

ประเทศไทยกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การยูเนสโก
ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออก
ทางวัฒนธรรม ค.ศ. 2005

Thailand and its Accession to The 2005 UNESCO Convention
on The Protection and Promotion of The Diversity
of Cultural Expressions

ตรีชฎา อุ่นเรือน Treechada Aunruen*

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาความพร้อมทางกฎหมายภายในประเทศไทยสำหรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาขององค์การยูเนสโกว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม ค.ศ. 2005 โดยที่ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงทางการเมืองในเชิงนโยบายที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ผ่านการรับรองอนุสัญญา ดังกล่าว เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2548 การศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีความพร้อมทางกฎหมายที่จะรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก อนุสัญญา ไม่ได้มีสภาพบังคับอย่างเข้มงวด ในทางตรงกันข้าม อนุสัญญา มีความยืดหยุ่นและให้สิทธิอธิปไตยแห่งตน (Sovereign right) แก่รัฐภาคีค่อนข้างสูง สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการพิจารณาเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการให้เกิดการคุ้มครองและการส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรมในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการพิจารณาข้อดีข้อเสียของการเป็นภาคีของประเทศไทยในอนุสัญญา ได้แก่ 1. การปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดค่านิยมที่เกี่ยวข้องซึ่งให้มีความชัดเจนและครอบคลุม เช่น ความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม และสินค้าและบริการทางวัฒนธรรม 2. การปรับปรุงหรืออนุวัติการกฎหมายภายในประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องสำคัญ ได้แก่ ด้านวัฒนธรรม ขยายความครอบคลุมให้รวมไปถึงประเด็นความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรมที่สามารถเชื่อมโยงกับการค้า 3. ด้านการค้าและทรัพย์สินทางปัญญา การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ให้เอื้อต่อการเกิด

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

and equality areas, the improvement of legal mechanisms to eliminate discrimination or minimize the impact of such actions, and 6. The recommendation that Thailand should particularly consider legislating the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions that must cover the relevant issues mentioned above.

Keywords: Protection and Promotion, Cultural Expressions, The UNESCO Convention

บทนำ

ความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในระดับนานาชาติ โดยหลังจากที่มีการรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยความหลากหลายทางวัฒนธรรม” (Universal Declaration on Cultural Diversity) ในปี พ.ศ. 2544 แล้ว ประเทศสมาชิกขององค์การยูเนสโก ได้มีการหารือและผลักดันประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การจัดทำอนุสัญญาขององค์การยูเนสโก ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม (The 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครอง สร้างความตระหนักรู้ และส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม อนุสัญญาฯ ดังกล่าวได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกจำนวน 193 ประเทศในการประชุมสมัยสามัญของยูเนสโก ครั้งที่ 33 (The 33rd Session of the General Conference of the UNESCO) ณ สำนักงานใหญ่ขององค์การยูเนสโก กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองอนุสัญญาฯ ดังกล่าวด้วย อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2550 ประเทศสมาชิกยื่นพิธีสารแสดงการให้สัตยาบันต่อผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การยูเนสโก จำนวน 30 ประเทศ โดยปัจจุบัน มีประเทศเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ แล้ว 151 ประเทศ และ 1 องค์การระหว่างประเทศ (สหภาพยุโรป) สำหรับประเทศไทย แม้จะได้ให้การรับรองอนุสัญญาฯ แล้ว แต่ยังคงอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาเพื่อให้สัตยาบันและอนุวัติอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

อนุสัญญาฯ มีสถานะเป็นตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีเป้าประสงค์เพื่อคุ้มครอง สร้างความตระหนักรู้ และส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ปรากฏอยู่และส่งผ่านทางกิจกรรม สินค้าและบริการทางวัฒนธรรม อันเป็นพาหนะหรือเครื่องนำพาวัฒนธรรมร่วมสมัย โดยในโลกยุคปัจจุบัน อุตสาหกรรมวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของเศรษฐกิจโลก และมีส่วนสำคัญในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วม ลดความเหลื่อมล้ำและบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

