

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ละครโทรทัศน์เป็นรายการลักษณะบันเทิงรูปแบบหนึ่งที่ช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยภาครัฐในการส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรมที่ดีของสังคม ซึ่งการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และการส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรมเป็นภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื้อหาละครโทรทัศน์จึงเป็นสิ่งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความคิดและพฤติกรรมของประชาชนผู้ชมจำนวนมาก การนำเสนอเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสม เช่น การส่งเสริมให้ใช้ความรุนแรง เนื้อหาความรุนแรงทางเพศ หรือการปลุกปั่นให้ผู้ชมต่อต้านรูปแบบการปกครองของประเทศ เป็นการทำลายวัฒนธรรมที่ดีของสังคม และอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม หน่วยงานของรัฐจึงต้องควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ให้เหมาะสมก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการทางธุรกิจของประเทศไทยส่วนใหญ่จะให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐแต่รัฐในฐานะที่เป็นผู้รับมอบอำนาจของประชาชนให้มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรทัศน์รวมทั้งควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการออกอากาศละครโทรทัศน์เป็นอย่างมาก โดยเป็นประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ให้อำนาจกรรมการที่ กสท. มอบหมายออกคำสั่งระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาต้องห้ามออกอากาศซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้โอกาสผู้รับ

ใบอนุญาตได้ชี้แจงโต้แย้งคัดค้านคำสั่ง หรือพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัวเอง จึงขัดต่อหลัก การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ กสทช. ได้จัดทำร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. หมวด 3 การกำกับดูแล ซึ่งเป็นมาตรการในการกำกับ ดูแลที่อ้างอิงมาตรา 37 ได้เพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งระงับการออกอากาศ หรือเป็นหนังสือได้ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกินกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ ของกรรมการที่ กสทช. มอบหมายเท่านั้น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46 ได้บัญญัติหลักประกัน ของผู้ประกอบการสื่อมวลชนให้มีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจาย เสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 ได้กำหนดกลไกการควบคุมกันเองขององค์กร วิชาชีพโทรทัศน์ โดยให้ กสทช. ดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อทำหน้าที่ จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้ มาตรฐานทางจริยธรรม และได้กำหนดหลักการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการรวมตัวขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์กลไกการควบคุม กันเองขององค์กรวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจึงไม่มีผลใช้บังคับ

กสทช. ได้แก้ปัญหาโดยร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจาย เสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. กำหนดแนวทางการผลิตเนื้อหาให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ ดำเนินการต่างๆ กับรายการประเภทข่าว รายการเกี่ยวกับความคิดเห็น และรายการชิงโชค ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานทางจริยธรรมสื่อจากหน่วยงาน กำกับของรัฐไม่ได้กำหนดขึ้นจากองค์กรสื่อหรือองค์กรวิชาชีพ ข้อกำหนดในหมวด 2 จึงเป็นการ ดำเนินการเกินขอบอำนาจพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้ามออกอากาศ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ให้อำนาจผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ทำหน้าที่ตรวจสอบและระงับ

การออกอากาศรายการที่มีลักษณะเนื้อหาต้องห้ามซึ่งการออกอากาศละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากการกระทำดังกล่าวจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 แล้ว ยังมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรด้วย จึงมีปัญหาการตีความการพิจารณาเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายอาญาหรือไม่

นอกจากนี้ กสทช. ได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 5 ขกวางประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาเนื้อหารายการที่ต้องห้ามออกอากาศ เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจของสถานีโทรทัศน์ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 จะเห็นว่า เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ เนื่องจากมาตรา 37 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ กสทช. ในการออกประกาศใดเพิ่มเติม ดังนั้น มาตรา 37 จึงไม่มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจ กสทช. ออกหลักเกณฑ์ใดเพิ่มเติม ร่างประกาศดังกล่าวจึงมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้การจัดสรรคลื่นความถี่และประกอบกิจการโทรทัศน์จะต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในสื่อสาธารณะ แต่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหน้าที่ของ กสทช. น้อยมากรวมทั้งไม่มีสภาพบังคับให้ กสทช. ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ขณะที่กระทรวงวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมเนื้อหาของสื่อได้จัดทำโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคมซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่เนื่องจากกระทรวงวัฒนธรรมไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์ความเห็นของประชาชนในการประเมิน

คุณภาพเนื้อหาของสื่อ กระทรวงวัฒนธรรมจึงไม่สามารถบังคับให้สถานีโทรทัศน์ต้องปฏิบัติตาม อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายในต่างประเทศพบว่า ต้องมีการนำหลักการและแนวคิดของประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหของประเทศไทย ผู้เขียนจึงขอเสนอการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

5.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

เห็นควรให้ยกเลิกมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และไม่ควรประกาศใช้ร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ที่กำหนดให้อำนาจกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในการสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการละครโทรทัศน์ก่อนเริ่มการสอบสวนข้อเท็จจริง และเห็นควรให้กำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกิจการโทรทัศน์จะต้องร้องเรียนต่อสถานีโทรทัศน์ก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ได้รับรู้ปัญหาและดำเนินการแก้ไข แต่ถ้าผู้ร้องเรียนไม่พอใจการดำเนินการของสถานีโทรทัศน์ก็สามารถร้องเรียนต่อ กสทช. ที่เป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ให้ลงโทษสถานีโทรทัศน์ผู้รับใบอนุญาตได้ เนื่องจากการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นการใช้อำนาจทางมหาชน ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิดำเนินคดีในศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองให้เข้ามาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

เห็นควรให้บัญญัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโทรทัศน์ขึ้นใหม่เป็นกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพ และระบบการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้องค์กรวิชาชีพสามารถใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการกิจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และในช่วงที่ยังไม่มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพื่อแก้ไขปัญหเบื้องต้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและแพร่กิจการโทรทัศน์

พ.ศ. 2551 มาตรา 39 โดยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีที่ยังไม่มีการรวมตัวกัน จัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ให้คณะกรรมการทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพ โดยการจัดทำ มาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเห็นของตัวแทนพนักงานและลูกจ้าง ขององค์กร ผู้ผลิตรายการ ผู้รับชมและรับฟังรายการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านนิเทศศาสตร์ วารสาร ศาสตร์ และสื่อสารมวลชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

5.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้าม ออกอากาศ

เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและแพร่กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกมาตรา 37 เกี่ยวกับเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศ เพื่อยกเลิกข้อกำหนด เกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งขัดแย้งกับกฎหมายอาญา และแก้ไขประกาศคณะกรรมการกิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการจัดระดับความ เหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจาย เสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 โดยกำหนดเรตติ้งให้เนื้อหาที่มีลักษณะลามกอนาจารหรือมีผลกระทบ ต่อการให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง โดยกำหนด ให้มีเรตติ้งสำหรับเนื้อหาดังกล่าวเป็นเรตติ้งห้ามออกอากาศ

5.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละคร โทรทัศน์

เห็นควรให้มีการโอนภารกิจของกระทรวงวัฒนธรรมในการกำกับดูแลสื่อปลอดภัยให้ มาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. โดยแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ให้มีการ จัดตั้งหน่วยงานควบคุมด้านเนื้อหาเป็นหน่วยงานหนึ่งใน กสทช. มีอำนาจควบคุมเนื้อหาในสื่อ ทุกประเภททั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียง เช่นเดียวกับของประเทศอังกฤษ รวมทั้ง กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวนำผลการประเมินคุณภาพสื่อมาใช้ในการทบทวนมาตรการกำกับดูแล เนื้อหาอย่างต่อเนื่อง ตามแนวทางคณะกรรมการด้านเนื้อหาของ Ofcom ประเทศอังกฤษ และ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านเนื้อหาที่มีองค์ประกอบจากประชาชนหลายภาคส่วน เช่น องค์กร กลุ่มคนผู้บริโภค ผู้เชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรม พ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน ผู้พิการหรือ

ผู้ด้อยโอกาสด้านต่างๆ เป็นต้น และคณะกรรมการด้านเนื้อหาจะต้องมีอำนาจควบคุมเนื้อหาในสื่อทุกประเภททั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียง