

บทที่ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสื่อสารมวลชนมีหลายรูปแบบได้แก่ สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ ซึ่งโทรทัศน์จัดเป็นสื่อที่มีความสำคัญมากที่สุดเมื่อเทียบกับสื่อประเภทอื่นๆ เนื่องจากเกือบทุกบ้านจะมีโทรทัศน์ไว้เพื่อรับข่าวสารและความบันเทิงร่วมกันในครอบครัว จากรายงานการวิจัยของพิรงรอง รามสูตร วัฒนันท์ และศศิธร ยูวโกศลพบว่า รายการโทรทัศน์ที่มีผู้ชมมากที่สุดคือละครโทรทัศน์¹ เนื้อหาละครโทรทัศน์จัดเป็นสารหรือความคิดเห็นของผู้ผลิตละครที่ประสงค์จะสื่อสารไปยังผู้ชมจำนวนมากผ่านสื่อโทรทัศน์ด้วยรูปแบบรายการประเภทบันเทิง ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนมีความผูกพันใกล้ชิดกับเสรีภาพของประชาชนในการได้รับข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น สื่อมวลชนจึงต้องมีหลักประกันสิทธิในการที่จะแสวงหาข้อมูลข่าวสารรวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทุกชนิดทั้งด้านการเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ การทหาร หรือกิจการอื่นนำเสนอสู่การรับรู้ของประชาชน แต่ขณะเดียวกันเนื้อหาละครโทรทัศน์ได้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในสังคม โดยเฉพาะผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชนซึ่งมีวุฒิภาวะยังไม่เพียงพอ อาจลอกเลียนพฤติกรรมของตัวละครที่ไม่เหมาะสมก่อปัญหาสังคมได้ เช่น การใช้กำลังหรืออาวุธเพื่อตัดสินปัญหาความขัดแย้งแทนวิธีการทางกฎหมาย การเสพของมีเงินมาเยาเสพติด การใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือการใช้ภาษาหยาบคาย รัฐในฐานะผู้มีภารกิจในการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจทางปกครองในการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ เพื่อป้องกันไม่ให้สถานีโทรทัศน์ออกอากาศเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาต่อสาธารณะได้

อนึ่งในปัจจุบันได้มีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงในวันดังกล่าว ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 แต่เนื่องจากผู้เขียนได้ศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นสุดลง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และการควบคุมกิจการ

¹ พิรงรอง รามสูตร วัฒนันท์ และศศิธร ยูวโกศล. (2546). *การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 67

โทรทัศน์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นหลักการที่ประเทศไทยยอมรับได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมาเป็นเวลานาน ผู้เขียนคาดว่า ในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังคงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และการควบคุมกิจการโทรทัศน์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้เขียนจึงเห็นควรลงเนื้อหาที่ศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไปเพื่อประโยชน์ในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ ดังที่ปรากฏในมาตรา 45 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นใด การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน การตรวจสอบเนื้อหาของสื่อโดยรัฐจะต้องเป็นการดำเนินการภายหลังการออกอากาศ ยกเว้นในภาวะสงครามเจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจสอบเนื้อหาก่อนการออกอากาศได้² และในมาตรา 46 ได้บัญญัติถึงหลักประกันของผู้ประกอบอาชีพ

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

"มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

สื่อมวลชน โดยห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการกระทำการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน เพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน ให้ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนมีสิทธิจัดตั้งองค์กรวิชาชีพรวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ³ นอกจากนี้มาตรา 47 ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ การก้ากับการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ การก้ากับดูแลกิจการขององค์กรของรัฐจะต้องป้องกันมิให้มีการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน⁴ การจำกัดสิทธิเสรีภาพ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 46 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับเว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ”

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 47 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และก้ากับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำได้อันมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์จึงเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนด้วย

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนได้พบปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญข้างต้น โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

ละครโทรทัศน์ถือเป็นภาพยนตร์ตามนิยามแห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551⁵ ซึ่งมาตรา 28⁶ กำหนดให้ภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์ต้องมีการพิจารณาและจัดประเภทเนื้อหา โดยนำหลักเกณฑ์การจัดประเภทภาพยนตร์มาใช้โดยอนุโลม สำหรับการควบคุมเนื้อหา

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

⁵ “ภาพยนตร์” หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่รวมวีดิทัศน์

“วีดิทัศน์” หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นเกมการเล่น การไอเกะที่มีภาพประกอบหรือลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

มาตรา 28 การตรวจพิจารณาและกำหนดประเภทภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้นำความในมาตรา 26 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภาพยนตร์ตามมาตรา 26 (5) และ (6) ให้ฉายทางโทรทัศน์ได้ในระหว่างเวลาที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ภาพยนตร์จะควบคุมเนื้อหาก่อนการออกเผยแพร่ โดยต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่า ภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ และผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

แม้ละครโทรทัศน์จะเป็นภาพยนตร์รูปแบบหนึ่งซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดประเภทความเหมาะสมของเนื้อหาเช่นเดียวกับภาพยนตร์ แต่การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์มีความแตกต่างจากภาพยนตร์อย่างสิ้นเชิง โดยการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ก่อนออกอากาศหรือระหว่างการออกอากาศเป็นอำนาจของสถานีโทรทัศน์ดำเนินการเอง เจ้าหน้าที่รัฐจะทำหน้าที่ตรวจสอบภายหลังออกอากาศ หากมีการออกอากาศละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศ กรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจระงับการออกอากาศได้ทันทีก่อนการสอบสวนข้อเท็จจริงเนื่องจากคำสั่งระงับการออกอากาศเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้รับคำสั่งแต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งคัดค้าน จึงขัดกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ การที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางโดยไม่มีการระงับการควบคุมก่อนการทำคำสั่งทางปกครองจึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกินความจำเป็น ไม่ได้สัดส่วน อันเป็นการขัดกับหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประสงค์จะคุ้มครอง

1.1.2 ปัญหาการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46 ได้บัญญัติหลักประกันของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนให้มีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39⁷ ได้กำหนดกลไกการควบคุมกันเองขององค์กร

⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

“มาตรา 39 ให้คณะกรรมการดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กรตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร

วิชาชีพโทรทัศน์ โดยให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กร เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชนและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร และมาตรา 40 “ได้บัญญัติให้องค์กรวิชาชีพเชี่ยวชาญผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ แต่ปัจจุบันยังไม่มี การรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องละครโทรทัศน์ จึงทำให้กลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ผลิตละครและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด

1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้ามออกอากาศ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์มีหน้าที่ตรวจสอบและระงับการออกอากาศรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม และหากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ กรรมการซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) มอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่เห็นสมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้” จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

ในการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพขององค์กรตามวรรคหนึ่ง ให้แต่ละองค์กรตามวรรคหนึ่งจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขึ้น โดยมีองค์ประกอบและให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

องค์กรตามวรรคหนึ่งที่มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม คณะกรรมการอาจให้การส่งเสริมจากกองทุนตามมาตรา 52 ก็ได้”

⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

“มาตรา 40 ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการส่งเรื่องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 เพื่อดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว และให้คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการขององค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 เมื่อองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 ได้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการโดยเร็ว

ผลการดำเนินการในหมวดนี้ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามมาตรา 51 (1)”

⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ได้ให้อำนาจสถานีโทรทัศน์ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการทำหน้าที่ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ ในขณะที่ไม่มีการกำหนดกรอบให้สถานีโทรทัศน์ใช้ในการพิจารณาเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศ การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของแต่ละสถานีโทรทัศน์จึงมีมาตรฐานที่แตกต่างกันขึ้นกับดุลพินิจของสถานีโทรทัศน์เอง