(The 2030 Sustainable Development Agenda) อนุสัญญาฯ จึงมุ่งสร้างกรอบทางกฎหมายที่เอื้อต่อมนุษย์ทุกคนในแง่ของการผลิต การแพร่กระจาย การเข้าถึงและการได้ประโยชน์จากการแสดงออกต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม อันมีที่มาหลากหลาย ซึ่งนับได้ว่าอนุสัญญาฯ เป็นหัวใจหลักของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative economy) โดยอนุสัญญาฯ ได้นิยามคำจำกัดความของแนวคิดที่เกี่ยวข้อง เช่น ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Cultural diversity) และการแสดงออกทางวัฒนธรรม (Cultural expressions) และให้ความสำคัญกับสิทธิในอธิปไตยแห่งตน (Sovereign right) ของรัฐสมาชิก ในการรักษา คุ้มครอง และนำนโยบายและมาตรการไปใช้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการปกป้องและส่งเสริมความหลากหลายในการแสดงออกทางวัฒนธรรมในขอบเขตของรัฐสมาชิกนั้น

จะเห็นได้ว่าแม้การเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ แต่ก็ปรากฏให้เห็นข้อกังวลของรัฐสมาชิกเช่นกัน สำหรับประเทศไทย การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญานี้ นับเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหว ที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน รวมถึงข้อดีข้อเสียของการเป็นภาคีของประเทศไทยในอนุสัญญาฯ เนื่องจากอนุสัญญาฯ มีแนวปฏิบัติที่ทำให้เกิดข้อกังวลว่าอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม ซึ่งมีความหมายกว้าง และเชื่อมโยงไปถึงการแสดงออกทางวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อย สิทธิชุมชน สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่มีต่อการคุ้มครองและส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม ตลอดจนเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงออก และเสรีภาพด้านข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งความหลากหลายของสื่อที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการแสดงออกทางวัฒนธรรมด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับความเข้าใจต่อเนื้อหาของอนุสัญญาฯ และการตีความข้อบทที่มีความหมายกว้าง หรือคลุมเครือ ซึ่งอาจทำให้มีการนำอนุสัญญาฯ ไปใช้ในทางที่ไม่เป็นคุณต่อสังคมหรือประเทศได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของการเป็นภาคีของประเทศไทยในอนุสัญญาฯ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการปรับใช้กฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ รวมถึงความจำเป็นในการอนุวัติการกฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการเพื่อคุ้มครอง สร้างความตระหนักรู้ และส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรมได้ตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

มีความเข้าใจแนวความคิดพื้นฐาน เจตนารมณ์ มาตรการและกลไกการอนุวัติอนุสัญญา และทราบถึงกฎหมายภายในของประเทศไทย มาตรการ ข้อกำหนด ระเบียบวิธีปฏิบัติ รวมถึงข้อดี ข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในอนุสัญญาฯ ข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาดังกล่าว รวมถึงความจำเป็นในการดำเนินการบัญญัติหรือแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ในกรณีประเทศไทยพิจารณาเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสารในเชิงพรรณนา (Descriptive research) โดยวิเคราะห์เอกสาร และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Content analysis) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด และเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อดีข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในอนุสัญญาฯ ปัญหาการปรับใช้ของประเทศไทยตามความจำเป็น และโดยเหมาะสม

การเข้าเป็นภาคีของประเทศไทยในอนุสัญญาขององค์การยูเนสโกว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม ค.ศ. 2005

แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แต่การที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองอนุสัญญาฯ ในการประชุมสมัยสามัญของยูเนสโก ครั้งที่ 33 นับเป็นการแสดงถึงความเห็นชอบในเชิงหลักการของอนุสัญญาฯ ประเด็นจึงเป็นกระบวนการในการตรวจสอบและพิจารณาความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย หน่วยงานและกลไกการดำเนินงาน รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องในบริบทของประเทศไทย ก่อนให้สัตยาบันแก่ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การยูเนสโก เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ตามที่กำหนด ซึ่งในกระบวนการพิจารณาความพร้อมของประเทศไทย กระทรวงวัฒนธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฝ่ายวัฒนธรรมของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (ยูเนสโก) ได้มีการจัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมวัฒนธรรมและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ เพื่อพิจารณาการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ มาแล้วหลายครั้ง ซึ่งที่ประชุมได้มีการหยิบยกประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ ข้อห่วงกังวล รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อการเจรจาหารือระหว่างกัน พร้อมนี้ได้ดำเนินการศึกษาและพิจารณาความเหมาะสมในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในมิติต่าง ๆ อาทิ ศักยภาพ ความพร้อมทางกฎหมายและกลไกในการขับเคลื่อนของภาครัฐ และภาคเอกชน

