITU จำนวนมาก โดยใน ITU Convention และ Radio Regulations ต่าง ๆ ล้วนยอมรับหลักดังกล่าวโดยเฉพาะในประเด็นของ แถบคลื่นความถี่วิทยุ นับแต่ตั้งปี 1963²⁰ ในมาตรา 44 (2) ของ ITU Convention (Final Acts of the Additional Plenipotentiary Conference (Geneva, 1992)) ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ในการใช้แถบคลื่นความถี่และตำแหน่งวงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม ควรให้มีการเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน (equitable access) ทั้งนี้โดยพิจารณาความจำเป็นของประเทศกำลังพัฒนาและสถานภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนหลัก equitable access, ITU จึงได้มีมติให้มีการจดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่วิทยุกับ ITU ขึ้น เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวให้เป็นไปโดยเท่าเทียมกันใน Resolution Spa 2-1 (และได้รับการยอมรับ ณ ที่ประชุมใหญ่ฝ่ายบริหารระดับโลกว่าด้วยวิทยุ โดยเน้นประเด็นการใช้ความถี่คลื่นวิทยุสำหรับการสื่อสารโทรคมนาคมจากห้วงอวกาศโดยเฉพาะ หรือที่เรียกว่า WARC-Space Telecommunication หรือ WARC-ST 1971) โดยระบุไว้ชัดเจนว่า “ไม่ควรให้สิทธิในการเข้าใช้คลื่นความถี่วิทยุแก่ประเทศใดก่อนเป็นการถาวร” (should not provide any permanent priority for any countries) และ “ไม่ควรสร้างอุปสรรคต่อการเกิดขึ้นของระบบอวกาศ” ให้กับประเทศอื่นโดยให้จดทะเบียนการใช้คลื่นความถี่ดาวเทียมกับ

²⁰ Ibid, p.195.

Radiocommunication Bureau ซึ่ง Pamela L. Meredith ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ข้อมตินี้ดูเหมือนจะไม่ ได้ละทิ้งหลัก first come, first served ไปเสียทีเดียว แต่ก็ได้ส่งผลโดยอ้อมเป็นการสนับสนุนหลัก equitable access ด้วย โดยข้อมตินี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 33 (art.33) ของ ITU Convention 1973 ซึ่งเรียกร้องให้ “มีการใช้ทรัพยากรทั้ง 2 ประเภทนี้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด เพื่อว่า ประเทศหรือกลุ่มของประเทศต่าง ๆ อาจมีส่วนได้ใช้ทรัพยากรทั้ง 2 ประเภทนั้นอย่างเท่าเทียม กัน” (used efficiently and economically so that countries or groups of countries may have equitable access to both) ²¹ และประการสำคัญในที่ประชุม WARC-77 ได้เสนอ “แผนการ กำหนดคลื่นความถี่วิทยุให้กับรัฐเป็นการล่วงหน้า” หรือ a prior allotment plan ซึ่งเป็นครั้งแรกของการเสนอแนวความคิดที่แย้งกับหลัก first come, first served อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ได้มีเหตุการณ์สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการรับรองหลัก การเข้าใช้อย่างเท่าเทียมกัน (equitable access) อย่างเท่าเทียมกัน นั่นคือ ในข้อมติ Resolution BP (Resolution 3, the so-called Planing Resolution which resolved to convene a WARC with the objective of guaranteeing) ซึ่งได้รับการยอมรับที่ WARC-79 ซึ่งมีจุดประสงค์หลัก คือ เป็นการรับประกันในทางปฏิบัติสำหรับการเข้าใช้อย่างเท่าเทียมกันในวงโคจรสถิตย์ของดาวเทียม (geostationary orbit) และคลื่นความถี่วิทยุ (radio frequency spectrum) เพื่อบริการในห้วงอวกาศ แก่ทุก ๆ ประเทศ โดยผลที่ได้จากข้อมตินี้มี ผลในทางปฏิบัติมาก เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เป็น การประกันตำแหน่งวงโคจรไว้ให้กับทุกประเทศ เมื่อใดก็ตามที่ได้แสดงความประสงค์ในการเข้า ใช้ ข้อมตินี้ก็อาจทำให้เกิดผลจริงจังของการกำหนดคลื่นความถี่วิทยุให้กับรัฐเป็นการล่วงหน้า สำหรับที่จะใช้ต่อไปในอนาคต (a prior allotment plan) และล่าสุดใน ITU Convention 1992 มาตรา 44 ได้กำหนดให้การเข้าใช้ซึ่งทรัพยากรทั้ง 2 ต้องเป็นไปตามหลักการเข้าใช้โดยเท่าเทียมกัน (equitable access) ซึ่งนับว่าเป็นแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเอนเอียงมาทางด้านความคิดเห็นของประเทศกำลังพัฒนามากยิ่งขึ้น

²¹ Ibid, p.196

ใน Art. 33 นั้นกล่าวว่า การเข้าใช้อย่างเท่าเทียมกันนั้นจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติ ใน Radio Regulations ซึ่งระบุให้การเข้าใช้คลื่นความถี่หนึ่ง ๆ จะต้องคำนึงถึงความจำเป็น needs และความพร้อม facilities at their disposal ของแต่ละประเทศ ซึ่งดูเหมือนยังมีได้ละทิ้งหลัก first come, first served เลยทีเดียว

จากตราสารของกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า วงโคจรสถิตย์ (Geostationary Orbit) และคลื่นความถี่วิทยุ (Radio Frequency Spectrum) เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และเป็น *res communis* ซึ่งไม่อาจมีการยึดครองหรือเป็นเจ้าของได้โดยผู้ใด รวมทั้งการใช้ต้องนำไปเพื่อประโยชน์ของทุกชาติร่วมกัน กล่าวคือ ถือเป็นทรัพยากรที่เป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติภายใต้หลัก Common Heritage of Mankind นั่นเอง

4. กฎหมายที่ใช้กำกับดูแลการใช้วงโคจรสถิตย์และคลื่นความถี่วิทยุของรัฐต่าง ๆ

(The Law Regulating the Use by States of the Geostationary Orbit and Radio Frequency Spectrum for DBS)

เมื่อมีการยืนยันอย่างเป็นทางการแล้วว่า วงโคจรสถิตย์ (Geostationary Orbit, GSO) และคลื่นความถี่วิทยุ (Radio Frequency Spectrum) เป็นทรัพยากรที่เป็นของทุกคน *res communis* และถือว่าเป็นทรัพย์สินสมบัติของมวลมนุษยชาติ หรือ Common Heritage of Mankind ที่ก่อให้เกิดสิทธิอย่างเท่าเทียมกันของทุกประเทศในการเข้าใช้ ดังนั้น การใช้ตำแหน่งวงโคจรหรือคลื่นความถี่วิทยุแต่เพียงชั่วคราวไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการยึดครอง (appropriation)²² ซึ่งในหลักการแล้วทุกประเทศต้องมีสิทธิที่จะใช้วงโคจรหรือคลื่นความถี่สำหรับระบบ DBS ของตนได้โดยต้องอยู่ภายใต้หลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาต่าง ๆ ด้วย

หลักพื้นฐานซึ่งจัดอยู่ในหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ คือ เรื่องการเคารพสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายในการใช้ (ทรัพยากร) โดยรัฐอื่น หรือถ้าประเทศหนึ่งซึ่งได้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม โดยครอบครองตำแหน่งวงโคจรและคลื่นความถี่โดยถูกต้องตามกฎหมาย อีกประเทศหนึ่งจะเข้าแทรกแซงหรือรบกวน (interfere) โดยปราศจากความยินยอมจากประเทศแรกไม่ได้

โดยปกติหลัก first come, first served จะทำให้ผู้ที่มาทีหลัง (late comers) ได้รับความเสียหายได้จากการไม่สามารถเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมหรือคลื่นความถี่ได้ เพราะมีความเป็นไปได้

²² Gorove, "Implication of International on Private Enterprise, VII Annual of Air and Space Law (1982), p.325, quoted in Pamela L.Meredith, "National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite", p.199.

ที่จะถึงจุดเต็มจุดอิมิตัวของวงโคจรสถิตย์หรือคลื่นความถี่วิทยุที่จะตัดพวกเขาออกจากประโยชน์ที่พวกเขาจะได้เนื่องจากไม่มีทรัพยากรเพียงพอ ดังนั้นจึงควรจะมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของหลักนี้ เช่น การกำหนดคลื่นความถี่วิทยุให้กับรัฐเป็นการล่วงหน้าสำหรับที่จะใช้ต่อไปในอนาคต หรือแผนการจองตำแหน่งวงโคจรได้ก่อนความจำเป็นในการใช้ ซึ่งหลักการแบ่งปันโดยเท่าเทียมกันควรจะเข้ามาบังคับอย่างทันทีกับการเข้าใช้ในทรัพยากรเหล่านี้เพื่อเป็นการรับประกันการเข้าใช้ของรัฐทุกรัฐ โดยให้มืองค์กรหนึ่งจัดสรรตำแหน่งวงโคจรให้กับทุก ๆ ประเทศโดยเท่าเทียม ส่งผลให้เหล่าประเทศที่พัฒนาแล้วไม่สามารถจะขยายการใช้วงโคจรหรือคลื่นความถี่ของตนออกไปได้ เพราะต้องมีการสำรอง (reserving) วงโคจรและคลื่นความถี่ไว้สำหรับผู้ที่มาทีหลังด้วย (late comer)

4.1 สนธิสัญญาต่าง ๆ ว่าด้วยกฎหมายอวกาศ (Space Law Treaties)

เงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ในเรื่องการใช้วงโคจรสถิตย์อาจพบในสนธิสัญญาว่าด้วยกฎหมายอวกาศหลายฉบับด้วยกัน เช่นมาตรา 11 ของ Outer Space Treaty ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคี (States parties) ต้องรายงานในเรื่องของลักษณะการปฏิบัติการ, ตำแหน่งและผลของกิจกรรม DBS ต่อสำนักเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (the Secretary-General of the United Nations) เช่นเดียวกันกับรัฐภาคีทั้งหลายในสนธิสัญญาว่าด้วยการจดทะเบียน (Registration Convention) ข้อมูลเหล่านี้จะต้องรายงานภายในระยะเวลาที่ให้ไว้ คือ เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งยังต้องมีการแจ้งให้สำนักเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (the Secretary-General of the United Nations) เมื่อดาวเทียมไม่ได้อยู่ในวงโคจรอีกต่อไป²³ นอกจากนี้ สนธิสัญญาว่าด้วยการจดทะเบียน (Registration Convention 1975) กำหนดให้มีจดทะเบียนในข้อมูลของดาวเทียมที่ปฏิบัติการในอวกาศ ทั้งที่ให้บริการในระดับภายในประเทศและให้บริการระหว่างประเทศอีกด้วย

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ในเรื่องการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) นั้นได้รับความสนใจจากนานาประเทศนับแต่ได้มีการคิดค้นกันแล้ว อย่างไรก็ตาม the Outer Space Treaty 1967 เรียกร้องให้ "การสำรวจและการใช้ห้วงอวกาศ... ควรกระทำไปเพื่อประโยชน์

²³ มาตรา 4, วรรค 2 (Art. IV, para 3) ของ Registration Convention 1975.

แก่ทุกประเทศ..."²⁴ และ "กิจกรรมต่าง ๆ ในห้วงอวกาศ (outer space) ต้องกระทำไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ตามความประสงค์ของทุก ๆ ประเทศสมาชิก..."²⁵

ผลที่ตามมาในทางปฏิบัติของรัฐ การขยายและการดำเนินงานของดาวเทียมเพื่อจุดประสงค์ภายในประเทศอย่างแท้จริงนั้นถือว่าการกระทำได้ตามกฎหมายทั้งยังเป็นข้อผูกพันที่ต้องเคารพการใช้ของรัฐอื่นและต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนงานและกฎระเบียบที่ออกโดย ITU อีกด้วย²⁶

หากพิจารณาบทบัญญัติใน วรรค 2 ของมาตรา 4 (Outer Space Treaty 1967) คำว่า "ดวงจันทร์และเทหะวัตถุต่าง ๆ จะถูกใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น" (the moon and terrestrial bodies shall be used exclusively for peaceful purposes)²⁷ จึงมีปัญหากเกิดขึ้นว่าวรรค 2 นี้จะนำไปปรับใช้กับกิจกรรมต่าง ๆ ในส่วนอื่น ๆ ของ outer space ที่รวมถึงวงโคจรของโลกด้วยหรือไม่ทั้ง ๆ ที่ไม่การกล่าวถึงไว้ ซึ่งการตีความกฎหมายไม่ควรเป็นการจำกัดตามตัวอักษรเท่านั้น²⁸ ตามถ้อยคำแล้วจะเห็นได้ว่าไม่นำมาปรับใช้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ใน

²⁴ มาตรา 1, (Art.I) ของ The Outer Space Treaty 1967.

"the exploration and use of outer space... be carried out for the benefit and in the interest of all countries..."

²⁵ มาตรา 9,(Art. IX) The Outer Space Treaty 1967.

"be conducted with due regard to the corresponding interests of all states parties..."

²⁶ "activities due regard to the corresponding interests of state parties, has not been interpreted as requiring the application of an equitable sharing formula, but only as an obligation of an equitable to respect use by others and to operate in conformity with the ITU plans and Regulations"

²⁷ ในบริบทนี้ ความหมายของคำว่า "peaceful" ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ ผู้ให้ความเห็นบางท่านโต้แย้งว่าควรจะแปลว่า ไม่ใช่เพื่อกิจการทางทหาร (non-military) ในขณะที่ท่านอื่น ๆ เสนอว่า ควรจะหมายถึง การไม่รุกราน, ก้าวร้าว (non-aggressive)

²⁸ *Bchimer*, 363 U.S. 335, 358 (1960) quoted in Pamela L.Meredith, "National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite", p.205.

"the provisions must not be allowed to become a verbal prison"

วรรค 2 น่าจะรวมความหมายถึง วงโคจรของโลกด้วย ดังนั้น วงโคจรสถิตย์จึงต้องถูกใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติเท่านั้น²⁹ (ซึ่งรวมไปถึงวงโคจรของโลกหรือ Earth's Orbit ด้วย)

4.2 The ITU Convention

สนธิสัญญาว่าด้วยการโทรคมนาคมระหว่างประเทศปี 1982 พร้อมทั้งกรมสารสุดท้ายจากที่ประชุมเมื่อปี 1992 (Final Acts of the Additional Plenipotentiary Conference, Geneva, 1992) (International Telecommunication Convention 1982) นี้เป็นสนธิสัญญาที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรภายในต่าง ๆ ของ ITU แต่สนธิสัญญาดังกล่าวยังได้กำหนดเงื่อนไขแก่รัฐภาคี (state parties) ในการใช้วงโคจรสถิตย์และแถบคลื่นความถี่ไว้ด้วย

ตามที่มาตรา 44, วรรค 2 ของสนธิสัญญาปี 1992 ได้กล่าวว่า “บรรดาสมาชิกจะต้องระลึกไว้อยู่เสมอว่าวงโคจรสถิตย์และแถบคลื่นความถี่นั้นต้องถูกใช้ไปอย่างสมเหตุสมผลประหยัดและเกิดประสิทธิผล”³⁰ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า

ประการแรก คำว่า “Members shall bear in mind...” นั้นเป็นการสร้างข้อผูกพันทางกฎหมายหรือว่าเป็นเรื่องของการสร้างแนวทางทางด้านศีลธรรมเท่านั้น

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีผลผูกพันทางกฎหมาย เนื่องจาก ITU Convention นี้เป็นสนธิสัญญาซึ่งต้องมีรัฐสมาชิกลงนามเพื่อส่งผลให้สนธิสัญญามีผลบังคับใช้ได้ ซึ่งสนธิสัญญาถือเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ดังนั้นทุกถ้อยคำในสนธิสัญญาจึงควรผูกพันรัฐภาคีผู้แสดงเจตนาเข้าผูกพันโดยการลงนาม ดังนั้นจึงเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่จะเข้าใช้วงโคจรสถิตย์ของดาวเทียมและแถบคลื่นความถี่ไปโดยสมเหตุสมผล ประหยัด และเกิดประสิทธิผล

²⁹ Ibid.

