

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน : ศึกษากรณีการควบคุมเนื้อหา ละครโทรทัศน์
ชื่อผู้เขียน	นาถนิภา โรจนะ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายของประเทศไทยและในต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และอำนาจหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ รวมทั้งศึกษาถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถานีโทรทัศน์มีหน้าที่ควบคุมเนื้อหาออกอากาศ หากมีการออกอากาศเนื้อหาที่มีลักษณะต้องห้ามออกอากาศ สถานีโทรทัศน์ในฐานะผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการระงับการออกอากาศ หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทำคำสั่งระงับการออกอากาศได้ทันทีก่อนการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศไม่ชัดเจน จึงเป็นช่องทางให้สถานีโทรทัศน์รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าแทรกแซงการแสดงความคิดเห็นของผู้ผลิตละครโทรทัศน์ และจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขณะเดียวกันกลไกการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพก็ไม่มีสภาพบังคับ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการรวมกลุ่มขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์ จึงทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ต้องไปใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น ซึ่งอาจมีกระบวนการที่ยุ่งยาก และล่าช้ากว่า นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เท่าที่ควร ขณะที่กระทรวงวัฒนธรรมซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์กลับส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมเนื้อหา รวมทั้งประเมิน

คุณภาพเนื้อหาละครโทรทัศน์ แต่ความเห็นของประชาชนดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอแนะ แก่สถานีโทรทัศน์ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวในระบบกฎหมายของประเทศต่างประเทศ พบว่า กฎหมายของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลียมีความน่าสนใจและ นำมาเป็นต้นแบบของกฎหมายไทยได้ ทุกประเทศจะมีหลักเกณฑ์การควบคุมเนื้อหาที่ชัดเจน มี องค์กรวิชาชีพเข้ามาควบคุมเนื้อหาของสื่อมวลชนด้วยกัน ดังนั้น จึงไม่เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจ ของสถานีโทรทัศน์เข้าแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน รวมทั้งมีองค์กร วิชาชีพมาคานอำนาจของสถานีโทรทัศน์และเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของ ต่างประเทศจะกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน โดยกำหนดให้การร้องเรียนต้องร้องไปยังสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้สถานีโทรทัศน์ได้ทบทวนแก้ไข รวมทั้งในกระบวนการพิจารณาขององค์กรกำกับดูแล ได้เปิดโอกาสให้ผู้รับใบอนุญาตได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ก่อนการพิจารณาลงโทษ นอกจากนี้ในการ กำหนดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดจากต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้อย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ผลิตละครโทรทัศน์และคุ้มครอง สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อควบคุมให้เนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นประโยชน์ ต่อประชาชนผู้ชมละครสูงสุด

Thesis Title	Problems with the rights and freedom of mass media : A case study of TV Series Content Control
Author	Nathnipa Rojana
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Vira Lochaya
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

This study is set out with the aim of investigating concepts, theories and laws concerning rights and freedom of mass media in Thailand and foreign countries, focusing on government and television company's authority over TV series content control as well as people's rights and participation. The study offers some important insights into problems arising from TV series content control law enforcement and their solution.

The results indicate that Radio and Television Broadcasting Business Act B.E.2551 authorizes television company, or a licensee to control the content of TV programs before broadcasting. If any prohibited content is broadcasted, the TV company can stop broadcasting that content. If the licensee does not stop broadcasting, authorized government officer can issue to stop broadcasting immediately before investigation. Since the criteria for prohibited content remain ambiguous, TV company and government officer can intervene in TV series content which is intended to reflect the producers' views. Also the ban on TV content is considered a violation of people's rights to know. Measures for protecting aggrieved party, as a vocational association, in television operation have not been enacted as Thailand does not have vocational association for TV series producers. Therefore, aggrieved party cannot find legal remedies in governmental agencies and legal procedure is the only way left. However, the procedure is more complicated and takes longer time to complete. Moreover, the law on TV series content control does not encourage people's participation. On the other hand, the Ministry of Culture, who has no role in governing television operations, actively promotes people's participation in content control

and evaluation. However, people's suggestions as to TV series content are hardly taken seriously by TV company.

Investigation into foreign countries' laws on mass media content control was made in order to find a model for Thailand. American, English and Australian laws prove to be effective in preventing the intervention from TV company and government office, and protecting the producers' freedom of opinion. These laws have clear-cut criteria for determining prohibited content. Also, they encourage vocational associations to control content of the media within their own group. The associations' roles in content control can counterbalance TV company and government office's absolute authority. Moreover, these countries' government agencies supervising TV operations have standard complaints procedure. The procedures allow people to file complaints regarding content control and TV company must follow the orders from the agencies handling the complaints. If prohibited content is broadcasted, the licensee is subjected to investigation by the agencies before administering punishment. TV series content control in these countries allows people's participation. The finding suggests that Thailand revises Television Broadcasting Business Act B.E.2551 on these foreign countries' law models in order to prevent intervention in TV series content and protect people's rights to know. This way, TV series can contribute more positively to viewers.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์จากรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล และ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาวิทยานิพนธ์ ชี้แนะประเด็น ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ตลอดจนช่วยเหลือในการตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหาจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ค.ต.วิโรจน์ โรจนะ นางเพ็ญ โรจนะ และว่าที่เรือตรี นิธิพงศ์ โรจนะ บิดา มารดา และพี่ชาย ที่คอยดูแล สนับสนุน ให้โอกาสในการศึกษา และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณอาจารย์จรูญ ลิปิพันธ์ และนายพสธร พันธุ์สุวรรณ ที่ให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในสำนักกฎหมาย กรมบัญชีกลาง เพื่อนแท้ของผู้เขียนทุกคนทั้งที่มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่คอยให้กำลังใจ กระตุ้นเตือน รวมทั้งสร้างแรงกดดันให้กับผู้เขียนที่เคยคิดเลิกทำวิทยานิพนธ์ได้กลับมาตั้งใจทำวิทยานิพนธ์อีกครั้ง ขอขอบคุณทุกเหตุและปัจจัยที่ทำให้ได้มาเรียนที่สถาบันการศึกษาแห่งนี้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขอขอบความดีนี้แก่บุพการี คณาจารย์ ผู้มีพระคุณ ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใดที่เกี่ยวกับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นาถนิภา โรจนะ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญภาพ	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
2. แนวคิดพื้นฐาน หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ.....	11
2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ	14
2.1.2 สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ	15
2.1.3 ประเภทของสิทธิ	17
2.1.4 ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ	17
2.1.5 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย.....	18
2.1.6 สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน.....	20
2.1.7 ขอบเขตการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนตาม กฎหมาย.....	23
2.2 แนวคิดและทฤษฎีบริการสาธารณะ.....	28
2.2.1 วิวัฒนาการในการจัดทำบริการของรัฐ.....	31
2.2.2 หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ.....	32

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.3 การจัดทำบริการสาธารณะ.....	33
2.2.4 องค์การกำกับดูแลอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ.....	38
2.3 แนวคิดและทฤษฎีคำสั่งทางปกครองและการควบคุม.....	40
2.3.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	40
2.3.2 การควบคุมฝ่ายปกครอง.....	44
2.3.3 วิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.....	47
2.3.4 องค์การที่ควบคุมฝ่ายปกครอง.....	48
2.4 แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม.....	52
2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม.....	52
2.4.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจการของรัฐ.....	54
2.4.3 ทฤษฎีสื่อแบบประชาธิปไตยแบบเน้นการมีส่วนร่วม.....	55
3. การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของต่างประเทศและประเทศไทย.....	57
3.1 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของต่างประเทศ.....	57
3.1.1 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	58
3.1.2 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศอังกฤษ.....	72
3.1.3 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศออสเตรเลีย.....	90
3.2 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศไทย.....	97
3.2.1 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย.....	99
3.2.2 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553	107
3.2.3 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551	113

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.4 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กร กระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551.....	127
3.2.5 การควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551.....	135
3.2.6 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ทำหน้าที่ กำกับดูแลสื่อ.....	139
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศไทย.....	144
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการ ควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ และแนวทางแก้ไข.....	145
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์.....	145
4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	150
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ และแนวทางแก้ไข.....	153
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กร วิชาชีพ	153
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	155
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้าม ออกอากาศและแนวทางแก้ไข.....	156
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้าม ออกอากาศ.....	156
4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	162
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละคร โทรทัศน์และแนวทางแก้ไข.....	164

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหา ละครโทรทัศน์.....	164
4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา.....	167
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	170
5.1 บทสรุป.....	170
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	173
บรรณานุกรม.....	176
ภาคผนวก.....	184
ประวัติผู้เขียน.....	191

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 กระบวนการสรรหา กสทช.	109
3.2 ประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรศัพท์	117
3.3 กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน	123