การปรับแนวทางการดำเนินงานด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมให้คู่ขนานไปกับเศรษฐกิจสร้างสรรค์ รวมไปถึงการส่งเสริมสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม อาทิ รายงานของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) ได้ระบุถึงศักยภาพของเศรษฐกิจสร้างสรรค์ที่เติบโตรวดเร็วมีนัยสำคัญในห้วงปี พ.ศ. 2551 เมื่อเปรียบเทียบกับ พ.ศ. 2545 (Creative Economy Report UNCTAD, 2008, p. 3-8) ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสร้างสรรค์และการพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานความรู้ ผ่านการจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนา องค์ความรู้ (องค์การมหาชน) และศูนย์สร้างสรรค์งานออกแบบ ในห้วงปี พ.ศ. 2548-2551 พร้อมนี้ กระแสที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนพลวัตของอนุสัญญาฯ ในประเทศไทย คือ มติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2553 เห็นชอบ การผลักดันการฟื้นฟูวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์โดยมีวัตถุประสงค์ให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถรักษาวิถีชีวิตและรากฐานทางวัฒนธรรมของตนต่อไปได้ และมอบหมายกระทรวงวัฒนธรรมดำเนินการศึกษาและจัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ.” (วุฒิสภา, 2563: 27-31) ซึ่งปัจจุบัน อยู่ในกระบวนการพิจารณากร่าง นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา (กระทรวงวัฒนธรรม, 2565: 1-3) รัฐบาลได้มีข้อสั่งการให้ขับเคลื่อนการส่งเสริมภาพลักษณ์ประเทศด้วยการใช้ทุนทางวัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ สร้างความสามัคคี ความภาคภูมิใจต่อประเทศผ่านอุตสาหกรรมคอนเทนต์ สื่อภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ และนำไปสู่นโยบายการส่งเสริมสถานะของประเทศไทยในเวทีโลกด้วย Soft Power สภาวการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ข้อสนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ มีน้ำหนักมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงต้นของการรับหลักการของอนุสัญญาฯ

ข้อกังวลต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ของประเทศไทย

แม้จะพิจารณาว่าการเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะสร้างผลประโยชน์ให้กับประเทศไทยในหลายประการ ดังที่ได้กล่าวข้างต้น รวมถึงข้อสนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ของประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้น ในห้วงเวลาที่ผ่านมามาตามบริบทและสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ และความเข้าใจของประชาชนต่อวัฒนธรรมที่โน้มเอียงไปในวิถีของเศรษฐกิจมากขึ้น (กระทรวงวัฒนธรรม, 2555: 1-20) หากแต่ด้วยธรรมชาติของประเด็นด้านวัฒนธรรม ที่เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับหลายประเด็นในหลายมิติ และลักษณะของอนุสัญญาฯ ที่มีความเป็นนามธรรมสูง มีช่องว่างของคำนิยามที่เปิดให้ตีความตามบริบทของแต่ละประเทศ และไม่มีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติอย่างชัดเจน รวมถึงการประเมินจากเอกสารทางวิชาการ รายงานตามกำหนดเวลา (Periodical report) ของรัฐภาคีอื่น สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระดับโลกและระดับประเทศ ตลอดจนข้อห่วงกังวลของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ได้แสดงให้เห็นว่า หากประเทศไทย จะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ประเทศไทยมีประเด็นที่จำเป็นต้อง