³⁰ Article 44, paragraph 2 ของ Final Acts of the Additional Plenipotentiary Conference, Geneva, 1992

“Members shall bear in mind that the geostationary orbit / radio frequency spectrum must be used efficiently and economically.”

ประการที่สอง ไม่มีความหมายที่แน่นอนของคำว่า "efficiently" และ "economically" ในบริบทนี้ จึงมีปัญหาว່ว่า a-prior allotment plan ซึ่งวงโคจรสถิตย์และคลื่นความถี่ต่าง ๆ ถูกจับจองไปเพื่อการใช้ในอนาคตสามารถถูกพิจารณาได้หรือไม่ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าความหมายที่แน่นอนของคำทั้งสองคงไม่อาจจะจำกัดความไว้ได้ เนื่องจากเป็นเรื่องของความคิดเห็นซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามยุคและสมัย ทั้งนี้การพิจารณาในขั้นต้นอาจนำเอาบรรทัดฐานที่นานาชาติไม่คัดค้านมาเป็นเกณฑ์ตัดสิน ก็น่าจะเป็นไปได้เช่น การใช้วงโคจร คลื่นความถี่วิทยุหนึ่ง ๆ จะต้องมีการแบ่งและอธิบายลักษณะคลื่นความถี่, ผล และตำแหน่งของวงโคจรที่จะใช้ให้แก่ ITU ทราบก็น่าจะเพียงพอแล้ว

ในมาตรา 45 ของสนธิสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติถึงข้อผูกพันทางกฎหมายอย่างชัดเจนสำหรับการติดตั้งและดำเนินงาน (establish and operate) ของสถานีทั้งหลายต้องไม่ก่อให้เกิดการแทรกแซงหรือการรบกวนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย (harmful interference) กับบริการวิทยุต่าง ๆ หรือการสื่อสารใด ๆ ของผู้อื่น ซึ่งได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุ³¹ ดังนั้น การอ้างอิงถึงสถานี (station) ควรจะรวมเอาดาวเทียมที่ใช้แพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงเข้าไปด้วย³²

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า รัฐต่าง ๆ ต้องไม่วางตำแหน่งดาวเทียมของตนในวงโคจรสถิตย์และดำเนินงานในคลื่นความถี่ที่อาจเป็นการแทรกแซงหรือการรบกวนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย (harmful interference) ต่อการส่งสัญญาณวิทยุไม่ว่าจะทางอากาศหรือทางภาคพื้นดินของประเทศอื่น ซึ่งได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของ ITU ตลอดมา

ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ มาตรา 6 (Art.6) ของ European Broadcasting Convention (Copenhagen, 1948) บัญญัติข้อกำหนดที่มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นนี้เอาไว้ด้วย คือ สถานีแพร่ภาพและกระจายเสียงทั้งหมดของประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในภาคพื้นยุโรป ต้องดำเนินงานไปในรูปแบบที่หลีกเลี่ยง (avoid) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งการกระทำที่จะเป็นสาเหตุให้เกิดการแทรกแซงอย่างใด ๆ แก่สถานีแพร่ภาพและกระจายเสียงของรัฐอื่น ๆ หรือต่อบริการประเภทอื่น ๆ ที่ใช้ความถี่วิทยุของประเทศเพื่อนบ้าน

³² Radio Regulations, art. 1 No. 58.

4.3 The World Administrative Radio Conference 1977 (WARC-77)

WARC เป็นที่ประชุมว่าด้วยการบริหารวิทยุโลก ซึ่งการประชุม WARC-77 ได้จัดขึ้นเพื่อการประชุมสำหรับโครงการดาวเทียมที่ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ตัวอย่างเช่น การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS)³³ ของแต่ละภาคพื้นให้อยู่ในย่านความถี่ที่แตกต่างกันไป โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้³⁴

1) เพื่อสร้างเกณฑ์การแบ่งปันกันใช้ซึ่งคลื่นความถี่โดยจัดสรรให้ย่านความถี่ 11.7/12.5 (ใช้ในภาคพื้นที่ 1) และย่านความถี่ 11.7/12.2 GHz ใช้ในกิจกรรม DBS (ในภาคพื้นที่ 2, 3) ระหว่างดาวเทียมที่ใช้เพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียง (BSS) และบริการอื่น ๆ

2) เพื่อวางแผนสำหรับดาวเทียมเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียง (BSS) ในย่านความถี่ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

3) เพื่อตั้งวิธีการปฏิบัติสำหรับการใช้ดาวเทียมเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียง (BSS) ในย่านความถี่เหล่านั้นและบริการอื่น ๆ กับย่านความถี่ที่ได้จัดสรรไว้ให้

ตามที่กล่าวไปข้างต้นแล้วที่ประชุมได้แยกบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการแจ้งให้ทราบ (notification) และการบันทึกของการแจกจ่ายคลื่นความถี่ (recording of frequency assignments) สำหรับภาคพื้นต่าง ๆ ออกจากกัน โดยได้รับเอาแผนการจองตำแหน่งวงโคจรได้ก่อนความจำเป็นในการใช้หรือ a-prior allotment plan สำหรับภาคพื้นที่ 1, 3 และสำหรับภาคพื้นที่ 2³⁵ เป็นบทบัญญัติชั่วคราวเพื่อบังคับแก่การใช้ DBS ก่อนที่จะมีการประกาศอย่างเป็นทางการของแผนงานสำหรับภาคพื้นนั้น (RARC-83 เป็นผู้กำหนดแผนสำหรับภาคพื้นที่ 2)

สำหรับภาคพื้นที่ 1 และ 3 ข้อกำหนดที่ WARC-77 กล่าวไว้ในภาคอารัมภบทได้กำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้กับการประกอบกิจกรรม DBS ในย่านความถี่ 11/12 GHz (เป็นไปตาม ITU

³³ Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite", PART I, Chapter I, Sec. 1 (b) p. 17

³⁴ ปรากฏอยู่ในภาคอารัมภบทของ WARC-77, กรมสารสุตท้าย (Expressed in the Preamble of the WARC-77 Final Act)

³⁵ ภาคพื้นที่ 1 ครอบคลุมพื้นที่แถบทวีปยุโรป ทวีปแอฟริกา สหภาพโซเวียต
ภาคพื้นที่ 2 ครอบคลุมแถบทวีปอเมริกาเหนือ และทวีปอเมริกาใต้
ภาคพื้นที่ 3 ครอบคลุมแถบทวีปเอเชียและทวีปออสเตรเลีย

Convention , art. 54) นั้นเป็นข้อบังคับที่เข้มงวดในเรื่องการครอบครองตำแหน่งวงโคจรและคลื่นความถี่ โดยมีการจัดสรรปันส่วนตำแหน่งวงโคจรและคลื่นความถี่สำหรับประเทศต่าง ๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการจองล่วงหน้า (a priori basis) โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นในขณะนั้น (current needs) แต่มองที่ความต้องการในอนาคตที่เหมาะสมและสามารถเป็นไปได้ แผนการจองดังกล่าวมุ่งหมายให้ครอบคลุมระบบทางด้านเทคนิค, การแบ่งปันจัดสรรวงโคจรดาวเทียมซึ่งใช้บังคับกับพื้นที่บริการ 252 พื้นที่ใน 150 ประเทศ และการจัดสรรในแต่ละครั้งนั้นจะประกอบไปด้วยประเด็นเฉพาะดังต่อไปนี้

a) ชื่อและองศาของตำแหน่งในวงโคจร

b) จำนวนช่องสัญญาณ 1 ช่องหรือมากกว่า และสำหรับในแต่ละช่องให้กำหนด

- ขนาดของจานที่ใช้ส่งสัญญาณดาวเทียม

- the sense of polarization

- ค่ากำลังส่งประสิทธิผล (EIRP, Effective Isotropic Radiated Powers) ในทิศทางที่การแพร่กระจายสัญญาณออกไปได้มากที่สุด

สำหรับในภาคพื้นที่ 2 มีบทบัญญัติชั่วคราวซึ่ง RARC-83 ทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องข้อกำหนดการใช้วงโคจรสถิติของดาวเทียมและคลื่นความถี่วิทยุ โดยที่ RARC-83 อนุญาตให้มีการให้บริการดาวเทียมเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Broadcast Satellite Service, BSS) ในภาคพื้นที่ 2 ได้โดยต้องใช้ความถี่ร่วมกับบริการดาวเทียมแบบอยู่กับที่ (fixed satellite service, FSS) โดยให้ดำเนินการอยู่ในย่านความถี่ 11/12 GHz เท่านั้น (เป็นไปตาม WARC-77 art. 12.4 ในกรรมสารสุดท้ายหรือ Final Act) นอกจากนี้ RARC-83 ยังกำหนดให้สถานีในอวกาศ (Space Stations) ต้องใช้วงโคจรสถิติและแถบคลื่นความถี่ไปเพื่อให้เกิดประสิทธิผลที่สุดซึ่งลักษณะของระบบที่ใช้กับ DBS ในภาคพื้นที่ 2 นี้มีความคล้ายกันโดยทั่วไป แต่มีส่วนที่แตกต่างกันอยู่บ้างคือ ใน region 2 กำหนดให้ใช้ 1 แถบความถี่ที่มีความกว้างของ bandwidth เท่ากับ 18 MHz ซึ่งแตกต่างจาก ภาคพื้นที่ 1 ซึ่งกำหนดให้ใช้ 1 คลื่นความถี่ที่มีความกว้างของ bandwidth เท่ากับ 27 MHz * ซึ่งที่ประชุม RARC เป็นที่ประชุมบริหารวิทยุในระดับภูมิภาคซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อดำเนินการแผนในรายละเอียดสำหรับ DBS ใน ภาคพื้นที่ 2 โดยเฉพาะ เพราะมีการกำหนดไว้ในมาตรา 12.9 ให้อย่างชัดเจน

* เหตุผลที่ทำให้ต้องมีความแตกต่าง คือ ใน region 2 นั้นมี TV ขนาด 525 เส้น ในขณะที่ region 1, 3 ใช้ TV ที่มีขนาด 625 เส้น

4.4 The World Administration Radio Conference 1979 (WARC-79)

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างกันใน WARC-71 และ WARC-77 เกี่ยวกับเรื่องบริการทางอวกาศ (space service) และการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม แล้ว WARC-79 ได้ถูกจัดประชุมทั่วไปขึ้นเพื่อทบทวน (revise) กฎระเบียบต่าง ๆ ว่าด้วยวิทยุ (Radio Regulations) ซึ่ง WARC-77 วางข้อกำหนดในเรื่องแผนการจองล่วงหน้าหรือ a prior allotment plan และบทบัญญัติชั่วคราวสำหรับภาคพื้นที 2 เท่านั้น ซึ่งประเด็นทั้งสองได้ถูกรวมเข้าไปในกรรมสารสุดท้ายของ WARC-79 เป็น Annex 30 (WARC-79 Final Acts as Annex 30)³⁶

4.5 The Regional Administrative Radio Conference, 1983 (RARC-83)

RARC-83 มีหน้าที่กำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ในการวางแผนสำหรับบริการดาวเทียมเพื่อแพร่ภาพและกระจายเสียง broadcast satellite service ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยได้รับความเห็นชอบตาม WARC-77 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคพื้นที 2 ทั้งนี้³⁷ โดยแผนงานที่จะนำมาพิจารณาในที่ประชุม RARC-83 มีประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

1. การจัดสรรอย่างละเอียดในตำแหน่งวงโคจรและช่องสัญญาณที่มีอยู่เพื่อให้แน่ใจได้ว่า จะเพียงพอต่อความต้องการของดาวเทียมเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียง (BSS) ซึ่งได้รับความเห็นชอบและเป็นที่ยอมรับโดยเท่าเทียมกันของทุก ๆ ประเทศที่เกี่ยวข้อง
2. หลักในการดำเนินงานตั้งแต่ละองค์การในภูมิภาคนั้น ๆ ควรจะให้การรับรองว่าการดำเนินงาน (operation) ของบริการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (broadcasting satellite

³⁶ คำร้องที่ขอให้มีการรวมเข้าไปได้ปรากฏอยู่ใน Res. Sat-4 at WARC-77

³⁷ Art. 12.9 (1) of the WARC-77, Final Act, as incorporated in the WARC-79 Final Acts,

service) นั้นควรจะมีจำนวนช่องอย่างน้อย 4 ช่อง ส่วนช่องที่อาจเพิ่มขึ้นเข้ามานั้นจะได้รับการจัดสรรไปตามเกณฑ์ (criteria) เช่น ขนาด หรือ time zone เป็นต้น³⁸

นอกจากนี้แผนงานที่มีอยู่หรือมีก่อนหน้านี้อาจจะได้รับการยกเว้นไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดใหม่นี้และได้รับความคุ้มครองว่าจะไม่มีระบบแพร่กระจายสัญญาณใดจะแทรกแซงต่อระบบการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียมที่มีอยู่ ซึ่งได้ดำเนินการไปถูกต้องตามแผนที่วางไว้แล้วด้วยและรัฐต่าง ๆ ที่ได้ให้สัตยาบันในกรมสารสุดท้ายของ WARC-79 แล้วนั้นจะผูกพันอย่างซื่อสัตย์ต่อการกระทำใด ๆ ของตนด้วย

ทั้งนี้ ในภาคพื้นที 2 มีความขัดแย้งกันใน

1.วิธีการจัดสรรวงโคจร, และพื้นที่ที่สามารถให้บริการที่ชัดเจน และ

2.การกำหนดความกว้างของ bandwidth และ channel ของสัญญาณที่ใช้ในการดำเนินงานของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ซึ่งเป็น 2 ประเทศที่มีอิทธิพลในภูมิภาคนี้ เพราะต่างก็เป็นประเทศที่มีศักยภาพในกิจกรรมทางอวกาศสูงแต่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยวิธีการจัดสรรวงโคจร, การกำหนดความกว้างของ bandwidth และ channel ของสัญญาณของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่าเป็น “block allotment” กล่าวคือ หากประเทศใดพร้อมก็สามารถเข้าใช้วงโคจร, คลื่นและช่องสัญญาณได้ทันที โดยมีต้องมีการกำหนด bandwidth และ channel ไว้ตายตัว ทำให้สามารถเลือกใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเพียงไรก็ได้ที่เหมาะสมซึ่งในทางปฏิบัติสามารถขยาย bandwidth และ channel ได้มากกว่าที่กำหนดไว้ได้ ในขณะที่ของประเทศแคนาดายึดระบบ “assignments of channels in contiguous groupings” ซึ่งหมายถึง ให้มีการกำหนดวงโคจร, bandwidth และ channel ของสัญญาณไว้ก่อน โดยประเทศอเมริกาคัดค้านในหลักการนี้ เพราะเท่ากับว่าการกำหนดประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นอุปสรรคต่อการนำเอาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ ซึ่งอาจทำให้การใช้ช่องสัญญาณหนึ่ง ๆ ความกว้างของ bandwidth และ channel มีมากกว่าที่ได้มีการกำหนดกันไว้แต่แรก

อย่างไรก็ดี ทั้ง 2 ประเทศก็ยังคงมีความเห็นตรงกันว่า ควรจะมีข้อตกลงในเรื่องของลักษณะทางเทคนิคที่สำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงซึ่งกันและกันที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ มีข้อนำสังเกตว่า “block allotment plan” นั้นถือเป็นหลักที่มีข้อได้เปรียบสำหรับหลาย ๆ ประเทศที่ยังไม่พร้อมจะใช้สิ่งที่ได้รับการจัดสรรมาในทันที ซึ่งแผนการจัดสรรแบบดังกล่าวจะเป็นการ

³⁸ Pamela L. Meredith, “National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite”, p.17.

ปล่อยให้ประเทศเหล่านั้นสามารถเปรียบเทียบเทคนิคต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการให้บริการของตน ได้โดยสามารถจะตัดสินใจเลือกเทคโนโลยีที่ล่าสุดแทนที่เทคโนโลยีที่ล้าสมัย (obsolete) เพื่อให้สอดคล้องกับแผน *a priori* ตาม WARC-77 ได้

สำหรับท่าทีของประเทศต่าง ๆ นอกเหนือจากประเทศที่ฝึกฝนประเทศสหรัฐอเมริกา แล้ว ก่อนข้างจะมีความเห็นพ้องกับวิธีการนำเสนอของประเทศแคนาดาซึ่งมีความผสมผสานกัน ระหว่างแผนที่กำหนดรายละเอียดมากมายของยุโรป และกับวิธีการนำเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นไปอย่างเสรี

5. ประเด็นที่น่าสนใจอื่น ๆ ของการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนอกเหนือไปจากขอบเขตการพิจารณาของ WARC-77 และ RARC-83

ในเรื่องบริการ DBS นอกเหนือจากขอบเขตของ WARC-77 ซึ่งได้กำหนด *a priori* allotment plan ขึ้นเป็นครั้งแรก และแผนในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เกิดขึ้นจากการประชุม RARC ซึ่งได้วางข้อจำกัดการใช้คลื่นความถี่อยู่ที่ 11/12 GHz แล้ว ยังมีประเด็นปัญหาย่อย ๆ ที่น่าสนใจอีกดังนี้ คือ

- บริการ DBS แบบภายในประเทศ / ระหว่างประเทศอาจจะให้บริการได้ในคลื่นความถี่อื่นได้หรือไม่ เพราะเงื่อนไขเด็ดขาดที่มีอยู่ก็คือ DBS จะให้บริการได้ก็แต่ในคลื่นความถี่ที่ได้จัดสรรไว้

เป็นที่น่าสังเกตว่า โอกาสในการใช้คลื่นความถี่ระดับสูงในกิจกรรมประเภทนี้มีความเป็นไปได้ในอนาคต ถึงแม้ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่สิ้นเปลืองเกินความจำเป็นเมื่อเทียบกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีในขณะนี้ แต่ในอนาคตการใช้คลื่นความถี่ระดับสูงคงมีความจำเป็นอย่างแน่นอน เพราะปัจจุบันคลื่นความถี่ที่อาจถูกจัดสรรได้เริ่มลดจำนวนลง เนื่องจากมีผู้ต้องการใช้มากขึ้น การใช้คลื่นความถี่อื่นในกิจกรรมนี้จึงมีความเป็นไปได้สูงมาก และ ITU ได้ผ่านข้อมติที่ยอมรับการใช้คลื่นความถี่ระดับสูงดังกล่าวไว้ในแผนแล้ว³⁹

³⁹ Res.507 at WARC-79 ซึ่งกล่าวว่า สถานีต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อบริการการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมจะถูกติดตั้ง และดำเนินการได้เท่าที่เป็นไปตามข้อตกลง (agreement) และแผนที่ได้ร่วมกันจัดทำขึ้นซึ่งได้รับการเห็นชอบจาก WARC แล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าข้อมติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่แนวโน้มซึ่งปรากฏใน ITU ดูเหมือนว่าจะเห็นชอบด้วยกับโครงการเช่นว่านั้น ดังนั้น สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับ บริการ DBS ภายในประเทศ/ระหว่างประเทศในคลื่นความถี่ระดับสูงคงจะขึ้นอยู่กับผลที่จะออกมาจากการพิจารณาของ ITU ด้วยความหวังว่าจะไม่มีคำคัดค้านในการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าว

- ความรับผิดชอบของรัฐ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กิจกรรมในอวกาศ (space activities) อาจจะทำบริการได้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรหรือบุคคลเอกชน โดยรัฐภาคีใน The Outer Space Treaty ผู้มีจุดประสงค์ในการประกอบกิจกรรมเพื่อผลภายในประเทศก็ตาม⁴⁰ The Outer Space Treaty นี้ได้กำหนดผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมโดยองค์การระหว่างประเทศไว้ในมาตรา 6.2 ว่า ถ้าเป็นกิจกรรมในอวกาศที่ถูกทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการให้บริการดังกล่าว ทั้งองค์การระหว่างประเทศและรัฐภาคีซึ่งเข้าร่วมกับองค์การนั้น ๆ⁴¹ ต้องร่วมกันรับผิดชอบ

- มาตรา 44 ของสนธิสัญญาว่าด้วยโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (Art. 44 of ITU Convention) ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกผูกพันที่จะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติต่าง ๆ และกฎระเบียบว่าด้วยวิทยุตาม ITU Convention
- ความรับผิดชอบระหว่างประเทศสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (International liability for damage caused by DBS : The Outer Space Treaty and The Liability Convention) :

The Outer Space Treaty มาตรา 7 (art. VII) และ The Liability Convention นั้นระบุได้
อย่างชัดเจนว่าให้นำมาปรับใช้กับกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม

⁴⁰ มาตรา 6 (Art.VI) ของ The Outer Space Treaty 1967 1967.

⁴¹ art.VI.2 ในสนธิสัญญาไม่ได้แยกความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่าง องค์การร่วมระหว่างรัฐบาล (intergovernmental organization) และองค์กรเอกชน (private international organization) อย่างไรก็ตาม องค์การร่วมระหว่างรัฐบาลได้ถูกมุ่งหมายโดยร่าง, องค์กรเอกชนระหว่างประเทศก็ได้ได้อยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ความรับผิดชอบสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเอกชนระหว่างประเทศจึงตกอยู่กับรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าของสัญชาติของผู้ร่วมในองค์กรนั้น ๆ (โปรดดู art. 4.1).

(DBS) และคำว่า “damage caused by space objects” ซึ่งกล่าวไว้ในเนื้อหาของสนธิสัญญาดูเหมือนจะครอบคลุมแต่ “ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุปกรณ์ภายนอกของดาวเทียมเท่านั้น” (satellite hardware) โดยไม่รวมไปถึงการแทรกแซงหรือรบกวนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย (harmful interference) หรือเนื้อหาของการส่งกระจายสัญญาณแต่อย่างใด ในขณะที่ The Liability Convention ได้วางหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (absolute liability)⁴² กับรัฐผู้ปล่อยหรือส่ง (launching state) ในกรณีที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากดาวเทียมต่อพื้นผิวโลก หรือต่อเครื่องบินระหว่างการบิน (to an aircraft in flight)⁴³ โดยไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นทั่วไป อาทิเช่น เรื่องเหตุสุดวิสัย หรือ force majeure ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ตีรัฐผู้ตกเป็นจำเลยอาจพ้นจากข้อกล่าวหาได้ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความประมาทเลินเล่อทั้งหมด (gross negligence) เป็นของรัฐผู้กล่าวหา⁴⁴ หรือความเสียหายนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ⁴⁵

นอกจากนี้ หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (absolute liability) นั้นจะถูกมาปรับใช้เมื่อดาวเทียมแตกสลายในชั้นบรรยากาศของโลก รวมทั้งซากปรักหักพังของดาวเทียมที่ได้กระจายไปทั้งพื้นผิวโลกและสร้างความเสียหายอื่นใด⁴⁶ แต่หากเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อวัตถุ, ห้วงอวกาศ ชั้นอื่น ๆ ไม่ว่าจะมิตำแหน่งที่ใดก็ตาม นอกเหนือจากพื้นผิวโลกความรับผิดชอบจะอยู่บนหลักพื้นฐานของความผิด⁴⁷ (liability is based on fault)⁴⁸ ดังที่ Matte ได้กล่าวไว้⁴⁹ ว่าหากหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (absolute liability) ปรับใช้ในกรณีเช่นนี้บ่อยครั้งเป็นการไม่ยุติธรรมต่อประเทศผู้ส่ง ซึ่ง

⁴² Liability Convention 1972 มาตรา 6.1

⁴³ มาตรา 6.2

⁴⁴ Pamela L. Meredith, “National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite”, p.227.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ryland V. Fletcher, 1868, L-R. 3 H.L.330, quoted in Ibid., p.228.

เหตุผลที่กำหนดความรับผิดชอบเด็ดขาดนั้นเป็นเพราะว่า ส่วนใหญ่แล้ว เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกือบทั้งหมดเป็นไปไม่ได้ที่จะมีการพิสูจน์ความผิด (prove fault) เพราะหลักฐานส่วนใหญ่ของ common law แล้วจะเป็นเรื่องทางเทคนิค หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดจึงมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป (common law doctrine) ที่ว่าบุคคลต้องรับผิดชอบกับการเปิดเผย (exposure of others to abnormally dangerous or ultra hazardous activities).

⁴⁷ Liability Convention 1972, มาตรา 3.

ต้องใช้จ่ายเงินให้กับความเสียหายที่แต่ละประเทศได้รับ หลัก *Fault Liability* ควรจะนำมาปรับใช้กับกรณีที่ดาวเทียมเพื่อ DBS ชน (collision) กับวัตถุในอวกาศ (space objects) ในวงโคจรรอบ ๆ โลกหรือวงโคจรโค้งอื่น ๆ ก่อนที่ดาวเทียมจะเข้าสู่วงโคจรสถิตย์

ถ้าในกรณีที่ *absolute liability* จะสามารถปรับใช้ได้คือ กรณีความเสียหายได้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ 3 รัฐผู้ส่งทั้งหลายจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันและอย่างเคร่งครัด (severally) ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ของ *Liability Convention 1972* กล่าวคือ ความรับผิดชอบเด็ดขาดจะปรับใช้เมื่อความเสียหายถูกทำให้เกิดขึ้นต่อพื้นผิวโลกหรือเครื่องบินในระหว่างเที่ยวบิน (aircraft in flight) ของประเทศบุคคลที่ 3⁵⁰ กรณีเช่นนี้ไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายแต่อย่างใด ในขณะที่ *fault liability* จะปรับใช้กับยานอวกาศ (spacecraft)⁵¹ ซึ่งรัฐผู้ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์ความเสียหายด้วยจึงจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหาย (compensation) จากประเทศที่ต้องรับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในค่าเสียหายนั้นสามารถแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ระหว่างรัฐทั้งหลายซึ่งต้องร่วมรับผิดชอบได้โดยอาจเป็นไปตามข้อตกลงหรือแบ่งกันออกเป็นส่วนเท่า ๆ กันก็ได้

การเรียกร้องค่าเสียหาย (claim for compensation) จะต้องแจ้งแก่รัฐผู้ส่ง (launching state) ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เกิดความเสียหายขึ้น⁵² หรือกรณีที่รัฐผู้เสียหายไม่อาจล่วงรู้ถึงความเสียหายหรือไม่สามารถพิสูจน์ได้ก็ให้นับระยะเวลา 1 ปี นับแต่ได้รู้หรือสามารถพิสูจน์ได้ และไม่มีข้อกำหนดในเรื่องต้องได้รับการเยียวยาโดยกระบวนการภายในรัฐเสียก่อน (require prior exhaustion of local remedies) ส่วนในเรื่องค่าเสียหายให้เป็นไปตามที่มาตรา 12 กำหนดไว้ว่า การชดเชยค่าเสียหายควรได้รับทราบเท่าที่ใช้ในการซ่อมแซมความเสียหายหรือการทำขึ้นใหม่ซึ่งสิ่งนั้นในสภาพที่ยังคงอยู่หากความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้น และถ้าไม่มีการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้

⁴⁸ *Liability Convention 1972*, มาตรา 5.

⁴⁹ Matte, *Acrospace Law : From Scientific Exploration to Commercial Utilization*, (Toronto) (1977), P. 159, quoted in Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite", p.228.

⁵⁰ *Liability Convention 1972*, มาตรา 4.1 (a).

⁵¹ *Liability Convention 1972*, มาตรา 4.1 (b).

⁵² *Liability Convention 1972*, มาตรา 10.1.

กรณีที่เกี่ยวข้องผ่านทางอนุสัญญา The Liability Convention ได้สร้างบทบัญญัติไว้สำหรับ คณะกรรมการที่รับเรื่องการเรียกร้องสิทธิไว้ด้วย (the claims commission)⁵³

- The ITU Convention

ทั้ง ๆ ที่มีหลักห้ามการแทรกแซงหรือรบกวนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย (harmful interference) แต่ใน ITU Convention ก็มิได้กำหนดรับความรับผิดชอบระหว่างประเทศจากความเสียหายที่เกิดจากสาเหตุเช่นนั้นไว้ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่เป็นการประกันในเรื่องดังกล่าวในทั้งใน Outer Space Treaty 1967 และใน Liability Convention 1972 คำถามเกี่ยวกับความรับผิดชอบจึงต้องถูกพิจารณาไปยังหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงจะทำให้เกิดการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องมีความเกี่ยวพันโดยปกติระหว่างการละเมิดและผลเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยที่ภาระการพิสูจน์นั้นเป็นหน้าที่ของประเทศผู้เรียกร้องค่าเสียหายหรือประเทศผู้กล่าวหา (Claimant State)

การแทรกแซงหรือรบกวนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายจะถือว่าเป็นการละเมิดต่อ ITU Convention ถ้าการกระทำนั้นเกิดขึ้นจากรัฐภาคีทำการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติ หากรัฐภาคีรัฐใดที่แทรกแซงสัญญาณการส่งแพร่ภาพและกระจายเสียงของประเทศอื่น จึงถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามก็ดีปัญหาในการส่งสัญญาณแทรกแซงมักจะจึงสิ้นสุดลงก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นเสมอ⁵⁴ เนื่องจากรัฐผู้อาจได้รับความเสียหายจะไม่ปล่อยให้เกิดความเสียหายก่อนแล้วจึงเข้าแก้ปัญหา

- ความเป็นเจ้าของ (Ownership)

ความเป็นเจ้าของดาวเทียมที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงไม่ได้ถูกกระทบโดยการส่งดาวเทียมขึ้นสู่วงโคจร ดังนั้นดาวเทียมจึงเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งมีเจ้าของได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ดาวเทียมมิใช่เป็น *res communis* ดังเช่น geostationary orbit นอกจากนี้รัฐซึ่งได้จดทะเบียนดาวเทียมไว้⁵⁵ จะมีอำนาจควบคุมและเขตอำนาจศาลเหนือดาวเทียมที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงดวงนั้น ๆ⁵⁶

⁵³ Liability Convention 1972, มาตรา 15.

⁵⁴ Pamela L. Meredith, "National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite", p.231.

⁵⁵ ตามมาตรา 1(c) ของ Registration Convention 1975, "state of registry" คือ "รัฐผู้ส่งตามการจดทะเบียนวัตถุในอวกาศ (space object) นั้นเป็นไปตาม art.II กล่าวไว้ว่า รัฐทั้งหลายถูก

ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ

(The Conflict of Free Flow of Information Rule and State Sovereignty Rule)

เมื่อดาวเทียมที่จะใช้ในกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (Direct Broadcast Satellite) พร้อมที่จะได้รับการปล่อย (Launch) ขึ้นสู่อวกาศโดยได้รับการจดทะเบียนตำแหน่งวงโคจรและได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุตาม Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space 1974 เรียบร้อยแล้ว ดาวเทียมจะพร้อมเริ่มปฏิบัติงานในการส่งสัญญาณคลื่นความถี่เพื่อครอบคลุมพื้นที่บนผิวโลก ซึ่งจะครอบคลุมได้มากหรือน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับศักยภาพของตัวดาวเทียมเองว่าจะสามารถมีฟุตพริ้นท์ (footprint) (อาณาเขตพื้นที่ของผิวโลกที่คลื่นความถี่วิทยุจะสามารถครอบคลุมได้) กว้างขวางเท่าใด

โดยปกติจะมีการแบ่งประเภทของการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงในประเทศ (Domestic DBS Service)
2. การให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงระหว่างประเทศ (International DBS Service)

ด้วยศักยภาพที่กล่าวมาของดาวเทียมเพื่อการสื่อสารนี้เอง จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายขึ้นหลายประการ ซึ่งเป็นความขัดแย้งกันระหว่างแนวความคิดของ 2 กลุ่มประเทศ เช่นเดียวกันกับปัญหาการแย่งเข้าใช้วงโคจรสถิตย์ (GSO) และคลื่นความถี่วิทยุ (Radio Frequency Spectrum) นั่นเอง ซึ่งถกเถียงกันในประเด็นของการจะบังคับหรือกำกับดูแลกิจกรรม DBS ได้อย่างไร โดยกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วให้การสนับสนุน หลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร (Free Flow of Information Rule) อย่างเต็มที่ ในขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่างยึดถือ หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ, การดำรงไว้ซึ่งเอกราชของรัฐ (State Sovereignty) ให้อย่างเหนียวแน่นเช่นกัน จึงเกิดความขัดแย้งในกรณีการส่งรายการด้วยวิธีการ

เรียกร้องให้มีหน่วยจดทะเบียนภายในประเทศ เพราะฉะนั้น เขตอำนาจศาล (jurisdiction) และการควบคุมสามารถจะตกอยู่กับประเทศหนึ่งประเทศใดเท่านั้น ข้อยกเว้นจะมีก็แต่เพียงในกรณีที่เป็นการร่วมทุนเท่านั้น (the case with joint ventures) art.II.2

⁵⁶ มาตรา 8 ของ The Outer Space Treaty 1967.

แพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม หรือ Direct Broadcast Satellite (DBS) ขึ้นว่า แท้จริงแล้วการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนี้อาจมีหลักกฎหมายใดสนับสนุนอยู่บ้าง

1. หลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร หรือหลักเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร

(Free Flow of Information or Freedom of Information Rule)

หลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลและข่าวสาร (Free Flow of Information) นั้นในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วต่างอ้างว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ของมนุษยชาติตามมาตรา 19 ของปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี 1948 (Art. 19 of the United Nations Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งรับรองสิทธิทั้งในการส่งและรับข้อมูลข่าวสารข้ามพรมแดน ถึงแม้ว่าปฏิญญานี้จะไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย แต่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นที่มาแห่งของกฎหมายระหว่างประเทศ⁵⁷ อีกทั้งยังมีตราสารทางกฎหมายในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศอีกมากมายที่ออกมาโดยมีลักษณะสนับสนุนหลักกฎหมายนี้ โดยเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาทิเช่น ในปี 1960 มี Draft Declaration on Freedom of Information of the UN's Economic and Social Council ซึ่งระบุไว้ใน Art.1 ว่า "The right to know and the right of freely to seek the truth are inalienable and fundamental rights of man. Everyone has the right, individually and collectively, to seek, receive and impart information"⁵⁸ หรือในข้อมติที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติที่ 2248 (XXIII) ในปี 1968 (General Assembly

⁵⁷ Sharon L. Fjordbak, "The International Direct Broadcast Satellite Controversy" in *Journal of Air Law and Commerce* 55 (1991) : 910 และได้คัดลอก มาตรา 19 ของ Universal of Human Rights, 1948 Y.B. on HUM. Rts. 459, U.N. Doc. A/811 ไว้ดังนี้

"Everyone has the right to freedom of opinion and expression : this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers"

⁵⁸ Marika. Natasha Taishoff, *State Responsibility and the Direct Broadcast Satellite*, (London : Frances Pinter (Publishers), 1987) p. 128.

Resolution 2248 (XXIII) of 1968) ว่าด้วยเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) ซึ่งกล่าวถึงหลักนี้ไว้ในภาคอารัมภบท หรือใน Draft Convention on the Freedom of Information ในปี 1973 ที่กล่าวไว้ว่า “เสรีภาพ (Freedom) ในการแสดงออก, ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นต่าง ๆ ล้วนเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน” ซึ่งรวมถึงมาตรา 19 ของ The 1966 International Covenant on Civil and Political Rights และ The 1954 European Convention on Human Rights, มาตรา 10 ที่ยืนยันหลัก free flow of information ด้วยกันทั้งสิ้น⁵⁹

จึงเห็นได้ว่า ในสังคมโลกส่วนใหญ่ได้ยอมรับหลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารกันในวงกว้าง ซึ่งเห็นได้จากตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ยอมรับหลักนี้ถึง 5 ฉบับ นอกจากตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วยังปรากฏว่าแนวความคิด freedom of information นี้ * ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศ อาทิเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา, แคนาดา, บราซิล, คอสตาริกา, กัวเตมาลา, เม็กซิโก ประเทศในตะวันออกกลาง เป็นต้น

แต่ทั้งนี้แม้ข้อมูลข่าวสารจะได้รับการยอมรับว่ามีอิสระและเสรีภาพในการไหลเวียนได้อย่างเต็มที่ Marika ได้อ้างถึงคำกล่าวของศาสตราจารย์ Nicolas Mateesco Matte (1980) ที่ว่า ข้อจำกัดประการสำคัญของเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร คือ หลักอธิปไตยของรัฐ⁶⁰ และยังมีนักกฎหมายบางท่านยังได้ให้ความเห็นไว้อีกว่า เสรีภาพ (The Freedom of Information) ที่ว่านั้นมิใช่เป็น “เสรีภาพอย่างเด็ดขาด” (not an absolute freedom) อีกด้วย โดยข้อจำกัดทั้งหลายต้องขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็น ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในตัวกฎหมายเหล่านั้นเองด้วย เช่น

⁵⁹ Ibid.

* หลัก Free Flow of Information มีความหมายเดียวกับหลัก Freedom of Information แม้จะใช้คำต่างกันก็ตาม เพราะต่างก็หมายถึงหลักเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารที่อยู่ภายใต้หลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิในการรับรู้ (right to know) ด้วยกันทั้งสิ้น

⁶⁰ Matte, Nicolas Mateesco, (1980), cited in Marika Natasha Taishoff, *State Responsibility and the Direct Broadcast Satellite*, P. 129.

“The main limitation on the freedom of information is the principle of state sovereignty.”

- The Universal Declaration of Human rights ได้ยอมรับหลัก Freedom of Information 1948 ไว้ใน มาตรา 2 แต่ก็ได้วางข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการไหลเวียนของข่าวสารไว้ใน มาตรา 29 (Art. 29) ซึ่งเน้นหนักถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะทำได้ก็แต่เท่าที่ กฎหมายได้ระบุไว้เท่านั้น เพื่อจุดประสงค์ในทางศีลธรรม, ความสงบเรียบร้อยของสังคม และ สวัสดิการทั่วไป

ในสังคมประชาธิปไตยได้แปลความหมายของมาตรานี้ว่า เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในประเทศผู้รับการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารว่า : รัฐบาลจะใช้สิทธิในการจำกัดหรือกักตกรายการที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อศีลธรรมอันดี หรือความสงบเรียบร้อยของรัฐ ควรจะได้รับความยินยอมล่วงหน้าเสียก่อน⁶¹ และแนวความคิดดังกล่าวก็ได้มีบัญญัติไว้ในตราสารทางกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว อาทิเช่น ใน

- The International Convention on Civil and Political Rights 1966 ในมาตรา 19 วรรค 3 ซึ่งแสดงให้เห็นถึง การใช้สิทธิเช่นว่านั้นต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเท่าที่กฎหมายอนุญาตว่ามีความจำเป็นเช่น ในกรณีที่จะเป็นอันตรายต่อสิทธิหรือชื่อเสียงของผู้อื่นหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ, ความสงบเรียบร้อยของสังคม, เพื่อศีลธรรมหรือสุขภาพของสาธารณชน เช่นเดียวกัน

- Draft Convention on The Freedom of Information ปี 1973 ในมาตรา 2 ที่กล่าวไว้ว่า การใช้เสรีภาพของข้อมูลข่าวสารตามที่ระบุไว้ในมาตรา 1 จะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบติดตามไปด้วย อย่างไรก็ตามอาจอยู่เพียงภายใต้ข้อจำกัดที่จำเป็นหรือเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และใช้กับเรื่องการแพร่หลายของข้อมูลที่มีความผิดพลาดที่อาจเป็นภัยต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนานาชาติ

- European Human Rights Convention 1975 ในมาตรา 10 วรรค 2 ที่กล่าวในลักษณะทำนองเดียวกัน คือ เสรีภาพของข้อมูลข่าวสารนั้นมีอย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่จำเป็นและสำคัญเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้⁶²

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สนับสนุนหลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร (Free Flow of Information / Freedom of Information) นั้น ต่างก็ย้ำว่า

⁶¹ กล่าวจาก Walter Spiegel, "Prior consent and the United Nations Human Rights Instrument", Regulation of Transnational Communications : 1984 Michigan Yearbook of International Legal Studies, P. 380, cited in Ibid.

⁶² Ibid, p. 130.

เสรีภาพนั้น ๆ มิใช่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อยกเว้นเลย โดยที่หลัก คือ ข้อมูลข่าวสารมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการไหลเวียนไปได้ทั่วโลก แต่มีข้อยกเว้น คือ เสรีภาพนั้นอาจถูกจำกัดได้หากเป็นเรื่องที่จำเป็น, สำคัญ และให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ (as are provided by law) อาทิ เช่น ในเรื่องความสงบเรียบร้อย (public order), ศีลธรรมอันดีของประชาชน (morality) หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนานาชาติ (false reports harmful to friendly relations among nations) เป็นต้น และยังชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีข้อยกเว้นในเรื่องการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารแล้ว แต่รัฐต่าง ๆ จะใช้สิทธิในการจำกัดเสรีภาพซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษยชนนี้ตามอำเภอใจไม่ได้เพราะต้องเป็นไปเท่าที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

1.1 สถานะทางกฎหมายของหลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร

หลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารนั้นก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ว่ามีสถานะภาพเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่มีบัญญัติไว้ในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับดังที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจาก ตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวไปข้างต้นนั้นล้วนแต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legal Binding) ดังเช่นที่บัญญัติใน

- The Universal Declaration of Human Rights 1948 นั้นมิได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาในอันที่จะก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมาย เพราะความเห็นชอบของสมาชิกมิได้กระทำในรูปแบบของสนธิสัญญา แต่เป็นเพียงเอกสารในแถลงการร่วมหรือประกาศความเห็นชอบของสมาชิกสหประชาชาติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ โดยผลที่ได้จะออกมาในรูปของข้อมติ (Resolution) ซึ่งมีได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย⁶³

⁶³ จันทรลักษณ์ ไซดิรัตน์ดิกล, "ปัญหาในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมและผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533,) หน้า 97.

- The International Convention on Civil and Political Rights 1966 นั้น เป็นสนธิสัญญาซึ่งจะมีผลผูกพันเฉพาะรัฐภาคีเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันยังมีรัฐจำนวนมากที่ยังมิได้ลงนาม อีกทั้งรัฐที่ลงนามแล้วก็ยังให้สัตยาบันไม่ครบจำนวน จึงยังไม่มีผลบังคับใช้แต่อย่างใด⁶⁴

- Draft Convention on the Freedom of Information ปี 1973 ก็ยังเป็นร่างสนธิสัญญาเท่านั้น ยังไม่มีผลบังคับใช้

- European Human Rights Convention 1975 ก็เป็นเพียงตราสารทางกฎหมายที่ผูกพันแต่เฉพาะรัฐภาคี คือ ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป แต่มิได้มีผลผูกพันในทางกฎหมายแก่ทุก ๆ ประเทศทั่วโลก ในทิศทางของกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงมีข้อโต้แย้งกันว่า หลัก Free Flow of Information นี้จะเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- state practice การปฏิบัติของรัฐอย่างสม่ำเสมอ

- opinio juris ความเชื่อว่าสิ่งนั้นเป็นกฎหมาย

ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 2 อย่างของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้โดยอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานมาก ซึ่งในเรื่องของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสารนั้นสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ในประเด็น state practice นั้นหากจะถือว่าได้มีการปฏิบัติของรัฐมาอย่างสม่ำเสมอและยาวนานก็เห็นว่าจะไม่ถูกต้องเพราะในสภาวะการณ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีแต่เพียงกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเท่านั้นที่ถือหลักนี้ปฏิบัติกันมา ดังที่ Serge Sur ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า หลักว่าด้วยเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Principle of Freedom of Information) นั้นโดยธรรมชาติแล้วได้รับการเห็นพ้องจากประเทศที่สนับสนุนข้อมูลข่าวสารในโลก⁶⁵ ในขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนามิได้เห็นด้วยกับหลักดังกล่าวและได้แสดงออกอย่างชัดเจนมาตลอดเพราะได้มีการสนับสนุนหลัก Sovereignty of State หรือหลักอธิปไตยของรัฐจึงไม่อาจถือได้ว่ามี state practice ได้

⁶⁴ Chritine M.Schene, "Jamming the Station : Is there International Free Flow of Information." California Western International law Journal 1984, P 516. อ้างถึงใน Ibid.

⁶⁵ Marika Natasha Taishoff, State Responsibility and the Direct Broadcast Satellite, p.129.

ในขณะที่เดียวกัน opinio juris หรือความเชื่อว่าสิ่งนั้นเป็นกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งนั้น Marika ได้นำความคิดเห็นของ Roger Pinto ที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า ถึงแม้ว่าหลัก Freedom of Information ที่กล่าวไว้ใน Universal Declaration of Human Rights อาจจะได้รับการยอมรับว่าเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ (as norms of International law) แต่เป็นที่ปรากฏว่า หลักเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารนั้นยังมิได้รับการยอมรับว่าเป็น opinio juris ดังนั้น จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็น หลักจารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศได้⁶⁶

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้สามารถสรุปในประเด็นที่ถกเถียงกันมากมายได้ว่า หลัก Freedom of Information หรือหลัก Free Flow of Information นั้นมิใช่หลักจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะไม่เข้าองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ state practice และ opinio juris อันจะถือว่าเป็นหลักที่ได้รับความยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ทุกประเทศในโลกต้องยอมรับและเคารพ อีกทั้งมิใช่หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากสนธิสัญญา อันมีผลผูกพันทางกฎหมาย (legal binding) กับทุกประเทศที่เป็นภาคีด้วยเช่นกัน

2. หลักอธิปไตยของรัฐ หรือ State Sovereignty

เป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศว่า รัฐ ๗ หนึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

1. ประชากร
2. ดินแดน
3. รัฐบาล
4. มีอำนาจอธิปไตย

หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ หมายถึง อำนาจอสูงสุดของรัฐที่รัฐหนึ่งๆ พึงมีโดยโดยรัฐอื่น ไม่อาจก้าวล่วงเข้ามาในกิจการภายในของรัฐนั้น ๗ ได้⁶⁷ อย่างไรก็ตาม Marika ได้นำแนวความคิดของ Jean Combacau (1981) มากล่าวอ้างไว้ด้วย นั่นคือตามความเข้าใจส่วนใหญ่ในคำว่า "อธิปไตย" หรือ sovereignty นั้นเป็น summa potestas หรือ อำนาจอสูงสุดนั่นเอง (the supremacy of

⁶⁶ Ibid, p.132-133.

⁶⁷ Ibid., p.179.

power)⁶⁸ จากการยอมรับของกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2.1 (United Nations Charter, art.2.1) ที่ได้เน้นหลักอำนาจอธิปไตยโดยกล่าวว่า องค์การนี้ (สหประชาชาติ) วางอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมในอธิปไตยของรัฐสมาชิกทุกรัฐ⁶⁹ ซึ่งถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่แสดงโดยนัยว่า รัฐทุกรัฐมีสิทธิในการเข้าตัดสินใจและกำกับดูแลควบคุมข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนของตนรับได้ เมื่อนำมาปรับใช้กับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) แล้วหลักอธิปไตยของรัฐสามารถนำไปสู่ หลักการขอความยินยอมล่วงหน้า (prior consent rule)⁷⁰ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ซึ่งกลุ่มประเทศสังคมนิยมและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแล้วแต่สนับสนุนหลักอธิปไตยของรัฐนี้ทั้งสิ้น เนื่องมาจากความเสียเปรียบของตนทั้งในด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร, เงินทุน, สภาพเศรษฐกิจ, การเมือง และสังคมที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้ประเทศเหล่านี้มีระบบดาวเทียมเป็นของตนเองได้ ความหวังวิตกว่าการใช้ระบบดาวเทียมของประเทศอื่นซึ่งมีดาวเทียมเป็นของตนเองแล้วจะส่งสัญญาณแพร่ภาพและกระจายเสียงเข้ามาในประเทศของตนโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะบริการเช่นนั้นประเทศผู้ส่งจะมีประสงค์เพื่อให้บริการเฉพาะแต่เพียงภายในประเทศของตนหรือจะเป็นการให้บริการในระดับระหว่างประเทศก็ตาม กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จึงยึดถือและสนับสนุนหลักอธิปไตยของรัฐเพื่ออ้างมิให้รัฐอื่นเข้าแทรกแซงได้ไว้เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหลักที่เป็นที่ยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนี้กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ที่มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำรวมถึงประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันออก * ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหภาพโซเวียตในขณะนั้นคือ นายอังเดร โกรมิโค (Andre Gromeko) ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 8 กรกฎาคม 1972 หรือ U.N. DOC. A/8771 (9 Aug 1972) ต่อสำนักเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ (United Nations

⁶⁸ Ibid., p.89.

⁶⁹ United Nations Charter, art. 2.1 states that "the organization is based on the sovereign equality of all its members"

⁷⁰ Pamela L.Meredith, "National Administrative Regulation And International Law Applicable to Direct Television Broadcasting By Satellite," p.239.

* การสนับสนุนในหลักอธิปไตยของรัฐนี้ มีมาตั้งแต่ครั้งสหภาพโซเวียตยังไม่ล่มสลาย ซึ่งขณะนั้นเป็นประเทศผู้นำลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งรวมเอากลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกเข้าไปด้วยหลายประเทศ

Secretary-General) ซึ่งในเนื้อหาได้กล่าวว่าการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) นั้นเปรียบเสมือน “การใช้วาทศิลป์ที่ก่อให้เกิดศักยภาพสูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์” แต่อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีสมัยใหม่เช่นนี้จะนำมาซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่รุนแรงในการคิดค้นเงื่อนไขที่จำเป็นในการใช้เพื่อสอดคล้องกับหลักสันติภาพและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

ซึ่งข้อเสนอในทางนิติบัญญัติเพื่อให้มีการทบทวนหลัก State Sovereignty หรือหลักอธิปไตยของรัฐจากสหภาพโซเวียตนั้นสะท้อนให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจ เช่น เหตุผลเพื่อปกป้องอธิปไตยของรัฐจากการแทรกแซงใด ๆ จากภายนอกและเพื่อป้องกันผลในทางลบจากกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศและกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐ⁷¹

หนังสือของนายอังเดร โกรมีคอฟ (The Gromyko letter) สามารถกล่าวได้ว่า ได้สร้างขั้นตอนสำหรับการพูดคุยกันในที่ประชุมใหญ่สมัชชาองค์การสหประชาชาติ ในประเด็นปัญหาที่จะต่อเนื่องไปถึงการพิจารณาว่าควรจะนำเอาหลัก state sovereignty มาใช้บังคับแก่กิจกรรม DBS ด้วยหรือไม่ จาก Gromyko letter ส่งผลให้มีการพูดคุยกันในระดับต้นในร่างสนธิสัญญา DBS ของสหภาพโซเวียต (The Soviet Draft DBS Convention) ในเดือนตุลาคม 1972 ซึ่งในวรรค 6 ของภาคอารัมภบทในร่างสนธิสัญญา DBS ฉบับดังกล่าวยังเน้นถึงหลักอธิปไตยของรัฐไว้อีกดังนี้ “...การพิจารณาถึงความจำเป็น... เพื่อปกป้องอธิปไตยของรัฐจากการแทรกแซงจากภายนอก” เช่นเดียวกัน ในย่อหน้าที่ 6 ของอารัมภบทยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า กิจกรรม DBS ของรัฐ “ต้องอยู่บนพื้นฐานอยู่บนหลักว่าด้วยการเคารพในอธิปไตยซึ่งกันและกัน ไม่แทรกแซงในกิจกรรมภายใน, ความเท่าเทียมกัน, ความร่วมมือกัน และผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน”⁷² และเมื่อมีการทบทวนร่างสนธิสัญญา DBS ของสหภาพโซเวียตได้มีประเทศต่าง ๆ อีก 5 ประเทศ คือ อิรัก, มองโกเลีย, บัลกาเรีย, คิวบา และเชโกสโลวาเกีย ที่สนับสนุนร่างสนธิสัญญาดังกล่าวในการให้บริการเช่นว่า

⁷¹ David Fisher, *Prior Consent to International Direct Satellite Broadcasting*, (Dordrechts : Kluwer Academic Publishers, 1990), p.109.

⁷² Ibid, กล่าวจาก the soviet draft DBS convention at October 1972. U.N.

นั้นไปเพื่อสันติภาพและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ และได้รับการบันทึกไว้ใน U.N. DOC. A/8864, p.4, Para.6 (1 Nov.1972)⁷³

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอของนายอังเดร โกรมิโค ใน The Soviet Draft DBS Convention เมื่อปี 1972 นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสนับสนุนหลักอธิปไตยของรัฐ (state sovereignty) ของกลุ่มประเทศสังคมนิยมและประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งมีความกังวลในเรื่องผลประโยชน์ของชาติที่อาจถูกกระทบได้จากรายการที่ถูกส่งผ่านคลื่นวิทยุโดยวิธีการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (DBS) ได้ โดยกลุ่มประเทศเหล่านี้ได้มีความพยายามผลักดันกฎหมายเพื่อใช้บังคับ (govern) แก่กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) ทั้งในระดับกฎหมายภายในของตนและในระดับระหว่างประเทศ

ประเด็นที่มีความสำคัญที่กลุ่มประเทศสนับสนุนหลัก state sovereignty ให้ความสนใจและยกมาเป็นเหตุผลที่สำคัญมากคือ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ (territorial integrity of a state)⁷⁴ ซึ่ง Marika ได้ให้ความเห็นไว้ว่าสามารถเกิดขึ้นได้ใน 2 รูปแบบ คือ

1. เกิดขึ้นต่อ Nation's dominium
2. เกิดขึ้นต่อ Nation's imperium

Nation's dominium นั้น หมายถึง พื้นที่หรืออาณาเขตทางด้านกายภาพของรัฐรวมทั้งอำนาจอธิปไตยเหนือเขตนั้นด้วย นั่นคือ อาณาเขตที่เป็นรูปธรรม

Nation's imperium นั้น หมายถึง อาณาเขตที่นอกเหนือจากผืนแผ่นดิน, อาณาเขตที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงอาณาเขตที่เป็นนามธรรมด้วย ซึ่งอาจหมายถึงความรู้สึกนึกคิด วัฒนธรรมของสังคมภายในประเทศด้วย

ดังนั้น ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการส่งรายการข้ามชาตินั้นเรียกได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อส่วนใหญ่ต่อ imperium เพราะการสื่อสารโดยการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนี้เป็นการแลกเปลี่ยนกันซึ่งความคิด (ideas) และข้อมูลข่าวสาร (information) ระหว่างประชาชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออารมณ์ (emotion) และปฏิกิริยา (reaction) ของประชาชนได้ ดังนั้น การ

⁷³ David Fisher, Prior Consant to International Direct Satellite Broadcasting, p.110-111.

⁷⁴ Marika Natasha Taishoff, State Responsibility and the Direct Broadcast Satellte, p.90.

เข้าขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวอำนาจของรัฐที่จะบังคับกับกิจกรรมนี้อาจถูกมองได้ว่าเป็นการแทรกแซงต่ออำนาจ imperium ซึ่งการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) นั้นก็มีศักยภาพสูงในอันที่จะเข้าไปแทรกแซงและเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อ nation's imperium ได้ ไม่เพียงแต่เพราะกระทบต่อประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึง การปกป้องตนเองของรัฐผู้เสียหายทำได้ด้วยความลำบากยากยิ่ง⁷⁵ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีความคล้ายคลึงกันกับปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมที่มีความเสี่ยงอื่น ๆ ของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การรั่วไหลของกากนิวเคลียร์ หรือบรรดามลภาวะทั้งหลายที่ผ่านข้ามพรมแดนเข้ามาในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งประเทศที่ได้รับ ความเสียหายเหล่านั้นจะหาหนทางในการปกป้องตนเองได้อย่างไร⁷⁶

3. กฎหมายที่ใช้กำกับดูแลข้อขัดแย้งระหว่างหลักอธิปไตยของรัฐและหลักเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร

(The Law Regulating the Conflict between State Sovereignty and Freedom of Information)

จากหลักที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าไม่เพียงแต่กลุ่มประเทศที่คัดค้านหลักเสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information) แต่สนับสนุนหลักอธิปไตยของรัฐ (State Sovereignty) เท่านั้นที่พยายามผลักดันให้มีสนธิสัญญาระดับโลกเกิดขึ้นเพื่อยืนยันให้หลักอธิปไตยของรัฐเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ซึ่งประเด็นในเรื่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติก็ยังคงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน จึงเกิดหลักในกฎระเบียบภายในที่เกี่ยวกับอธิปไตยของรัฐขึ้นมา 2 ประการ ซึ่งหากการส่งสัญญาณนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้รับส่งสัญญาณก็จะถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงในแง่ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับของรัฐ ในหลัก Nation's imperium

อย่างไรก็ดี จากหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา 2.1 (United Nations Charter, Art. 2.1) และในร่างสนธิสัญญา DBS ของสหภาพโซเวียตได้รับการทบทวน (revisions) และการถกเถียงถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติได้ยอมรับข้อมติที่ 2916 (XXVIII) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 1972 (General Assembly

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

Resolution 2916 (XXVII) on November 9, 1972 ด้วยคะแนนเสียงยอมรับ 102 เสียง ต่อเสียงคัดค้านเพียง 1 เสียง คือสหรัฐอเมริกา⁷⁷ โดยเรียกร้องให้ The Outer Space Committee “กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับแก่การใช้ดาวเทียมของรัฐต่าง ๆ สำหรับการแพร่ภาพและกระจายเสียง โดยตรงผ่านดาวเทียมให้อยู่ในรูปของการสรุปเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้”⁷⁸ ที่สำคัญในข้อมตินี้ได้ย้ำอีกครั้งถึงหลักอธิปไตยของรัฐว่า “เป็นสิ่งที่ต้องระลึกถึงความจำเป็นในการป้องกันการเปลี่ยนแปลงของการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมที่จะนำไปสู่ที่มาของข้อขัดแย้งในกฎหมายระหว่างประเทศ การรวมตัวกับความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศและเพื่อปกป้องอธิปไตยของรัฐจากการแทรกแซงใด ๆ ภายนอกประเทศ”⁷⁹ ซึ่งเห็นได้ว่า ในข้อมติ 2916 (XXVII) นี้ได้ใช้ภาษาที่คล้ายตาม Gromyko letter อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้คำว่ากำหนดหลักเกณฑ์ ให้อยู่ในรูปของการสรุปเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า “การไหลเวียนอย่างเสรีของการสื่อสารนั้นอยู่บนพื้นฐานของการเคารพหลักสิทธิอธิปไตยของรัฐ โดยเคร่งครัด”⁸⁰ ด้วยการยอมรับข้อมติ 2916 (XXVII) นี้เองจึงเป็นบ่อเกิดของ “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ใช้บังคับแก่รัฐต่าง ๆ ซึ่งการใช้ดาวเทียมเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียม” หรือ

⁷⁷ General Assembly Resolution 2916 (XXVII), Official Records, Supplement No.30, U.N. DOC. A/8730 (1972) quoted in David Fisher, Prior Consent to International Direct Satellite Broadcasting, p.115-116.

⁷⁸ Ibid.

“elaborate principles governing the use by states of artificial earth satellites for direct television broadcasting with a view to concluding an international agreement or arrangements”

⁷⁹ Ibid, p.116., UN.Resolution 2916 (XXVII)

“...mindful the need to prevent the conversion of direct television broadcasting into a source of international conflict and of aggravation of the relations among states and to protect the sovereignty of states from any external interference,....”

⁸⁰ Ibid., p.116.

“Among the objectives which the agreement or agreements were expected to ensure, were the free flow of communications on a basis of strict respect for the sovereign rights of states”

International Agreement on Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for Direct Television Broadcasting ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากความพยายามผลักดันร่างสนธิสัญญา DBS ของสหภาพโซเวียตที่เน้นหนักในหลักอธิปไตยของรัฐ (state sovereignty) ให้มีฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้ โดยไม่อ้างถึงหลักเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Informations) เลย และในที่สุดผลที่ได้ก็คือการยอมรับจากนานาประเทศที่ค่อนข้างจะเอนเอียงมาด้านหลักอธิปไตยของรัฐมากกว่าหลักเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเห็นได้จากการลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับหลักการในข้อมติ 2916 (XXVII) 1972 ที่จะส่งผลให้มีการเจรจาในอนาคตถึงข้อตกลงต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมต่อไป ซึ่งรายละเอียดของหลักดังกล่าวได้อธิบายไว้ในบทที่ 4

จากที่อธิบายไปข้างต้นปัญหาข้อขัดแย้งกันระหว่างหลักอธิปไตยของรัฐ (State Sovereignty) และหลักเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร (Free Flow of Information / Freedom of Information) ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วตามลำดับ ความขัดแย้งในประเด็นนี้ถือว่ามีผลสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะนั่นหมายถึง ในกิจกรรมแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมที่จะเกิดขึ้นประชาชนอาจถูกตัดรอนเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร (right to know) หากประเทศที่ตนอาศัยอยู่นั้นยึดถือหลักอธิปไตยของรัฐ (State Sovereignty) เป็นสำคัญ ซึ่งในปัจจุบันได้มีตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้ยืนยันและสนับสนุนหลักนี้ อย่างชัดเจน ต่างกับหลักเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) ซึ่งยังมีได้มีการยอมรับกันเป็นที่กว้างขวางว่าเป็นหลักในกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงแม้จะมีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดก็ตามแต่เอกสารดังกล่าวมิใช่กฎหมายระหว่างประเทศ

ทางออกที่เกิดขึ้นจากทางฝ่ายประเทศที่สนับสนุนหลักอธิปไตยของรัฐจึงได้เสนอหลักการขอความยินยอมล่วงหน้า (Prior Consent rule) หรือ หลักการจัดการก่อนล่วงหน้า (Prior Arrangement rule) กล่าวคือ เมื่อรัฐหนึ่งต้องการส่งสัญญาณรายการ (transmitting country) เพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมออกไป และคลื่นสัญญาณนั้นสามารถรับได้ในหรือคลื่นสัญญาณสามารถครอบคลุมพื้นที่ในอาณาเขตภายในของรัฐอื่น โดยที่รัฐนั้น (receiving country) ยึดมั่นอยู่ในหลักอธิปไตยของรัฐ (state sovereignty) จะมีการเรียกร้องให้รัฐผู้ส่งต้องได้รับ

ความยินยอมก่อนล่วงหน้า (obtain the prior consent) จากประเทศผู้รับสัญญาณ (receiving country) ก่อนจะทำการแพร่ภาพและกระจายเสียง⁸¹

และด้วยความขัดแย้งระหว่าง 2 กลุ่มประเทศข้างต้น ข้อเสนอในเรื่องการได้รับความยินยอมล่วงหน้าล่วงหน้า (prior consent) จึงได้ถูกนำมาถกเถียงในที่ประชุมระดับโลกหลายครั้ง เพราะการได้รับความยินยอมล่วงหน้า เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในประเด็นเรื่องการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนประเทศอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต (Spillover of Beam) ของกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) อีกด้วย ซึ่งจะขอกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการส่งคลื่นสัญญาณล้ำเข้าไปในพรมแดนประเทศอื่น

(Spillover of Beam)

ด้วยเหตุที่การสื่อสารข้อมูลกับพื้นที่ที่ห่างไกลสามารถทำได้โดยง่ายเพียงอาศัยเทคโนโลยีของการส่งสัญญาณคลื่นวิทยุไปยังดาวเทียมเพื่อให้ดาวเทียมทำหน้าที่ทวนสัญญาณและส่งแพร่กระจายสัญญาณอีกครั้ง (rebroadcasting) ไปยังผู้รับที่อยู่ห่างไกลออกไปทำให้ดูเหมือนว่าโลกนี้แคบลงอย่างเห็นได้ชัด และประสิทธิภาพของการใช้ดาวเทียมเพื่อการสื่อสารนี้เองที่ทำให้เกิดความต้องการที่จะจำกัดให้คลื่นความถี่ของดาวเทียมนั้นอยู่ภายในของเขตหรือครอบคลุมพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะหากไม่มีการจำกัดขนาดของฟุตพริ้นท์ (footprint) ให้อยู่ภายใต้พื้นที่ที่กำหนดแล้วปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

⁸¹ Paul Images From Abroad : Making Direct Broadcasting by Satellites Safe for Sovereignty, 9 Hastings International Law & Comparative Law Review 329,330 (1986) quoted in Sharon L.Fjordbak , "The International Direct Broadcast Satellite Controversy," p. 917.

1. การส่งสัญญาณล้นพรมแดน คืออะไร

(Spillover of Beam)

การส่งสัญญาณล้น (Spillover) เกิดขึ้นเมื่อประเทศหนึ่งทำการส่งสัญญาณแพร่ภาพและกระจายเสียงด้วยคลื่นวิทยุออกไปและไม่สามารถควบคุมการแพร่สัญญาณทางกายภาพให้อยู่ภายในอาณาเขตของตนเท่านั้นได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสัญญาณคลื่นวิทยุของดาวเทียมที่กระทำกิจกรรม DBS นอกจากจะครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายตามที่กำหนดไว้แล้ว ยังสามารถครอบคลุมพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านเข้าไปด้วยไม่ว่าจะเป็นไปโดยมีเจตนาหรือไม่ก็ตาม และเงื่อนไขประการสำคัญ คือ ประเทศเพื่อนบ้านนั้น ๆ สามารถรับหรืออาจรับสัญญาณการส่งแพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นได้โดยไม่พึงปรารถนา

ศักยภาพในการครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างขวางของเทคโนโลยีการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) นี้เอง ทำให้หลายประเทศต่างหวัดวิตกในเหตุการณ์ที่ประเทศหนึ่งจะทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมไม่ว่าจะเป็นการบริการภายในประเทศ (Domestic DBS service) หรือระหว่างประเทศก็ตาม (International DBS service)* จะ

* การให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมภายในประเทศ (Domestic DBS service) หมายถึง ประเทศหนึ่งประสงค์จะให้การสื่อสารภายในประเทศติดต่อกันได้โดยง่าย โดยอาศัยการส่งคลื่นความถี่วิทยุจากสถานีภาคพื้นดินขึ้นไปยังดาวเทียม เพื่อให้มีการทวนสัญญาณ (repeat) และส่งกลับมายังพื้นโลก โดยมีวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศเท่านั้น ในขณะที่การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมระหว่างประเทศ (International DBS service) หมายถึง การใช้เทคโนโลยีเช่นเดียวกันกับบริการลักษณะแรก แตกต่างกันแต่เพียงสัญญาณของที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ให้มากที่สุดเท่าที่เทคโนโลยีของดาวเทียมดวงนั้น ๆ จะสามารถให้เป็นไปได้ โดยอาจครอบคลุมพื้นที่ของประเทศได้มากกว่า 1 ประเทศ เช่น ในกรณีการส่งดาวเทียมเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงในทวีปยุโรป คลื่นความถี่ของดาวเทียมดวงหนึ่ง ๆ ย่อมสามารถครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ได้มากกว่า 1 ประเทศแน่นอน

ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศในเรื่องของการส่งสัญญาณล้ำข้ามพรมแดนเข้าไปในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องประเด็นปัญหาทางด้านเทคนิค (technical problems) ซึ่งต้องการการควบคุมดูแลเป็นพิเศษในเรื่องข้อกฎหมายที่ใช้บังคับโดยมีองค์กรระหว่างประเทศที่ดูแลในเรื่องของเทคโนโลยีที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม คือ ITU (International Telecommunication Union) หรือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ

ข้อจำกัดทางด้านเทคนิค (Technical Restrictions) ซึ่ง ITU กำหนดไว้เพื่อลดปัญหาการส่งสัญญาณล้ำไปในประเทศที่อยู่ติดกันให้เกิดน้อยที่สุดและเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศผู้รับ (Receiving Country) ได้ตัดสินใจรายการประเภทใดที่มีเนื้อหาที่อาจได้รับอนุญาตให้มีการรับรายการเช่นว่านั้นในประเทศของตนได้ ณ ที่ประชุม WARC ปี 1971 (WARC-71) (ซึ่ง WARC เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การดูแลของ ITU) ได้ยอมรับกฎระเบียบว่าด้วยวิทยุที่เกี่ยวข้องกับการยุติการส่งสัญญาณ (Cessation of Emissions) จากสถานีบนอวกาศ (Space Station) ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประเทศผู้รับสัญญาณ (Receiving Country) ⁸² โดยกฎระเบียบต่าง ๆ นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อลดการแพร่ภาพและกระจายเสียงข้ามพรมแดนโดยไม่เจตนา (reduce accidental broadcast across national boundaries) ⁸³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบว่าด้วยวิทยุ 428A (Radio Regulation 428A) ที่ได้กำหนดไว้ว่า ต้องลดการส่งสัญญาณดาวเทียมล้ำเข้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกเสียจากว่าจะได้รับข้อตกลงล่วงหน้า (a prior agreement) หรือ จะเป็นการให้ความยินยอมล่วงหน้าจากประเทศผู้รับ

ประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้ง่าย เพราะเป็นปัญหาในเรื่องทางเทคนิคหรือเทคโนโลยีที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมที่จะต้องลดพื้นที่การให้บริการให้อยู่แต่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศผู้รับอาจรับชมรายการที่มีได้ผ่านการพิจารณามาก่อน จึงอาจนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับพฤติกรรม, ค่านิยม หรือความคิดของประชาชน ฉะนั้น ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ก็

⁸² Butler, World Administrative Radio Conference for Planning Broadcasting Satellite Service, 5 J.Space L.93 (1977), quoted in Sharon L.Fjordbak, 'The International Direct Broadcast Satellite Controversy', p.912.

⁸³ Ibid.

ยังเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งหลักการขอความยินยอมล่วงหน้า (Prior consent) จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

ในการใช้กิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมเพื่อมุ่งหมายความสำเร็จในการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารไปให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ในระดับชาตินั้น หากประเทศที่ประสงค์ต่อความสำเร็จในกิจกรรมดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ที่มีประเทศเพื่อนบ้านตั้งอยู่ติดกันหรือใกล้ชิดกัน โอกาสในการส่งสัญญาณคลื่นจากกิจกรรม DBS ในประเทศนั้น ๆ จะส่งสัญญาณล้ำเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้านนั้นย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคลื่นความถี่ที่ใช้เป็นความถี่เดียวกันกับที่ประเทศเพื่อนบ้านใช้ด้วยแล้ว การส่งสัญญาณล้ำนั้นจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการแทรกแซงสัญญาณหรือรบกวนสัญญาณ (interference) ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการให้บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงในประเทศเพื่อนบ้านด้วย อาทิเช่น ในประเทศฝรั่งเศสที่มีอาณาเขตล้อมรอบไปด้วยประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปด้วยกัน ดังนั้น หากประเทศฝรั่งเศสทำการส่งสัญญาณเพื่อการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมลงมาเพื่อวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมพื้นที่ในประเทศของตนเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ด้วยเทคโนโลยีของดาวเทียมที่มีประสิทธิภาพสูง การส่งสัญญาณลงมาจะสามารถครอบคลุมจะมีไม่เพียงประชาชนในประเทศฝรั่งเศสเท่านั้นที่จะสามารถรับสัญญาณได้ ประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ติดกับประเทศฝรั่งเศส เช่น เยอรมัน สวิสเซอร์แลนด์ ก็อาจรับสัญญาณ DBS ได้ด้วย หรือแม้แต่ประเทศในยุโรปตะวันออกก็อาจรับสัญญาณ DBS ของฝรั่งเศสได้ หาก footprint ของดาวเทียมนั้นครอบคลุมไปถึงได้ จึงเป็นตัวอย่างที่ดีว่าในทวีปยุโรปส่วนใหญ่นั้นจะมีการยกเอาปัญหาการส่งสัญญาณล้ำหรือปัญหาการส่งสัญญาณที่ถือว่าเป็นการแทรกแซงเหล่านี้มาเป็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอ

ด้วยปัญหาความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดาวเทียมนี้เองที่ทำให้ ITU จำเป็นต้องหามาตรการบางอย่างเพื่อเป็นการวางข้อจำกัดทางด้านเทคนิค และเป็นการป้องกันปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน (spillover) หรือการแทรกแซงหรือการรบกวนสัญญาณ (interference) ที่ใช้ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน

(The International Law Relevant to Spillover)

ในที่ประชุม WARC-71 ได้บัญญัติกฎระเบียบว่าด้วยวิทยุ 428A ซึ่งเกี่ยวข้องกับความร่วมมือ รวมทั้งวิธีการจัดแจ้งให้ทราบซึ่งการใช้คลื่นความถี่วิทยุ⁸⁴ โดยประเทศที่ให้การสนับสนุนหลักอธิปไตยของรัฐก็ได้อ้างถึงหลัก “prior consent” ขึ้นมาไว้ใน Radio Regulation 428 A ด้วย โดยปกติการส่งสัญญาณล้าออกมานั้นสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่มุ่งหมายให้บริการภายในประเทศและระหว่างประเทศ และยังไม่เห็นเหตุผลใดที่จะสนับสนุนให้การส่งสัญญาณล้าพรมแดนเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ซึ่งในระดับระหว่างประเทศมีข้อยกเว้นอยู่เพียงประการเดียวที่ถือว่า การกระทำเช่นนั้นถือเป็นการส่งสัญญาณล้าที่สามารถกระทำได้นั้นคือ “การส่งสัญญาณล้าที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในทางเทคนิค” (Technically Unavoidable Spillover) Pamela L.Meredith ได้กล่าวไว้ว่า “In all cases, technically unavoidable spillover is recognized as the price to be paid in order to derive the maximum benefit from DBS service” ซึ่งคำกล่าวนี้ได้คัดลอกมาจาก ITU Radio Regulation, art.30, sec.2, provision 2674⁸⁵ ซึ่งการแพร่กระจายของคลื่นสัญญาณเหนือดินแดนอื่นต้องถูกลดลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ขณะเดียวกัน ประเทศผู้ส่งสัญญาณ (Transmitting Countries) อาจใช้ผลที่เกิดจากการส่งสัญญาณล้าไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศอื่นเพื่อวัตถุประสงค์อื่นเป็นการเฉพาะได้ (เช่น การโฆษณาชวนเชื่อในทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ เป็นต้น) ซึ่งอาจนำผลในแง่ของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับประชาชนให้มีความคิด, รสนิยมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างไรก็ดี กรณีที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นผลที่เกิดขึ้นอันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในทางเทคนิคจากการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม แม้จะมุ่งหวังเพื่อการรับสัญญาณของประชาชนภายในประเทศผู้ส่งสัญญาณก็ตาม⁸⁶

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น กรณีของ Spillover ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดเจนมากในทวีปยุโรป ซึ่งประเด็นกฎระเบียบที่จะใช้ในการกำกับดูแลการส่งสัญญาณล้านี้เป็นที่ถกเถียงกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลายประเทศต่างเสนอความคิดอย่างชัดเจนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการส่งสัญญาณล้าข้ามพรมแดนจากประเทศอื่นเข้ามาในประเทศตนว่า ประเทศผู้รับน่าจะมียุติธรรมในการ

⁸⁴ Ibid., p.913.

⁸⁵ Pamela L.Meredith, “National Administrative Regulation and International law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite”, p.184.

⁸⁶ Ibid., p.184-185.

กำกับดูแล (regulate) สัญญาณเช่นว่านั้นได้ กฎหมายระหว่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทในการ
ประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันของประเทศต่าง ๆ ในประเด็นของการส่งสัญญาณล้ำข้าม
พรมแดนกัน

2.1 WARC-77 (World Administrative Radio Conference 1977)

ในที่ประชุม WARC ปี 1977 และที่ประชุมอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา เช่น RARC-1983 หรือ
the 1983 Regional Administrative Radio Conference เป็นการประชุมระหว่างประเทศในทวีป
อเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ ได้กำหนดระบบทางเทคนิคที่อาจทำให้เกิด การส่งสัญญาณล้ำข้าม
พรมแดนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (the technically unavoidable spillover)⁸⁷ แต่มิได้แก้ปัญหาผล
ที่ตามมาทางกฎหมายของการส่งสัญญาณออกไปนอกพื้นที่ที่ประสงค์ ดังนั้นรัฐผู้เข้าร่วมจึงถูก
มองได้ว่าได้รับรองการกระทำ spillover โดยปริยาย หรือมิฉะนั้นก็ไม่ประสงค์ที่จะกำหนดทาง
ออกในเรื่องนี้ไว้ตายตัว

2.2 International Convention Concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace, September 23, 1936

สนธิสัญญานี้ได้มีการริเริ่มขึ้นตั้งแต่ในทศวรรษที่ 1930 ภายใต้การดูแลของ League
of Nations โดยมีจุดประสงค์ก็เพื่อจำกัดการส่งกระจายเสียงที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของอีกรัฐหนึ่ง
อย่างไรก็ดี การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเหตุที่ทำให้สนธิสัญญาดังกล่าวไม่เคยนำมาใช้ให้
เกิดผลเลยและเมื่อสงครามสิ้นสุดลงทวีปยุโรปแยกออกเป็นตะวันออกและตะวันตก รัฐต่าง ๆ ที่
ได้ให้สัตยาบัน (ratified) หรือเข้าเป็นภาคี (acceded) ในสนธิสัญญาจึงมิได้ให้ความสำคัญ และ
ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ ประเด็นสำคัญของสนธิสัญญานี้ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับ

⁸⁷ Steven Ruth, "The Regulation of Spillover Transmissions from Direct Broadcast Satellite in
Europe", Federal Communications Law Journal, V.42 (December 1989) Number 1, p.115.

