

บทที่ 3

การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของต่างประเทศและประเทศไทย

ละครโทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่ทำให้ผู้ชมจำนวนมากได้รับรู้เรื่องราวสาระและความบันเทิงตามบทบาทของนักแสดงในเรื่องของละคร จนบางครั้งมีการลอกเลียนแบบเนื้อหาของละครโทรทัศน์ หากเนื้อหาของละครโทรทัศน์เป็นเนื้อหาที่ดี เหมาะสมกับประเพณีวัฒนธรรมของประเทศไทย ก็ย่อมเป็นการส่งเสริมความรู้และส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรมของประเทศไทย⁹⁶ แต่ขณะเดียวกันหากละครโทรทัศน์มีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม การเลียนแบบบทบาทของตัวละครย่อมก่อปัญหาให้กับสังคมได้เช่นเดียวกัน

กฎหมายจึงกำหนดกลไกให้รัฐมีอำนาจในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เพื่อไม่ให้ละครโทรทัศน์สร้างปัญหาให้กับสังคม ขณะเดียวกันการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของรัฐก็เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็นได้รับหลักประกันตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของรัฐจึงต้องกระทำภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น และอยู่บนขอบเขตความชอบด้วยกฎหมาย มีขั้นตอนในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ด้วย การศึกษากฎหมายของต่างประเทศและของประเทศไทยเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยในการพัฒนากระบวนการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของต่างประเทศ

ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ ที่มีระบบการควบคุมที่ได้มาตรฐาน หลายประเทศได้นำมาใช้เป็นแบบอย่างในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของตน ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย

⁹⁶ สุนทร สาทา. (2545). ปัญหาอุปสรรคของการควบคุมและบังคับใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). หน้า 1

3.1.1 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787

การปลดปล่อยตนเองของรัฐบาลนิคมอังกฤษ 13 แห่งในทวีปอเมริกาเหนือก่อให้เกิดรัฐชาติสมัยใหม่ที่นำเอาแนวคิดสิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นสิทธิธรรมชาติมาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและอำนาจรัฐ หลังจากได้เอกราช ในปี ค.ศ. 1776 คณะผู้ก่อการได้กำหนดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ของประเทศสหรัฐอเมริกา⁹⁷ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 – 10 หรือที่เรียกว่า “Bill of Right” การบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในระดับสหรัฐนี้มีผลผูกพันแต่ละมลรัฐด้วย⁹⁸

สำหรับการนำเสนอข้ออ้างต่าง ๆ ของสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกาตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดสองประการด้วยกัน คือ

1) สิทธิที่จะรู้ ซึ่งสิทธินี้เป็นเครื่องคุ้มครองประชาธิปไตยของประชาชนและชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเป็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล คือ บุคคลที่ประชาชนเลือกขึ้นมาทำงานแทนหรือทำงานเพื่อประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรู้ การทำงานเพื่อสาธารณะของบุคคลเหล่านี้

2) สิทธิที่จะอยู่ตามลำพังโดยปราศจากการรบกวน สิทธินี้ชี้ให้เห็นว่าชีวิตส่วนตัวของบุคคลใดเป็นเรื่องของบุคคลนั้น บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษ ถูกทำร้าย หรือถูกทำให้อับอาย เพราะความเชื่อของตนหรือเพราะตนแตกต่างจากคนอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องคุ้มครองปัจเจกบุคคล รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันกับสิทธิที่จะรู้และกฎหมายหมิ่นประมาทปกป้องสิทธิจะอยู่ตามลำพังของปัจเจกบุคคล⁹⁹

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน (Freedom of Expression) มาจากแนวคิดที่ว่าสื่อมวลชนจะต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการครอบงำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และด้วยเหตุที่เสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

⁹⁷ เสถียร เขยประทับ ก. (2546). ระบบสื่อมวลชนเปรียบเทียบ. หน้า 56.

⁹⁸ โชติกา วิทยารากุล และคณะ. (2555). การจัดสรรคลื่นความถี่โดยวิธีการประมูลอย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ (รายงานผลการวิจัย). หน้า 33

⁹⁹ เสถียร เขยประทับ ข. (2540). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา. หน้า 46.

จึงได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเอาไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา (First Amendment of the Bill of Rights) ความว่า

“Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”

ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนา หรือการปฏิบัติตามพิธีกรรม ศาสนาโดยเสรี หรือที่เป็นการจำกัดคัดทอนเสรีภาพในการพูด การเขียน หรือการพิมพ์โฆษณา หรือสิทธิของประชาชนในการชุมนุมกันโดยสงบ และที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์แก่รัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี และได้รับการพัฒนาโดยคำวินิจฉัยของศาลสูงสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้อธิบายความหมายของคำว่า เสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนที่ได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มิได้จำกัดเพียงเฉพาะการพูดหรือการพิมพ์โฆษณา แต่ยังหมายความถึงวิธีการสื่อสารทั้งหมด เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ หรือแม้แต่การเคลื่อนไหวก็ได้รับความคุ้มครอง¹⁰⁰ ศาลให้ความเห็นว่าสื่อมวลชนเหล่านี้ไม่อาจที่จะถูกควบคุมจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งไม่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ได้อีกด้วย ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวนี้ยังหมายความรวมถึงการกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดการลงโทษทางอาญาหรือกำหนดเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง เอากับบุคคลที่วิจารณ์การดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการห้ามผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจสื่อมวลชน (Media Ownership) มิให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือข้อกำหนดก่อนตีพิมพ์ (prior restraint – a legal prohibition on the press’s ability to publish information in its possession) อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อแก่นแห่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนและขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้รัฐบาลจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไม่ว่าในทางใด ๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนดโทษในทางอาญาหรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อมวลชน ในกรณีที่ข้อความที่น่าเสนอนั้นเป็นความจริงและเรื่องที่น่าเสนอเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชน รวมทั้งการกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดให้มีการเก็บภาษีจากสื่อมวลชนเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากภาษีที่ใช้กับองค์กรธุรกิจอื่น นอกจากนี้ศาลสูงได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวโดยห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ขัดกับความเชื่อของสื่อมวลชน โดยศาลสูงได้ให้เหตุผลในคดี Sullivan ว่า

¹⁰⁰ วรวิทย์ ฤทธิพิศ. เล่มเดิม. หน้า 31 -32

“ขอบเขตแห่งเสรีภาพของสื่อมวลชนมิได้เป็นเพียงเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยเสรีเท่านั้น หากแต่ได้ขยายความถึงเสรีภาพโดยปราศจากการลงโทษใด ๆ เมื่อสื่อมวลชนได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ”

หลักการนี้เป็นที่รู้จักกันภายใต้ชื่อว่า “The Daily Mail Principle”¹⁰¹ ที่ศาลได้พิพากษาวางหลักไว้ว่า หนังสือพิมพ์ไม่มีความรับผิดชอบใด ๆ ในการตีพิมพ์ชื่อของผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก ซึ่งได้กระทำความผิดอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายของมลรัฐเวสต์ เวอร์จิเนีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการนำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลสาธารณะ (Public Figure) โค้กกีตามยอมได้รับความคุ้มครองจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นการรายงานข่าวสารในเรื่องที่ไม่จริง โดยที่สื่อมวลชนรู้ถึงความไม่จริงนั้นมาตั้งแต่ต้นเท่านั้น จึงจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ส่วนในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดา (Private Persons) อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของบุคคลนั้นและโดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงได้วางหลักไว้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อการกระทำนั้นได้ เว้นแต่การกระทำของสื่อมวลชนได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงต้องระมัดระวัง (fault - based standard of care) นอกจากนี้ศาลยังขยายการตีความไปถึงอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อมวลชนว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อมวลชนตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาล รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 นั้นมิได้เป็นเพียงการคุ้มครองสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ และการกำหนดโทษทางอาญาใด ๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสื่อมวลชนเท่านั้น หากแต่ยังรองรับสิทธิของสื่อมวลชนในการเข้าฟังกระบวนการพิจารณาคดีในทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ อีกด้วย โดยถือว่าสื่อมวลชนเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ศาลสูงได้กำหนดขอบเขตของความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็น

¹⁰¹ The fundamental right of a free press to disseminate truthful information about public matters. - Smith v. Daily Mail Publishing Co, 1979. อ้างใน *กลไกตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (รายงานผลการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2557, จาก <http://www.tja.or.th>. หน้า 31

ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองไว้หลายกรณี เช่น “Defamation” คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น “Causing Panic” ซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมามีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง “Incitement to Crime” ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระตุ้นหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม “Sedition” หมายถึงการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการปลุกปั่นให้เกิดความไม่สงบในรัฐ และ “Obscenity” เป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นข้อความที่ลามก หยาบโลน

การประกอบกิจการสื่อโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับกฎหมาย Telecommunications Act of 1996 ที่กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเข้าประกอบกิจการภายใต้การแข่งขันที่เป็นธรรม และเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่ามีความสำคัญสองรูปแบบ คือ สื่อวิทยุโทรทัศน์ที่มีเอกชนเป็นเจ้าของ (Private Ownership) กับสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นของรัฐ (Public Ownership) ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการด้านวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาคาดว่าจะดำเนินงานควบคู่กันระหว่างสื่อวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและของเอกชน โดยที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ของเอกชนรวมถึงสื่อเคเบิลทีวี (Cable Networks) อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์หลัก 3 สถานี คือ CBS NBC และ ABC ซึ่งครอบคลุมถึงร้อยละเก้าสิบของส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมด ในขณะที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ที่รัฐเป็นเจ้าของจะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่น รายการที่ออกอากาศส่วนใหญ่จะเป็นรายการเกี่ยวกับการศึกษาของเด็ก รายการแม่บ้าน รายการอาหารหรือสารคดีทั่วไป จัดเป็นสถานีโทรทัศน์ที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (Non - Commercial Stations) ซึ่งจะได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐบาลผ่าน The Corporation for Public Broadcasting (CPB) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาคองเกรสในรูปแบบของบริษัทเอกชนเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถานีวิทยุโทรทัศน์ในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการและด้านวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน การวิจัยและด้านอื่น ๆ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลด้านการส่งสัญญาณดาวเทียมและระบบส่งสัญญาณจาก The Public Broadcasting Services (PBS) โดยมี The National Association of Public Television Stations (NAPTS) เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านการวิจัยและการวางแผน ทั้งนี้ สถานีวิทยุโทรทัศน์เหล่านี้จะได้รับเงินรายได้สนับสนุนจากรัฐบาลเพียงเล็กน้อย

หากแต่เงินรายได้ส่วนใหญ่ของสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวจะได้มาจากเงินสนับสนุนจากองค์กรเอกชนหรือผู้รับชมทางบ้านเป็นส่วนใหญ่¹⁰²

(2) องค์กรกำกับดูแลโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการหน้าที่ของสื่อมวลชนขึ้นหลายองค์กร ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีสองรูปแบบ คือหน่วยงานในรูปแบบขององค์กรอิสระและองค์กรตุลาการ

องค์กรอิสระของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คือ Federal Communications Commission (FCC) หรือคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมาย Telecommunications Act of 1996 มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารในระดับระหว่างรัฐและระหว่างประเทศ งบประมาณของ FCC ทั้งหมดได้รับจากค่าธรรมเนียมการกำกับดูแล การกิจหลักของ FCC กำหนดไว้ใน Communication Act และ Telecommunication Act 1996 มุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารมากที่สุดครอบคลุม รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและราคาสมเหตุผล โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ถิ่นกำเนิด หรือเพศสภาพ และทำหน้าที่สนับสนุนการป้องกันประเทศและสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินผ่านการใช้เทคโนโลยี¹⁰³

การดำเนินงานของ FCC ถูกกำกับโดยคณะกรรมการ 5 คน ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและได้รับการรับรองจากสมาชิกวุฒิสภา โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการแก่องค์กรธุรกิจสื่อมวลชน (Broadcast Licenses) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ (Media Regulations) รวมทั้งอำนาจในการลงโทษในกรณีที่องค์กรธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ FCC กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่ FCC ในการเข้าไปแทรกแซงการออกอากาศของสื่อไว้ค่อนข้างจำกัด เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการออกอากาศในการรณรงค์หาเสียง

¹⁰² บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ . กลไกตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รายงานผลการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2557, จาก <http://www.tja.or.th>. หน้า 34 - 35 .

¹⁰³ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. (2554). การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (รายงานผลการวิจัย). หน้า 42

ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งผู้ประกอบการจะต้องจัดช่วงเวลาที่เหมาะสมในราคาที่ถูกที่สุดให้เท่าเทียมกับช่วงเวลาเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้นได้รับ กับหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการให้จัดหารายการที่มีประโยชน์ทางการศึกษาแก่เด็ก พร้อมกับจำกัดช่วงเวลาของการโฆษณาในระหว่างรายการ ตลอดจนเนื้อหาที่เหมาะสมต่อเด็กอีกด้วย ภายใต้ความมุ่งหมายหลัก 3 ประการ คือ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการนำเสนอรายการที่มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ชมและมีความหลากหลายของข้อมูลข่าวสาร ความหลากหลายของความคิดเห็น ความหลากหลายของรูปแบบรายการและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว FCC จึงได้กำหนดให้มีการจำกัดการครอบครองสื่อชนิดเดียวกัน (Ownership Limits Within Media) และจำกัดการครอบครองสื่อต่างชนิดกัน (Cross Media Ownership) ด้วย¹⁰⁴

(3) กระบวนการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

แม้ประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาคิดมั่นแน่วแน่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ที่ถือว่า มหาชนจะต้องมีอำนาจเหนือรัฐบาลและองค์กรทุกหน่วยทางปกครอง¹⁰⁵ แต่สหรัฐอเมริกาก็มีการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน เมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 คณะกรรมการสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้จัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับอุตสาหกรรมวิทยุและโทรทัศน์ เกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาสื่อกระจายเสียง (Harris Committee Hearings on Broadcast Rating) ซึ่งได้ผลสรุปว่า สื่อควรมีการกำกับดูแลกันเอง โดยองค์กรอิสระที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาสื่อ เรียกว่า Broadcast Rating Council ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น Media Rating Council (MRC) มีบทบาทในการจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา และทำงานบนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับและประเมินผลผ่าน CPA เกี่ยวกับกิจกรรมการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา ในปี ค.ศ. 1997 รัฐสภาร่วมกับ FCC และอุตสาหกรรมโทรทัศน์อเมริกัน กำหนดมาตรฐานการจำแนกประเภทรายการ และนำมาใช้ด้วยความสมัครใจ แต่ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย¹⁰⁶

ต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาโทรทัศน์ของบิดามารดาหรือ The Parents Television Council (PTC) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการณรงค์ต่อสู้กับสื่อที่เป็นภัยต่อเด็ก เนื่องจากมีรายงานวิจัยว่า เด็กจะเชื่อหรือทำตามในสิ่งที่เขาได้เห็นจากโทรทัศน์ ขณะเดียวกันผู้ผลิตสื่อในอุตสาหกรรมบันเทิง

¹⁰⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 42.

¹⁰⁵ วรวิทย์ ฤทธิพิศ. เล่มเดิม. หน้า 35

¹⁰⁶ อุษา บีกิ้นส์. (2552). *มองต่างแดนคุ้มครองบริโภคสื่อ*. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2557, จาก

ก็ดูเหมือนไม่ใส่ใจกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่แสดงความรับผิดชอบต่อการที่มีส่วนบ่มเพาะนิสัย และพฤติกรรมไม่ดีให้แก่เด็กในสังคม นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมทางวัฒนธรรมของประเทศ สหรัฐอเมริกา PTC จึงได้มีบทบาททางการเมืองโดยเป็นผู้แทนของสังคมในการเจรจาและรณรงค์ กับวุฒิสภาในการออกกฎหมายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก ในที่สุดได้มีการผ่าน กฎหมาย The Broadcast Decency Enforcement Act 2005 ซึ่งกำหนดบทลงโทษสำหรับสื่อที่เสนอ เนื้อหาไม่เป็นไปตาม Media Regulations ที่ FCC กำหนด¹⁰⁷

1) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

ก) การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ (rating) เป็นการจัดประเภท เนื้อหารายการโทรทัศน์ให้เหมาะสมกับผู้ชมแต่ละวัย รัฐสภาได้ร้องขอให้อุตสาหกรรมและองค์กร วิชาชีพด้านบันเทิงจัดทำระดับความเหมาะสมของเนื้อหาสำหรับรายการโทรทัศน์ และของ ภาพยนตร์โดยทั้งสองกรณีเป็นการจัดทำโดยไม่มีกฎหมายเฉพาะแต่เป็นแบบสมัครใจของ ภาคเอกชน¹⁰⁸ การจัดระดับจะไม่ได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐเพราะเป็นเรื่องที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ การจัดระดับความเหมาะสมจึงดำเนินการโดยสถานีโทรทัศน์เอง ซึ่งมีคณะกรรมการของ สถานีโทรทัศน์มาควบคุมเนื้อหาตัวเองเพื่อปกป้องคนดูและปกป้องสถานีจากการรับผิด เพราะหาก ทำอะไรผิดถูกผิดกาที่วางไว้ ก็จะถูก FCC ลงโทษ ระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ โทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา แบ่งได้ดังนี้¹⁰⁹

ทีวี-วาย (TV-Y)



ตัวอักษร Y “รายการเด็ก ดูได้ทุกวัย” เนื้อหาสำหรับเด็ก 2-6 ขวบ ไม่ทำให้เด็กกลัวหรือ ตกใจ หรือไม่สบายใจ คือการ์ตูนพวก Disney Junior ที่ปรากฏทั่วไปสำหรับเด็ก

¹⁰⁷ นฤมล รื่นไวย. (2552). จอคู่ (ต่างแดน) เลาะดูขบวนการปกป้องเด็ก. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2557, จาก <http://www.childmedia.net>. หน้า 79 – 80

¹⁰⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. เล่มเดิม. หน้า 99

¹⁰⁹ พนา ทองมีอาคม. (2556). *เรตติ้งรายการในโทรทัศน์ (1)*. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2556, จาก <http://panarkom.blogspot.com>

ทีวี-วาย7 (TV-Y7)



ตัวอักษร Y เช่นเดียวกับรายการประเภท รายการเด็ก ดูได้ทุกวัย แต่ด้านขวามีตัวเลข 7 รายการอาจไม่เหมาะสำหรับเด็กอายุน้อยกว่า 7 ปี เด็กที่สมควรแยกแยะเรื่องจริงจากเรื่องแฟนตาซีได้ อาจมีความรุนแรง

ทีวี-วาย7-FV (TV-Y7-FV)



ตัวอักษร Y ด้านขวามีตัวเลข 7 เช่นเดียวกับรายการประเภท อาจไม่เหมาะสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 7 ขวบ แต่ด้านล่างมี FV มีการแสดงรุนแรงแบบเกินจริง เช่น ตลกตบหัว การ์ตูนสู้รบ

ทีวี-จี (TV-G)



ตัวอักษร G ผู้ชมทั่วไป เป็นรายการที่เหมาะสมกับผู้ชมทุกวัย เช่น หนังสือการ์ตูน ผสมพันธ์ หรือมีสบบอย่างบ้าง

ทีวี-พีจี (TV-PG)



ตัวอักษร P และ G รายการที่ทุกวัยดูได้ แต่รายการประเภทนี้เป็นรายการสำหรับผู้ใหญ่ อาจมีภาพ เสียง หรือเนื้อหา บางตอนที่ไม่เหมาะกับเยาวชน พ่อแม่ผู้ปกครองควรช่วยแนะนำ เช่น รายการเกมส์โชว์ต่างๆ หนังสือการ์ตูนที่ฉายเวลาไพรม์ไทม์

ทีวี-14 (TV-14)



มีตัวเลข 14 รายการที่ทุกวัยดูได้ แต่อาจมีภาพ เสียง หรือเนื้อหา ไม่เหมาะกับเด็กต่ำกว่า 14 ปี

ทีวี-เอ็มเอ (TV-MA)



ตัวอักษร M และ A รายการที่ผลิตสำหรับผู้ใหญ่ รายการแบบนี้ไม่ได้ผลิตสำหรับเด็ก และอาจไม่เหมาะสำหรับผู้ชมที่อายุต่ำกว่า 17 ปี อาจมีฉากรุนแรงมาก ภาษาหยาบคาย ภาพเปลือย หรือเรื่องเพศ เช่น แอ็คชั่นรุนแรงมาก มีฉากบนเตียง

ข) การจำกัดเวลาออกอากาศ (safe harbor) เป็นการจำกัดช่วงเวลาในการออกอากาศสำหรับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม การกำหนดช่วงเวลาการออกอากาศเป็นผลมาจากความเห็นของศาลสูง ที่เห็นว่า รายการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมแต่ไม่ถึงขั้นเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องเพศที่รุนแรง หรือรายการที่มีภาษาไม่สุภาพ ยังได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอตามรัฐธรรมนูญ แต่ให้พิจารณาช่วงเวลาการนำเสนอที่เหมาะสม ผลที่ตามมาจากความเห็นดังกล่าว ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดช่วงเวลาที่ห้ามมิให้เสนอรายการที่ไม่เหมาะสมก่อนถึงเวลา 22.00 น. และหลัง 06.00 น. สำหรับรายการที่มีเนื้อหาทางเพศรุนแรง (obscene) ไม่สามารถออกอากาศได้ตลอด 24 ชั่วโมงในสถานีโทรทัศน์ทั่วไป แต่จะสามารถออกอากาศในสถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และต้องมีการกำหนดรหัสการเข้าชมด้วย

ค) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา เป็นเครื่องมือเสริมในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ผู้ชมและผู้ปกครองโดยแสดงตัวอักษรพร้อมกับระดับความเหมาะสมตามวัย ประกอบด้วย D (suggestive dialogue) หมายถึง เนื้อหามีคำพูดที่ต้องแนะนำ L (coarse or crude language) หมายถึง เนื้อหามีคำพูดหยาบคาย S (sexual situations) หมายถึง เนื้อหามีฉากทางเพศ V (violence) หมายถึง เนื้อหามีความรุนแรง FV (fantasy violence) หมายถึง เนื้อหาแนวจินตนาการที่มีความรุนแรง

ง) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้โดยจัดทำระบบรหัสป้องกัน (V - chip) สำหรับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ในปี 1996 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายให้โทรทัศน์ที่มีขนาดจอตั้งแต่ 13 นิ้วขึ้นไป ต้องติดตั้งระบบรหัสป้องกัน เพื่อช่วยให้ผู้ปกครองสามารถเข้ารหัสคัดเลือกรายการที่ไม่ต้องการให้เด็กและเยาวชนรับชมได้¹¹⁰ และในปี 2007 รัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย Child Safe Viewing Act กำหนดให้ FCC ต้องศึกษาเรื่องการนำเทคโนโลยีการปิดกั้น (blocking) การรับชมรายการที่สามารถนำมาใช้ได้กับอุปกรณ์สื่อสารหลายชนิด และวิธีการกระตุ้นให้

¹¹⁰ ชาญสุรา อรณพ ณ อยุธยา. (2556). “เนื้อหาที่มีความเสี่ยงในกิจการโทรทัศน์และเครื่องมือกำกับดูแลในยุคสื่อหลอมรวม : ประสพการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย”. *อิสรปริทัศน์*, 1(4). หน้า 41

ผู้ปกครองใช้เทคโนโลยีการปิดกั้นซึ่งไม่กระทบต่อเนื้อหาและค่าใช้จ่ายในการรับชมรายการ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวต้องครอบคลุมอุปกรณ์สื่อสารไร้สายและอินเทอร์เน็ตด้วย^{111 112}

การออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมถือเป็นความผิดตาม federal law ที่รัฐสภาได้ให้อำนาจ FCC ในการบังคับตามกฎหมาย โดยเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เนื้อหาทางเพศรุนแรง (obscene) เนื้อหาลามกอนาจาร (indecent) และเนื้อหา ก้าวร้าวหยาบคาย (profane) โดย FCC ได้อธิบายลักษณะเนื้อหาดังกล่าวไว้ดังนี้¹¹³

¹¹¹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ชรรวมวิช. เล่มเดิม. หน้า 99

¹¹² SEC. 3. EVALUATION OF ALTERNATIVE PARENTAL CONTROL TECHNOLOGIES.

(a) Rulemaking Proceeding Required- Not later than 120 days after the date of enactment of this Act, the Federal Communications Commission shall initiate a proceeding to consider measures to encourage or require the use of advanced blocking technologies that are compatible with various communications devices or platforms.

(b) Content of Proceeding- In conducting the proceeding required under subsection (a), the Federal Communications Commission shall consider advanced blocking technologies that--

(1) may be appropriate across a wide variety of distribution platforms, including wired, wireless, and Internet platforms;

(2) may be appropriate across a wide variety of devices capable of transmitting or receiving video or audio programming, including television sets, DVD players, VCRs, cable set top boxes, satellite receivers, and wireless devices;

(3) can filter language based upon information in closed captioning;

(4) operate independently of ratings pre-assigned by the creator of such video or audio programming; and

(5) may be effective in enhancing the ability of a parent to protect his or her child from indecent or objectionable programming, as determined by such parent.

(c) Definition- In this section, the term 'advanced blocking technologies' means technologies that can improve or enhance the ability of a parent to protect his or her child from any indecent or objectionable video or audio programming, as determined by such parent, that is transmitted through the use of wire, wireless, or radio communication.

¹¹³ **Obscene Broadcasts Are Prohibited at All Times**

Obscene material is not protected by the First Amendment to the Constitution and cannot be broadcast at any time. The Supreme Court has established that, to be obscene, material must meet a three-pronged test:

An average person, applying contemporary community standards, must find that the material, as a whole, appeals to the prurient interest;

เนื้อหาทางเพศรุนแรง (obscene)

การกระทำหรือภาษาที่บุคคลทั่วไปในสังคมปัจจุบันพบว่า งานแสดงชิ้นนั้น
สื่อไปในเชิงปลุกเร้าทางเพศ

งานที่แสดงออก หรือบรรยายให้เห็นกิจกรรมทางเพศอย่างโจ่งแจ้ง

งานชิ้นนั้น มีการแสดงออกทางเพศ และโดยภาพรวมไม่มีคุณค่าทางวรรณกรรม ศิลปะ
การเมืองหรือวิทยาศาสตร์

เนื้อหาลามก อนาจาร (indecent)

การกระทำหรือสิ่งต่างๆที่แสดงให้เห็น หรือบรรยายถึงอย่างโจ่งแจ้ง โดยวัดจาก
มาตรฐานสังคมปกติว่ามีการแสดงออกทางเพศ หรือให้เห็นอวัยวะเพศ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
แต่ไม่ถึงขั้นอนาจาร

The material must depict or describe, in a patently offensive way, sexual conduct specifically defined
by applicable law; and

The material, taken as a whole, must lack serious literary, artistic, political or scientific value.

Indecent Broadcast Restrictions

The FCC has defined broadcast indecency as “language or material that, in context, depicts or
describes, in terms patently offensive as measured by contemporary community standards for the broadcast
medium, sexual or excretory organs or activities.” Indecent programming contains patently offensive sexual or
excretory material that does not rise to the level of obscenity.

The courts have held that indecent material is protected by the First Amendment and cannot be banned
entirely. It may, however, be restricted in order to avoid its broadcast during times of the day when there is a
reasonable risk that children may be in the audience.

Consistent with a federal indecency statute and federal court decisions interpreting the statute, the
Commission adopted a rule that broadcasts -- both on television and radio -- that fit within the indecency
definition and that are aired between 6:00 a.m. and 10:00 p.m. are prohibited and subject to indecency
enforcement action.

Profane Broadcast Restrictions

The FCC has defined profanity as “including language so grossly offensive to members of the public
who actually hear it as to amount to a nuisance.” Like indecency, profane speech is prohibited on broadcast
radio and television between the hours of 6 a.m. and 10 p.m.

เนื้อหาที่ก้าวร้าวหยาบคาย (profane)

ภาษาที่ส่วนใหญ่มีลักษณะก้าวร้าว หยาบคาย ซึ่งคนในสังคมได้ยินแล้วรู้สึกรำคาญ¹¹⁴

สำหรับเนื้อหาประเภทที่เกี่ยวกับเพศรุนแรงจะไม่สามารถออกอากาศตลอด 24 ชั่วโมง เว้นแต่การออกอากาศในสถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และต้องมีการกำหนดรหัสการเข้าชม ด้วย แต่ถ้าเป็นเนื้อหาลามก อนาจาร และเนื้อหาที่ก้าวร้าวหยาบคาย สามารถออกอากาศได้ แต่จะถูกจำกัดช่วงเวลาห้ามออกอากาศในช่วง ก่อนถึงเวลา 22.00 น. และหลัง 06.00 น. การฝ่าฝืนออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาทางเพศรุนแรงหรือออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาลามก อนาจาร หรือเนื้อหาที่ก้าวร้าวหยาบคาย นอกเหนือช่วงเวลาที่กำหนด FCC มีอำนาจออกหนังสือเตือน และมีคำสั่งลงโทษปรับหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

(4) กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการสอบสวนความผิดละเมิดมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงของ FCC มีขั้นตอนดำเนินการดังนี้¹¹⁵

1) การรับเรื่องร้องเรียน FCC สนับสนุนให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลตอบรับของสถานีหรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่ FCC วิธีการร้องเรียนสามารถทำได้ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การร้องเรียนแบบไม่เป็นทางการจะเป็นกระบวนการที่ไม่ซับซ้อน ทางกฎหมายไม่มีการยื่นข้อกล่าวหา และผู้ร้องเรียนไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวต่อ FCC ขณะที่การร้องเรียนอย่างเป็นทางการนั้น ผู้ร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้อง ต้องผ่านกระบวนการทางการที่คล้ายกับกระบวนการในศาล และต้องปรากฏตัวเพื่อให้ข้อมูลกับ FCC จึงมักมีทนายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสื่อสารเป็นตัวแทน

กรณีที่ร้องเรียนรายการโทรทัศน์ เช่น การเผยแพร่เนื้อหาลามก อนาจาร หรือเนื้อหาที่ก้าวร้าว หยาบคาย ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ออกอากาศได้ในช่วงเวลานอกเหนือจากเวลา 06.00 – 22.00 น. หรือการให้เวลากับรายการทางการเมืองไม่เท่าเทียมกัน กรณีเหล่านี้จะมีกระบวนการพิจารณาต่างจากการร้องเรียนปัญหาโทรศัพท์ (FCC จะส่งเรื่องให้บริษัทโทรศัพท์ตรวจสอบและดำเนินการแก้ไข FCC ไม่สามารถออกคำสั่งหรือตัดสินใดๆ ได้) หากการร้องเรียนสถานีโทรทัศน์เป็นประเด็นละเมิดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับเนื้อหา จะมีการส่งเรื่องไปที่สำนัก Enforcement Bureau ซึ่งอยู่ภายใต้ FCC เป็นผู้ดำเนินการต่อไป กระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน

¹¹⁴ นลินี สิตะสุวรรณ. (2552). ข้อเสนอแนะการผลิตละครโทรทัศน์ไทย ศึกษาประเด็น SLVR ในละครโทรทัศน์ต่างประเทศ. หน้า 25

¹¹⁵ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 63 - 69

เกี่ยวกับการแพร่ภาพเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ถือเป็นความผิดตาม federal law รัฐสภาได้มอบอำนาจให้ FCC บังคับใช้กฎหมายป้องกันการละเมิดเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมผ่านโทรทัศน์ได้

2) ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ก) ประเมินข้อร้องเรียนเบื้องต้น เมื่อ FCC ได้รับเรื่องร้องเรียนผ่านอีเมล โทรสาร ไปรษณีย์ หรือช่องทางอื่นๆ เจ้าหน้าที่ FCC จะไปบันทึกไว้ในฐานข้อมูล เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ติดตามเรื่องร้องเรียนได้อย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเบื้องต้นว่ามีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎหมายในการเผยแพร่เนื้อหาหรือไม่ หากเป็นไปได้เจ้าหน้าที่จะเริ่มกระบวนการสอบสวน

ข) สอบสวนเรื่องร้องเรียน เมื่อเริ่มการสอบสวนบุคคล เจ้าหน้าที่ FCC มีอำนาจส่งจดหมายถาม (letter of inquiry) ไปยังสถานี เพื่อให้สถานียืนยันหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และมีอำนาจสั่งให้สถานีส่งสำเนาเทปรายการหรือบทความที่ถูกกล่าวหาให้ FCC กรณีเรื่องร้องเรียนไม่ให้รายละเอียดที่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ FCC อาจส่งจดหมายปฏิเสธไปยังผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถเลือกที่จะอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาใหม่ หรืออาจส่งคำร้องแบบเป็นทางการให้มีการทบทวนไปยังคณะกรรมการก็ได้

การเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมนั้นถือเป็นความผิดตาม federal law หาก FCC ตัดสินว่า เนื้อหาที่ถูกร้องเรียนมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ก็จะมีการออกหนังสือเตือนการทำผิด (Notice of apparent liability) ระบุรายละเอียดว่า ได้มีการละเมิดกฎหมายหรือหลักปฏิบัติเกิดขึ้น จากนั้น FCC จะเปิดโอกาสให้บริษัทที่ถูกกล่าวหาให้ข้อมูลกลับมา ซึ่งขั้นตอนนี้ FCC อาจพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้รับจากบริษัทสมเหตุสมผลและทำให้เชื่อว่าไม่ได้มีการละเมิดเกิดขึ้น หรือ FCC จะยืนยันคำตัดสินเบื้องต้นและออกคำสั่งลงโทษ

3) การลงโทษ กรณีที่มีคำตัดสินว่าเป็นการละเมิด FCC จะออกคำสั่งลงโทษได้ดังนี้¹¹⁶

ก) ลงโทษปรับทางการเงิน

ข) ลดเวลาการให้ใบอนุญาตหรือยกเลิกการออกใบอนุญาต

ค) ปฏิเสธการต่อใบอนุญาต

ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิ Federal district court พิจารณาปรับหรือตัดสินโทษจำคุกผู้ละเมิดไม่เกิน 2 ปี

¹¹⁶ นลินี สีตะสุวรรณ, เล่มเดิม, หน้า 26

(5) ศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจาก FCC ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลโทรทัศน์จะทำหน้าที่ควบคุมเนื้อหารายการโทรทัศน์แล้ว ศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ชมโทรทัศน์เพื่อให้เป็นไปตามบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากบทบัญญัติกฎหมายแล้ว ยังปรากฏในคำพิพากษาของศาลที่ได้วางแนวทางการคุ้มครองไว้หลายคดี ซึ่งเป็นผลจากการที่ศาลได้นำรัฐธรรมนูญไปประยุกต์ใช้ พัฒนาและสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม เช่น คดี *Near V. Minnesota*, 1931 ศาลสูงได้วางหลักเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดก่อนตีพิมพ์ของผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการสื่อมวลชน ไม่สามารถจะดำเนินการได้ จัดเป็นการกระทำที่กระทบต่อแก่นแห่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างชัดเจน และขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ หรือคดี *New York Times V. United States*, 1971 ศาลสูงวางหลักว่า สื่อมวลชนไม่อาจถูกควบคุมจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งไม่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารใดๆ รวมถึงการกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดการลงโทษทางอาญาหรือกำหนดเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งกับบุคคลที่วิจารณ์การดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹¹⁷

อย่างไรก็ดี ศาลสูงยังได้กำหนดข้อยกเว้นของความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญไว้หลายกรณี หากการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นไปเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยของรัฐ เช่น การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (defamation) หรือการแสดงความคิดเห็นที่มีผลก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง (causing panic) การแสดงความคิดเห็นที่มีผลกระทบหรือยุยงส่งเสริมให้เกิดการก่ออาชญากรรม (incitement to crime) การแสดงความคิดเห็นที่เป็นการปลุกปั่นให้เกิดความไม่สงบในรัฐ (sedition) และการแสดงความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นการลามก (obscenity)¹¹⁸ ในการลงโทษสถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม ศาลได้วางหลักว่า สถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาลามก (obscene) จะไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนตามบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับรายการที่มีถ้อยคำหยาบคายหรือมีภาษาที่รุนแรง ดูหมิ่นเหยียดหยาม (indecent programming or profane language) ยังคงได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

¹¹⁷ วนิตา แสงสารพันธ์. (2554). “กลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา : ศึกษาเฉพาะกรณีสื่อวิทยุกระจายเสียงและสื่อวิทยุโทรทัศน์”. *วารสารจุลนิติ*, 8(2), หน้า 51

¹¹⁸ แหล่งเดิม. หน้า 52

สื่อมวลชนตามบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ต้องจำกัดเวลาในการออกอากาศเพื่อปกป้องเด็กและเยาวชน¹¹⁹

3.1.2 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศไทย

กิจการโทรทัศน์ BBC ในประเทศอังกฤษได้รับการยอมรับจากหลายประเทศทั่วโลกว่าเป็นกิจการโทรทัศน์คุณภาพ หลายประเทศจึงได้นำแนวทางของกฎหมายการควบคุมกิจการโทรทัศน์ แนวทางปฏิบัติและจรรยาบรรณของประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของตน นอกจากสถานี BBC แล้วประเทศอังกฤษยังมีสถานีโทรทัศน์อีกหลายแห่งที่ประกอบกิจการโทรทัศน์¹²⁰ องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ สำคัญมี 2 องค์กร ได้แก่ Office of Communications (Ofcom) กำกับดูแลสื่อทั้งโทรทัศน์ วิทยุ โทรคมนาคม และบริการสื่อสารไร้สาย และ The European Advertising Standard Alliance (EASA) รับผิดชอบกำกับดูแลโฆษณา

(1) องค์กรกำกับดูแลโทรทัศน์ในประเทศไทย

Office of Communications (Ofcom) เป็นองค์กรอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและเนื้อหาของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด Ofcom จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Office of Communications Act 2002 และใช้อำนาจกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย The UK Communications Act 2003 เป็นหลัก นอกจากนั้น Ofcom ยังทำงานภายใต้อำนาจกำกับของกฎหมายหลายฉบับ เช่น Enterprise Act, Broadcasting Act, Competition Act, Wireless Telegraphy Act และ Digital Economy Act

1) วัตถุประสงค์หลักของ Ofcom ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3(1) ของ Communications Act 2003 คือ การคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในอังกฤษ ทั้งในฐานะผู้บริโภค (consumer) และพลเมือง (citizen) จากการประกอบกิจการสื่อสาร หน้าที่หลักของ Ofcom แบ่งออกเป็น 6 ส่วนหลัก คือ

- ก) การกำกับดูแลเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด
- ข) การกำกับดูแลให้ตลาดบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์มีความหลากหลายและครอบคลุมทั่วประเทศอังกฤษ รวมถึงการให้บริการข้อมูลความเร็วสูง (high speed data services)
- ค) การกำกับดูแลให้การแพร่ภาพกระจายเสียงมีคุณภาพสูงและตอบสนองต่อความสนใจของคนหลากหลายกลุ่ม

¹¹⁹ Federal Communications Commission. "Obscene, Indecent and Profane Broadcasts". *Guide*. .

Retrieved April 16, 2014, from <http://www.fcc.gov>.

¹²⁰ นลินี สีตะสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 28

- ง) การสร้างตลาดบริการสื่อสารที่มีความหลากหลาย
- จ) การบังคับใช้มาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ชมเข้าถึงเนื้อหาที่อันตรายหรือไม่เหมาะสม
- ฉ) การบังคับใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้ผู้ชมถูกเอารัดเอาเปรียบและรู้กล้ำความเป็นส่วนตัวอย่างไม่เป็นธรรม¹²¹

2) โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร

Ofcom ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 2002 ภายใต้กฎหมาย Office of Communications Act 2002 โดยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการหลอมรวมองค์กรกำกับดูแล 5 องค์กรที่ทำหน้าที่แยกกันก่อนหน้านี้ คือ Ofjel (โทรคมนาคม), Radiocommunications Agency (คลื่นความถี่), Independent Television Commission (โทรทัศน์), the Radio Authority (วิทยุ) และ the Broadcasting Standards Commission (มาตรฐาน ความเป็นธรรม และความเป็นส่วนตัว ในกิจการแพร่ภาพ กระจายเสียง) โดยที่สามองค์กรหลัก คือ Independent Television Commission, Radio Authority และ Broadcasting Standards Commission ทำหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหาในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงก่อนหน้านี้ที่มี Ofcom¹²²

¹²¹ Communications Act 2003

3 General duties of OFCOM

(2) The things which, by virtue of subsection (1), OFCOM are required to secure in the carrying out of their functions include, in particular, each of the following—

- (a) the optimal use for wireless telegraphy of the electro-magnetic spectrum;
- (b) the availability throughout the United Kingdom of a wide range of electronic communications services;
- (c) the availability throughout the United Kingdom of a wide range of television and radio services which (taken as a whole) are both of high quality and calculated to appeal to a variety of tastes and interests;
- (d) the maintenance of a sufficient plurality of providers of different television and radio services;
- (e) the application, in the case of all television and radio services, of standards that provide adequate protection to members of the public from the inclusion of offensive and harmful material in such services;
- (f) the application, in the case of all television and radio services, of standards that provide adequate protection to members of the public and all other persons from both—
 - (i) unfair treatment in programmes included in such services; and
 - (ii) unwarranted infringements of privacy resulting from activities carried on for the purposes of such services.

¹²² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 53 - 56

Ofcom สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการปรับโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลให้เข้ากับรูปแบบการสื่อสารที่หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน ทั้งสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง โทรคมนาคม และการสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์ โครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กรของ Ofcom โดยเห็นได้จากแนวคิดในการจัดตั้ง หน่วยงานใน Ofcom ที่ต้องดึงพนักงานจากองค์กรกำกับดูแลเดิมอย่างน้อย 3 องค์กร มารวมอยู่ในหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลด้านเนื้อหาและมาตรฐาน (Content & Standards) เกิดขึ้น จากการรวมตัวของพนักงานที่มาจาก Of tel, Independent Television Commission, the Radio Authority และ Broadcasting Standards Commission สะท้อนให้เห็นว่าการกำกับดูแลเนื้อหาของ Ofcom ไม่ได้ทำงานแบ่งแยกตามภาคการสื่อสาร แต่เป็นการหลอมรวมองค์กรขึ้นใหม่ศูนย์กลางในการกำกับดูแลของ Ofcom อยู่ที่คณะกรรมการหรือบอร์ดของ Ofcom ซึ่งทำหน้าที่วางแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมให้กับองค์กร คณะกรรมการของ Ofcom ประกอบด้วย กรรมการบริหาร (Executive Directors ซึ่งรวมถึงหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือ Chief Executive) และ กรรมการที่ไม่ทำหน้าที่บริหาร (Non-executive Directors ซึ่งรวมถึงประธานที่ไม่ทำหน้าที่บริหาร) คณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารองค์กรและรายงานต่อคณะกรรมการชุดใหญ่ ปัจจุบันการบริหารงานของ Ofcom มีคณะกรรมการทั้งหมด 9 คน (รวมประธานกรรมการ) คณะกรรมการบริหาร จำนวน 3 คน และกรรมการที่ไม่ทำหน้าที่บริหาร (non executive members) จำนวน 6 คน¹²³ การกำกับดูแลของ Ofcom มุ่งเน้นความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญ โดยการตั้งที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิในทุกด้าน ทั้งเป็นบุคคลและเป็นรูปคณะกรรมการ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ถูกต้องและรวดเร็ว การตั้งคณะทำงานจะมีทั้งแบบเฉพาะกิจ (Ad hoc) และแบบถาวร คณะกรรมการและหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจจาก Ofcom มีดังนี้

ก) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของ Ofcom และตรวจสอบระบบการจัดการขององค์กร อำนาจของคณะกรรมการจะจำกัดอยู่ที่นโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น นโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านการบริหารจัดการ หรือนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์

ข) คณะกรรมการด้านนโยบาย (Policy Executive) รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายทั้งหมดขององค์กรและให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบาย รวมถึงการจัดเวทีให้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการพัฒนาและออกแบบนโยบาย

ค) คณะกรรมการด้านการปฏิบัติงาน (Operations Board) รับผิดชอบในการสนับสนุน แนะนำ การทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการทั้งหมดของ Ofcom รวมถึงดูแลจัดการ Central Operations โดยทำงานกับผู้บริโภค

¹²³ Functional and role . Retrieved April 13, 2014, from <http://www.ofcom.org.uk>

ง) คณะกรรมการจัดการบริหารคลื่นความถี่ (Spectrum Clearance and Awards Program Management Board) ทำหน้าที่ทางเทคนิคในการตรวจสอบการบริหารจัดการคลื่นความถี่

จ) คณะกรรมการด้านเนื้อหา (Content Board) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 13 คน ซึ่งคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละภูมิภาค ผู้เชี่ยวชาญในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และบุคคลทั่วไป คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 12 (1)¹²⁴ ของกฎหมาย Communication Act 2003 และทำหน้าที่กำหนดและบังคับใช้หลักคุณภาพและมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงให้คำปรึกษากับคณะกรรมการ Ofcom ในประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหา ลักษณะการกำกับดูแลของคณะกรรมการด้านเนื้อหาแบ่งหน้าที่ออกเป็น 3 ด้าน คือ

1. การกำกับดูแลเนื้อหาด้านลบ เช่น เนื้อหาที่เป็นอันตรายหรือไม่เหมาะสม เนื้อหาที่ผิดข้อเท็จจริงและขาดความเป็นกลาง เนื้อหาที่ขาดความเป็นธรรมและละเมิดความเป็นส่วนตัว

2. ประเด็นในเชิงปริมาณ เช่น โควต้าสำหรับบริษัทผลิตรายการโทรทัศน์อิสระ รายการที่ผลิตในภูมิภาค และเนื้อหาที่ผลิตภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหรือในอังกฤษ

3. สถานีโทรทัศน์สาธารณะ (ITV, Channel 4 และ Five)¹²⁵

นอกเหนือจากหน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารของ Ofcom แล้ว การทำงานของคณะกรรมการยังได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานที่ปรึกษาที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย Communications Act เช่น คณะทำงานด้านผู้บริโภคในกิจการสื่อสาร (Communications Consumer Panel) เป็นคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองผู้บริโภคที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 16 ของ Communications Act 2003 มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการของ Ofcom แต่ทำงานเป็นอิสระจาก Ofcom โดยทั้งสองหน่วยงานมีข้อตกลงร่วมกันสร้างกฎเกณฑ์ในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส และ Ofcom ยังมีอำนาจตามกฎหมาย Broadcasting Acts ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และกำกับดูแลเนื้อหารายการ เช่น การคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาที่อันตราย ความเป็นกลางในการเสนอข้อมูล การไม่ฉายภาพความรุนแรงหรือเนื้อหาที่ยุยงให้เกิดการประกอบอาชญากรรมหรือความไม่สงบ และการนำเสนอเนื้อหาที่เป็นธรรมและไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

¹²⁴ 12 Duty to establish and maintain Content Board

(1) It shall be the duty of OFCOM, in accordance with the following provisions of this section, to exercise their powers under paragraph 14 of the Schedule to the Office of Communications Act 2002 (c. 11) (committees of OFCOM) to establish and maintain a committee to be known as “the Content Board”.

¹²⁵ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 53 - 56

รวมทั้งพันธกิจในการนำเสนอเนื้อหาทางบวก เช่น การถ่ายทอดรายการท้องถิ่น การถ่ายทอดรายการข่าว หรือการกำกับดูแลให้รายการโทรทัศน์มีเนื้อหาที่หลากหลายมีคุณภาพสูง ¹²⁶

¹²⁶ 16 Consumer consultation

(1) It shall be the duty of OFCOM to establish and maintain effective arrangements for consultation about the carrying out of their functions with—

(a) consumers in the markets for the services and facilities in relation to which OFCOM have functions;

(b) consumers in the markets for apparatus used in connection with any such services or facilities;

(c) consumers in the markets for directories capable of being used in connection with the use of an electronic communications network or electronic communications service.

(2) The arrangements must include the establishment and maintenance of a panel of persons (in this Act referred to as “the Consumer Panel”) with the function of advising both—

(a) OFCOM; and

(b) such other persons as the Panel think fit.

(3) The arrangements must secure that the matters about which the Consumer Panel are able to give advice include the interests of domestic and small business consumers in relation to the following matters—

(a) the provision of electronic communications networks;

(b) the provision and making available of the services and facilities mentioned in subsection (4);

(c) the supply of apparatus designed or adapted for use in connection with any such services or facilities;

(d) the supply of directories capable of being used in connection with the use of an electronic communications network or electronic communications service;

(e) the financial and other terms on which such services or facilities are provided or made available, or on which such apparatus or such a directory is supplied;

(f) standards of service, quality and safety for such services, facilities, apparatus and directories;

(g) the handling of complaints made by persons who are consumers in the markets for such services, facilities, apparatus or directories to the persons who provide the services or make the facilities available, or who are suppliers of the apparatus or directories;

(h) the resolution of disputes between such consumers and the persons who provide such services or make such facilities available, or who are suppliers of such apparatus or directories;

(i) the provision of remedies and redress in respect of matters that form the subject-matter of such complaints or disputes;

นอกจากนี้ Communications Act 2003 มาตรา 319¹²⁷ ยังกำหนดให้ Ofcom จัดทำมาตรฐานทางวิชาชีพ ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการกำกับดูแลเนื้อหา (ไม่รวม BBC และการกำกับ

(j) the information about service standards and the rights of consumers that is made available by persons who provide or make available such services or facilities, or who are suppliers of such apparatus or directories;

(k) any other matter appearing to the Panel to be necessary for securing effective protection for persons who are consumers in the markets for any such services, facilities, apparatus or directories.

(4) Those services and facilities are—

(a) electronic communications services;

(b) associated facilities;

(c) directory enquiry facilities;

(d) a service consisting in the supply of information for use in responding to directory enquiries or of an electronic programme guide; and

(e) every service or facility not falling within any of the preceding paragraphs which is provided or made available to members of the public—

(i) by means of an electronic communications network; and

(ii) in pursuance of agreements entered into between the person by whom the service or facility is provided or made available and each of those members of the public.

(5) The matters about which the Consumer Panel are to be able to give advice do not include any matter that concerns the contents of anything which is or may be broadcast or otherwise transmitted by means of electronic communications networks.

(6) The arrangements made by OFCOM under this section must also secure that the Consumer Panel are able, in addition to giving advice on the matters mentioned in subsection (3), to do each of the following—

(a) at the request of OFCOM, to carry out research for OFCOM in relation to any of the matters in relation to which OFCOM have functions under section 14;

(b) to make arrangements for the carrying out of research into such other matters appearing to the Panel to be relevant to the carrying out of the Panel's functions as they think fit;

(c) to give advice to OFCOM in relation to any matter referred to the Panel by OFCOM for advice;

(d) to publish such information as the Panel think fit about the advice they give, about the carrying out of the Panel's other functions and about the results of research carried out by them or on their behalf.

¹²⁷ 319 OFCOM's standards code

(1) It shall be the duty of OFCOM to set, and from time to time to review and revise, such standards for the content of programmes to be included in television and radio services as appear to them best calculated to secure the standards objectives.

(2) The standards objectives are—

(a) that persons under the age of eighteen are protected;

(b) that material likely to encourage or to incite the commission of crime or to lead to disorder is not included in television and radio services;

(c) that news included in television and radio services is presented with due impartiality and that the impartiality requirements of section 320 are complied with;

(d) that news included in television and radio services is reported with due accuracy;

(e) that the proper degree of responsibility is exercised with respect to the content of programmes which are religious programmes;

(f) that generally accepted standards are applied to the contents of television and radio services so as to provide adequate protection for members of the public from the inclusion in such services of offensive and harmful material;

(g) that advertising that contravenes the prohibition on political advertising set out in section 321(2) is not included in television or radio services;

(h) that the inclusion of advertising which may be misleading, harmful or offensive in television and radio services is prevented;

(i) that the international obligations of the United Kingdom with respect to advertising included in television and radio services are complied with;

(j) that the unsuitable sponsorship of programmes included in television and radio services is prevented;

(k) that there is no undue discrimination between advertisers who seek to have advertisements included in television and radio services; and

(l) that there is no use of techniques which exploit the possibility of conveying a message to viewers or listeners, or of otherwise influencing their minds, without their being aware, or fully aware, of what has occurred.

(3) The standards set by OFCOM under this section must be contained in one or more codes.

(4) In setting or revising any standards under this section, OFCOM must have regard, in particular and to such extent as appears to them to be relevant to the securing of the standards objectives, to each of the following matters—

(a) the degree of harm or offence likely to be caused by the inclusion of any particular sort of material in programmes generally, or in programmes of a particular description;

เนื้อหาโฆษณา) และมาตรา 325 และ 326 กำหนดให้ Ofcom ออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดใน Broadcasting Act 1990 and 1996 รวมถึงเงื่อนไขที่กำหนดให้สถานีโทรทัศน์ปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักปฏิบัติที่สร้างขึ้นโดย Ofcom¹²⁸

(2) กระบวนการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศอังกฤษ

การเผยแพร่รายการทางวิทยุโทรทัศน์ในประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้บังคับ Broadcasting Act 1990 and 1996 กฎหมายดังกล่าวได้ให้นิยามของคำว่า การเสนอรายการโทรทัศน์ (television programme service) ว่าหมายถึง การเสนอรายการทางวิทยุโทรทัศน์ด้วยวิธีต่างๆ และคำว่า รายการ (programme) หมายความว่ารวมถึงทุก ๆ อย่างที่น่าเสนอในบริการดังกล่าว ดังนั้น ขอบเขตของ

(b) the likely size and composition of the potential audience for programmes included in television and radio services generally, or in television and radio services of a particular description;

(c) the likely expectation of the audience as to the nature of a programme's content and the extent to which the nature of a programme's content can be brought to the attention of potential members of the audience;

(d) the likelihood of persons who are unaware of the nature of a programme's content being unintentionally exposed, by their own actions, to that content;

(e) the desirability of securing that the content of services identifies when there is a change affecting the nature of a service that is being watched or listened to and, in particular, a change that is relevant to the application of the standards set under this section; and

(f) the desirability of maintaining the independence of editorial control over programme content.

(5) OFCOM must ensure that the standards from time to time in force under this section include—

(a) minimum standards applicable to all programmes included in television and radio services; and

(b) such other standards applicable to particular descriptions of programmes, or of television and radio services, as appear to them appropriate for securing the standards objectives.

(6) Standards set to secure the standards objective specified in subsection (2)(e) shall, in particular, contain provision designed to secure that religious programmes do not involve

(a) any improper exploitation of any susceptibilities of the audience for such a programme; or

(b) any abusive treatment of the religious views and beliefs of those belonging to a particular religion or religious denomination.

(7) In setting standards under this section, OFCOM must take account of such of the international obligations of the United Kingdom as the Secretary of State may notify to them for the purposes of this section.

(8) In this section “news” means news in whatever form it is included in a service.

¹²⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ชรรวมวิช. เล่มเดิม. หน้า 61 - 62

การควบคุมการเผยแพร่รายการทางวิทยุโทรทัศน์จะครอบคลุมถึงละครซึ่งได้ผลิตขึ้นเพื่อนำออกเผยแพร่ทางโทรทัศน์ หรือละครโทรทัศน์ด้วย

1) รูปแบบการประกอบกิจการโทรทัศน์

โทรทัศน์เป็นอีกสื่อหนึ่งที่สามารถใช้ในการนำภาพยนตร์ออกเผยแพร่สู่ สาธารณชน กฎหมายควบคุมการเสนอรายการทางวิทยุโทรทัศน์จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการควบคุมภาพยนตร์ในประเทศอังกฤษ

ในทศวรรษที่ 1920 สิทธิในการกระจายเสียงของประเทศอังกฤษเป็นแบบผูกขาด โดย BBC หรือ British Broadcasting Corporation ปัจจุบันผู้ประกอบกิจการ โทรทัศน์ในประเทศ อังกฤษแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม คือ BBC และบรรดาสถานีวิทยุโทรทัศน์อิสระที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์อิสระ (ITC หรือ Independent Television Commission) BBC เป็นนิติบุคคลที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยเอกสารจัดตั้ง Royal Charter และได้ทำข้อตกลงกับรัฐไว้ว่าจะ ดำเนินกิจการให้บริการรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลง วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ BBC จะปรากฏอยู่ในเอกสารจัดตั้งและข้อตกลง ดังกล่าว

ส่วนการให้บริการวิทยุโทรทัศน์อิสระจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบทบัญญัติ Broadcasting Act 1990 ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์อิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานีวิทยุโทรทัศน์ทั้งหมดที่ไม่ได้อยู่ในเครือของ BBC

ในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง (BSC หรือ Broadcasting Standards Commission) ขึ้น โดย Broadcasting Act 1996 มีอำนาจหน้าที่ในการรับฟังคำร้องเรียนเกี่ยวกับความเป็นธรรมในรายการและมาตรฐานของ รายการที่นำออกเผยแพร่ทางโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง นอกจากนี้ BSC ยังมีหน้าที่ในการ จัดทำประมวลแนวทางปฏิบัติ (code of conduct) เกี่ยวกับความเป็นธรรมและมาตรฐานของรายการ ไว้เป็นตัวอย่างให้กับ BBC และ ITC อีกด้วย

BBC และ ITC มีข้อแตกต่างที่สำคัญบางประการ ข้อแตกต่างประการแรก คือ การกำกับดูแลการดำเนินงานของ BBC อยู่ภายใต้บังคับของเอกสารจัดตั้งนิติบุคคลและข้อตกลง ที่ได้ทำไว้กับรัฐ แต่การดำเนินงานของ ITC อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ข้อแตกต่างที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ BBC จะดำเนินการจัดเสนอรายการวิทยุโทรทัศน์ด้วยตนเอง แต่ ITC ไม่ได้ จัดทำรายการเองและเป็นเพียงองค์กรที่กำกับดูแลและออกใบอนุญาตให้สถานีวิทยุโทรทัศน์อื่น ๆ

ดำเนินการจัดทำรายการ อย่างไรก็ตาม องค์กรทั้งสองก็ยังคงมีแนวทางการปฏิบัติที่เหมือนกันตามรายละเอียดดังต่อไปนี้¹²⁹

2) การกำกับดูแลมาตรฐานของรายการโทรทัศน์

BBC และ ITC มีหน้าที่ในการจัดทำประมวลแนวทางปฏิบัติ (code of conduct) สำหรับการควบคุมมาตรฐานของรายการที่จะนำเสนอทางวิทยุโทรทัศน์¹³⁰ ประมวลดังกล่าวมีผลบังคับกับรายการทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นละครโทรทัศน์หรือภาพยนตร์ที่ได้เคยนำออกฉายในโรงภาพยนตร์ก็ตาม ในการนี้ BBC ได้จัดทำหลักเกณฑ์การปฏิบัติของผู้ผลิตรายการ ส่วน ITC ได้จัดทำประมวลรายการ (ITC Programme Code) และได้กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตของผู้ประกอบการสถานีวิทยุโทรทัศน์ว่าจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในประมวลดังกล่าว ประมวลทั้งสองฉบับนี้มีสาระสำคัญที่เหมือนกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแนวทางปฏิบัติในการกำกับดูแลตัวเองของผู้ให้บริการกิจการโทรทัศน์ ในการควบคุมเนื้อหาสาระในรายการให้มีรสนิมที่ดีและมีความเหมาะสมสำหรับการนำออกเผยแพร่ทางโทรทัศน์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง การใช้ภาษา การเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับวัฒนธรรมหรือศาสนา และกิจกรรมทางเพศ โดยจะคำนึงถึงความเหมาะสมสำหรับผู้ชมที่เป็นเด็กเป็นหลัก หลักเกณฑ์ที่ Ofcom นำมาใช้ในการกำกับดูแลร่วมมีดังนี้¹³¹

ก) การกำกับดูแลร่วมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

ข) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างองค์กรกำกับดูแลร่วมและ

Ofcom

ค) ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงได้

ง) ปราศจากการแทรกแซงของผู้มีผลประโยชน์

จ) มีกำลังทรัพย์และกำลังคนที่เพียงพอ

ฉ) บรรลุและดำรงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ช) มีบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ เช่น การตัดออกจากการเป็นสมาชิกการประนามในระดับสาธารณะหากเป็นความผิดที่รุนแรง

ซ) มีการตรวจสอบและทบทวนการทำงานโดย Ofcom รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน

ฌ) มีความโปร่งใสน่าเชื่อถือ

¹²⁹ ยอดฉัตร ตสาริกา. (2546). *กฎหมายภาพยนตร์ของอังกฤษ* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 29 – 32.

¹³⁰ Article 5 of the BBC Agreement; Broadcasting Act, s. 7

¹³¹ นุติ หนูโพธิ์. (2556). “การกำกับดูแลสื่อในยุคหลอมรวมสื่อ”. *อิสรปริทัศน์*, 1(4). หน้า 96.

ญ) มีการกำกับดูแลที่สม่ำเสมอ เหมาะสม และมีเป้าหมาย

ฎ) มีกลไกการขึ้นอุทธรณ์ที่เหมาะสม

ฏ) สามารถปรับแก้ไขหลักเกณฑ์ข้างต้นได้ตามความเหมาะสม

3) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ตามประมวลแนวทางปฏิบัติ

(The Ofcom Broadcasting Code)¹³²

ก) การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ (rating) มีเป้าหมายเพื่อปกป้องเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ลงมา โดยกำหนดประเภทเนื้อหาที่เหมาะสมในแต่ละด้านและมีคำเตือนล่วงหน้าพอสมควรก่อนฉายรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก¹³³

1. การใช้ยาเสพติด บุหรี่ สารระเหย และเครื่องเคาะแอลกอฮอล์ จะต้องไม่นำมาออกอากาศในรายการสำหรับเด็ก และต้องพยายามหลีกเลี่ยงการออกอากาศในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน¹³⁴

¹³² ชาญสุรา อรณพ ณ อุทธา. เล่มเดิม. หน้า 41

¹³³ Principle

To ensure that people under eighteen are protected.

Rules

Scheduling and content information

1.1 Material that might seriously impair the physical, mental or moral development of people under eighteen must not be broadcast.

1.2 In the provision of services, broadcasters must take all reasonable steps to protect people under eighteen. For television services, this is in addition to their obligations resulting from the Audiovisual Media Services Directive (in particular, Article 27, see Appendix 2).

1.3 Children must also be protected by appropriate scheduling from material that is unsuitable for them.

Meaning of "children":

Children are people under the age of fifteen years.

¹³⁴ Drugs, smoking, solvents and alcohol

1.10 The use of illegal drugs, the abuse of drugs, smoking, solvent abuse and the misuse of alcohol: must not be featured in programmes made primarily for children unless there is strong editorial justification;

must generally be avoided and in any case must not be condoned, encouraged or glamorised in other programmes broadcast before the watershed (in the case of television), or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio), unless there is editorial justification;

2. ความรุนแรงและพฤติกรรมที่เป็นอันตราย ไม่ว่าด้วยคำพูดหรือกริยาท่าทางที่เด็กสามารถเลียนแบบได้หรือเป็นอันตรายจะต้องไม่นำมาออกอากาศในรายการสำหรับเด็ก และจะต้องถูกจำกัดให้เหมาะสมในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน กรรมวิธีการฆ่าตัวตายหรือทำร้ายตัวเองหรือกรรมวิธีของการก่ออาชญากรรมจะต้องไม่ปรากฏในรายการโทรทัศน์ ยกเว้นผู้รับผิดชอบจะได้พิจารณาเป็นอย่างดีแล้ว¹³⁵

3. ภาษาที่ไม่สุภาพ ห้ามมีในรายการสำหรับเด็ก ยกเว้นในบางสถานการณ์ที่จำเป็น ห้ามใช้ภาษาหยาบคายในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน นอกจากเป็นไปตามบริบทของเรื่อง แต่ควรหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาหยาบคายซ้ำๆหลายครั้งในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน¹³⁶

must not be condoned, encouraged or glamorised in other programmes likely to be widely seen or heard by under-eighteens unless there is editorial justification.

¹³⁵ Violence and dangerous behaviour

1.11 Violence, its after-effects and descriptions of violence, whether verbal or physical, must be appropriately limited in programmes broadcast before the watershed (in the case of television) or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio) and must also be justified by the context.

1.12 Violence, whether verbal or physical, that is easily imitable by children in a manner that is harmful or dangerous:

must not be featured in programmes made primarily for children unless there is strong editorial justification;

must not be broadcast before the watershed (in the case of television) or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio), unless there is editorial justification.

1.13 Dangerous behaviour, or the portrayal of dangerous behaviour, that is likely to be easily imitable by children in a manner that is harmful:

must not be featured in programmes made primarily for children unless there is strong editorial justification;

must not be broadcast before the watershed (in the case of television) or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio), unless there is editorial justification.

¹³⁶ Offensive language

1.14 The most offensive language must not be broadcast before the watershed (in the case of television) or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio).

1.15 Offensive language must not be used in programmes made for younger children except in the most exceptional circumstances.

4. เรื่องทางเพศ ห้ามมีภาพการร่วมเพศในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน หรือช่วงเวลาที่เด็กอาจได้ยิน ชกเว้นเพื่อการศึกษา หากจำเป็นต้องออกอากาศในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชนจะต้องออกอากาศอย่างจำกัดไม่โจ่งแจ้ง¹³⁷

5. ภาพเปลือย ในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชนจะต้องพิจารณาเป็นอย่างดี¹³⁸

6. ความเชื่อเรื่องผี คาถาอาคม และเรื่องเหนือจริง จะต้องไม่ออกอากาศ ในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน รายการทางศาสนาที่มีการกล่าวอ้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลว่ามีอำนาจพิเศษจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและไม่นำมาออกอากาศในช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน^{139 140}

1.16 Offensive language must not be broadcast before the watershed (in the case of television), or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio), unless it is justified by the context. In any event, frequent use of such language must be avoided before the watershed.

¹³⁷ Sexual material

1.17 Material equivalent to the British Board of Film Classification ("BBFC") R18-rating must not be broadcast at any time.

1.18 'Adult sex material' - material that contains images and/or language of a strong sexual nature which is broadcast for the primary purpose of sexual arousal or stimulation - must not be broadcast at any time other than between 2200 and 0530 on premium subscription services and pay per view/night services which operate with mandatory restricted access.

In addition, measures must be in place to ensure that the subscriber is an adult.

Meaning of "mandatory restricted access":

Mandatory restricted access means there is a PIN protected system (or other equivalent protection) which cannot be removed by the user, that restricts access solely to those authorised to view.

1.19 Broadcasters must ensure that material broadcast after the watershed which contains images and/or language of a strong or explicit sexual nature, but is not 'adult sex material' as defined in Rule 1.18 above, is justified by the context.

1.20 Representations of sexual intercourse must not occur before the watershed (in the case of television) or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio), unless there is a serious educational purpose. Any discussion on, or portrayal of, sexual behaviour must be editorially justified if included before the watershed, or when children are particularly likely to be listening, and must be appropriately limited.

¹³⁸ Nudity

1.21 Nudity before the watershed must be justified by the context.

¹³⁹ Exorcism, the occult and the paranormal

ข) การจำกัดเวลาออกอากาศ (watershed) เป็นการจำกัดช่วงเวลาในการออกอากาศสำหรับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ลงมา โดยกำหนดช่วงเวลาที่ไม่ให้เสนอรายการที่เนื้อหาไม่เหมาะสมก่อนถึงเวลา 21.00 น. และหลัง 05.30 น. ยกเว้นภาพยนตร์ที่ออกอากาศสำหรับสมาชิกจะกำหนดเวลาที่ 20.00 น. แต่หากเป็นสมาชิกที่จ่ายต่อเรื่องหรือต่อครั้งที่รับชมจะไม่มีกำหนดเวลา¹⁴¹

ค) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา เป็นเครื่องมือเสริมในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่ผู้ชมและผู้ปกครองโดยแสดงเป็นข้อความคำเตือนยาว

ง) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้โดยจัดทำระบบรหัสป้องกัน (pin) สำหรับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถเข้ารหัสรายการที่เห็นว่าไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่จะรับชมที่บ้าน

4) การบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ITC มีมาตรการที่สำคัญในการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ปฏิบัติตามมาตรฐานสำหรับรายการที่ได้กำหนดไว้ในผังรายการ คือ การเพิกถอนใบอนุญาต ส่วนในกรณีของ BBC ถ้ารัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า องค์กรไม่ได้ดำเนินงานในลักษณะที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในข้อตกลง รัฐมนตรีมีอำนาจตามข้อ 15 สั่งเพิกถอนสิทธิทั้งหมดของ BBC

นอกจากนี้ เมื่อปี ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการมาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง (BSC หรือ Broadcasting Standards Commission) ขึ้นเพื่อรับฟังคำร้องเรียนเกี่ยวกับความเป็นธรรมในรายการและมาตรฐานของรายการที่นำออกเผยแพร่ทางวิทยุ

1.27 Demonstrations of exorcisms, occult practices and the paranormal (which purport to be real), must not be shown before the watershed (in the case of television) or when children are particularly likely to be listening (in the case of radio). Paranormal practices which are for entertainment purposes must not be broadcast when significant numbers of children may be expected to be watching, or are particularly likely to be listening. (This rule does not apply to drama, film or comedy.)

¹⁴⁰ นลินี สีตะสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 30 - 39

¹⁴¹ Television broadcasters must observe the watershed.

Meaning of "the watershed":

The watershed only applies to television. The watershed is at 2100. Material unsuitable for children should not, in general, be shown before 2100 or after 0530.

On premium subscription film services which are not protected as set out in Rule 1.24, the watershed is at 2000. There is no watershed on premium subscription film services or pay per view services which are protected as set out in Rules 1.24 and 1.25 respectively.

โทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ค.ศ. 1996 ได้กำหนดให้ BSC มีอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าวสำหรับทั้งรายการที่เสนอโดย BBC และรายการที่เสนอโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์ในการกำกับดูแลของ ITC และสั่งการให้บีบีซีหรือ ITC ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้¹⁴² และในวันที่ 18 ธันวาคม 2546 ITC และ BSC ได้ยุติบทบาทและโอนภารกิจทั้งหมดไปให้แก่ Ofcom เป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ละครโทรทัศน์ บทบาทของ Ofcom ต่อ BBC คือ กำกับดูแลให้ BBC ดำเนินการให้เป็นไปตาม ข้อตกลงและดูแลเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการ ส่วนสถานีโทรทัศน์ที่อยู่ในการกำกับดูแลของ ITC จะโอนมาเป็นอำนาจของ Ofcom ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

5) การฉายละครโทรทัศน์¹⁴³

บทบัญญัติของกฎหมายในประเทศอังกฤษมิได้บัญญัติเรื่องการควบคุมการฉายละครโทรทัศน์ไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ละครโทรทัศน์ก็เป็นรายการโทรทัศน์ประเภทหนึ่ง ซึ่งการนำออกเผยแพร่ทางวิทยุโทรทัศน์ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบ รายการโทรทัศน์ กล่าวคือ ละครโทรทัศน์จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการเสนอ รายการของ BBC และ ITC ประกอบกับบทบัญญัติในกฎหมายทั่วไปอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติ ภาพยนตร์ (สัตว์) ค.ศ. 1937 (Cinematograph Films (Animals) Act 1937) ซึ่งกำหนดข้อห้ามไม่ให้ มีการทรมานสัตว์ในการจัดทำหรือกำกับฉาก พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ค.ศ. 1978 (Protection of Children Act 1978) ซึ่งห้ามมิให้แสดงภาพอนาจารของเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปี และพระราชบัญญัติ สิ่งตีพิมพ์ลามก ค.ศ. 1959 (Obscene Publications Act 1959) ซึ่งห้ามการแสดงผลงานลามก โดยจะคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่ผลงานดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสื่อมเสียในศีลธรรมอันดีงาม ของผู้คนจำนวนมากที่จะเห็นผลงานนั้น

สำหรับภาพยนตร์ที่เผยแพร่ทางโทรทัศน์จะฉายได้จะต้องได้รับการจัดประเภทความเหมาะสมของเนื้อหาจากคณะกรรมการควบคุมภาพยนตร์ (British Board of film Classification) และภาพยนตร์ที่ถูกจัดความเหมาะสมเป็น 18 ปีหรือเทียบเท่า จะไม่ได้รับอนุญาตให้ออกอากาศ ก่อน 21.00 น. ยกเว้นผู้ให้บริการภาพยนตร์ที่ผู้ชมต้องจ่ายเงินค่ารับชมต่อครั้งที่มิใช่แบบจ่ายหนี้และ ใบเสร็จรับเงินที่มีรายละเอียดวันเวลาและเรื่องที่รับชมเป็นเรื่องราวไป หรือกรณีเครื่องรับโทรทัศน์ มีระบบป้องกันพิเศษ ในช่วงเวลา 05.30 – 21.00 น. และมีการแจ้งเตือนผู้ใหญ่ให้พิจารณา ความเหมาะสมกับบุตรหลาน จะสามารถออกอากาศได้ทุกเวลา

¹⁴² Broadcasting Act 1996, s. 119

¹⁴³ ขอดนัตร์ ตสาริกา. เล่มเดิม. หน้า 32.

(3) กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเทศอังกฤษ

กระบวนการในการสอบสวนการละเมิดมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของ Ofcom มีรูปแบบการดำเนินการดังนี้

1) การรับเรื่องร้องเรียน มาตรา 52¹⁴⁴ แห่ง Communications Act 2003 กำหนดให้ Ofcom ต้องสนับสนุนให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์

¹⁴⁴ 52 Conditions relating to customer interests

(1) It shall be the duty of OFCOM to set such general conditions (if any) as they consider appropriate for securing that—

(a) public communications providers, or

(b) such descriptions of them as OFCOM consider appropriate,

establish and maintain procedures, standards and policies with respect to the matters mentioned in subsection (2).

(2) Those matters are—

(a) the handling of complaints made to public communications providers by any of their domestic and small business customers;

(b) the resolution of disputes between such providers and any of their domestic and small business customers;

(c) the provision of remedies and redress in respect of matters that form the subject-matter of such complaints or disputes;

(d) the information about service standards and about the rights of domestic and small business customers that is to be made available to those customers by public communications providers;

(e) any other matter appearing to OFCOM to be necessary for securing effective protection for the domestic and small business customers of such providers.

(3) It shall be the duty of OFCOM, in setting conditions in accordance with subsection (1), to secure so far as they consider appropriate—

(a) that the procedures established and maintained for the handling of complaints and the resolution of disputes are easy to use, transparent and effective;

(b) that domestic and small business customers have the right to use those procedures free of charge; and

(c) that where public communications providers are in contravention of conditions set in accordance with the preceding provisions of this section, the providers follow such procedures as may be required by the general conditions.

ก่อน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สามารถแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้รวดเร็ว หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจ ผลตอบรับของสถานีโทรทัศน์หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่ Ofcom โดยระบุรายละเอียดข้อร้องเรียน รายละเอียดของผู้ร้องเรียน โดยส่งข้อร้องเรียนได้ 3 ช่องทาง ผ่านเว็บไซต์ ไปรษณีย์ และ text phone สำหรับผู้มีปัญหาในการได้ยิน สำหรับข้อร้องเรียนด้านเนื้อหาการรายการนั้น Ofcom จะรับพิจารณาเฉพาะรายการที่ออกอากาศไปแล้วเท่านั้น สำหรับรายการที่ยังไม่ออกอากาศผู้บริโภคต้องร้องเรียนไปยังสถานีโทรทัศน์หรือผู้ผลิตรายการโดยตรง นอกจากนี้ Ofcom จะไม่รับพิจารณาเรื่องผังรายการ ผู้บริโภคต้องเสนอความเห็นไปยังสถานีโทรทัศน์โดยตรง

2) ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ก) ประเมินข้อร้องเรียนเบื้องต้น หากจำเป็น Ofcom จะติดต่อผู้ร้องเรียนขอข้อมูลเพิ่มเติม และมีอำนาจเรียกขอเทปรายการจากสถานีโทรทัศน์ ในขั้นตอนนี้จะยังไม่รับคำชี้แจงจากสถานีโทรทัศน์ หากเห็นว่าเรื่องมีประเด็นต้องสอบสวนต่อ จะรับเรื่องเพื่อดำเนินการ

ข) สอบสวนเรื่องร้องเรียน ระหว่างสอบสวนบุคคลหรือหน่วยงานที่คิดว่าตนได้รับผลกระทบสามารถขอเข้าร่วมในการสอบสวนได้ และ Ofcom สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์เข้าชี้แจงหรือตอบกลับมาเป็นหนังสือก็ได้ เมื่อพิจารณาคำชี้แจงทั้งหมดแล้ว

(4) Subject to section 55, OFCOM's duties under subsections (1) and (3) so far as relating to procedures for the handling of complaints are to be performed, to such extent as they consider appropriate, by the setting of general conditions requiring public communications providers to establish and maintain procedures that conform with a code of practice which is—

(a) applicable to the providers to whom the conditions apply; and

(b) for the time being approved by OFCOM for the purposes of this subsection.

(5) Subject to section 55, OFCOM's duties under subsections (1) and (3) so far as relating to procedures for resolving disputes are to be performed, to such extent as they consider appropriate, by the setting of general conditions requiring public communications providers—

(a) to establish and maintain procedures for resolving disputes; and

(b) to secure that those procedures are, and continue to be, approved by OFCOM.

(6) In this section “domestic and small business customer”, in relation to a public communications provider, means a customer of that provider who is neither—

(a) himself a communications provider; nor

(b) a person who is such a customer in respect of an undertaking carried on by him for which more than ten individuals work (whether as employees or volunteers or otherwise).

จะตัดสิน หากเห็นว่าไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น จะแจ้งให้ผู้ร้องเรียนและสถานีโทรทัศน์ทราบ เรื่องร้องเรียนถือว่ายุติ แต่ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องให้มีการพิจารณาผลตัดสินใหม่ได้ หาก Ofcom เห็นว่าได้มีการละเมิดจริง ต้องร่างคำตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษร และตีพิมพ์ใน Broadcast Bulletin โดยสถานีโทรทัศน์จะได้รับแจ้งคำตัดสินก่อน หากสถานีโทรทัศน์รับดำเนินการแก้ไข Ofcom อาจพิจารณาไม่บันทึกการละเมิด และตัดสินว่าเรื่องได้รับการเยียวยาแล้ว การตีพิมพ์คำตัดสิน Broadcast Bulletin

ค) การทบทวนคำตัดสิน ผู้ร้องเรียนหรือสถานีโทรทัศน์สามารถร้องขอให้มีการทบทวนคำตัดสินได้ภายใน 10 วัน หาก Ofcom เห็นว่าคำตัดสินมีความผิดพลาด หรือการทบทวนคำตัดสินมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคำตัดสิน หรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนคำตัดสิน ก็จะอนุญาตให้มีกระบวนการทบทวน ซึ่งการทบทวนคำตัดสินจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการทบทวนคำตัดสิน Broadcasting Review Committee ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากคณะกรรมการด้านเนื้อหาเป็นหลัก คณะกรรมการทบทวนคำตัดสินเป็นอิสระจากสมาชิก Ofcom อาจพิจารณาตัดสินยืนตามคำตัดสินเดิม หรือแก้ไขคำตัดสินบางส่วน หรือเปลี่ยนคำตัดสินก็ได้ และให้ถือว่าคำตัดสินเป็นที่สุด¹⁴⁵

ง) การลงโทษ แม้ Ofcom จะมีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย แต่ Ofcom จะไม่ดำเนินการลงโทษจนกว่าจะได้พยานหลักฐานที่ชัดเจน และสถานีโทรทัศน์ได้มีโอกาสดูแลเหตุผล และขั้นตอนในการพิจารณามีกระบวนการที่เคร่งครัดเป็นไปตามแนวทางขององค์กร กรณีที่มีการตัดสินว่าเป็นการละเมิดเงื่อนไขข้อบังคับและสมควรแก่การพิจารณาให้มีการลงโทษกับสถานีโทรทัศน์ตามแนวทางที่ Ofcom กำหนด ใน Procedures for the Consideration of Statutory Sanctions in Broadcasting Licence-related Cases กฎหมายกำหนดให้ Ofcom ลงโทษได้ ดังนี้

1. ออกคำสั่งไม่ให้เผยแพร่รายการซ้ำอีก
2. ออกคำสั่งให้มีการแก้ไขหรือออกอากาศแถลงการณ์เพื่อชี้แจงตามที่ Ofcom กำหนด
3. ลงโทษปรับ
4. ลดระยะเวลาของใบอนุญาต
5. ยกเลิกใบอนุญาต (ไม่สามารถใช้กับสถานี BBC S4C Channel 4)¹⁴⁶

¹⁴⁵ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 63 - 69

¹⁴⁶ นลินี สีตะสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 30

3.1.3 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในด้านสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรคมนาคม โดยเน้นการปกป้องเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ในปี ค.ศ. 1992 ออสเตรเลียได้ปรับปรุง Australian Broadcasting Tribunal และ Broadcasting Act 1942 ซึ่งใช้มากกว่า 50 ปี เปลี่ยนเป็น Broadcasting Services Act 1992 และมีองค์กรกำกับดูแล Australian Broadcasting Authority (ABA) ABA ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2535 และมี The Australian Communications and Media Authority (ACMA) เข้ามาดำเนินการแทนวันที่ 1 กรกฎาคม 2548¹⁴⁷

(1) องค์กรกำกับดูแลโทรทัศน์ในประเทศออสเตรเลีย

The Australian Communications and Media Authority (ACMA) เป็น องค์กรอิสระ ที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 6 ของ Australian Communications and Media Authority Act 2005 ทำหน้าที่แทนองค์กรกำกับดูแลด้านการสื่อสาร 2 องค์กร คือ Australian Broadcasting Authority (ABA) และ Australian Communications Authority (ACA) ขอบเขตการกำกับดูแล ACMA ครอบคลุมกิจการด้านการสื่อสารเกือบทั้งหมด ทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง วิทยุสื่อสาร โทรคมนาคม รวมถึงอินเทอร์เน็ตด้วย บทบาทเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อกระจายเสียงได้วางกรอบความร่วมมือกันระหว่างผู้กำกับดูแลและบริษัทผู้ผลิตสื่อกระจายเสียงและประสานความร่วมมือกับชุมชน เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวาง รวมทั้งตั้งระบบการควบคุมกำกับดูแลที่ได้มาตรฐาน ACMA เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ แต่การดำเนินการต่างๆ ของ ACMA ถือเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานรัฐบาล คือ Department of Communications, Information Technology and the Arts รัฐมนตรีสามารถให้คำแนะนำการทำงานต่อ ACMA ได้ วัตถุประสงค์หลักของ ACMA มีดังนี้¹⁴⁸

- 1) ความต้องการเกี่ยวกับรายการที่หลากหลาย
- 2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของสื่อ
- 3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการควบคุมสื่อต่างประเทศ
- 4) ความต้องการเกี่ยวกับสื่อที่ช่วยในการส่งเสริมอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของออสเตรเลีย
- 5) รายงานข่าวที่เที่ยงตรง
- 6) เคารพมาตรฐานของชุมชน¹⁴⁹

¹⁴⁷ อุษา บิ๊กกินส์. เล่มเดิม. หน้า 70 – 71.

¹⁴⁸ อุษา บิ๊กกินส์. (2552). *ชุดความรู้ที่ 2 ข้อเสนอรูปแบบการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคด้านสื่อในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2557, จาก <http://www.childmedia.net>. หน้า 22 - 23

¹⁴⁹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 69

ACMA ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 7 คน แบ่งเป็น 3 คน ทำงานเต็มเวลา และอีก 4 คนทำงาน part time¹⁵⁰ มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ก) ส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง และการแข่งขันในอุตสาหกรรมการสื่อสาร ขณะที่ทำหน้าที่ปกป้องผู้บริโภค

ข) สนับสนุนสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ให้มีความสำคัญกับมาตรฐานของชุมชนและตอบรับความต้องการของผู้รับสารและผู้ใช้

ค) บริหารจัดการการเข้าถึงคลื่นความถี่

ง) นำเสนอการสื่อสารของออสเตรเลียในระดับนานาชาติ

1) การกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของ ACMA¹⁵¹

ACMA ทำหน้าที่พัฒนาแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ จัดประเภทการให้ใบอนุญาต ออกและต่ออายุใบอนุญาต กำกับดูแลเนื้อหาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิด แนวปฏิบัติและมาตรฐานด้านเนื้อหา ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ควบคุมการเป็นเจ้าของ และการควบคุมสื่อ วางแผนและกำกับดูแลการเปลี่ยนผ่านไปสู่การถ่ายทอดสัญญาณในระบบ ดิจิตอล

2) โครงสร้างการทำงานของ ACMA แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มงาน การจัดองค์การจะจัดตามลักษณะงานมากกว่าจัดตามประเภทกลุ่มอุตสาหกรรม ดังนี้

ก) digital transition ดูแลการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิตอล

ข) communications infrastructure ดูแลโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร และคลื่นความถี่

ค) digital economy ดูแลเศรษฐกิจดิจิตอล ทำหน้าที่ติดตามงานเครือข่าย บรอดแบนด์แห่งชาติและอุตสาหกรรม ความมั่นคง ปลอดภัย และการศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ และการกำกับดูแลอนาคตของสื่อดิจิตอล

ง) content / consumer and citizen ดูแลเนื้อหาและผู้บริโภค รวมทั้งการสื่อสารที่ไม่ร้องขอ

จ) corporate service and coordination ทำหน้าที่ประสานงาน อำนวยความสะดวก เช่น การเงิน แผนกบุคคล

ฉ) legal services ทำหน้าที่ดูแลนโยบายและการปฏิบัติตามกฎหมาย

¹⁵⁰ นลินี สีตะสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 52

¹⁵¹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวิช. เล่มเดิม. หน้า 70 - 78

(2) กระบวนการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในประเทศออสเตรเลีย

กลุ่มงาน content / consumer and citizen เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาให้ตอบสนองต่อมาตรฐานและความคาดหวังของชุมชน คุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้บริโภคในฐานะลูกค้าที่ใช้บริการสื่อสารในฐานะผู้ชมที่เสพเนื้อหาผ่านรายการต่างๆ จัดการกับสแปมการขายสินค้าและบริการผ่านระบบโทรคมนาคมโดยไม่ได้รับร้องขอ รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียน สอบสวนเรื่องร้องเรียนที่ไม่ใช่ประเด็นด้านเทคนิค

นอกจากการกำกับดูแลของ ACMA แล้ว Australian Communications and Media Authority Act ยังกำหนดให้ ACMA จัดตั้ง Consumer Consultative Forum (CCF) เป็นที่ปรึกษาด้านผู้บริโภคของ ACMA ในประเด็นที่มีผลกระทบกับผู้บริโภค คล้าย Ofcom Consumer Panel ของอังกฤษ โดยทำงานเป็นอิสระจาก ACMA

CCF ทำหน้าที่ให้ข้อมูลและคำปรึกษากับ ACMA ครอบคลุมรายละเอียดดังนี้

- 1) วิเคราะห์และให้ข้อมูลที่สะท้อนความต้องการผู้บริโภคในอุตสาหกรรมสื่อสาร
- 2) จัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่มีผลกระทบกับผู้บริโภค
- 3) ให้คำปรึกษาผู้บริโภคโดยคำนึงถึงกลไกการกำกับดูแลร่วม
- 4) สร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อผู้บริโภค
- 5) ให้คำปรึกษาเฉพาะกิจเมื่อได้รับการร้องขอจาก ACMA เช่น ทบทวนและ

ตรวจสอบกิจกรรมของ ACMA มีผลกระทบกับผู้บริโภคอย่างไร

กฎหมายที่ใช้บังคับในการควบคุมการออกอากาศรายการโทรทัศน์เป็นผลมาจากการหารือร่วมกันของตัวแทนจากผู้ผลิตและสถานีโทรทัศน์ ซึ่งได้ผ่านการแสดงความคิดเห็นจากเวทีสาธารณะ Communications and Media Authority Act 2005 มาตรา 44 กำหนดให้ ACMA มีหน้าที่สนับสนุนให้ผู้ให้บริการจัดทำ Code of practice หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ตามประมวลแนวทางปฏิบัติ (code of practice)¹⁵² ACMA จะกำหนดให้ผู้บริโภคแจ้งเรื่องร้องเรียนไปยังองค์กรวิชาชีพด้านสื่อแขนงต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนในอุตสาหกรรมของสื่อแขนงนั้นๆ โดย ACMA กำหนดให้สถานีโทรทัศน์เป็นจุดรับเรื่องร้องเรียนเบื้องต้น สำหรับการจับประเภทเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเนื้อหาจะเป็นการจัดทำโดยองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง¹⁵³

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศออสเตรเลีย แนวทางปฏิบัติในการควบคุมเนื้อหารายการโทรทัศน์ของประเทศออสเตรเลียไม่ได้ถูกจัดทำขึ้นโดยองค์กร

¹⁵² ชนัญสรุตา อรณพ ณ อยุธยา. เล่มเดิม. หน้า 41

¹⁵³ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 119

กำกับดูแลโทรทัศน์ แต่เป็นการจัดทำขึ้นร่วมกันของตัวแทนผู้ผลิตและสถานีโทรทัศน์ ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นในเวทีสาธารณะ และต้องนำไปจดทะเบียนกับ ACMA เพื่อให้มีสภาพบังคับ เช่น อุตสาหกรรมโทรทัศน์ที่เป็นฟรีทีวีได้มีการจัดทำ The Commercial Television Code of Practice ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการควบคุมเนื้อหาโดยสรุปได้ดังนี้

1) การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ และจำกัดเวลาออกอากาศ (Classification Systems and Warning) ในประเทศออสเตรเลีย ได้ใช้แนวคิดการควบคุมเนื้อหา รายการโทรทัศน์ใน 2 ลักษณะ ควบคู่กัน คือ มีการใช้ระบบจำแนกประเภทรายการตามเนื้อหา ควบคู่กับการจำกัดช่วงเวลาที่จะออกอากาศ เนื่องจากการดูโทรทัศน์ของเด็กไม่แน่นอน ในวันเปิดเรียนและวันหยุดจะส่งผลให้ช่วงเวลาในการรับชมโทรทัศน์ของเด็กแตกต่างกัน¹⁵⁴ การจัดระดับความเหมาะสมด้านเนื้อหาละครโทรทัศน์จะดำเนินการโดยสถานีโทรทัศน์ โดยใช้หลักเกณฑ์ ซึ่งนำหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดความเหมาะสมเนื้อหาของภาพยนตร์ วิดีทัศน์ทุกประเภท สิ่งพิมพ์ และคอมพิวเตอร์ ของ Office of Film and Literature Classification (OFLC) มาใช้โดยเพิ่มเติมหมวด AV สำหรับรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหารุนแรงและต้องมีการสมัครเป็นสมาชิก การแบ่งระดับความเหมาะสมจะมีการปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะตามที่ชุมชนหรือสาธารณชนได้แสดงความเห็น

G-General เหมาะสมสำหรับทุกวัย รายการนี้ถูกออกแบบ สำหรับเด็กก่อนวัยเรียน และวัยเรียน ซึ่งสามารถให้เด็กรับชมได้ด้วยตัวเอง

วันธรรมดา: 6.00-8.30 น.

วันหยุดสุดสัปดาห์: 4.00-19.30 น.

PG-Parental Guidance ผู้ที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ควรได้รับคำแนะนำจาก ผู้ปกครอง รายการนี้อาจประกอบด้วยรูปแบบและเนื้อหาของผู้ใหญ่ ซึ่งผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เมื่อรับชมรายการนี้ควรมีผู้ใหญ่ให้คำแนะนำ

วันธรรมดา ช่วงเปิดเทอม: 5.00-6.00 น. 8.30-12.00 น. 19.30-20.30 น. ช่วงวันหยุด นักชดถุกษ์: 5.00-6.00 น. 8.30-16.00 น. 19.30-20.30 น.

วันหยุดสุดสัปดาห์ 5.00-6.00 น. 19.30-20.30 น.

M-Mature Audience programs and MA-Mature Adult Audience programs รายการนี้อาจมีเนื้อหาที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป

¹⁵⁴ ธีรพัฒน์ อังศุवाल และอัญญอร พานิชพิ้งรัก. (2555). *กว่าจะเป็นรายการโทรทัศน์ในดวงใจครอบครัว (Family Award) : แนวคิด กระบวนการ และประสบการณ์*. หน้า 151

วันธรรมดา ช่วงเปิดเทอม: 0.00-5.00 น. 12.00-15.00 น. 20.30-24.00 น. และวันหยุด
นักขัตฤกษ์: 20.30-5.00 น.

วันหยุดสุดสัปดาห์ 20.30-5.00 น.

AV เป็นรายการสำหรับผู้ใหญ่และมีเนื้อหารุนแรง รายการประเภทนี้เหมาะสมสำหรับผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป จำกัดเวลา 21.30 - 05.00 น.

X programs and unmodified R programs (ไม่เหมาะสำหรับออกอากาศทางโทรทัศน์)
รายการนี้ประกอบด้วยเนื้อหาที่ไม่สามารถจัดประเภทตามข้างต้นอย่างเหมาะสมได้ เนื่องจากเนื้อหา
ดังกล่าวไม่เหมาะสมสำหรับออกอากาศทางโทรทัศน์ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำเสนอได้ทุกช่วงเวลา

2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (Warning) เป็นเครื่องมือเสริมในการให้ข้อมูล
เพิ่มเติมแก่ผู้ชมและผู้ปกครองโดยแสดงเป็นข้อความแนะนำ

3) กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกจะกำหนดให้มีอุปกรณ์จำกัดสิทธิ์การใช้งาน
(disabling device)

(3) กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเทศออสเตรเลีย

ACMA มีอำนาจภายใต้กฎหมาย Broadcasting service Act 1992 กิจการแพร่ภาพ
กระจายเสียง Telecommunications Act 1997 กิจการโทรคมนาคม Radio Telecommunications Act
1992 การจัดสรรคลื่นความถี่ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้า ACMA จะใช้อำนาจ
นี้ร่วมกับ Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่
รับผิดชอบเกี่ยวกับการแข่งขันและผู้บริโภคในทุกอุตสาหกรรม นอกจากนี้กฎหมายด้านการสื่อสาร
ของออสเตรเลียยังสนับสนุนให้ ACMA ออกแบบการกำกับดูแลร่วมกับภาควิชาชีพโดยเปิดให้
ภาควิชาชีพมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักปฏิบัติทางจริยธรรมขึ้น และให้มีอำนาจในการบังคับใช้
บางส่วน โดย ACMA ยังคงอำนาจในการบังคับใช้มาตรฐานของตนในกรณีที่กลไกของ
ภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถทำงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภคได้ดีพอ กระบวนการรับ
เรื่องร้องเรียนของ ACMA มีขั้นตอนดังนี้

1) การรับเรื่องร้องเรียนจะแบ่งเป็น 2 รูปแบบ

ก) เรื่องร้องเรียนที่ต้องยื่นไปทางสถานีก่อน

หากมีการพบเห็นเนื้อหาที่ละเมิดหลักปฏิบัติ (code of practice) ซึ่งร่างโดยภาควิชาชีพ
ผู้ร้องเรียนจะต้องยื่นคำร้องไปที่สถานี โทรทัศน์โดยตรงก่อน เนื่องจาก Broadcasting service Act
1992 กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบกำกับดูแลร่วม ซึ่งมอบอำนาจในการจัดการเบื้องต้นให้กับ
สถานีโทรทัศน์ โดยยื่นคำร้องไปที่สถานี โทรทัศน์ภายใน 6 วัน หลังจากมีการออกอากาศ
(ไม่เช่นนั้นสถานีโทรทัศน์อาจจะไม่ได้เก็บเทปไว้หรือรายการนั้นอาจจะจบไปแล้ว)

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการแพร่ภาพกระจายเสียงได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับละเมิดหลักปฏิบัติ สถานีโทรทัศน์จะต้องแจ้งผู้ร้องภายใน 60 วัน และต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ร้องทราบว่า สามารถอุทธรณ์ผลมาที่ ACMA ได้ หากผู้ร้องไม่พอใจคำชี้แจงหรือการแก้ไขของสถานีโทรทัศน์ หรือไม่ได้รับการตอบสนองภายใน 60 วัน สามารถร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรมาที่ ACMA โดยแนบสำเนาร้องถึงสถานี สำเนาคำชี้แจงของสถานีโทรทัศน์หรือเอกสารที่ผู้ร้องได้ติดต่อสถานีโทรทัศน์มาก่อน

ข) เรื่องร้องเรียนที่สามารถยื่นมาทาง ACMA ได้โดยตรง

เป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาตหรือมาตรฐานที่กำหนดโดย ACMA เรื่องร้องเรียนประเภทนี้ได้แก่

1. การจัดทำคำบรรยายสำหรับผู้มีปัญหาทางการได้ยิน
2. โฆษณานูหรี่
3. โฆษณาการเมืองหรือเนื้อหาการเลือกตั้ง
4. การโฆษณาที่มากเกินไปจนขัดในวิทยุโทรทัศน์
5. โฆษณาสินค้าที่ใช้รักษาโรค
6. เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการโทรทัศน์เด็ก มาตรฐานด้านเนื้อหา กฎระเบียบ

ในการต่อต้านการฟอกเงิน และมาตรฐานการต่อต้านการก่อการร้าย

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ACMA จะแจ้งผู้ร้องเป็นลายลักษณ์อักษร หากเรื่องร้องเรียนไม่อยู่ในอำนาจของ ACMA จะไม่มีการสอบสวนแต่ ACMA จะช่วยแนะนำผู้ร้องเรียนว่าจะต้องติดต่อหน่วยงานใด หากเรื่องร้องเรียนอยู่ในอำนาจของ ACMA ก็จะรับเรื่องร้องเรียนและมีการพิจารณาอย่างจริงจัง

2) สอบสวนเรื่องร้องเรียน ระหว่างสอบสวน ACMA มีอำนาจขอให้สถานีโทรทัศน์ชี้แจงรายละเอียดพร้อมทั้งหลักฐานสนับสนุนการชี้แจง และรวบรวมข้อมูลจากผู้ร้องและหลายแหล่งที่จำเป็น เมื่อประเมินข้อมูลการสอบสวนแล้ว ACMA จะตัดสินใจและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และตีพิมพ์รายงานการสอบสวนไว้ในเว็บไซต์ จดหมายข่าว และรายงานประจำปีของ ACMA

3) มาตรการบังคับ Guidelines relating to the ACMA 's enforcement power under the Broadcasting service Act 1992 กำหนดให้การบังคับใช้กฎหมายดังนี้

ก) การใช้อำนาจทางปกครอง การออกประกาศเตือนการละเมิดในกรณีเป็นการละเมิดเล็กน้อย การบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข การออกคำสั่งให้เยียวยา และการระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต

ข) การดำเนินคดีทางแพ่ง ดำเนินการขอให้ศาลออกหมาย คำสั่งให้หยุดกระทำการบางอย่าง คำสั่งลงโทษ หรือคำสั่งให้ปฏิบัติตามสัญญา

ค) ความผิดทางอาญา กรณีมีความผิดอาญา ACMA จะโอนเรื่องไปยังสำนักงานอัยการให้ดำเนินคดีต่อไป

กรณีละเมิดหลักปฏิบัติ (code of practice) ที่ร่างโดยภาควิชาชีพ ACMA อาจยอมให้ดำเนินการตามมาตรการบังคับที่ได้รับความยินยอมร่วมกัน หรือ ACMA อาจเพิ่มเงื่อนไขใบอนุญาตบังคับให้ผู้รับใบอนุญาตต้องทำตามหลักปฏิบัติดังกล่าวก็ได้

กรณีที่มีการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาต ACMA สามารถออกคำสั่งให้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และหากสถานีโทรทัศน์ไม่ปฏิบัติตาม ACMA มีอำนาจที่จะลงโทษทางแพ่งหรือโอนเรื่องไปที่สำนักงานอัยการทำการฟ้องร้อง หรือเพิ่มเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาต หรือระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต (การระงับใบอนุญาตทำได้ไม่เกิน 3 เดือน) หรือออกคำสั่งให้มีการเยียวยาโดยให้สถานีโทรทัศน์ทำการแก้ไขให้เป็นไปตามเงื่อนไขใบอนุญาต หรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญา

นอกจากการร้องเรียนอย่างมีรูปแบบในการดำเนินการที่ละเมิดกฎหมายและหลักปฏิบัติแล้ว ACMA ยังเปิดรับเรื่องร้องเรียนในประเด็นอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาการรับสัญญา

3.2 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศไทย

การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์จะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ต้องทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการค้นหาคำเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จำเป็นต้องรู้ประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของประเทศไทยด้วย ซึ่งบทบาทของรัฐในการควบคุมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยที่แตกต่างกัน ดังนี้¹⁵⁵

ช่วงปี พ.ศ. 2498 - 2518 เป็นยุคแรกที่มีสื่อโทรทัศน์เข้ามาในประเทศไทย มีการตราพระราชบัญญัติวิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ควบคุมกิจการโทรทัศน์และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ยุคนี้สื่อโทรทัศน์ถูกผูกขาดโดยรัฐ เพื่อเป็นสื่อในการโฆษณาทางการเมือง สร้างจิตสำนึกด้านชาตินิยม และเป็นเครื่องมือตอบโต้ฝ่ายตรงข้ามรัฐ แนวทางปฏิบัติปกติก่อนออกอากาศ คือ การเซ็นเซอร์หรือตรวจสอบเนื้อหาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการสถานีโทรทัศน์จะเป็นรูปแบบให้สัมปทานเอกชน รัฐจะควบคุมเนื้อหาของข่าว และให้เอกชนผลิตรายการด้านบันเทิงและโฆษณาเพื่อชดเชยการลงทุน โดยไม่มีระเบียบควบคุมเนื้อหารายการ

ช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2535 หลังจากช่วงแรกที่มีสื่อโทรทัศน์ถูกใช้เป็นกระบอกเสียงของรัฐ นำเสนอข่าวเพียงฝ่ายเดียว และกล่าวร้ายนักศึกษาวา ทำลายความมั่นคง จึงเกิดกระแสต่อต้านเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบวิทยุโทรทัศน์ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงได้ปฏิรูประบบวิทยุโทรทัศน์โดยออกระเบียบการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจสอบเนื้อหารายการก่อนการเผยแพร่ เพื่อควบคุมเนื้อหารายการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และตั้งคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่ายขึ้น¹⁵⁶ กบว. จะมุ่งเน้นเซ็นเซอร์เนื้อหามากกว่าการจัดระบบการดำเนินการให้เป็นธรรม โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 กบว. ยังควบคุมเนื้อหาข่าวสารและความคิดเห็นอย่างเข้มงวด กำหนดเนื้อหาสาระของข่าวรายการต่างๆ ส่งเสริมความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ห้ามเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมลัทธิคอมมิวนิสต์ ก่อความแตกแยกและพาดพิงการเมือง

ช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2540 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 มีเหตุการณ์เดินขบวนครั้งใหญ่ที่ถนนราชดำเนิน รัฐบาลส่งกำลังทหาร ตำรวจปราบปรามประชาชน การดำเนินการของสื่อมวลชนถูกครอบงำโดยรัฐ การเสนอข่าวถูกปิดบังและบิดเบือนความจริง หลังเหตุการณ์ยุติมีการเรียกร้อง

¹⁵⁵ พิงรอง งามสุตร วัฒนันทน และศศิธร ชูโกศล. เล่มเดิม. หน้า 16 - 24

¹⁵⁶ กบว. จำนวน 17 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประธาน และผู้แทนจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ ฝ่ายความมั่นคง 7 คน กรมไปรษณีย์โทรเลข 2 คน กรมประชาสัมพันธ์ 2 คน สำนักนายกรัฐมนตรี 2 คน กระทรวงศึกษาธิการ 1 คน กระทรวงการต่างประเทศ 1 คน และคณะกรรมการกฤษฎีกา 1 คน

เสรีภาพในการเสนอข่าวสารและความเห็นของสื่อมวลชน รัฐบาลชั่วคราวนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 และออกระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 โดยยกเลิกระเบียบการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 และยกเลิก กบว. มีการตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กทช.) ขึ้นมาทำหน้าที่เน้นการกำกับดูแลมากกว่าการเซ็นเซอร์ และให้คณะกรรมการของสถานีโทรทัศน์เป็นผู้ตรวจพิจารณาเนื้อหาตัวเอง แต่เนื่องจากทุกสถานีโทรทัศน์ยังดำเนินการภายใต้สัมปทานของรัฐ สถานีโทรทัศน์จึงพยายามเซ็นเซอร์ตัวเองในด้านเนื้อหาทางการเมืองและสังคมเพื่อไม่ให้ถูกยกเลิกรายการหรือยกเลิกสัมปทาน นอกจากนี้สถานีโทรทัศน์ที่เป็นของรัฐยังได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับระเบียบดังกล่าวด้วย

ช่วงปี พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน เพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด และโฆษณา รวมทั้งสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรคลื่นความถี่ เปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์คลื่นที่ใช้ในการกระจายเสียงโทรทัศน์จากรัฐเป็นการกระจายกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรคลื่นใหม่ให้เกิดความสมดุลระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน และให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรความถี่ กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการดังกล่าวเป็น 2 องค์กร คือ องค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสทช.) และองค์กรด้านกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เนื่องจากศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนกระบวนการสรรหา กสทช. เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 จึงเกิดช่องว่างในการกำกับเนื้อหารายการโทรทัศน์ ต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมาตรา 47 กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรเดียวทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)¹⁵⁷

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ของประเทศไทยจะเห็นว่า ปัจจุบันรัฐได้พยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ จากเดิมที่รัฐโดย กบว. เป็น

¹⁵⁷ พิระพงษ์ มานะกิจ. (2556). “นโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อภายใต้ กสทช.”. *อิสราปริทัศน์*, 1(4). หน้า 75-76

ผู้ดำเนินการควบคุมเนื้อหาทั้งหมดของรายการโทรทัศน์เอง กบว.ทำงานมุ่งเน้นการเซ็นเซอร์เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมมากกว่าควบคุมคุณภาพของเนื้อหาละครโทรทัศน์ และเมื่อมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อ รัฐจึงได้ปรับเปลี่ยนบทบาทให้อำนาจสถานีโทรทัศน์เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบเนื้อหาละครโทรทัศน์ของตนเอง เพื่อให้เสรีภาพแก่ผู้ประกอบการอาชีพสื่อมวลชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ถูกจำกัดหรือแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐเหมือนในอดีต และหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น กฎหมายการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ในปัจจุบันจึงมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมรูปแบบการควบคุมกันเองของสื่อ

3.2.1 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การผลิต ออกอากาศละครโทรทัศน์จัดเป็นการดำเนินการของสื่อมวลชนรูปแบบหนึ่ง จึงต้องได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้สื่อมวลชนมีอิสระในการทำงาน เพื่อที่จะสามารถนำเสนอข้อมูล ข่าวสารและความเห็นไปสู่ประชาชนได้มากที่สุด ขณะเดียวกันประชาชนซึ่งเป็นผู้ชมก็ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกัน การใช้สิทธิเสรีภาพที่กล่าวข้างต้นแม้จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ในมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เกิด แต่ไม่ได้หมายความว่า การใช้สิทธิเสรีภาพจะใช้ได้อย่างไม่มีขอบเขต หากการใช้สิทธิเสรีภาพนั้นไปกระทบต่อความมั่นคง ประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐก็จำเป็นต้องกำหนดขอบเขต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและประชาชนชาวไทย และกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับมีการรับรอง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและประชาชนแตกต่างกันไป โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญมีการบัญญัติสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและสื่อมวลชนไว้แตกต่างกัน รัฐธรรมนูญช่วงแรกจะรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการสื่อสารซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิที่มนุษย์ทุกคนต้องมีเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 “มาตรา 14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการขยายการรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยให้กว้างขึ้น มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนในสื่อหนังสือพิมพ์ไว้เฉพาะ โดยห้ามรัฐปิดโรงพิมพ์ แต่ขณะเดียวกันในกรณีเหตุการณ์ไม่สงบ เช่น สงคราม ในการประกาศกฎอัยการศึก ก็กำหนดให้สิทธิรัฐที่จะควบคุมเนื้อหาหนังสือพิมพ์ได้ รัฐสามารถกำหนดให้ส่งเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์มาให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนการพิมพ์ได้ นอกจากนี้ยังรับรองเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน ห้ามตรวจ ถัก หรือเปิดเผย สิ่งสื่อสารถึงกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ¹⁵⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 โดยเฉพาะข้อที่ 19 กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก รวมถึงเสรีภาพในการยึดถือความเห็นส่วนตนโดยปราศจากการสอดแทรก เสรีภาพในการแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสาร และความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน¹⁵⁹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ

¹⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

มาตรา 35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การถัก หรือการเปิดเผยจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคในการใช้การสื่อสารที่จัดไว้เป็นบริการสาธารณะ

¹⁵⁹ Article 19.

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.

มนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้กำหนดกรอบสิทธิมนุษยชนที่ประเทศสมาชิกต้องรับรอง¹⁶⁰ การรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้รับรอง เว้นแต่ในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะถูกจำกัดไป

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ประเทศไทยได้รับรองสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนเฉพาะหนังสือพิมพ์เท่านั้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพไปสู่วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์¹⁶¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและสื่อมวลชน ทั้งนี้เนื่องจากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่มีการบิดเบือนความจริงของข้อมูลข่าวสารในสื่อต่างๆ ประชาชนและนักวิชาการสื่อมวลชนจึงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ให้มีเสรีภาพในการเสนอความคิดเห็น และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจากการแทรกแซงของภาครัฐ จึงเรียกร้องให้คลื่นวิทยุโทรทัศน์ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐมาเป็นทรัพย์สินสาธารณะของชาติที่ประชาชนจะดูแลกันเอง¹⁶²

¹⁶⁰ กาญจน์ คล้ายแก้ว. (2543). *รัฐกับเสรีภาพของสื่อมวลชน ศักยภาพ : การเสนอข่าวการเมืองของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 131 - 132

¹⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ อันเป็นการบั่นทอนเสรีภาพตาม มาตรานี้โดยไม่มีคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล จะกระทำมิได้

การให้เสนอข่าวหรือบทความในหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือ วิทยุโทรทัศน์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำใน ระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มี ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

¹⁶² พิธีรกร รามสูตร วัฒนันท์ และศศิธร ชูวโกศล. เล่มเดิม. หน้า V – VI

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีบทบัญญัติให้ยกเลิกการควบคุมสิทธิเสรีภาพ และให้หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นหลักการสำคัญที่ถูกนำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีเนื้อหาเป็นการปฏิรูปสื่อ โดยในมาตรา 39¹⁶³ ได้ให้หลักประกันเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ห้ามการปิดกั้นและแทรกแซงเนื้อหาในสื่อวิทยุ โทรทัศน์และสิ่งพิมพ์ ขณะที่มาตรา 40¹⁶⁴ วางเจตนารมณ์การเปลี่ยนเจ้าของคลื่นความถี่โทรทัศน์ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐให้มาเป็นของประชาชน โดยกำหนดให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ การจัดสรรและการใช้คลื่นความถี่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

¹⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้

การให้นำเข้าหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุ โทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

¹⁶⁴ มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงได้ โดยเฉพาะภาคประชาชน และกำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ จัดสรรคลื่นความถี่ ตลอดจนกำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และมาตรา 41¹⁶⁵ เป็นหลักการเพื่อคุ้มครอง เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่ทำงานในองค์การของทั้งรัฐ และเอกชน ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจะมีอิสระในการนำเสนอความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐและเจ้าของกิจการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและสื่อมวลชนไว้โดยสรุปได้ดังนี้¹⁶⁶

(1) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression)

มาตรา 45 ได้กำหนดรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ ในขณะเดียวกันสื่อมวลชนก็มีสถานะเป็นประชาชนของประเทศเช่นเดียวกัน สื่อมวลชนก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการพิมพ์ เสรีภาพในการโฆษณาหรือเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน ด้วยวิธีการอื่นใด สอดคล้องกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองแห่งสหประชาชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการพิจารณาว่าประชาชนในประเทศใดมีสิทธิ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากน้อยเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาจากเสรีภาพของสื่อมวลชน ว่ามีมากน้อยเพียงใดประกอบกัน และด้วยเหตุที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองได้นั้น ประชาชนจำเป็นต้องได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ และหากสื่อมวลชนปราศจากเสรีภาพในการสื่อสารแล้วก็ย่อมไม่อาจนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ ความรับรู้ของประชาชนได้ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เช่นกัน ดังนั้น สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงเป็นเรื่องเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ของประชาชนนั่นเอง ประกอบกับสังคมในยุคปัจจุบันซึ่งในยุคข้อมูลข่าวสารเสรีภาพในการ สื่อสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

¹⁶⁵ มาตรา 41 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุ โทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อ จรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

¹⁶⁶ พิเศษฐ์ ขวาลาวัช. (2555). กฎหมายสื่อสารมวลชน. หน้า 23 - 32

(2) กำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพ

แม้สื่อมวลชนจะได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าสื่อมวลชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยปราศจากขอบเขตหรือปราศจากการควบคุมแต่อย่างใด โดยจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดข้อยกเว้นอันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ ในวรรค 2 ของมาตรา 45 กล่าวคือ การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นอาจถูกจำกัดได้ โดยจะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะว่าสามารถจำกัดได้ แต่อย่างไรก็ตามการตรากฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจะสามารถกระทำได้หากเข้าเงื่อนไขที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ

- 1) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
- 2) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนบุคคล
- 3) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 4) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

(3) หลักประกันการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อมีการปฏิบัติหรือรัฐประหาร ผู้ทำการปฏิบัติหรือรัฐประหารมักจะเข้ายึดหรือควบคุมการนำเสนอข่าวสารของสถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการนำเสนอข่าว หรือมีการโฆษณาชวนเชื่อไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดให้การสั่งปิดโรงพิมพ์ สั่งปิดสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์¹⁶⁷ โดยรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนนั้นเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย มุ่งให้ความคุ้มครองกิจการสื่อมวลชนทุกประเภทมิให้รัฐบาลใช้อำนาจสั่งปิดไม่ว่าด้วยเหตุผลใด

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการบริโภคข่าวสารจากสื่อที่มีคุณภาพอย่างเสรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชนให้พ้นจากการคุกคาม

¹⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคสาม

ของรัฐ โดยกำหนดห้ามมิให้หนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนด้วยตนเอง ดำเนินการเสนอข่าว หรือแสดงความคิดเห็นหรือดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนอื่น¹⁶⁸ และห้ามรัฐมิให้ตั้งการให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่ในโทรทัศน์หรือที่รู้จักกันในชื่อเรียกว่า “ระบบเซ็นเซอร์”¹⁶⁹

อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศไทยตกอยู่ในภาวะสงคราม รัฐย่อมสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้ ซึ่งคำว่าภาวะสงครามหมายความว่าเฉพาะสงครามระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่รวมถึงการรบในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อคุ้มครองสื่อมวลชนให้มีอิสระและพ้นจากการควบคุมของรัฐ หรือบุคคลที่ทรงอิทธิพลกลุ่มต่าง ๆ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดห้ามมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนตามมาตรา 45 วรรค 7¹⁷⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ของตนอย่างตรงไปตรงมา

เพื่อให้สื่อมวลชนปลอดจากการถูกแทรกแซงการทำงานไม่ว่า จากองค์กรของรัฐ องค์กรเอกชนและรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย รัฐธรรมนูญห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อมวลชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจการหนังสือพิมพ์ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม¹⁷¹ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปมีส่วนกับกิจการดังกล่าวทั้งในทางตรงและทางอ้อม หรือแม้กระทั่งการเข้าถือหุ้นแทน หรือให้ผู้ถือหุ้นแทนตนก็ต้องห้ามตามกฎหมายไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน

(4) การให้ความคุ้มครองต่อบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

เสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นอื่นใด ไม่ว่าผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นจะเป็นของพนักงานของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานและลูกจ้างในบริษัทเอกชนก็ตาม สามารถดำเนินงานของตนได้โดยอิสระ รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งประเภททางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการสื่อมวลชนใด ๆ ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นเจ้าของกิจการดำเนินการอันเป็นการแทรกแซงการนำเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือลูกจ้างให้นำเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นไปในทางที่ตนต้องการโดยกฎหมายให้ถือว่า การกระทำนั้นเป็นการใช้อำนาจ

¹⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 45 วรรคสี่

¹⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 45 วรรคห้า

¹⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 45 วรรคเจ็ด

¹⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 48

โดยมิชอบและไม่มีผลบังคับให้สื่อมวลชนในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาหรือในฐานะที่เป็นลูกจ้างต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชนเท่านั้น¹⁷²

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้เช่นนี้แสดงให้เห็นว่า กิจกรรมสื่อมวลชนนั้นมีความสำคัญต่อการสร้างความรู้ ความเข้าใจของสังคม หากยินยอมให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นผู้มีสิทธิในการดำเนินกิจการสื่อกิจการวิทยุโทรทัศน์หรือโทรคมนาคมโดยลำพังหรือโดยผูกขาด หรือมีสิทธิลักษณะนำผู้ประกอบการอื่นๆ แล้ว สื่ออื่นๆ อาจไม่สามารถสร้างบทบาทในลักษณะของการให้ความเคารพต่อสิทธิของมนุษยชนในเรื่องของสิทธิการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือความรู้ได้ อันจะนำไปสู่ข้อบกพร่องด้านจริยธรรมของสื่ออื่น ๆ¹⁷³

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรม ทั้งยังมีมาตรการในการควบคุมกันเองของสื่อมวลชน¹⁷⁴ ซึ่งการควบคุมกันเอง (Self-Regulation) เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่จะให้การควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนดำเนินการโดยสื่อมวลชนด้วยกันเอง โดยการกำหนดมรรยาทและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ เป็นหลักการใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁷⁵

(5) การให้ความคุ้มครองคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์

กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁷⁶ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญจากเดิมที่ยึดถือว่าคลื่นความถี่เป็นของรัฐ รัฐเท่านั้นที่จะสามารถใช้คลื่นความถี่ได้ การอนุญาตหรือให้ใช้คลื่นความถี่แก่หน่วยงานใด จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐเท่านั้น การกำหนดให้คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เป็นการแสดงโดยชัดแจ้งว่า คลื่นความถี่นั้น มีอาจที่จะเป็น “ทรัพย์สินของเอกชน” (private property) อีกทั้งความเป็น “ทรัพยากรของชาติ (national resources)” คลื่นความถี่จึงเป็นสิ่งที่อยู่ในธรรมชาติ ไม่ใช่สิ่งที่ต้องสร้างขึ้น การใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคม จึงเป็นเพียงการอาศัยคลื่นความถี่ที่มีอยู่ในธรรมชาติเพื่อใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี คลื่นความถี่ เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในธรรมชาติ

¹⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 46

¹⁷³ วนิตา แสงสารพันธ์. เล่มเดิม. หน้า 72 - 78

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 46

¹⁷⁵ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์. (2555). *รวมกฎหมายการสื่อสารมวลชน*. หน้า 22

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 , มาตรา 47 วรรคหนึ่ง

และสมควรที่จะเป็นทรัพยากรเพื่อสาธารณะ การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ จึงต้องถูกกำกับด้วย แนวความคิดว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” เพื่อให้สื่อมวลชนของประเทศไทยหลุดพ้นจากการ แทรกแซงจากรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 วรรคสอง จึงได้ กำหนดให้มีของรัฐที่เป็นอิสระ (independence regulatory agency) ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม องค์ก ร์ ดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และมาตรา 305 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระที่ตราขึ้นจะต้องกำหนดให้มี “คณะกรรมการเฉพาะด้าน” เป็นหน่วยย่อย ภายในองค์กรอิสระนั้นแยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม

3.2.2 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่น ความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 47 และมาตรา 305 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีองค์กรเฉพาะด้าน ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแยกต่างหากจากกัน ได้แก่

1) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ทำหน้าที่กำกับ ดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

2) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม

ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ “กสท.” หรือ “กทค.” มาจากผู้ที่เป็นกรรมการใน “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” หรือ “กสทช.” กสท. ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่เดิมกระจัดกระจายอยู่ ในหลายสังกัดของหน่วยงานราชการ ไม่ว่าจะเป็นกรมประชาสัมพันธ์ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) หรือเครือข่ายวิทยุทหารและสถาบันการศึกษา โดยกิจการโทรทัศน์ภายใต้พระราชบัญญัติ กิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งชาติ พ.ศ. 2551 จะหมายถึงกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ เช่น วิทยุและโทรทัศน์ภาคพื้นดิน และกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ เช่น เคเบิลทีวีโทรทัศน์ดาวเทียม

(1) องค์การกำกับดูแล

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 6 กำหนดองค์ประกอบของ กสทช. ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 5 ด้าน¹⁷⁷ ดังนี้

1) กิจการกระจายเสียง 1 คน และกิจการโทรทัศน์ 1 คน

2) กิจการโทรคมนาคม 2 คน

3) กฎหมาย 2 คน และเศรษฐศาสตร์ 2 คน

4) การคุ้มครองผู้บริโภคหรือส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ 1 คน และกิจการโทรคมนาคม 1 คน

5) การศึกษา วัฒนธรรม หรือพัฒนาสังคม 1 คน

(2) ขั้นตอนการคัดเลือกและสรรหา กสทช.

วุฒิสภามิได้คัดเลือกบุคคล เพื่อเป็น กสทช. จากบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาเสนอ ซึ่งบัญชีรายชื่อมาจาก 2 ช่องทาง

1) การเลือกกันเองขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้¹⁷⁸

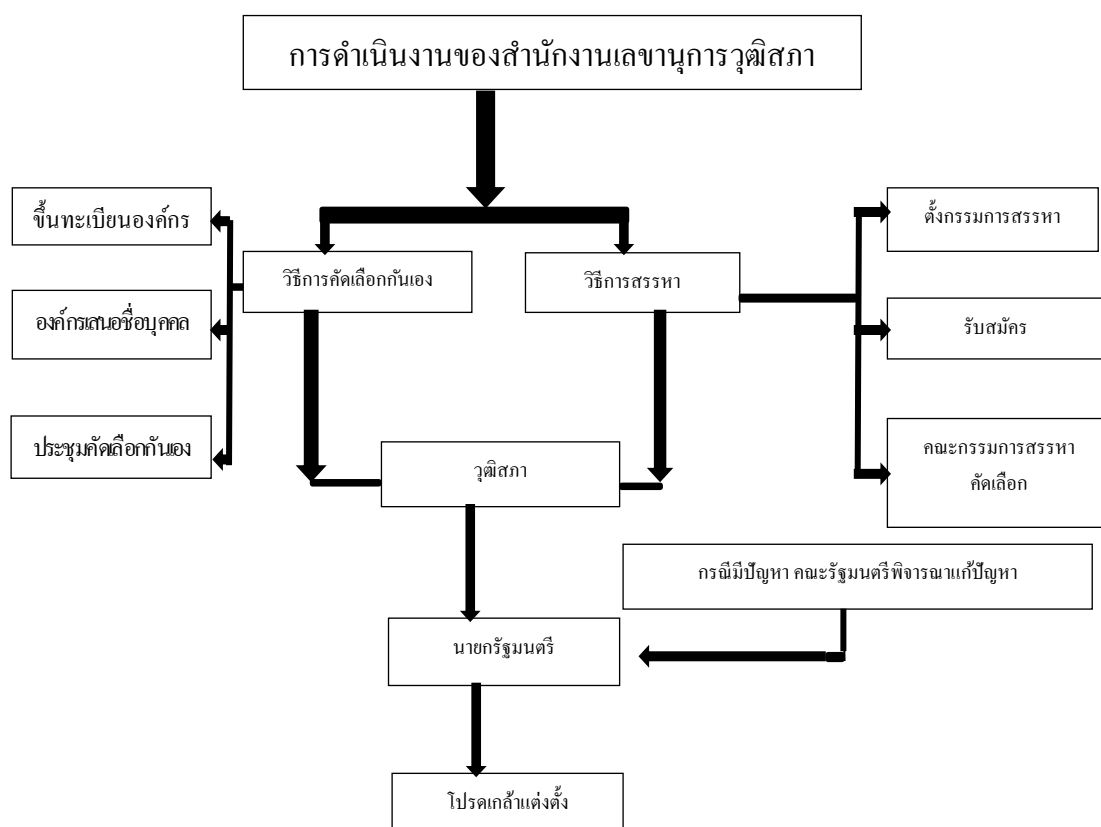
2) สรรหา จากคณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรตามรายชื่อที่กฎหมายระบุ¹⁷⁹

เมื่อวุฒิสภามีมติเลือกกรรมการแล้ว ให้กรรมการมาประชุมพร้อมกันเพื่อเลือกประธานและรองประธานสองคน ก่อนนำเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาฯ โปรดเกล้าฯ ราชเลขาธิการปฏิบัติตามแผนภาพ

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 6

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 9 และมาตรา 10

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 14 – 15



ภาพที่ 3.1 กระบวนการสรรหา กกต.

(2) อำนาจหน้าที่

กกต. ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 11 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁸⁰ ตามมาตรา 27 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ กกต. ไว้ดังนี้

- 1) จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุและแผนเลขหมายโทรคมนาคม
- 2) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม
- 3) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

¹⁸⁰ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 19

4) พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคม ในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

5) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

6) พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็วถูกต้องเป็นธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

7) พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคมและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

9) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

10) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม

11) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

12) กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึง และเท่าเทียม ตลอดจนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการ และคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

13) ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

14) วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาคำพิพากษาที่ใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

15) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

16) กำหนดลักษณะการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

17) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

18) ออกระเบียบหรือประกาศตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ

19) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุน

20) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอ

21) ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการในการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

22) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

23) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกฎหมายอื่น

24) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำงานของ กสทช. ให้มีความโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และพร้อมรับความผิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้¹⁸¹

¹⁸¹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. เล่มเดิม. หน้า 12 - 13

ก) ความโปร่งใส

มาตรา 24 กำหนดให้มีการเปิดเผยรายงานการประชุมและผลการลงมติของคณะกรรมการ กสทช. เป็นรายบุคคล ซึ่งจะทำให้ประชาชนทราบได้ว่า กรรมการคนใดออกเสียงลงคะแนนอย่างไร โดยการเปิดเผยรายงานการประชุมต้องทำภายในระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการลงมติ เว้นแต่กรณีจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 15 วัน พร้อมชี้แจงเหตุผล การเปิดเผยข้อมูลให้ทำผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน กสทช.

ข) การมีส่วนร่วม

มาตรา 28 กำหนดให้ กสทช. ต้องจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะออกกฎระเบียบที่มีผลต่อการแข่งขันและกระทบประชาชน โดยกำหนดมาตรฐานในการรับฟังความคิดเห็นไว้ในด้านต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน โดย กสทช. มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนก่อนการรับฟังความคิดเห็น และเมื่อได้รับข้อคิดเห็นแล้ว กสทช. มีหน้าที่ต้องตอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ แม้จะไม่ได้ผูกพันว่า กสทช. ต้องเห็นด้วยกับความคิดเห็นนั้น ๆ

ค) ความพร้อมรับผิด

หมวดที่ 6 กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของ กสทช. ซึ่งผลการประเมินจะเป็นกลไกความรับผิดชอบ คือ การถอดถอน กสทช. และความรับผิดชอบของ กสทช.

ง) ความสัมพันธ์ระหว่าง กสทช. กับรัฐบาลและรัฐสภา

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา¹⁸² และให้ กสทช. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี แสดงรายละเอียดแผนงานและผลการปฏิบัติงานรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแล้วแต่กรณี และแผนการดำเนินงานในระยะเวลาต่อไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 76)¹⁸³

¹⁸² พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 74

¹⁸³ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 76

3.2.3 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดให้ กสท. มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทน กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามมาตรา 27 (4) (6) (8) (9) (10) (11) (13) (16) และ (18) รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมายและอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้แบ่งประเภทของการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ กิจการที่ใช้คลื่นความถี่ เช่น วิทยุและโทรทัศน์ภาคพื้นดิน และกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ เช่น โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) โทรทัศน์ดาวเทียม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) การควบคุมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

การควบคุมกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามที่กำหนดในกฎหมายนั้น ได้แบ่งการควบคุมออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับอนุญาตการกำหนดเงื่อนไขของรายการที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการ และการสร้างโครงข่ายพื้นฐานการใช้ และการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยมีรายละเอียดดังนี้¹⁸⁴

1) การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับใบอนุญาต

กำหนดให้การประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์เป็นกิจการที่จะต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการก่อนจึงจะดำเนินการได้¹⁸⁵ โดยจะต้องได้รับอนุญาตจาก กสท. ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม¹⁸⁶ และห้ามมิให้มีการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ก่อให้เกิดหรืออาจเกิดการรบกวนหรือทับซ้อนกับคลื่นความถี่ที่ได้รับอนุญาตอยู่ก่อน¹⁸⁷ ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น สิทธิในการ

¹⁸⁴ วนิตา แสงสารพันธ์. เล่มเดิม. หน้า 114 - 116

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ,มาตรา 66

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 41 วรรคหนึ่ง

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 , มาตรา 41 วรรคสาม

ประกอบกิจการเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับอนุญาตจะโอนให้แก่บุคคลอื่นมิได้ หากจะมีการแบ่งเวลาให้บุคคลอื่นเข้าร่วมดำเนินการจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติก่อนจึงจะดำเนินการได้¹⁸⁸

นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งครอบงำกิจการในลักษณะที่เป็นการจำกัดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มาจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย หรือกระทำการอันเป็นการผูกขาดการประกอบกิจการสื่อมวลชนหลายประเภทในเวลาเดียวกัน กฎหมายจึงได้กำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาตถือครองธุรกิจในการประเภทเดียวกัน หรือครองสิทธิข้ามสื่อในการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่เกินสัดส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด¹⁸⁹ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดในมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันด้วย กรณีที่บุคคลใดได้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แล้ว หากมิได้ประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่นั้นภายในระยะเวลาที่ กสทช. กำหนด หรือนำคลื่นความถี่ไปใช้ในกิจการนอกวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการประกอบกิจการที่ใช้คลื่นความถี่ หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใด กสทช. มีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องหรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้¹⁹⁰

2) ประเภทใบอนุญาตและการหารายได้

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 9 ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 43 และมาตรา 46 กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น โดยกรณีของกิจการวิทยุโทรทัศน์นั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 อนุญาตให้ผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่มอบเวลาบางส่วนให้ผู้ประกอบการรายอื่นประกอบการแทนได้ แต่ไม่ใช่มอบเวลาทั้งหมดเหมือนระบบสัมปทานในปัจจุบัน โดยจะเป็นการมอบเวลาบางส่วนให้ผู้อื่นมาร่วมผลิตรายการได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. จะกำหนด

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 แบ่งประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ออกเป็น 3 ประเภท

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 9

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 31

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 42

คือ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ โดยใบอนุญาตแต่ละประเภทกิจการยังแบ่งออกเป็นประเภทย่อย โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาใบอนุญาตแต่ละประเภทดังนี้

ก) ใบอนุญาตสำหรับกิจการสาธารณะ¹⁹¹ หมายถึง ใบอนุญาตสำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบกิจการเพื่อบริการสาธารณะ โดยมี 3 ประเภทย่อย คือ

1. ใบอนุญาตประเภทที่ 1 สำหรับกิจการโทรทัศน์ประเภทส่งเสริมความรู้และการศึกษาด้านต่าง ๆ เช่น ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม สุขภาพ ส่งเสริมอาชีพ หรือคุณภาพชีวิตประชาชน หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้ คือ หน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ สถาบันอุดมศึกษา และนิติบุคคลในภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

2. ใบอนุญาตประเภทที่ 2 สำหรับกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐ หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้ คือ หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ

3. ใบอนุญาตประเภทที่ 3 สำหรับกิจการโทรทัศน์ที่ต้องการเผยแพร่ข่าวสารของรัฐบาล รัฐสภา บริการข้อมูลข่าวสารแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส หรือกลุ่มความสนใจที่มีกิจกรรมสาธารณประโยชน์ หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตประเภทนี้ได้คือหน่วยงานรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ สถาบันอุดมศึกษา และนิติบุคคลในภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

ในการประกอบกิจการโทรทัศน์ กรมประชาสัมพันธ์ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 3 จะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับงานหรือกิจการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไร และใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ประเภทที่ 2 ให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการไม่แสวงหากำไร¹⁹²

ข) ใบอนุญาตสำหรับกิจการบริการทางธุรกิจ¹⁹³ คือ ใบอนุญาตสำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์หน่วยงานที่จะได้รับใบอนุญาตในกลุ่มนี้แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

¹⁹¹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 11

¹⁹² พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 20 และ มาตรา 21

¹⁹³ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 13

1. ระดับชาติ ออกให้สำหรับกิจการโทรทัศน์ที่มีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมทุกภาคของประเทศ หน่วยงานที่สามารถขอใบอนุญาตนี้ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทต่าง ๆ
2. ระดับภูมิภาคออกให้สำหรับกิจการโทรทัศน์ที่มีพื้นที่ให้บริการเป็นกลุ่มจังหวัด เป็นกิจการที่เป็นนิติบุคคลมีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ต้องเป็นคนที่มิใช่ผู้นำนาอยู่ในภูมิภาคนั้น
3. ระดับท้องถิ่น ออกให้สำหรับกิจการโทรทัศน์ที่มีพื้นที่ให้บริการภายในระดับจังหวัด ดำเนินการโดยนิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ต้องเป็นคนที่มิใช่ผู้นำนาอยู่ในท้องถิ่นหรือจังหวัดนั้น

ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจสามารถดำเนินการโฆษณา บริการธุรกิจ จัดเก็บค่าสมาชิก โดยวิธีการอื่นใดได้¹⁹⁴ และให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่นำส่งรายได้จากการโฆษณาเข้ากองทุนไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย¹⁹⁵

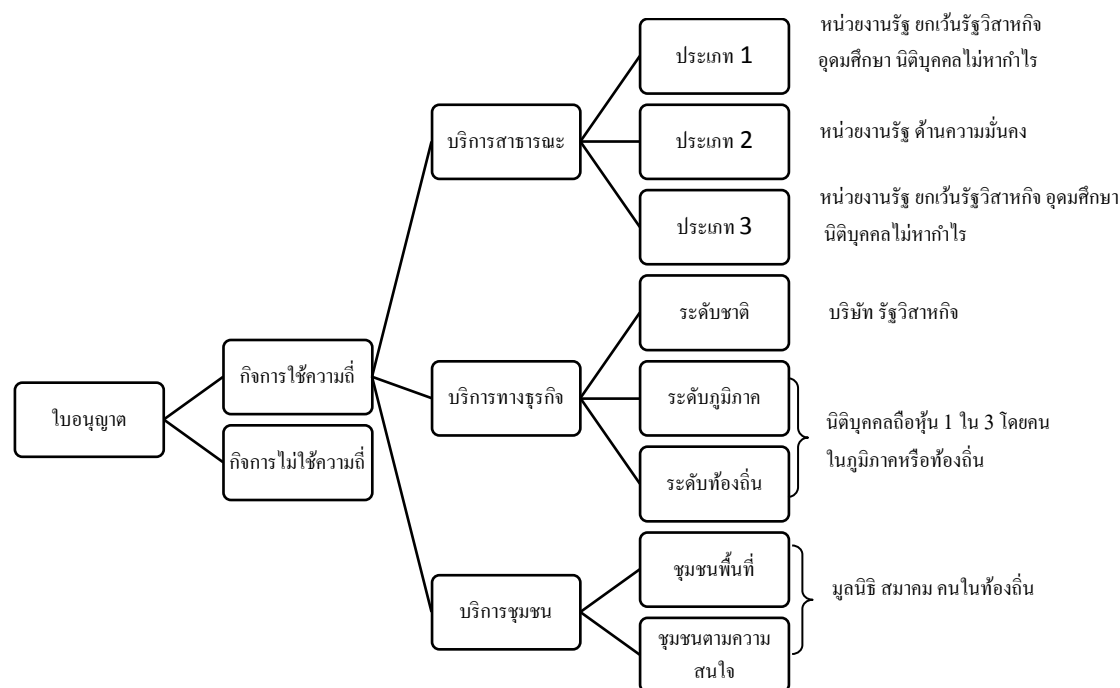
ค) ใบอนุญาตสำหรับกิจการบริการชุมชน¹⁹⁶ คือ ใบอนุญาตสำหรับกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับกรณีกิจการบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่เป็นผู้รับบริการ โดยคำว่าชุมชนตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หมายถึงชุมชนที่อาศัยในแหล่งเดียวกันไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือในชนบท และให้หมายความรวมถึงชุมชนที่มีความสนใจร่วมกันทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายร่วมกัน หน่วยงานที่จะขออนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ประเภทนี้ได้คือ มูลนิธิ สมาคม หรือคนในท้องถิ่นนั้น ใบอนุญาตสำหรับกิจการบริการชุมชนจะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้¹⁹⁷

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 23

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 21

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 12

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 21



ภาพที่ 3.2 ประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์¹⁹⁸

3) การกำหนดเงื่อนไขของรายการที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการ

ก) การบริหารสถานีโทรทัศน์

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีสัญชาติไทยขึ้นเป็น “ผู้อำนวยการสถานี” ประจำแต่ละสถานี เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้มีการออกอากาศให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการจัดรายการ การดำเนินรายการ และการออกอากาศของสถานีให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และผู้รับใบอนุญาตจะต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของผู้อำนวยการสถานีที่ได้กระทำไปในการควบคุมดูแลและบริหารกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เสมือนเป็นการกระทำของผู้รับใบอนุญาตเอง¹⁹⁹

ข) ผังรายการ

“ผังรายการ” หมายถึง ข้อมูลแสดงวันและเวลาการออกอากาศรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยให้จัดทำและเสนอผังรายการ และสัดส่วนรายการ

¹⁹⁸ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. เล่มเดิม. หน้า 21

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 29 และ

ของสถานที่ที่จะให้บริการในแต่ละประเภทใบอนุญาตต่อ กสท. ก่อนออกอากาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และต้องจัดทำผังรายการหลักอย่างน้อยปีละครั้ง หากผังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการสามารถสั่งให้แก้ไขได้ การแก้ไขผังรายการที่คณะกรรมการอนุมัติแล้ว จะต้องขออนุมัติพร้อมระบุเหตุผลความจำเป็นต่อคณะกรรมการ²⁰⁰

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 กำหนดสัดส่วนของผังรายการวิทยุและโทรทัศน์สำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์แต่ละประเภท

1. สาธารณะประเภทที่ 1 และประเภทที่ 3 ข่าวสาร สารที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70
2. ชุมชน ข่าวสาร สารที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70
3. ธุรกิจ ข่าวสาร สารที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
4. ธุรกิจระดับภูมิภาคและท้องถิ่น มีรายการที่ผลิตเองในสัดส่วนที่ กสทท. กำหนด

ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องเสนอผังรายการให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนดำเนินการอย่างน้อย 15 วัน และหากคณะกรรมการเห็นว่าผังรายการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการจะมีอำนาจสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขผังรายการให้ถูกต้องได้ และเมื่อคณะกรรมการเห็นชอบกับผังรายการที่ได้แก้ไขแล้ว ผู้รับใบอนุญาตจึงเริ่มให้บริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ตามผังรายการนั้นได้ และผู้ได้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการออกอากาศให้เป็นไปตามผังรายการที่ได้รับอนุญาตนั้นเท่านั้น เว้นแต่ จะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถดำเนินการให้แตกต่างไปจากผังรายการที่ได้รับอนุญาตได้ในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่เกิดเหตุจำเป็นเร่งด่วน ผู้รับใบอนุญาตสามารถที่จะดำเนินการรายการต่างจากผังรายการได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเท่านั้น²⁰¹

กรณีที่มิภัยพิบัติหรือเกิดเหตุฉุกเฉินซึ่งมีความจำเป็นต้องออกอากาศแจ้งข่าวหรือเตือนภัยให้ประชาชนทราบ เมื่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่ร้องขอนั้นด้วย²⁰²

²⁰⁰ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556

²⁰¹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 34 วรรคหก

²⁰² พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 35

ค) เนื้อหารายการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 34 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้²⁰³

โดยคณะกรรมการได้กำหนดเนื้อหารายการที่ผลิตขึ้นเพื่อให้บริการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่ไม่ใช่โฆษณา ไม่ว่าจะผลิตขึ้นมาเองหรือจัดหาจากผู้อื่น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เหมาะสมตามแนวทางดังนี้²⁰⁴

1. จัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา รายการ ได้กำหนดประเภทเนื้อหาที่เหมาะสมในแต่ละด้านและมีคำเตือนล่วงหน้าพอสมควรก่อนฉายรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก โดยแบ่งเนื้อหาการออกเป็น

เนื้อหาที่ควรมีการจำกัด มี 3 ประเด็น คือ พฤติกรรมและความรุนแรง เรื่องทางเพศ และการใช้ภาษา โดยมีตารางแยกว่ารายการโทรทัศน์ในเรตติ้งระดับใด สามารถมีหรือไม่มีเนื้อหาลักษณะใดได้บ้าง เช่น ด้านพฤติกรรมความรุนแรง รายการระดับ ป.หรือระดับ ค. ต้องไม่มีการใช้ความรุนแรงต่อผู้อื่น เรื่องเพศ ระดับ ท. และระดับ น.13 ต้องไม่มีภาพสรีระและการแต่งกายโป๊ ไม่มีคิซ ซึ่งมิเจตนาข่มขู่ทางกามารมณ์ เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่พบบ่อนในเรื่อง หรือเป็นการแต่งกายในกิจกรรมที่สังคมยอมรับ ถูกกาลเทศะและกติกาสากล หรือด้านการใช้ภาษาที่ไม่สุภาพ ก้าวร้าว ดูหมิ่น ระดับ น.13 และระดับ น.18 สามารถมีได้ตามบริบทของเรื่อง

เนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริม คือ เนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดระบบวิถีคิดให้เป็นไปตามสมองของแต่ละวัย เนื้อหาที่ส่งเสริมความรู้วิชาการ คุณธรรมจริยธรรม ทักษะชีวิต ความหลากหลายในสังคม

2. จำกัดเวลาออกอากาศ เป็นการจำกัดช่วงเวลาในการออกอากาศสำหรับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยกำหนดช่วงเวลาที่ยกเว้นให้เสนอรายการที่ไม่เหมาะสมก่อนถึงเวลา 22.00 น. และหลัง 05.00 น. และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี ห้ามมิให้เสนอรายการที่ไม่เหมาะสมก่อนถึงเวลา 20.30 น.

²⁰³ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 34 วรรคสอง

²⁰⁴ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556

และหลัง 05.00 น. รายการในระดับ จ ห้ามมิให้เสนอรายการก่อนถึงเวลา 24.00 น. และหลัง 05.00 น. รวมถึงรายการต่อไปนี้

มีการกระทำซึ่งอาจเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือยั่วทางเพศ หรือแสดงถึงความรุนแรง ทางเพศหรือการล่วงละเมิดทางเพศ หรือกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมลอกเลียนแบบทางเพศ หรือมีเนื้อหาทางเพศ มีการแต่งกายที่ล่อแหลมหรือไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการใช้ภาพ เสียง เนื้อหาหรือพฤติกรรม

การใช้ภาษา หรือมีพฤติกรรมที่แสดงถึงความรุนแรง หรือนำไปสู่ความรุนแรง ทารุณ โหดร้าย ที่ก่อให้เกิดผลต่อความรู้สึกทางจิตใจอย่างรุนแรง

การนำเสนอที่ก่อให้เกิดอคติ การเลือกปฏิบัติ การกระทำอันขัดต่อหลักมนุษยธรรม ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การใช้ภาษา หรือมีพฤติกรรมที่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี อันดีงามของชาติ

มีการกล่าวอ้างหรือจงใจให้เชื่อว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจ พิเศษหรือความสามารถพิเศษเหนือธรรมชาติ

ชี้นำหรือจงใจสนับสนุนให้มีการเล่นพนัน

ง) เนื้อหารายการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาส

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 36 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดมาตรการพื้นฐานบางประการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว เช่น บริการกระจายเสียง ที่ออกอากาศรายการอ่านหนังสือเต็มเวลา หรือบริการโทรทัศน์ที่จัดให้มีล่ามภาษามือ บริการคำบรรยายเป็นอักษรวิ่ง หรือบริการคำบรรยายเป็นเสียง สำหรับรายการที่นำเสนอข้อมูลข่าวสาร สาธารณะด้วยได้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาส ให้สามารถเข้าถึงและสามารถใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป

จ) เนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ได้กำหนดมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาต่อไปนี้

1. ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

3. มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

4. การกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

กำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของผู้ได้รับใบอนุญาตในการที่จะต้องตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะดังกล่าวทันที ซึ่งหากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการสั่งให้ระงับการออกอากาศ กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที ทั้งให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวทันที และหากสอบสวนแล้วเห็นว่ากระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง คณะกรรมการจะมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควรหรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้

ฉ) บันทึกเทปหรือวัสดุโทรทัศน์

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 38 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องบันทึกรายการที่ออกอากาศไปแล้วและเก็บรักษาไว้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจได้ ระยะเวลาการจัดเก็บจะเป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน และต้องไม่เป็นภาระแก่ผู้รับใบอนุญาตเกินสมควร

4) การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์

ให้คณะกรรมการดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กร ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพภายในองค์กร สำหรับการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพขององค์กรจะให้แต่ละองค์กรจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขึ้น โดยการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก²⁰⁵

การคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง

²⁰⁵ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 39

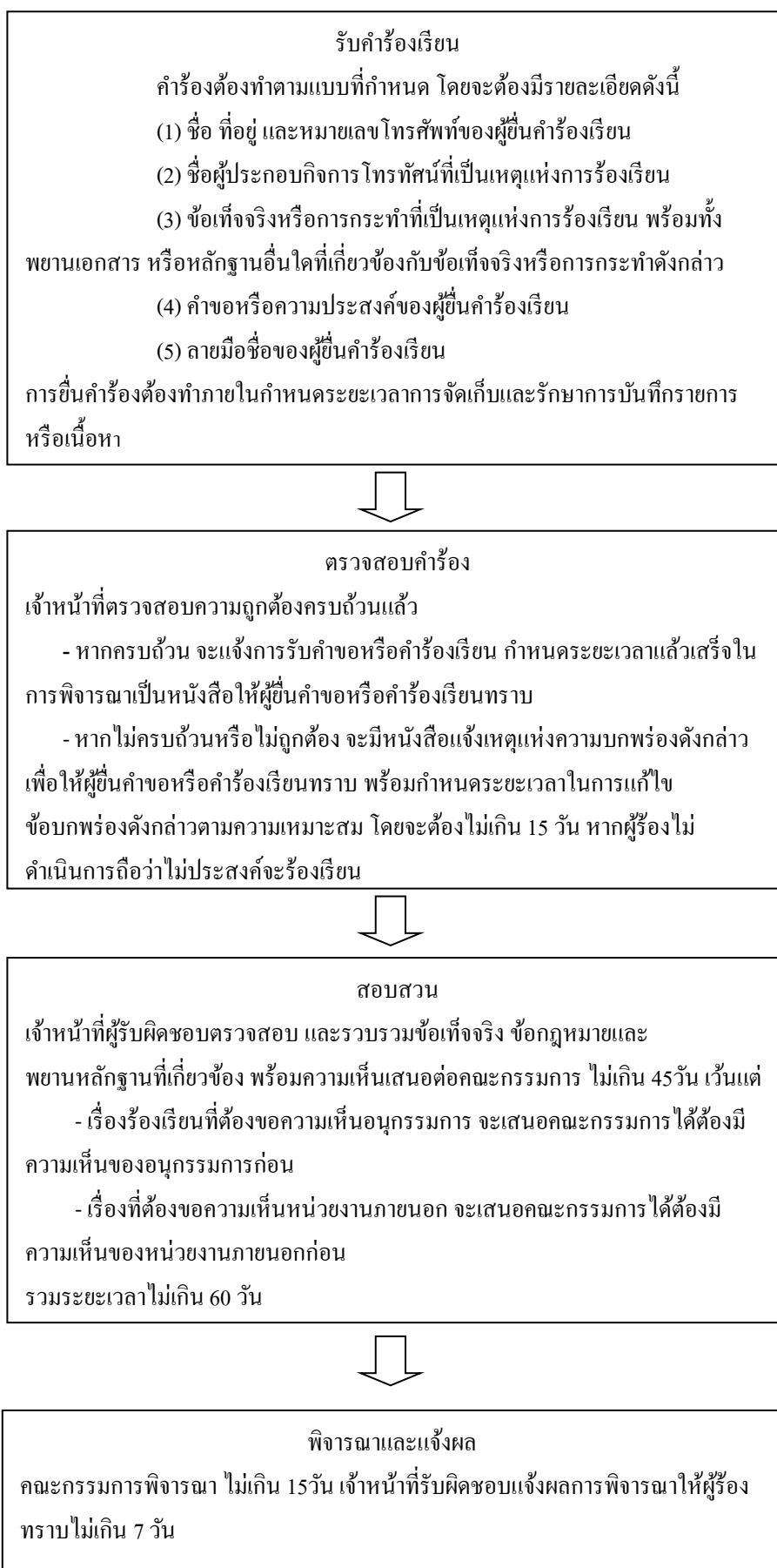
สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการส่งเรื่องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการให้องค์กรวิชาชีพ เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว และให้คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพ เมื่อองค์กรวิชาชีพได้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการโดยเร็ว²⁰⁶

(2) กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

การร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการ และผังรายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้²⁰⁷

²⁰⁶ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 40

²⁰⁷ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาคำขอหรือคำร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์



ภาพที่ 3.3 กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

การรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 คณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการดังนี้

1) เรียกผู้เกี่ยวข้องชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา²⁰⁸

กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้ โดยให้รายงานเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาในระดับรองเลขาธิการ กสทช. ที่รับผิดชอบสายงานที่ตนสังกัดขึ้นไป ต้องมีรายละเอียดอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

ก) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

ข) เหตุผลและความจำเป็นในการมีคำสั่งเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน

ค) สาระสำคัญของคำสั่ง เช่น ชื่อของผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ประเด็นหรือเรื่องที่ประสงค์จะให้ดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริง หรือรายละเอียดเกี่ยวกับหลักฐานที่ประสงค์จะมีคำสั่งเรียก เป็นต้น²⁰⁹

2) มีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาประกอบการพิจารณาหรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์การทำความผิด²¹⁰

การมีคำสั่งเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาให้ทำเป็นหนังสือ โดยมีรายละเอียดอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

ก) ชื่อของผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

ข) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

ค) เหตุผลที่จะต้องมีการเรียกให้ดำเนินการชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน

ง) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ประสงค์จะให้ชี้แจง หรือรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารหรือหลักฐานที่จะให้จัดส่ง

²⁰⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, มาตรา 53 (1)

²⁰⁹ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2556 ข้อ 9

²¹⁰ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 53 (2)

- จ) รายละเอียดในการปฏิบัติตามคำสั่ง เช่น วัน เวลา สถานที่ เป็นต้น
- ฉ) ลายมือชื่อและตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่
- ช) วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง
- ซ) ผลของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนจนไม่อาจทำเป็นหนังสือได้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งด้วยวาจาในการเรียกให้ผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดให้ชี้แจงหรือส่งเอกสาร พยานหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้ โดยคำสั่งดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเพียงพอแก่การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติตามได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานการมีคำสั่งด้วยวาจาดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาทันที ผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเรียกให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณานั้น อาจชี้แจงเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้²¹¹

3) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ประกอบการของผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือค้นวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิด วัตถุที่มีไว้เป็นความผิด รวมทั้งการกระทำที่อาจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551²¹²

กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ประกอบการของผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ค้นวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิด วัตถุที่มีไว้เป็นความผิดหรือวัตถุที่จะนำไปใช้กระทำความผิด รวมทั้งการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานเพื่อขอความเห็นชอบจากเลขาธิการ กสทช. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากเลขาธิการ กสทช. แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่

²¹¹ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2556 ข้อ 10 - 11

²¹² พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 53 (3)

ดำเนินการยื่นขอหมายค้นจากศาล และเมื่อค้นเสร็จแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรายงานเลขอาชญากรรม กสทช. และศาล²¹³

(3) มาตรการบังคับ

1) คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือกระทำผิดซ้ำ²¹⁴ เช่น กรณีผู้ใดกระทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ใช้ในการกระทำนั้น หรือให้ย้ายสิ่งดังกล่าวออกไปให้พ้นเขตรบกวนหรือสั่งให้บุคคลนั้นหรือสั่งให้บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จำเป็นเพื่อแก้ไขการรบกวนนั้นได้²¹⁵

2) คำสั่งลงโทษ

ก) โทษทางปกครอง

1. ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร การกระทำซึ่งมีโทษปรับทางปกครองชั้น 1 มิใช่ความผิดต่อเนื่อง เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก และไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย²¹⁶
2. โทษปรับทางปกครอง²¹⁷ ความผิดที่เกี่ยวกับเนื้อหา จะมีโทษปรับทางปกครอง 2 ระดับ ได้แก่

โทษปรับทางปกครองชั้น 2 อัตราตั้งแต่ 50,000 – 100,000 บาท สำหรับกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การขออนุมัติผังรายการที่จะออกอากาศทางโทรทัศน์ หรือไม่ออกอากาศแจ้งข่าวหรือเตือนภัยให้ประชาชนทราบ เมื่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ ในกรณีที่มีภัยพิบัติหรือเกิดเหตุฉุกเฉิน หรือไม่บันทึกรายการที่ออกอากาศไปแล้ว การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ หรือประกาศที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำผังรายการหรือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงและสามารถใช้ประโยชน์จากรายการโทรทัศน์ รวมทั้งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการให้แก้ไขผังรายการ หรือคำสั่งห้ามออกอากาศรายการตามมาตรา 37

²¹³ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2556 ข้อ 19 - 22

²¹⁴ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 63

²¹⁵ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 55

²¹⁶ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 62

²¹⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 57 - 60

โทษปรับทางปกครองชั้น 3 อัตราตั้งแต่ 500,000 – 5,000,000 บาท สำหรับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กำหนดช่วงเวลาออกอากาศ หากการกระทำความผิดซึ่งมีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดต่อเนื่องและคณะกรรมการได้พิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองสำหรับความผิดนั้น ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับรายวันอีกในอัตราดังต่อไปนี้ นับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 2 ให้ปรับวันละไม่เกิน 20,000 บาท และกรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 3 ให้ปรับวันละไม่เกิน 50,000 บาท ให้คณะกรรมการดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับรายวันทุกสิบห้าวัน²¹⁸ กรณีผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองหรือชำระไม่ครบถ้วน ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม²¹⁹

โทษพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 37 และเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือหลักเกณฑ์หรือคำสั่งที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง²²⁰

ข) โทษทางอาญา

การใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หรือประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หรือให้บริการนอกเหนือจากกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยไม่ได้รับอนุญาต ขัดขวางการแข่งขันอย่างเสรีในการจัดสรรคลื่นความถี่ กระทบต่อการรับส่งสัญญาณภาพและเสียง ผลิต นำเข้า จำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่าย หรือรับติดตั้งอุปกรณ์เพื่อให้ผู้อื่นนำไปใช้รับหรือแปลงสัญญาณในการรับรายการของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกโดยไม่ขออนุญาต ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่²²¹

3.2.4 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

²¹⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 61

²¹⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 65

²²⁰ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 64

²²¹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 66 - 71

(ส.ส.ท.) ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Thai Public Broadcasting Service (TPBS)” มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์กร²²² ซึ่งรายได้หลักขององค์กรมาจากเงินที่เรียกเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

(1) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ

TPBS เป็นองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะทำหน้าที่ในการผลิตและสร้างสรรค์รายการข่าวสารคุณภาพที่จะเป็นประโยชน์สาธารณะและส่วนรวมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้²²³

1) ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพและคุณธรรม บนพื้นฐานของความเป็นไทย โดยผ่านทางบริการข่าวสารที่เที่ยงตรงรอบด้าน สมดุล และเชื่อถือตรงต่อจรรยาบรรณ

2) ผลิตรายการทางด้านข่าวสาร สารประโยชน์ทางด้านการศึกษาและสาระบันเทิงที่มีสัดส่วนอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพสูง เน้นความหลากหลายในมิติต่าง ๆ โดยมุ่งดำเนินการอย่างปราศจากอคติทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

3) ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก เพื่อประโยชน์ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นผ่านทางบริการข่าวสารและสารประโยชน์อื่น

4) ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารเพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนได้รับข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน

5) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดทิศทางการให้บริการขององค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ

6) สนับสนุนกิจกรรม สาธารณประโยชน์

การดำเนินการตาม 2) 3) 4) และ 5) ให้คำนึงถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรมของประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 องค์กรมีอำนาจหน้าที่หลักดังต่อไปนี้²²⁴

ก) จัดให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือเผยแพร่รายการในระบบอื่นหรือเทคโนโลยีทันสมัยอื่น โดยมีเครือข่ายให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศหรือให้

²²² พระราชบัญญัติองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 5

²²³ พระราชบัญญัติองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 7

²²⁴ พระราชบัญญัติองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 8

มีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์เพิ่มเติมเป็นเครือข่าย ไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากการโฆษณา เว้นแต่เป็นการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนองค์การ

ข) ให้บริการผลิตสื่อโสตทัศน์ หรือบริการระบบเครือข่ายสารสนเทศอื่น หรือบริการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่รายการ

ค) ให้การสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพและการสร้างสรรค์การผลิตรายการของผู้ผลิตรายการอิสระ

ง) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคเอกชน ชุมชน หรือหน่วยงานต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ หรือสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ขององค์สื่อสารสาธารณะของต่างประเทศ ในการผลิตรายการอันเป็นการส่งเสริมความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือสร้างความร่วมมือทางวัฒนธรรมระหว่างกัน

จ) กระทำการอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

(2) โครงสร้าง

การบริหารและการดำเนินกิจการจะดำเนินการโดยคณะกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กรรมการนโยบายมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ประกอบด้วย ประธานกรรมการนโยบายคนหนึ่ง และกรรมการนโยบายอื่นอีกแปดคน ซึ่งสรรหาและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญ ดังต่อไปนี้²²⁵

1) ด้านกิจการสื่อมวลชน จำนวน 2 คน

2) ด้านการบริหารจัดการองค์กร จำนวน 3 คน

3) ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น การเรียนรู้และการศึกษา การคุ้มครองและพัฒนาเด็ก เยาวชนหรือครอบครัว หรือการส่งเสริมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จำนวน 4 คน

(3) อำนาจหน้าที่

1) คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้²²⁶

ก) กำหนดนโยบายโดยทั่วไปขององค์การ

ข) คุ้มครองรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และพนักงานให้ปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ

²²⁵ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 17

²²⁶ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 19

ค) ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการขององค์การให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7

ง) ให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์การ

จ) ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบาย

ฉ) กำหนดให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพของรายการ

ช) กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ผู้บริหารขององค์การ พนักงานและลูกจ้างขององค์การ และบทลงโทษ

ซ) กำกับดูแลเพื่อให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำติชม ตลอดจนข้อร้องเรียนของประชาชนต่อองค์การ ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว

ณ) กำหนดระเบียบกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน การมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการต่าง ๆ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป

ญ) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารตามมาตรา 29

ฎ) แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการตามมาตรา 31

ฏ) กำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการตามมาตรา 37

ฐ) กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิต และการเผยแพร่รายการขององค์การตามมาตรา 42

ฑ) แต่งตั้งคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนตามมาตรา 46

ฒ) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามมาตรา 52

ณ) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

2) คณะกรรมการบริหาร

การประกอบกิจการดำเนินการโดยให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการเป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารขององค์การจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และกรรมการบริหารอื่นอีกไม่เกินสี่คนเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญและมีผลงานปรากฏแก่สาธารณะทางด้านสื่อมวลชน การบริหารจัดการ สังคม วัฒนธรรม หรือนิติศาสตร์ และกรรมการบริหารต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการ

ที่กระทำกับองค์กรหรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์กร ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่การเข้าบริหารหรือเข้าร่วมดำเนินกิจการร่วมกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการบริหาร แล้วแต่กรณี มอบหมายคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องทำเป็นสัญญาจ้าง และให้ประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย กรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และพนักงานขององค์กร เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อ ป.ป.ช. ด้วย

(4) ข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพ²²⁷

คณะกรรมการนโยบายต้องจัดทำข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ โดยคำนึงถึงความเห็นของตัวแทนพนักงานและลูกจ้างขององค์กร ผู้ผลิตรายการ ผู้รับชมและรับฟังรายการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านนิติศาสตร์ วารสารศาสตร์ และสื่อมวลชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน การผลิต การจัดหาและการเผยแพร่รายการขององค์กร อย่างน้อยต้องครอบคลุมเนื้อหาสาระในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ความเที่ยงตรง ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม
- 2) ความเป็นอิสระของวิชาชีพ และความรับผิดชอบต่อสาธารณชน
- 3) การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นส่วนตัว และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล
- 4) การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากรายการที่แสดงออกถึงความรุนแรง การกระทำอันผิดกฎหมายหรือศีลธรรม อายุมข และภาษาอันหยาบคาย
- 5) การปฏิบัติต่อเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายและผู้ที่อยู่ในภาวะเศร้าโศก
- 6) การจ่ายเงินแก่แหล่งข่าว การรับรางวัลหรือผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อให้เสนอข่าว หรือมีส่วนร่วมในการกระทำใดอันกระทำให้ขาดความเป็นธรรมและความเป็นอิสระของวิชาชีพ
- 7) การปกป้องและปฏิบัติต่อแหล่งข่าวอย่างเป็นธรรม ให้คณะกรรมการนโยบายเผยแพร่ข้อบังคับด้านจริยธรรมที่จัดทำขึ้นตามวรรคหนึ่งต่อสาธารณชน

²²⁷ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 42

(5) การเผยแพร่รายการ ²²⁸

รายการที่ให้บริการผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ขององค์กรต้องมีเนื้อหาและคุณค่า ดังนี้

- 1) ข่าวสารที่มีผลกระทบต่อสาธารณะที่เสนออย่างเที่ยงตรง รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ รอบด้าน และเป็นธรรม ในสัดส่วนที่พอเพียงในช่วงที่มีผู้รับชมและรับฟังมาก
- 2) รายการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็น ต่อประเด็นที่สำคัญต่อสาธารณะซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันในสังคม บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มีสมดุลของความคิดเห็นฝ่ายต่าง ๆ และมีการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล
- 3) รายการที่ส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และรายการที่ส่งเสริมการศึกษาในวิทยาการสาขาต่าง ๆ และการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนอย่างเพียงพอ โดยคำนึงถึงเวลาที่สะดวกต่อการรับชมและรับฟัง
- 4) รายการกีฬา นันทนาการ และรายการที่ส่งเสริมสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 5) รายการที่ส่งเสริมเอกลักษณ์ของความเป็นไทย ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความสมานฉันท์ในสังคม ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอข้อมูลของตน
- 6) รายการบันเทิงที่สร้างสรรค์ ส่งเสริมคุณค่าที่ดีงามของสังคม หรือยกระดับสุนทรียภาพของประชาชน
- 7) รายการที่เป็นการสนับสนุนผู้ผลิตรายการอิสระ ซึ่งต้องจัดสรรเวลาให้เพียงพอ

การจัดทำผังรายการเป็นดุลยพินิจขององค์กร และต้องไม่มีลักษณะที่เอื้อประโยชน์หรือตอบแทนในเชิงพาณิชย์

ผู้อำนวยการต้องจัดทำผังรายการเสนอต่อคณะกรรมการบริหารเพื่ออนุมัติทุกสามเดือน และคณะกรรมการนโยบายต้องกำหนดมาตรการ โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีบริการที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้คนพิการสามารถเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์รายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ขององค์กรได้

(6) สถาผู้ชมและผู้ฟังรายการ และรับเรื่องร้องเรียน ²²⁹

²²⁸ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 43

²²⁹ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 45

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการให้บริการและการผลิตรายการขององค์กรให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะและสังคม และสะท้อนความต้องการของผู้ใช้บริการ รวมทั้ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย จึงกำหนดให้มีสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าสิบคน ประกอบไปด้วยตัวแทนของ ประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล เพื่อรับฟังความคิดเห็น และคำแนะนำจากประชาชนในวงกว้างต่อการผลิตรายการขององค์กร โดยให้มีการประชุม อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการรวบรวมความเห็นและคำแนะนำ ที่ได้รับจากสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพร้อมทั้งเสนอแนวทาง ในการพัฒนาบริการและการผลิตรายการขององค์กร หรือการปรับปรุงแผนแม่บทการบริหาร กิจการและรายการขององค์กรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

(7) อนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน²³⁰

กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายจัดให้มีคณะอนุกรรมการรับและพิจารณา เรื่องร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่ต้องมีการ ผู้ผลิตรายการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กร กระทำการหรือผลิตรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพ โดยคณะอนุกรรมการ รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนต้องพิจารณา และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม กระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจะต้องครอบคลุม ถึงวิธีการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีที่มีการผลิตรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพ รวมทั้งมีวิธีการแก้ไขข้อความที่เป็นเท็จ สิทธิการโต้แย้ง และการขอภัยในกรณีที่เกิด ความผิดพลาด การร้องเรียนตามกระบวนการตามกฎหมายนี้ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชน ในการที่จะใช้ช่องทางอื่นตามกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือเยียวยาต่อกรณีที่มีการร้องเรียนนั้น

(8) การประเมินผลการดำเนินงานประจำปี²³¹

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการขององค์กร ตลอดจนมีการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์โครงการ และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้คณะกรรมการนโยบายจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานประจำปี โดยคณะกรรมการประเมินผลซึ่งเป็นบุคคลภายนอก องค์กร การประเมินผลการดำเนินงานจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏทั้งในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร ในด้านการสนับสนุนจากประชาชน จำนวน และ

²³⁰ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 46

²³¹ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 50

ความพึงพอใจของผู้รับชมหรือรับฟังรายการ และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายจะได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้น

(9) การทบทวนการดำเนินงาน²³²

อย่างน้อยทุก ๆ สิบปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้องค์กรเสนอให้มีการทบทวนที่มาของรายได้และสัดส่วนของเงินบำรุงองค์กรให้มีความเหมาะสมกับความจำเป็นในการดำเนินการกิจขององค์กร ทบทวนถึงความเหมาะสมในการให้องค์กรนำส่งเงินสะสมส่วนที่เกินจากความจำเป็นกลับคืนเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินหรือจัดสรรคืนเพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคม และทบทวนการสร้างและส่งเสริมการสื่อสารสาธารณะของประชาชนผ่านการดำเนินการกิจขององค์กร รวมทั้งเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(10) การตรวจสอบและควบคุม²³³

เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมให้ผู้ชมและผู้ฟังรายการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ และแสดงถึงความเป็นกลางขององค์กร ให้องค์กรทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภากายในหกเดือน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย รายงานจะต้องประกอบด้วย

- 1) ผลงานขององค์กรในปีที่ผ่านมาเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้
- 2) โครงการ แผนงาน และแผนงบประมาณสำหรับปีถัดไป
- 3) พังรายการในปีที่ผ่านมา และแผนการที่จะเปลี่ยนแปลงผังรายการสำหรับปีถัดไป
- 4) งบการเงินและรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานการตรวจสอบภายในและรายงาน

ของคณะกรรมการประเมินผล

5) ข้อมูลนิติบุคคลที่องค์กรเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นโดยตรงหรือโดยอ้อมและข้อมูลของบุคคลที่องค์กรเข้าร่วมกิจการหรือร่วมลงทุน

6) รายการที่องค์กรให้การสนับสนุนการผลิตแก่ผู้ผลิตรายการอิสระ วิธีว่าจ้างการผลิตรายการ พร้อมชื่อของผู้ผลิตรายการเหล่านั้น และรายละเอียดในการเผยแพร่รายการที่สนับสนุน

7) ความคิดเห็นที่ได้รับจากสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ และจากประชาชนทั่วไปและการปรับปรุงที่ดำเนินการตามความคิดเห็นที่ได้รับ

- 8) ข้อมูลร้องเรียนจากผู้ชมและผู้ฟังรายการ และผลและวิธีการแก้ไข

²³² พระราชบัญญัติองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 51

²³³ พระราชบัญญัติองค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 52

(11) บทลงโทษ²³⁴

การกระทำใด ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงองค์การให้เผยแพร่รายการที่จัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพที่ได้จัดทำขึ้น ให้ถือเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลบังคับใช้ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(12) หลักการและกรอบจริยธรรมของสื่อเพื่อบริการสาธารณะ

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) เป็นองค์กรสื่อสารสาธารณะด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย มีพันธกิจและการดำเนินการที่แตกต่างจากสื่อมวลชนอื่นคือ มีเป้าหมายเพื่อให้บริการสาธารณะ ไม่ใช่สื่อเพื่อการค้า และไม่ใช่สื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์รัฐบาล แต่เป็นองค์กรสื่อที่มีความเป็นอิสระทางวิชาชีพซึ่งรับรองโดยกฎหมาย และ ข้อบังคับด้านจริยธรรมองค์กรฯ มีพันธกิจในการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ที่สนับสนุนการพัฒนาสังคมประชาธิปไตย สังคมคุณภาพ คุณธรรม บนพื้นฐานความเป็นไทย ต้องรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร ของประชาชน ทั้งยังต้องรับผิดชอบ นำเสนอข่าว สารประโยชน์ สารบันเทิง และ จินตนาการ ที่มีมาตรฐาน เทียบตรง รอบด้าน สมดุล มีคุณภาพ และ คุณค่าของเนื้อหา ที่สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนที่แตกต่างหลากหลายได้ดี

3.2.5 การควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 คือพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ในปัจจุบันอยู่ในอำนาจของหลายองค์กรและมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 จึงปรับปรุงระบบการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวเพื่อลดความซ้ำซ้อนของการตรวจพิจารณา โดยพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 นี้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุม “ภาพยนตร์” และ “วีดิทัศน์” ไปพร้อม ๆ กัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

²³⁴ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 , มาตรา 56

(1) ภาพยนตร์และวิดิทัศน์ที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ “ภาพยนตร์” ที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่า หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียง ซึ่งสามารถนำมาฉายให้เป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่รวมถึงวิดิทัศน์ และ “ภาพยนตร์ไทย” หมายความว่า ภาพยนตร์ที่ใช้ภาษาไทยหรือภาษาท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ในบทภาพยนตร์ต้นฉบับสำหรับการแสดงภาพยนตร์และมีเจ้าของลิขสิทธิ์ ในภาพยนตร์เป็นคนที่มิใช่สัญชาติไทย ในขณะที่ “วิดิทัศน์” นั้น หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพหรือภาพและเสียง ซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพเคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นเกมการเล่น การโอเอซีที่มีภาพประกอบหรือลักษณะอื่นใดที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวจะพบว่า สิ่งที่กฎหมายมุ่งที่จะควบคุม นั้น คือ สื่อชนิดที่สามารถจะถ่ายทอดสู่ผู้รับสารด้วยภาพหรือเสียงหรือทั้งภาพและเสียง ซึ่งผู้รับสารสามารถที่จะรับรู้และเข้าใจสารที่ได้รับได้โดยง่าย ดังนั้น กฎหมายจึงได้วางมาตรการบางประการขึ้นเพื่อควบคุมการถ่ายทอดสารในลักษณะดังกล่าวให้อยู่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้

(2) การควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ตามกฎหมาย

การควบคุมเนื้อหาของภาพยนตร์จะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน

1) การควบคุมเนื้อหา ก่อนสร้าง กำหนดให้ผู้สร้างภาพยนตร์สามารถดำเนินการสร้างภาพยนตร์ได้โดยภาพยนตร์ดังกล่าวจะต้องไม่มีเนื้อหาในลักษณะที่ต้องห้ามตามกฎหมาย กล่าวคือ ภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาเป็นการบ่อนทำลาย ภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย²³⁵ ซึ่งหากฝ่าฝืนสร้างภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาที่จะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด²³⁶ กรณีที่ผู้สร้างภาพยนตร์สงสัยว่า ภาพยนตร์ของตนมีเนื้อหาที่ต้องห้ามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น ผู้สร้างอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นก่อนที่จะลงมือสร้างภาพยนตร์ก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการจะต้องแจ้งความเห็นแก่ผู้สร้างภาพยนตร์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ และหากคณะกรรมการไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวกฎหมายให้ถือว่าคณะกรรมการ

²³⁵ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 23 วรรคหนึ่ง

²³⁶ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 77

พิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ได้ให้ความเห็นชอบในเนื้อหาของภาพยนตร์นั้นแล้ว มิให้ถือว่าการสร้างภาพยนตร์นั้นมีเนื้อหาขัดกับกฎหมาย²³⁷

2) การควบคุมเนื้อหา ก่อนการฉายภาพยนตร์ กฎหมายกำหนดให้ภาพยนตร์ที่จะนำมาออกฉาย ให้เข้า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร รวมทั้งสื่อโฆษณา จะต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ก่อน²³⁸ หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์และสื่อโฆษณา ภาพยนตร์ดังกล่าวนั้น หากคณะกรรมการเห็นว่าภาพยนตร์หรือสื่อโฆษณาภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย มีเนื้อหาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีเนื้อหาที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนเนื้อหา ดังกล่าว ก่อนที่จะมีการอนุญาตก็ได้ หรือคณะกรรมการอาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้มีการฉายภาพยนตร์หรือสื่อโฆษณานั้นได้²³⁹

(3) การตรวจพิจารณาภาพยนตร์

คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดประเภทของภาพยนตร์ ซึ่งมาตรา 26 ได้กำหนดภาพยนตร์ออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

- 1) ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู
- 2) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป
- 3) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบสามปีขึ้นไป
- 4) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป
- 5) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป
- 6) ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบดู
- 7) ภาพยนตร์ที่ห้ามเปิดเผยในราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดขยกเว้นให้กับภาพยนตร์บางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ ได้แก่ ภาพยนตร์ข่าวหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นเพื่อคู่เป็นการส่วนตัว ภาพยนตร์ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสร้างขึ้นเพื่อเผยแพร่ หรือส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ภาพยนตร์ที่ฉายในเทศกาลภาพยนตร์ระหว่าง

²³⁷ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 23 วรรคสอง และวรรคสี่

²³⁸ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 25

²³⁹ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 29

ประเทศตามที่คณะกรรมการกำหนด และภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์และผ่านการตรวจพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว หรือภาพยนตร์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง²⁴⁰

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ได้อนุญาตให้มีการฉายภาพยนตร์หรือสื่อโฆษณาเรื่องใดแล้ว กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนกลางอันหมายความถึงเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กำหนดหมายเลขรหัส และประทับตราเครื่องหมายอนุญาต ประเภทภาพยนตร์ และหมายเลขรหัสลงบนภาพยนตร์หรือสื่อโฆษณาภาพยนตร์ที่ผ่านการตรวจพิจารณานั้นแล้ว ทั้งนี้ นายทะเบียนกลางจะต้องเก็บสำเนาภาพยนตร์หรือสื่อโฆษณาภาพยนตร์ที่ได้รับอนุญาตนั้นไว้หนึ่งชุดเพื่อใช้ในการตรวจสอบ และเมื่อหมดความจำเป็นในการตรวจสอบแล้วนายทะเบียนจะต้องส่งเฉพาะสำเนาภาพยนตร์ไปยังหอภาพยนตร์แห่งชาติเพื่อเก็บรักษาไว้ต่อไป²⁴¹ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้หยุดการสร้างภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย มีเนื้อหาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีเนื้อหาที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย²⁴² และกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้สร้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์พิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตหรือห้ามสร้างภาพยนตร์ดังกล่าว²⁴³ หรือสั่งห้ามฉายภาพยนตร์ที่ไม่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์²⁴⁴

(4) การอุทธรณ์คำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต คำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตหรือคำสั่งห้ามสร้างภาพยนตร์ ผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ให้คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณา

²⁴⁰ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 26

²⁴¹ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 31

²⁴² พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 61 (3)

²⁴³ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 63

²⁴⁴ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 61 (4)

ไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติให้เป็นที่สุด²⁴⁵

3.2.6 การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อ

การกำกับดูแลสื่อของรัฐมีขึ้นตั้งแต่พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐใช้ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง ได้มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าพนักงานและออกกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินกิจการกระจายเสียงทุกรูปแบบอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยมีระเบียบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมานั่งคณะชื่อว่า “คณะกรรมการบริหารกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หัวหน้ากองงานคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอีก 14 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาเป็นผู้แทนหน่วยงานรัฐใน ส่วนความมั่นคง ระเบียบนี้ให้อำนาจคณะกรรมการอย่างกว้างขวางในการกำหนดวิธีดำเนินรายการ สถานีโทรทัศน์ กบว. มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขจัดตั้งและย้ายสถานี รวมทั้งมีอำนาจลงโทษ ปิดสถานีได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปฏิรูประบบสื่อมวลชน ได้ยกเลิก กบว. และกำหนดระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการอีก 18 คน มาจากส่วนราชการ 10 คน นักวิชาการ 3 คน และผู้แทนหน่วยงานภาคเอกชน 3 คน ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักของ กกช. คือ รับฟังและพิจารณาคำร้องเรียนจากประชาชนและบุคลากรของสถานี โดยตัดอำนาจในการตรวจเซ็นเซอร์เนื้อหารายการออกไปให้เป็นอำนาจของสถานีเอง และให้สิทธิสถานีสามารถอุทธรณ์คำสั่งของ กกช. ต่อนายกรัฐมนตรีได้ แม้ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 จะให้สิทธิเสรีภาพต่อสถานีโทรทัศน์มากขึ้น แต่การดำเนินกิจการโทรทัศน์ก็ยังคงถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากรวมสิทธิในคลื่นความถี่ยังคงเป็นของรัฐ สถานีจึงยังคงดำเนินการตามคำสั่งของรัฐ และใช้แนวทางการเซ็นเซอร์ของ กบว. มาเป็นแนวทางในการเซ็นเซอร์เนื้อหา ของสถานีเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดหลักการใหม่ โดยกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และกำหนดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่

²⁴⁵ พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 , มาตรา 66

จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมา 2 องค์กร คือ องค์กรด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และองค์กรด้านกิจการโทรคมนาคม (กทช.)

ตั้งแต่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับ ประเทศไทยยังไม่สามารถแต่งตั้ง กสช. ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้ ทำให้ขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานกิจการโทรทัศน์²⁴⁶ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 ได้เห็นชอบกำหนดแนวทางและมาตรการการใช้สื่อของรัฐ เพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชนและครอบครัว เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสื่อ เพื่อการศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้ผลิตสื่อและยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้รับและผู้ใช้สื่อ และต่อมา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2548 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสื่อสร้างสรรค์สังคมไทย เข้ามาทำหน้าที่เสริมสร้างให้เกิดสื่อสร้างสรรค์สังคม โดยมีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นฝ่ายเลขานุการ

เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาสื่อเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนด คณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ขึ้น ได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติ พ.ศ. 2551 ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอ ความเห็นคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการดำเนินงานด้านพัฒนาสื่อ ให้มีคุณภาพ ไม่เป็นภัยต่อสังคม และสร้างสรรค์ เพื่อบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และทุกภาคส่วนของสังคมในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารจากสื่อ ซึ่งมีอิทธิพล และส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและค่านิยมที่ดำรงมาของประชาชน โดยเฉพาะ ในกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัย และสร้างสรรค์แห่งชาติ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “สื่อ” หมายความว่า สิ่งที่ทำให้ปรากฏ ด้วยตัวอักษร เครื่องหมายภาพ เสียง หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ในระบบคอมพิวเตอร์ ไม่ว่าจะปรากฏ อยู่ในรูปของเอกสาร ภาพเขียน ภาพพิมพ์ ภาพระบายสี สิ่งพิมพ์ รูปภาพ ภาพโฆษณา เครื่องหมาย รูปถ่าย ภาพยนตร์ แถบบันทึกเสียงหรือแถบบันทึกภาพ หรือโดยวิธีการอื่นใด

คณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง วัฒนธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

²⁴⁶ อุษา บีกิ้นส์. เล่มเดิม. หน้า 21 - 25

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ ผู้จัดการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถมีผลงาน หรือประสบการณ์ ด้านสื่อมวลชน ด้านการศึกษา ด้านการบริหาร ด้านพัฒนาชุมชน ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านโทรคมนาคม ด้านจิตวิทยา และด้านองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นกรรมการ และเลขานุการ

นอกจากนี้กระทรวงวัฒนธรรมได้จัดทำโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (Media Evaluation หรือ ME) เป็น โครงการที่มีจุดเริ่มต้นจากแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี (HPP) เนื่องจากเห็นความสำคัญของสื่อมวลชนที่เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน จะต้องมีกระบวนการเข้าร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และผู้มีส่วนได้เสียจะต้องได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนผ่านสื่อมวลชน นอกจากนี้สื่อมวลชนยังมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นต่อประชาชนด้วย โครงการดังกล่าวจึงได้จัดทำคู่มือการประเมินคุณภาพเนื้อหาสื่อ รวมทั้งจัดทำเว็บไซต์ www.me.or.th ขึ้น และสร้างระบบประเมิน โดยเปิดช่องทางให้ประชาชนสมัครเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินคุณภาพของสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์เพื่อที่จะหามาตรฐานการผลิตรายการโทรทัศน์ และกำหนดเกณฑ์ประเมินคุณภาพของสื่อไปในทิศทางเดียวกัน การประเมินคุณภาพเนื้อหาของสื่อ หัวใจสำคัญของการประเมินคุณภาพเนื้อหารายการโทรทัศน์ คือ กรรมการภาคประชาสังคม ถือเป็นหน่วยเฝ้าระวังทางสังคม ผลการประเมินจะถูกรวบรวมและส่งต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการในเชิงนโยบายและกฎหมายต่อไป การประเมินจะใช้ตัวชี้วัด +6 -3 เพื่อจำแนกคุณภาพรายการ ออกเป็น 5 ประเภท คือ ป. ค. ท. น. และ ฉ. เพื่อพิจารณาว่ารายการนั้นเหมาะสมสำหรับผู้ชมวัยใด

1) +6 คือเกณฑ์ความรู้ 6 เรื่องเพื่อพิจารณาคุณภาพของรายการซึ่งประกอบด้วย ความรู้ในเชิงวิชาการ การคิดเป็นระบบ คุณธรรม-จริยธรรม ทักษะการใช้ชีวิต ความหลากหลายของสังคม และพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว

2) -3 เป็นเกณฑ์การพิจารณาเนื้อหาต้องห้าม 3 ด้าน เพื่อจำแนกรายการให้เหมาะสมกับช่วงอายุ และช่วงเวลาของผู้ชมโดยเกณฑ์ 3 ด้านดังกล่าว คือ เรื่อง เพศ ภาษา และพฤติกรรมความรุนแรง²⁴⁷

ความพยายามของภาครัฐในการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการโทรทัศน์นั้น มุ่งหวังให้การจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะสนับสนุน ให้เกิดรายการโทรทัศน์ที่ส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้ให้กับเด็ก เยาวชน มากขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการเป็นการปกป้องเด็ก และเยาวชนที่จะไปบริโภคสื่อที่ไม่เหมาะสมกับวัยของตน การจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์จะทำให้เด็กและเยาวชนได้รับผลประโยชน์จากการบริโภคสื่อโทรทัศน์ได้สูงสุด อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่ และเติบโตเป็นมนุษย์ที่มีคุณภาพในด้านต่าง ๆ ต่อไป โดยมีหลักการในการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ ดังนี้

ก) เป็นแนวทางและสร้างแรงจูงใจในการสร้างสรรค์รายการโทรทัศน์ที่ส่งเสริมการศึกษาและการเรียนรู้ให้ผู้ชม

ข) ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการกำกับดูแลตนเอง (Self Regulation) ของกิจการวิทยุโทรทัศน์

ค) รักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและการได้รับข้อมูลข่าวสาร

ง) คำนึงถึงประโยชน์สุข ความปลอดภัยและการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และศักดิ์ศรีของเด็กและเยาวชน

จ) สร้างมาตรฐานในการตรวจสอบเนื้อหาและเฝ้าระวังสื่อ บนหลักเกณฑ์และความเข้าใจเดียวกัน หากมองด้านหลักเกณฑ์การพิจารณาระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ จะประกอบด้วย 2 หลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์ของการจำแนกเนื้อหาที่ควรมีจำกัด และเนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริม โดยการจัดระดับความเหมาะสมและจัดการประเมินคุณภาพเนื้อหาของสื่อโทรทัศน์ ประกอบด้วยประเภทรายการ ดังนี้

1. ป คือ รายการสำหรับเด็กปฐมวัย อายุระหว่าง 3-5 ปี
2. ค คือ รายการสำหรับเด็ก อายุระหว่าง 6-12 ปี
3. ท คือ รายการที่เหมาะสมสำหรับทุกวัย
4. น 13 คือ รายการที่ผู้ใหญ่อควรให้คำแนะนำแก่เด็กอายุน้อยกว่า 13 ปี

เพราะมีภาพและภาษาที่ไม่เหมาะสม

²⁴⁷ นคร เจือจันทร์ และคณะ. (2552). *คู่มือการประเมินคุณภาพเนื้อหาสื่อ*. สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2557,

5. น 18 คือ รายการที่ผู้ใหญควรให้คำแนะนำแก่เด็กอายุน้อยกว่า 18 ปี เพราะมีภาพและภาษาที่ไม่เหมาะสม

6. น คือ รายการเฉพาะสำหรับผู้ใหญ่

กลไกการเฝ้าระวังสื่อโดยผู้บริโภครหรือภาคประชาชนเป็นอีกกลไกหนึ่ง ที่ช่วยให้ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อได้รับความคิดเห็นป้อนกลับต่อการประกอบวิชาชีพของตนอย่างเป็นระบบ และสังคมได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสื่อจากหน่วยงานที่เป็นอิสระ การเฝ้าระวังสื่อโดยผู้บริโภครหรือภาคประชาชนจะช่วยให้สื่อสามารถพัฒนามาตรฐานด้านจรรยาบรรณ ให้มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภครและสังคมได้โดยไม่ต้องอาศัยการแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งมีความล่อแหลมต่อการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อ