4. ประเด็นการแทรกแซงทางการเมืองระหว่างประเทศ

แม้ว่าหลักการของอนุสัญญาฯ จะเน้นประเด็นการสร้างสมดุลทางการค้า การลงทุน และ ส่วนแบ่งของตลาดของสื่อภาพยนตร์ โทรทัศน์ และศิลปะ เนื่องจากในปัจจุบัน มีเพียงไม่กี่ประเทศ ในโลกที่ครอบครองส่วนแบ่งของตลาดศิลปะและสื่อในระดับที่ใกล้เคียงกับการผูกขาด ซึ่งอาจส่งผล ให้เกิดการครอบงำทางความคิดและการเผยแพร่แนวคิด อุดมการณ์ และเจตคติทางการเมือง รวมทั้งขาดความหลากหลายในการแสดงออกทางวัฒนธรรม ดังเห็นได้จากการที่ประเทศใน สหภาพยุโรปและสหภาพยุโรปในฐานะองค์การระหว่างประเทศ มีอิทธิพลและมีความใกล้ชิดกับ อนุสัญญาฯ ตั้งแต่แรกเริ่ม และใช้เวทีของอนุสัญญาฯ ในการส่งเสริมการปรับกฎระเบียบและข้อบังคับ (Regulatory Framework) ด้านอุตสาหกรรมวัฒนธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งในมิติการค้า การนำเข้าและส่งออก การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์ การบริหารจัดการทางวัฒนธรรม ฯลฯ ผ่านกรอบอนุสัญญาฯ รวมถึงใช้อิทธิพล เชิงนโยบาย ผ่านเวทีการค้าและการเจรจาระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ตลอดจน การส่งเสริมภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าขัดต่อบทบาทขององค์การยูเนสโกในฐานะองค์กรในระดับรัฐบาล และสนับสนุน ภาคเอกชนในการสร้างแรงกดดันต่อองค์การยูเนสโก ในการปรับเปลี่ยนมาใช้คำว่า “ความคิด สร้างสรรค์ (Creativity)” แทนคำว่า “วัฒนธรรม (Culture)”

สำหรับแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณี สามารถศึกษาจากแนวการดำเนินงาน ของสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2553 ซึ่งผลจากการ เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ทำให้หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการ กำหนดนโยบายตามภารกิจอย่างต่อเนื่อง และถือเป็นการสนับสนุนให้พระราชบัญญัติการคุ้มครอง และส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม (The Act on the Protection and Promotion of Cultural Diversity) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในเดือนพฤษภาคม 2557 เพื่อสร้าง ความตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเพื่อขยายโอกาส ในการแสดงออกทางวัฒนธรรมในสังคมทุกระดับ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายเกี่ยวกับ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น (UNESCO, 2015: 1-23) ที่ผ่านมารัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีมีการจัดทำนโยบายระดับชาติเพื่อส่งเสริมความหลากหลายของ การแสดงออกทางวัฒนธรรม โดยกำหนดนิยามของคำว่า “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม” ว่าหมายถึง วิธีการต่าง ๆ ในการแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มและสังคม โดยสมาชิกในสังคมจะ ต้องไม่ถูกละเมิดพื้นฐานของความแตกต่างทางวัฒนธรรม เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เพศ รวมไปถึงการมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์ การผลิต เป็นต้น

สอดคล้องกับนโยบายทางด้านวัฒนธรรมของชาติที่มุ่งสร้างการรับรู้ถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการเผยแพร่คุณค่าทางวัฒนธรรมนั้น (UNESCO, 2018)

รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดนโยบายเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมต่าง ๆ และต่อมาได้มีการปรับปรุงวิธีการที่ครอบคลุมและใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มชนและสังคมที่มีความหลากหลาย และมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับมือกับปัญหาเกี่ยวกับ พหุวัฒนธรรม เช่น โครงการทางวัฒนธรรมที่ดำเนินการสำหรับครอบครัวที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Multicultural families) และผู้ลี้ภัยชาวเกาหลีเหนือ โครงการศิลปะสำหรับสตรีและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกิจกรรมทางวัฒนธรรมต่าง ๆ สำหรับคนพิการ และโครงการส่งเสริมการแสดงออกทางวัฒนธรรมของกลุ่มคนชายขอบ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมถึงโครงการ Culture Voucher และโครงการ Culture Sharing (ทุนด้านวัฒนธรรม) เพื่อส่งเสริมสิทธิของประชาชนที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และท้องถิ่น ให้สามารถเข้าถึงวัฒนธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาฬียังกำหนดนโยบายเพื่อให้สื่อ สถาบันการศึกษา และสถาบันทางสังคมดำเนินการเพื่อส่งเสริมสิทธิความเป็นพลเมืองในส่วนของการผลิต อย่างรับผิดชอบและการกระจายเนื้อหาที่หลากหลาย ซึ่งการส่งเสริมความหลากหลายทางการแสดงออกทางวัฒนธรรมนี้ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมวัฒนธรรมของสาธารณรัฐเกาหลีมีการขยายตัว ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพไปยังประเทศอื่นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านดนตรี (K-Pop) ละครโทรทัศน์ และภาพยนตร์ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า คลื่นวัฒนธรรมเกาหลี (Korean Wave) (Sang Yee Cheon, 2015, p. 113-114)

กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา

เมื่อพิจารณากฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 พบว่า หลักการของรัฐธรรมนูญ ไม่มีข้อขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคต่อการเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในทางตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญฯ วางหลักในการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทย อย่างเท่าเทียมในด้านการแสดงออกทางวัฒนธรรมอย่างหลากหลาย อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในการแสดงออกทางวัฒนธรรม เช่น มาตรา 57 (1) ให้รัฐมีหน้าที่ต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกฎหมายเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แม้ว่ากฎหมายด้านวัฒนธรรม จะเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับต้น แต่ในขณะเดียวกันอนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในเรื่อง การเปิดตลาดให้เข้าถึงสินค้าและบริการทางวัฒนธรรมในระดับโลก สนับสนุน

การสร้างตลาดร่วมระดับภูมิภาค ส่งเสริมเสรีภาพในการส่งออกและนำเข้าสินค้าและบริการทางวัฒนธรรม รวมทั้งการเพิ่มมูลค่าให้สินค้าและบริการทางวัฒนธรรม จึงนับว่ากฎหมายด้านอื่นที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญใกล้เคียงกันและจำเป็นต้องได้รับการพิจารณา

กฎหมายที่มีอยู่ได้กำหนดนิยามของคำที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม เช่น คำว่า วัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ สิ่งเทียมโบราณวัตถุ และสิ่งเทียมศิลปวัตถุ ศิลปะร่วมสมัย และมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมถึงคำว่า สินค้า บริการ และสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไว้แล้ว โดยนิยามของบางคำอาจมีความหมายแตกต่างกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แต่ยังไม่มีคำนิยามที่สามารถอธิบายคำศัพท์ที่ระบุในอนุสัญญาฯ เช่น ความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม และสินค้าและบริการทางวัฒนธรรม ได้โดยตรงหรือมีความชัดเจนมากพอ อีกทั้งกฎหมายไทยยังขาดนิยามของคำว่า อุตสาหกรรมวัฒนธรรม ในส่วนของคำว่าอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ มีการกำหนดคำนิยามไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2561

ขณะที่ประเด็นการค้า ทรัพย์สินทางปัญญา และวัฒนธรรม มีธรรมชาติและขอบเขตที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละประเด็นล้วนมีกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องรองรับเฉพาะประเด็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมศิลปร่วมสมัย พ.ศ. 2551 มุ่งเน้นเรื่องคุณค่าของศิลปร่วมสมัย และส่งเสริมให้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาวัฒนธรรมของชาติ สำหรับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญกับการจัดทำมาตรการในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 มุ่งหวังที่จะคุ้มครองไม่ให้เกิดความสับสนหรือหลงผิดในแหล่งภูมิศาสตร์อันแท้จริงของสินค้า รวมถึงยังตระหนักถึงลักษณะพิเศษของสินค้าและบริการทางวัฒนธรรม และส่งเสริมและรักษาระบบองค์ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การแสดงออกทางวัฒนธรรมดั้งเดิม

โดยที่ยังมีช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมวัฒนธรรม จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมประเด็นที่บัญญัติในอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะ จึงมีความเป็นไปได้สูงมากที่จะเกิดปัญหาทั้งด้านการตีความบทบัญญัติ และข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศ รวมถึงการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานให้เป็นตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์เช่นเดียวกับอนุสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการตีความและข้อบัญญัติ หรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามพันธกรณี โดยเมื่อพิจารณาจากการทบทวนวรรณกรรมแล้ว พบว่า มีหลายประเด็นที่อนุสัญญาฯ นี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ อาทิ ความไม่ชัดเจนของสภาพบังคับของอนุสัญญาฯ จากการที่อนุสัญญาฯ เน้นการระบุสิทธิของรัฐภาคีโดยขาดสภาพบังคับ ซึ่งนอกจากจะทำให้รัฐภาคีไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ แล้ว อีกนัยหนึ่ง การให้อำนาจแก่รัฐภาคีในการกำหนดการดำเนินการตามพันธกรณี ยังเป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างระหว่างรัฐภาคีที่มีความแตกต่างทางด้านการเมือง การปกครอง ระดับเศรษฐกิจ และทรัพยากรต่าง ๆ

1. ความคลุมเครือของคำนิยามที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ เช่นคำว่า ความหลากหลายทางวัฒนธรรมกิจกรรม สินค้าและบริการวัฒนธรรม

