

ปัญหาการกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551¹

กรรณิกา อุปเสน²

จากการศึกษาหลักการแนวคิดในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ว่า “เสรีภาพของประชาชน” หมายความว่าเชื่อมโยงถึง “เสรีภาพของสื่อมวลชน” เป็นเสรีภาพที่มีความเป็นเนื้อเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ การจำกัดเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต้องกระทำอย่างจำกัด และมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะขึ้นต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนพร้อมกันไปด้วย ดังนั้น แนวคิดในการกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จึงมีความจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่จะต้องรักษาความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการนำเสนอเนื้อหาของผู้ประกอบการควบคู่ไปกับเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และหลักของการใช้เสรีภาพบนความรับผิดชอบที่ผู้ประกอบการพึงมีต่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญอีกประการหนึ่ง

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นี้ จึงมีความจำเป็นต้องประมวลแนวคิดสถานการณ์แวดล้อมและบริบทต่างๆ ในด้านการกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เกิดขึ้นแล้วและทิศทางที่กำลังดำเนินไปทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้ให้มีความสอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและสามารถนำไปเชื่อมต่อกับอนาคตได้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง และรองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญเวช

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ที่ผ่านมาพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 มาตรา 27 (6) ได้บัญญัติให้ กสทช.มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ให้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 มาตรา 27 ได้บัญญัติให้ กสทช.มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์สัดส่วนรายการและผังรายการ การหารายได้ และการบันทึกรายการที่ออกอากาศไปแล้ว และระยะเวลาในการเก็บรักษาส่งบันทึกนั้น รวมถึงมาตรา 37 ได้บัญญัติลักษณะเนื้อหารายการที่ห้ามออกอากาศ รวมถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อพบการกระทำผิดด้วย

แม้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 จะมีผลใช้บังคับมานานถึง 12 ปี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีปัญหาหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลเนื้อหาและการตีความเนื้อหา รายการต้องห้าม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมบนหลักการของประโยชน์สาธารณะและการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม จนกระทั่ง ในปี พ.ศ.2553 ได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ขึ้นมาใช้บังคับ เป็นผลให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหา รายการ คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และคณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบกิจการการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ให้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดข้างต้นมีขอบเขตการทำงานที่คาบเกี่ยวกัน นอกจากนี้ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ยังบัญญัติห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อ

การให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งมีความเป็นนามธรรม
อย่างไรก็ตาม กสทช. ไม่มีอำนาจกำหนดรายละเอียดหรือกรอบของรายการที่ห้ามไม่ให้ออกอากาศไว้ จึงส่งผล
ให้ กสทช. โดยคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการไม่มีแนวทางการพิจารณาตีความที่ชัดเจนว่า
เนื้อหาหรือนั้น ๆ ขัดต่อมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
พ.ศ.2551 หรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง การกำหนดสัดส่วนและผังรายการ ตามที่มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการ
ประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 และประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการ
กระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 บัญญัติให้ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการ
โทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่แต่ละประเภท ต้องจัดผังรายการให้มีสัดส่วนรายการที่เป็นข่าวสาร หรือ สารที่เป็น
ประโยชน์ต่อสาธารณะ และช่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และได้ออกแนวทางการจัดระดับความเหมาะสม
ของรายการโทรทัศน์ เพื่อเป็นคู่มือให้กับผู้ประกอบการในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์
ด้วยตนเอง โดยมีสาระสำคัญ คือ มีการจำแนกเนื้อหาของรายการโทรทัศน์เป็นไปตามช่วงอายุของผู้ชม ได้แก่
เนื้อหาที่ควรมีการจำกัด และเนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริมไว้การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาในเรื่องเพศ
สำหรับ เรท ท. และ น.13 มีการซ้ำซ้อนกันอยู่ คือ ทั้งสองอยู่ในระดับความชัดเจนที่ 1 คือ มีการแสดงออกถึง
สัมพันธภาพทางเพศที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกทางเพศ และกิริยาท่าทางที่ สื่อความหมายทางเพศที่ไม่เหมาะสม
ได้บ้าง ตามบริบทของเรื่องแต่ต้องไม่เป็นองค์ประกอบที่บ่อนการนำเสนอ หรือนำเสนอในลักษณะชี้นำ หรือ
ชักจูง และไม่เน้นแสดงถึงขั้นตอนการกระทำที่ชัดเจน ไม่มีคำนิยามเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสมกับสังคมและ
วัฒนธรรมไทย เว้นแต่ เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นเรื่องในจินตนาการ หรือ
การ์ตูนสำหรับเด็ก หรือเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาสังคม หรือสะท้อนสังคมที่เป็นจริง เพื่อประโยชน์
ในการเรียนรู้ ทั้งนี้ ช่วงเวลาออกอากาศของเรท ท. หรือทั่วไป ไม่มีข้อจำกัดด้านเวลา ขณะที่ น.13 จะออกได้เฉพาะ
20.30-05.00 น. เท่านั้น จึงมีความเป็นไปได้สูงว่า ผู้ผลิตและสถานีน่าจะเลือกจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา
เป็น ท. มากกว่า เพื่อจะได้มีข้อจำกัดในการขายโฆษณาที่จะปรากฏในช่วงของรายการน้อยกว่า เพราะจะ
สามารถออกอากาศได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า กสทช. ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดลำดับ
บริการโทรทัศน์ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ มีหน้าที่นำเอา
บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปมาจัดเรียงไว้ในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 36 และอาจนำเอาบริการโทรทัศน์ประเภทช่อง
รายการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ใดก็ได้มาจัดเรียงต่อไปตั้งแต่ลำดับที่ 37 ถึงลำดับที่ 60 หรือถัดจากลำดับของบริการ
โทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป ข้อ 5 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องเผยแพร่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไปอย่างต่อเนื่อง

ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทำซ้ำ คัดแปลงผังรายการ เนื้อหารายการ หรือมาตรฐานความคมชัด และห้ามนำบริการโทรทัศน์ไปเผยแพร่ในหมวดหมู่อื่น ซึ่งประกาศดังกล่าวทำให้จำนวนช่องรายการของทีวีสำหรับให้บริการผู้ให้บริการโครงข่าย สำหรับออกอากาศช่องรายการของตนเองเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นสมาชิกได้รับชมลดลง และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการทีวีดิจิทัล ซึ่งขัดกับหลักการแข่งขันอย่างเป็นธรรม กรณีนี้ผู้ประกอบการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกได้เคยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการควบคุมระยะเวลาและเนื้อหาการโฆษณา ตามมาตรา 23 และ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ประกอบกับ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2555 โดยข้อ 5 ของประกาศดังกล่าวกำหนดให้การออกอากาศรายการโดยมีการโฆษณาบริการหรือสินค้าเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือบ่อยครั้งที่เป็นผลให้ผู้บริโภคชมรายการอย่างไม่ต่อเนื่อง ถือเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคโดยอาศัยการใช้เครือข่ายหรือการโฆษณาอันมีลักษณะเป็นการค้ากำไรเกินควร หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และสำนักงาน กสทช.ได้ออกประกาศ เรื่อง การกำกับดูแลการโฆษณาบริการหรือสินค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก แจ้งให้ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกหรือผู้ให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ระบบดิจิทัล ที่นำบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลมาเผยแพร่ออกอากาศซ้ำในหมวดหมู่หรือลำดับบริการอื่นนอกเหนือจากหมวดหมู่บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (Must Carry) ทราบว่า ผู้ให้บริการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องโดยสามารถโฆษณาบริการหรือสินค้าและการบริการธุรกิจได้ไม่เกินชั่วโมงละหกนาทิตั้งแต่เมื่อรวมเวลาโฆษณาบริการหรือสินค้าและการบริการธุรกิจตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละห้านาทิตั้งแต่เนื่องจากประกาศ Must Carry กำหนด ระยะเวลาการโฆษณาของแต่ละช่องฟรีทีวีย่อมต้องเป็นไปตามที่มาตรา 23 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 คือ ไม่เกินชั่วโมงละ 12 นาทีครึ่ง ไม่ว่าจะนำช่องรายการฟรีทีวีมาออกอากาศในลำดับใด ช่องฟรีทีวีก็ยังคงมีสถานะเป็นช่องรายการฟรีทีวีเช่นเดิมการนำช่องรายการฟรีทีวีมาออกอากาศซ้ำ ไม่อาจทำให้ช่องฟรีทีวีเปลี่ยนสถานะเป็นช่องเคเบิลที่จะสามารถโฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละหกนาทิตั้งแต่ตาม มาตรา 28 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้ ทั้งนี้ การจำกัดระยะเวลาการโฆษณาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการซึ่งเป็นหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของผู้แข่งขัน