การแพร่ภาพและกระจายเสียงที่พยายามให้เกิดความแตกแยกในเรื่องการเมือง, กิจการภายในของรัฐคู่ภาคีสันติสัญญาอื่น ๆ หรือ การแพร่ภาพและกระจายเสียงที่เป็นภัยต่อความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศ โดยอาศัยการส่งกระจายเสียงผ่านรายการโดยข้อมูลที่ผิดพลาดหรือไม่มีการพิสูจน์ สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนสนธิสัญญา International Convention Concerning the Use of Broadcasting in the Cause of Peace ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสนธิสัญญานี้จึงไม่มีผลผูกพันองค์การรวมทั้งมิได้เป็นหลักฐานที่มีผลบังคับให้กับกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น การพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการส่งสัญญาณล้ำข้ามพรมแดน หรือเข้าไปในพรมแดนของประเทศอื่น โดยสภายุโรป (Council of Europe) จึงต้องหันมาดูแลแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักฐานอื่น ๆ ของจารีตประเพณีเพื่อแก้ปัญหาข้อถกเถียงดังกล่าว⁸⁸

2.3 ท่าทีที่แตกต่างกันซึ่งเกิดขึ้นในคณะกรรมการว่าด้วยการใช้ห้วงอวกาศอย่างสันติ (COPOUS)

เมื่อคณะกรรมการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการใช้ห้วงอวกาศโดยสันติหรือ The United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPOUS) ได้พิจารณาร่างสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม ในศตวรรษที่ 1970 ได้ความเห็นเกิดขึ้นหลายฝ่ายในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน (The Legality of Spillover) ประเทศสหภาพโซเวียต (ในขณะนั้น) และประเทศฝรั่งเศส และด้วยการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกและกลุ่มประเทศโลกที่สาม ยืนยันว่าควรส่งสัญญาณผ่าน DBS ข้ามพรมแดนโดยปราศจากความยินยอมจากประเทศที่อยู่ในพื้นที่ที่สัญญาณสามารถล้ำพรมแดนนั้นเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม⁸⁹ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา กลับยืนยันการมีอยู่ของสิทธิมนุษยชนในกฎหมายระหว่างประเทศในการเข้าไปมีส่วนและรับข้อมูลข่าวสารข้ามพรมแดน (to impart and receive information across territorial borders) รัฐบาลอเมริกันโต้แย้งว่า การได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากประเทศผู้ได้รับสัญญาณการแพร่ภาพและ

⁸⁸ Ibid., p.116

⁸⁹ Ibid.

กระจายเสียงล้ำเข้ามานั้นไม่มีความจำเป็น รวมทั้งไม่ควรมีกฎหมายระหว่างประเทศมาควบคุมเนื้อหาของรายการที่ส่งผ่านกิจกรรม DBS ประเทศ แคนาดาและสวีเดนได้เสนอมาตรฐานระดับกลาง (an intermediate standard) ภายใต้เงื่อนไขของการได้รับความยินยอมจากประเทศผู้รับสัญญาณนั้นว่ามีความจำเป็น โดยกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ที่กำหนดให้รัฐต่าง ๆ เข้าเจรจาหรือหารือในข้อตกลงระดับพหุภาคีเพื่อให้มีความร่วมมือกันระหว่างกันก่อนที่การแพร่ภาพและกระจายเสียงที่ได้รับอนุญาตจะทำการส่งสัญญาณเข้าไปในดินแดนของแต่ละประเทศ⁹⁰

1. ข้อเสนอของประเทศฝรั่งเศส

ในปี 1972 ประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักสำหรับการกำกับดูแลการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนจาก DBS ให้กับ the COPOUS Working Group on Direct Broadcast Satellites ประเทศฝรั่งเศสได้แย้งว่าถึงแม้แต่ละประเทศมีสิทธิแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านระบบ DBS ก็ตาม แต่ผู้แพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นผูกพันที่จะไม่แพร่ภาพรายการเข้าไปในอีกประเทศหนึ่ง หากเนื้อหานั้นไม่เคารพต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐที่สองเลย⁹¹ ทั้งนี้ฝรั่งเศสยังได้จำแนกประเภทของรายการที่ควรถูกพิจารณาว่าผิดกฎหมาย หากได้มีการเผยแพร่ในอีกรัฐหนึ่ง คือ⁹²

- 1) รายการที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงต่อกิจการภายในของรัฐต่างชาติ (programs which specifically interfered with the internal affairs of foreign states)
- 2) การโฆษณาชวนเชื่อที่คุกคามต่อสันติภาพภายในและระหว่างประเทศ (propaganda prejudicial to international or internal peace)
- 3) รายการที่มีเนื้อหากระทบต่อศักดิ์ศรีหรือสิทธิของปัจเจกบุคคล (attacks on the dignity or rights of the individual)
- 4) เนื้อหาที่เป็นารุกรานต่อความรู้สึกนึกคิดในทางศีลธรรม, ศาสนา, ปรัชญา หรือการเมือง (material offensive to the audience's moral religions, philosophical, or political sensibilities)
- 5) เนื้อหาที่เป็นภัยต่อการพัฒนาของเด็ก (materials harmful to development of children)

⁹⁰ K.. Queeny, "Direct Broadcast Satellites and The United Nations", at 245-49 (1978), quoted in Ibid.

⁹¹ Ibid., p.117.

⁹² Proposed Principles to Govern Direct Broadcasts from Communications Satellites.

6) การส่งสัญญาณที่มีเนื้อหาไม่เป็นการเคารพต่อวัฒนธรรม หรือมุ่งหวังเพื่อทำลายอารยธรรม, ประเพณี, ศาสนา และจารีตประเพณีต่าง ๆ (materials disrespectful of the cultures within the area of transmission or tending to destroy civilizations, cultures, religions, or traditions)

นอกจากนี้ ข้อเสนอดังกล่าวยังเรียกร้องให้การโฆษณา (advertising) นั้นต้องเป็นความจริง และต้องแสดงถึงความสนใจในด้านศิลปะ, สารระ หรือการศึกษา ข้อเสนอของประเทศฝรั่งเศสนี้มีได้กำหนดไว้ว่าหลักต่าง ๆ นี้จะถูกบังคับใช้อย่างไร ดังนั้นรัฐต่าง ๆ ที่เชื่อว่าตนเองได้รับความเสียหายจากการแพร่ภาพและกระจายเสียงที่ผิดกฎหมายต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล หรือหาหนทางเพื่อให้ได้มาซึ่งการชดใช้โดยวิธีทางการทูตแทน

2. สนธิสัญญาแม่แบบซึ่งวางรูปแบบโดยประเทศสหภาพโซเวียต (The Soviet Model Convention)

ในปี 1972 ประเทศสหภาพโซเวียตได้ตีพิมพ์ร่างสนธิสัญญาที่ใช้บังคับกับกิจกรรม DBS ที่มีชื่อว่า Convention on Principles Governing the uses by States of Artificial Earth Satellites for Direct Television Broadcasting (Aug. 9, 1972) ซึ่งได้นำเอาหลักส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในข้อเสนอของประเทศฝรั่งเศส (The French Proposal) มาเขียนไว้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่ในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการลงทะเบียนการส่งสัญญาณลำพรมแดนที่ผิดกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกันมาก โดยในสนธิสัญญาแม่แบบนี้วางหลักกว้าง ๆ ไว้ว่า

รัฐภาคีใด ๆ ตามสนธิสัญญานี้จะอนุญาตให้ใช้การได้เพื่อขัดขวางการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ผิดกฎหมาย ซึ่งประเทศตนตกเป็นเป้าหมายไม่เพียงแต่ภายในดินแดนของตนแต่รวมถึงในห้วงอวกาศ และพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลภายในของแต่ละประเทศ

รัฐภาคีตามสนธิสัญญานี้ตกลงกันที่จะให้ความช่วยเหลือทุก ๆ กรณีในการหยุดการแพร่ภาพและกระจายเสียงโทรทัศน์ที่ผิดกฎหมาย⁹³

⁹³ Union of Soviet Socialist Republics : Convention on Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for Direct Television Broadcasting, 27 U.N. GAOR (Aug. 9, 1972) U.N. DOC A/8771 (1972) ได้กล่าวไว้ว่า

ข้อเสนอฉบับนี้ปฏิเสธการหาหนทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการนำคลื่นฟองร้องต่อศาล ด้วยการใช้คำว่า “วิธีใด ๆ ที่ใช้การได้” นั้นแสดงให้เห็นว่า สหภาพโซเวียตยืนยันสิทธิที่จะทำให้การแพร่ภาพและกระจายเสียงนั้นเสียไป (disable) ได้ อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนเทคโนโลยีและองค์กรต่าง ๆ ทางภาคพื้นดินเมื่อการส่งสัญญาณเช่นว่านั้นไม่ได้รับความยินยอมให้มีการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน หรือไม่มีการตรวจสอบเนื้อหาของรายการ ซึ่งถูกส่งผ่านมาโดย DBS อาจกล่าวได้ว่า สิทธิดังกล่าวนี้เกิดขึ้นทันทีที่ประชาชนมีอุปกรณ์พร้อมที่จะใช้รับสัญญาณได้ในอาณาเขตประเทศตน ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิในการป้องกันตัวเอง (a right to self defense) และเป็นสิทธิที่เกิดจากอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ที่มีอยู่เหนือดินแดนของตน⁹⁴

ด้วยความเห็นที่ขัดแย้งกันในที่ประชุม COPOUS ของทั้ง 2 ฝ่าย แม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องการลงโทษ (sanctions) ต่อการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนก็ตาม ทั้งนี้ข้อเสนอทั้งสองต้องมีจุดยืนร่วมกันตรงที่ไม่ประสงค์จะให้มีการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนเข้าไปในอีกประเทศหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอม หรือข้อตกลงล่วงหน้าเสียก่อน (prior consent or prior arrangement) เพราะหลักสำคัญที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกให้ความสำคัญและเคารพเสมอมา คือ หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งมีความเท่าเทียมกับทุกรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายระหว่างประเทศ

3. ข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปี 1974 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เสนอร่างสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับหนึ่งแก่ COPOUS โดยประเด็นหลักเพื่อยอมรับว่ารัฐทุกรัฐมีสิทธิในการส่งสัญญาณแพร่ภาพและกระจายเสียงระหว่างประเทศโดยเทคนิค DBS ได้⁹⁵ ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกานั้นยินยอมให้กฎระเบียบระหว่าง

“Any State Party to this Convention may employ the means at its disposal to counteract illegal television broadcasting of which it is the object, not only in its own territory but also in outer space and other areas beyond the limits of the national jurisdiction of any state. States Parties to this Convention agree to give every assistance in stopping illegal television broadcasting” quoted in *Ibid.*, p.118.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 118.

⁹⁵ United States of America : Draft Principles on Direct Broadcast Satellites (1976).

ประเทศเข้ากำกับดูแลได้แต่ในเรื่องของเทคโนโลยีของ DBS เท่านั้น แต่ในเนื้อหาของรายการที่ส่งผ่าน DBS นั้นจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับไปด้วย

ข้อโต้แย้งของสหรัฐอเมริกาวางอยู่บนหลักทฤษฎี 2 หลัก คือ

1. การส่งสัญญาณแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถแทรกแซงสิทธิอธิปไตยของใครได้ นอกเสียจากว่า เทคโนโลยีนั้นเป็นประเภทเดียวกัน ซึ่งสามารถรับสัญญาณได้ และไม่สามารถตรวจจับได้

2. มีการสนับสนุนสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อส่งหรือรับข้อมูลข่าวสารเพิ่มขึ้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ คือ มาตรา 19 ของ Universal Declaration of Human Rights และมาตรา 10 ของ European Human Rights Convention และในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศในโลก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่รัฐจำกัดรูปแบบของข้อมูลที่นำมาเผยแพร่ภายในดินแดนของตน และยังคงวางมาตรฐานเข้มงวดยิ่งขึ้นและจำนวนของรายการต่างชาติไว้ด้วย

2.4 กฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้กำกับดูแลในเรื่องห้วงอวกาศ

ประเด็นโต้แย้งต่าง ๆ ในเรื่องของการกำกับดูแลการแพร่สัญญาณ DBS นั้นมีรากฐานเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยห้วงอวกาศ (outer space law) ภายหลังจากที่มีการส่งดาวเทียมขึ้นสู่วงโคจรของทั้ง 2 ประเทศมหาอำนาจ คือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต ที่ประชุมใหญ่สมัชชาองค์การสหประชาชาติได้ยอมรับข้อมติที่มีชื่อว่า “Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space (1964)”⁹⁶ G.A. Res, 1962, U.N. Doc A/5515 (1964) ซึ่งกำหนดมาตรฐานสำหรับความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอวกาศ ในภาคอารัมภบท (preamble) ของปฏิญญาดังกล่าว ได้นำเอาข้อมติของสมัชชาองค์การสหประชาชาติที่ 110 (G.A. Res. 110 (1948)) มากล่าวไว้อีกครั้งหนึ่ง ที่มุ่งประสงค์หรืออาจแบ่งแยกสันติภาพหรือนำไปสู่การกระทำใด ๆ ที่เป็นการรุกราน โดยปฏิญญาดังกล่าวนั้นได้กล่าวไว้มีใจความสำคัญดังนี้⁹⁷

⁹⁶ G.A. Res 1962, U.N. Doc A/5515 (1964).

⁹⁷ Ibid., มาตรา. 5.8.

รัฐทั้งหลายต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศสำหรับกิจกรรมของตนในห้วงอวกาศ ไม่ว่าจะกระทำไปโดยองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ตาม รัฐแต่ละรัฐผู้ส่งหรือจัดซื้อจัดหาให้มีการส่งวัตถุขึ้นไปยังห้วงอวกาศ รวมทั้งรัฐที่ให้มีการส่งวัตถุภายในอาณาเขตของตนหรืออำนวยความสะดวกให้การส่งนั้น ต่างก็มีความรับผิดชอบระหว่างประเทศต่อความเสียหายที่เกิดแก่รัฐต่างชาติหรือ ต่อคนชาติ หรือนิติบุคคลของรัฐนั้น ๆ โดยวัตถุหรือส่วนประกอบของวัตถุเช่นว่านั้น บนพื้นผิวโลก (on the earth) ในห้วงอากาศ (in air space) หรือในห้วงอวกาศ (in outer space)

ทั้ง ๆ ที่ปฏิญญานี้ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ก็ได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของปฏิญญานี้อีกครั้งในอารัมภบทของ The Outer Space Treaty 1967 หรือ Treaty on the Principles Governing the Activities in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and other Celestial Bodies, Jan. 27, 1967 ซึ่งเริ่มต้นด้วยการกล่าวซ้ำอีกครั้งถึงหลักของปฏิญญาว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเกิดจากวัตถุที่ถูกปล่อยขึ้นไปในอวกาศที่มีต่อรัฐ และนิติบุคคล ซึ่งกล่าวไว้ในปฏิญญาก่อนใน มาตรา 6, 7, 9 ตามลำดับ และในปี 1972 สนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งได้สร้างให้รัฐมีความรับผิดชอบสำหรับภัยอันเกิดจากการหล่นกลับมายังพื้นโลกของวัตถุต่าง ๆ ที่ถูกปล่อยไปในอวกาศ นั่นคือ Convention an International Liability for Damage Caused by Space Objects, Mar. 29, 1972

สนธิสัญญาฉบับหลังนี้ไม่ถูกนำไปปรับใช้กับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม แต่อาจนำมาปรับใช้ได้หากดาวเทียมที่ใช้ส่งสัญญาณนั้นย้อนกลับมาในโลก เช่นนี้ Liability Convention ปี 1972 จะถูกนำมาปรับใช้ ซึ่งเป็นการเน้นถึงหลักทั่วไปของ Outer Space Treaty 1967 ด้วย นั่นคือ ความรับผิดชอบของรัฐ สำหรับผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในอวกาศ นอกจากนี้ยังไม่มีความเห็นชัดเจนว่า Outer Space Treaty สามารถนำมาใช้เพื่อกำกับดูแลเนื้อหาของ การแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมหรือไม่⁹⁸ เพราะส่วนใหญ่การแพร่ภาพของต่างชาติ ซึ่งรัฐมักจะต้องการกำกับดูแล (regulate) ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถจะให้ลักษณะแก่รายการซึ่งเป็นการโฆษณาชวนเชื่อซึ่งการละเมิดต่อสันติภาพได้ ตัวอย่างเช่น ข้อมูลที่เป็นความจริงถูกเปิดเผยอย่างเป็นทางการซึ่งยังเป็นที่ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ ซึ่งถูกห้ามรับรายการเช่นนั้นในประเทศหนึ่งซึ่งไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยสนธิสัญญา นอกจากนี้ อะไรก็ตามที่อาจพิจารณา

⁹⁸ Steven Ruth, "The Regulation of Spillover Transmissions from Direct Broadcast Satellites in Europe," p.120.

ได้ว่าเป็นการโฆษณาชวนเชื่อภายใต้ความหมายของข้อมติสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ ปี 1947 อีกประเทศหนึ่งอาจโต้แย้งอย่างมีเหตุผลได้ว่าเป็นข้อมูลหรือความรู้ก็อาจเป็นไปได้

3. การส่งสัญญาณล้ำพรมแดนซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

Spillover Is Inevitable

การส่งสัญญาณล้ำพรมแดนเนื่องจากกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากเป็นการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

การส่งสัญญาณแพร่ภาพโทรทัศน์โดยระบบดาวเทียมมักจะเกิดการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนซึ่งจะเป็นผลที่จะเกิดขึ้นตามมาอยู่เสมออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ของการส่งสัญญาณแพร่ภาพโทรทัศน์โดยระบบดาวเทียม หนทางแก้ไขที่ใช้เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้างต้นในทางปกติแล้วมักจะใช้วิธีการแทรกสัญญาณรบกวน หรือ Jamming ซึ่งเป็นการกระทำที่น่าติเตียน และอาจผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ประเทศสหภาพโซเวียตซึ่งมีศักยภาพในการส่งสัญญาณรายการผ่านดาวเทียมไปครอบคลุมพื้นที่ในยุโรปตะวันตก โดยปราศจากความเห็นชอบและได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของฟุตพริ้นท์ (footprint) หรือ พื้นที่ที่สัญญาณดาวเทียมส่งสัญญาณครอบคลุมได้

ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในทศวรรษที่ 1970 ว่าการแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านดาวเทียมควรได้รับการกำกับดูแล แต่ก็ไม่มีหลักกฎหมายที่ชัดเจนเกิดขึ้นเมื่อนำมาใช้บังคับจริง ๆ ในปี 1982 ที่ประชุมใหญ่สมัชชาขององค์การสหประชาชาติได้ยอมรับด้วยเสียงข้างมาก (majority vote) ต่อข้อมติ 37/92 ซึ่งแถลงว่ารัฐต่าง ๆ ต้องมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศสำหรับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม และรัฐมีสิทธิและหน้าที่ต้องปรึกษากับประเทศอื่นถึงผลกระทบที่เกิดจากการส่งสัญญาณล้ำของ DBS⁹⁹ แต่ข้อมติดังกล่าวไว้อีก

⁹⁹ Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting, G.A. Res. 37/92 (1983).

ด้วยว่า รัฐควรระงับข้อพิพาทใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ DBS ด้วยสันติวิธี¹⁰⁰ ซึ่งหลาย ๆ ประเทศที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง คือ มีดาวเทียมเป็นของตนเองแล้ว อาทิเช่น ญี่ปุ่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา และประเทศส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรป มิได้โหวตเห็นชอบให้กับข้อมติ 37/92 นี้

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1970 สมาชิกของ COPOUS ต่างยังให้ความสนใจโดยถกเถียงกันว่า DBS จะถูกกำกับดูแลอย่างไรดี เป็นที่ปรากฏว่าจุดยืนของสหภาพโซเวียตกลายเป็นหลักให้กับประเทศทั้งหลาย และบางส่วนก็เป็นการผสมผสานระหว่างข้อเสนอของประเทศฝรั่งเศสและข้อเสนอร่วมกันของแคนาดา กับสวีเดน เพื่อเป็นกฎระเบียบระดับทวิภาคีในเรื่องการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนจาก DBS ที่อาจเป็นมาตรฐานสำหรับประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วจุดยืนของสหรัฐอเมริกาก็ได้รับการยอมรับมากกว่า เนื่องจากข้อเสนอของฝรั่งเศสและข้อเสนอร่วมกันของแคนาดาและสวีเดนนั้นต่างยังคงมีคำถามในเรื่องของการบังคับใช้ ในทางกลับกันตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาที่แม้จะสนับสนุนหลักสิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มที่ โดยที่ประเด็นการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญรองลงมา แต่สหรัฐอเมริกาก็มิได้คัดค้านการปรึกษากันระหว่างรัฐผู้ส่งและรัฐผู้รับสัญญาณที่อาจจะนำมาซึ่งข้อตกลงระหว่างรัฐที่อาจเกิดขึ้นได้

ด้วยจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากการใช้ดาวเทียมเพื่อกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) แสดงให้เห็นว่า กฎระเบียบต่าง ๆ ไม่อาจนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปต่างสมัครใจเข้ามาร่วมมือกันในโครงการ Eutelsat และโครงการอื่น ๆ อีกมากมาย จึงเป็นการยากที่ประเทศและผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงทั้งหลายจะชดใช้ต่อความเสียหายทุก ๆ กรณีที่เกิดขึ้นจากระบบ DBS ของตนได้ ยิ่งไปกว่านั้นด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยทำให้การส่งสัญญาณเพื่อแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมโดยเอกชนสามารถทำได้ง่ายขึ้นและได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งทำให้รัฐบาลไม่อาจจะทำการสืบสวนว่าผู้ทำการแพร่ภาพและกระจายเสียงได้เคยทำ หรือประสงค์จะทำเช่นนั้นได้อย่างไร

อย่างไรก็ดี แม้หลาย ๆ ประเทศจะให้ความสำคัญของการได้รับความยินยอมล่วงหน้า (prior consent) จากประเทศที่อยู่ภายใต้ footprint ของดาวเทียม เพื่อเป็นทางออกที่ดีที่สุดของปัญหาการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน (Spillover) นี้แต่ก็มีความพยายามลดพื้นที่ให้บริการลงให้ได้

¹⁰⁰ Ibid. E(7)

มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹⁰¹ โดยคำว่า “การส่งสัญญาณล้ำอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในทางเทคนิค” หรือ “technically unavoidable spillover” มักถูกประเทศหรือผู้ทำการส่งสัญญาณล้ำพรมแดน อ้างอยู่เสมอเพื่อใช้เป็นเหตุผลอ้างว่ามีได้ประสงค์จะทำเช่นนั้น

ที่สำคัญ ITU Regulation และ U.N.Res. 37/92 หรือ Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting ในปี 1983 ก็มิได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “Spillover” ไว้จึงยังเป็นปัญหาข้อถกเถียงที่ยังคงหาข้อสรุปที่ชัดเจนไม่ได้ แต่ทั้งนี้ Pamela ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การส่งสัญญาณล้ำพรมแดนที่เป็นผลมาจากการให้บริการ DBS ระหว่างประเทศได้รับอนุญาตให้ทำได้ตราบเท่าที่เป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในทางเทคนิค (Spillover is permitted to the extent that it is technically unavoidable)¹⁰² ซึ่งการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การทำข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือการทำสนธิสัญญาใด ๆ แต่ทั้งนี้สิ่งที่ต้องระลึกร่วมอยู่เสมอในการตัดสินใจใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่หรือที่จะจัดทำขึ้นเพื่อวางข้อจำกัดต่าง ๆ ในเรื่องของ spillover จะต้องให้ครอบคลุมถึงบริการ DBS ทุกประเภท นั่นคือ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการ DBS ภายในประเทศ หรือการให้บริการ DBS ระหว่างประเทศจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกันทั้งหมด ในประเด็นนี้ Pamela ได้ยกตัวอย่าง Universal Declaration of Human Rights, Dec 10, 1948 ของ UNESCO ไว้ นั่นคือ การส่งสัญญาณล้ำภายใต้ข้อกำหนดของ The UNESCO Declaration นั้นหมายถึง บริการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียมภายในประเทศที่มีเนื้อหาไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองเท่านั้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนที่มีเนื้อหาทั่วไปได้ เป็นต้น

4. สิทธิในการเข้ารบกวนสัญญาณของรัฐผู้รับ

การรบกวนสัญญาณ (jamming) เกิดขึ้นเมื่อคลื่นสัญญาณ 2 คลื่นพบกัน ณ จุดของการรับ (meet at the point of reception) สัญญาณที่ใช้ในการรบกวนจะเข้าครอบคลุมกำลังของ

¹⁰¹ Pamela L. Meredith, “National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite”, p. 277.

¹⁰² Ibid., p.278.

สัญญาณที่ไม่พึงประสงค์หรือเพื่อป้องกันการรับสัญญาณที่สามารถเข้าใจได้ (intelligible reception) ในกรณีเช่นนี้ มีประเด็นปัญหาอยู่ 2 ประการ คือ

1. ความชอบด้วยกฎหมายของการส่งสัญญาณรบกวน the legality of jamming
2. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการส่งสัญญาณรบกวน the actual effect of jamming

4.1 ความชอบด้วยกฎหมายของการส่งสัญญาณรบกวน

Pamela ได้ให้ความเห็นไว้ว่า สิทธิในการส่งสัญญาณรบกวนนั้นเกิดขึ้นจากหลักพื้นฐานว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ประเด็นในเรื่องนี้ก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่มาก

ใน ITU Convention ได้ระงับการทำงานของสถานีในลักษณะที่เป็นเหตุให้เกิดการแทรกแซงหรือรบกวนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายกับบริการวิทยุของรัฐภาคีอื่น ๆ ¹⁰³ ซึ่งการส่งคลื่นรบกวนสัญญาณนั้นเป็นการแทรกแซงหรือรบกวนที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายโดยเจตนาต่อการส่งสัญญาณของต่างชาติซึ่งล้ำพรมแดนเข้ามา ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้ บทบัญญัติจึงมีอยู่เพื่อมุ่งเป็นการสละสิทธิที่สำคัญยิ่งในการควบคุมข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ รัฐต่าง ๆ จึงได้สละอำนาจอธิปไตยของตนโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในข้อตกลงระหว่างประเทศมากมายที่สนับสนุน หลักการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร (Free Flow of Information) ข้อตกลงเช่นว่านั้นเป็นที่รู้จักกันดีคือ สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Human Rights Conventions) ซึ่งให้อิสระแก่การแสดงออกซึ่งรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในความคิด (Ideas) และข้อมูล (Informations) โดยไม่สนใจถึงเรื่องของพรมแดนเลย อย่างไรก็ตาม การสละอำนาจอธิปไตย (A Renunciation of Sovereignty) ก็มีเคยขยายมากออกไปถึงขั้นที่รัฐยินยอมสละสิทธิในการรบกวนสัญญาณ หากมีความสำคัญยิ่งเพื่อปกป้องความมั่นคงของชาติ, บุรณภาพ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่ง จึงทำให้การรบกวนสัญญาณก็คงยังเกิดขึ้นอยู่เป็นปกติ

ประเด็นว่า การปกป้องความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งที่ต้องการให้มีการรบกวนสัญญาณ (jamming) นั้นจะพิจารณาโดยใช้เหตุผลอะไรเป็นเกณฑ์ ดังนั้น บรรทัดฐานของการกระทำจึงถูกนำมาปรับใช้ในการพิจารณา จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า การแพร่ภาพและกระจายเสียงอันประเทศผู้รับสามารถคาดการณ์ได้ส่วนหนึ่งว่าเป็นการข่มขู่ต่อ “ผลประโยชน์ที่

¹⁰³ มาตรา 35 ของ ITU Convention.

สำคัญยิ่ง” ของตนการส่งสัญญาณรบกวนของตนก็อาจเป็นการรบกวนคลื่นสัญญาณที่ถูกกฎหมายก็ได้¹⁰⁴ ทั้ง ๆ ที่การส่งสัญญาณรบกวนการแพร่ภาพที่เป็นภัยต่อผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของประเทศถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่บ่อยครั้งที่นำไปสู่การประท้วง และวิกฤตการณ์ โดยปกติแล้วการประท้วงไม่ได้เกี่ยวข้องกับการรบกวนสัญญาณโดยตัวเองสักเท่าใด แต่จะเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานอะไรที่นำมาใช้ในการกะเกณฑ์ว่าสิ่งใดเป็น “ผลประโยชน์อันสำคัญยิ่ง” (vital interests)

4.2 ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการส่งสัญญาณรบกวน (The Actual Effect of Jamming)

ในขณะที่การแพร่ภาพและกระจายเสียงทางภาคพื้นดินยังคงดำเนินอยู่ การบริหารจัดการรับสัญญาณที่ได้ส่งสัญญาณมาจากต่างประเทศไม่อาจกระทำได้อย่างหมดสิ้น หากแต่ความสำเร็จของการรบกวนสัญญาณที่กระทำกันอยู่ก็คือ อาจะลดการประกอบกิจกรรมการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม (DBS) ที่มีกำลังสูง และส่งสัญญาณล้ำพรมแดนเข้ามาในประเทศตน ให้ก่อความเสียหายแก่ประชาชนของตนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เมื่อการสื่อสารผ่านดาวเทียมยังคงมีบทบาทสูงอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาในเรื่องการส่งสัญญาณล้ำพรมแดนคงจะเป็นปัญหาที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ง่ายนัก การส่งสัญญาณรบกวนนี้ในทางปฏิบัติต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่น้อย ซึ่งเป็นภาระแก่ประเทศผู้รับสัญญาณ ทางออกที่น่าจะเป็นไปได้ คือ น่าจะมีการทำข้อตกลงกันระหว่างประเทศผู้ส่งสัญญาณและประเทศผู้รับสัญญาณ เพื่อจะเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า และให้มีการเตรียมตัวรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นหรือในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้น ก็จะสามารถหาหนทางแก้ไขได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

¹⁰⁴ Pamela L. Meredith, “National Administrative Regulation and International Law Applicable to Direct Television Broadcasting by Satellite,” p. 238.