2. ประเด็นความขัดแย้งกันของการค้าและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอีกประเด็นที่มีการวิพากษ์และถกเถียงกันในเวทีนานาชาติต่าง ๆ มาโดยตลอด โดยมีสาเหตุหลักเนื่องจากการที่องค์การระหว่างประเทศสององค์กร คือ องค์การการค้าโลก (WTO) และองค์การยูเนสโกที่รับผิดชอบประเด็นการค้าและวัฒนธรรมตามลำดับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน จึงเป็นอุปสรรคต่อเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ ที่ให้ตระหนักถึงความสำคัญของทั้งสองด้านพร้อมกัน รวมถึงการที่อนุสัญญาฯ ไม่สามารถกำจัดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบของรัฐภาคีที่เกิดจากการบังคับใช้ข้อกำหนดทางการค้าพหุภาคีได้

3. ประเด็นที่องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO) มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์เชิงพาณิชย์เป็นหลัก ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองนวัตกรรมและงานสร้างสรรค์ที่เป็นวัฒนธรรมดั้งเดิม แม้ว่า WIPO จะอยู่ระหว่างการพัฒนาโลกใหม่ที่มุ่งคุ้มครองอัตลักษณ์ และครอบคลุมผลประโยชน์แบบรวมหมู่มากขึ้น

4. ประเด็นเกี่ยวกับการที่รัฐภาคีอาจไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จผลในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์บทบัญญัติ เช่น ประเด็นการปฏิบัติที่พึงประสงค์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา และความร่วมมือระหว่างประเทศในสถานการณ์ที่คุกคามอย่างหนักต่อการแสดงออกทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมีความพร้อมทางกฎหมายที่จะรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ระดับหนึ่ง แต่ยังมีข้อจำกัดและข้อห่วงกังวลทางกฎหมายที่ปรากฏข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการพิจารณาเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้ประเทศไทยสามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดการคุ้มครองและการส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรมในประเทศ สามารถเชื่อมโยงเข้ากับประเด็นการค้าและสภาพแวดล้อม

ทางดิจิทัลได้ รวมถึงได้ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ได้อย่างแท้จริง โดยการอนุวัติการกฎหมายนี้ ขอเสนอให้มีการดำเนินการ ได้แก่

1. พิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดค่านิยมที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนและครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้อง
2. จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองและส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม ซึ่งต้องมาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย (รัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน รวมถึงผู้แทนกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ เช่น สตรี ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ) ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านวัฒนธรรม การค้า ทรัพย์สินทางปัญญา อุตสาหกรรม และประเด็นด้านดิจิทัล รวมถึงต้องมีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรมตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ
3. จัดตั้งหรือกำหนดให้มีหน่วยงานสำหรับติดต่อประสานงาน (National point of contact) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกระบวนการต่าง ๆ ที่กำหนดในอนุสัญญาฯ เช่น การให้สัตยาบัน การยอมรับ การรับรองหรือการให้ความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติ และการตั้งข้อสงวนต่ออนุสัญญาฯ รวมไปถึง การประสานข้อมูลและจัดทำรายงานตามระยะเวลา และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง
4. ปรับปรุงหรืออนุวัติการกฎหมายภายในประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องสำคัญ ได้แก่ ด้านวัฒนธรรม ด้านการค้าและทรัพย์สินทางปัญญา ด้านสื่อสารมวลชน และสภาพแวดล้อมดิจิทัล และด้านสิทธิและความเสมอภาค
5. จัดทำกฎหมายคุ้มครองและส่งเสริมความหลากหลายของการแสดงออกทางวัฒนธรรม เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีความครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่านิยม การจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามพันธกรณี ความเชื่อมโยงกับประเด็นการค้า และทรัพย์สินทางปัญญา การส่งเสริมสิทธิและความเสมอภาค รวมถึงครอบคลุมประเด็นสภาพแวดล้อมดิจิทัล

รายการอ้างอิง

- กระทรวงวัฒนธรรม. (2555). *ก้าวสู่ 1 ทศวรรษ กระทรวงวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รุ่งศิลป์.
- กระทรวงวัฒนธรรม. (2565). เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายส่งเสริมภาพลักษณ์ประเทศด้วย Soft Power ครั้งที่ 1/2566 29 พฤศจิกายน 2565.
- วุฒิสภา. (2563). “กฎหมายนำรู้โดยสำนักกฎหมาย, กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ : ความสำคัญ ความเป็นมา และประเด็นข้อพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมาย.” *สารวุฒิสภา*, มิถุนายน : 27-31.