ซึ่งในที่นี้คือระหว่างผู้ประกอบการที่ใช้คลื่นความถี่และไม่ใช้คลื่นความถี่ กรณีนี้ผู้ประกอบการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกได้เคยนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาค้นคว้าการกำกับดูแลเนื้อหากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลเนื้อหา

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นควร กสทช. หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเนื้อหาควรลดบทบาทการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจลงเพียงเท่าที่จำเป็น โดยปล่อยให้กลไกตลาด และองค์กรวิชาชีพเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าที่ กสทช. จะเข้าควบคุมการประกอบกิจการเสียเอง ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ กสทช. จะใช้เครื่องมือโดยการออกบทบัญญัติของกฎหมายเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจควรจะอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามมาตรา 40 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 คือ เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค เท่านั้น และการตีความบทบัญญัตินี้ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ควรเป็นการตีความอย่างแคบ เพื่อมิให้มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร ส่วนปัญหาการมีองค์กรกำกับดูแลเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกันนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรลดจำนวนผู้ปฏิบัติงานให้น้อยลงและมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับอนุกรรมการด้านอื่น ทั้งนี้ ต้องเน้นเฟ้นหาคนที่มีศักยภาพความรู้ และทักษะที่ตรงกับลักษณะงาน โดยเฉพาะในแง่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ทั้งในแง่ปรัชญา กฎหมาย โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง บทบาทและความคาดหวังทางสังคม กระบวนการผลิตและพัฒนาการทางเทคโนโลยีการเผยแพร่ เพื่อจะได้สามารถแยกแยะเนื้อหาที่ผิดกฎหมายออกจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยแต่ไม่ผิดกฎหมาย หรืออาจผิดจริยธรรม แต่ไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งต้องนำเข้าสู่คณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง หรือส่งต่อให้องค์กรวิชาชีพของสื่ออื่น ๆ โดยตรง แล้วแต่กรณี

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้ สำนักงาน กสทช. อาศัยอำนาจตามมาตรา 24 ประกอบมาตรา 57 (7) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ในการนำมติที่ประชุมของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ที่พิจารณาแนวทางการตีความรายการ

ที่มีเนื้อหาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจและแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ออกเป็นประกาศสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการตีความรายการที่มีเนื้อหาตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 และแจ้งเวียนให้แก่ผู้ประกอบกิจการทั้งหลายได้ทราบ ทั้งนี้ สถานะของประกาศดังกล่าวจะเป็นเพียงแจ้งข้อมูลอันเกี่ยวเนื่องกับข้อกฎหมายในการประกอบกิจการโทรทัศน์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเท่านั้น ไม่ได้มีสภาพเป็น “กฎ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะส่งผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมจากที่มีอยู่

2. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนและผังรายการ

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นควรจัดระดับความเหมาะสมกับเนื้อหาในเรื่องเพศ สำหรับ เรท ท. และ น. 13 ให้ชัดเจน และเพิกถอนประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2558

3. ปัญหาการควบคุมระยะเวลาและเนื้อหาโฆษณา

จากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นควรเพิกถอนประกาศสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติออก เรื่อง การกำกับดูแลการโฆษณาบริการหรือสินค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2558

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังพบว่า พฤติกรรมการรับชมสื่อได้มีการเปลี่ยนผ่านจากการรับชมบนจอทีวี มาสู่การรับชมบนหน้าจอมือถือหรือแท็บเล็ต และการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มข้นของเนื้อหาบนสื่อหลัก ได้แก่ โทรทัศน์และวิทยุ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดและต้องผ่านระบบการได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ต้องการหลบเลี่ยงหรือผ่อนปรนความเข้มงวดดังกล่าว จึงได้ย้ายไปให้บริการผ่านสื่อออนไลน์แทน ซึ่งในปัจจุบันแทบจะเรียกได้ว่ายังไม่ได้มีการควบคุมในเรื่องของเนื้อหาอันเลย เช่น Facebook, Line หรือ Youtube ทั้งนี้ เนื่องจากสื่อออนไลน์ดังกล่าวเป็นสื่อที่เกิดขึ้นใหม่แต่กลับได้รับความนิยม

เพิ่มขึ้นและเติบโตอย่างรวดเร็ว กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แต่เดิมไม่ได้ถูกออกแบบมาให้ควบคุมสื่อออนไลน์ดังกล่าว นอกจากนี้ เนื่องจากการเผยแพร่ผ่านสื่อออนไลน์มีลักษณะที่สามารถกระทำได้ง่ายและมีต้นทุนทำให้เกิดผู้ผลิตเนื้อหาผ่านสื่อดังกล่าวจำนวนมาก แม้กระทั่งเนื้อหาที่ถูกผลิตโดยตัวผู้บริโภครอง โดยเนื้อหาอาจสามารถแบ่งได้ตามประเภทของผู้ผลิต เช่น เนื้อหาที่อยู่ในรูปแบบของช่องรายการ เนื้อหาที่อยู่ผลิตโดยผู้บริโภค และเนื้อหาที่มาจากต่างประเทศ

จากการศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหาของต่างประเทศ พบว่า ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่มีการกำกับดูแลเนื้อหาของสื่ออินเทอร์เน็ตในระดับสูง โดยจะมีสำนักงานการสื่อสาร และสื่อแห่งประเทศออสเตรเลีย (ACMA) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่เผยแพร่ผ่านระบบออนไลน์ โดยจะเข้มงวดกับเนื้อหาที่จัดเป็นหมวด “เนื้อหาร้ายแรง” กล่าวคือ มีเนื้อหาที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ และสังคม เช่น เนื้อหาการทารุณต่อเด็ก เนื้อหาส่งเสริมการก่อการร้าย และเนื้อหาที่ส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดอาชญากรรมหรือความรุนแรง ซึ่งเป็นเนื้อหาที่มีโทษความผิดทางอาญา ACMA สามารถเข้าไปสั่งบล็อกได้โดยไม่ต้องรอการแจ้งเข้ามา จากนั้นจึงจะแจ้งให้ตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลียและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาสืบสวนเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อไป ส่วนเนื้อหาที่ถูกกำกับรองลงมาก็จะเป็นเนื้อหาที่ห้ามเผยแพร่ ซึ่งมีเนื้อหาร้ายแรงอย่างเพียงพอ โดยเมื่อพบการร้องเรียนถึงเนื้อหาดังกล่าว ACMA ก็จะเข้าดำเนินการสอบสวน เช่น หากพบว่าเนื้อหาดังกล่าวอยู่ในระดับ R 18+ หรือ X 18+ แต่เว็บไซต์ดังกล่าวไม่มีระบบการตรวจสอบยืนยันตัวตนว่าเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ ACMA จะกำหนดให้เว็บไซต์ดังกล่าวจัดเป็นเนื้อหาที่ห้ามเผยแพร่ หากเว็บไซต์นั้นตั้งอยู่ในประเทศออสเตรเลีย ACMA มีอำนาจลบเนื้อหาดังกล่าวได้เลย หรือหากเว็บไซต์นั้นตั้งอยู่นอกประเทศ ACMA จะสั่งให้มีการบล็อกเว็บไซต์ดังกล่าวโดยประกาศให้อยู่ในรายชื่อเว็บไซต์ที่ถูกสั่งห้าม ทั้งนี้ กฎหมายของออสเตรเลียไม่ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องมีหน้าที่ตรวจสอบและจัดระดับเนื้อหาที่มีการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต แต่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตต้องป้องกันการเข้าถึงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมที่ให้บริการสด หรือให้บริการเชื่อมโยงจากต่างประเทศ และในทางปฏิบัติผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทุกรายในประเทศได้มีบริการรับเรื่องร้องเรียน และมีซอฟต์แวร์ตรวจสอบเนื้อหาให้กับผู้ปกครองเพื่อเลือกรับชมรายการต่าง ๆ ร่วมกับบริการอินเทอร์เน็ตอยู่แล้ว จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเทศไทย จากการศึกษาแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2555 - 2559) พบว่า ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อในอินเทอร์เน็ต และปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564) ทั้งที่ ตามมาตรา 27 (1) และ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ต้องจัดให้มีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการระยะห้าปี ปัจจุบันพบว่า สื่อในอินเทอร์เน็ตจะมีเนื้อหาที่มีความรุนแรง การใช้คำพูดหยาบคาย การแสดงหรือคำพูดที่มีลักษณะล้อแหลมต่อศีลธรรมประเพณี เนื่องจากการเผยแพร่ผ่านสื่อดังกล่าวต้องการความรวดเร็วในการออกอากาศและความสด รวมถึงการผลิตสื่อดังกล่าวมักจะใช้เวลาดำเนินการที่สั้นและงบประมาณลงทุนน้อย ผู้ผลิตจึงละเว้นการตรวจสอบเนื้อหาที่เหมาะสม ในเรื่องของข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อทางเลือสดังกล่าว อาจจะไม่อยู่ในรูปของข้อเท็จจริงทั้งหมดโดยผู้ผลิตอาจจะมีการเพิ่มเติมหรือเจือปนเนื้อหาให้เกิดการชี้นำโดยใช้คำเสียงหรืออารมณ์เพื่อให้เนื้อหาเป็นที่ได้รับความสนใจและเป็นที่น่าสนใจ โดยไม่ได้คำนึงว่าเนื้อหาดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงทั้งหมดหรือไม่ เมื่อมีการเผยแพร่ออกไปจะทำให้เกิดการบิดเบือนและข้อเท็จจริงอาจถูกทำให้ไขว้เขวได้ และเมื่อเกิดการผลิตเนื้อหาจำนวนมากผ่านสื่อออนไลน์ทำให้การควบคุมดูแลเป็นไปได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรของหน่วยงานกำกับดูแล ทำให้ไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลเนื้อหาทั้งหมดได้ครบถ้วน

เนื้อหาของสื่อในอินเทอร์เน็ตมีความหลากหลายและมีปริมาณมาก การกำกับดูแลโดยตรงอาจทำได้ยาก บทบาทที่ควรจะเป็นของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในฐานะองค์กรกำกับดูแล มีดังนี้

1. เน้นความร่วมมือของภาคประชาสังคม ภาครัฐ และผู้ประกอบการในการร่วมกันกำหนดและกำกับควบคุม โดยอาจจะอยู่ในรูปของการลงโทษทางสังคม (Social Sanction)
2. เน้นกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเอื้อให้มีการแข่งขันที่เสมอภาค ในทุก ๆ แพลตฟอร์ม
3. จัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อในอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะ

4. จัดให้มีหน่วยงานที่กำกับดูแลเนื้อหาของสื่อที่เผยแพร่ผ่านระบบออนไลน์ โดยให้อำนาจในการสั่งบล็อกได้ทันทีที่พบเนื้อหาที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ และสังคม โดยไม่ต้องรอการร้องเรียนจากประชาชน

5. เนื้อหาที่มีการออกอากาศซ้ำจากที่เคยออกอากาศจากสื่อหลักอาจมีการควบคุมเนื้อหาตามแบบเดิม หากผู้ประกอบการสามารถพิสูจน์ได้ว่าเนื้อหามีคุณภาพและมีคุณลักษณะเหมือนเดิม ส่วนเนื้อหาที่ผลิตโดยผู้บริโภคอาจจำเป็นต้องควบคุมวัตถุประสงค์ของเนื้อหาและการได้รับผลประโยชน์จากการเผยแพร่เนื้อหา เช่น หากผู้บริโภคที่ผลิตเนื้อหาเองเพื่อเผยแพร่ได้รับผลประโยชน์จากการเผยแพร่เนื้อหาดังกล่าว ทั้งทางตรงและทางอ้อม จะถือว่าเป็นการผลิตเนื้อหาในเชิงพาณิชย์และควรจะถูกกำกับควบคุมเช่นเดียวกับการกำกับควบคุมเนื้อหาในสื่อหลักเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

ชนัญสรุ อรณพ ฅ อยุธยา. “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

นันทวัฒน์ บรมานันท์.มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ.กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน.กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2538.

วิภา อุดมพันธ์.ข่าวและโทรทัศน์อเมริกา.กรุงเทพ:สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2545.

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ.หลักกฎหมายมหาชน.พิมพ์ครั้งที่ 3.อุบลราชธานี:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี,2558.

สุรพล นิติไกรพจน์.หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส (ส่วนที่สอง). [Online], Available Website : [http : www.lawonline.co.th](http://www.lawonline.co.th), 2559 กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงโดยตรงผ่านดาวเทียม.