จากปัญหาความไม่ชัดเจนเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้ามออกอากาศจึงนำมาซึ่งเหตุการณ์สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ระงับการออกอากาศละครเหนือเมฆ 2 ใน 3 ตอน สุดท้ายและนำละครเรื่องอื่นมาออกอากาศแทน โดยให้เหตุผลว่า เนื้อหาละครขัดกับบทบัญญัติ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในวงกว้างเกี่ยวกับการกระทำของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 การระงับการออกอากาศเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ผลิตละครโทรทัศน์ในการแสดงความคิดเห็นไปสู่ประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนก็ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเช่นกัน

1.1.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

เนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชน การออกกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมเนื้อหา ละครโทรทัศน์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ชมได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 บัญญัติให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 28 บัญญัติให้ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดง

“มาตรา 37 ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการสั่นคลอนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการศึกษา หรือความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หาก ผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือ ให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่า การกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาต จริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอน ใบอนุญาตก็ได้”

ความคิดเห็น ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าว ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพียงแต่การเสนอความคิดเห็นเท่านั้น ไม่ผูกพันให้ กสทช.ต้องปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันหากมีกรณีที่ กสทช. เห็นว่ามีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน กสทช. อาจกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นสั้นเพียงใดก็ได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์จึงดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้นไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร ในขณะที่กระทรวงวัฒนธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเฝ้าระวังวัฒนธรรมได้พยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์มากขึ้น โดยจัดทำโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (Media Evaluation หรือ ME) โดยให้ประชาชนสมัครเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินคุณภาพของสื่อต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้อำนาจกระทรวงวัฒนธรรมในการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์ กระทรวงวัฒนธรรมทำได้เพียงขอความร่วมมือให้สถานีโทรทัศน์นำความคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาปรับปรุงเนื้อหารายการเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับให้สถานีโทรทัศน์ต้องปฏิบัติ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร แสดงความคิดเห็น และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งให้อำนาจรัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่กำหนดกระบวนการในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ขององค์กรที่รับผิดชอบ ขั้นตอนการตรวจสอบ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์
4. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทาง วิธีการในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองไว้ การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์จึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดเนื้อหาที่ชัดเจนมีผลให้เจ้าของกิจการโทรทัศน์และเจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้ แม้กฎหมายจะได้กำหนดกลไกการควบคุมโดยองค์กรวิชาชีพผ่านมาตรฐานจริยธรรมที่องค์กรวิชาชีพกำหนด แต่ด้วยประเทศไทยไม่มีการรวมกลุ่มขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์กลไกการควบคุมขององค์กรวิชาชีพจึงไม่มีสภาพบังคับ นอกจากนี้กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐทำคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายโดยไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคัดค้านซึ่งขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการกำหนดกรอบในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควรมิผลให้การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรนำแนวทางของกฎหมายต่างประเทศมาใช้ โดยยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศ และใช้วิธีการกำหนดความเหมาะสมของเนื้อหาและกำหนดช่วงเวลาออกอากาศมาใช้บังคับแทน บัญญัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพเพื่อให้กลไกการควบคุมสื่อมวลชนโดยองค์กรวิชาชีพมีสภาพบังคับ ยกเลิกอำนาจในการออกคำสั่งระงับการออกอากาศก่อนการสอบสวนข้อเท็จจริง และให้โอนภารกิจการควบคุมเนื้อหาของกระทรวงวัฒนธรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์อย่างเต็มที่มาเป็นการกิจของ กสทช. เพียงองค์กรเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพและทำให้ความเห็นของประชาชนมีสภาพบังคับ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิดและความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองในรัฐธรรมนูญและการกำหนดกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ กระบวนการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมเนื้อหา โดยจะทำการศึกษากฎหมายควบคุมละครโทรทัศน์ของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

และพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และศึกษากฎหมายควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากต้นร่างกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์/ภาคินพนธ์ งานวิจัยต่างๆ คำพิพากษา และคำวินิจฉัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร แสดงความคิดเห็น และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งให้อำนาจอรัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ
2. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่กำหนดกระบวนการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ขององค์กรที่รับผิดชอบ ขั้นตอนการตรวจสอบ
3. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์
4. สร้างหรือปรับปรุงแก้ไข เสนอแนะแนวทาง วิธีการ ในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสม