

การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย
เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม



นางสาวชญัญสรุ อรรถ ฤ อยุธยา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์ดุสิต
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

HARMFUL CONTENT REGULATION IN THAILAND'S TV PROGRAMS
TO PROTECT MINORS UNDER MEDIA CONVERGENCE

Miss Chanansara Oranop Na Ayutthaya



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Communication Arts

Faculty of Communication Arts

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการ โทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม
โดย	นางสาวชนัญสรุ อรนพ ฦ อยุธยา
สาขาวิชา	นิเทศศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง รามสูต

คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิเทศศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงกมลชาติประเสริฐ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง รามสูต)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตริรัตน์)

.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุทธิลักษณ์ หวังสันติธรรม)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.รอม หิรัญพฤษ)

ขณัฐสร อรณพ ณ อยุธยา : การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม. (HARMFUL CONTENT REGULATION IN THAILAND'S TV PROGRAMS TO PROTECT MINORS UNDER MEDIA CONVERGENCE) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.พิรงรอง รามสูต, 385 หน้า.

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบนิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยและบทเรียนการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศกับประเทศไทย และเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสารของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์และสหพันธรัฐเยอรมนี ประกอบกับวิธีการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเทศไทย ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ 10 ราย 2) นักกิจกรรมด้านสื่อกับเด็กในภาคประชาสังคมและนักวิชาการ 8 ราย และ 3) ผู้บริหารระดับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) 3 รายและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ สำนักงาน กสทช. 1 ราย

ผลการวิจัย พบว่า เนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยงจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่ออารมณ์ ความคิดและการใช้เหตุผลของเด็กและเยาวชนที่เปิดรับ โดยมีขอบเขตที่เป็นสากลในการกำกับดูแล ได้แก่ เพศ ความรุนแรง ภาษาหยาบคาย และการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ต่างประเทศที่ศึกษาส่วนใหญ่จะใช้การกำกับดูแลร่วมกันในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา อีกทั้งยังได้ปรับปรุงการกำกับดูแล อาทิ การแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน การส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อ เพื่อรับมือกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวม

ส่วนพัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทยหลังการปฏิรูปสื่อแบ่งได้เป็น 2 ช่วงคือ ช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554) ที่ริเริ่มการใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมของรายการตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหาภายใต้การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ ประกอบกับแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก และช่วงของ กสทช. (พ.ศ.2554-ปัจจุบัน) ที่เน้นการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหาและแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก งานวิจัยมีข้อเสนอแนะว่าประเทศไทยควรพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลในภาวะสื่อหลอมรวมด้วยการจัดให้มีนโยบายการสื่อสารในระดับชาติที่สามารถปรับตามสภาวะสื่อหลอมรวมได้เพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนโดยใช้หลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนและเน้นที่แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวกกับแนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการณรงค์ผลักดัน รวมถึงการนำเอาระบอบการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้กำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่ กสทช. กำกับดูแล

สาขาวิชา นิเทศศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5185102928 : MAJOR COMMUNICATION ARTS

KEYWORDS: MEDIA CONVERGENCE / TV CONTENT REGULATION / HARMFUL CONTENT / PROTECTION OF MINORS / CHILDREN AND MEDIA

CHANANSARA ORANOP NA AYUTTHAYA: HARMFUL CONTENT REGULATION IN THAILAND'S TV PROGRAMS TO PROTECT MINORS UNDER MEDIA CONVERGENCE. ADVISOR: ASST. PROF. PIRONGRONG RAMASOOTA, 385 pp.

The objectives of this qualitative research are 1) to compare the definition and scope of harmful content for minors between overseas countries and Thailand as well as regulatory experiences on harmful content in TV programs in the two contexts, and 2) to seek a plausible regulatory model and policy recommendations that will help improve regulatory effectiveness in Thailand in the context media convergence. Data collection was carried out through desk research and analysis of related documents on the studied regulation in five countries – US, UK, Australia, the Netherlands, and Germany – as well as focus group discussion and in-depth interviews with members from three stakeholder groups in Thailand as follows: three broadcasting commissioners and a staff from the National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC), eight academics and activists in the area of youth and media, and 10 representatives from the Thai TV industry.

The research finds a common definition across different regulatory experiences in the overseas on harmful content for minors as content that contains risks in producing negative consequences for the emotion, thoughts, and reasoning of children that are exposed to the content. Common scope of harmful content includes sex, violence, coarse language, and discrimination. Most of the studied countries use co-regulation model in protecting minors from harmful TV content, while prioritizing an informative approach towards regulation, and a consistent improvement of the regulation through seeking of cooperation from multi-stakeholders, and promotion of media literacy to cope with the challenges from media convergence.

As for development of TV regulation in Thailand after media reform, the study divides it into two major phases – 1) the first phase prior to the establishment of the NBTC (1997-2011) which is characterized by self-regulation of television providers, use of informative approach through content rating by the TV industry, and promotion of positive content; and 2) the 2nd phase (2011-present) which is marked by a prevailing tendency towards statutory regulation by NBTC, using informative, restrictive, and positive content regulatory approaches.

The research recommends the following to improve upon harmful TV programs regulation in Thailand under media convergence, 1) initiating a national convergent communication policy, with multi-stakeholder participation, to protect minors emphasizing on positive regulatory approaches alongside promotion of media education and public advocacy, and 2) shifting towards co-regulation in TV program services that are under the NBTC's jurisdiction.

Field of Study: Communication Arts

Student's Signature

Academic Year: 2013

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ตลอดระยะเวลาในการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต นอกจากได้ศึกษาในเรื่องที่ตนเองสนใจแล้ว ผู้วิจัยยังได้เรียนรู้ชีวิต ‘นิสิตปริญญาเอก’ ที่ต้องมีความพากเพียรและอดทน แต่ทำไมโคดเดี่ยวเพราะแวดล้อมไปด้วย ‘กัลยาณมิตร’ มากมายที่สนับสนุนให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี กัลยาณมิตรคนแรกที่สำคัญที่สุดคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง รามสูต ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ผู้สร้างแรงบันดาลใจและเปี่ยมด้วยเมตตาในการให้คำปรึกษาแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด อีกทั้งยังมอบโอกาสให้ร่วมทำวิจัยในโครงการต่างๆ ที่ช่วยเพิ่มพูนความรู้อันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยชิ้นนี้ รวมถึง มอบโอกาสให้ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาในโครงการทุนจุฬาฯ ดุษฎีภิภรณ์ อันนำไปสู่ประสบการณ์การศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต ณ มหาวิทยาลัยฮัมบูร์ก สหพันธ์รัฐเยอรมนี ภายใต้การดูแลของ Prof. Wolfgang Schulz และ ณ มหาวิทยาลัยนันทยางเทคโนโลยี ประเทศสิงคโปร์ ภายใต้การดูแลของ Prof. Ang Peng Hwa โดยอาจารย์ทั้งสองท่านผู้เปรียบเสมือน ‘Dr.Father’ ได้เปิดประสบการณ์การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ ประธานสอบวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตริรัตน์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุทธิลักษณ์ หวังสันติธรรม และ อาจารย์ ดร.รอม หิรัญฤกษ์ ที่ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ขอบพระคุณความเมตตาจาก ศาสตราจารย์กิตติคุณ สุภิญญา สุดบรรทัด รองศาสตราจารย์ ดร.พนา ทองมีอาคม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงกมล ขาติประเสริฐ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ไกรคุง อนันตกุล ผู้คอยอบรม สั่งสอนและคอยเตือนใจเพื่อพัฒนาตัวเองให้เป็นนักวิชาการที่ดำรงตนได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อสังคม และขอขอบพระคุณคณาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้อีกหลายท่านที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้ครบถ้วน ณ ที่นี้ ตลอดจนผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคคลผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ได้แก่ คุณพ่อและคุณแม่ที่คอยให้กำลังใจด้วยความรักและความเข้าใจในทุกย่างก้าวของชีวิตเสมอมา และ ‘คุณพี่’ ที่คอยสนับสนุนในทุกๆ ด้านด้วยความจริงใจตั้งแต่เริ่มต้นจนงานวิจัยนี้เสร็จสมบูรณ์ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ เพื่อน พี่และน้องๆ ชาวคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึง พี่นิษฐาและน้องเมธิรา สำหรับทุกความช่วยเหลือที่มีให้กันมาตลอด

ทุกแรงบันดาลใจ คำแนะนำสั่งสอน ความช่วยเหลือ และกำลังใจจาก ‘กัลยาณมิตร’ ทุกคน จะเป็นพลังผลักดันให้แก่ผู้วิจัย เพื่อทำหน้าที่เป็น ‘กัลยาณมิตร’ ส่งต่อสิ่งที่ได้รับเหล่านี้แก่นิสิตนักศึกษารุ่นหลัง และสร้างประโยชน์แก่สังคมนับแต่บัดนี้ต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	13
1.3 คำถามการวิจัย.....	13
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	14
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	14
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	15
2.1 ทฤษฎีการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์	15
2.2 แนวคิดเรื่องสื่อหลอมรวม (media convergence).....	49
2.3 แนวคิดเรื่องบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปและบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก	74
2.4 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์	80
2.5 กรอบแนวคิดวิจัยและนิยามศัพท์.....	113
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	117
บทที่ 4 ผลการศึกษา : กรณีต่างประเทศ.....	130
4.1 นิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์	131
4.2 บทเรียนการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศที่ศึกษา	134
4.2.1 สหรัฐอเมริกา.....	134

4.2.2 สหราชอาณาจักร.....	146
4.2.3 เครือรัฐออสเตรเลีย.....	158
4.2.4 ประเทศเนเธอร์แลนด์.....	169
4.2.5 สหพันธรัฐเยอรมนี.....	178
4.3 การพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อ คุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม.....	185
4.4 บทสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบ.....	192
บทที่ 5 ผลการวิจัย : กรณีประเทศไทย.....	204
5.1 นิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในมุมมองของไทย....	205
5.2 พัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554).....	209
5.3 การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในช่วงของ กสทช. (พ.ศ. 2554 –ปัจจุบัน).....	223
5.4 สรุปเปรียบเทียบการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยของไทยกับต่างประเทศ.....	258
5.5 ข้อจำกัด/ความท้าทายในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของไทย	261
5.6 แนวทางพัฒนาปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทยภายใต้ภาวะ สื่อหลอมรวม.....	285
5.7 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางพัฒนาและปรับปรุงของไทยและต่างประเทศ.....	312
บทที่ 6 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	317
6.1 อภิปรายผลการศึกษา.....	318
6.2 ข้อเสนอแนะและข้อจำกัด.....	352
รายการอ้างอิง.....	356
ภาคผนวก.....	368
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	385

สารบัญตาราง

			หน้า
ตารางที่	1.1	แสดงความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมต่อระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ และแนวทางการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ในการกำกับดูแล	10
ตารางที่	2.1	แสดงระดับของการกำกับดูแลตนเอง 12 ระดับ จำแนกตามระดับที่แตกต่างกันของ การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐในกลไกการกำกับดูแลตนเองของภาคอุตสาหกรรม	38
ตารางที่	2.2	แสดงองค์ประกอบการกำกับดูแลของแต่ละระบบการกำกับดูแล	43
ตารางที่	2.3	แสดงรูปแบบบริการคล้ายโทรทัศน์ที่มีความคล้ายบริการโทรทัศน์จากมากที่สุดไปยังน้อยที่สุด	55
ตารางที่	2.4	เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เยาว์ระหว่างของบริการ Linear กับ Non-linear	63
ตารางที่	2.5	แสดงปัจจัยและตัวชี้วัดของหลักการในการแบ่งหรือจัดประเภทของบริการโสตทัศน์ เพื่อวางกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม	73
ตารางที่	2.6	แสดงการวิเคราะห์ลักษณะเป็นบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกของบริการโทรทัศน์ประเภทต่าง ๆ	78
ตารางที่	2.7	แสดงผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีระบบดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจ 24 ช่อง	95
ตารางที่	2.8	แสดงจำนวนผู้รับใบอนุญาตในกิจการโทรทัศน์	102
ตารางที่	4.1	แสดงสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมสำหรับรายการโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกา	138
ตารางที่	4.2	แสดงระบบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา	144
ตารางที่	4.3	แสดงเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา	145
ตารางที่	4.4	แสดงระบบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร	155

		หน้า
ตารางที่ 4.5	สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหา รายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร	157
ตารางที่ 4.6	แสดงระบบการจัดระดับความเหมาะสมและช่วงเวลาออกอากาศของ รายการของกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในเครือรัฐออสเตรเลีย	162
ตารางที่ 4.7	แสดงตัวอย่างของรูปแบบของข้อความแนะนำผู้บริโภค (consumer advice text)	163
ตารางที่ 4.8	แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย กิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย	167
ตารางที่ 4.9	สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจาก เนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐ ออสเตรเลีย	168
ตารางที่ 4.10	แสดงสัญลักษณ์และความหมายของระดับความเหมาะสมรายการ โทรทัศน์ของเนเธอร์แลนด์ พร้อมเหตุผลประกอบ	171
ตารางที่ 4.11	แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย กิจการโทรทัศน์ของเนเธอร์แลนด์	176
ตารางที่ 4.12	สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจาก เนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศ เนเธอร์แลนด์	177
ตารางที่ 4.13	แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ในกิจการโทรทัศน์ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี	183
ตารางที่ 4.14	สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหา รายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี	184
ตารางที่ 4.15	เปรียบเทียบระบอบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจ เป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของต่างประเทศ	192
ตารางที่ 4.16	แสดงข้อจำกัดของเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็น ภัยของต่างประเทศ	202
ตารางที่ 5.1	ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งควรมีการจำกัด ตามประกาศ กสทช . เรื่องแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์	206
ตารางที่ 5.2	เปรียบเทียบขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยระหว่างต่างประเทศที่เลือก ศึกษากับประเทศไทย	208

		หน้า
ตารางที่ 5.3	แสดงลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติหรือ “-3” และเนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริม 6 มิติหรือ “+6”	212
ตารางที่ 5.4	แสดงรายละเอียดการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศ รายการตามระดับความเหมาะสม ตามประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ พ.ศ.2551	215
ตารางที่ 5.5	แสดงรายละเอียดการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศ รายการตามระดับความเหมาะสม ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียง หรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556	225
ตารางที่ 5.6	แสดงเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ตามลักษณะ เนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด	227
ตารางที่ 5.7	แสดงการเปรียบเทียบระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่ อาจ เป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554) กับ ช่วงของ กสทช. (พ.ศ.2554-ปัจจุบัน)	254
ตารางที่ 5.8	แสดงเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการ โทรทัศน์แต่ละประเภทของประเทศไทย ในช่วงของ กสทช.	257
ตารางที่ 5.9	เปรียบเทียบข้อจำกัดของระบอบการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ของ ประเทศไทย	312
ตารางที่ 6. 1	เปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรอิสระในการกำกับดูแล ร่วมกันระหว่างรูปแบบองค์กรวิชาชีพกับรูปแบบองค์กรกลางที่มี หน้าที่เฉพาะ	339

สารบัญภาพ

			หน้า
รูปที่	2.1	แสดงระบอบการกำกับดูแลตามกรอบการจำแนกแบบมิติเดียว	30
รูปที่	2.2	แสดงระบอบการกำกับดูแลตามกรอบการจำแนกแบบมิติเดียวฉบับขยาย	31
รูปที่	2.3	แสดงภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน (an enabling environment framework for effective self- and co-regulation)	48
รูปที่	2.4	แสดงหลักการที่ค้ำประกันแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (Medium Discrimination)	60
รูปที่	2.5	แสดงหลักการแบบยึดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral) ของสหภาพยุโรป	64
รูปที่	2.6	แสดงหลักการที่ค้ำประกันปัจจัยที่หลากหลาย (Multi Factor Approach)	71
รูปที่	2.7	ลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามประกาศ กสทช. เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2555	108
รูปที่	4.1	แสดงบทบาทบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา	141
รูปที่	4.2	แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลกันเองในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา	142
รูปที่	4.3	แสดงบทบาทบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของสหราชอาณาจักร	152
รูปที่	4.4	แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของสหราชอาณาจักร	153
รูปที่	4.5	แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย	165
รูปที่	4.6	แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย	166
รูปที่	4.7	แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศเนเธอร์แลนด์	173

		หน้า
รูปที่ 4.8	แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์ของประเทศเนเธอร์แลนด์	174
รูปที่ 4.9	แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหพันธรัฐเยอรมนี	181
รูปที่ 4.10	แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์ของสหพันธรัฐเยอรมนี	182
รูปที่ 4.11	แสดงการเปรียบเทียบระดับของบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายในการกำกับดูแลกันเอง	196
รูปที่ 5.1	แสดงการแก้ไขเพิ่มเติมเกณฑ์การจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ในประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช.	229
รูปที่ 5.2	แสดงกระบวนการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช.เกี่ยวกับเนื้อหา รายการและผังรายการโทรทัศน์	234
รูปที่ 5.3	แสดงกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีร่วมกับผู้ผลิตรายการ	244
รูปที่ 5.4	แสดงกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมรายการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสร่วมกับผู้ผลิตรายการ	247
รูปที่ 6.1	แสดงแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน	330
รูปที่ 6.2	แบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) ภายใต้องค์ประกอบที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์	337
รูปที่ 6.3	แสดงรูปแบบการบังคับใช้ของแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย	343
รูปที่ 6.4	แสดงแนวทางการแบ่งประเภทกิจการโทรทัศน์เพื่อวางกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม	348

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากเด็กและเยาวชนเป็นวัยที่กำลังพัฒนาการรับรู้ผ่านประสาทสัมผัสทางกาย อันส่งผลไปถึงพัฒนาการทางด้านอารมณ์ ความคิด และการใช้เหตุผล ดังนั้นการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ จึงเป็นเรื่องสำคัญและควรคำนึงถึงในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมและเทคโนโลยีดิจิทัลที่ช่วยทำให้การเปิดรับสื่อของเด็กและเยาวชนง่ายขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

งานวิจัยทางสังคมศาสตร์จำนวนมากต่างก็ยืนยันว่า การเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยอย่างต่อเนื่องสามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กได้ แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แน่ชัดเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดรับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยก็ตาม (Lievens, 2010) ผลกระทบจากการเปิดรับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยผ่านสื่อของเด็กนั้นจะขึ้นอยู่กับธรรมชาติการเรียนรู้ของเด็กในแต่ละช่วงวัยซึ่งมีความแตกต่างกัน อาทิ เด็ก (2-7 ปี) จะเริ่มแยกแยะบทบาทของผู้ชายผู้หญิง สร้างมโนภาพจินตนาการ ชอบเลียนแบบ อยากรู้อยากเห็น และเริ่มคิดเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น แต่ยังคงแยกโลกแห่งจินตนาการจากโลกแห่งความเป็นจริงไม่ได้ ส่วนเด็กช่วงก่อนเข้าวัยรุ่น (อายุ 7-11 ปี) จะพัฒนาการสู่ความคิดริเริ่ม รู้จักควบคุมอารมณ์ แต่ยังไม่เข้าใจเหตุการณ์บางอย่าง เช่น ความตาย เป็นต้น แต่วัยรุ่น (12-18 ปี) จะเริ่มแสดงออก อยากรู้อยากลอง ค้นหาเอกลักษณ์ของตนเอง โดยเด็กและเยาวชนจะเรียนรู้จากการปฏิบัติซ้ำๆ ในสื่อจนคุ้นเคย เรียนรู้จากการสังเกตและลอกเลียนแบบและยิ่งชัดเจนหากได้รับแรงจูงใจ เรียนรู้จากกระบวนการย้ายความคิดหรือค่านิยมต่างๆ ในสื่อโทรทัศน์และเรียนรู้จากการกระตุ้นหรือยั่วยุ เช่น การตบตี ทำร้าย เกรี้ยวกราด ใช้วาจาไม่สุภาพ เป็นต้น (สุริยเดว ทรีปาตี, 2556)

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเข้าถึงเนื้อหารายการที่ไม่เหมาะสมกับพัฒนาการการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนจึงได้กลายเป็นเป้าหมายประการหนึ่งในการกำกับดูแลเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยการสนับสนุนจากนักวิชาการตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) ที่มุ่งระงับเหตุการณ์เข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของเด็กและเยาวชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลร้ายภายหลัง ในขณะเดียวกัน ผู้กำหนดนโยบายและ

กฎหมายทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ ต่างก็มีความกังวลถึงอิทธิพลในแง่ลบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน และยิ่งเพิ่มความกังวลขึ้นเมื่อเด็กและเยาวชนนิยมและเข้าถึงสื่อในยุคดิจิทัลมากขึ้น (Lievens, 2010) ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อลดผลกระทบจากตัวอย่างพฤติกรรมในโลกของผู้ใหญ่ซึ่งไม่เหมาะสมต่อความเจริญในด้านวุฒิภาวะหรือพัฒนาการของเด็กและเยาวชนหรือให้มีผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และยังรวมถึงเพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพและทัศนคติของตนไปในทางที่เหมาะสมได้ (สำนักงาน กสทช., 2555)

การออกกฎหมายเกณฑ์ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น แต่ละประเทศได้กำหนดคำนิยามของเด็กและเยาวชนแตกต่างกันออกไป (Salomon, 2008) โดยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ ได้ให้คำนิยามเด็กและเยาวชน (child) ว่าหมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ (UNICEF, n.d.) เช่นเดียวกับกรอบของคณะกรรมการการยุโรป (European Commission) ในการกำหนดกฎหมายเกณฑ์การกำกับดูแลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน (de Haan & Livingstone, 2009: 27) นอกจากนี้ นักวิชาการ เช่น Etzioni (2004 อ้างถึงใน Lievens, 2010) ได้จำแนกขอบเขตอายุของเด็กและเยาวชนไว้ว่า ‘เด็ก’ (children) หมายถึงบุคคลที่อายุไม่เกิน 12 ปี และ ‘วัยรุ่น หรือ เยาวชน’ (teenagers) หมายถึงบุคคลอายุระหว่าง 13-18 ปี ส่วนคำว่า ‘ผู้เยาว์’ (minors) นั้นหมายรวมถึงทั้ง 2 กลุ่ม ซึ่งส่วนใหญ่คำว่า ผู้เยาว์ หรือ minors นั้นมักถูกใช้บ่อยในบริบททางกฎหมาย

ส่วนการกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับ “เด็ก” และ “เยาวชน” ในกฎหมาย และเอกสารนโยบายของประเทศไทย ประกอบด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ที่นิยามให้ “เด็ก” หมายถึงบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 ที่นิยามให้ “เด็ก” หมายถึงบุคคลอายุระหว่าง 7 ปี แต่ไม่เกิน 14 ปีบริบูรณ์ ส่วน “เยาวชน” หมายถึง บุคคลอายุเกิน 14 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ได้ระบุให้ “เด็ก” หมายถึงบุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และ “เยาวชน” หมายถึงบุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ถึง 24 ปีบริบูรณ์ จากประมวลขอบเขตอายุของเด็กและเยาวชนเพื่อกำหนดกฎหมายเกณฑ์ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนข้างต้น การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตอายุของเด็กและเยาวชนไว้ให้หมายถึง ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์

นอกจากนี้ การกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อ นั้น มักกำหนดนิยาม 'เนื้อหาที่อาจเป็นภัย' (ซึ่งอาจถูกเรียกแทนว่า 'เนื้อหาที่ไม่เหมาะสม' หรือ 'เนื้อหาที่ไม่พึงปรารถนา') โดยอ้างอิงกับคำนิยามของเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (illegal content) ว่าเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นเป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยงจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อกลุ่มคนเปราะบาง (vulnerable people) รวมถึงเด็กและเยาวชน แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย (Lievens, 2010) ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย มักประกอบด้วย เนื้อหาเกี่ยวกับ ความรุนแรง เนื้อหาที่สร้างความเกลียดชัง (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2012: 22) เนื้อหาลามกอนาจาร เนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องเพศที่มีความชัดเจน (de Haan and Livingstone, 2009: 5) การด่าทอและใช้ภาษาก้าวร้าวรุนแรง การเลือกปฏิบัติ การใช้สารเสพติด การฆ่าตัวตายและทำร้ายตัวเอง รวมถึงประเด็นภาพลักษณ์ทางร่างกาย (Lievens, 2010: 55) เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยมีความแตกต่างกันไปแต่ละประเทศตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน

ทั้งนี้ การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยควรเป็นไปตามหลักเรื่องความได้สมดุล (equilibrium) และการได้สัดส่วนที่ดี (proportionate) ระหว่างระหว่างการให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชน (protection of minors) กับการให้เสรีภาพแก่ผู้ใหญ่ในการเลือกชมรายการหรือสื่อใดตามความต้องการ (defense of decency) (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสท.], 2556)

ในปัจจุบัน การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยยังมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเด็กและเยาวชนมีโอกาสมากขึ้นที่จะเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมารับชมบริการโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชนท่ามกลางภาวะสื่อหลอมรวม ซึ่งถูกนิยามแบบกว้างไว้ว่าเป็นการหลอมรวมขีดความสามารถของเทคโนโลยีเพื่อใช้ส่งเนื้อหา (Lawson-Borders, 2006) และมักถูกใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่สื่อหนึ่งๆ สามารถเป็นช่องทางของบริการที่หลากหลายในขณะเดียวกันบริการหนึ่ง ๆ ก็สามารถแพร่กระจายบนสื่อที่หลากหลายได้เช่นกัน (Verhulst, 1999) อีกนัยหนึ่ง ภาวะสื่อหลอมรวมเป็นปรากฏการณ์ที่เนื้อหาต่างๆ บนสื่อไหลเวียนข้ามสื่อซึ่งมีระบบสื่อที่หลากหลายอยู่ร่วมกัน (Jenkins, 2006: 282)

ภาวะสื่อหลอมรวมได้สร้างการเปลี่ยนแปลงทั้งในบริการโทรทัศน์และพฤติกรรมมารับชมรายการโทรทัศน์ โดยผู้ให้บริการโทรทัศน์แพร่กระจายเนื้อหาผ่านสื่อหลายช่องทาง (multiplatform

distribution) ทั้งในรูปแบบที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมแบบพร้อมกันบนพื้นฐานของการมีผังรายการ (linear service) และรูปแบบที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมในขณะใดขณะหนึ่งซึ่งผู้รับบริการเป็นผู้เลือกและขอรับบริการตามสารบัญแฟ้มรายการ (catalogue) ที่ผู้ให้บริการจัดไว้ (non-linear service) นอกจากนี้ยังมีบริการโทรทัศน์รูปแบบใหม่ในภาวะสื่อหลอมรวมอยู่หลากหลาย ที่มีลักษณะคล้ายบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม แต่เน้นให้บริการตามความต้องการของผู้ชมพร้อมเทคโนโลยีการจัดเก็บและการค้นคืนรายการได้ (storage and retrieval) รวมถึงเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการรับชมรายการแบบมีปฏิสัมพันธ์ อาทิ ไอพีทีวี (IPTV)¹ โมบายทีวี (Mobile TV)² อินเทอร์เน็ตทีวี³ บริการวิดีโอที่ส่งตามคำขอผ่านอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (over-the-top TV)⁴ เป็นต้น

กิจการโทรทัศน์ในรูปแบบใหม่มีจำนวนช่องรายการเพิ่มขึ้นกว่ากิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีหลายเท่าตัว ทำให้ผู้ชมมีทางเลือกในการรับชม (choices) มากขึ้น และแต่ละช่องรายการก็มีการจัดเนื้อหาแบบเฉพาะกลุ่มให้เหมาะสมกับความชอบ ความสนใจ รสนิยม อาทิ ช่องดนตรี ช่องกีฬา ช่องแฟชั่น ช่องสุขภาพ เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ชมในยุคนี้ไม่ใช่ผู้รับสารในลักษณะมวลชน ที่รับชมรายการ

¹ ไอพีทีวี (Internet Protocol Television) เป็นบริการสื่อประสมหรือมัลติมีเดียผ่านอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงโดยผู้รับชมต้องติดตั้ง Set-top box (STB) เพื่อแปลงสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้เป็นสัญญาณภาพและเสียงเพื่อต่อเข้าสู่เครื่องรับโทรทัศน์ ทั้งนี้เป็นระบบการให้บริการและประสบการณ์ที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานความปลอดภัย สื่อสารโต้ตอบกันได้ และเชื่อถือได้ ส่วนใหญ่มักให้บริการแบบบอกรับสมาชิก

² โมบายทีวี หมายถึง บริการโทรทัศน์ที่ดูบนอุปกรณ์มือถือ (Handheld Device) ซึ่งรับสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือจากสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (Terrestrial Television) ซึ่งอาจเป็นบริการแบบรับชมฟรีหรือแบบต้องจ่ายบริการก็ได้ อีกทั้งยังสามารถดาวน์โหลดรายการจากอินเทอร์เน็ตเพื่อรับชมทางโทรศัพท์ในภายหลังได้อีกด้วย

³ อินเทอร์เน็ตทีวี (Internet TV) เป็นบริการโสตทัศนในรูปแบบคลิพวิดีโอคล้ายรายการโทรทัศน์ที่ให้บริการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งเนื้อหารายการผลิตโดยผู้ผลิตมืออาชีพรายย่อย และมักให้บริการแบบไม่มีค่าใช้จ่าย บริการทางอินเทอร์เน็ตทีวีสามารถดูได้ผ่านผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายใด ๆ ก็ได้ แตกต่างจากเนื้อหาบนไอพีทีวีที่มีลักษณะเข้าถึงได้โดยเฉพาะ (exclusive) และดูได้ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่จัดการโดยผู้ให้บริการเท่านั้น (ที่มา: <http://www.ebay.com/gds/What-Is-the-Difference-Between-Internet-TV-and-Internet-Protocol-Television-IPTV-/1000000177630834/g.html>)

⁴ Over the top TV คือบริการโสตทัศนในรูปแบบวิดีโอภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ และอื่น ๆ ที่ให้บริการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตแบบเปิดเช่นเดียวกับอินเทอร์เน็ตทีวี แต่บริการมักจะเป็นแบบมีค่าใช้จ่าย และผู้ให้บริการ Over the top TV ไม่ได้ควบคุมหรือจัดการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต ต่างจากผู้ให้บริการไอพีทีวีซึ่งควบคุมหรือจัดการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตด้วย ดังนั้น ผู้ใช้บริการจึงมีความสะดวกมากกว่าที่จะรับชมผ่านผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายใด ๆ ก็ได้ ตัวอย่างผู้ให้บริการ เช่น เน็ตฟลิกซ์ (Netflix) ฮูลู (Hulu) (ที่มา: <http://www.pace.com/global/our-thinking/over-the-top-services-ott/>)

เดียวกันเป็นจำนวนมาก (mass audience)⁵ เท่านั้น แต่เป็นกลุ่มผู้ชมที่แบ่งออกเฉพาะกลุ่ม (audience segmentation)⁶

ในขณะเดียวกัน ผู้ชมก็มีพฤติกรรมการรับชมรายการผ่านจอที่หลากหลาย (multiscreen viewing) โดยเฉพาะผู้ชมในวัยผู้ใหญ่ตอนต้น (Pew Research Centre, 2012) และมีความนิยมที่จะรับชมรายการโทรทัศน์ในเวลาใดก็ได้ไม่จำกัดด้วยผังรายการ (time-shifted viewing) ตามสถานที่ที่ตนเองสะดวก (place-shifted) มากยิ่งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินชีวิตของตนเอง อาทิ การเลือกชมวิดีโอตามคำขอ (video on-demand) การชมรายการที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ย้อนหลัง (catch-up services) และบริการสตรีมมิ่งที่เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตตามความสนใจของตน (demand-pull) รวมถึง การรับชมวิดีโอออนไลน์หรือรับชมทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ก็เป็นที่นิยมมากขึ้น เพราะคุณลักษณะที่เอื้อต่อการมีปฏิสัมพันธ์ ความสะดวกจากอุปกรณ์ที่เคลื่อนที่ได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกา การรับชมภาพยนตร์และรายการทีวีผ่านออนไลน์กำลังได้รับความนิยมเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (Research and Markets, 2011) และโดยเฉพาะผู้บริโภคกลุ่มเยาวชนในประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก นิยมชมโมบายล์วิดีโอมากกว่าค่าเฉลี่ยการรับชมของคนทั่วโลก (NielsenWire, 2012) สอดคล้องกับการสำรวจของ Nielsen (2012) ที่พบว่าจำนวนผู้ชมในทวีปเอเชีย (ยกเว้นประเทศญี่ปุ่น) และ

⁵ McQuail (1997) กล่าวว่า ผู้รับสารในลักษณะมวลชน (Mass Audience) เป็นผลมาจากสภาพสังคมอุตสาหกรรมเมืองซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ การไม่รู้จักตัวตนกันและกัน และขาดรากฐาน และมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของสื่อมวลชนในสังคมสมัยใหม่ โดยลักษณะสำคัญของผู้รับสารในลักษณะมวลชน เช่น เป็นกลุ่มใหญ่และกระจายตัวโดยกว้างขวาง ผู้ชมแต่ละคนในมวลชนไม่รู้จักกัน ผู้ชมไม่สามารถ “พูดคุย” กับผู้ผลิตเนื้อหาในสื่อมวลชนได้โดยตรง ฯลฯ

⁶ กลุ่มผู้ชมที่แบ่งออกเฉพาะกลุ่ม (audience segmentation) เป็นปรากฏการณ์ที่อธิบายกระบวนการที่ผู้รับสารแบบมวลชนถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มเฉพาะแยกย่อยออกไป เป็นผลอันหลีกเลี่ยงไม่ได้จากภาวะการแข่งขันในตลาดของสื่อ ดังนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีมากขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ธุรกิจสื่อมีการแข่งขันสูง โดย McQuail (1997) ได้แบ่งปรากฏการณ์นี้ออกเป็น 4 รูปแบบ โดยเฉพาะในสื่อโทรทัศน์ซึ่งเห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน ประกอบด้วย 1) The unitary model อธิบายลักษณะของผู้ชมในยุคเริ่มต้นของโทรทัศน์ซึ่งไม่สามารถเลือกรับชมรายการได้เพราะมีอยู่ช่องรายการเพียง 1-3 ช่องเท่านั้น ผู้ชมจะมีประสบการณ์ในการรับชมโทรทัศน์ที่เหมือนกัน 2) The pluralism model เนื้อหาและช่องรายการโทรทัศน์มีเพิ่มขึ้นแต่ยังมีความจำกัดอยู่ในกรอบของโทรทัศน์กระแสหลักอยู่ (diversity in unity) เช่น แบ่งออกเพียงช่องรายการช่วงกลางวันกับช่วงกลางคืน หรือช่องรายการที่ต่างกันตามภูมิภาค 3) The Core-Periphery Model เนื้อหาและช่องรายการที่มีความหลากหลายเพิ่มขึ้น และอาจมีรายการที่แตกต่างและเฉพาะกลุ่มออกไปจากรายการส่วนใหญ่ในโทรทัศน์กระแสหลัก และ 4) the Breakup model เนื้อหาและช่องรายการแตกแยกย่อยออกไปจากรอบของโทรทัศน์กระแสหลัก ผู้ชมจะจัดกระจายไปในช่องทางการรับชมที่หลากหลาย (ที่มา International Encyclopedia of communication)

กลุ่มประเทศ BRIC (Brazil, Russia, India and China) ที่รับชมโทรทัศน์และวิดีโอผ่านอินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีจำนวนสูงกว่าผู้ชมในทวีปยุโรปและประเทศแถบตะวันตก

ส่วนพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ของคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งเป็นผลจากความก้าวหน้าของการหลอมรวมสื่อและเทคโนโลยีดิจิทัลเช่นกัน โดยเฉพาะ กลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งพบว่าเด็กและเยาวชนยังคงให้ความนิยมรับชมรายการโทรทัศน์ จากรายงานประจำปีของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2555 (กสท., 2556) ได้อ้างอิงการสำรวจข้อมูลโดย Nielsen ปี พ.ศ. 2555 พบว่าเยาวชนไทยอายุ 4-9 ปีและ 10-19 ปี มีสัดส่วนการรับชมโทรทัศน์ฟรีทีวี (เฉพาะระบบแอนะล็อก) เท่ากันกับกลุ่มอายุอื่นๆ นั่นคือ รับชมโดยเฉลี่ย 191 นาทีต่อวัน ในขณะที่มีสัดส่วนการรับชมโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (เฉพาะระบบเคเบิลและดาวเทียม) ต่ำกว่ากลุ่มอายุอื่นๆที่รับชมโดยเฉลี่ย 119 นาทีต่อวัน

แม้จะยังคงนิยมรับชมรายการโทรทัศน์อยู่ แต่ว่าเด็กและเยาวชนในปัจจุบันเปลี่ยนจากการรับชมผ่านจอโทรทัศน์ตามผังรายการไปสู่การรับชมผ่านจอของอุปกรณ์พกพาที่หลากหลาย (multi-screen viewing) และการรับชมรายการในเวลาใดก็ได้ที่สะดวกไม่จำกัดตามผังรายการของผู้ให้บริการ (time-shifted viewing) มากขึ้น โดยสถิติพบว่าเด็กและเยาวชนในประเทศไทยนิยมรับชมออนไลน์วิดีโอ เช่น ยูทูบ ร้อยละ 72 โทรทัศน์ออนไลน์ ร้อยละ 40 และ ออนไลน์วิดีโอทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ ร้อยละ 24 อีกทั้ง ยังนิยมใช้สื่อพร้อมกันหลายประเภท (multitasking media) โดยวัยรุ่นร้อยละ 83 ใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ระหว่างรับชมทีวี เช่น โน้ตบุค สมาร์ทโฟน คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต เป็นต้น (กนกกาญจน์ ประจงแสงศรี และธรรมรัช จงเสถียรธรรม, 2557)

สำหรับบริการในกิจการโทรทัศน์ประเทศไทยก็มีลักษณะการแพร่กระจายเนื้อหาผ่านสื่อหลายช่องทาง (multiplatform) อันเป็นผลจากการหลอมรวมสื่อและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลเช่นเดียวกับหลายประเทศในโลก โดยปัจจุบัน ประเทศไทยมีบริการโทรทัศน์จากหลายช่องทาง ทั้งจากโทรทัศน์ภาคพื้นดินแบบฟรีทีวีในระบบแอนะล็อกจำนวน 6 ช่อง และระบบดิจิทัลอีกไม่เกิน 48 ช่องในแต่ละเขตพื้นที่ให้บริการภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลซึ่งเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2555 นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกมากกว่า 400 ช่อง ผ่านโครงข่ายแบบสายและไร้สาย ได้แก่ เคเบิล ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีทั้งผู้ให้บริการในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยให้บริการตามผังรายการ

และรายการแบบจ่ายเพื่อชมหรือแบบตามคำขอด้วย ส่วนการให้บริการโทรทัศน์ไอพีทีวีในปัจจุบันมีผู้ให้บริการเพียง 5 ราย ซึ่งเป็นผู้ให้บริการบรอดแบนด์และให้บริการในลักษณะ Triple-play คือ ใช้งานโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และงานรับส่งข้อมูลอื่นพร้อมกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดในเอเชีย-แปซิฟิกแล้วการตลาดของไอพีทีวีในประเทศไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น (Researchandmarkets, 2010) อีกทั้งยังมีบริการโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular mobile TV) ซึ่งผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศไทยก็ได้ร่วมมือกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ (ช่องรายการ) อื่นๆ เพื่อให้บริการเนื้อหาผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือแอปพลิเคชันบนอุปกรณ์เคลื่อนที่ต่าง ๆ

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีผู้ให้บริการคล้ายโทรทัศน์เพิ่มขึ้นในหลายรูปแบบ อาทิ การที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีนำเนื้อหาที่ออกอากาศแล้วมาให้บริการชมย้อนหลังได้ผ่านเว็บไซต์ รวมถึง บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (internet TV) ซึ่งเผยแพร่รายการในลักษณะวิดีโอคลิปผ่านอินเทอร์เน็ต โดยใช้ร่วมกับลักษณะการมีส่วนร่วมที่ผู้ชมสามารถแสดงความคิดเห็นหรือแบ่งปันวิดีโอกันได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างออกไปจากบริการโทรทัศน์ในแบบดั้งเดิม จึงทำให้ได้รับความนิยมจากผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น เช่น วีอาร์โซ (VRZO channel)⁷ และ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷ วีอาร์โซ (VRZO Channel) เป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีในประเทศไทยผลิตโดยบริษัทวีอาร์โซ โปรดักชั่น เน้นรายการบันเทิงโดยมีช่องทางรับชมทาง www.vrzo.tv และ www.youtube.com/VrzoChannel ที่มีสมาชิกในช่องทาง youtube จำนวนกว่า 2 ล้านราย จัดเป็นอันดับที่ 8 ของช่องรายการทาง youtube ทั้งหมดของประเทศไทย รายการที่เป็นที่นิยมคือรายการ VRZO ซึ่งเป็นรายการวาไรตี้บันเทิงที่ไปจากการสัมภาษณ์บุคคลที่ดูดี 100 คน ขอความเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมขณะนั้น โดยเฉพาะสังคมวัยรุ่น โดยรายการมีเอกลักษณ์สำคัญที่การขอให้ผู้ถูกสัมภาษณ์พูดเกี่ยวกับประเด็นที่ถูกถามภายใน 3 พยางค์ จนทำให้วลี "ขอสามคำ" เป็นที่นิยมมาก โดยเฉพาะในกลุ่มสังคมออนไลน์

สปોકดาร์คทีวี(SpokedarkTV)⁸ โดยเฉพาะการใช้เว็บไซต์ยูทูปเป็นช่องทางการแบ่งปันวิดีโอที่คนไทยนิยมและมีอัตราเติบโตอย่างรวดเร็วประเทศหนึ่งในประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก ("YouTube Thailand มาแล้ว!", 2557) โดยมีทั้งผู้ให้บริการมือสมัครเล่นไปจนถึงมืออาชีพ

นอกจากที่ภาวะสื่อหลอมรวมจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ภาวะสื่อหลอมรวมยังก่อให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อโทรทัศน์ ดังเช่นที่ Ostergaard (1998: 96) ได้อธิบายถึงประเด็นการกำกับดูแลที่ถูกท้าทายจากสภาวะการหลอมรวมของสื่อว่า การหลอมรวมสื่อได้ทำให้นเนื้อหาที่สื่อสารมวลชนนั้นผลิตขึ้นเพื่อส่งสู่สาธารณะเป็นการทั่วไปนั้น สามารถถูกส่งไปยังแต่ละบุคคลผ่านการส่งเนื้อหาแบบจุดต่อจุด เช่น เนื้อหาข่าวหรือคลิปละครผ่านทางเว็บไซต์ข่าวหรือเว็บยูทูป เป็นต้น นอกจากนี้ เนื้อหาที่แต่ละบุคคลผลิตขึ้นเพื่อส่งเนื้อหาแบบจุดต่อจุดก็สามารถถูกนำไปเผยแพร่ทางสื่อสารมวลชนเพื่อนำเสนอสู่สาธารณะเป็นการทั่วไปได้อีกด้วย เช่น รายการข่าวทางโทรทัศน์ฟรีทีวีนำคลิปในยูทูปไปออกรายการ เป็นต้น

นอกจากนี้ การหลอมรวมสื่อก็ส่งผลให้การกำกับดูแลการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์เป็นไปอย่างลำบากขึ้นอีกด้วย เพราะ จากเดิมที่การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์นั้นจะพิจารณาถึงบริบทของเนื้อหาและการเล่าเรื่องในรายการเป็นสำคัญ แต่ทว่าเมื่อเนื้อหาโสตทัศนในรูปแบบใหม่ทางช่องทางออนไลน์ซึ่งมีลักษณะเป็นคลิปวิดีโอสั้น ทำให้ขาดบริบทของเรื่องราว อีกทั้ง เมื่อการเข้าถึงสื่อในยุคสื่อหลอมรวมทำให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงเนื้อหาโทรทัศน์ได้ด้วยตัวเองทุกที่ทุกเวลาจึงทำให้เครื่องมือการกำกับดูแล เช่น การจำกัดเวลาออกอากาศ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่าง ๆ ได้

⁸ สปોકดาร์คทีวี (Spokedark TV) เป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีในประเทศไทย ผลิตโดยบริษัทสปોકดาร์คทีวี โดยมีช่องทางรับชมทาง www.spokedark.tv และ www.youtube.com/user/spokedarktv ปัจจุบันมีสมาชิกในช่องทาง youtube จำนวน 540,000 ราย จัดเป็นอันดับที่ 19 ของช่องรายการทาง youtube ทั้งหมดของประเทศไทย มีทั้งรายการบันเทิงและรายการข่าวสารที่วิจารณ์ประเด็นทางการเมือง โดยรายการที่ได้รับความนิยม อาทิ เจาะข่าวต้น โหมเผาเพลิง อร่อยสร้างภาพ Good Shape Save Cost ก็แพชชั่นอะ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ชมมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์เนื้อหา โดยส่งวิดีโอคลิปที่ผลิตเองและเผยแพร่ทาง youtube หรือช่องทางอื่น ให้ทีมงานคัดเลือกเพื่อนำเสนอในช่องทางของ spokedark.tv ที่ระบุชื่อของผู้ใช้ เช่น youname.spokedark.tv

ในปัจจุบัน ประเทศชั้นนำด้านการกำกับดูแลเนื้อหาหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เป็นต้น ได้ตระหนักถึงผลกระทบจากการหลอมรวมสื่อและความท้าทายต่อการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีความพยายามพัฒนาเครื่องมือกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการโทรทัศน์และบริการที่มีลักษณะคล้ายโทรทัศน์ที่ให้บริการในหลากหลายช่องทาง โดยมีแนวทางหลักๆ ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ได้แก่ แนวทางที่เน้นปกป้องเด็กและเยาวชน เช่น การกำหนดช่วงเวลาออกอากาศและระบบการควบคุมการบริโภคสื่อโดยผู้ปกครอง (parental control system) และแนวทางที่เน้นการรับชมรายการของผู้ใหญ่ เช่น การให้ข้อมูลและการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ (Salomon, 2008: 43-44) รวมถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระบอบการกำกับดูแลที่ลดการกำกับดูแลด้วยกฎหมาย แต่มุ่งเน้นการใช้กลไกการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นสูงกว่า เช่น การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบสื่อภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในยุคหลอมรวมสื่อซึ่งควรปรับปรุงสู่การกำกับดูแลที่ดียิ่งขึ้น (better regulation) พร้อมด้วยการให้ข้อมูลและการให้การศึกษาที่ดีขึ้นด้วย (Byron, 2008)

นอกจากนี้ การกำกับดูแลเนื้อหา (content) เองก็มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมเพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของบริการภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม จากแนวทางที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (Medium Discrimination) อันเป็นหลักการในการกำกับดูแลที่มีพื้นฐานบนความแตกต่างกันของสื่อแต่ละชนิด โดยคำนึงถึงความแตกต่างของช่องทางทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่ใช้การแพร่ภาพกระจายเสียงสู่ผู้ชม (Communication Technology/Network) ไปสู่แนวทางอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับภาวะหลอมรวมสื่อมากกว่า อาทิ แนวทางที่คำนึงถึงความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) ซึ่งเป็นแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อที่ไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเทคโนโลยีที่ใช้แพร่ภาพกระจายเสียง โดยระบุหลักเกณฑ์เรื่องเนื้อหาที่บังคับใช้ได้กับทุกบริการเป็นข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) และกำหนดการกำกับดูแลแบบจำกัดหรือน้อยที่สุด (limited and minimal regulation) สำหรับบริการบริการที่แพร่ภาพกระจายเสียงที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมในขณะใดขณะหนึ่งซึ่งผู้รับบริการเป็นผู้เลือกและเป็นการขอรับบริการตามสารบัญแฟ้มรายการที่ผู้ให้บริการเลือกไว้ให้ (non-linear) เนื่องจากเป็น

บริการที่ผู้รับบริการมีทางเลือกและความสามารถในการควบคุมการรับบริการ ต่างจากบริการแบบ linear ซึ่งจะต้องมีการกำกับดูแลให้ครอบคลุม (broad regulation)

กล่าวโดยสรุปคือ ภาวะสื่อหลอมรวมได้ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ทั้งในด้านเครื่องมือ ในการกำกับดูแล แนวทางในการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ รวมถึง ระเบียบและกลไกใน การกำกับดูแล สรุปได้ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 แสดงความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมต่อระบอบและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์และแนวทางการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ในการกำกับดูแล

ความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวม		
ระบอบการกำกับดูแลเนื้อหา	เครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นอันตราย	แนวทางการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ในการกำกับดูแล
การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายด้วยการควบคุมและสั่งการไม่ยืดหยุ่นต่อการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับภาวะสื่อหลอมรวม	-การจัดระดับความเหมาะสมรายการบริการคล้ายโทรทัศน์ทำได้ยากเพราะขาดบริบทของเรื่องราว -การจำกัดเวลาออกอากาศมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอเพราะเด็กและเยาวชนเข้าถึงรายการโทรทัศน์ได้ด้วยตัวเองทุกที่ทุกเวลา	เส้นแบ่งระหว่างบริการโทรทัศน์และบริการคล้ายโทรทัศน์เลื่อนราง และความจำเป็นในการกำกับดูแลก็ยังคงเป็นที่ถกเถียงหากแนวทางที่สามารถรักษาความสมดุล ระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมในมีความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติได้

สำหรับประเทศไทยนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเริ่มมีความชัดเจนขึ้นในยุคเริ่มต้นการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปสื่อ เมื่อมีการเริ่มใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ (rating system) เป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยกรมประชาสัมพันธ์ และ สถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีก็ได้ร่วมกันประกาศใช้คู่มือเล่มแรกเมื่อ 1 ธันวาคม พ.ศ.2549 โดยผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีแต่ละรายจะดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเองโดยสมัครใจ

ภายใต้ระบอบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ซึ่งกำหนดลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติ ได้แก่ พฤติกรรมและความรุนแรง เพศ และภาษา

ต่อมา กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ริเริ่มที่จะนำเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศมาบังคับใช้ตามข้อเสนอการพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2551 แต่มีผลบังคับใช้เพียง 1 เดือนเศษ เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ได้ประกาศใช้เมื่อ 4 มีนาคม พ.ศ.2551 และยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้มาก่อนหน้านี้ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของ กกช. และกองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สิ้นสุดลง ในระหว่างนี้ การแต่งตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายในขณะนั้น (กสทช.) ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลทำให้เกิดช่วงสุญญากาศในการกำกับดูแล การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในช่วงนี้จึงมีเพียงการมีบทบาทของสถานีโทรทัศน์ช่องต่างๆ ที่สมัครใจดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเอง รวมทั้งมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชน จึงเป็นช่วงของการกำกับดูแลกันเองโดยไม่มีองค์กรภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเลย (pure self-regulation) แต่ก็พบว่ารายการในสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี เคเบิลทีวีและช่องรายการโทรทัศน์ดาวเทียมปรากฏมีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยอยู่เหมือนกัน อาทิ เนื้อหาที่มีความรุนแรงและภาษาหยาบคายก้าวร้าวในรายการการ์ตูนและละคร เป็นต้น

เมื่อมีการจัดตั้ง กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์โดยตรงในปี พ.ศ.2554 อำนาจหน้าที่หนึ่งของ กสทช. คือการกำกับดูแลกิจการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตจัดเวลาให้กับรายการที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์สังคมหรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ซึ่งระบุไว้ในมาตรา พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 รวมถึง กสทช. อาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้ในกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 34 วรรค 2 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551 ได้อีกด้วย

ส่วนการกำกับดูแลกันเองผ่านการบังคับใช้จรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กรและสมาคมวิชาชีพสื่อในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ผ่านมานั้นก็ยังไม่ค่อยมีบทบาทมากนักมีเพียงการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมในประเด็นเนื้อหาที่ไม่ควรนำเสนอเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเท่านั้น แต่ยังไม่ได้มีการบังคับใช้เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างจริงจัง และสำหรับ

ภาคประชาสังคมนั้น ก็ได้มีความพยายามในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย โดยเริ่มต้นจากความพยายามในการปฏิรูปสื่อตามแนวทางการขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในสื่อมวลชนให้ตอบสนองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะเนื้อหาเพื่อเด็กและเยาวชน ซึ่งได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ เมื่อ พ.ศ.2551 รวมถึง การจัดตั้งกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนดังกล่าวดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติจนถึงขั้นคณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเข้าควบคุมอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 จึงส่งผลให้การพิจารณาพระราชบัญญัติกองทุนดังกล่าวต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ คสช. จะพิจารณากำหนดต่อไป

กล่าวโดยสรุปคือ ปัญหาที่เด็กและเยาวชนได้รับผลกระทบจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เป็นปัญหาร่วมกันในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม และหลายประเทศก็ได้ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงระบอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับภาวะสื่อหลอมรวม เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว อาทิ การนำเอาระบบการกำกับดูแลกันเอง และ/หรือ การกำกับดูแลร่วมกันมาใช้ การสร้างระบบในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกสื่อที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม และการมุ่งเน้นการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะแก่เด็กและเยาวชน เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในการกำกับดูแล รวมถึงพัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยก็มีความแตกต่างและเฉพาะไปตามบริบทของแต่ละประเทศด้วย

เมื่อพิจารณาพัฒนาการการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีระยะเวลาเพียงไม่นาน และยังขาดการดำเนินการที่ต่อเนื่องและการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจาก เผชิญกับช่วงเวลาสุญญากาศในการกำกับดูแลในระยะเวลาหนึ่ง และมีปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์มาโดยตลอด จนกระทั่งมี กสทช. ที่มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์โดยตรง เครื่องมือในการกำกับดูแลต่าง ๆ ตามกฎหมายจึงเพิ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ อีกทั้ง การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์นั้นยังเชื่อมโยงไปสู่นโยบายระดับประเทศและหน่วยงานรัฐอื่นๆ ผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์ รวมถึงภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับ การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม และนำมาพิจารณาร่วมกันกับพัฒนาการในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของ ประเทศไทย ทั้งในด้านขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ระเบียบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแล รวมถึงข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่อุทิศเสนอในการพัฒนา และปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่ อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยให้เกิดการสอดคล้องกับภาวะความ เปลี่ยนแปลงจากสื่อหลอมรวมและเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบนิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการ โทรทัศน์ระหว่างต่างประเทศและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยใน กิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม
3. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทย
4. เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยใน กิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

1.3 คำถามการวิจัย

คำถามวิจัยในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. นิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศที่ เลือกศึกษาเป็นอย่างไร
2. นิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยมี ความเหมือนหรือแตกต่างจากข้อค้นพบในต่างประเทศที่เลือกศึกษาอย่างไร

3. ระบุ องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลอาหารรายการที่อาจเป็นภัย ในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในต่างประเทศที่เลือกศึกษามีลักษณะเป็นอย่างไร และมีการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมอย่างไร
4. เมื่อศึกษาข้อค้นพบจากต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ระบุ องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลอาหารรายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
5. ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ระบุ องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลอาหารรายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยควรมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างไรเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปสื่อในประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม พ.ศ.2535. เป็นต้นมา อีกทั้งมุ่งศึกษาเฉพาะเนื้อหาประเภทรายการเท่านั้น ไม่รวมถึงเนื้อหาประเภทโฆษณา และศึกษาเฉพาะวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเท่านั้น ไม่รวมถึง การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนในการนำเสนอผ่านสื่อ

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ และความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมต่อการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศและประเทศไทย นำไปสู่ข้อเสนอแนะและแบบจำลองในการกำกับดูแลอาหารรายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย รวมถึงบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการศึกษาวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” ได้แก่

- 2.1 ทฤษฎีการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์
 - 2.2 แนวคิดเรื่องสื่อหลอมรวม (media convergence)
 - 2.3 แนวคิดเรื่องบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปและบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก
 - 2.4 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์
 - 2.5 กรอบแนวคิดวิจัยและนิยามศัพท์
- โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ทฤษฎีการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ ซึ่งเป็นประเด็นหลักของการศึกษา ประกอบด้วย

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

2.1.1.1 ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสื่อกับการกำกับดูแลสื่อ

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสื่อมักปรากฏคำว่า ‘นโยบายสื่อ’ (media policy) และคำว่า ‘การกำกับดูแลสื่อ’ (media regulation) ถูกใช้แทนที่กันอยู่บ่อยครั้ง แต่ Freedman (2008: 13-14) ได้ระบุถึงความแตกต่างและความเชื่อมโยงกันระหว่าง 2 คำนี้ไว้ว่า นโยบายสื่อ (media policy) หมายถึงการพัฒนาเป้าหมายและบรรทัดฐาน อันจะนำไปสู่การสร้างเครื่องมือในการกำกับดูแลที่จะช่วยก่อให้เกิดโครงสร้างและพฤติกรรมพึงประสงค์ในระบบสื่อ และมักมีขอบเขตอย่างกว้างขวางซึ่งรวมเอาแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างและพฤติกรรมพึงประสงค์ในระบบสื่อเข้าไว้ด้วยกัน แต่การกำกับดูแลสื่อ (media regulation) นั้นมุ่งเน้นไปที่ปฏิบัติการของเครื่องมือโดยเฉพาะที่ใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายทางนโยบายที่กำหนดไว้ และบ่อยครั้งมักจะเป็นเครื่องมือที่เป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายซึ่งใช้เพื่อแทรกแซงตลาดและระบบสื่อ อาทิ ข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของสื่อ กฎเกณฑ์ด้านการแข่งขัน หรือกฎเกณฑ์

ด้านเนื้อหา เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่ง Abramson (2001: 302) ได้สรุปเอาไว้ว่า ‘การกำกับดูแลสื่อ (media regulation) นั้นมีต้นทางมาจากนโยบายสื่อ (media policy)’

หากพิจารณานโยบายสื่อ (media policy) ในแง่ของกระบวนการแล้ว นโยบายสื่อที่เกี่ยวเนื่องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 1) ผู้เล่น (actors) ที่แตกต่างกันหรือเรียกว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) อันประกอบด้วย กลุ่มองค์กรภาครัฐ เช่น รัฐบาล ข้าราชการ ผู้กำกับดูแลสื่อ รวมไปถึงกลุ่มอื่น ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักเคลื่อนไหวทางสังคม หน่วยงานด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชน องค์กรผู้บริโภค ล็อบบี้ยิสต์ของบริษัทสื่อ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับปฏิบัติการ เป็นต้น 2) โครงสร้างเชิงสถาบันซึ่งผู้เล่นต่าง ๆ ทำงานอยู่ด้วย และ 3) เป้าหมายที่ผู้เล่นต่าง ๆ ต้องการบรรลุผล (Freedman, 2008: 11-13)

ทั้งนี้ นโยบายสื่อมักจะมีเป้าหมายโดยทั่วไปที่ต้องการบรรลุผล อาทิ การส่งเสริมเนื้อหาที่ก่อให้เกิดสันติภาพให้เห็นถึงวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชาติ การส่งเสริมเนื้อหาที่หลากหลายสะท้อนความต้องการของทั้งคนส่วนใหญ่และคนส่วนน้อย การป้องกันการแพร่กระจายของสื่อที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยอันจะเป็นอันตรายต่อคนในสังคม เป็นต้น (Flew, 2007: 17)

ส่วนความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสื่อกับหน่วยงานที่กำกับดูแลสื่อ นั้น Freedman (2008: 14) อธิบายว่าแม้ว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อจะเป็นอิสระจากรัฐแต่ก็ยังต้องรับผิดชอบที่จะทำให้เป้าหมายทางนโยบายที่รัฐได้กำหนดไว้บรรลุผลด้วย รวมถึง การกำกับดูแลกันเองโดยภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคส่วนที่เป็นอิสระจากรัฐก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม กฎหมายและกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป้าหมายทางนโยบายเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งบรรลุผลเช่นกัน

นอกจากนี้ ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการหลอมรวมของสื่อ ปัจจุบันจึงได้เพิ่มเติมคำว่า ‘นโยบายการสื่อสาร’ (communication policy) ขึ้นเพื่อหมายรวมถึงนโยบายสื่อทั้งสื่อสารมวลชน โทรคมนาคม ซึ่งการหลอมรวมดิจิทัลนี้ได้รวมเอาสื่อดิจิทัล สื่อออนไลน์ คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ตเข้าไว้ด้วยกัน (Iosifidis, 2011: 7)

2.1.1.2 ความหมายของการกำกับดูแล

เคฟ และ บาร์ตวิน (2553: 19) ได้สำรวจความหมายของการกำกับดูแลพบว่ามี ความหมายที่หลากหลาย อาทิ การกำกับดูแลเป็น “การควบคุมของหน่วยงานภาครัฐที่ต่อเนื่องและ มุ่งเน้นเป้าหมายในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น” ตามความเห็นของ Selznick (1985)

หรือ มีความหมายเป็นการออกคำสั่งเป็นการเฉพาะที่มีผลผูกพันและบังคับใช้โดยองค์กรที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวตามความเห็นของ Baldwin, Scott และ Hood (1998) หรือที่ Cave และ Baldwin (1999) ได้ระบุว่า การกำกับดูแลมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมการดำเนินการทั้งหมดของรัฐไม่เฉพาะแค่การออกคำสั่ง แต่รวมถึงการใช้สิทธิพลอื่น เช่น การใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจด้านภาษีหรือเงินอุดหนุน การให้สิทธิพิเศษ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของอุตสาหกรรมหรือของสังคม นอกจากนี้ การกำกับดูแลยังหมายถึงการควบคุมหรืออิทธิพลทางสังคมทุกรูปแบบที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรม ไม่ว่าจะเป็นกลไกจากภาครัฐหรือจากแหล่งอื่นๆ อีกด้วย

2.1.1.3 ความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล

การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในทุกประเทศมีเหตุผลพื้นฐานที่เหมือนกันคือ ด้วยเหตุแห่งความจำกัดของทรัพยากรคลื่นความถี่ (Spectrum Scarcity) อีกทั้งกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนและถือเป็นองค์กรที่ดำรงอยู่เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ (Public Trustee) ซึ่งใช้ประโยชน์ทรัพยากรอันมีจำกัดจึงนำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Creech, 2013: 75) สอดคล้องกับ McQuail (2005) ที่กล่าวว่า เหตุผลในเบื้องต้นสำหรับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ก็เพื่อให้เกิดการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเท่าเทียมและสามารถควบคุมการผูกขาดได้ (Monopoly)

นอกจากนี้ เหตุแห่งการกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหา ยังเนื่องมาจากคุณลักษณะเฉพาะ 4 ประการของกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่แตกต่างจากสื่ออื่น (Tambini and Verhulst, 2000 อ้างถึงใน Verhulst, 2006: 335) ได้แก่

(1) ความแพร่หลายสู่ประชาชน (pervasiveness) โดยสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์มีอัตราการเข้าถึงประชาชนสูงกว่าสื่ออื่น

(2) การเข้าถึงได้โดยทั่วไป (invasiveness) ซึ่งสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ส่วนใหญ่ให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปโดยที่ผู้ชมไม่มีโอกาสเลือก ยกเว้นกิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการแบบเช่ารหัส

(3) ความเป็นสาธารณะ (publicness) โดยเนื้อหาของสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นประเด็นที่สาธารณะสนใจ มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและนำไปสู่การถกเถียงในสาธารณะทั้ง ทางการเมืองและวัฒนธรรม

(4) ความมีอิทธิพล (influence) ซึ่งสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์มีอิทธิพลต่อความคิด และความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะในภาวะที่มีสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์อยู่จำกัด ก็ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการก่อตัวของความเห็นของสาธารณชนต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

อย่างไรก็ดี จากการเติบโตและขยายตัวของสื่อในยุคดิจิทัลภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ไม่ได้มีคุณลักษณะทั้ง 4 ประการอีกต่อไป จึงไม่อาจนำมา เป็นเหตุในการกำกับดูแลเนื้อหา แต่ Verhulst (2006: 336) โต้แย้งว่าแม้เทคโนโลยีการสื่อสารจะ เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์สื่อไป แต่การกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อผลประโยชน์สาธารณะก็ยังคงมีความสำคัญอยู่

ส่วนวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลโดยเฉพาะในกิจการโทรทัศน์จำแนกได้ตาม แนวคิดเรื่องความจำเป็นของการกำกับดูแลและการแทรกแซงโดยภาครัฐ ประกอบด้วย แนวคิดทาง เศรษฐศาสตร์หรือการตลาด (the economic/market approach) ที่ภาครัฐก็เข้าไปดูแลเรื่อง การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองเด็กและเยาวชน และคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล และแนวคิดทางสังคม พลเมือง (The socio-civic approach) ที่การกำกับดูแลของภาครัฐนั้นเป็นไปเพื่อการสนับสนุนตลาด อย่างพอเพียงที่จะทำให้สื่อยังสามารถเป็นพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้าง ปลอดภัยและมีความหลากหลาย อยู่ได้ การกำกับดูแลจากภาครัฐจะทำหน้าที่ดูแลเสียงของประชาชนเมื่อไม่ได้รับความสนใจจากผู้ ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (Altshuler, Laor-Drori, & Elefant-Loffler, 2006: 6)

2.1.1.4 การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

ประสบการณ์จากประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกภายใต้เงื่อนไขบางประการ ทั้งนี้เพราะเสรีภาพในการ แสดงออกไม่ใช่เสรีภาพอันไร้ขอบเขตหรือเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute rights)⁹ หากมีการใช้เสรีภาพ

⁹ สิทธิและเสรีภาพในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญอาจแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภทหลักๆ ด้วยกันคือ

- 1) สิทธิและเสรีภาพแบบสัมบูรณ์ หรือ absolute rights or liberties
- 2) สิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ หรือ relative rights or liberties

ในการแสดงออกอย่างไม่จำกัด อาจนำไปสู่การใช้สื่อเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพล หรือมีอำนาจเหนือสื่อ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ต่อสาธารณะ หรืออาจเกิดการควบคุมและโน้ม น้าวความคิดของประชาชนในสังคม (สำนักงาน กสทช., 2555: 20-22) โดยการกำกับดูแลเนื้อหาของ สื่อจะต้องพยายามหาจุดกึ่งกลางหรือจุดสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการพูดและการ แสดงความคิดเห็นของสื่อ กับการให้หลักประกันว่าสื่อจะนำเสนอเนื้อหาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่ง สาธารณะ (public interest) มากที่สุด ซึ่งลักษณะของเนื้อหาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ พิรง รอมสุต และ ศศิธร ยูโกศล (2546: 4-8) ได้ปรับปรุงและดัดแปลงแนวคิดเกี่ยวกับสื่อและ สาธารณประโยชน์ (public interest) ของ Denis McQuail ให้เหมาะกับบริบทของประเทศ เพื่อเป็น แนวทางในการพิจารณาการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ โดยมีลักษณะโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- (1) เนื้อหาที่มีความหลากหลาย ทั้งประเภทหรือรูปแบบเนื้อหา ประเภทหรือลักษณะ ความสนใจของกลุ่มผู้ชมผู้ฟังเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน เช่น ศาสนา เชื้อชาติ รายได้ เป็นต้น
- (2) การปลอดจากการเซ็นเซอร์หรือการควบคุมแบบแฝง ไม่ว่าจะโดยรัฐ นายทุนเจ้าของ กิจการ หรือผู้ลงโฆษณา
- (3) คุณภาพของเนื้อหา ได้แก่ การนำเสนอเนื้อหาแบบวัตถุวิสัย และมีสาระเพื่อการ พัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม ประเพณีและอื่นๆ และครอบคลุมทั้งระดับปัจเจก ระดับ ครอบครัว ระดับชุมชน ระดับชาติ
- (4) เนื้อหาที่มุ่งบูรณาการและสร้างความสมานฉันท์ในสังคม โดยสะท้อนถึงความ คาดหวังและบรรทัดฐานของสังคม เช่น ให้ความสนใจกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ความมั่นคงของ ชาติ ศีลธรรม ความเหมาะสมและรสนิยมอันดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาเรื่องเพศ ความรุนแรง รวมถึงสะท้อนถึงบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม เช่น มีความสร้างสรรค์และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม มี บทบาททางการศึกษา เป็นต้น

ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทแรกคือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีอาจจำกัดได้อันมีอยู่แต่อย่างเดียวคือเสรีภาพในการนับ ถูศาสนา ส่วนสิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์นั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถจำกัดหรือควบคุม การใช้ได้หากปรากฏซึ่งความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (ที่มา: พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (2551) “ไทย ควรมี พ.ร.บ.การชุมนุมในที่สาธารณะหรือไม่” ค้นคืนจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1251>)

พิรงรอง รามสูต และ ศศิธร ยูวโกศล ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อ โดยรวมถึงกิจการโทรทัศน์ว่า ควรมีวัตถุประสงค์โดยสรุปใน 2 ด้าน ได้แก่

(1) เพื่อกำหนดมาตรฐานของเนื้อหา โดยเน้นการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาที่เป็นอันตรายหรือไม่พึงประสงค์ และการกำหนดเกณฑ์สำหรับการนำเสนอเนื้อหาประเภทข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบันให้ถูกต้องสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด

(2) เพื่อส่งเสริมคุณภาพของเนื้อหาโดยมุ่งเน้นในมิติต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมเอกลักษณ์ร่วมแห่งชาติ การส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม และเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

ส่วนในทางปฏิบัติ มาตรการในการกำกับดูแลเนื้อหาประกอบไปด้วย การกำกับดูแลในเชิงป้องกันหรือกำกับดูแลก่อน (ex ante regulation) เช่น นำเอาระบบแบ่งประเภทเนื้อหาของรายการมาใช้ในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ การจัดทำข้อกำหนดจริยธรรมของสื่อต่างๆ และการกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (ex post regulation) เช่น การมีกลไกในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (dispute resolution) ของสื่อแต่ละประเภท

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์กับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน

2.1.2.1 ความหมายและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content)

การศึกษาจากนักวิชาการด้านสื่อกับเด็กและเยาวชน (Lievens, 2010; Millwood-Hargrave & Livingstone, 2009) อธิบายว่า โดยทั่วไปเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content) ถูกเรียกด้วยคำต่างๆ กัน เช่น รายการที่ไม่เป็นที่ต้องการ (unwanted) รายการที่ไม่เหมาะสมกับวัย (age-inappropriate) รายการอันมีลักษณะไม่เหมาะสม (unsuitable) หรือรายการที่มีเนื้อหาก้าวร้าว (offensive) และที่คุ้นเคยกันมากที่สุดคือรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเพศที่ลามกอนาจาร (obscene) หรือหยาบโลน (indecent)

เนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content) นั้นมักถูกนิยามโดยอ้างอิงกับนิยามของเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (illegal content) กล่าวคือ เนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นเป็นเนื้อหาที่เสี่ยงจะก่อให้เกิดภัยต่อกลุ่มคนเปราะบาง (vulnerable people) แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้ อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งกลุ่มคนเปราะบางในที่นี้ส่วนใหญ่จะหมายถึงเด็กและเยาวชนที่ยังอยู่ในระหว่างกระบวนการพัฒนาทัศนคติและพฤติกรรมสำหรับชีวิตในแต่ละช่วงวัย (Lievens, 2010: 47) อีกทั้งสหภาพยุโรปเองยังหมายรวมถึงประเภทของเนื้อหาที่ผู้ปกครองเห็นควรว่าไม่ควรให้เด็กเข้าถึงด้วย (European Commission, 2000) อีกทั้ง ความเสี่ยงจากเนื้อหานั้นไม่เพียงพิจารณาเฉพาะอิทธิพลที่เกิดขึ้นจริง (actual) แต่ยังรวมถึงอิทธิพลที่จะน่าเป็นไปได้ (potential) ต่อพฤติกรรมและทัศนคติด้วย (Millwood-Hargrave, 2009: 6) ดังนั้น ในบางประเทศจึงใช้คำว่า ‘potentially harmful content’ ให้หมายรวมถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งเด็กและเยาวชนต้องได้รับความคุ้มครองด้วย

งานวิจัยของ Lievens (2010) ยังพบอีกว่า มีความเสี่ยงหลายประการที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กที่เปิดรับสื่อในยุคดิจิทัล โดยถูกจัดเป็นประเภทความเสี่ยงที่เกี่ยวกับเนื้อหารายการ (content-related) เกี่ยวกับการโฆษณา (commerce-related) และเกี่ยวกับการติดต่อสัมพันธ์กัน (contact-related) โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นความเสี่ยงอันเกี่ยวกับเนื้อหาหรือนั้น หมายถึง รายการทางเพศ ความรุนแรงและสร้างความเกลียดชัง การด่าทอและใช้ภาษารุนแรง การเลือกปฏิบัติ การใช้สารเสพติด การฆ่าตัวตาย การทำร้ายตัวเอง และประเด็นภาพลักษณ์ทางร่างกาย ความผิดปกติด้านการกิน เช่น โรคนอนเร็กเซีย และ โรคนบูลิเมีย นอกจากนี้ เด็กและเยาวชนในสภาพแวดล้อมของสื่อใหม่ได้เปลี่ยนพฤติกรรมจากผู้รับสื่อฝ่ายเดียว กลายเป็นสมาชิกของสังคมที่รับ

และสร้างสื่อด้วยความกระตือรือร้น ส่งผลให้มีการขยายผลต่อประสบการณ์การรับข้อมูลหรือเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่เด็กและเยาวชนได้รับมา

เนื่องจาก ความหมายและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นอ้างอิงกับนิยามของเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีขอบเขตที่แตกต่างหลากหลายกันไปตามแต่ละประเทศซึ่งมีวัฒนธรรมต่างกัน (Millwood-Hargrave, 2009: 239; Salomon, 2008: 44) ดังนั้น การระบุขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ใช้เป็นการทั่วไปในทุกประเทศจึงเป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากการพิจารณาว่าเนื้อหาประเภทใดไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนประเทศของตนขึ้นอยู่กับพื้นฐานประวัติกฎหมาย วัฒนธรรมและความเชื่อของแต่ละประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรซึ่งยึดถืออุดมการณ์อนุรักษนิยม ก็จะเห็นว่าเรื่องเกี่ยวข้องกับเพศสัมพันธ์เป็นเรื่องที่ไม่สมควรปรากฏในสื่อ รวมถึง ฉากที่แสดงถึงปัญหาที่แม้จะเกิดขึ้นจริงในชีวิตประจำวัน เช่น การหย่าร้าง การใช้ความรุนแรงในครอบครัว เนื่องจากผู้ใหญ่เห็นว่าสามารถส่งผลกระทบต่อสภาวะร่างกายหรือจิตใจของเด็กได้ อีกทั้ง ผู้ใหญ่ก็เชื่อว่าเด็กและเยาวชนสามารถถูกสื่อชักจูงไปในทางที่ผิดได้โดยง่าย ในขณะที่ประเทศสเปนนั้นมีความเชื่อว่าควรให้เสรีภาพแก่เด็กในการเลือกบริโภคสื่อ และหากเด็กมีความรู้ก็จะสามารถเลือกประพุดิตตนได้อย่างมีความรับผิดชอบได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงเน้นการให้การศึกษาแก่เด็กมากกว่าการจำกัดการเข้าถึงสื่อของเด็ก (สำนักงาน กสทช., 2555: 62-63) หรือในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้เนื้อหาที่มีความรุนแรงออกอากาศได้ในช่วงเช้า แต่ประเทศส่วนใหญ่แถบยุโรปตะวันออกกำหนดให้ออกอากาศได้เฉพาะช่วงกลางคืน เป็นต้น (Salomon, 2008: 44) ดังนั้น การกำกับดูแลในระดับภูมิภาคเช่นประเทศในสหภาพยุโรป จึงเพียงให้ตัวชี้วัดเบื้องต้นว่าอะไรเป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัยโดยกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อเสียงและภาพของสหภาพยุโรป (The EU Audio Visual Media Services directives) ส่วนในเรื่องของรายละเอียดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นมอบให้แต่ละประเทศสมาชิกเป็นผู้กำหนดเอง (Lievens, 2010: 46)

นอกจากนี้ ขอบเขตอายุของเด็กและเยาวชนเพื่อกำหนดการกำกับดูแลในการคุ้มครองจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นก็มีความหลากหลายกันในแต่ละประเทศ (Salomon, 2008: 44) อย่างไรก็ตาม เอกสารนโยบายของสหประชาชาติและสหภาพยุโรประบุเยาวชนคือผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปี ส่วนงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ส่วนใหญ่ก็อธิบายกลุ่มอายุของเยาวชนเชื่อมโยงกับขั้นตอนการพัฒนาการเรียนรู้ในแต่ละช่วงวัย โดยแบ่งออกเป็น ช่วงอายุ 3-6 ปี 7-12 ปี และ 13-16 หรือ 18 ปี (Lievens, 2010: 29)

2.1.2.2 ความจำเป็นในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ข้อมูลจากงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ยืนยันว่า การเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตั้งแต่วัยเด็ก อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กได้ แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สรุปเป็นขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับระดับของผลกระทบจากเนื้อหาประเภทต่างๆ ต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชนก็ตาม แต่นักวิชาการสนับสนุนให้มีการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) ที่มุ่งระงับเหตุเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลร้ายภายหลัง ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายและกฎหมาย ทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ แม้ว่าจะไม่ได้ต่างอ้างถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าอย่างชัดเจน แต่ก็กังวลถึงอิทธิพลในแง่ลบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่มีต่อเด็กและเยาวชน ซึ่งเพิ่มขึ้นภายหลังจากการเกิดขึ้นของสื่อในยุคดิจิทัลซึ่งเด็กและเยาวชนเข้าถึงและนิยมมากขึ้น ดังนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นได้กลายเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของประโยชน์สาธารณะในการกำกับดูแลสื่อไปโดยปริยาย (Lievens, 2010: 38-43)

วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นเป็นไปเพื่อลดผลกระทบจากตัวอย่างพฤติกรรมในโลกของผู้ใหญ่ ซึ่งไม่เหมาะสมต่อความเจริญในด้านวุฒิภาวะหรือพัฒนาการให้มีผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ รวมถึง เพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพและทัศนคติของตนไปในทางที่ถูกที่ควรได้ ส่วนหลักการในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้น แม้ว่าเสรีภาพของผู้ใหญ่ในการเลือกชมรายการถูกจำกัดลงได้หากเด็กและเยาวชนมีโอกาสที่จะถูกคุกคามหรือได้รับอันตราย จากสื่อที่มีเนื้อหาที่มีลักษณะไม่เหมาะสมก็ตาม แต่ก็ควรเป็นไปตามหลักเรื่องความได้สมดุล (equilibrium) และการได้สัดส่วนที่ดี (proportionate) กล่าวคือ ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างการให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชน (protection of minors) กับ การให้เสรีภาพแก่ผู้ใหญ่ในการเลือกชมรายการหรือสื่อ ใด ๆ ตามที่ตนต้องการ (defense of decency) ได้ (สำนักงาน กสทช., 2555) อีกนัยหนึ่งคือเนื่องจากผู้ชมส่วนใหญ่ผู้นั้นอยู่ในวัยผู้ใหญ่ จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะห้ามออกอากาศรายการที่มีแก่นเรื่องของผู้ใหญ่ (adult themes) ดังนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจึงเป็นความพยายามที่จะประนีประนอมระหว่างการคุ้มครองเด็กและเยาวชนกับการให้บริการเนื้อหาที่เหมาะสมกับความต้องการของผู้ใหญ่ (Salomon, 2008: 44)

2.1.2.3 แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ความพยายามที่จะสร้างสมดุลหรือประนีประนอมระหว่างการคุ้มครองเด็กและเยาวชน จากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย กับการให้เสรีภาพแก่ผู้ใหญ่ในการได้ชมรายการตามความต้องการนั้น สะท้อนออกมาให้เห็นในแนวทางและเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย โดย Salomon (2008: 45) แบ่งออกโดยทั่วไปเป็น 2 แนวทางได้แก่

- (1) แนวทางที่เน้นปกป้องเด็กและเยาวชน โดยใช้เครื่องมือการกำหนดช่วงเวลาออกอากาศ
- (2) แนวทางที่เน้นการรับชมรายการของผู้ใหญ่ เช่น การให้ข้อมูลและการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการ

หากพิจารณาจากประสบการณ์ในต่างประเทศก็จะพบว่าเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์มักจะประกอบด้วย (สำนักงาน กสทช., 2555)

- (1) การกำหนดช่วงเวลาปลอดสื่อที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่ใช้ในการควบคุมสื่อที่มีเนื้อหาลักษณะไม่เหมาะสมหรืออาจเป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน โดยหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศสเปน เป็นต้น ได้กำหนดเวลาที่ปลอดจากสื่อที่มีเนื้อหาลักษณะไม่เหมาะสมหรืออาจเป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ ช่วงเวลาที่กำหนดจะแตกต่างกันออกไปตามบริบททางวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เครื่องมือนี้ทำให้ผู้บริโภคสามารถคาดการณ์ได้ว่าในช่วงเวลาใดจะมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชน และผู้ปกครองสามารถวางใจและแน่ใจได้ว่าเด็กและเยาวชนจะปลอดภัยในช่วงเวลาที่ปลอดจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

- (2) การจัดประเภทรายการ (Television program rating) (หรือ การจัดระดับความเหมาะสมรายการ ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในงานศึกษาครั้งนี้) โดยกำหนดผ่านสัญลักษณ์หรือรูปภาพเพื่อจำแนกว่าสื่อชิ้นนั้นเหมาะสมกับผู้รับชมในช่วงอายุใด เครื่องมือนี้ถูกใช้อย่างแพร่หลายในกว่า 50 ประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น เพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้ชมและผู้ปกครอง

- (3) ระบบการควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง (parental control system) เช่น ระบบวีชิป (v-chip) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งช่วยให้ผู้ปกครองสามารถเลือกบันทึกหรือ

คัดเลือกรายการสำหรับเด็กและเยาวชน หรือรายการที่ต้องการให้ระบบคัดเลือกออกจากรายการทั้งหมด ซึ่งสามารถจัดเป็นเครื่องมือตามแนวทางที่เน้นปกป้องเด็กและเยาวชน

เมื่อเผชิญกับความท้าทายจากการหลอมรวมสื่อ นักวิชาการจึงได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยว่าควรใช้แนวทางในการกำกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบ (negative content regulation) ซึ่งหมายถึงการจำกัดการเผยแพร่ข้อมูล อักษรเสียง หรือภาพบางประเภท และการจำกัดโฆษณาที่เกินจริง ควบคู่ไปกับ การส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวกด้วย (positive content regulation) อาทิ การส่งเสริมคุณภาพเนื้อหา รายการ การปกป้องให้เนื้อหามีความหลากหลาย การประกันการเข้าถึงเนื้อหาโดยทั่วถึง การสนับสนุนเงินทุนในการผลิตเนื้อหา การส่งเสริมการจัดตั้งบริการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ เป็นต้น (Iosifidis, 2011: 216-217) อีกทั้งควรมุ่งเน้นไปที่การปรับปรุงการให้ข้อมูลที่ดีขึ้น (better information) และการให้การศึกษาที่ดีขึ้น (better education) ด้วย (Byron, 2008: 2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การศึกษาเกี่ยวกับทักษะความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) แก่เด็กและเยาวชนเพื่อสร้าง ‘ภูมิคุ้มกัน’ อันตรายจากการเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อ และยังเป็นแนวทางที่ไม่ก่อให้เกิดการโต้แย้ง (uncontroversial) และยังมีแนวโน้มที่จะได้รับความร่วมมือจากทั้งกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมและอุตสาหกรรมสื่อเองด้วย นอกจากนี้ ยังควรให้การศึกษาเกี่ยวกับสื่อแก่ผู้ปกครองและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนอีกด้วย โดยเฉพาะทักษะในการดูแลเด็กและเยาวชนในการบริโภคสื่อที่หลากหลายในยุคสื่อหลอมรวม (Strasburger, 2004: 98-99)

ดังนั้น จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์ต่างประเทศ ประกอบกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมนี้ จึงสามารถแบ่งแนวทางและเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยออกได้เป็น 4 แนวทางซึ่งจะนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่

แนวทางที่ 1 แนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากรายการโทรทัศน์ โดยใช้เครื่องมือ อาทิ การกำหนดช่วงเวลาปลอดสื่อที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งจำกัดช่วงเวลาออกอากาศสำหรับรายการที่เหมาะสมกับบางช่วงอายุ และใช้กับสื่อสตรีมมิ่งที่ให้บริการเพื่อรับชมแบบพร้อมกันตามผังรายการ (linear audiovisual service) หรือระบบการควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครองเพื่อป้องกัน

ไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงรายการที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัย โดยอาจใช้ร่วมกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการหรือไม่ก็ได้ เป็นต้น

แนวทางที่ 2 แนวทางการให้ข้อมูล (informative approach) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการรับชมรายการของผู้ใหญ่ โดยใช้เครื่องมือในการจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยใช้ฐานอายุในการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาให้เหมาะกับแต่ละช่วงวัย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ปกครองและเด็กในการตัดสินใจเปิดรับบริการในกิจการโทรทัศน์ และการให้ข้อมูลแก่ผู้ชมในรูปแบบสัญลักษณ์หรือรูปภาพในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้ชมและผู้ปกครอง เกี่ยวกับลักษณะที่อาจเป็นภัยหรือไม่เหมาะสมของเนื้อหารายการนั้นๆ มักใช้ควบคู่กันไปกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ

แนวทางที่ 3 แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content regulation) อาทิ การส่งเสริมคุณภาพเนื้อหารายการ การปกป้องให้เนื้อหาที่มีความหลากหลาย การประกันการเข้าถึงเนื้อหาโดยทั่วถึง เป็นต้น

แนวทางที่ 4 แนวทางการส่งเสริมการศึกษา (promotion for better education) ซึ่งมุ่งเน้นการให้การศึกษาเกี่ยวกับทักษะการรู้เท่าทันสื่อแก่เด็กและเยาวชน รวมถึงทักษะการดูแลเด็กและเยาวชนในการเปิดรับสื่อในยุคสื่อหลอมรวมแก่พ่อแม่ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tools)

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากได้นำเอาเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์มาใช้จึงได้เริ่มมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเรื่องความรู้และใช้ประโยชน์ของเครื่องมือดังกล่าวในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน รวมถึงยังมีการศึกษาที่เกี่ยวกับการกำหนดช่วงเวลาออกอากาศด้วยบางส่วน ดังต่อไปนี้

จรรยา เหลืองสุภกรณ์ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง “ศึกษาการรับรู้สัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมของสื่อวิทยุโทรทัศน์ของผู้ชมรายการโทรทัศน์ในเขตกรุงเทพมหานคร” ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาการรับรู้สัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมของผู้ชมโทรทัศน์ในกรุงเทพมหานคร พบว่า ระดับการรับรู้สัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์อยู่ในระดับสูง สามารถจดจำและเข้าใจความหมายของสัญลักษณ์ได้ดี อีกทั้งยังเสนอแนะให้เพิ่มรายละเอียดของสัญลักษณ์ให้มากขึ้น ให้มีสีส้มมากขึ้นหรือมีรูปภาพประกอบ

นฤมล ปิ่นโต (2551) ได้ศึกษาเรื่อง “การรับรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ กับความคาดหวังต่อการจัดวางเวลาออกอากาศรายการโทรทัศน์ ตามความเหมาะสมของเนื้อหา ของผู้ปกครองเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร” เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาการรับรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ รวมถึง ความคาดหวังต่อการจัดวางเวลาออกอากาศรายการโทรทัศน์ตามความเหมาะสมของเนื้อหา ของผู้ปกครองเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ในระดับปานกลาง โดยประเด็นที่รับรู้ถูกต้องมากที่สุด 3 ลำดับ คือ เรื่องความหมายของสัญลักษณ์ “ท” “น13” และเรื่องผลที่จะได้รับหากไม่เลือกชมรายการตามคำแนะนำของการจัดระดับความเหมาะสม ส่วนประเด็นที่รับรู้ไม่ถูกต้องมากที่สุดคือ เรื่องความหมายของสัญลักษณ์ “ป” นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างยังมีความคาดหวังต่อการจัดวางเวลาออกอากาศรายการโทรทัศน์ตามความเหมาะสมของเนื้อหาในระดับสูง โดยเฉพาะเนื้อหาที่มีการใช้ความรุนแรง การใช้อาวุธ ยาเสพติด และการใช้ภาษาที่ก้าวร้าว หยาดคาย ส่วนเนื้อหาที่กลุ่มอย่างคาดหวังในระดับปานกลางว่าควรมีการจำกัดเวลาออกอากาศ ได้แก่ เนื้อหาที่ทำให้เกิดความรู้สึกเศร้า หดหู่ สยดสยอง การล้อเลียนให้เกิดความอาย กลายเป็นตัวตลกในสังคม และการแสดงท่าทางที่ไม่เหมาะสมทางเพศ ทั้งนี้ เห็นว่าเนื้อหาทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวควรจำกัดออกอากาศช่วงวันจันทร์ถึงวันศุกร์ เวลา 1.05-5.00 น.

บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมการเปิดรับชมและความต้องการรายการโทรทัศน์ของเด็ก” เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพฤติกรรมการเปิดรับชมรายการโทรทัศน์ของเด็ก ความคิดเห็นของเด็กต่อรายการโทรทัศน์ และความต้องการของเด็กที่มีต่อรายการโทรทัศน์ โดยศึกษากับกลุ่มเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เปิดรับชมโทรทัศน์ในช่วง 18.00-21.00 ในวันจันทร์-ศุกร์ และช่วง 06.00-09.00 น. ในวันเสาร์-อาทิตย์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 43.8) รับชมโทรทัศน์กับพ่อแม่หรือผู้ปกครอง ในกลุ่มนี้เคยได้รับคำแนะนำในการชมโทรทัศน์จากพ่อแม่หรือผู้ปกครองมากถึงร้อยละ 92.3 โดยคำแนะนำ 3 อันดับแรกได้แก่ อย่านอนดึก อย่านดูโทรทัศน์ใกล้ และ ห้ามดูโทรทัศน์หลัง 21.00 ในวันธรรม ตามลำดับ ส่วนผลการศึกษาส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเรตติ้งรายการโทรทัศน์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79.9) ไม่รู้จักระบบการจัดเรตติ้งรายการโทรทัศน์

อัจฉราพรรณ ลิฟพันธ์ และ วิษณุ เหลืองล่อ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง “การรับรู้และการตอบสนองถึงการจัดระดับ ความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์กับกลุ่มผู้ชมที่แสดงให้เห็นถึงประเภทของรายการทางโทรทัศน์ ก่อนนำเสนอรายการในกลุ่มผู้ชมรายการทางโทรทัศน์” เป็นการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อสำรวจให้ทราบถึงผลของการที่สื่อโทรทัศน์ได้ดำเนินการเผยแพร่สัญลักษณ์แสดงระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์กับช่วงอายุต่อผู้ชม พบว่า การเปิดรับและความเข้าใจความหมายถูกต้องแตกต่างกันไป โดย สัญลักษณ์ “ท” “น 18+” และ “น 13+” เป็นสัญลักษณ์ที่กลุ่มตัวอย่างเคยเห็นมากที่สุด ในขณะที่สัญลักษณ์ “ป+3” เป็นสัญลักษณ์ที่กลุ่มตัวอย่างเคยเห็นน้อยที่สุด ส่วนสัญลักษณ์ “ท” เป็นสัญลักษณ์ที่กลุ่มตัวอย่างเข้าใจความหมายถูกต้องมากที่สุด แต่สัญลักษณ์ที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เข้าใจความหมายไม่ถูกต้องคือ “ฉ” “น18+” “ป3+” และ “น13+” อย่างไรก็ตาม การศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งไม่เคยทำตามคำแนะนำในสัญลักษณ์ใดสัญลักษณ์หนึ่งเลย

นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาบางส่วนที่ศึกษาถึงข้อจำกัดและความขัดแย้งในการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ ได้แก่ ชมพูนุท คารวมิตร (2552) ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ไทย” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและศึกษาปัจจัยต่อการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ พบว่า ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเห็นพ้องกันว่าหลักเกณฑ์ที่ควรเป็นมาตรฐานในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ มี 3 ประเด็น คือ 1) พฤติกรรมและความรุนแรง 2) เพศ 3) ภาษา ส่วนความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ประกอบด้วย ความขัดแย้งด้านบริหารและนโยบาย ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ และความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของความขัดแย้ง โดยภาครัฐยึดถืออุดมการณ์อำนาจนิยม (authoritarianism) ภาคธุรกิจเอกชนยึดถืออุดมการณ์เสรีภาพนิยมและทุนนิยม (libertarianism and capitalism) ส่วนภาคประชาชนยึดถืออุดมการณ์บริโภคนิยม (consumerism) การแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว การศึกษาได้เสนอให้ใช้หลักเจรจาไกล่เกลี่ย (negotiation) และ การเจรจา (dialogue)

ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาในบริการโทรทัศน์รูปแบบใหม่ เช่น อินเทอร์เน็ตทีวี ก็ได้มีการศึกษาของปนัดดา เชิดชู (2552) ซึ่งศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้ผลิตรายการโทรทัศน์บนอินเทอร์เน็ตกับการกลั่นกรองเนื้อหาเพื่อรับผิดชอบต่อสังคม” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพเพื่อทราบถึงบทบาทการกลั่นกรองเนื้อหาก่อนออกอากาศ รวมถึงนโยบายและมาตรการ

ควบคุมดูแลเนื้อหารายการของผู้ผลิตรายการโทรทัศน์บนอินเทอร์เน็ต พบว่า การกลั่นกรองและคัดเลือกเนื้อหาเพื่อผลิตรายการดำเนินการภายใต้การตัดสินใจของผู้บริหารรายการโทรทัศน์บนอินเทอร์เน็ตเป็นคนตัดสินใจตามเกณฑ์ที่ได้วางไว้ สำหรับบางรายที่มีนโยบายให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกเนื้อหาก่อนนำมาผลิตและร่วมผลิตรายการได้ ก็จะดำเนินการกลั่นกรองและคัดเลือกเนื้อหาในขั้นตอนการวางแผนผลิตรายการ แต่สำหรับบางรายที่มีนโยบายให้สมาชิกร่วมผลิตและเผยแพร่รายการบนเว็บไซต์ ก็จะดำเนินการกลั่นกรองเนื้อหาจากสมาชิกภายหลังการเผยแพร่ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติหากพบว่าสมาชิกรายใดปฏิบัติผิดมาตรการกำกับดูแลเนื้อหาที่แต่ละรายกำหนด หรือผิดกฎหมาย ก็จะดำเนินการลงโทษทันที โดยการแจ้งเตือน ลบทิ้ง ยกเลิกสิทธิ์การเป็นสมาชิก หรือ ดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างคาดหวังให้เกิดการควบคุมและกำกับดูแลกันเองภายในชุมชนอินเทอร์เน็ต และหน่วยงานรัฐควรร่วมมือกันวางแนวทางการดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต ควรมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลรายการโทรทัศน์บนอินเทอร์เน็ต ควรพัฒนากฎหมายให้เท่าทันเทคโนโลยีและควรนำเอาคำว่า “ไม่เหมาะสม” ออกไป

กล่าวโดยสรุปคือ การกำกับดูแลเนื้อหาในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยขั้นนี้ จำเป็นต้องหาจุดสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็นของสื่อกับการให้หลักประกันว่าสื่อจะนำเสนอเนื้อหาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ (public interest) โดยการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์นั้นก็จะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์การกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนอันเป็นประโยชน์แห่งสาธารณะประการหนึ่ง ซึ่งมีความจำเป็นเนื่องมาจากความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางลบจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อการพัฒนาการของเด็กและเยาวชน และเกี่ยวกับผลกระทบจากระบบสื่อมวลชนภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองที่เนื้อหาถูกกำหนดจากระบบตลาดซึ่งไม่เอื้อต่อการนำเสนอรายการที่มีประโยชน์และไม่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

ทั้งนี้ เนื่องจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นเป็นเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเด็กและเยาวชน แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย ดังนั้น หลักการในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างการให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชน (protection of minors) กับ การให้เสรีภาพแก่ผู้ใหญ่ในการเลือกชมรายการหรือสื่อใด ๆ ตามที่ตนต้องการ (defense of decency) อีกทั้ง การกำหนดนิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในการกำกับดูแลของแต่ละประเทศมีความแตกต่างหลายหลายกันไปตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน โดยมีแนวทางและเครื่องมือที่สำคัญในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ แนวทางการจำกัดการเข้าถึง แนวทางการให้ข้อมูล แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก และแนวทางการส่งเสริมการศึกษา ส่วนประเทศไทยนั้นเพิ่งเริ่มนำเอาแนวทางการให้ข้อมูลมาใช้ โดยมีเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์เป็นหลัก ซึ่งที่ผ่านมาพบว่ายังคงมีปัญหาจากการรับรู้ เข้าใจและใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดังกล่าวของผู้ชมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์อยู่

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ ซึ่งรวมถึงกิจการโทรทัศน์นั้นดำเนินการได้โดยระบอบการกำกับดูแลที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละระบอบก็จะมีองค์ประกอบในการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน โดยมีหน่วยงานที่มีบทบาทแตกต่างกันในกระบวนการกำกับดูแลตั้งแต่การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานไปจนถึงการเฝ้าระวังและบังคับใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎดังกล่าว (Ang, 2001: 3)

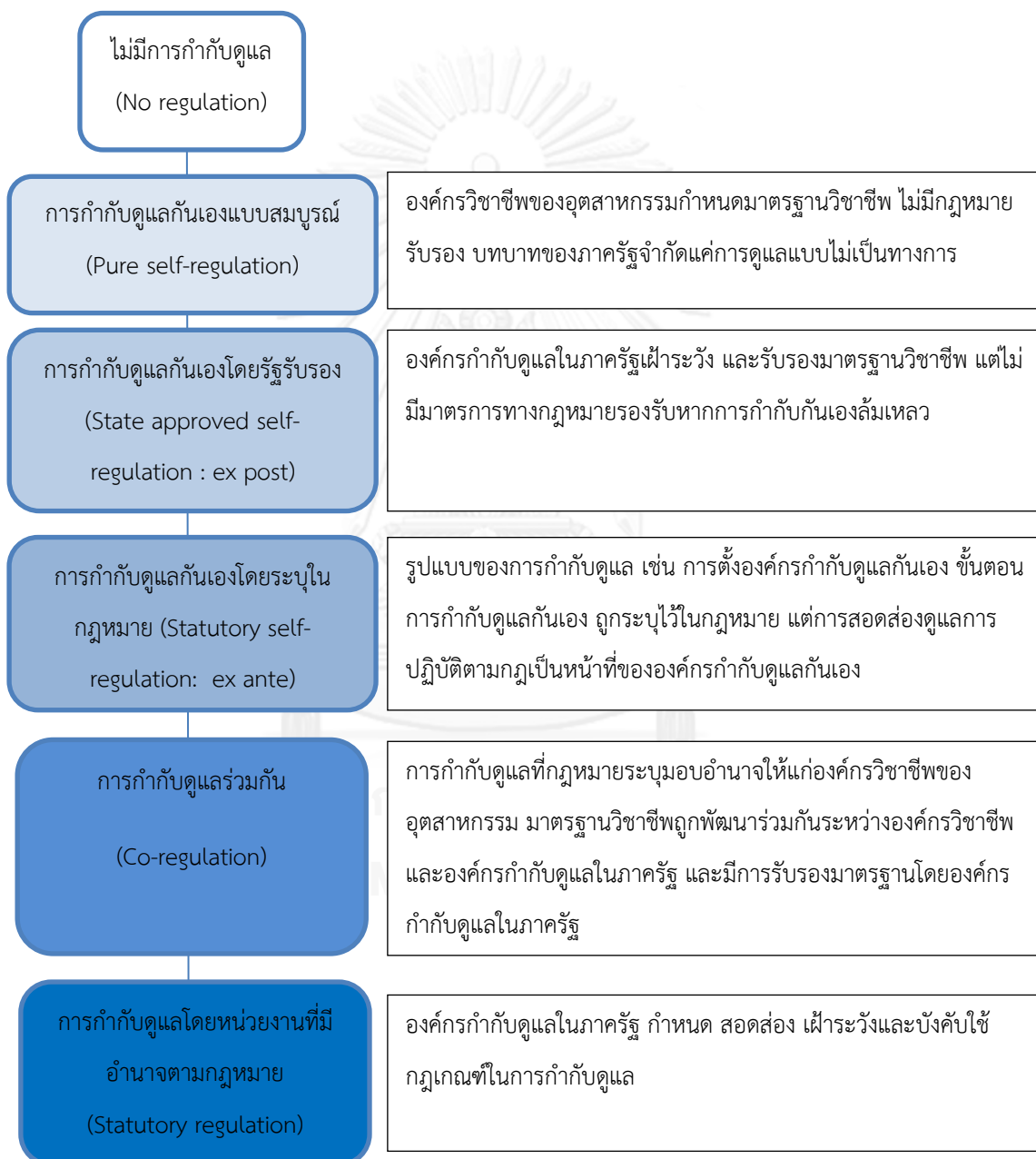
ระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่เป็นที่รู้จัก ได้แก่ ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) กับ ระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) และมักเกิดความเข้าใจแบบง่าย ๆ ว่าสองระบอบนี้เป็นคู่ตรงข้ามกัน แต่แท้จริงแล้ว ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลนั้นควรคำนึงถึงว่ามีลักษณะเป็นลำดับต่อเนื่องกัน (continuum) หรือเป็นแถบที่เรียงกันไป (spectrum) จากการกำกับดูแลกันเองแบบสมบูรณ์ (pure self-regulation) ที่ปลายด้านหนึ่ง ไปจนถึงการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ปลายอีกด้านหนึ่ง โดยระหว่างปลายทั้งสองด้านนั้นก็ประกอบไปด้วยระบอบการกำกับดูแลที่มีรูปแบบหลากหลายซึ่งมีความแตกต่างกันที่ระดับของการเข้าไปเกี่ยวข้องของภาครัฐ (ดูรูปที่ 2.1) (the Australian Government Department of Broadband, Communications and the Digital Economy [DBCDE], 2012)

ไม่มีการกำกับ	ให้การศึกษา และให้ข้อมูล	การกำกับดูแล กันเอง	กำกับดูแล โดยเสมือน ¹⁰	การกำกับดูแล ร่วมกัน	การกำกับดูแล โดยภาครัฐ
---------------	-----------------------------	------------------------	--------------------------------------	-------------------------	---------------------------

รูปที่ 2.1 แสดงระบอบการกำกับดูแลตามกรอบการจำแนกแบบมิติเดียว

¹⁰ การกำกับดูแลโดยเสมือน (quasi-regulation) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำกับดูแลโดยประสงค์ให้ผู้ประกอบการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ แต่ภาครัฐไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรง เช่น คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือแผนการหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้กฎหมายบังเกิดผล

นอกจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลในลักษณะของกรอบการจำแนกแบบมิติเดียว (one-dimensional classification scheme) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว (Bartle & Vass, 2005: 27) ได้นำเสนอได้เสนอแนวทางการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลที่สามารถอธิบายความซับซ้อนแตกต่างของแต่ละระบอบได้ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถที่จะทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น เป็นระบอบการกำกับดูแลตามกรอบการจำแนกแบบมิติเดียวฉบับขยาย (ดูรูปที่ 2.2) ดังนี้



รูปที่ 2.2 แสดงระบอบการกำกับดูแลตามกรอบการจำแนกแบบมิติเดียวฉบับขยาย (ที่มา: แปลจาก Bartle and Vass, 2005: 29)

จากแนวทางการทำความเข้าใจระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบอบการกำกับดูแลนั้นมีลักษณะต่อเนื่องกันแตกต่างกันตามปัจจัยต่าง ๆ ทั้งนี้ การศึกษานี้มุ่งเน้นการจำแนกระบอบการกำกับดูแล ออกเป็น ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) ระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) และ ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) โดยพิจารณาจากองค์ประกอบการกำกับดูแล ได้แก่ บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย และบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในกระบวนการกำกับดูแล 2 กระบวนการคือ 1) การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน และ 2) การบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน ประกอบด้วย การเฝ้าระวังให้ปฏิบัติตาม การบังคับใช้และการลงโทษในการละเมิดกฎ รวมถึงพิจารณาจุดแข็ง จุดอ่อนของแต่ละระบอบการกำกับดูแล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.3.1 ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) หรือ บางครั้งก็เรียกว่าการกำกับดูแลโดยภาครัฐ (state or governmental regulation) หรือการกำกับดูแลแบบออกคำสั่งและควบคุม (command and control regulation) หรือ การกำกับดูแลโดยตรง (direct regulation) ซึ่งแม้จะเรียกแตกต่างกันออกไปนักวิชาการก็ได้ให้นิยามไว้โดยคล้ายคลึงกัน อาทิ Doyle (1997: 35) อธิบายสั้นๆ ว่าหมายถึง การที่รัฐบาลพัฒนาและออกกฎเกณฑ์ โดยศาลยุติธรรมบังคับใช้ กฎเกณฑ์ดังกล่าว ส่วนรายงานของรัฐบาลออสเตรเลีย (DBCDE, 2012: 270) ระบุว่าหมายถึง การที่รัฐหรือองค์กรของภาครัฐกำหนดกฎเกณฑ์ เฝ้าระวัง สอดส่องให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และมีมาตรการบังคับใช้หากมีการละเมิดกฎเกณฑ์ดังกล่าว และโดยทั่วไปการเข้าร่วมในระบอบนี้จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย เช่นเดียวกับ พิงรอง รามสูต (2556a: 99) ที่ใช้คำว่า การกำกับดูแลโดยตรง (direct regulation) และอธิบายว่าหมายถึง การที่องค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรของภาครัฐที่มีอำนาจพัฒนากฎ ระเบียบในการกำกับดูแล ตลอดจน รักษา สอดส่อง เฝ้าระวัง และ บังคับใช้กฎระเบียบเหล่านั้น

การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายมักจะเป็นมาตรการการออกคำสั่ง และควบคุม (command and control หรือ C&C) ซึ่งเคฟ และ บาลด์วิน (2553: 77) ได้ระบุว่ หมายถึงการดำเนินการโดยใช้อำนาจในการออกมาตรฐานต่าง ๆ โดยมีการกำหนดบทลงโทษทาง

อาญา อำนาจทางกฎหมายถูกนำมาใช้ในการห้ามพฤติกรรมในรูปแบบบางประการหรือเพื่อกำหนดการกระทำในแง่บวกบางอย่าง หรือเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ อีกทั้งยังมีมาตรการอื่นๆ ซึ่งมีข้อจำกัดน้อยกว่าการออกคำสั่งและควบคุม อาทิ ระบบการให้มาตรการจูงใจ (incentive-based) โดยรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลกำหนดภาษีในเชิงลบหรือเชิงบวก หรือการให้เงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุน และการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูล (disclosure regulation) เป็นการห้ามการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือทำให้เกิดความเข้าใจผิด รวมถึงการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลด้วย โดยบังคับให้ผู้ผลิตต้องจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้บริโภค การจัดทำข้อมูลเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยตรง โดยหน่วยงานกำกับดูแลผู้ตรวจสอบ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวโดยสรุปคือ ลักษณะที่สำคัญของระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) คือ เป็นกิจกรรมของรัฐบาล องค์กรรัฐ หรือหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐที่มีอำนาจ บทบาทและหน้าที่ตั้งแต่การออกกฎหมาย การเฝ้าระวังและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีบทลงโทษตามกฎหมาย และ มาตรการอื่นๆ ที่มีข้อจำกัดน้อยกว่า เพื่อให้ห้ามหรือเกิดพฤติกรรมบางประการในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ทั้งนี้ โดยทั่วไปการเข้าร่วมในระบอบนี้จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย

ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) มีจุดแข็งที่สำคัญคือ มีความสามารถในการบังคับใช้ได้เนื่องจากมีบทลงโทษตามอำนาจทางกฎหมาย (Doyle, 1997: 36) ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญคือ การขาดความยืดหยุ่นจะปรับตัวให้ทันความเปลี่ยนแปลง และ ก่อให้เกิดภาระแก่หน่วยงานกำกับดูแลมากและเปิดช่องให้รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงการนำเสนอเนื้อหา (DBCDE, 2012: 274)

ในทางปฏิบัติของการกำกับดูแลในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ นั้นมักจะใช้การผสมผสานกันระหว่างการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย กับ ระบอบการกำกับดูแลกันเอง หรือที่เรียกว่าเป็น “การกำกับดูแลสองระดับ” (two-tiered regulation) โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีลักษณะซับซ้อนและดำเนินการลักษณะข้ามชาติ (transnational) เช่น อุตสาหกรรมการเงิน โดยการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะกำกับดูแลในกรอบกว้าง ส่วนการกำกับดูแลกันเองจะกำกับดูแลในประเด็นพฤติกรรมในรายละเอียด ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือความสมดุลอันเหมาะสมระหว่างสองระบอบดังกล่าว (Doyle, 1997: 42)

2.1.3.2 ระบบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation)

การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เป็นระบบการกำกับดูแลที่มีความหมายที่หลากหลายและไม่มีนิยามใดนิยามหนึ่งที่เป็นที่ตกลงร่วมกัน (Freiberg, 2010: 26; Lievens, 2010: 193) แต่ทั้งนี้ไม่ใช่สิ่งจำเป็นเพราะการกำกับดูแลตนเองนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศและแต่ละอุตสาหกรรมอยู่แล้ว (Price & Verhulst, 2002)

อย่างไรก็ดี ระบบการกำกับดูแลตนเอง¹¹ (self-regulation) ได้ถูกนิยามตามตัวอักษรไว้ในพจนานุกรมฉบับอ็อกซ์ฟอร์ดว่าหมายถึง “การกำกับดูแลตนเองโดยไม่มีหน่วยอื่นภายนอกแทรกแซง” จนกระทั่ง ปลายปี ค.ศ.1993 (พ.ศ.2536) การกำกับดูแลตนเองเป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันว่าหมายถึง การกำกับดูแลโดยภาคอุตสาหกรรมเอง (Ang, 2003: 2) ต่อมาในปี ค.ศ.1997 (พ.ศ.2540) การกำกับดูแลตนเองได้พัฒนาความหมายที่ครอบคลุมกว่าเดิม ดังที่นายลาร์รี่ เอิร์ฟวิง (Larry Irving) อดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ท่านหนึ่งของสหรัฐอเมริกาได้ระบุว่า การกำกับดูแลตนเองมีความหมายโดยแคบว่าเป็นการที่องค์กรภาครัฐกระจายอำนาจในการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ แต่ในอีกด้านหนึ่งการกำกับดูแลตนเองก็ถูกใช้เพื่ออ้างถึงการที่ภาคเอกชนมีความต้องการที่จะกำกับดูแลตนเองด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น การตอบสนองความต้องการผู้บริโภค การเพิ่มพูนชื่อเสียงของธุรกิจ หรือให้เกิดการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน (พิรงรอง รามสูต, 2556: 101)

หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเองก็ได้พยายามพัฒนานิยามการกำกับดูแลตนเอง เช่น กรณีองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระด้านการสื่อสารของประเทศอังกฤษ (Office of Communications หรือ Ofcom) ที่ได้นิยามการกำกับดูแลตนเองไว้ว่าหมายถึง การกระทำที่ร่วมมือกันโดยสมัครใจของผู้มีส่วนได้เสีย (Ofcom, 2000 อ้างถึงใน Ang, 2003) และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อภาคอุตสาหกรรมสอดส่องดูแล (administer) และบังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตามมาตรการของภาคอุตสาหกรรมที่ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยไม่มีการเฝ้าระวัง (oversight) หรือการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐหรือรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อไม่ได้มีมาตรการรองรับทางกฎหมายที่กำหนดไว้ก่อน (ex ante legal backstop) ในการกำกับดูแลตนเองเพื่อเป็นการประกันถึงการบังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตาม (Ofcom, 2008: 3) ต่อมาปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ.2549) Ofcom (อ้างถึง

¹¹ คำว่า self-regulation หมายถึงทั้ง ‘การกำกับดูแลตนเอง’ โดยกลุ่มของสมาชิกอุตสาหกรรม และ ‘การกำกับดูแลตนเอง’ โดยผู้ให้บริการแต่ละรายในอุตสาหกรรม

ใน พินิจ รามสูต, 2556: 99) ก็ให้พัฒนานิยามของการกำกับดูแลกันเองว่าหมายถึง การที่กลุ่มผู้ประกอบการ รวมตัวกัน เพื่อสร้างอำนาจในการควบคุมพฤติกรรมของกันและกัน การเป็นสมาชิกต้องโดยสมัครใจ สมาชิกร่วมร่างกฎหรือมาตรฐาน สมาชิกมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการสอดส่องดูแลและบังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตามแนวทางที่ออกร่วมกัน โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลจากภาครัฐ แต่ใช้ความสมัครใจและพันธกิจรับผิดชอบร่วมกัน

สอดคล้องกับ ในรายงานของรัฐบาลออสเตรเลีย (DBCDE, 2012: 273) ระบุว่า การกำกับดูแลกันเองนั้นหมายถึง การที่ผู้ประกอบการหรือกลุ่มของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมทำหน้าที่พัฒนากฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลขึ้น รวมถึง สอดส่องดูแลและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นๆ โดยไม่มีภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการเลย แม้ว่าในบางกรณีที่ภาครัฐอาจสนับสนุนโดยการสร้างแรงจูงใจในการรวมกลุ่มและการดำเนินการกำกับดูแลกันเองของภาคอุตสาหกรรมก็ตาม รวมถึงเป็นธรรมดาที่การกำกับดูแลกันเองมักจะไม่มีการสนับสนุนเงินจากภาครัฐ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ใช้ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแลกันเอง เช่นเดียวกับรายงานของ ACMA (2011: 4) ซึ่งได้เพิ่มเติมว่าการพัฒนากฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล การสอดส่องดูแลและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของภาคอุตสาหกรรมนั้นเป็นไปโดยความสมัครใจ และไม่มีการรองรับทางกฎหมาย (legal backstop) ที่จะเป็นเครื่องประกันการบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

ทั้งนี้ Lievens (2010: 193) ได้ทบทวนและวิเคราะห์นิยามที่หลากหลายของการกำกับดูแลกันเอง โดยเฉพาะในประเทศแถบภาคพื้นยุโรป พบจุดร่วมกันของการกำกับดูแลว่ามีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

- (1) กลุ่มของผู้เล่นในอุตสาหกรรมกลุ่มหนึ่งสร้างกฎ และนำกฎไปใช้ รวมถึงมีการบังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตามกฎนั้น และ
- (2) ความเกี่ยวข้องของรัฐบาลในระดับต่ำหรือไม่มีเลย

ดังจะเห็นได้ว่า นิยามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่สอดคล้องกันของการกำกับดูแลกันเอง หรือการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ได้แก่ การเป็นระบอบที่มีผู้เล่นในอุตสาหกรรมทั้งในระดับปัจเจกหรือระดับผู้ให้บริการ และระดับกลุ่มหรือองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Self-regulatory organization – SRO) มีบทบาทหน้าที่ในทุกกลไกของการกำกับดูแล ตั้งแต่การออกกฎเกณฑ์ การเฝ้าระวังและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ทั้งนี้เป็น

การดำเนินการโดยสมัครใจ และมีความเกี่ยวข้องของรัฐบาลในระดับต่ำหรือไม่มีเลย รวมถึง ไม่มีมาตรการรองรับทางกฎหมาย (legal backstop) ที่จะเป็นเครื่องประกันการบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

ในการศึกษานี้ ะบอบการกำกับดูแลของผู้เล่นในอุตสาหกรรมในระดับปัจเจก หรือระดับผู้ให้บริการจะเรียกว่าเป็น “การกำกับดูแลตนเอง” ส่วนระบอบการกำกับดูแลของผู้เล่นในอุตสาหกรรมในระดับกลุ่มหรือที่เรียกว่าเป็นองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Self-regulatory organization – SRO) นั้นจะเรียกว่าเป็น “การกำกับดูแลกันเอง”

จุดแข็ง

เมื่อพิจารณาถึงจุดแข็งหรือข้อได้เปรียบของระบอบการกำกับดูแลกันเองแล้ว พบว่ามีอยู่หลายประการ สำหรับข้อได้เปรียบที่ได้รับการกล่าวถึงมากในงานวิชาการ ได้แก่ “ความยืดหยุ่น (flexibility)” (Lievens, 2010: 203; Verhulst, 2002: 441) และ “การปรับตัวได้ง่าย (adaptability)” (Ang, 2003: 16) หรือความสามารถในการปรับตัวทันกับเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็วและประเด็นปัญหาระดับโลกที่เพิ่มขึ้น (Lievens, 2010: 203)

นอกจากนี้ การกำกับดูแลกันเองยังเป็นระบอบการกำกับดูแลที่ภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพของตนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าระบอบการกำกับดูแลโดยรัฐ จึงมีแนวโน้มที่กฎต่างๆ จะถูกพัฒนาขึ้นให้ตรงกันความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม (Lievens, 2010: 204) และทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามกฎในการกำกับดูแลกันเองดังกล่าวมากยิ่งขึ้น (Verhulst, 2002: 441)

ข้อได้เปรียบของระบอบการกำกับดูแลอีกประการหนึ่งคือ ช่วยหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในอุตสาหกรรม และมีการแก้ไขปัญหาจากเรื่องร้องเรียนก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามกฎหมาย (Ang, 2003: 17) ประการสุดท้ายคือ นักวิชาการบางท่านระบุว่าต้นทุนที่ใช้การกำกับดูแลกันเองนั้นต่ำกว่าระบอบการกำกับดูแลโดยรัฐ (Lievens, 2010; Verhulst, 2002) แม้ว่าจะยังไม่เคยมีการศึกษาในเชิงประจักษ์ที่เปรียบเทียบต้นทุนที่ใช้ระหว่างการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลโดยรัฐก็ตาม (Ang, 2003: 16)

จุดอ่อน

งานวิชาการจำนวนมากก็ได้อภิปรายถึงข้อจำกัดของการกำกับดูแลตนเอง ประการแรกซึ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดคือ การขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพในกลไกการกำกับดูแลตนเอง (Ogus, 1995 อ้างถึงใน Lievens, 2010: 204; European Union report, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003: 15) เพราะบทลงโทษนั้นไม่มีผลบังคับใด ๆ ต่างจากบทลงโทษทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง เนื่องจาก หากไม่มีบทลงโทษที่เพียงพอแล้ว ความพยายามในการกำกับดูแลตนเองก็จะล้มเหลว (Ang, 2003: 18)

นอกจากนี้ การกำกับดูแลตนเองยังถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการกำกับดูแล อาทิ ความโปร่งใสซึ่งมีระดับต่ำ (Latzer, 2007 อ้างถึงใน Lieven, 2010: 205), การไม่ต้องรายงานต่อองค์กรที่เป็นอิสระใดๆ (European report, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003: 17) และข้อกังวลในเรื่องการที่คณะกรรมการองค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐจะมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์เนื่องจากเป็นตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม (HBI, 2005:1.1)

การกำกับดูแลตนเองยังถูกวิจารณ์อีกเกี่ยวกับความรับผิดชอบ (accountability) ว่า มักจะรับผิดชอบต่อประโยชน์ของกลุ่มหรือของกิจการของตนมากกว่าที่จะรับผิดชอบต่อประโยชน์ต่อสาธารณะ (Gunningham, 1997 อ้างถึงใน Lieven, 2010: 205) และมักจะถูกวิจารณ์ว่าองค์กรกำกับตนเองไม่เคยดำเนินการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กร แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่องค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐจะตัดสินใจตัดสินกรณีต่างๆ ที่จะกระทบต่อกิจการของตนเอง ถ้าหากว่าประเมินประโยชน์แล้วเห็นว่าผลประโยชน์ในระยะยาวมีมากกว่าความเสียหายในระยะสั้นจากการถูกตัดสิน (Fletcher, 1993 อ้างถึงใน Ang, 2003: 18)

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัตินั้น ไม่ค่อยพบการกำกับดูแลตนเองโดยที่ไม่มีภาครัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้องเลย แต่มักพบลักษณะการกำกับดูแลตนเองที่มีความเกี่ยวข้องของภาครัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย ในลักษณะของการร่วมกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลและผู้ที่ถูกกำกับดูแล ซึ่งรู้จักกันในนาม “การกำกับดูแลร่วมกัน” (co-regulation) (ACMA, 2011:4)

2.1.3.3 ระเบียบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

ดังที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่า ระเบียบในการกำกับดูแลนั้นไม่ได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่มีลักษณะที่ต่อเนื่องกัน (continuum) ตามระดับความเกี่ยวข้องของภาครัฐหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ระเบียบการกำกับดูแลกันเองนั้นมีรูปแบบหลากหลาย รวมถึง ระเบียบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ซึ่งเป็นการกำกับดูแลที่มีการกำกับดูแลจากภาครัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในระดับที่แตกต่างกัน (Iosifidis, 2011: 224) ดังที่ Cave, Marsden, and Simmons (2008: 27) อธิบายแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน โดยได้ทำการศึกษาศักยภาพการกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ และองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ต แล้วจึงจำแนกการกำกับดูแลกันเองตามระดับการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐที่แตกต่างกัน ออกเป็น 12 ระดับ ตั้งแต่ไม่มีการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเลย ไปจนถึงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐในระดับสูงที่สุด ดังนี้ (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 แสดงระดับของการกำกับดูแลกันเอง 12 ระดับ จำแนกตามระดับที่แตกต่างกันของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐในโลกการกำกับดูแลกันเองของภาคอุตสาหกรรม

ระบอบ	ระดับ	ความเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ
Pure unenforced self	0	มีเพียงการแลกเปลี่ยนแบบไม่เป็นทางการเท่านั้น
Acknowledged self	1	มีการอภิปรายร่วมกันแต่ไม่มีการรับรองหรือให้การยอมรับอย่างเป็นทางการ
Ex post standardized self	2	การรับรองมาตรฐานพร้อมมาตรการการกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหา (ex post)
Standardized self	3	การรับรองมาตรฐานแบบเป็นทางการ
Discussed self	4	การปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการ แต่ไม่มีบทลงโทษ/การรับรอง/กระบวนการตรวจสอบ
Recognized self	5	การให้การยอมรับองค์กร บทบาทเชิงนโยบายแบบไม่เป็นทางการ –
Co-founded self	6	กำหนดมาตรการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante) โดยเจรจากับองค์กรกำกับดูแลกันเอง / แต่ไม่มีบทบาทเกี่ยวกับผลลัพธ์ (no outcome role)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)แสดงระดับของการกำกับดูแลตนเอง ระดับ จำแนกตามระดับที่แตกต่างกันของ 12 การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐในกลไกการกำกับดูแลตนเองของภาคอุตสาหกรรม

ระบอบ	ระดับ	ความเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ
Sanctioned self	7	การให้การยอมรับองค์กร - บทบาทเชิงนโยบายแบบเป็นทางการ (contact committee/process)
Approved self	8	กำหนดมาตรการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante) โดยการเจรจากับรัฐบาลอย่างไม่เป็นทางการ พร้อมด้วยการรับรองหรือให้การ - ยอมรับ
Approved compulsory co-regulatory	9	กำหนดมาตรการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante) โดยการเจรจากับรัฐบาลอย่างเป็นทางการ พร้อมด้วยบทลงโทษ -/การรับรอง/กระบวนการตรวจสอบ
Scrutinized co-regulatory	10	กำหนดมาตรการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante) โดยการเจรจากับรัฐบาลอย่างเป็นทางการ พร้อมด้วยบทลงโทษ -/การรับรอง/กระบวนการตรวจสอบ รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณรายปี กับการรับรองกระบวนการกำกับดูแล จากภาครัฐ
Independent body (with stakeholder forum)	11	รัฐบาลกำหนดและกำกับดูแลร่วมด้านมาตรการภาษี

ที่มา: แปลจาก Cave et al. ((27 :2008

จากตารางที่ 2.2 จะพบว่า ระดับที่ 0-8 เป็นระบอบการกำกับดูแลตนเองซึ่งมีความแตกต่างกันของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ ส่วนระดับที่ 9-11 เป็นระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของสูงมากที่สุด

ลักษณะการเข้าไปเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐในการกำกับดูแลร่วมกัน ลักษณะหนึ่งคือ การจัดมีมาตรการรองรับในการกำกับดูแลจากภาครัฐ (regulatory backstop) เมื่อการกำกับดูแลตนเองล้มเหลว (ABA, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003) อาทิ การลงโทษตามกฎหมาย การรับรอง การจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการด้านภาษี เป็นต้น

Lieven (2010) ซึ่งได้ทบทวนวรรณกรรมและเอกสารนโยบายต่างๆ และพบว่าแนวคิดและขอบเขตของการกำกับดูแลร่วมกันมีความแตกต่างกันออกไป และ ไม่มีความสอดคล้องกันโดยเอกฉันท์เกี่ยวกับขอบเขตของการกำกับดูแลร่วมกัน แต่จากการศึกษาของ HBI (2006) ก็ได้ทำการศึกษาและสรุปถึงองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ว่าเป็นระบอบการกำกับดูแลที่ผสมผสานกันระหว่าง 2 ส่วน ได้แก่

(1) องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งจะต้องสร้างขึ้นโดยมีจุดมุ่งหวังเพื่อการกำกับดูแลตนเองระหว่างสมาชิกในองค์กรด้วยกัน ประกอบกับเพื่อเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำกับดูแลของภาครัฐ และองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐนี้จะมีบทบาทและหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ การสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตนเอง การนำกฎเกณฑ์นั้นไปใช้ และมีกระบวนการบังคับใช้กฎเกณฑ์ให้มีการปฏิบัติตามและบรรลุผลได้จริง

- (2) จุดเชื่อมระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ ประกอบด้วย
- ระบบที่เกิดขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ
 - จุดเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ
 - องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐกระจายอำนาจดุลพินิจ (discretionary power)¹² ให้กับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลตนเอง และ
 - ทรัพยากรการกำกับดูแลที่องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐใช้เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแลของขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ได้แก่ เงิน และอำนาจในการกำกับดูแล

นอกจากนั้น HBI (2006) ยังได้พิจารณาระบบการกำกับดูแลร่วมกันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในหลายประเทศโดยดูจากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จึงแบ่งรูปแบบของการกำกับดูแลร่วมกันออกได้ดังนี้

¹² กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใน ๒ ลักษณะ คือ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และ อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ซึ่งอำนาจดุลพินิจหมายถึง อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจใช้พิจารณาณอย่างมีเหตุผลโดยอิสระที่จะเลือกตัดสินใจสั่งการหรือไม่สั่งการไปตามความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์ของประชาชน (ที่มา: ชำนาญวิทย์ เตรีตน์, 2551)

- (1) แบ่งตามเป้าหมายของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ แบ่งได้เป็น
- organization-oriented ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐโดยการรับรองให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในกำกับดูแลร่วมกัน) co-regulatory body)
 - code-oriented ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องผ่านมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มของสมาชิกในอุตสาหกรรม โดยการรับรองมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงดังกล่าว
 - not-regulated ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเลย
- (2) แบ่งตามบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการบังคับใช้กฎ แบ่งออกได้เป็น
- การที่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้าไปมีบทบาทในการกำกับดูแลในเชิงป้องกันหรือกำกวดดูแลก่อน (ex ante) อาทิ การกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ส่งรายการมาก่อนออกอากาศมายังองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเพื่อจัดระดับความเหมาะสม เป็นต้น
 - การที่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้าไปมีบทบาทในการกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (ex post) อาทิ การเฝ้าระวัง จัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมของผู้ให้บริการ เป็นต้น
 - การที่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐไม่มีบทบาทใดๆ ในการบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎของสมาชิกในองค์กร

(3) แบ่งตามวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแล แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ การกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กับ การกำกับดูแลโฆษณา

นอกจากนี้ HBI (2006: 128) ยังได้ข้อสรุปจากการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล (Regulatory Impact Assessment) ว่าการกำกับดูแลร่วมกันเป็นระบอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปคือ การกำกับดูแลร่วมกันนั้น ไม่อาจอธิบายแยกขาดจากการกำกับดูแลกันเองได้ และมีองค์กรประกอบที่คล้ายกันคือ องค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองระหว่างสมาชิกในอุตสาหกรรม แต่องค์ประกอบที่แตกต่างกันคือ การกำกับดูแลร่วมกันนั้น หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐจะมอบอำนาจในการกำกับดูแลบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลกันเอง อีกทั้ง หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ในลักษณะการรับรองให้

ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) หรือการรับรองมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มของสมาชิกในอุตสาหกรรม ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐสามารถเข้าแทรกแซงด้วยมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) หากมีความจำเป็นหรือกรณีการกำกับดูแลกันเองล้มเหลวไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้

จุดแข็ง

การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในระบบการกำกับดูแลร่วมกันดังกล่าวเป็นการผสมผสานข้อได้เปรียบของการกำกับดูแลกันเอง อาทิ ความยืดหยุ่นของระบบ การปรับตัวได้ง่าย ความเชี่ยวชาญและการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรม เข้ากับข้อได้เปรียบของการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ประการสำคัญคือ ความแน่นอนของกฎหมาย การมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (Lievens, 2010: 225)

นอกจากนี้ยังเป็นระบบการกำกับดูแลที่เอื้อให้เกิดโอกาสที่ภาคอุตสาหกรรมจะมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพิ่มมากขึ้น รวมถึง ขั้นตอนในการตัดสินใจในกระบวนการบังคับใช้ก็จะเร็วขึ้นซึ่งจะนำไปสู่ความยั่งยืนของอุตสาหกรรมที่มากขึ้น (HBI, 2006)

จุดอ่อน

จุดอ่อนของระบบในการกำกับดูแลร่วมกันประการแรก คือ จากการประเมินผลระบบการกำกับดูแลร่วมกัน ในการศึกษาของ HBI (2006: 4.159) พบว่า ในระบบการกำกับดูแลร่วมกันขาดเครื่องประกันที่เพียงพอว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการ (process objectives) ได้แก่ การได้สัดส่วนที่ดี (proportionality) การเปิดเผย (openness) ความโปร่งใส (transparency) และความชัดเจน (clarity) ในการกำกับดูแล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้รับการประกันอย่างแน่นอนภายใต้ระบบการกำกับดูแลโดยรัฐ

เช่นเดียวกับ Lievens (2010: 227) ที่ระบุถึงในการกำกับดูแลร่วมกันนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณค่าของกระบวนการให้มากขึ้น อาทิ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นอย่างเพียงพอ ความเป็นอิสระ รวมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐจะต้องสร้าง “ความรับผิดชอบและความน่าเชื่อถือ” ให้ได้

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมในการกำกับดูแล (regulatory culture) ของแต่ละประเทศ ของรัฐแต่ละประเทศ หรือ ของภาคอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ

โดยเฉพาะระบอบการกำกับดูแลร่วมกันที่พึงพียงค์กรวิชาชีพของภาคอุตสาหกรรมในการพัฒนาและ บังคับใช้กฎหรือมาตรฐานจริยธรรม (HBI, 2006: 4.119)

หากพิจารณาจากระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) ระบอบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) และ ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ดังกล่าวข้างต้น พบว่า แต่ละระบอบมีองค์ประกอบการกำกับดูแลที่ แตกต่างกันโดยสรุปได้ดังนี้ (ตารางที่ 2.2)

1. ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายก็จะมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานดังกล่าว อันประกอบด้วย การเฝ้าระวังให้ปฏิบัติตาม การ บังคับใช้และการลงโทษในการละเมิดกฎ

2. ระบอบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) องค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ ก็จะมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานดังกล่าว โดยหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างน้อยที่สุดหรือไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องเลย

3. ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ทั้งหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย และองค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ จะมีการแบ่งบทบาทกันในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือ มาตรฐาน และการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานดังกล่าว

ตารางที่ 2.2 แสดงองค์ประกอบการกำกับดูแลของแต่ละระบอบการกำกับดูแล

ระบอบการกำกับดูแล	การกำหนดกฎเกณฑ์หรือ มาตรฐาน	การบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือ มาตรฐาน
การกำกับดูแลโดยหน่วยงาน ที่มีอำนาจตามกฎหมาย	หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย	
การกำกับดูแลตนเอง	องค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Self-regulatory organization – SRO)	
การกำกับดูแลร่วมกัน	- องค์กรอิสระในกำกับดูแล ร่ ว ม กั น (co-regulatory body)	- องค์กรอิสระในกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) - หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย

2.1.4 ภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน¹³

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันพบปัจจัยที่จำเป็นต่อการการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถอธิบายภายใต้กรอบแนวคิดภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน (an enabling environment framework for effective self- and co-regulation) ที่แบ่งออกตามกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ได้แก่ ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรม องค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐหรือองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน กลุ่มผู้ชม/กลุ่มประชาสังคม องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ รวมถึง ปัจจัยที่มาจากกระบวนการในการกำกับดูแลซึ่งสำคัญต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน (ดังรูปที่ 2.3) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.4.1 ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรม

ลักษณะของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ในลักษณะต่อไปนี้จะเป็ภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ดังนี้

(1) ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมมีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน เพราะแรงจูงใจดังกล่าวเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จของกลไกการกำกับดูแลทั้งหมด) Ang & Pramanik, (2009 และแรงจูงใจที่พอเพียงจะให้ผู้ให้บริการในภาคอุตสาหกรรมเข้าร่วมในกลไกเป็นเงื่อนไขแท้จริงที่จะทำให้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันทำงานได้ (HBI, 2006) เช่นเดียวกับ แนวคิดจากกลุ่มผู้บริโภคที่เห็นว่าภาคอุตสาหกรรมควรถูกจูงใจให้เข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลตนเอง ผ่านการใช้มาตรการจูงใจเชิงบวก เช่น โอกาสที่จะแยกความแตกต่างระหว่างผู้ให้บริการที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานจริยธรรม หรืออาจผ่านการใช้มาตรการเชิงลบ เช่น การกีดกันจากสมาชิกในอุตสาหกรรมหรือแรงกดดันจากกลุ่มผู้บริโภค (the Australian Consumer Association, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003) นอกจากนี้ Verhulst (2002) ก็ยังเห็นพ้องว่าการใช้มาตรการจูงใจเชิงบวกควบคู่กับมาตรการเชิงลบอย่างสมดุลจะช่วยพัฒนาประสิทธิภาพของการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน

¹³ เนื้อหาในส่วนของกรอบแนวคิดภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน มีการใช้ทั้งคำว่ากำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันคงตามต้นฉบับของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แต่ให้หมายความรวมว่าภาวะแวดล้อมดังกล่าวเอื้อต่อประสิทธิภาพทั้งการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน

แรงจูงใจของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมที่จะเข้าร่วมการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันมีหลากหลายรูปแบบ ผู้ให้บริการบางรายมีแรงจูงใจเพราะเห็นว่าเป็นการช่วยยกระดับคุณภาพของสินค้าและบริการซึ่งอาจทำให้สามารถเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการได้ ส่วนผู้ให้บริการบางรายอาจเห็นว่าเป็นการช่วยคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึง ผู้ให้บริการก็มีแรงจูงใจเมื่อรู้สึกว่ามีภัยคุกคามจากการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (Ang, 2003: 9) นอกจากนี้ แรงจูงใจอื่นที่สำคัญ อาทิ การไม่ถูกกำกับดูแลโดยตรงจากภาครัฐ หน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ให้บริการเข้าร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเอง หรือการกำหนดให้การเข้าร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเอง เป็นเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ รวมถึง การจูงใจให้ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมเข้าร่วมในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายเป็นมาตรการรองรับด้วย (HBI, 2006)

(2) อุตสาหกรรมที่มีผู้เล่นรายใหญ่จำนวนน้อยราย

การกำกับดูแลตนเองจะมีทำงานได้ดีเมื่อในอุตสาหกรรมนั้น ๆ มีผู้เล่นรายใหญ่จำนวนน้อยราย เพราะผู้เล่นรายใหญ่มีทรัพยากรและศักยภาพในการกำกับดูแลตนเองได้ หากผู้เล่นรายใหญ่ให้ความสำคัญมีแรงจูงใจก็จะช่วยส่งเสริมให้กลไกมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Taskforce on IndustrySelf-regulation, 2000: 49)

(3) สภาพตลาดที่เติบโตเต็มที่ (mature market)

ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมที่สภาพตลาดเติบโตเต็มที่ เกิดขึ้นมั่นคงระดับหนึ่งนั้นจะมีความสามารถและเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเอง (Taskforce on IndustrySelf-regulation, 2000: 50) ในทางตรงกันข้าม หากผู้ให้บริการไม่มีความพร้อมที่จะเข้าร่วม การกำกับดูแลตนเองโดยสมัครใจนั้นก็ไม้อาจเกิดประสิทธิภาพขึ้นได้ (Ang, 2003: 13)

(4) อุตสาหกรรมที่มีสภาวะการแข่งขันภายใน

การกำกับดูแลตนเองในตลาดที่มีสภาวะการแข่งขันและมีสินค้าและบริการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน มักจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองได้มากกว่า (Taskforce on IndustrySelf-regulation, 2000: 50) ในทางตรงกันข้าม หากผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มใหญ่และมีลักษณะต่างกัันนั้น การศึกษาจำนวนมากได้มีข้อสรุปที่คล้ายกันว่าการกำกับดูแลตนเองจะเป็นไปได้อย่างมากและมีประสิทธิภาพน้อยมาก (Scarpa, 1999:254 อ้างถึงใน Ang, 2001: 5)

2.1.4.2 องค์กรวิชาชีพหรือองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน

การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมในการกำกับดูแลกันเองนั้นจะเป็นไปได้ง่ายมากกว่าหากองค์กรวิชาชีพมีความเป็นปึกแผ่นและกระตือรือร้นที่จะรวบรวมเอาสมาชิกในอุตสาหกรรมเข้ามารวมในกลไกการกำกับดูแลให้ได้มากที่สุด (Ang, 2003) รวมถึง สมาชิกขององค์กรจะต้องตกลงร่วมกันอย่างแข็งขันที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม (Verhulst, 2002: 441) ส่วนองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมีการกำหนดมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพและเป็นลำดับขั้นเพราะเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันดำเนินการได้ (HBI, 2006)

2.1.4.3 กลุ่มผู้บริโภค/ผู้ชม

หากขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้บริโภค/ผู้ชมแล้ว กลไกการกำกับดูแลกันเองจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค/ผู้ชมได้ และไม่สามารถบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้ชมก็ไม่เชื่อมั่นต่อการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพ ดังนั้น การกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยกลุ่มผู้บริโภคที่มีความกระตือรือร้นและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน บนพื้นฐานของการแบ่งปันความรับผิดชอบในทุกขั้นตอนของการพัฒนาระบบและการนำระบบไปสู่การปฏิบัติ (Verhulst, 2002: 441) นอกจากนี้ การส่งเสริมความรู้ให้ผู้บริโภคได้รู้และตระหนักถึงการปกป้องตัวเองผ่านการมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลกันเองขององค์กรการประกอบอาชีพ/วิชาชีพ (Iosifidis, 2011: 230) ซึ่งกลไกต่าง ๆ ซึ่งเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการกำกับดูแลและส่งผลดีโดยเฉพาะต่อการกำกับดูแลร่วมกันเพราะจะช่วยจัดจุดอ่อนของของการกำกับดูแลร่วมกันที่มักจะขาดการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา (openness) (HBI, 2006)

2.1.4.4 หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ/

รายงานของสหภาพยุโรป (1999 อ้างถึงใน Ang, 2003) ระบุถึงข้อจำกัดประการหนึ่งของการกำกับดูแลกันเองว่าการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมจะไม่มีประสิทธิภาพหากไม่มีมาตรการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐรองรับอยู่ เช่นเดียวกับรายงานของสมาคมผู้บริโภคในออสเตรเลีย (1999 อ้างถึงใน Ang, 2003) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการกำกับดูแลกันเองจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) สอดคล้องกับการศึกษาโดย

HBI (2006) ซึ่งได้เสนอว่าการกำกับดูแลร่วมกันจะดำเนินได้ดีก็ต่อเมื่อองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันมีมาตรการลงโทษในระดับที่พอเหมาะในการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรม ในขณะที่เดียวกันก็ยังต้องการมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) จากหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ เพื่อให้การกำกับดูแลร่วมกันดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการรองรับในการกำกับดูแลเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ให้บริการเข้าร่วมและให้ความร่วมมือในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน เพราะหากไม่สามารถกำกับดูแลกันเองได้ หรือไม่เป็นสมาชิกขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

2.1.4.5 กระบวนการการกำกับดูแล

สิ่งสำคัญในการทำให้การกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันมีประสิทธิภาพคือ กระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใส (transparency) และเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา (openness) ทั้งนี้ การกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมุ่งเป้าไปที่ประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นการประกันว่าจะมีความรับผิดชอบและสอบทานได้ต่อสาธารณะ (public accountability) ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ (effectiveness and efficiency) และการมีความชอบธรรม (legitimacy) (Bartle and Vass, 2007) รัฐบาลของแต่ละประเทศและองค์กรความร่วมมือระดับนานาชาติควรพัฒนาและเผยแพร่เกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับระดับของความโปร่งใส ความผิดชอบ และ ระยะเวลาที่เหมาะสมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการอุทธรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำกับดูแลการสื่อสารเพราะอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการสื่อสารและแสดงความคิดเห็น โดยองค์กรวิชาชีพและองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันก็ควรจะต้องปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อความโปร่งใสและการเปิดเผยให้ประชาชนและองค์กรภาครัฐเข้าถึงข้อมูลได้ (Marsden, 2004 อ้างถึงใน Iosifidis, 2011: 230)

นอกจากนี้ หากไม่มีการแบ่งหน้าที่ชัดเจน (division of work) ระหว่างองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันแล้ว ก็จะทำให้ขาดความโปร่งใสและขาดแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (HBI, 2006)



รูปที่ 2.3 แสดงภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน (an enabling environment framework for effective self- and co-regulation) (ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย)

2.2 แนวคิดเรื่องสื่อหลอมรวม (media convergence)

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องสื่อหลอมรวม ประกอบด้วย นิยาม และผลกระทบของภาวะสื่อหลอมรวม และแนวทางการแบ่งประเภทกิจการโทรทัศน์ในการกำกับดูแล ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 นิยามของสื่อหลอมรวม

ภาวะสื่อหลอมรวม (media convergence) มีจุดเริ่มต้นที่ย้อนไปในยุคทศวรรษที่ 1960 และ 1970 เมื่อกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาเริ่มวิจัยเพื่อพัฒนาระบบเครือข่ายที่เรียกว่า อินเทอร์เน็ต อุปกรณ์เก็บข้อมูลแบบดิจิทัลทำให้การรวบรวมข้อมูลจำนวนมากเป็นไปได้ (Lawson-Borders, 2005: 4) แรงกระตุ้นหลักที่ทำให้การหลอมรวมสื่อเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นมาจาก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม (Straubhaar, 2002) เทคโนโลยีการทำให้สื่อและข้อมูลข่าวสารอยู่ในรูปแบบดิจิทัล (Gershon, 2000) และความนิยมของคนทั่วโลกในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ITU, 2012) ภาวะเหล่านี้ช่วยเปิดโอกาสให้สื่อแบบดั้งเดิมปรับตัวเองเข้ากับเทคโนโลยีแห่งศตวรรษที่ 21 ได้ (Lawson-borders, 2005: 6)

สื่อหลอมรวม หรือการหลอมรวมสื่อ (media convergence) ตามความหมายของ Straubhaar & LaRose (2000) นั้นหมายถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปสู่ยุคสังคมสารสนเทศ (Information Society) เนื่องจากความก้าวหน้าของเครือข่ายคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร โทรคมนาคมทำให้เกิดการผสมกลมกลืนหรือการหลอมรวมกันของสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นต้น โทรคมนาคม และคอมพิวเตอร์ และไม่สามารถแบ่งแยกความแตกต่างของสื่อเหล่านี้ได้อีกต่อไป นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดบริการใหม่ ๆ มากมาย อาทิ โทรศัพท์ทางไกลผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (VoIP) โทรทัศน์ที่รับชมผ่านทางอินเทอร์เน็ต (IPTV) วิทยุออนไลน์ เว็บไซต์แบ่งปันคลิปวิดีโอ (video sharing) เช่น ยูทูบ และโมบายล์ทีวีซึ่งให้บริการโทรทัศน์ผ่าน โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น รวมถึงเกิดการหลอมรวมของอุปกรณ์ดิจิทัล (Digital Device) ที่ใช้ในการเข้าถึงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและบริการต่างๆ เช่น พีดีเอโฟน (หรือสมาร์ตโฟนในปัจจุบัน) คอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก แท็บเล็ต คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

สอดคล้องกับ (Jenkins, 2006) ที่ได้อธิบายว่า การหลอมรวมสื่อหมายถึง การหลอมรวมของเนื้อหาของสื่อจากหลายแพลตฟอร์ม และเป็นความร่วมมือระหว่างอุตสาหกรรมสื่อหลายรูปแบบ

ทั้งการให้บริการด้านการสื่อสารโทรคมนาคม การให้บริการอินเทอร์เน็ต การให้บริการโทรศัพท์ และ การให้บริการอุปกรณ์โทรศัพท์มือถือ

ภาวะสื่อหลอมรวมนั้นถูกอธิบายให้ชัดเจนขึ้นโดย Shinohara และ Okano (2002 อ้างถึงใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2546) ซึ่งแบ่งการหลอมรวมสื่อออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ การหลอมรวมบริการ (service convergence) การหลอมรวมสื่อนำสัญญาณ (transmission line convergence) การหลอมรวมอุปกรณ์ปลายทาง (terminal convergence) และการหลอมรวมผู้ให้บริการ (providers convergence) ดังนี้

(1) การหลอมรวมของบริการ

เทคโนโลยีไอพีซึ่งทำให้เราสามารถสื่อสารข้อมูลจากคนหนึ่งไปยังหลายคน (1-to-n) ผ่านโครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคมได้ทำให้เกิดการสื่อสารโทรคมนาคมที่มีลักษณะสาธารณะ (communications with a public nature) ตัวอย่างของบริการในลักษณะดังกล่าวได้แก่กระดานข่าวอิเล็กทรอนิกส์ (electronic bulletin board) อิเล็กทรอนิกส์เมล (email) การส่งแฟกซ์ผ่านอินเทอร์เน็ตและการชมโฮมเพจ (homepage) ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงซึ่งเดิมมุ่งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นมวลชนได้เริ่มให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนบุคคลตามความต้องการของผู้บริโภค (broadcasting with a personal nature) ตัวอย่างของบริการดังกล่าวได้แก่บริการผ่านดาวเทียมที่ใช้ในการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting satellite: BS) และดาวเทียมที่ใช้ในการสื่อสารโทรคมนาคม (communications satellite: CS) เป็นต้น

(2) การหลอมรวมของช่องทางการสื่อสารข้อมูล

การหลอมรวมของเส้นทางการสื่อสารข้อมูลหรือการหลอมรวมของโครงข่ายหมายถึง การที่สัญญาณต่างๆทั้งหมดในรูปดิจิทัลใช้เส้นทางการสื่อสารข้อมูลบนโครงข่ายเดียวกันโดยโครงข่ายดังกล่าวต้องมีขีดความสามารถในการส่งผ่านข้อมูลความเร็วสูงเช่นโครงข่ายใยแก้วนำแสง เป็นต้น

(3) การหลอมรวมของอุปกรณ์ปลายทาง

การหลอมรวมของอุปกรณ์ปลายทางคือการที่อุปกรณ์ปลายทาง (terminal equipment) ของผู้ใช้สามารถใช้กับบริการสื่อสารโทรคมนาคมบริการสารสนเทศและบริการแพร่ภาพกระจายเสียงได้ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ออกแบบให้สามารถรับชมโทรทัศน์และบันทึกรายการต่างๆได้หรือ

อุปกรณ์พิเศษสำหรับเครื่องรับโทรทัศน์ (set-top box) ที่ทำให้เครื่องรับโทรทัศน์ดังกล่าวเป็นอุปกรณ์ในการเชื่อมต่อกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ เป็นต้น

(4) การหลอมรวมของผู้ให้บริการ

การหลอมรวมของผู้ให้บริการหมายถึงการที่ผู้ประกอบการรายเดียวให้บริการทั้งในสาขาโทรคมนาคมแพร่ภาพกระจายเสียงและบริการสารสนเทศในอดีตที่ผ่านมาการให้บริการข้ามสาขาไม่เกิดขึ้นเนื่องจากความเชี่ยวชาญทางธุรกิจในแต่ละสาขามีความแตกต่างกันมากเช่นผู้ประกอบการโทรคมนาคมมักไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการผลิตบริการสารสนเทศอย่างไรก็ตามพัฒนาการในรอบหลายปีที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่ผู้ประกอบการในสาขาหนึ่งเข้าสู่ธุรกิจในสาขาอื่นโดยผ่านการควบรวมกิจการ (M&A) หรือการเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ (partnership) เช่นบริษัท AOL ซึ่งเป็นผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตรายใหญ่ที่สุดในโลกควบรวมกิจการกับ Time Warner ซึ่งเป็นบริษัทด้านสื่อ

นอกจากนี้ การหลอมรวมสื่ออีกมิติที่สำคัญคือ การหลอมรวมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคหรือผู้บริโภค (publisher-user or producer-consumer convergence) ซึ่งหมายถึงเส้นแบ่งระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคเริ่มเลือนรางลง อันเป็นผลมาจากผู้ใช้หรือผู้บริโภคสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ผลิตได้ผ่านอินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ ผู้รับสื่อจำนวนมากโดยเฉพาะเด็กรุ่นใหม่หันไปใช้เทคโนโลยีสื่อใหม่มากกว่ารับชมสื่อดั้งเดิมที่ขาดความสามารถในการปฏิสัมพันธ์ รวมถึง แสวงหาสื่อตามความต้องการของตนทางช่องทางต่าง ๆ ที่หลากหลาย นอกจากนี้ เทคโนโลยีใหม่นี้ยังเอื้อให้เกิดสื่อที่ผู้ใช้เป็นผู้ผลิตและสร้างสรรค์ขึ้นเอง (user-generated content) และเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านทางอินเทอร์เน็ต ทั้งในรูปแบบข้อความ วิดีโอ รูปภาพ และดนตรี (Iosifidis, 2011: 180-181)

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาผลกระทบของการหลอมรวมสื่อในมิติของการหลอมรวมบริการ (service convergence) ระหว่างบริการสื่อสารโทรคมนาคม บริการอินเทอร์เน็ต และบริการแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งได้สร้างภาวะความเปลี่ยนแปลงต่อบริการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ และต่อพฤติกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ของผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน รวมถึงส่งผลกระทบต่อการค้ากับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ ดังเนื้อหาในส่วนต่อไป

2.2.2 ผลกระทบจากภาวะสื่อหลอมรวม

ภาวะสื่อหลอมรวมที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน โดยผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ประกอบด้วย ผลกระทบต่อบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ รวมถึง ผลกระทบต่อการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.2.1 ผลกระทบต่อบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์

ภาวะสื่อหลอมรวมสร้างการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไประหว่างบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ โดยได้สร้างปรากฏการณ์ที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์แพร่กระจายเนื้อหาผ่านสื่อหลายช่องทาง (multiplatform distribution) และผู้ชมก็มีพฤติกรรมกรรมการรับชมรายการผ่านจอที่หลากหลาย (multiscreen viewing)

ประการแรกคือภาวะสื่อหลอมรวมได้ส่งเสริมให้เกิดบริการโทรทัศน์ประเภทใหม่ที่มีช่องทางการส่งไปยังผู้ใช้บริการที่หลากหลาย ซึ่งเกิดขึ้นในลักษณะส่งเสริมสื่อที่มีอยู่เดิมมากกว่าที่จะมาแทนที่ (Verhulst, 1999) อาทิ

- ไอพีทีวี (Internet Protocol Television - IPTV) เป็นรูปแบบใหม่ของบริการโทรทัศน์ที่มีความเป็นส่วนบุคคลและมีปฏิสัมพันธ์ โดยแบ่งตามรูปแบบทางธุรกิจออกเป็น 1) แบบบอกรับสมาชิกในระบบปิด (walled-garden pay TV model) และ 2) แบบบริการเป็นการทั่วไปทางเว็บไซต์ (free web TV model) (Good, 2008)

- โมบายล์ทีวี (mobile TV) เป็นบริการโทรทัศน์ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) โมบายล์ทีวีแบบภาคพื้นดิน (mobile broadcasting TV) ซึ่งให้บริการเนื้อหาผ่านโครงข่ายแพร่ภาพกระจายเสียงภาคพื้นดินตามผังรายการที่กำหนด และ 2) โมบายล์วีดีโอ (unicasting mobile video) ซึ่งให้บริการวีดิทัศน์ตามทีผู้ใช้เลือกผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ (Kumar, 2007: 5)

ในด้านของผู้ชมก็มีพฤติกรรมกรรมการรับชมรายการผ่านจอที่หลากหลาย (multiscreen viewing) เนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตและการหลอมรวมสื่อในระบบดิจิทัลโทรทัศน์ในยุคที่ 3 นี้จึงเป็นยุคของโทรทัศน์เฉพาะบุคคล (individualized TV) ซึ่งรับชมได้ผ่านจอที่หลากหลาย (Noam, 2008: 3) โดยราวปี ค.ศ.2009 การรับชมบริการโทรทัศน์ผ่านจอ 3 แบบ (Three-screen TV) ได้แก่ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์เคลื่อนที่ ตามเวลาและสถานที่ที่ผู้

รับชมพึงพอใจ เริ่มเป็นที่นิยมในประเทศที่มีเทคโนโลยีล้ำหน้า (AT&T, 2010; Krazit, 2009) นอกจากนี้ ยังสามารถรับชมบนจออื่น ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น เช่น สมาร์ทโฟน เกมคอนโซล แท็บเล็ต คอมพิวเตอร์ โทรทัศน์ (Hawley, 2011)

ประการต่อมา ภาวะสื่อหลอมรวมยังส่งผลให้เกิดบริการในกิจการโทรทัศน์แบบใหม่ที่มีลักษณะคล้ายบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม แต่เน้นให้บริการตามความต้องการของผู้ชมพร้อมเทคโนโลยีการจัดเก็บและการค้นคืนรายการได้ (storage and retrieval) รวมถึงเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการรับชมรายการแบบมีปฏิสัมพันธ์ เช่น บริการของ Google TV ที่ทำให้ผู้ชมเรียกชมวิดีโอทัศน์ตามคำขอได้จากผู้ให้บริการ อาทิ Netflix HBO และ CNBC เช่นเดียวกับ บริการของ Apple TV ที่ผู้ใช้สามารถรับชมบริการสตรีมมิงได้จาก iTunes Store, Netflix, HuluPlus, YouTube เป็นต้น รวมถึงเทคโนโลยีทางโทรทัศน์แบบใหม่ที่เรียกว่า Cloud TV ซึ่งจัดเก็บวิดีโอได้ทั้งในกล่อง Set-top box หรือไว้ในระบบการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (network clouds) ที่พร้อมให้บริการกับผู้ใช้งานเมื่อมีความต้องการใช้

ในขณะเดียวกัน พฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ของผู้ชมมีแนวโน้มที่จะรับชมรายการโทรทัศน์ในเวลาใดก็ได้ไม่จำกัดด้วยผังรายการ (time-shifted viewing) ตามสถานที่ที่ตนเองสะดวก (place-shifted) มากยิ่งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินชีวิตของตนเอง อาทิ การบันทึกรายการเพื่อรับชมเวลาใดเวลาหนึ่งที่สะดวกผ่านเทคโนโลยีการจัดเก็บและค้นคืนรายการได้ การเลือกชมวิดีโอทัศน์ตามคำขอ (video on-demand) การชมรายการที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ย้อนหลัง (catch-up services) และบริการสตรีมมิงที่เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตตามความสนใจของตน (demand-pull) รวมทั้ง การรับชมวิดีโอออนไลน์หรือรับชมทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นที่นิยมมากขึ้นเพราะคุณลักษณะที่เอื้อต่อการมีปฏิสัมพันธ์ ความสะดวกจากอุปกรณ์ที่เคลื่อนที่ได้ โดยเฉพาะผู้บริโภครุ่นเยาว์ชนในประเทศแถบเอเชีย แปซิฟิกนิยมชมโมบายล์วิดีโอมากกว่าค่าเฉลี่ยการรับชมของคนทั่วโลก (NielsenWire, 2012)

ทั้งนี้ บริการในกิจการโทรทัศน์แบบใหม่ที่มีลักษณะคล้ายบริการโทรทัศน์ หรือ TV-like services มีขอบเขตกว้างขวางและหลากหลายมาก ทั้งที่เผยแพร่ได้ทางโทรทัศน์ ทางออนไลน์ และทางอุปกรณ์เคลื่อนที่ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ว่าบริการคล้ายโทรทัศน์ (TV-like services) ควรกำกับดูแลหรือไม่อย่างไร โดย Ofcom ได้ทำการศึกษาเชิงคุณภาพ เกี่ยวกับความเข้าใจและความคาดหวังของผู้บริโภคต่อบริการคล้ายโทรทัศน์ (Ofcom, 2009) พบว่า ปัจจัยที่ชี้วัดบริการคล้ายโทรทัศน์ในมุมมองของผู้บริโภค แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

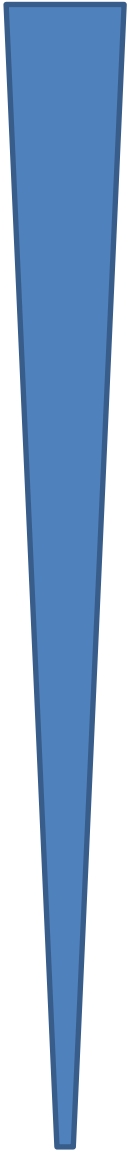
1. ปัจจัยด้านเนื้อหา ได้แก่ เป็นเนื้อหาที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ทั่วไป คุณค่าในการผลิต กลุ่มเป้าหมาย ชื่อรายการ คุณภาพของผู้ผลิตรายการ รูปแบบเนื้อหา

2. ปัจจัยด้านแพ็คเกจ ได้แก่ ชื่อเสียงของผู้ให้บริการ การนำเสนอ ราคา

โดยพิจารณาปัจจัยด้านเนื้อหาเป็นสำคัญโดยเฉพาะหากเป็นเนื้อหาที่ออกอากาศทางโทรทัศน์แบบตามผังรายการมาก่อนก็จะพิจารณาว่าเป็นบริการที่คล้ายโทรทัศน์มากกว่าเนื้อหาที่ไม่เคยออกอากาศมาก่อน และคาดหวังว่าบริการในแบบแรกจะต้องมีมาตรการในการกำกับดูแลเนื้อหา

ทั้งนี้ หากพิจารณาตามปัจจัยดังกล่าวข้างต้น การศึกษาจะพบว่ามีบริการโทรทัศน์ที่มีลักษณะเป็นบริการคล้ายโทรทัศน์ตามลำดับมากขึ้น (ดูตารางที่ 2.3) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3 แสดงรูปแบบบริการคล้ายโทรทัศน์ที่มีความคล้ายบริการโทรทัศน์จากมากที่สุดไปอย่างน้อยที่สุด

คล้ายโทรทัศน์มากที่สุด	บริการคล้ายโทรทัศน์
	1. บริการวีดิทัศน์ตามคำขอผ่านทางโทรทัศน์ (TV on-demand service)
	2. บริการรายการโทรทัศน์ย้อนหลังผ่านทางอินเทอร์เน็ต (Internet based TV catch-up service)
	3. บริการวีดิทัศน์ตามคำขอผ่านทางอินเทอร์เน็ต (Independent VOD service)
	4. บริการภาพยนตร์ออนไลน์โดยผู้ให้บริการอิสระ (online movie service by an independent provider)
	5. บริการมิวสิควิดีโอผ่านทางอินเทอร์เน็ต (Internet-based music video service)
	6. บริการวิดีโอรายงานข่าวผ่านทางอินเทอร์เน็ต (Internet-based news report video)
	7. เว็บไซต์วิดีโอโดยผู้ผลิตอิสระที่ไม่ออกอากาศทางโทรทัศน์ (independent producer website showing a video not broadcast on tv)
	8. บริการสตรีมมิงวิดีโอผ่านทางอินเทอร์เน็ต โดยผู้ผลิตอิสระ (Independent producer internet-based vodcast)
	9. บริการวิดีโอที่ผู้ใช้ผลิตเนื้อหาได้เอง (User Generated Content website)
	10. บริการวิดีโอส่งเสริมการขายบนเว็บไซต์ (Internet-based promotional video on advertiser website)
คล้ายโทรทัศน์น้อยที่สุด	

นอกจากนี้ยังมีบริการคล้ายโทรทัศน์อีกหนึ่งประเภทคือ บริการรายการโทรทัศน์ย้อนหลังผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ (TV catch-up service on mobile) ที่ผลการศึกษาของ Ofcom นี้ พบว่ากลุ่มตัวอย่างยากที่จะระบุว่าบริการแบบนี้มีความคล้ายกับโทรทัศน์มากหรือน้อย

ด้วยขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายนี้ จึงได้สร้างความท้าทายต่อหน่วยงานการกำกับดูแลภาครัฐในการที่จะกำหนดความครอบคลุมของการกำกับดูแลบริการคล้ายโทรทัศน์ ตัวอย่างเช่น ในสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อโทรทัศน์ (Audiovisual Media Services Directive) ว่า “บริการคล้ายโทรทัศน์” ให้หมายรวมถึง รายการที่มีรูปแบบ (form) และเนื้อหา (content) เปรียบเทียบได้กับรูปแบบและเนื้อหาที่ให้บริการทางโทรทัศน์ทั่วไป (the Directive, Recital 17) ซึ่งสหราชอาณาจักรโดย Ofcom ก็ได้กำหนดให้ การมีลักษณะเป็นบริการคล้ายโทรทัศน์นี้เป็นคุณลักษณะหนึ่งของบริการวีดีทัศน์ตามคำขอที่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลบริการวีดีทัศน์ตามคำขอ (Authority of Television and Video on Demand หรือ ATVOD) เนื่องจากเป็นบริการที่อยู่ในตลาดแข่งขันเดียวกันกับบริการโทรทัศน์ทั่วไป จึงจำเป็นต้องกำกับดูแล

ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าบริการใดเป็นบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ต้องมาขึ้นทะเบียนและถูกกำกับดูแลนั้น ATVOD และ Ofcom ก็จะมีพิจารณาปัจจัยหลายประการ เนื้อหาของรายการ/บริการ การจัดวางและรายละเอียดการบรรยาย ระยะเวลาของเนื้อหา และคุณค่าทางการผลิตรายการ แต่ที่ Ofcom ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ ลักษณะสำคัญของบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ต้องกำกับดูแลแล้วเป็นรายการที่น่าจะแข่งขันเพื่อผู้ชมเป้าหมายกลุ่มเดียวกันกับบริการโทรทัศน์แบบทั่วไปตามผังรายการ รวมถึง ธรรมชาติของเนื้อหาและช่องทางการเข้าถึงเนื้อหานั้นทำให้ผู้ชมคาดหวังว่าควรมีการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้ชม

กล่าวโดยสรุปคือ กิจกรรมโทรทัศน์ในภาวะสื่อหลอมรวมนี้ได้ปรับเปลี่ยนช่องทางการให้บริการที่หลากหลาย (multiplatform) มากขึ้น รวมถึงมีรูปแบบบริการโทรทัศน์ (audiovisual services) ที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นบริการโทรทัศน์และบริการคล้ายโทรทัศน์ รวมถึง ผู้ชมที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามเทคโนโลยีโดยนิยมรับชมรายการผ่านหลายจอไม่จำกัดเวลาและสถานที่ (multiscreen) รวมถึงสามารถควบคุมการรับชมบริการได้ตามความต้องการและเวลาที่ตนเองสะดวก (time-shifted viewing) มากยิ่งขึ้น และผลกระทบจากภาวะสื่อหลอมรวมต่อกิจกรรมโทรทัศน์ดังกล่าวก็ยังส่งผลกระทบต่อการกำกับดูแลกิจกรรมโทรทัศน์อีกด้วย ดังรายละเอียดในส่วนต่อไป

2.2.2.2 ผลกระทบต่อการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

การหลอมรวมสื่อได้สร้างความท้าทายต่อการกำกับดูแลสื่อ และนำไปสู่การปฏิรูปการกำกับดูแล ในหลายประเด็น ได้แก่ ความจำเป็นในการกำกับดูแลและกรอบการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบใหม่ รูปแบบในการกำกับดูแล และแนวทางการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ในการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ความจำเป็นในการกำกับดูแลและกรอบการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบใหม่

ภายใต้ภาวะหลอมรวมสื่อ กิจการโทรทัศน์และวิทยุและถูกตั้งคำถามถึงความจำเป็นในการกำกับดูแล ทั้งนี้เพราะเทคโนโลยีดิจิทัลและการหลอมรวมสื่อทำให้ความจำเป็นในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ก่อนหน้านี้ เช่น การกระจายตัวของสื่อ (pervasiveness) การเข้าถึงอย่างกว้างขวาง (invasiveness) ความเป็นสาธารณะ (publicness) เลื่อนรกลง อย่างไรก็ตาม Verhulst (2002) ระบุว่า วัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะไม่ได้สูญไปกับการเปลี่ยนของเทคโนโลยีด้วย ดังนั้น กฎหมายและกลไกอื่นๆ ที่เหมาะสมจึงยังคงมีความจำเป็นในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อในบริบทดิจิทัลเพื่อปกป้องวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในการรักษาประโยชน์สาธารณะนี้

นอกจากนี้ ภาวะสื่อหลอมรวมยังก่อให้เกิดความท้าทายต่อกรอบการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์ในปัจจุบัน ซึ่งต้องตัดสินใจว่าจะนำเอานโยบายที่ใช้อยู่กับบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมาใช้กับบริการโทรทัศน์แบบใหม่ๆ นี้หรือไม่หรือจำเป็นต้องมีการแก้ไข โดยบางประเทศขยายขอบเขตมาตรการกำกับดูแลด้วยการออกใบอนุญาตสำหรับบริการโทรทัศน์แบบใหม่ เช่น บริการอินเทอร์เน็ตทีวีของประเทศเกาหลีใต้จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตมาตรการกำกับดูแลดังกล่าวก็ยังไม่สามารถที่จะกำกับดูแลในประเด็นที่ซับซ้อนของโทรทัศน์แบบหลายจอ (multiscreen TV) ได้ เพราะมีทั้งนโยบายในการกำกับดูแลโครงข่ายที่แตกต่างกัน รวมถึงมีเนื้อหาจำนวนมากที่ให้บริการข้ามกันไประหว่างจอต่าง ๆ (Lin, 2013)

(2) รูปแบบในการกำกับดูแลในภาวะสื่อหลอมรวม

รูปแบบในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางการกำกับดูแลแบบสองระดับ (two-tier regulatory model) เพื่อกำกับดูแลบริการโทรทัศน์ที่หลอมรวมกัน โดยให้กำกับดูแลแยกกันระหว่างเนื้อหา และ โครงข่าย (Noam, 2008) ซึ่งแนวโน้มของโลกปัจจุบันนั้นมุ่งเน้นที่การมีมาตรการกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับโครงข่ายต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายแพร่ภาพกระจายเสียง โครงข่ายโทรคมนาคม (Henten et.al., n.d.) ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหานั้น Iosifidis (2011) เน้นว่าการกำกับดูแลเนื้อหายังคงสำคัญอย่างยิ่งในยุคสื่อหลอมรวม และ จำเป็นต้องมีวิธีการที่เป็นแนวทางเดียวกันในการระบุว่าเป็นเนื้อหาแบบใดที่เป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต้องถูกจำกัดการเข้าถึงไม่ว่าเนื้อหานั้นจะถูกเผยแพร่ทางช่องทางใด (technology neutral) ประกอบกับมีการกำกับดูแลที่ออกแบบให้เหมาะกับสื่อที่ใช้ส่งสัญญาณแต่ละประเภท โดยเฉพาะด้วย (tailored regulation) เช่นเดียวกับ Lin (2013) ที่ระบุว่าการกำกับดูแลเนื้อหานั้นควรถูกกำกับดูแลโดยมีพื้นฐานจากธรรมชาติของแต่ละสื่อ นอกจากนี้ แนวโน้มการกำกับดูแลด้วยกฎหมายถูกใช้ลดลง แต่มุ่งการใช้กลไกการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นสูงกว่า เช่น การกำกับดูแลตัวเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) (Byron, 2008)

ดังตัวอย่างในสหภาพยุโรป โดยในปี ค.ศ.1997 สหภาพยุโรปได้ย้ำถึงความจำเป็นในการปรับปรุงแนวทางการกำกับดูแลเพื่อรับมือกับภาวะสื่อหลอมรวม อาทิ ความจำเป็นที่จะต้องลดการเข้าไปแทรกแซงของภาครัฐในการกำกับดูแล และมุ่งที่จะส่งเสริมการลงทุนในสื่อใหม่ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังเน้นถึงยกเลิกกรอบการกำกับดูแลที่แยกกันระหว่างกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง กิจการโทรคมนาคมและกิจการเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึง การให้ความสำคัญกับกระบวนการกำกับดูแลกันเองว่ามีบทบาทสำคัญในประเด็นการกำกับดูแลด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชน และการรักษาระเบียบของสาธารณะ (EU Green Paper on Convergence (COM1997 623 Final) อ้างถึงใน Lin, 2013)

จากความท้าทายของภาวะสื่อหลอมรวมต่อการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ดังกล่าวข้างต้น นักวิชาการหลายคนได้นำเสนอแนวทางในการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาแนวทางกำกับดูแลที่เหมาะสม ดังเนื้อหาในส่วนต่อไปนี้

2.2.3 แนวทางการแบ่งประเภทบริการโสตทัศนศึกษาในการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

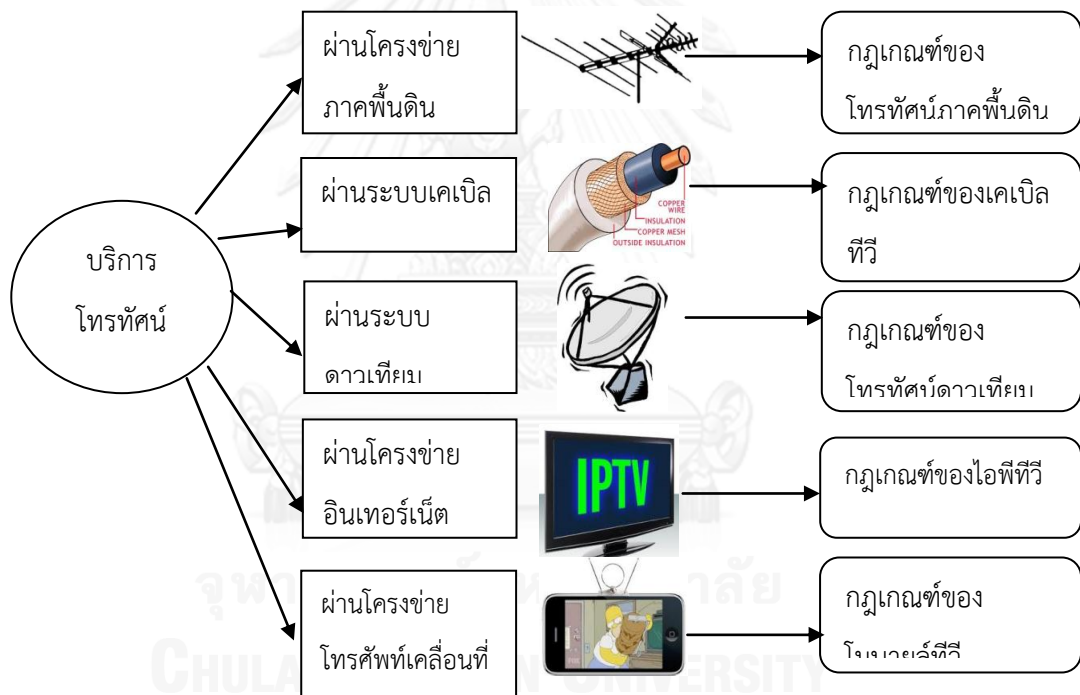
การเกิดขึ้นของนวัตกรรมสื่อโทรทัศน์ที่หลากหลายกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการหลอมรวมของบริการแพร่ภาพกระจายเสียง บริการอินเทอร์เน็ต และบริการโทรคมนาคม และที่สำคัญคือได้สร้างความท้าทายต่อผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเฉพาะ ปัญหาในการแบ่งหรือจัดประเภทของบริการโสตทัศนศึกษา (audiovisual services) เพื่อวางกรอบในการกำกับดูแลให้เกิดความสมดุลระหว่างการส่งเสริมให้มีการเติบโตของอุตสาหกรรมภายใต้การแข่งขันที่เสรีอย่างเป็นธรรม กับการคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลที่สำคัญ (Blackman, 1998) โดยแนวทางในการแบ่งประเภทกิจการโสตทัศนศึกษาเพื่อการกำกับดูแลเนื้อหา มีพัฒนาการ ดังต่อไปนี้

2.2.3.1_แนวทางที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ(Medium Discrimination)

แนวทางที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะเป็นหลักการในการกำกับดูแลที่มีพื้นฐานบนความแตกต่างกันของสื่อแต่ละชนิด โดยคำนึงถึงความแตกต่างของช่องทางทางเทคโนโลยี การสื่อสารที่ใช้การแพร่ภาพกระจายเสียงสู่ผู้ชม (Communication Technology/Network) ซึ่งแต่ละช่องทางจะมีความแตกต่างกันด้านความสามารถที่จะเข้าถึงผู้ชม (reach) คือ จำนวนของคนหรือครัวเรือนทั้งหมดที่เปิดรับสื่อใดสื่อหนึ่งในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง และด้านความสามารถของผู้ชมที่จะเข้าถึงและแสดงความเห็นผ่านช่องทางสื่อ นั้น (accessibility) คือ ความพยายามและสิทธิของบุคคลหรือกลุ่มคนที่จะนำเสนอความเห็นผ่านหน้ากระดาษหรือช่วงเวลาออกอากาศของสื่อ ไม่ว่าจะเป็นสื่อเอกชนหรือสื่อสาธารณะ ดังนั้น ภายใต้แนวคิดนี้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเนื้อหาจึงมีความเฉพาะตัวของแต่ละสื่อ เช่น หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาที่เผยแพร่บนโทรทัศน์แบบฟรีทีวี เคเบิลทีวี คอมพิวเตอร์ก็จะถูกกำหนดขึ้นมาโดยเฉพาะแตกต่างกันในแต่ละสื่อ (ดูรูปที่ 2.4)

ตัวอย่างที่มีการแบ่งองค์กรและระบบกฎหมายเฉพาะแต่ละสื่อ เช่น โครงสร้างของกฎหมายที่ดูแลการสื่อสาร ในประเทศญี่ปุ่น (ก่อนที่จะเริ่มมีการทบทวนการปรับในปี ค.ศ. 2006) มีลักษณะตามหลักการที่คำนึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีกฎหมายที่แยกกำกับดูแลแต่ละสื่อในส่วนของแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcast) และโทรคมนาคม (telecommunication) แบ่งเป็น 5 สื่อหลัก ดังนี้ (Sugaya, 2010)

- (1) เคเบิลทีวี: กำกับดูแลโดยกฎหมายสำหรับเคเบิลทีวี และ กฎหมายโทรคมนาคม (เฉพาะส่วนของโครงข่ายตามสาย)
- (2) โทรทัศน์ภาคพื้นดิน: กำกับดูแลโดยกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง
- (3) โทรทัศน์ดาวเทียม: กำกับดูแลโดยกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง
- (4) โทรศัพท์เคลื่อนที่: กำกับดูแลโดยกฎหมายโทรคมนาคม
- (5) โทรศัพท์ประจำที่: กำกับดูแลโดยกฎหมายโทรคมนาคม และกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง (เฉพาะส่วนของแพลตฟอร์มและการเรียกเก็บค่าบริการ)



รูปที่ 2.4 แสดงหลักการที่ค้ำประกันแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (Medium Discrimination)

2.2.3.2 หลักการมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral)

แนวคิดในการกำกับดูแลในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยมุ่งเน้นไปที่การแบ่งประเภทบริการสื่อทัศนในการกำกับดูแลโดยคำนึงถึงหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology neutral)¹⁴ (ALRC, 2012; Flew, 2012; Lin & Liu, 2011 อ้างถึงใน Lin, 2013) ซึ่งเป็นหลักการที่นโยบายและหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลจะถูกพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเทคโนโลยีที่ใช้ในการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงหรือช่องทางในการรับชม และมีการระบุหลักเกณฑ์เรื่องเนื้อหาที่บังคับใช้ได้กับทุกบริการเป็นข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) กับข้อกำหนดเฉพาะบริการที่มีระดับความเข้มข้นแตกต่างกัน (ดูรูปที่ 2.5)

ประเทศที่ใช้หลักการนี้ เช่น กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อทัศน (Audiovisual Media Services Directive – AVMSD) ที่ครอบคลุมบริการสื่อทัศน (audiovisual media service)¹⁵ โดยไม่ได้คำนึงถึงเทคโนโลยีที่ใช้ส่งเนื้อหา ไม่ว่าจะป็นเนื้อหาบนโทรทัศน์ บนอินเทอร์เน็ต บนโทรศัพท์มือถือหรืออื่น ๆ

โดยหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อทัศน (AVMSD) ได้แบ่งบริการสื่อทัศนออกเป็น 2 ประเภท โดยพิจารณาจากระดับของทางเลือกและระดับของความสามารถในการควบคุมของผู้ใช้บริการที่แตกต่างกันในแต่ละบริการ (degree of choice and user control) ดังนี้

(1) Linear Service หรือ TV Broadcast : เป็นบริการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมแบบพร้อมกันบนพื้นฐานของการมีผังรายการ¹⁶

(2) Non-linear Service หรือ On-demand audiovisual media service : เป็นบริการสื่อทัศนที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมในขณะใดขณะหนึ่งซึ่งผู้รับบริการเป็นผู้เลือกและเป็นการขอรับบริการตามสารบัญแฟ้มรายการ (catalogue) ที่ผู้ให้บริการจัดไว้¹⁷

¹⁴ หรือเรียกว่า ความเป็นกลางของโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) โครงข่าย (network) แพลตฟอร์ม (platform) มาตรฐาน (standard)

¹⁵ ความหมายที่ระบุไว้ใน Article 1(a) (i), AVMSD คือ บริการที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบรรณาธิการ (ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมองค์การและการเลือกรายการทั้งในรูปแบบการจัดผังรายการในบริการแบบ linear และการจัดสารบัญแฟ้มรายการในบริการแบบ non-linear) และเป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์หลักในการนำเสนอรายการเพื่อแจ้งข่าวสาร ให้ความบันเทิง และให้ความรู้ แก่ประชาชนโดยทั่วไปผ่านเครือข่ายการสื่อสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังรวมถึงโฆษณาด้วย (audiovisual advertising)

¹⁶ Article 1(e), AVMSD

กล่าวคือ Linear Service หรือ TV Broadcast นั้น ผู้รับบริการจะเลือกหรือควบคุมรายการที่จะรับชมไม่ได้มาก ขึ้นอยู่กับการแพร่ภาพกระจายเสียงตามผังรายการของผู้ให้บริการเป็นหลัก (Supply-push) ส่วน Non-linear Service หรือ On-demand audiovisual media service นั้น ผู้รับบริการสามารถเลือกและควบคุมรายการที่ต้องการรับชมได้ตามความต้องการ (demand-pull)

ความแตกต่างของ 2 บริการนี้ จึงนำไปสู่หลักการการกำกับดูแลที่แบ่งเป็นระดับ (graduated regulation) โดยกฎออกแบ่งเป็น 2 ระดับ (two-tier system) ประกอบด้วย ข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) ที่ใช้กับสื่อทุกประเภท กับข้อกำหนดเฉพาะบริการที่มีระดับความเข้มข้นแตกต่างกัน ดังนี้

(1) ข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier)

ข้อกำหนดพื้นฐานเป็นข้อกำหนดที่บังคับใช้ได้กับทุกบริการไม่ว่าจะผ่านระบบการสื่อสารใด โดยส่วนของประเด็นโดยทั่วไป ได้แก่ ข้อกำหนดให้มีการระบุข้อมูลของผู้ให้บริการแก่ผู้รับบริการได้ทราบ ได้แก่ ชื่อ ที่ตั้ง ที่อยู่สำหรับให้ผู้รับบริการติดต่อได้โดยเป็นอีเมลหรือเว็บไซต์ รวมถึงข้อกำหนดในส่วนของกลไกการกำกับดูแลที่ระบุให้ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะต้องส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน และ/หรือกลไกการกำกับดูแลตนเองของสื่อในระดับชาติโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง (AVMSD) โดยกลไกเหล่านี้จะต้องได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากผู้มีส่วนได้เสียในประเทศสมาชิกและต้องมีการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ข้อกำหนดพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับเนื้อหาที่มีระบุไว้เพื่อบังคับใช้กับทั้ง linear และ non-linear service อาทิ ห้ามผู้ให้บริการนำเสนอเนื้อหาที่ยุ่งงให้เกิดความเกลียดชัง (Incitement to Hatred) ทั้งในประเด็นเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เพศ หรือศาสนา การส่งเสริมผู้ให้บริการจัดให้มีบริการที่เอื้อต่อการเข้าถึงของผู้พิการทางการได้ยินและการมองเห็น รวมถึงผู้สูงอายุ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการสื่อสารเพื่อการพาณิชย์ เป็นต้น

(2) ข้อกำหนดเฉพาะบริการ

บริการแบบ Linear Service เป็นบริการแบบ Supply-push ที่ผู้รับบริการมีทางเลือกและความสามารถในการควบคุมการรับบริการได้ในระดับที่น้อยกว่าบริการแบบ

¹⁷ Article 1(g), AVMSD

Non-Linear Service ซึ่งเป็นบริการแบบ demand-pull จึงได้มีการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่แตกต่างกันนอกเหนือจากข้อกำหนดพื้นฐาน โดยหลักการคือ Linear service มีการกำกับดูแลแบบกว้างขวาง (broad regulation) ส่วน Non-Linear service จะมีการกำกับดูแลแบบจำกัดหรือน้อยที่สุด (limited and minimal regulation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เยาว์ (protection of minors) โดยหลักเกณฑ์ของ non-linear service จะเป็นข้อกำหนดที่เข้มข้นน้อยกว่าแบบ linear service ตามตารางที่ 2.4 ดังนี้

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เยาว์ระหว่างของบริการ Linear กับ Non-linear

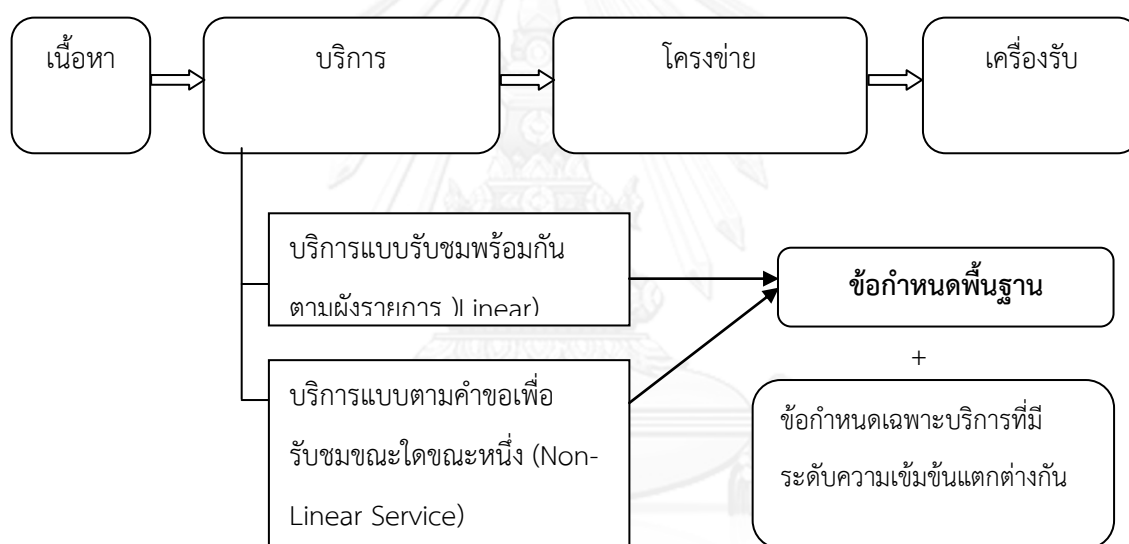
	บริการ Linear	บริการ non-linear
เนื้อหาที่อาจทำความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเด็กและเยาวชน (Content which might seriously impair minors)	จะต้องไม่รวมอยู่ในรายการใดเลย	มีได้แต่ต้องมั่นใจว่าเยาวชนจะไม่สามารถได้ยินหรือเห็นได้
เนื้อหาที่มีแนวโน้มทำความเสียหายต่อเด็กและเยาวชน (Content which is likely to impair minors)	ต้องทำให้แน่ใจว่าเยาวชนในพื้นที่การออกอากาศจะไม่ได้ยินเห็นรายการโดยเลือกช่วงเวลาออกอากาศหรือกำหนดให้มีการเข้ารหัสลับสัญญาณ (encrypt)	ไม่มีข้อห้ามใด ๆ

ล่าสุด เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2557 สภายุโรป (the European Parliament) ได้ออกข้อมติ (resolutions)¹⁸ ว่าด้วยการเตรียมความพร้อมสำหรับโลกของสื่อทัศนในภาวะสื่อหลอมรวม (Preparing for a fully Convergent audiovisual World) (European Parliament, 2013) ซึ่งเป็นการพิจารณาจากเอกสารสมุดปกเขียว (Green Paper) ที่คณะกรรมการธิการยุโรป (the European Commissions) ได้จัดทำขึ้นและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะอย่าง

¹⁸ ข้อมติ (Resolution) ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย หรือมิใช่สิ่งที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตาม แต่สามารถเรียกร้องให้คณะกรรมการธิการยุโรปหรือ คณะมนตรีมีท่าทีต่อประเด็นดังกล่าวได้ (ที่มา: “ภูมิหลังสหภาพยุโรป” จาก www.thaieurope.net/ftp/EU_Factsheet.pdf)

กว้างขวางเกี่ยวกับแนวทางการปรับเปลี่ยนเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการสื่อสาร เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทสื่อหลอมรวม โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิ่ง (AVMSD)

ภายใต้ข้อมติดังกล่าวของสภายุโรป ความสำคัญของหลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology neutral) อย่างคงถูกเน้นย้ำในการกำหนดกรอบของกฎหมายที่ยืดหยุ่น เป็นเอกภาพ เป็นมิตรต่อผู้ใช้ และเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นกลางทางเทคโนโลยี โปร่งใสและบังคับใช้ได้ในการกำกับดูแลสื่อมวลชนและการสื่อสาร (ข้อ 45) นอกจากนี้ การคุ้มครองเด็กและเยาวชนยังคงเป็นคุณค่าที่สำคัญประการหนึ่งในยุคแห่งการหลอมรวมสื่อ (ข้อ 35) และเป็นเป้าหมายในการกำกับดูแลที่จำเป็นอย่างยิ่ง (absolute) และจะต้องบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกับสื่อมวลชนและรูปแบบการสื่อสารในประเทศสหภาพยุโรป (ข้อ 40)



รูปที่ 2.5 แสดงหลักการแบบยึดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral) ของสหภาพยุโรป

2.2.3.3 กรอบการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์แบบหลากหลายจอ (multi-screen TV) ตามหลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี

งานศึกษาของ Lin (2013) ได้นำเสนอกรอบในการกำกับดูแลที่ปรับตัวให้เหมาะสมกับบริการโทรทัศน์แบบหลากหลายจอ (multi-screen TV) ซึ่งซับซ้อนและกำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยพัฒนาจากหลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี แต่เพื่อหลีกเลี่ยงแนวคิดซึ่งยังเป็นที่โต้เถียงกันอยู่ในการแบ่งประเภทบริการเป็น linear และ non-linear ตามแบบ

ของสหภาพยุโรป การศึกษาของ Lin จึงนำเสนอให้มีการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์ด้วยปัจจัยที่แตกต่างออกไปจากที่ใช้ในสหภาพยุโรป ดังนี้

(1) ปัจจัยด้านผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมของบริการ (Socio cultural impact) ซึ่งพิจารณาจากการเข้าถึงตลาด (market reach) จะแบ่งบริการออกเป็น

- บริการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นการทั่วไปที่เข้าถึงตลาดมวลชน (broadcast and mass market) กับ
- บริการวีดิทัศน์ตามคำขอที่เข้าถึงตลาดเฉพาะกลุ่ม (VOD and niche market)

(2) ปัจจัยด้านรูปแบบของการผลิตและรวบรวมเนื้อหา (content production/aggregation model) จะแบ่งบริการออกเป็น

- บริการโทรทัศน์ที่ใช้กลไกประตูข่าวสาร (a gatekeeping mechanism) ซึ่งผู้ให้บริการจะจ้างบุคลากรในวิชาชีพสื่อเพื่อผลิตและรวบรวมเนื้อหารายการเผยแพร่ต่อผู้ชม ผู้ให้บริการจะเป็นผู้ควบคุมว่าจะส่งเนื้อหาอะไรไปยังผู้ชมเมื่อไหร่ และอย่างไร การให้บริการมีลักษณะเป็นแบบบนลงล่าง (top-down) นี้ทำให้ผู้ให้บริการสามารถควบคุมเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาของรายการที่ผลิตเองได้ด้วย

- บริการโทรทัศน์ที่ใช้กลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม (participatory mechanism) เป็นผลมาจากนวัตกรรมของสื่อปฏิสัมพันธ์ (interactive media) ของระบบอินเทอร์เน็ต ทำให้เกิดวัฒนธรรมสื่อหลอมรวมที่หลากหลายและสร้างการมีส่วนร่วมที่เปลี่ยนผู้ชมจากที่รับชมรายการโดยไม่สามารถมีปฏิสัมพันธ์ใดๆ ได้ (passive audience) มาสู่การเป็นผู้ชมที่มีบทบาทเชิงรุก (active audience) มากขึ้น ทั้งการบริโภคสื่อข้ามแพลตฟอร์มและการสร้างเนื้อหาด้วยตัวเอง (user-generated content) และเผยแพร่เป็นบริการหนึ่งในโลกของการสื่อสาร อีกทั้ง ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมพยายามที่จะใช้วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตรายการของตน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้ชม และเพื่อเพิ่มความนิยมและยอดรับชมรายการซึ่งกำลังลดลงเรื่อยๆ ในขณะเดียวกัน บริการโทรทัศน์ในรูปแบบใหม่ๆ ก็เกิดขึ้นโดยพัฒนารูปแบบการผลิตและรวบรวมรายการโดยอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม (participatory mechanism) เช่น YouTube, Hulu, and Netflix แต่ทว่าบริการแบบนี้ก็เผชิญกับปัญหาด้านลิขสิทธิ์รายการ เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ การผลิตซ้ำวิดีโอที่ผิดกฎหมาย การแบ่งปันไฟล์ และการตรวจสอบทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมของบริการ (Socio cultural impact) ร่วมกับปัจจัยด้านรูปแบบของการผลิตและรวบรวมเนื้อหา (content production/aggregation model) บริการโทรทัศน์จะถูกแบ่งออกเป็น 4 บริการซึ่งแต่ละบริการควรมีแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาที่แตกต่างกัน ได้แก่

บริการแบบที่ 1 เป็นบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการตามผังรายการผ่านกลไกประตูข่าวสารของผู้ให้บริการไปสู่ผู้ชมจำนวนมาก ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการและปฏิบัติตามกฎด้านเนื้อหาของบริการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting code) ทั้งนี้เพราะเป็นบริการที่มีผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมในระดับสูงและผู้ให้บริการมีอำนาจในการควบคุมการผลิตและรวบรวมเนื้อหา บริการแบบที่ 1 นี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเนื้อหาและโครงข่ายที่เข้มงวด

บริการแบบที่ 2 ผู้ให้บริการ อาทิ เคเบิลทีวี ไอพีทีวี และ Over-the-top TV ที่ให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอผ่านกลไกประตูข่าวสารของผู้ให้บริการด้วยนั้น ต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการและปฏิบัติตามกฎด้านเนื้อหาของบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (on-demand TV content code) และ/หรือ กฎด้านเนื้อหาของบริการแบบบอกรับสมาชิก (subscription TV content code)

บริการแบบที่ 3 ผู้ให้บริการที่ให้บริการวีดิทัศน์และบริการ Interactive services จากจุดหนึ่งไปยังผู้ชมจำนวนมาก (one-to-many) ผ่านกลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม (participatory mechanism) เช่น บริการโมบายล์ทีวีแบบภาคพื้นดิน (mobile broadcasting TV) บริการแบบนี้ควรถูกกำกับดูแลในระบบใบอนุญาตแต่เข้มงวดน้อยกว่าแบบอื่น อยู่น้อยในช่วงแรกของการพัฒนา กิจการ ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหาก็ควรปฏิบัติตามกฎด้านเนื้อหาของของบริการแพร่ภาพกระจายเสียง หรือกฎด้านเนื้อหาของบริการแบบบอกรับสมาชิก

บริการแบบที่ 4 ผู้ให้บริการที่ให้บริการวีดิทัศน์แบบตามคำขอไปยังผู้ชมเฉพาะกลุ่มผ่านกลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม (participatory mechanism) เช่น อินเทอร์เน็ตทีวี และการให้บริการวีดิทัศน์ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ ควรกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ระบอบการกำกับดูแลตนเอง และการให้ใบอนุญาตแบบไม่มีการควบคุมมากเกินไป (light-touch licensing) เช่นเดียวกับบริการสารสนเทศ (information services)

บริการในแบบที่ 3 และ 4 เป็นนวัตกรรมสื่อซึ่งใช้กลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้ (participatory mechanism) ในการรวบรวมเนื้อหาและบริการให้มีความหลากหลาย ซึ่งมีทั้งเนื้อหาจากผู้ให้บริการเองและเนื้อหาที่ผู้ชมผลิตขึ้นด้วยนั้น แนวทางการกำกับดูแลในลักษณะไม่มีการควบคุมมากเกินไปและการกำกับดูแลเนื้อหาที่ไม่เข้มงวดมากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา นวัตกรรมที่สร้างสรรค์และเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เพิ่งเริ่มต้นนี้ด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ กรอบการแบ่งประเภทบริการโทรทัศน์เพื่อพิจารณาการกำกับดูแล ที่แตกต่างกันในรูปแบบที่นำเสนอจะช่วยสนับสนุนให้อุตสาหกรรมของโทรทัศน์นี้เติบโตขึ้นทั้งด้าน การสร้างสรรค์ การรวบรวมและการเผยแพร่เนื้อหา โดยเฉพาะการเติบโตของบริการโทรทัศน์ใน รูปแบบใหม่ๆ ในการแข่งขันทั้งในระดับภายในประเทศและระดับนานาชาติ

2.2.3.4 หลักการที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi Factor Approach)

Altshuler et al. (2006) ได้สะท้อนให้เห็นว่าหลักการมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral) มีจุดด้อยบางประการ ได้แก่

- ยังไม่มีการกล่าวถึงการกำกับดูแลที่แตกต่างกันของเนื้อหาที่เป็นภาพและเสียงซึ่ง ก่อนหน้านี้เคยถูกกำกับด้วยเหตุแห่งความจำกัดของทรัพยากรคลื่นความถี่ กับ เนื้อหาที่ไม่ใช่ภาพและเสียง เช่น ข้อเขียนทางอินเทอร์เน็ต
- การนำการกำกับดูแลโทรทัศน์แบบดั้งเดิมไปใช้กับสื่อใหม่นั้นจะเอื้อประโยชน์ต่อ ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบเดิมนั้น แต่อาจจะเป็นเครื่องกีดขวางสำหรับภาค ส่วนที่ปัจจุบันก็ใช้การกำกับดูแลตนเองอยู่แล้ว เช่น อินเทอร์เน็ต
- ประเด็นในการกำกับดูแลอาจเป็นปัญหาถ้าไม่สามารถนำไปใช้ได้กับสื่ออื่น ๆ เช่น การกำหนดเวลาโฆษณาซึ่งหลักการติดตามโทรทัศน์แบบดั้งเดิมหรือการกำหนด ช่วงเวลาไม่ให้ออกอากาศเนื้อหาที่มีความรุนแรง ประเด็นในการกำกับดูแลเหล่านี้ อาจนำไปใช้ไม่ได้กับเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำเสนอรูปแบบการกำกับดูแลที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi Factor Approach) ที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาวะการหลอมรวมของสื่อ โดยการผสมหลักการในแนว ราบกับหลักการในแนวตั้งที่มีความยืดหยุ่น (A combination of horizontal principles in a flexible vertical application) โดยหลักการในแนวระนาบนั้นให้คำนึงถึงหลักการโดยทั่วไปซึ่ง

สะท้อนถึงการปกป้องประโยชน์สาธารณะที่หลากหลาย เช่น ความหลากหลายของเนื้อหา การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล และอื่น ๆ โดยไม่ได้นำไปใช้กับสื่อใดสื่อหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะนำไปใช้กับทุกบริการ ทุกเนื้อหาที่เผยแพร่ในระบบการสื่อสารที่ต่างกัน

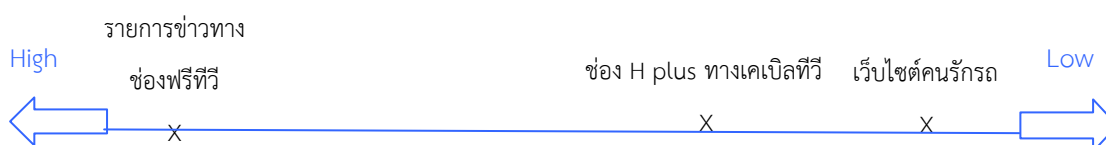
ทั้งนี้ หลักการในแนวระนาบนั้นจะมีระดับของการบังคับใช้เกณฑ์ต่าง ๆ เข้มข้นหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาผนวกกับหลักการในแนวตั้ง (vertical application) ซึ่งจะต้องมีการระบุตำแหน่งของสื่อด้วยความยืดหยุ่น ไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์สื่อ ข้อความ ช่องรายการ สถานีแพร่ภาพกระจายเสียง โดยพิจารณาจาก 3 ปัจจัย ได้แก่

(1) อิทธิพลของเนื้อหาที่มีต่อประเด็นสาธารณะ (dominance of content upon public discourse)

พื้นที่ทางการสื่อสารเป็นหนึ่งในประเด็นสาธารณะ (public discourse) เป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดอัตลักษณ์ของบุคคล ของสังคมและของชาติ อีกทั้งยังเป็นรากฐานของการพัฒนาทางวัฒนธรรม ดังนั้น ในการกำกับดูแลการสื่อสารแม้ในยุคดิจิทัลสิ่งสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญในการกำกับดูแลคือการให้สื่อมีส่วนในการดำรงอยู่ของกระบวนการทางประชาธิปไตยที่ดี

อย่างไรก็ดี รูปแบบที่ต่างกันของเครื่องมือในการสื่อสารและเนื้อหาที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประเด็นสาธารณะได้โดยเท่าเทียม ทั้งนี้สามารถวัดได้จากระดับการเปิดรับช่องรายการหรือเนื้อหาของผู้ใช้โดยดูจากตัวเลขการชม (viewership) และการจัดอันดับความนิยม (ratings) และวัดจากลักษณะของเนื้อหาและระดับที่จะมีอิทธิพลต่อประเด็นสาธารณะ เช่น เนื้อหาบนเว็บไซต์ที่มีหัวข้อเฉพาะก็จะมีระดับอิทธิพลของเนื้อหาที่มีต่อประเด็นสาธารณะในระดับต่ำ ส่วนเนื้อหาที่แพร่ภาพกระจายเสียงทางโทรทัศน์เป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี ก็จะมีอิทธิพลของเนื้อหาที่มีต่อประเด็นสาธารณะในระดับสูงกว่า

อิทธิพลของเนื้อหาต่อประเด็นสาธารณะ



(2) ความรู้เท่าทันสื่อของกลุ่มเป้าหมายแต่ละสื่อ (level of target audience's media literacy)

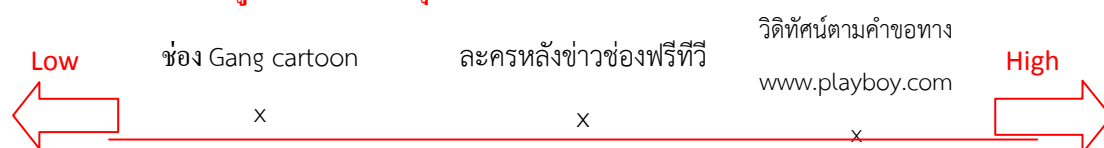
ความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) โดยนิยามของ Ofcom หมายถึง “ความสามารถในการใช้และเข้าใจสื่อเพื่อสร้างสื่อและการสื่อสารโดยตนเองได้” (Ofcom, 2010: 7) กล่าวคือ เป็นความสามารถที่จะเข้าใจในธรรมชาติของสื่อ ทราบเทคนิคของการนำเสนอสื่อ สามารถวิเคราะห์ตีความในสื่อ ประเมินค่าและเข้าใจผลกระทบของสื่อ จนสามารถผลิตสื่อในแบบฉบับของตนเองได้

องค์กรภาครัฐมักจะกล่าวอ้างในการกำกับดูแลสื่อว่าเป็นไปเพื่อการปกป้องอิทธิพลของเนื้อหาในสื่อที่มีต่อประชาชนที่ไม่รู้เท่าทัน ทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรป โดยกลุ่มที่ถูกพิจารณาเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้เท่าทันในระดับต่ำ ได้แก่ เด็กและเยาวชน และยังรวมถึงกลุ่มอื่นที่ไม่ได้ตระหนักว่าสื่อสามารถชี้นำและใช้ประโยชน์ (manipulate) ผู้ชมได้ และผู้ที่ไม่ตระหนักถึงความสามารถของผู้ใช้ที่จะกลั่นกรองเนื้อหาโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงหมายรวมถึง ผู้สูงอายุ กลุ่มผู้อพยพจากวัฒนธรรมและภาษาที่ต่างกัน ชนกลุ่มน้อยหรือชนเผ่าที่ขาดความรู้และใช้ภาษาต่างกัน และผู้ที่กลัวเทคโนโลยีใหม่ ๆ หรือขาดทุนทรัพย์ที่จะเข้าถึงเทคโนโลยีใหม่

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงมักจะเห็นว่าบุคคลที่มีความรู้เท่าทันสื่อในระดับต่ำมีอำนาจซื้อในระดับต่ำในสภาพตลาดของสื่อที่ขึ้นอยู่กับการขายโฆษณา ดังนั้นผู้ประกอบกิจการจึงไม่ค่อยใส่ใจเรื่องการคุ้มครองคนกลุ่มนี้ จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐที่จะต้องดูแลในเรื่องการคุ้มครองคนกลุ่มนี้ และจะต้องส่งเสริมให้มีเนื้อหาที่มีคุณภาพไปยังคนกลุ่มนี้ด้วย

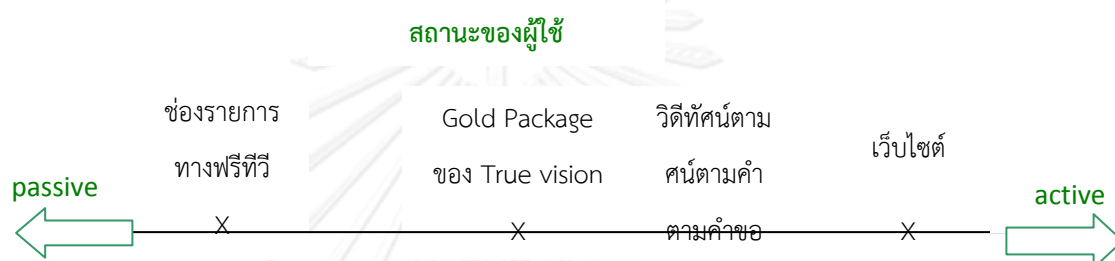
ตัวอย่างการวางตำแหน่งของสื่อตามปัจจัยนี้ เช่น เว็บไซต์ที่เป็นข้อความอาจจะมีผลน้อยต่อเด็กและเยาวชนที่ยังอ่านหนังสือไม่ได้ แต่หากเป็นเว็บเพจที่แพร่ภาพรายการโทรทัศน์ ก็อาจอยู่ในตำแหน่งที่กลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีความรู้เท่าทันสื่อในระดับต่ำ เพราะเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ผ่านภาพและเสียง หรือช่องรายการสำหรับเด็กมีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนคือเด็กและเยาวชนซึ่งความรู้เท่าทันสื่อในระดับต่ำ จึงต้องได้รับการปกป้องดูแลในระดับสูง เป็นต้น

ความรู้เท่าทันสื่อของกลุ่มเป้าหมายแต่ละสื่อ



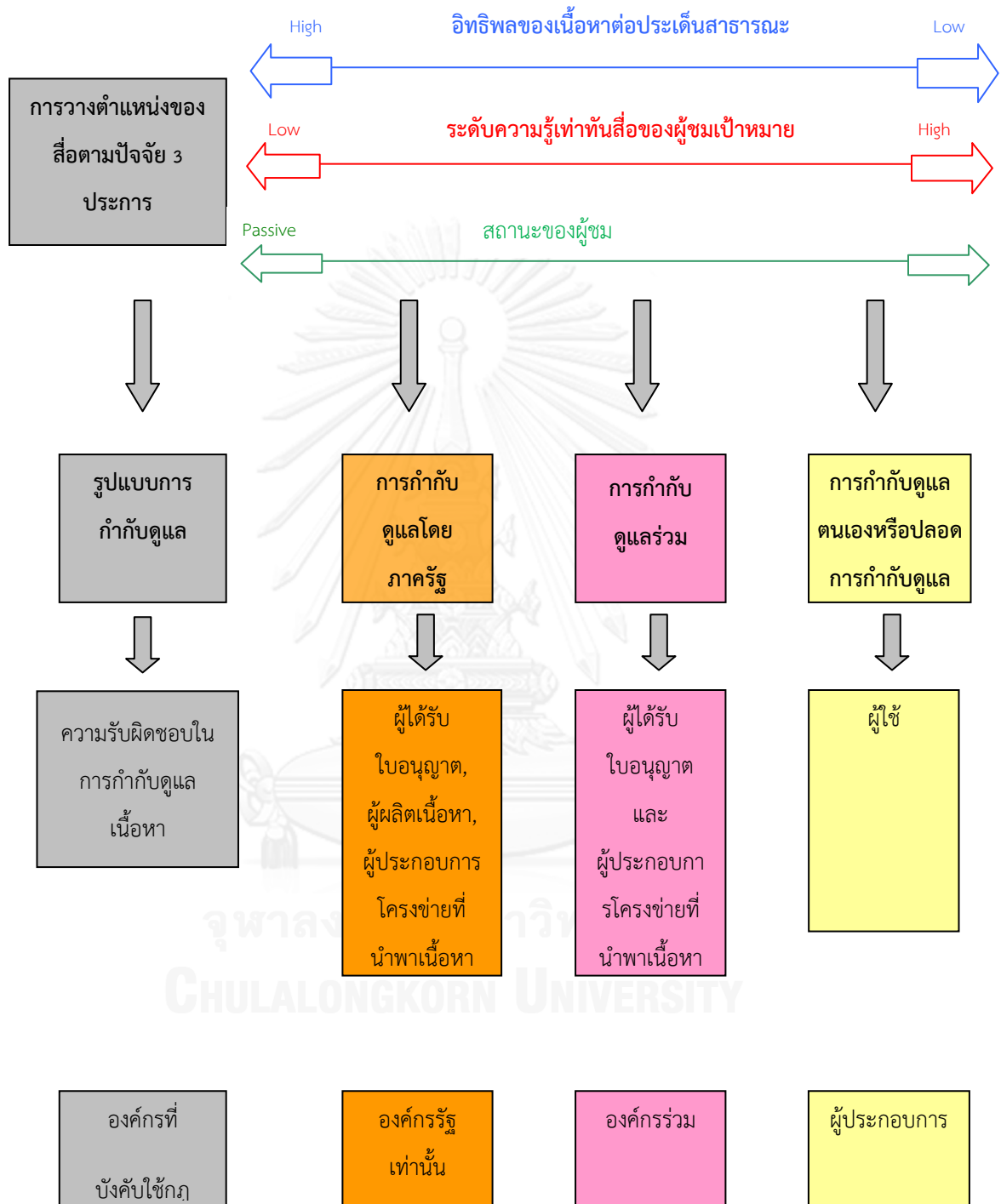
(3) สถานะของผู้ใช้ (status of the user)

สถานะของผู้ใช้ หมายถึง ความสามารถในการเลือกและควบคุมเนื้อหาได้ของผู้ใช้/ผู้ชม แบ่งออกเป็น การเลือกว่าจะดูหรือไม่ (รายการที่มีให้ดูโดยผู้ชมไม่ได้เลือก กับ รายการที่ผู้ชมเลือกดูโดยเลือกเอง - intrusive VS choice) กับเลือกว่าจะดูเมื่อไรได้หรือไม่ (ดูตามผังรายการที่กำหนดไว้ให้หรือเลือกดูได้ตามต้องการ) ยิ่งผู้ชมมีความสามารถดังกล่าวน้อยเท่าไร ความต้องการในการกำกับดูแลก็ยิ่งมีมากขึ้น เช่น เนื้อหาบนฟรีทีวี แต่ยิ่งผู้ชมมีความสามารถดังกล่าวมาก ความต้องการในการกำกับดูแลก็ยิ่งลดลง เช่น บริการแบบวีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on Demand)



ปัจจัยทั้ง 3 นี้จะเป็นตัวกำหนดกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับตำแหน่งของสื่อที่แตกต่างกัน ซึ่งกลไกประกอบไปด้วย การกำกับดูแลจากภาครัฐโดยตรง การกำกับดูแลร่วมกับการกำกับดูแลตนเอง หรือ การปลดการกำกับดูแล โดยมีความแตกต่างกันในเรื่องระดับของการเข้าไปเกี่ยวข้องของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ

ทั้งนี้ เมื่อสื่อถูกกำหนดตำแหน่งโดยพิจารณาจาก 3 ปัจจัยแล้วก็จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสม รวมถึงบอกให้รู้ว่าใครควรเป็นคนรับผิดชอบในการกำกับดูแลเนื้อหา ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ 1) ผู้ผลิตเนื้อหา 2) ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการเว็บไซต์ ผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวี ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้ออกอากาศเนื้อหาที่ตนมีสิทธิเฉพาะ 3) ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตหรือผู้ให้บริการโครงข่ายอื่น เช่น สายเคเบิล ดาวเทียม 4) ผู้ใช้ปลายทาง กล่าวคือ หากสื่อถูกกำหนดตำแหน่งให้อยู่ในระบอบการกำกับดูแลที่เคร่งครัด (stringent) ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับผู้ออกอากาศผ่านการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแล (ใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลที่มีอยู่ เช่น การต่อใบอนุญาต) ส่วนในระบอบการกำกับดูแลที่มีความผ่อนผันมากกว่า ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับผู้รับชมปลายทาง คือ ผู้ปกครองและเด็ก ส่วนหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลผู้รับชมรายการก็จะเป็นการให้การศึกษาและข้อมูลข่าวสาร การให้การศึกษาต่อการบริโภคเนื้อหาและส่งเสริมองค์กรภาคประชาชนให้มีการกดดันผู้ประกอบการสื่อเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างแนวทางปฏิบัติที่มุ่งสู่การกำกับดูแลตนเองได้ (ดูรูปที่ 2.7)



รูปที่ 2.6 แสดงหลักการที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi Factor Approach)

ที่มา แปลจาก Altshuler, Laor-Drori and Elefant-Loffler (2006)

กล่าวโดยสรุปคือ หลักการในการแบ่งหรือจัดประเภทของบริการโสตทัศน์ (audiovisual services) เพื่อวางกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหาดังกล่าวข้างต้นได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทของสื่อที่เปลี่ยนแปลงไปภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมนั้น ต่างคำนึงถึงปัจจัยที่เหมือนและแตกต่างกัน ดังสรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญที่แต่ละแนวคิดนำมาพิจารณา มีดังนี้ (ตารางที่ 2.5)

ก. ผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมของบริการ

ข. ทางเลือกของผู้ใช้บริการและการควบคุมของผู้ให้บริการ ซึ่งเป็น 2 ปัจจัยที่ต้องพิจารณาประกอบกัน โดยวัดจาก

- ด้านผู้ใช้บริการ: ความสามารถในการเลือกช่องทางเนื้อหาและ
ความสามารถในการควบคุมการเปิดรับเนื้อหาได้
- ด้านผู้ให้บริการ : รูปแบบของการผลิตและรวบรวมเนื้อหา

ค. ระดับความรู้เท่าทันสื่อของผู้ชมเป้าหมาย

ตารางที่ 2.5 แสดงปัจจัยและตัวชี้วัดของหลักการในการแบ่งหรือจัดประเภทของบริการสตรีททัศน์ เพื่อวางกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

ปัจจัย	ผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรมของบริการ/ วิวัฒนาการของบริการ/	ทางเลือกของผู้ใช้บริการและการ ควบคุมของผู้ให้บริการ		ระดับความรู้ เท่าทันสื่อของ ผู้ชมเป้าหมาย
		ผู้ให้บริการ	ผู้ให้บริการ	
แนวทางการแบ่ง ประเภท	อิทธิพลต่อประเด็น สาธารณะ	ผู้ให้บริการ	ผู้ให้บริการ	
หลักการมีความเป็น กลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral)		-ระดับของ ทางเลือก ช่องทางเนื้อหา -ระดับของ ความสามารถใน การควบคุมการ เปิดรับเนื้อหา ของผู้ให้บริการ		
กรอบการกำกับดูแล บริการโทรทัศน์แบบ หลากหลายจอ (multi-screen TV) ตามหลักการความ เป็นกลางทาง เทคโนโลยี (Lin, 2013)	การเข้าถึงตลาด (market reach): ตลาดมวลชน (mass market) หรือ ตลาด เฉพาะกลุ่ม (niche market)		รูปแบบของการ ผลิตและรวบรวม เนื้อหา - ใช้กลไกประจ อช่าวสารที่ผู้ ให้บริการควบคุม การส่งเนื้อหา -ใช้กลไกการมี ส่วนร่วมจากผู้ ใช้เน้นบริการที่มี ปฏิสัมพันธ์กับ ผู้ใช้	
หลักการที่คำนึงถึง ปัจจัยที่หลากหลาย (Altshuler, Laor- Drori and Elefant- Loffler, 2006)	ระดับการเปิดรับดูจาก ตัวเลขการชม (viewership) และ อันดับความนิยม (ratings) และวัดจาก ลักษณะของเนื้อหา	ความสามารถใน การเลือก ช่องทางเนื้อหา และควบคุมการ เปิดรับเนื้อหาได้		ความรู้เท่าทัน สื่อของผู้ชม กลุ่มเป้าหมาย

2.3 แนวคิดเรื่องบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปและบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

2.3.1 นิยามของบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปและบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

บริการกิจการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปมีความแตกต่างจากบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกทั้งในด้านการประกอบกิจการ และในด้านเนื้อหารายการ ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 ลักษณะของบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไป

บริการกิจการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี (Free TV) เป็นบริการโทรทัศน์ที่ส่งไปยังผู้ชมแบบไม่มีค่าใช้จ่ายหรือเงื่อนไขการเข้าถึง โดยทั่วไปผ่านระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ผู้ชมจึงมีภาระค่าใช้จ่ายเพียงในส่วนของอุปกรณ์เครื่องรับโทรทัศน์ ได้แก่ ระบบสายอากาศรับสัญญาณ สายส่งสัญญาณ เครื่องรับโทรทัศน์ และค่ากระแสไฟฟ้าเท่านั้น บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีนั้นมีรายได้หลักมาจากการขายเวลา โฆษณา ในกรณีที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ ส่วนบริการสาธารณะนั้นมีแหล่งเงินทุนหลักมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ที่มีเครื่องวิทยุหรือโทรทัศน์ หรือ การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ หรือ ผลผสมผสานระหว่างการเก็บค่าธรรมเนียมและการหารายได้จากการค้า ส่วนลักษณะเนื้อหานั้น บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีนั้น มักเป็นเนื้อหาที่สื่อเป็นการทั่วไปตามความต้องการของผู้ชมส่วนใหญ่ ในลักษณะของสื่อสารมวลชน (Mass Media)

2.3.1.2 ลักษณะของบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (subscription TV) หรือเพย์ทีวี (Pay TV) เป็นบริการโทรทัศน์ที่ผู้รับต้องจ่ายค่าสมาชิก (subscription-based) หรือค่าบริการอื่นเพื่อการรับชมบริการเนื้อหารายการซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปตามความต้องการเฉพาะกลุ่ม (Segmented audience) โดยทั่วไปให้บริการผ่านระบบเคเบิลทีวี ระบบดาวเทียม ระบบอินเทอร์เน็ต ในบางประเทศยังมีการให้บริการแบบบอกรับสมาชิกผ่านทางระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินด้วยการเข้ารหัสสัญญาณลับ (encryption) ให้เฉพาะผู้ที่จ่ายค่าบริการสามารถรับชมได้ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ Grant and Meadows (2006) ได้แบ่งรูปแบบของบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและหลากหลายไว้ดังนี้

(1) ช่องรายการคุณภาพสูง (Premium Channel) เช่น ช่อง HBO Showtime ที่มีภาพยนตร์ดัง รายการต้นฉบับ และกีฬาโดยไม่มีโฆษณาขึ้น ผู้รับบริการจ่ายค่าสมาชิกรายเดือนสำหรับแต่ละช่องหรือแพคเกจของช่อง

(2) บริการจ่ายเมื่อชม (Pay-per-view) เป็นบริการที่สมาชิกสามารถเจาะจงสั่งซื้อรายการใดในราคาที่ตั้งไว้ผ่านโทรศัพท์ หรือใช้รีโมทคอนโทรล รายการมีตั้งแต่ภาพยนตร์ รายการสำหรับผู้ใหญ่ คอนเสิร์ต กีฬา ซึ่งภาพยนตร์มักจะฉายหลายช่องแต่มีเวลาเริ่มฉายพร้อมกันหรือเหลื่อมกันเล็กน้อย ส่วนรายการพิเศษมักจะบริการแบบ one-time-only

(3) บริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on demand - VOD)¹⁹ เป็นบริการที่ให้ผู้ชมมีอิสระมากกว่าในการเลือกซื้อรายการได้ตลอดเวลา และสามารถควบคุมการดูระหว่างรับชมได้ โดยมีประเภทบริการย่อยคือ บริการวีดิทัศน์ตามคำขอแบบบอกรับสมาชิก (subscription VOD) ซึ่งสมาชิกจ่ายค่าบริการรายเดือนเพื่อเข้าถึงรายการวิดีโอที่ให้บริการ และบริการ Near VOD ซึ่งสะดวกกว่าบริการจ่ายเมื่อชม เพราะภาพยนตร์เรื่องเดียวกันจะฉายหลาย ๆ ช่องในเวลาที่แตกต่างกันให้ผู้ชมได้เลือกสั่งซื้อรายการเพื่อรับชมได้อิสระขึ้น

ทั้งนี้ การรับบริการบอกรับสมาชิกดังกล่าวข้างต้น เครื่องรับโทรทัศน์ของแต่ละบ้านจะต้องสามารถระบุที่อยู่ได้ (Addressable) โดยผ่านกล่องแปลงสัญญาณ (Set-top box) ซึ่งเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ผู้ให้บริการจะส่งสัญญาณรายการผ่านไปยังผู้ชมในแต่ละบ้านที่ขอรับชมและจ่ายค่าบริการ

(4) บริการออนไลน์ (Online Service) เป็นการส่งเนื้อหารายการผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตซึ่งกำลังเติบโตขึ้นตามอัตราการเข้าถึงบรอดแบนด์ของบ้านเรือน (ADSL) และโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ต้องรองรับบรอดแบนด์ด้วย ได้แก่ โครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ยุคที่ 3 (3G) หรือ

¹⁹ บริการจ่ายเมื่อชม (Pay-per-view) กับบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on demand - VOD) มีความแตกต่างบางประการ อาทิ (Joan, 2012)

- (1) บริการจ่ายเมื่อชมส่วนใหญ่ให้บริการรายการกีฬาส่วนบริการวีดิทัศน์ตามคำขอให้บริการภาพยนตร์และรายการโทรทัศน์
- (2) บริการจ่ายเมื่อชมให้บริการรายการถ่ายทอดสด ส่วนบริการวีดิทัศน์ตามคำขอไม่ใช่
- (3) บริการจ่ายเมื่อชมมีตารางการออกอากาศ ในขณะที่บริการวีดิทัศน์ตามคำขอสามารถรับชมได้ไม่จำกัดเวลา
- (4) บริการวีดิทัศน์ตามคำขอมักจะจ่ายค่าบริการเป็นรายเดือนแต่บริการจ่ายเมื่อชมไม่ใช่
- (5) บริการจ่ายเมื่อชมส่วนใหญ่ให้บริการผ่านโครงข่ายเคเบิลทีวีส่วนบริการวีดิทัศน์ตามคำขอให้บริการทางเทคโนโลยีไอพีทีวี (IPTV)

โครงข่ายที่มีความเร็วในการสื่อสารสูงกว่า โดยผู้ชมสามารถสั่งและดาวน์โหลดภาพยนตร์และรายการต่าง ๆ ลงคอมพิวเตอร์หรือแม้กระทั่งให้ส่งรายการไปยังเครื่องรับโทรทัศน์เลย บริการเหล่านี้มีทั้งในรูปแบบบอกรับสมาชิกและรูปแบบจ่ายเมื่อดาวน์โหลด (pay-per-download)

2.3.2 นิยามของบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปและบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกตามกฎหมายของประเทศไทย

2.3.2.1 นิยามของบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปในประเทศไทย

ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป ได้กำหนดนิยามของบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปไว้ว่า

“บริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป หมายความว่า บริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ที่ผู้ให้บริการสามารถรับชมได้เป็นการทั่วไป โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการได้รับบริการทั้งหมด”

ส่วน พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ได้ให้คำนิยาม “บริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่” ไว้ว่าเป็น

“บริการโทรทัศน์ที่ผู้ให้บริการต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม”

คลื่นความถี่ที่จะนำมาจัดสรรสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นเป็นไปตามผนวกแนบท้ายแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ.2555) ที่ได้รับระบุไว้ว่า

“คลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีรายละเอียดปรากฏตามตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ เฉพาะคลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม”

ทั้งนี้ คลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นมิคุณสมบัติเป็นคลื่นความถี่ที่ใช้งานในภาคพื้นดิน (terrestrial) ดังนั้น บริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่จึงหมายถึงบริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (terrestrial television)

ส่วนบริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมที่ให้บริการโดยใช้ดาวเทียมของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นเป็นการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมในย่าน C-band และ Ku-band ซึ่งไม่ใช่คลื่นความถี่ที่กำหนดให้ใช้ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม อ้างอิงตามแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ.2555 จึงถือว่าเป็นกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่

กล่าวโดยสรุปคือ บริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวีในปัจจุบันของประเทศไทยนั้น หมายถึง บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (terrestrial television) ในระบบแอนะล็อกและระบบดิจิทัลที่ผู้ใช้บริการสามารถรับชมได้เป็นการทั่วไป โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการได้รับบริการทั้งหมด

2.3.2.2 นิยามของบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทย

ประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไป ได้กำหนดนิยามของบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกไว้ว่า

“บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก หมายความว่า บริการโทรทัศน์ที่ผู้ใช้บริการประสงค์จะรับบริการดังกล่าวตามเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนด โดยผู้ให้บริการไม่ประสงค์จะให้บริการเป็นการทั่วไปซึ่งจะมีค่าบริการหรือไม่ก็ตาม”

ทั้งนี้ “ค่าบริการ” ตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก พ.ศ.2556 กำหนดไว้ว่าหมายถึง

“ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดที่ผู้ให้บริการเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ใช้บริการได้ใช้ประโยชน์หรือจะใช้ประโยชน์ในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์”

จากนิยามบริการแบบบอกรับสมาชิกดังกล่าว เห็นได้ว่า องค์ประกอบในการพิจารณาว่ากิจการโทรทัศน์เป็นแบบบอกรับสมาชิกหรือไม่นั้นมี 3 ประการ ได้แก่

- (1) ผู้ใช้บริการประสงค์รับบริการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนด
- (2) ผู้ให้บริการไม่ประสงค์ให้บริการเป็นการทั่วไป
- (3) ค่าบริการ

เมื่อพิจารณาบริการโทรทัศน์ของประเทศไทยในปัจจุบันตามองค์ประกอบข้างต้น พบว่าบริการโทรทัศน์ที่มีลักษณะเป็นบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ประกอบด้วย บริการเคเบิลทีวี บริการโทรทัศน์ดาวเทียม บริการไอพีทีวี และบริการโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular mobile TV) โดยมีคุณลักษณะของบริการสอดคล้องกับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ดังนี้ (ดูตารางที่ 2.6)

ตารางที่ 2.6 แสดงการวิเคราะห์ลักษณะเป็นบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกของบริการโทรทัศน์ประเภทต่าง ๆ

ลักษณะของโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก	เคเบิลทีวี	โทรทัศน์ดาวเทียม	ไอพีทีวี	โมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่
1. ผู้ใช้บริการประสงค์รับบริการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนด	ผู้ใช้อินยอมให้ติดตั้งสายเคเบิลและ/หรือติดตั้งระบบโทรทัศน์ในเคหะสถาน	ผู้ใช้ประสงค์จะรับบริการผ่านเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมที่สามารถถอดรหัส (decryption) ที่ผู้ให้บริการกำหนดได้	ผู้ใช้ประสงค์จะรับบริการผ่านกล่องรับสัญญาณไอพีทีวีที่สามารถถอดรหัส (decryption) ที่ผู้ให้บริการกำหนดได้	ผู้ใช้ประสงค์จะรับบริการผ่านอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งเป็นอุปกรณ์สื่อสารส่วนบุคคล
2. ผู้ให้บริการไม่ประสงค์ให้บริการเป็นการทั่วไป	ผู้ให้บริการไม่ประสงค์ให้บริการเป็นการทั่วไป โดยต้องเชื่อมต่อด้วยระบบสายที่กำหนด	ผู้ให้บริการประสงค์ให้บริการต่อเครื่องรับที่สามารถถอดรหัส (decryption) ที่ตนส่งไปได้	ผู้ให้บริการประสงค์ให้บริการต่อเครื่องรับที่สามารถถอดรหัส (decryption) ที่ตนส่งไปได้	ผู้ให้บริการไม่ประสงค์ให้บริการทั่วไป โดยต้องการส่งเนื้อหาให้เฉพาะเครื่องรับในโครงข่ายของตนเท่านั้น
3. ค่าบริการ	มีค่าบริการ (อาทิ ค่าสมาชิก, ค่าจ่ายเมื่อชม, ค่าวีดิทัศน์ตามคำขอ)	มีค่าบริการ และ/หรือค่าเครื่องรับ	มีค่าบริการ และ/หรือค่าเครื่องรับ	มีค่าบริการ และ/หรือค่าเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต

นอกจากนี้ เครื่องรับสำหรับการให้บริการเคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม และไอพีทีวี จะต้องดำเนินการตามประกาศ กสทช. เกี่ยวกับเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์²⁰ ซึ่งใช้บังคับต่อผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกอีกด้วย

ส่วนเครื่องรับในบริการโทรทัศน์ดาวเทียมนั้น ต้องดำเนินการตามประกาศ กสทช. เกี่ยวกับเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์เพิ่มอีก 1 ฉบับได้แก่ ประกาศ กสทช. เรื่องมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องรับที่สามารถใช้รับหรือแปลงสัญญาณในการรับรายการของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก สำหรับการเชื่อมต่อไปยังระบบโทรทัศน์ดาวเทียม (satellite TV) พ.ศ. 2556 ซึ่งระบุให้เครื่องรับสัญญาณต้องมีมาตรฐานการเข้าถึงแบบมีเงื่อนไข (conditional access) อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (เพย์ทีวี) ของประเทศไทยในปัจจุบันนั้น หมายรวมถึง บริการที่ไม่ใช่โทรทัศน์ภาคพื้นดิน (non-terrestrial TV)²¹ อาทิ เคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม ไอพีทีวี และโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ผู้ใช้บริการประสงค์จะรับบริการดังกล่าวตามเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนด โดยผู้ให้บริการไม่ประสงค์จะให้บริการเป็นการทั่วไป ซึ่งจะมีค่าบริการหรือไม่ก็ตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁰ ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการอนุญาตให้ผลิต นำเข้า จำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่าย หรือรับติดตั้งเครื่องรับเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สามารถใช้รับหรือแปลงสัญญาณในการรับรายการของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิก และประกาศสำนักงาน กสทช. เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องรับเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อใช้รับหรือ แปลงสัญญาณในการรับรายการของ กิจการกระจายเสียงหรือกิจการ โทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิก

²¹ เนื่องจาก กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่นั้น ได้จัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในลักษณะที่ให้บริการเป็นการทั่วไปเท่านั้น ดังนั้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ผ่านโครงข่ายภาคพื้นดินจึงไม่สามารถให้บริการแบบบอกรับสมาชิกได้

2.4 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์

เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวข้องกันภาพรวมของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของทั้งต่างประเทศที่เลือกศึกษา และของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในภาพรวม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.1 ภาพรวมอุตสาหกรรมและการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศที่เลือกศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อศึกษาถึงบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธ์รัฐเยอรมนี ดังนั้น เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทแวดล้อมการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในประเทศดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกันภาพรวมอุตสาหกรรมและการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศดังกล่าว ดังนี้

2.4.1.1 สหรัฐอเมริกา

สื่อโทรทัศน์เป็นที่นิยมของประชาชนในสหรัฐอเมริกาและมีอยู่จำนวนมาก หากแบ่งตามลักษณะความเป็นเจ้าของ สื่อโทรทัศน์ที่มีจำนวนมากที่สุดในสหรัฐอเมริกาคือสื่อโทรทัศน์ที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน (344 สถานี) ประกอบด้วย เครือข่ายสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินหลักในประเทศ 6 แห่ง ได้แก่ National Broadcasting Company (NBC) Columbia Broadcasting System (CBS) American Broadcasting Corporation (ABC) Fox broadcasting Company (FOX) และ The CW Television Network (The CW) นอกจากนี้ ยังมีสถานีโทรทัศน์ย่อยที่ยึดกับแม่ข่ายสถานีหลัก (Affiliate) ซึ่งสามารถนำเอารายการของเครือข่ายสถานีโทรทัศน์หลักมาออกอากาศได้ แต่ในด้านการบริหารงานและบริหารผังรายการนั้นเป็นอิสระจากเครือข่ายสถานีโทรทัศน์หลัก โดยเน้นนำเสนอเนื้อหาสำหรับท้องถิ่นนั้นๆ เป็นหลัก รวมถึงยังมีสถานีท้องถิ่นที่จะจัดตารางรายการและฉายกันเองตามความเหมาะสมโดยไม่ยึดติดกับสถานีหลัก (Syndication) อีกด้วย (UNESCO-UIS, 2012)

อย่างไรก็ดี ประชาชนในสหรัฐอเมริกานิยมรับชมรายการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายเคเบิลทีวีมากกว่าระบบฟรีทีวีภาคพื้นดินที่ดำเนินการโดยเอกชนดังกล่าวข้างต้น จากการสำรวจของ Leichtman Research Group (LRG) ในปี ค.ศ. 2013 มีจำนวนครัวเรือนถึงร้อยละ 86 ที่สมัครใช้บริการบอกรับสมาชิกผ่านโครงข่ายเคเบิลทีวี (Advance Television, 2013) ในปัจจุบัน บริษัทที่ดำเนินการเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายเคเบิลทีวีอยู่หลายบริษัท โดยบริษัทที่มีสมาชิกมากที่สุดประกอบด้วย 1) Comcast 2) Time Warner Cable 3) Verizon FiOS 4) Cox Communications และ 5) AT&T U-verse

อย่างไรก็ดี ความนิยมของการบอกรับบริการผ่านโครงข่ายเคเบิลทีวีมีแนวโน้มลดลงเมื่อผู้คนให้ความสนใจในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกผ่านเว็บไซต์ที่เรียกว่าเป็นบริการ Over the Top (OTT) เพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 20 อาทิ Netflix, Amazon Prime และ Hulu Plus ซึ่งมีค่าบริการเพียง 9 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน ต่ำกว่าค่าสมาชิกเคเบิลทีวีซึ่งมีค่าเฉลี่ยที่ 83.25 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน

นอกจากนี้ ยังมีสื่อโทรทัศน์บริการชุมชนอีกจำนวน 52 สถานี อาทิ สถานีโทรทัศน์ศาสนาคริสต์ และเครือข่ายโทรทัศน์บริการสาธารณะ ได้แก่ Corporate for Public Broadcasting (CPB) Public Broadcasting Service (PBS) และ the National Association of Public Television Stations (NAPTS) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางการกระจายเนื้อหาบริการแก่สมาชิกในเครือข่ายที่เป็นสถานีโทรทัศน์บริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นด้วย

ส่วนการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารหรือ The Federal Communications Commission (FCC) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เป็นอิสระ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการสื่อสาร ค.ศ.1934 (Communications Act of 1934) ให้ทำหน้าที่การกำกับดูแลกิจการด้านการสื่อสารระหว่างมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย วิทยุ โทรทัศน์ การสื่อสารทางสายและไร้สาย ดาวเทียมและเคเบิล (นิรมล ประสารสุข, 2556: 96) ได้รวมเอาหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ของ the Federal Radio Commission ซึ่งถูกยกเลิกไป กับหน้าที่การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของ the Interstate Commerce Commission เข้าไว้ในอำนาจหน้าที่ของ FCC ด้วย

การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกานั้นมีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงคือ ความสมดุลระหว่างสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญในการสื่อสาร และการจำกัดสิทธินั้นโดยเฉพาะในสื่อที่สร้างผลกระทบต่อผู้รับสาร (Creech, 2014: 109) นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกามีเป้าหมายนโยบายสาธารณะ

ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยโดยมีมาตรการที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย โทรคมนาคม ปี ค.ศ.1996 (พ.ศ. 2539) (Telecommunications Act of 1996) ของสหรัฐอเมริกา มาตรา 551 ซึ่งได้ระบุไว้ให้ FCC ปกป้องกับคณะกรรมการที่ปรึกษาในการกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมในการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่มีเนื้อหาทางเพศ ความรุนแรง หรือมีลักษณะหยาบโลน หรือหยาบคาย (indecent) ซึ่งผู้ปกครองควรได้รับการแจ้งเตือนก่อนที่จะให้เด็กหรือเยาวชนจะได้รับชม รวมถึงกฎหมายรัฐบาลกลางสหรัฐ (Federal Law) ที่สภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา (US Congress) ได้ กำหนดให้ FCC รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ห้ามออกอากาศตลอดเวลาและกฎที่ว่าด้วย เนื้อหาที่ถูกจำกัดเวลาออกอากาศในกิจการโทรทัศน์ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ.1974 แรกกัดดันจากกลุ่ม ชับเคลื่อนเพื่อโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชนก็ส่งผลให้ FCC ออกนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวนชั่วโมง ออกอากาศรายการสำหรับเด็กเยาวชน และมีข้อมูลข่าวสารและเนื้อหาที่ส่งเสริมความรู้หรือความบันเทิงที่ ปลอดภัยแก่เด็กและเยาวชน จนนำไปสู่การผ่านกฎหมายเกี่ยวกับโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชน (the Children's Television Act of 1990) โดยสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาในที่สุด (Creech, 128-129)

ส่วนการกำกับดูแลกันเองในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกานั้น เริ่มขึ้นจากความ พยายามรวมกันของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์เป็น the National Association of Broadcasters (NAB) ในปี ค.ศ.1926 และจัดทำมาตรฐานจริยธรรมในการกำกับดูแลกันเองโดยสมัครใจ สำหรับกิจการวิทยุในปี ค.ศ.1929 และขยายสู่กิจการโทรทัศน์ ในปี ค.ศ.1952 ซึ่งมาจากความต้องการที่ จะแสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมสามารถดูแลกันเองได้ รวมถึงแรกกัดดันจากคำตัดสินของศาลที่ ผ่านมาเกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง แรกกัดดันจากรัฐบาลและสาธารณะ ทั้งนี้ มาตรฐาน จริยธรรมเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดเกี่ยวกับโฆษณาและมาตรฐานการนำเสนอเนื้อหา รายการ ("Broadcasting Self-regulation," n.d.) และรวมไปถึงการกำกับดูแลเกี่ยวกับการรับชมโทรทัศน์ของ ครอบครัวเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นนโยบายของ NAB ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เนื่องจากความกังวลใน สังคมเกี่ยวกับผลกระทบจากเนื้อหาที่มีความรุนแรงในรายการโทรทัศน์ต่อเด็กและเยาวชน นำไปสู่ มาตรฐานการนำเสนอเนื้อหา รายการในช่วงเวลาที่เด็ก เยาวชนและครอบครัวรับชม ต่อมาในทศวรรษ ที่ 1990 การกำกับดูแลกันเองด้านเนื้อหา รายการที่มีความรุนแรงมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นทั้งมาตรฐาน จริยธรรมของ NAB การกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างเครือข่ายสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินหลัก เป็นต้น รวมถึง การกำหนดให้มีมาตรการการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์โดยผู้ให้บริการแต่

ละรายการภายใต้ระบบ TV Parental System เพื่อให้ข้อมูลแก่พ่อแม่ผู้ปกครองในการดูแลการรับชมรายการโทรทัศน์แก่เด็กและเยาวชนในปกครอง (MacCarthy, 1995)

2.4.1.2 สหราชอาณาจักร

สื่อโทรทัศน์ในสหราชอาณาจักรเริ่มมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1936 ในลักษณะของบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน (public services) ที่ไม่มีโฆษณา มีสถานีหลักจำนวน 5 สถานี คือ BBC One, BBC Two, ITV, Channel 4 และ Channel 5 ในปัจจุบันสื่อโทรทัศน์ในสหราชอาณาจักรมีบริการทั้งแบบฟรีทีวี และแบบบอกรับเป็นสมาชิก มากกว่า 480 ช่อง และในวันที่ 24 ตุลาคม 2012 ประเทศอังกฤษได้ดำเนินการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ในระบบดิจิทัลโดยสมบูรณ์

ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในสหราชอาณาจักรมีผู้ให้บริการรายหลักจำนวน 12 รายที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและโทรศัพท์ด้วย อาทิ BT, Virgin Media, Sky, Freesat และ TalkTalk เป็นต้น รูปแบบการให้บริการจะแตกต่างกันไป ทั้งการรับชมแบบเสียหรือไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึง ความแตกต่างในด้านจำนวนช่องที่นำเสนอ (broadcast channels) ระบบการส่งสัญญาณ (transmission) บริการเนื้อหาตามคำขอ (on-demand content) และความคมชัดของภาพแบบ HD (High Definition)

ในช่วงไตรมาสที่ 4 ของปี ค.ศ.2012 คริวเรือนในสหราชอาณาจักรมีการเปิดรับโทรทัศน์ผ่านช่องทางต่างๆ ที่หลากหลายดังนี้ ผ่านดาวเทียม (satellite) ร้อยละ 45.0 ผ่านโครงข่ายภาคพื้นดินระบบดิจิทัล ร้อยละ 40.2 ผ่านเคเบิลทีวี ร้อยละ 13 และแพลตฟอร์มอื่นๆ ร้อยละ 3.4 นอกจากนี้ ร้อยละ 54.1 ของคริวเรือนมีการเปิดรับบริการแบบบอกรับสมาชิก (Ofcom, 2013b) สถิติที่น่าสนใจของการเปิดรับสื่อโทรทัศน์ของประเทศอังกฤษ คือ เวลาเฉลี่ยในการดูโทรทัศน์ต่อวัน 241 นาทีหรือประมาณ 4 ชั่วโมง เพิ่มจาก 218 นาที ในปี 2004 โดยผู้ใหญ่อายุมากกว่า 65 ปีเป็นกลุ่มที่มีเวลาเฉลี่ยในการดูโทรทัศน์ต่อวันสูงที่สุด ในขณะที่เด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มที่ดูน้อยที่สุด (Ofcom, 2013a)

ส่วนองค์กรกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศอังกฤษ คือ Ofcom²² มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารทุกประเภททั้งโทรทัศน์ วิทยุ โทรคมนาคมพื้นฐาน โทรศัพท์ไร้สาย บริการไปรษณีย์ และคลื่นความถี่ Ofcom ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติ

²² The Office of Communications (Ofcom), เป็นองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารของสหราชอาณาจักร ได้แก่ โทรทัศน์ วิทยุ โทรคมนาคมพื้นฐาน โทรศัพท์ไร้สาย บริการไปรษณีย์ และคลื่นความถี่ที่อุปกรณ์ไร้สายใช้งาน

การสื่อสาร 2003 (Communications Act 2003) โดยต้องทำให้การสื่อสารสัมพันธ์กับความสนใจของสาธารณชน ทำให้การตลาดสัมพันธ์กับความสนใจของผู้บริโภค รวมถึงทำให้การใช้การสื่อสารไร้สายเกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้บริการกระจายเสียงอิเล็กทรอนิกส์แพร่หลายและทำให้การให้บริการวิทยุและโทรทัศน์มีคุณภาพสูง มีรสนิยมและมีบริการแพร่หลาย อีกทั้งดูแลให้การให้บริการวิทยุและโทรทัศน์มีความหลากหลายและเพียงพอกับความต้องการปกป้องสาธารณชนจากสื่อที่ไม่เหมาะสมและเป็นภัย จากรายการที่ไม่เป็นธรรมหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (นิรมล ประสารสุข, 2556: 93) ทั้งนี้ Ofcom เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้กับผู้ให้บริการกิจการวิทยุและโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ของอังกฤษทั้งหมด โดยผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Code) ส่วน งบประมาณในการดำเนินงานของ Ofcom มาจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากภาคอุตสาหกรรม และเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

ทั้งนี้ นโยบายในการกำกับดูแลการสื่อสารที่ Ofcom คำนึงสิ่งที่สะท้อนมาจากสาธารณชนและรัฐสภาของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย (1) ประชาชนต้องการที่จะได้รับการปกป้องจากเนื้อหาที่เป็นอันตรายและผิดกฎหมาย (2) ประชาชนมีสิทธิที่ได้จะรับการเคารพในสิทธิส่วนบุคคล ทั้งในเนื้อหาแพร่ภาพกระจายเสียง และบริการออนไลน์ และ (3) จะต้องมีความหลากหลายของเสียง และความเป็นพหุนิยมในสื่อเสมอ (Ofcom, 2013c)

ส่วนการกำกับดูแลกันเองในกิจการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักรนั้นก็มิทั้งในกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะและบริการเชิงพาณิชย์ เช่น สถานีโทรทัศน์ BBC ซึ่งเป็นโทรทัศน์บริการสาธารณะที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา Royal Charter ที่กำหนดไว้ทั้งบทบาท หน้าที่ ธรรมเนียมแหล่งที่มารายได้และการใช้จ่ายของสถานี จึงทำให้สถานีโทรทัศน์ BBC มีพันธกิจในการกำกับดูแลตนเองโดยมีเครื่องมือหลายประการ อาทิ พระราชกฤษฎีกา Royal Charter ข้อตกลงร่วมกับกระทรวงวัฒนธรรม สื่อและกีฬาของสหราชอาณาจักร อีกทั้ง ยังถูกควบคุมโดยคณะกรรมการนโยบาย (Board of Governors) และสถานีจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานและบัญชีใช้จ่ายต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปีด้วย (the Programme in Comparative Law and Policy [PCMLP], 2004: 39) ส่วนบริการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์นั้นก็มียุทธศาสตร์กำกับดูแลกันเองด้านโฆษณา คือ คณะกรรมการกำกับแนวปฏิบัติในการโฆษณา (the Committee of Advertising Practice – CAP) และ หน่วยงานกำกับมาตรฐานการโฆษณา (the Advertising Standards Authority – ASA) ส่วนการกำกับดูแลกันเองด้านเนื้อหา นั้น มีการรวมกลุ่มกันของผู้ให้บริการโทรทัศน์และผู้ให้บริการสื่อ

ทัศน์ในช่องทางอื่น ๆ อาทิ เนื้อหาออนไลน์ เนื้อหาทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น เพื่อจัดทำหลักปฏิบัติร่วมกันที่ดี (Good practice principle) เพื่อเป็นมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพในการนำเสนอเนื้อหารายการต่อประชาชน

2.4.1.3 เครือรัฐออสเตรเลีย

เนื่องจากสังคมที่มีลักษณะพหุทางวัฒนธรรมของเครือรัฐออสเตรเลีย จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ในเครือรัฐออสเตรเลียมีหลากหลายประเภทเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่ต่างกัน โดยแบ่งออกได้ดังนี้ (สถิติจำนวนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการจากเว็บไซต์ ACMA ณ พฤษภาคม พ.ศ.2555)

(1) สื่อวิทยุและโทรทัศน์สาธารณะ จำนวน 2 ราย ได้แก่ บริษัทกระจายเสียงออสเตรเลีย หรือ เอบีซี (ABC) และบริการกระจายเสียงพิเศษ หรือ เอสบีเอส(SBS) ทั้งนี้ บริการของเอบีซี (ABC) ประกอบด้วย บริการส่งสัญญาณโทรทัศน์ที่ครอบคลุมทั่วประเทศ เครือข่ายวิทยุ 6 แห่ง โทรทัศน์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกหรือแอบแคพ (ABCAP) บริการวิทยุของรัฐบาลและข่าวทั่วไปตลอด 24 ชั่วโมง เครือข่ายของสำนักงานข่าวในต่างประเทศ และบริการข่าวสารออนไลน์ ส่วนเอสบีเอส (SBS) เป็นสถานีโทรทัศน์ระดับชาติที่ให้บริการที่หลากหลายวัฒนธรรม และหลายภาษาแห่งเดียวในโลกแห่งใดในโลก (กระทรวงการต่างประเทศและการค้า ประเทศออสเตรเลีย, ม.ป.ป.)

(2) สื่อวิทยุและโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ (Commercial Broadcasting Services) ประกอบด้วยสถานีโทรทัศน์ที่ได้รับใบอนุญาต 69 รายทั่วประเทศแต่อยู่ภายใต้เครือข่ายใหญ่ 3 เครือข่ายได้แก่ Nine Network, Network Ten, Seven Network โดยรายการส่วนมากจะเป็นเรื่องระดับภูมิภาค ส่วนสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ก็มีผู้ได้รับใบอนุญาต 273 ราย ภายใต้ 12 เครือข่าย

(3) สื่อวิทยุและโทรทัศน์บริการชุมชน (Community Broadcasting Services) ประกอบด้วยสถานีโทรทัศน์ชุมชนที่ได้รับใบอนุญาตจำนวน 81 ราย และสถานีวิทยุชุมชนที่ได้รับใบอนุญาตจำนวน 361 ราย นอกจากนี้ ยังมีสถานีวิทยุและโทรทัศน์ชุมชนที่ได้รับใบอนุญาตแบบชั่วคราวอีกจำนวน 93 และ 3 รายตามลำดับ

(4) สื่อโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Subscription television services) เป็นบริการโทรทัศน์ที่มีผู้ให้บริการรายใหญ่จำนวน 4 ราย ได้แก่ Foxtel, Optus, Telstra, Transact โดยจำนวนผู้ใช้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกผ่านทุกช่องทางทั้งเคเบิลทีวีและดาวเทียมรวมทั้งสิ้น 34% ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ 7.3 ล้านคน (ASTRA, 2012)

(5) สื่อวิทยุและโทรทัศน์แบบ Open Narrowcasting ซึ่งเป็นบริการที่มีความพิเศษคือ มุ่งออกอากาศแบบเฉพาะเจาะจงไปยังกลุ่มเป้าหมายที่มีความสนใจเฉพาะ หรือภายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตในกิจการประเภทนี้มีจำนวน 253 ราย

หน่วยงานรัฐเกี่ยวกับนโยบายการสื่อสารของเครือรัฐออสเตรเลียเน้นตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อในภาวะสื่อหลอมรวมและความท้าทายที่มีต่อการกำกับดูแลการสื่อสาร จึงได้จัดทำรายงานและการขอความเห็น (inquiry) โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ.2011-2012 ได้แก่ 1) The Convergence Review จัดทำโดยกระทรวงบรอดแบนด์ การสื่อสารและเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อทบทวนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสื่อและการสื่อสารว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำให้บรรลุเป้าหมายทางนโยบายต่าง ๆ ในยุคสื่อหลอมรวมหรือไม่ 2) Classification – Content Regulation and Convergent Media จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปสื่อของเครือรัฐออสเตรเลีย (the Australian Law Reform Commission - ALRC) เพื่อทบทวนประสิทธิภาพของแนวทางระดับชาติในการจัดระดับเหมาะสมเนื้อหาในสื่อให้มีความเหมาะสมมากขึ้นกับสื่อในภาวะหลอมรวมสื่อ 3) รายงานการขอความเห็นที่ริเริ่มโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบรอดแบนด์ การสื่อสารและเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อทบทวนมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของสื่อว่ามีความครบถ้วนและพอเพียงกับภาวะสื่อหลอมรวมหรือไม่ และ 4) การจัดร่างเพื่อหารือ (discussion paper) เกี่ยวกับนโยบายด้านวัฒนธรรมแห่งชาติ จัดทำโดยสำนักงานศิลปะ เพื่อทบทวนบทบาทของรัฐบาลแห่งเครือรัฐออสเตรเลียในการสนับสนุนศิลปะและวัฒนธรรมในศตวรรษที่ 21 และสำรวจความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับวิถีชีวิต ศิลปะและวัฒนธรรมของคนในเครือรัฐออสเตรเลีย (T. Flew, 2012: 1-2)

ในด้านการกำกับดูแลสื่อ นั้น The Australian Communication and Media Authority หรือ ACMA เป็นองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลกิจการวิทยุและโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต การสื่อสารทางวิทยุและโทรคมนาคม รวมถึงเศรษฐกิจดิจิทัล ดังนั้น กิจการทุกประเภทดังกล่าวข้างต้นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ACMA ยกเว้นแต่เอบีซีและเอสบีเอสเท่านั้นที่ควบคุมโดยพระราชบัญญัติจากรัฐสภา

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ได้ให้ความสำคัญและบัญญัติไว้ให้การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์นั้นดำเนินโดยกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) และกำหนดให้ ACMA มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนกลไกดังกล่าวด้วย โดยร่วมกับองค์กรหรือ

สมาคมวิชาชีพในกิจการวิทยุและโทรทัศน์²³ ในการกำหนดให้มีมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพหรือแนวปฏิบัติร่วมกัน (code of conducts) ซึ่งจะต้องได้รับการขึ้นทะเบียนโดย ACMA ด้วยตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย Broadcasting Service Act แล้วจึงใช้มาตรฐานดังกล่าวในการกำกับดูแลสื่อของตนเอง ส่วนสถานี ABC และสถานี SBS นั้นจัดทำมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพขึ้นเองโดยไม่ต้องให้ ACMA รับรองเพียงแต่แจ้งให้ทาง ACMA ทราบเท่านั้น (สำนักงาน กสทช., 2555: 261) ซึ่งในมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพดังกล่าวก็มีส่วนที่ว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยด้วย

2.4.1.4 ประเทศเนเธอร์แลนด์

ผู้ให้บริการหลักในตลาดสื่อโทรทัศน์ที่มีความสำคัญมากที่สุดในประเทศเนเธอร์แลนด์ คือ ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ (public broadcaster) ประกอบด้วย ช่องระดับชาติ (ช่อง Ned1 Ned2 และ Ned3) และช่องเครือข่ายออสเตรเลียทั้งหมดที่รวมกันภายใต้ชื่อช่อง Ned24 รวมถึงกลุ่มช่อง RTL (RTL4 RTL5 RTL7 RTL8 และ RTL Lounge) ที่ออกอากาศภายใต้กฎหมาย Luxembourg และยังมีผู้ให้บริการหลักอีกรายหนึ่งคือ SBS Broadcasting (NET5 SBS6 และ Veronica)

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้บริการกระจายเสียงเชิงพาณิชย์อีกสามราย ได้แก่ RTL ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรายแรกที่เข้ามาทำลายการผูกขาดทางการกระจายเสียงสาธารณะในปี 1990 SBS เข้าสู่ตลาดครั้งแรกในปี 1995 และ Talpa ที่เริ่มให้บริการด้วยหนึ่งช่องโทรทัศน์ในเดือนสิงหาคม 2005 เมื่อเปรียบเทียบเนื้อหาของรายการของผู้ให้บริการทั้งสามองค์กร พบว่า SBS จะให้บริการรายการที่เน้นหนักไปที่ภาพยนตร์และซีรีส์ต่างประเทศ ร้อยละ 60 ของรายการทั้งหมด (18-24 ชั่วโมง) ในขณะที่ RTL มีรายการในประเภทเดียวกันนี้ ร้อยละ 36 RTL จะเน้นรายการที่นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกับความสนใจของผู้คน (human interest) และข้อมูลข่าวสารมากกว่า ในปี ค.ศ.2011 ผู้ให้บริการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์โดยรวมมีส่วนแบ่งทางการตลาดที่ร้อยละ 52.5 ส่วนผู้ให้บริการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะมีส่วนแบ่งทางการตลาดที่ ร้อยละ 33.7 (the Dutch Media Authority, 2011)

ในปี 2010 คริวเรือนมากกว่าร้อยละ 75 เข้าถึงสถานีโทรทัศน์ที่หลากหลายผ่านทางเคเบิล และเนเธอร์แลนด์เป็นตลาดเคเบิลทีวีที่ใหญ่เป็นอันดับสองในทวีปยุโรปรองจากเยอรมนี กิจการเคเบิลทีวีมีผู้ให้บริการหลักอยู่ 4 ราย ผู้นำในตลาดคือ Zesko รองลงมาคือ UPC Nederland CAIW และ Delta

²³ ประกอบด้วย Free TV Australia (FTA), Commercial Radio Australia (CRA), Australian subscription television and radio association (ASTRA), and Community Broadcasting Association of Australia (CBAA)

ในขณะที่ทีวีดิจิทัลเข้าถึงครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 72.9 การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิทัลถือเป็นความท้าทายหนึ่งของตลาดโทรทัศน์ในเนเธอร์แลนด์ เพราะถึงแม้ว่าอัตราจำนวนสมาชิกของเคเบิลทีวีจะยังอยู่ในระดับสูง แต่มีจำนวนลดลงเรื่อยๆ ในหลายปีที่ผ่านมา

ส่วนจำนวนเวลาที่ใช้ในการดูโทรทัศน์ของประชาชนในเนเธอร์แลนด์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 จำนวนที่เพิ่มขึ้นในรอบ 16 ปีที่ผ่านมาพบว่าผู้ชมมีจำนวนเวลาดูโทรทัศน์ต่อวันไม่น้อยกว่า 82 นาที หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 73 การเพิ่มขึ้นของเวลาดูโทรทัศน์เห็นได้ชัดเจนในช่วงปี 1989 – 1992 (เพิ่มขึ้น 33 นาที) และช่วงปี 2001 – 2004 (เพิ่มขึ้น 25 นาที) จำนวนเวลาดูโทรทัศน์ในปี 2009 คือ 184 นาทีต่อวัน

การกำกับดูแลการประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของเนเธอร์แลนด์นั้น ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะมีกฎระเบียบที่ใช้กำกับดูแลการดำเนินงานของตนเอง คือ Dutch Media Act ซึ่งใช้ในการกำกับดูแลผู้ให้บริการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์รายอื่นด้วยเช่นกัน แต่ยกเว้นในรายของ RTL Nederland ที่ดำเนินงานภายใต้การออกใบอนุญาตแพร่ภาพกระจายเสียงของลักเซมเบิร์ก (a Luxembourg broadcasting licence) จึงทำให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Grand Duchy of Luxembourg

องค์กรกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของเนเธอร์แลนด์ คือ The Dutch Authority หรือที่เรียกว่า Commissariaat voor de Media (CvdM) ทำหน้าที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายสื่อของเนเธอร์แลนด์ คือ *Mediawet* (the Dutch Media Act) รับผิดชอบเนื้อหาและการเผยแพร่ของช่องระดับชาติ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับต่างๆ อย่างเป็นระบบ การโฆษณา และการปกป้องเด็กและเยาวชน นอกจากนี้ ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์ยังได้เข้าร่วมข้อตกลงที่ทำร่วมกันระหว่างสื่อของเนเธอร์แลนด์ภายใต้กรอบของการกำกับดูแลตนเอง และการกำกับดูแลร่วมกันอีกด้วย องค์กรกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบกำกับดูแลดังกล่าว อาทิ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยเนเธอร์แลนด์ (the Press Council in the Netherlands) และ สถาบันการจัดระดับความเหมาะสมสื่อโทรทัศน์ (Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media หรือ NICAM²⁴ เป็นต้น

²⁴ Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media (NICAM) หรือ สถาบันการจัดระดับความเหมาะสมสื่อโทรทัศน์, เป็นองค์กรองค์กรอิสระในกำกับดูแลร่วมกันที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อสื่อทุกแพลตฟอร์ม ได้แก่ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ ดิจิทัล ทรอสต์เคชั่นที่

2.4.1.5 สหพันธรัฐเยอรมนี

กิจการสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในสหพันธรัฐเยอรมนีนั้นมีลักษณะระบบคู่ หรือ Dual System คือ มีทั้งกิจการบริการสาธารณะ (Public Broadcasting) และกิจการทางธุรกิจ (Private Broadcasting) ให้บริการควบคู่กัน และมีการให้บริการในหลายระดับตั้งระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติกิจการบริการสาธารณะถือได้ว่าเป็นกิจการหลักที่ให้บริการในสหพันธรัฐเยอรมนี ซึ่งเริ่มต้นขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง (ค.ศ.1945) โดยฝ่ายพันธมิตรได้กำหนดให้สหพันธรัฐเยอรมนีจัดให้มีกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะที่มีลักษณะไม่แสวงหากำไรทางธุรกิจ เป็นอิสระและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยขึ้นเพื่อให้มีรายการที่หลากหลายและมีคุณภาพ รวมทั้งเพื่อสนับสนุนเสรีภาพในการแสดงออก

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบกิจการบริการสาธารณะ 2 รายใหญ่ ประกอบด้วย 1) ARD หรือ Association of Public Broadcasting Corporations in the Federal Republic of Germany ซึ่งเป็นเครือข่ายผู้ประกอบกิจการบริการสาธารณะระดับรัฐจำนวน 9 รายและระดับนานาชาติ 1 ราย นั่นคือ Deutsch Welle และ 2) ZDF หรือ Zweites Deutsches Fernsehen ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์สาธารณะระดับชาติที่เป็นองค์กรอิสระและไม่แสวงหากำไรอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง ZDF ไม่ได้มีลักษณะเป็นเครือข่ายเหมือน ADR

ส่วนกิจการทางธุรกิจ (Private Broadcasting) ก็มีลักษณะบริการที่เป็นเอกลักษณ์และหลากหลาย จากการสำรวจขององค์กรกำกับดูแลสื่อในระดับรัฐเมื่อต้นปี ค.ศ.2010 พบว่า มีกิจการโทรทัศน์แบบธุรกิจที่ให้บริการแบบทั่วไป (general services) จำนวน 14 ราย แบบที่มีเนื้อหาเฉพาะประเด็น (thematic channel) จำนวน 37 ราย กิจการโทรทัศน์แบบจ่ายเงิน (Pay TV) จำนวน 75 ราย และมีสถานีโทรทัศน์แบบธุรกิจทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 231 ราย อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบกิจการฟรีทีวีรายใหญ่ ได้แก่ RTL Group และ ProSiebenSat1 Media ส่วนผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์แบบจ่ายเงิน (Pay TV) คือ Sky Deutschland จากการสำรวจเมื่อปี 2009 ขององค์กรกำกับดูแลสื่อในระดับรัฐ โดยเน้นออกอากาศครอบคลุมระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค

สื่อโทรทัศน์ยังเป็นที่นิยมอยู่แม้จะเป็นยุคที่อินเทอร์เน็ตและสมาร์ตโฟนแพร่กระจาย จากผลสำรวจโดย The Association of TV research (AGF) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2011พบว่า ผู้ชมโทรทัศน์ในสหพันธรัฐเยอรมนีใช้เวลาดูโทรทัศน์มากกว่า 4 ชั่วโมงต่อวัน เช่นเดียวกับสื่อวิทยุซึ่งยังคงเป็น

ที่นิยมในระดับต้นๆ ของผู้ฟังในสหพันธรัฐเยอรมนี และจากผลสำรวจของสถาบันวิจัย ag.ma ในปี ค.ศ.2011 พบว่าร้อยละ 79.3 ของผู้ตอบแบบสอบถามรับฟังวิทยุเฉลี่ยวันละมากกว่า 3 ชั่วโมง

ด้านการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในสหพันธรัฐเยอรมนีนั้น มีหน่วยงานดูแลด้านสื่อของแต่ละมลรัฐคือ State Media Authority หรือ Landesmedienanstalten รับผิดชอบด้านใบอนุญาตและการกำกับดูแลสถานีภาคธุรกิจ (สำนักงาน กสทช., 2556: 242) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบให้การกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ภายในรัฐของตน โดยจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายในระดับสหภาพยุโรป คือหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อโทรทัศน์ (AVMS Directives) และสนธิสัญญาระหว่างรัฐด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง (Interstate Broadcasting Treaties) ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ทั้งบริการทางธุรกิจและบริการสาธารณะ ส่วนสื่อวิทยุและโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะก็จะมีกฎหมายเฉพาะและข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะโดยตรงอีกด้วย (Schulz, Held, Dreyer, & Wind, 2008)

ในส่วนของการกำกับดูแลสื่อเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นจะมีคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการพิจารณา คือ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Commission for the Protection of Minors in the electronic Media หรือ Kommission Fur Jugendmedienschutz- KJM) ซึ่งมีคณะกรรมการ 12 คนที่ได้รับคัดเลือกจากหน่วยงานดูแลด้านสื่อของแต่ละมลรัฐ จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและสื่อเทเลมีเดีย²⁵ (Interstate Treaty on the Protection of Human Dignity and the Protection of Minors in Broadcasting and in Telemedia หรือ JMStV) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐในการกำกับดูแลสื่อเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเยาวชน (Protection of Young Persons Act – JuSchG) ซึ่งคุ้มครองเด็กและเยาวชนไม่ให้เข้าถึงสื่อ/สินค้า/บริการที่มีแนวโน้มที่จะส่งผลร้ายต่อพัฒนาการของเยาวชน

²⁵ สื่อเทเลมีเดีย (telemedia) กำหนดไว้ให้กฎหมายว่าหมายรวมถึงข้อมูลในรูปแบบของตัวอักษร สัญลักษณ์ ภาพ หรือเสียงที่ส่งสัญญาณผ่านโครงข่ายโทรคมนาคม เช่น เว็บไซต์ บริการขายสินค้าทางโทรศัพท์ (teleshopping) เกมส์คอมพิวเตอร์ออนไลน์ เป็นต้น (ที่มา: Liesching and Safferling, 2006 http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol04No06/PDF_Vol_04_No_06_541-557_Public_Liesching_Safferling.pdf)

2.4.2 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย

กิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้นมีพัฒนาการเริ่มต้นจากการทดลองแพร่ภาพ “วิทยุโทรทัศน์” ครั้งแรกที่ทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2495 และการออกอากาศครั้งแรกของสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 4 บางขุนพรหม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยจำแนกออกได้เป็น

1. กิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี
2. กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และ
3. บริการคล้ายโทรทัศน์ที่ให้บริการในภาวะสื่อหลอมรวมในปัจจุบัน

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.2.1 กิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี

ประเทศไทยมีบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) คือ บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (terrestrial television) ที่ผู้ใช้บริการสามารถรับชมได้เป็นการทั่วไป โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการได้รับบริการทั้งหมด อยู่ 2 ระบบได้แก่ ระบบแอนะล็อกและระบบดิจิทัล โดยมีผู้ให้บริการโทรทัศน์ในแต่ละระบบ ดังต่อไปนี้

2.4.2.1.1 ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบแอนะล็อก

ปัจจุบันมีผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบแอนะล็อกจำนวน 6 สถานีทำหน้าที่ตั้งแต่ผู้รวบรวมรายการ ผู้รวบรวมสัญญาณ ผู้ให้บริการลูกค้าไปจนถึงผู้ให้บริการโครงข่าย ประกอบด้วย

- (1) สถาบันวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 ประกอบการโดย กองทัพบก
- (2) สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ ประกอบการโดย บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน)
- (3) สถาบันวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.) ประกอบการโดย กรมประชาสัมพันธ์
- (4) สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ประกอบการโดย บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ได้รับสัมปทานจาก บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน)
- (5) สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 ประกอบการโดย บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ได้รับสัมปทานจากกองทัพบก
- (6) สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ประกอบการโดยองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)

ทั้งนี้ สัญญาณของโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบแอนะล็อกครอบคลุมพื้นที่ 98% ของประเทศหรือประมาณ 99% ของจำนวนครัวเรือนในประเทศไทย ส่งผลให้มูลค่าการโฆษณา มีสัดส่วนถึงร้อยละ 57.8 ของมูลค่าการโฆษณาผ่านสื่อทั้งหมด โดยมีจำนวนครัวเรือนที่เข้าถึงบริการโทรทัศน์ผ่านระบบภาคพื้นดินร้อยละ 45.8 ของครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสท.], 2556)

2.4.2.1.2 ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล

ภายใต้แผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล (Digital switch-over, DSO) ของ กสทช. ได้ประกาศแผนการเปลี่ยนผ่านภายใน 10 ปี นับจากปี พ.ศ. 2555 จะส่งผลให้ประเทศไทยมีช่องโทรทัศน์แบบฟรีทีวีเพิ่มขึ้นเป็น 48 ช่อง ประกอบด้วย ช่องทีวีบริการสาธารณะ 12 ช่อง ทีวีธุรกิจ 24 ช่อง ซึ่งเป็นการให้บริการระดับชาติ รวมถึงทีวีชุมชนอีก 12 ช่อง ซึ่งให้บริการระดับท้องถิ่น

กิจการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัลแตกต่างจากระบบแอนะล็อกคือ มีลักษณะการแยกโครงสร้างการประกอบกิจการ โดยผู้รับใบอนุญาตในกิจการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการการกำกับดูแลเนื้อหา ได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตให้บริการโครงข่าย และผู้รับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล

ปัจจุบัน ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัลมีจำนวนทั้งสิ้น 4 ราย ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้ให้บริการฟรีทีวีรายเดิมในระบบแอนะล็อก เพราะมีอุปกรณ์ เครื่องมือ บุคลากร สถานที่ และประสบการณ์มากกว่าผู้ที่เข้าสู่ตลาดใหม่ ประกอบด้วย กรมประชาสัมพันธ์ (ผู้ประกอบการสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย) กองทัพบกโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก (ผู้ประกอบการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5) บริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์) และ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส)

ในขณะที่สถานีโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกนั้น ต้องลงทุนทั้งด้านการผลิตรายการและโครงข่ายแพร่ภาพกระจายเสียงที่ครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศเพื่อให้บริการเนื้อหารายการโครงข่ายละหนึ่งช่องรายการ แต่กิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลจะรับผิดชอบในการผลิตรายการเป็นหลัก โดยมีผู้ให้บริการโครงข่ายทำหน้าที่วางระบบให้สามารถกระจายสัญญาณได้ทั่วประเทศ ซึ่งโครงข่ายหนึ่งสามารถให้บริการแก่ผู้ให้บริการโทรทัศน์หลายช่องรายการ ขึ้นอยู่กับระดับความคมชัดของช่องว่าเป็นแบบคมชัดสูง (HD) หรือแบบคมชัดปกติ (SD) เช่น โครงข่ายหนึ่งอาจ มีความจุสัญญาณรองรับช่องรายการแบบคมชัดสูงได้ 2 ช่อง และช่องรายการแบบคมชัดปกติได้อีก 6 ช่อง เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ให้บริการโครงข่ายยังมีการจัดต้องขยายโครงข่ายให้สามารถครอบคลุมครัวเรือนทั่วประเทศ ตามลำดับดังนี้

- อย่างน้อยร้อยละ 50 ของจำนวนครัวเรือนภายใน 1 ปี นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต
- อย่างน้อยร้อยละ 80 ของจำนวนครัวเรือนภายใน 2 ปี นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต
- อย่างน้อยร้อยละ 90 ของจำนวนครัวเรือนภายใน 3 ปี นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต
- อย่างน้อยร้อยละ 95 ของจำนวนครัวเรือนภายใน 4 ปี นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาต

(2) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล

ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีระบบดิจิทัลปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการสาธารณะ ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการทางธุรกิจ และผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการชุมชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการสาธารณะ มีจำนวน 12 ช่อง แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ผู้ประกอบการฟรีทีวีรายเดิมในระบบแอนะล็อก 3 ช่อง ได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.) และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ได้สิทธิการออกอากาศคู่ขนานจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการใช้คลื่นความถี่แอนะล็อก และ 2) ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการสาธารณะรายใหม่ 9 ช่อง ได้แก่ ช่องเด็ก เยาวชนและครอบครัวโดยองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) 1 ช่อง²⁶ ส่วนอีก 8 ช่องนั้น ยังไม่มีผู้รับใบอนุญาต ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละช่องรายการตามวัตถุประสงค์ของกิจการบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551²⁷

ประเภทที่ 2 ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการทางธุรกิจ มีจำนวน 24 ช่อง ประกอบด้วย ช่องเด็ก เยาวชนและครอบครัว 3 ช่อง ช่องข่าวสารและสาระ 7 ช่อง ช่องทั่วไปความคมชัดมาตรฐาน (SD) 7 ช่อง และช่องทั่วไปความคมชัดสูง (HD) 7 ช่อง ดังมีรายละเอียดบริษัทเอกชนที่ชนะการประมูลและได้รับใบอนุญาตให้บริการ เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ.2557 และมีอายุใบอนุญาตประกอบกิจการ 15 ปี ดังตารางที่ 2.7

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ ภายใต้บันทึกข้อตกลงระหว่าง กสทช. กับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ภายใต้เงื่อนไขการคืนคลื่นความถี่โทรทัศน์แอนะล็อกขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ภายใน 3 ปี

²⁷ ประกอบด้วย 1) ช่องเพื่อส่งเสริมความรู้ การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
2) ช่องเพื่อส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม การเกษตรและการส่งเสริมอาชีพ
3) ช่องเพื่อส่งเสริมสุขภาพ อนามัย กีฬา หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน
4) ช่องเพื่อความมั่นคงของรัฐ 5) ช่องเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ
6) ช่องเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และรัฐสภากับประชาชน
7) ช่องเพื่อสนับสนุนการเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ
8) ช่องเพื่อบริการข้อมูลข่าวสารสาธารณะแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส เด็กและเยาวชน

ตารางที่ 2.7 แสดงผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีระบบดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจ 24 ช่อง

บริการทางธุรกิจ : 24 ช่อง	
<u>ช่องเด็ก เยาวชนและครอบครัว</u>	<u>ช่องข่าวสารและสาระ</u>
1. ช่อง 13 Lucky โดย บ. บีบีซี-มัลติมีเดีย จำกัด*	1. ช่อง TNN โดย บ. ไทย นิวส์ เน็ตเวิร์ค
2. ช่อง MCOT Kids โดย บ. อสมท จำกัด (มหาชน)*	2. ช่อง THV โดย บ.ไทยทีวี จำกัด
3. ช่อง LOCA โดย บ. ไทยทีวี จำกัด	3. ช่อง New TV โดย บ.ดีเอ็น บรอดคาสท์ จำกัด
	4. ช่อง Spring News โดย บ. สปริงนิวส์ เทเลวิชั่น จำกัด
	5. ช่อง Bright TV โดย บ. 3เอ มาร์เก็ตติ้ง จำกัด
	6. ช่อง Voice TV โดย บ. วอยซ์ ทีวี จำกัด
	7. ช่อง Nation โดย บ. เอ็นบีซี เน็กซ์ วิชั่น จำกัด
<u>ช่องทั่วไปความคมชัดมาตรฐาน</u>	<u>ช่องทั่วไปความคมชัดสูง</u>
1. ช่อง Workpoint Creative TV โดย บ.ไทยบรอดคาสติ้ง จำกัด	1. ช่อง MCOT HD โดย บ.อสมท จำกัด (มหาชน)*
2. ช่อง True4U โดย บ.ทรู ดีทีที จำกัด	2. ช่อง GMM One โดย บ.จีเอ็มเอ็ม เอชดี ดิจิทัล ทีวี จำกัด
3. ช่อง G25 โดย บ.จีเอ็มเอ็ม เอสดี ดิจิทัล ทีวี จำกัด	3. ช่อง Thairath TV โดย บ.ทริปเปิล วี บรอดคาสท์ จำกัด
4. ช่อง NOW โดย บ.แบงคอกบิสซิเนสบรอดแคสต์ จำกัด	4. ช่อง 3HD โดย บ. บีบีซี-มัลติมีเดีย จำกัด*
5. ช่อง 8 โดย บ.อาร์ เอส เทเลวิชั่น จำกัด	5. ช่อง Amarin TV โดย บ.อมรินทร์ เทเลวิชั่น จำกัด
6. ช่อง 3SD โดย บ.บีบีซี-มัลติมีเดีย จำกัด*	6. ช่อง 7HD โดย บ.กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด*
7. ช่อง Mono TV บ.โมโน บรอดคาสท์ จำกัด	7. ช่อง PPTV HD โดย บ. บางกอก มีเดีย แอนด์ บรอดคาสติ้ง จำกัด

หมายเหตุ * ผู้ประกอบการฟรีทีวีรายเดิมในระบบแอนะล็อก

ในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนผ่านนี้ แม้ว่าโครงข่ายโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล จะไม่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด แต่ตามกฎหมายของการเผยแพร่กิจการที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (must-carry rules) ของ กสทช. ได้กำหนดให้ช่องรายการฟรีทีวีระบบดิจิทัล (ยกเว้นช่องชุมชน) ต้องถูกนำไปออกอากาศในทุกโครงข่ายรวมถึงโครงข่ายดาวเทียมและเคเบิลทีวี จึงส่งผลให้มีจำนวนผู้รับชมเพิ่มมากขึ้น

ประเภทที่ 3 ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการชุมชน มีจำนวนได้สูงสุดท้องถิ่นละ 12 ช่อง ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ การแบ่งท้องถิ่นของดิจิทัลทีวีนั้น กำหนดแบ่งเป็น 39 ท้องถิ่น โดยเป็นไปตามคุณลักษณะการแพร่กระจายของคลื่นความถี่ ประกอบกับลักษณะภูมิประเทศ อันเหมาะสมในการตั้งสถานีวิทยุคมนาคม ดังมีรายละเอียดในประกาศ กสทช. เรื่อง แผนความถี่วิทยุ สำหรับกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล แต่ปัจจุบันยังไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการ

นอกจากนี้ ภายหลังจากเกิดขึ้นของโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในระบบดิจิทัลแล้ว ก็จะมีบริการรูปแบบใหม่คือบริการโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (terrestrial mobile TV) เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งเป็นการรับชมช่องรายการฟรีทีวีในระบบดิจิทัลผ่านหน้าจอโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ทุกที่ทุกเวลา แต่อาจมีความคมชัดไม่เทียบเท่ากับการรับชมผ่านทางเครื่องรับโทรทัศน์ ทั้งนี้ ทาง กสทช. ได้มีนโยบายให้ผู้ได้รับใบอนุญาตบริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัลได้สิทธิ์ในการให้บริการโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินดังกล่าวไปด้วย ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนการศึกษาในรายละเอียด

2.4.2.2 กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทย มีผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหา ได้แก่ ผู้รับใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้รับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (หรือช่องรายการ) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.2.2.1 ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

ผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกถือเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ในกิจการไม่ใช่คลื่นความถี่ตาม ประกาศ ของ กสทช. อาทิ โครงข่ายเคเบิลทีวี โครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียม โครงข่ายไอพีทีวี เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันมีผู้ให้บริการโครงข่ายทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 380 ราย (สถิติจากเว็บไซต์ของ กสทช. ณ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2557) ทั้งนี้จากสถิติของ Nielsen ในปี พ.ศ.2555 ระบุว่าโครงข่ายเคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียม เข้าถึงครัวเรือนไทยทั่วประเทศจำนวนร้อยละ 64 ของครัวเรือนไทยทั้งหมด (CASBAA, 2013)

2.4.2.2.2 ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (หรือช่องรายการ)

ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ถือเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่คลื่นความถี่ตาม ประกาศ ของ กสทช. และให้บริการช่องรายการผ่านโครงข่ายในกิจการไม่ใช่คลื่นความถี่

ดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบัน ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ มีจำนวนทั้งสิ้น 400 กว่าราย (สถิติจากเว็บไซต์ของ กสทช. ณ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2557) โดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ (ช่องรายการ) แบบบอกรับสมาชิกมีทั้งแบบที่มีและไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ให้บริการกับประชาชน โดยตรงส่วนใหญ่นั้นเป็นผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง รวบรวมช่องรายการทั้งของตนเองและของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกซึ่งเป็นพันธมิตรทางธุรกิจ โดยให้บริการตามผังรายการและรายการแบบจ่ายเพื่อชม (pay-per-view) หรือ ตามคำขอ (video on demand) ด้วย อาทิ

(1) ทูริวิชั่นส์

ทูริวิชั่นส์เริ่มต้นให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกด้วยกิจการเคเบิลทีวี โดยบริษัทอินเตอร์เนชั่นแนล บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด หรือ IBC เป็นผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวีในประเทศไทยรายแรกที่ได้รับสัมปทานจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2532 โดยมีอายุสัมปทาน 20 ปี ต่อมา IBC ขอย้ายพื้นที่การให้บริการทั่วประเทศ และขอแก้ไขสัญญาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 โดยได้เพิ่มระบบการให้บริการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียมด้วย ต่อมา อ.ส.ม.ท. ได้อนุญาตให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มคือ บริษัท ยูทีวี เคเบิล เน็ตเวิร์ค จำกัด (มหาชน) หรือ UTV เพื่อแข่งขันกับ IBC ซึ่งในเวลาต่อมาได้รวมกิจการกันและเปลี่ยนชื่อเป็น UBC และในปัจจุบันก็คือ **ทูริวิชั่นส์** (นที ศุกลรัตน์, 2553) และด้วยการใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บริการ 2 แบบควบคู่กันคือ ระบบสัญญาณด้วยสายเคเบิลใยแก้วนำแสง และระบบผ่านดาวเทียม (Direct to home: DTH) ทำให้ขอบเขตการของทูริวิชั่นส์สามารถครอบคลุมทั้งพื้นที่ทั่วประเทศทั้งที่มีประชากรหนาแน่นซึ่งเหมาะกับการใช้สายเคเบิลใยแก้วนำแสง และที่มีประชากรเบาบางซึ่งเหมาะกับการใช้ดาวเทียม

ทูริวิชั่นส์เป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกรายใหญ่ด้วยจำนวนผู้ใช้บริการทั้งสิ้น 2.4 ล้านราย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.1 จากปีก่อนหน้า ("True at a glance," 2014) แต่ปัจจุบันประสบความท้าทายใหม่ทางธุรกิจเมื่อลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดรายการฟุตบอลพรีเมียร์ลีกอังกฤษสิ้นสุดลงเมื่อปลายปี พ.ศ. 2556 เพราะเป็นรายการที่ดึงดูดผู้ใช้บริการของทูริวิชั่นส์มาโดยตลอดแม้ว่าค่าบริการสมาชิกจะสูงกว่าผู้ให้บริการรายอื่น ดังนั้น ทูริวิชั่นส์จึงได้ปรับกลยุทธ์ในการนำเสนอบริการแบบความคมชัดสูง (HD) มากขึ้น รวมถึงให้ส่วนลดค่าบริการสมาชิกแก่ผู้ใช้บริการปัจจุบัน

อีกทั้ง ทูริวิชั่นส์ได้จัดแพคเกจใหม่ด้วยรายการทั้งความคมชัดปกติและความคมชัดสูงในรูปแบบ 'TrueVisionsAnywhere' ซึ่งผู้ใช้บริการสามารถรับชมรายการได้สะดวกยิ่งขึ้นผ่านอุปกรณ์ที่หลากหลาย เช่น เครื่องรับโทรทัศน์ แท็บเล็ต สมาร์ทโฟน เป็นต้น นอกจากนี้ ทูริวิชั่นส์ยังเป็นพันธมิตรทางธุรกิจกับผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกรายอื่นๆ ในอุตสาหกรรมด้วย อาทิ สมาคมการค้าผู้ประกอบการเคเบิลทีวี เคเบิลไทยโฮลดิ้ง และผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียมพีเอสไอ เพื่อให้บริการช่องรายการแบบฟรีวิวผ่านทางแพลตฟอร์มของพันธมิตรด้วย (CASBAA, 2013)

(2) ซีทีเอช (CTH)

เมื่อ พ.ศ.2554 ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีระดับท้องถิ่น 170 รายได้รวมตัวกันในนาม เคเบิลไทยโฮลดิ้ง (Cable Television Holding- CTH) ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน) โดยผู้ประกอบการเคเบิลทีวีอีก 150 กว่ารายอยู่ในระหว่างการตัดสินใจเพื่อร่วมเป็นเครือข่ายกับ CTH ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ตามแผนดำเนินธุรกิจระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2556 – 2558) CTH เตรียมวางโครงข่ายใยแก้วนำแสงหรือไฟเบอร์ออปติกในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อเตรียมการเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (บรอดแบนด์) เพิ่มรูปแบบในปี พ.ศ. 2556 ด้วย ส่วนจำนวนสมาชิกในปัจจุบันของ CTH เว็บไซต์ของ CTH รายงานจำนวนสมาชิกในระบบจำนวน 2.5 – 3 ล้านครัวเรือน (สถิติ ณ เดือน มีนาคม พ.ศ.2557) แต่รายงานข่าวจากสื่อมวลชน พบว่า ฐานลูกค้าของ CTH อยู่ที่ 5 แสนราย ("หักเหลี่ยมเฉือนคม ช่อง 3 VS กสทช.," 2557) อย่างไรก็ตาม การที่ CTH สามารถประมูลได้ลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดฟุตบอลพรีเมียร์ลีกอังกฤษจำนวน 3 ฤดูกาล (พ.ศ. 2556-2559) ซึ่งเป็นรายการคุณภาพสูง (premium content) และได้ร่วมดำเนินธุรกิจกับผู้ประกอบการเคเบิลทีวีระดับท้องถิ่น 350 รายทั่วประเทศ จึงเป็นการขยายฐานลูกค้าให้มากยิ่งขึ้นได้ (CASBAA, 2013) ดังนั้น CTH จึงเป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ก้าวขึ้นมาแข่งขันเป็นผู้ให้บริการระดับชาติอีกรายหนึ่ง

(3) ผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียม

ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์ดาวเทียม นั้น จะเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายผ่านดาวเทียม (Satellite Platform Provider) ซึ่งรวบรวมช่องรายการทั้งของตนเองและของพันธมิตรทางธุรกิจ โดยให้บริการแบบที่ผู้ชมไม่เสียค่าสมาชิกในการรับชมหรือฟรีทูแอร์ (Free-to-air) แต่มีค่าใช้จ่ายสำหรับจานดาวเทียมและเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ ซึ่งได้รับความนิยมก่อนการเกิดขึ้นของ กสทช. ต่อมาเมื่อ กสทช. ได้ประกาศกำหนดเกี่ยวกับเครื่องรับ

สัญญาอนุญาตโทรทัศน์ซึ่งใช้บังคับต่อผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก รวมถึงต้องมีมาตรฐานการเข้าถึงแบบมีเงื่อนไข (conditional access) จึงได้ปรับเปลี่ยนมาสู่การให้บริการตามนิยามของบริการแบบบอกรับสมาชิก²⁸

ตัวอย่างของผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในกลุ่มนี้ อาทิ พีเอสไอ (โดยบริษัท โพลี บรอดคาสต์ติ้ง จำกัด) ไอพีเอ็ม (โดย บริษัท ไอพีเอ็ม แพลตฟอร์ม จำกัด) ดีทีวี (โดยบริษัท ดีทีวี เซอร์วิส จำกัด) ลีโอเทค (โดย บริษัท ลีโอ เทคโนโลยี แอนด์ มาร์เก็ตติ้ง จำกัด) ไดนาแซท (โดย บริษัท ไดนา แซท คอมมูนิเคชั่น จำกัด) เป็นต้น

นอกจากนั้น บริษัทด้านดนตรีและความบันเทิงรายใหญ่ที่เริ่มเข้ามาดำเนินธุรกิจเป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในปัจจุบัน ได้แก่ บริษัทจีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) และ บริษัทอาร์เอส จำกัด (มหาชน)

บริษัทจีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) เริ่มให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 โดยให้บริการช่องรายการ 200 กว่าช่องผ่านกล่องรับสัญญาณจีเอ็มเอ็ม แซท รวมถึงมีบริการเติมช่องตามคำขอ (Z Pay TV) บริษัทฯ คาดการณ์ว่าจะมีผู้ใช้บริการ 450,000-600,000 รายในปลายปี พ.ศ.2556 ปัจจุบัน บริษัทฯ ได้ร่วมกับผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกระดับท้องถิ่น 300 รายภายใต้เงื่อนไขการแบ่งรายได้ให้ร้อยละ 20 นอกจากนี้ ยังร่วมกับ CTH ให้บริการแพคเกจ CTH Z ที่มีรายการฟุตบอลพรีเมียร์ลีกอังกฤษอีกด้วย (CASBAA, 2013)

²⁸ การเริ่มต้นของบริการโทรทัศน์ดาวเทียมในประเทศไทยนั้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์ดาวเทียมนั้นเป็นโครงข่ายที่ให้บริการช่องรายการทั้งแบบบอกรับสมาชิกและไม่บอกรับสมาชิก และดำเนินธุรกิจโดยไม่คิดค่าสมาชิกจากผู้รับชมหรือฟรีทูนแอร์ ต่อมา เมื่อ กสทช. ได้ประกาศกำหนดเกี่ยวกับเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ซึ่งใช้บังคับต่อผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก โดยต้องมีมาตรฐานการเข้าถึงแบบมีเงื่อนไข (conditional access) ส่งผลให้โครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียมค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นโครงข่ายแบบบอกรับสมาชิก โดยกล่องรับสัญญาณรุ่นใหม่ทดแทนกล่องรุ่นเก่าในตลาดจะมีเฉพาะกล่องแบบบอกรับสมาชิกซึ่งจะค่อย ๆ แทนที่กล่องที่ไม่มีมาตรฐานการเข้าถึงแบบมีเงื่อนไขในที่สุด อันเป็นการปรับเปลี่ยนที่ผู้ให้บริการต้องใช้เวลาในการปรับตัว จนกระทั่ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจในการบริหารประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และดำเนินมาตรการระงับการออกอากาศช่องรายการทางโทรทัศน์ดาวเทียมทั้งหมด ต่อมา คสช. และ กสทช. จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ออกอากาศได้ โดยให้ โครงข่ายแบบบอกรับสมาชิกกลับมาให้บริการได้และออกอากาศได้เฉพาะผู้รับใบอนุญาตช่องรายการแบบบอกรับสมาชิกเท่านั้น ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เร่งกระบวนการปรับเปลี่ยนจากบริการโทรทัศน์ดาวเทียมแบบฟรีทูนแอร์สู่แบบบอกรับสมาชิก และส่งผลให้ช่องรายการส่วนใหญ่ปรับเปลี่ยนมาเป็นบริการแบบบอกรับสมาชิกเช่นกัน

ส่วนบริษัทอาร์เอส จำกัด (มหาชน) ก็เริ่มให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2556 โดยให้บริการช่องรายการ 170 กว่าช่องผ่านกล่องรับสัญญาณซันบ็อกซ์ บริษัทฯ คาดการณ์ว่าจะมีผู้ใช้บริการ 400,000 รายในปี พ.ศ. 2556-2557 (CASBAA, 2013) อีกทั้งบริษัทฯ ยังได้ถือครองสิทธิ์การถ่ายทอดสดฟุตบอล ลา ลีกา สเปน เป็นเวลา 3 ฤดูกาล (พ.ศ. 2555-2558) อีกทั้งบริษัทฯ ยังได้เจรจากับ CTH ให้นำช่องรายการของบริษัทแบบฟรีวิว 4 ช่องออกอากาศในโครงข่ายของ CTH นอกจากนี้ บริษัทฯ ยังได้ถือครองสิทธิ์ในการถ่ายทอดสดฟุตบอลโลก 2014 อีกด้วย²⁹

(4) ผู้ให้บริการบรอดแบนด์ : ไอพีทีวี (IPTV)

ผู้ให้บริการบรอดแบนด์ (อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง) ได้อาศัยประโยชน์ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการหลอมรวมสื่อให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกด้วย ผู้ให้บริการเหล่านี้จะให้บริการโทรทัศน์แก่ลูกค้าบรอดแบนด์ของตนในรูปแบบไอพีทีวี (IPTV) ซึ่งเป็นบริการโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงโดยใช้ Set-Top-Box (STB) แปลงสัญญาณอินเทอร์เน็ตให้เป็นสัญญาณภาพ และเสียงเพื่อต่อเข้าสู่เครื่องรับโทรทัศน์ และให้บริการในลักษณะ Triple-play คือ ใช้งานโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และงานรับส่งข้อมูลอื่นพร้อมกัน ปัจจุบันมีผู้ให้บริการในปัจจุบันเพียง 5 ราย ได้แก่ ทีโอทีไอพีทีวี (TOT IPTV) คิวบิกไอพีทีวี (Cubic IPTV) ทรีบีบีไอพีทีวี (3BB IPTV) บัดดี้ไอพีทีวี (Buddy IPTV) และวูชไอพีทีวี

²⁹ เนื่องจาก การแข่งขันฟุตบอลโลกรอบสุดท้ายเป็นหนึ่งในประเภทรายการที่ต้องออกอากาศตามกฎหมาย Must-have ของ กสทช. ซึ่งเป็นกฎหมายประกาศกสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะในบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 ซึ่งกำหนดรายการโทรทัศน์ที่สำคัญให้ออกอากาศได้เฉพาะฟรีทีวีเท่านั้น จึงเกิดกรณีฟ้องร้องระหว่างบริษัท อาร์เอส จำกัด กับ กสทช. ปรากฏว่า เมื่อ 11 มิถุนายน 2557 ศาลปกครองสูงสุดได้ยืนตามการตัดสินของศาลชั้นต้นให้บริษัทอาร์เอสที่เป็นผู้ได้สิทธิ์ในการถ่ายทอดสดฟุตบอลโลก 2014 ไม่ต้องถ่ายทอดสดทางฟรีทีวีครบทุก 64 แมตช์ ตามกฎหมาย Must-have ของ กสทช.

อย่างไรก็ดี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้สั่งการให้ กสทช.หาแนวทางนำเงินจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) มาจ่ายชดเชยให้กับบริษัทอาร์เอสฯ เพื่อให้สามารถถ่ายทอดสดฟุตบอลโลกผ่านฟรีทีวีให้ประชาชนได้รับชมได้ทุกช่อง ในเวลาต่อมา ที่ประชุม กสทช. เมื่อ 12 มิถุนายน 2557 ได้อนุมัติเงินจ่ายค่าเสียโอกาสแก่บริษัทอาร์เอสฯ กรอบวงเงินงบประมาณไม่เกิน 492.481 ล้านบาท จากกองทุน กทปส. เพื่อให้ประชาชนได้รับชมฟุตบอลโลกผ่านฟรีทีวีทั้ง 64 นัดให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง ผ่านฟรีทีวีทุกแพลตฟอร์ม ทั้งระบบโทรทัศน์ภาคพื้นดินหรือฟรีทีวีปกติ ระบบเคเบิล และผ่านดาวเทียม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง และเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคณาพิการ ผู้มีรายได้น้อย และคนด้อยโอกาสให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป

(Vooz IPTV) เป็นต้น โดยที่โอทีไอพีทีวี (TOT IPTV) เป็นรายที่มีผู้ใช้บริการสูงที่สุดโดยคาดการณ์ว่าผู้ใช้บริการบรอดแบนด์ในปัจจุบัน (พ.ศ.2556) ของบริษัทจำนวน 1.4 ล้านรายจะบอกรับบริการโอทีไอพีทีวีด้วยในอีก 2 ปีข้างหน้า (CASBAA, 2013) อย่างไรก็ตาม โอทีไอพีทีวีถือเป็นบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกแบบใหม่ในประเทศไทย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดในเอเชีย-แปซิฟิกแล้ว การตลาดของโอทีไอพีทีวีของไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น (Research and Markets, 2010)

(5) ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ : โมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (cellular mobile TV)

ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้แก่ เอไอเอส ทู และดีแทค ต่างก็ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ด้วย (cellular mobile TV) โดยเอไอเอสและดีแทค ร่วมมือกับผู้ให้บริการช่องรายการรายใหญ่ เช่น จีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ เนชั่นกรุ๊ป กันตนากรู๊ป ให้บริการช่องรายการกว่า 100 ช่องทางโครงข่ายโทรศัพท์ของตน ส่วนทูก็ให้บริการช่องรายการทางทิวทัศน์สกายไต้หลักการธุรกิจหลอมรวมของบริษัท

(6) ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในระดับท้องถิ่น

ผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกอีกกลุ่มหนึ่งคือ ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีท้องถิ่น ซึ่งให้บริการครอบคลุมเฉพาะพื้นที่เล็กๆ ในระดับอำเภอ ระดับกลุ่มอำเภอ หรือระดับจังหวัด เป็นต้น โดยใช้เทคโนโลยีการส่งสัญญาณภาพผ่านทางสายเคเบิล ปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการแบบบอกรับสมาชิกในระดับท้องถิ่น (ระดับจังหวัดหรืออำเภอ) มีประมาณ 300 กว่าราย ซึ่งมีฐานลูกค้าอยู่จำนวนหนึ่ง โดยผู้ประกอบการได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายเพื่อสร้างโครงข่ายที่ใช้ร่วมกันในระบบดิจิทัลและเพื่อมีอำนาจในการแข่งขันในตลาด อาทิ ซีทีเอช (มีสมาชิก 170 ราย) สมาคมการค้าผู้ประกอบการเคเบิลทีวี (มีสมาชิก 160 ราย) กลุ่มผู้ประกอบการเคเบิลทีวี จังหวัดชลบุรี (มีสมาชิก 18 ราย) เป็นต้น (CASBAA, 2013)

กล่าวโดยสรุปคือ อุตสาหกรรมโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้นมีผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีทั้งในระบบแอนะล็อกและระบบดิจิทัลผ่านโครงข่ายภาคพื้นดิน รวมถึงผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ผ่านโครงข่ายแบบสายและไร้สาย ได้แก่ เคเบิล ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ ดังสรุปจำนวนผู้ได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. ตามตารางที่ 2.8 ดังนี้

ตารางที่ 2.8 แสดงจำนวนผู้รับใบอนุญาตในกิจการโทรทัศน์

ประเภทบริการ	ประเภทใบอนุญาต	จำนวน (ราย)	
ฟรีทีวี	ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินรายเดิม ระบบแอนะล็อก	6	
	ผู้ให้บริการโครงข่าย – ดิจิทัล	4	
	ผู้ให้บริการโทรทัศน์- ดิจิทัล	12 (สาธารณะ), 24 (ธุรกิจ), 12 (ชุมชน)	
บอกรับสมาชิก	ผู้ให้บริการโครงข่าย - ทางสาย, ไร้สาย (ดาวเทียม, โทรศัพท์เคลื่อนที่), อินเทอร์เน็ต	ระดับชาติ	11
		ระดับภูมิภาคและ ระดับ 2 ภูมิภาค	52
		ระดับท้องถิ่น	317
	ผู้ให้บริการโทรทัศน์	416	

ที่มา: เว็บไซต์ สำนักงาน กสทช. (<https://broadcast.nbtc.go.th/tv/service-paytv>) ณ มิถุนายน พ.ศ.2557

จากภูมิทัศน์สื่อที่กำลังเปลี่ยนแปลงโดยเป็นผลจากการเปลี่ยนระบบรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินจากแอนะล็อกเป็นดิจิทัล ทำให้จำนวนช่องรายการฟรีทีวีภาคพื้นดินที่เพิ่มขึ้นจาก 6 ช่องเป็น 48 ช่องรายการทั้งบริการสาธารณะ บริการทางธุรกิจและบริการชุมชน อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียมที่น่าจะมีรายได้จากค่าเช่าช่องรายการลดลง เพราะช่องรายการบางส่วนย้ายไปออกอากาศทางโทรทัศน์ดิจิทัล รวมถึงค่าขายอุปกรณ์รับสัญญาณที่ตลาดเริ่มอิ่มตัว การขาดรายได้จากค่าเรียงช่องรายการ รายได้จึงเหลือเพียงค่าเช่าช่องรายการที่ไม่ได้ย้ายไปออกอากาศทางโทรทัศน์ดิจิทัลและค่าโฆษณาช่องรายการของตนเองซึ่งมีช่องโทรทัศน์ดิจิทัลเป็นตัวแบ่งรายได้ด้วย ดังนั้น ผู้ให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ดาวเทียมอาจต้องปรับตัว อาทิ การรวมตัวกันเพื่อความแข็งแกร่งซึ่งเห็นได้ชัดในปัจจุบัน หรือ การแสวงหาช่องรายการที่มีคุณภาพและให้บริการโดยเก็บค่าบริการสมาชิก เป็นต้น (พิรงรอง รามสูต, 2556b: 120)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าการตลาด ระหว่างบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีกับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกก่อนและหลังการเริ่มต้นออกอากาศของโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล พบว่าในปี พ.ศ.2556 มูลค่าการโฆษณาของโทรทัศน์ช่องฟรีทีวี (เฉพาะระบบแอนะล็อก 6 ช่อง) มีมูลค่าประมาณ 69,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50 ของมูลค่าการโฆษณาทั้งหมด ส่วนมูลค่าการโฆษณาของบริการแบบบอกรับสมาชิก (เฉพาะเคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียม รวมทรูวิชั่นส์) มีมูลค่าประมาณ 15,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11 ของมูลค่าการโฆษณาทั้งหมด แต่มีอัตราเติบโตจากปี 2555 สูงถึงร้อยละ 23 ส่วนแนวโน้มมูลค่าตลาดกิจการโทรทัศน์ ปี พ.ศ.2557 ซึ่งมีบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีระบบดิจิทัลเพิ่มขึ้นมาด้วยนั้น สมาคมมีเดียเอเยนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทยคาดการณ์ว่า มูลค่าการโฆษณาทางโทรทัศน์ฟรีทีวีระบบแอนะล็อกยังมีการเติบโตเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย (ร้อยละ 2) เพราะโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในระบบดิจิทัลยังไม่สามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ในขณะที่ มูลค่าการโฆษณาผ่านเคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียม (รวมทรูวิชั่นส์) จะลดลงประมาณร้อยละ 6 เนื่องจาก การใช้จ่ายเพื่อโฆษณาจะถูกโอนย้ายไปเป็นมูลค่าการโฆษณาของโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในระบบดิจิทัลซึ่งคาดการณ์ว่าจะมีมูลค่าร้อยละ 3 (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสท.], 2557)

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบส่วนแบ่งผู้ชมระหว่างบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีกับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกก่อนและหลังการเริ่มต้นออกอากาศของโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล พบว่า แม้ว่าผู้รับชมโทรทัศน์จะเลือกการรับสัญญาณจากระบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ จากสัดส่วนครัวเรือนที่รับสัญญาณโทรทัศน์ของประชากรไทยประมาณ 22 ล้านครัวเรือนนั้น ผู้ชมเข้าถึงบริการโทรทัศน์ผ่านระบบจานดาวเทียมมากถึงร้อยละ 45 ระบบเคเบิลร้อยละ 11 และระบบกล่องรับสัญญาณร้อยละ 9 ในขณะที่ผ่านระบบเสาอากาศเพียงร้อยละ 35 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2556) แต่ทว่าผู้ชมโทรทัศน์ก็ยังคงมีความนิยมช่องรายการของฟรีทีวีภาคพื้นดินระบบแอนะล็อกทั้ง 6 ช่องมากกว่าช่องรายการอื่นๆ ที่ให้บริการในเคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียม โดยมีส่วนแบ่งผู้ชมในปี พ.ศ. 2556 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 75:25 ตามลำดับ ส่วนแนวโน้มส่วนแบ่งผู้ชมโทรทัศน์ในแต่ละประเภทกิจการในปี พ.ศ.2557 สมาคมมีเดียเอเยนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทยได้คาดการณ์ว่า ผู้รับชมโทรทัศน์ฟรีทีวีภาคพื้นดินระบบดิจิทัลจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 7-13 โดยส่วนใหญ่เกิดจากการโอนย้ายจากการรับชมโทรทัศน์ฟรีทีวีภาคพื้นดินระบบแอนะล็อก ซึ่งจะลดลงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 63-67 สำหรับส่วนแบ่งผู้ชมในเคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียม (รวมทรูวิชั่นส์) ก็ยังคงอยู่ที่ประมาณร้อยละ 24-26 (กสท., 2557)

2.4.2.3 บริการคล้ายโทรทัศน์ (TV-like service) ในประเทศไทย

เนื่องจากความดึงดูดใจของอินเทอร์เน็ต ทำให้คนไทยมีการรับชมสื่อประเภทโสตทัศน (audio-visual services) ซึ่งแต่เดิมนำเสนอผ่านสื่อโทรทัศน์เป็นหลัก ผ่านอินเทอร์เน็ตมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น จากสถิติของ (wearesocialsg, 2011) พบว่า ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทยใช้เวลาโดยเฉลี่ย 10.9 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในการชมโทรทัศน์แต่ใช้เวลาโดยเฉลี่ยไปกับอินเทอร์เน็ตจำนวน 16.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกจากนี้ ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทยจำนวนร้อยละ 82 รับชมรายการที่ถ่ายทอดสดทางเว็บไซต์ หรือดาวน์โหลดเนื้อหาวิดีโอในแต่ละเดือน อีกทั้ง ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตไทยจำนวนร้อยละ 33.6 เข้าถึงเว็บไซต์ผ่านอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เคลื่อนที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะคนในกลุ่มอายุต่ำกว่า 24 ปี ซึ่งคนกลุ่มนี้ร้อยละ 72 เป็นผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่

ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะฟรีทีวีส่งเนื้อหารายการของตนไปในหลากหลายแพลตฟอร์ม ตัวอย่างเช่น โทรทัศน์ฟรีทีวีภาคพื้นดินส่วนใหญ่ให้บริการเนื้อหารายการผ่านเว็บไซต์และแอปพลิเคชันผ่านสมาร์ตโฟนด้วย นอกจากนี้ บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (Internet TV) ซึ่งเผยแพร่รายการในลักษณะวิดีโอคลิปผ่านทางอินเทอร์เน็ตแบบส่วนบุคคลหรือแบบตามความต้องการของผู้รับชม โดยใช้ร่วมกับลักษณะการมีส่วนร่วมที่ผู้ชมสามารถแสดงความคิดเห็นและแบ่งปันวิดีโอกันได้ ด้วยลักษณะที่แตกต่างไปของอินเทอร์เน็ตทีวีดังกล่าวจึงทำให้ได้รับความนิยมจากผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้น เช่น ช่อง VRZO ทางช่องยูทูปที่มีผู้สมัครรับเนื้อหาเป็นอันดับที่สองของประเทศไทย เป็นจำนวน 2,015,570 ราย (socialbaker, 2014) นอกจากนี้ VRZO ก็ยังเผยแพร่เนื้อหารายการของตนทางทวิตขึ้นส์อีกด้วย

เนื่องจากความนิยมรับชมวิดีโอออนไลน์ทางยูทูปของประเทศไทยนั้นมีอัตราเติบโตอย่างรวดเร็วประเทศหนึ่งในประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีต่างก็ใช้ยูทูปเป็นช่องทางในการนำเสนอรายการของตนนับตั้งแต่ผู้ให้บริการมีอาชีพไปจนถึงมือสมัครเล่น ส่วนผู้ใช้ในประเทศไทยนั้น จำนวน 1 ใน 3 ของการเข้าชมมาจากการเข้าชมผ่านอุปกรณ์สื่อสารไร้สายเนื่องจากมีคนที่มีสมาร์ตโฟนและแท็บเล็ตเป็นของตัวเองเพิ่มมากขึ้น จากความนิยมของยูทูปในประเทศไทยนี้ ทำให้บริษัทยูทูปได้เปิดตัว YouTube Thailand อย่างเป็นทางการเพื่อส่งเสริมให้พื้นที่ทางการตลาดดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ("YouTube Thailand มาแล้ว!" 2557) จึงคาดการณ์ได้ว่าผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีในประเทศไทยน่าจะมีจำนวนเพิ่มมากยิ่งขึ้น

2.4.3 ภาพรวมการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยและนโยบายคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์

2.4.3.1 ภาพรวมการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในฐานะองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐกำกับดูแลทั้งกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการเกิดขึ้นของ กสทช. นั้นเป็นผลจากการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปสื่อในประเทศไทยนับตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม พ.ศ.2535 เป็นต้นมา

การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปสื่อ นับตั้งแต่ พ.ศ.2535 ได้นำไปสู่การขับเคลื่อนทางนโยบายและกฎหมาย รวมถึงการรณรงค์ทางสังคมเพื่อนำไปสู่โครงสร้างใหม่ของการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการสื่อสารอย่างกว้างขวางและเท่าเทียม โดยมีองค์กรกำกับดูแลสื่อที่เป็นอิสระ ไปพร้อมกับการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปการเมือง จึงทำให้เกิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ.2540 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพทางการสื่อสารของประชาชนและสื่อมวลชน เริ่มจากสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ (มาตรา 40) ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปสื่อนี้ จากนั้น จึงนำมาสู่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของมาตรา 40 คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ซึ่งกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ต่อมา กระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) แล้วเสร็จและจัดตั้งคณะกรรมการ กทช. เมื่อ พ.ศ.2547 แต่ทว่ากระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เพื่อจัดสรรคลื่นความถี่และให้ใบอนุญาตในการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์นั้นไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดตัดสินให้กระบวนการเป็นโมฆะในสองวาระด้วยกันคือ ในปี พ.ศ.2544

และ พ.ศ.2548³⁰ ประกอบกับ มาตรา 80 ของ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543 กำหนดให้ ในวาระเริ่มแรกที่มีการคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จ จะไม่สามารถพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมได้ จึงส่งผลให้เกิดสถานะ สูญญากาศของการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ การใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนกันอย่างมาก การประกอบกิจการที่ไม่มีการแข่งขันเสรีและเป็น ธรรม เป็นต้น อีกทั้ง ทำให้การปฏิรูปโครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นนั้นไม่สามารถ เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ ภาครัฐก็ยังคงเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นและไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ ประกอบกิจการรายใหม่เกิดขึ้นโดยถูกกฎหมายได้เลย (พิรงรอง รามสูต, 2556c)

ต่อมา ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดในมาตรา 47 ให้มี องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมจึงนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ.2553 (พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553) เพื่อรวมอำนาจหน้าที่ของ

³⁰ กระบวนการสรรหา กสช. เกิดขึ้น 2 ครั้ง แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ โดยกระบวนการสรรหาในครั้งแรก ปี พ.ศ.2544 นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ระบุว่าพลโทสุนทร โสภณศิริ ในฐานะกรรมการสรรหามีส่วนได้เสียในทางธุรกิจ เกี่ยวข้อง โดยตรงกับผู้สมัคร 2 คน ได้แก่ พลเอกธงชัย เกื้อสกุล และ รศ.สุพัตรา สุภาพ อีกทั้ง นายฉัตรชัย เทียมทอง ซึ่งเป็น กรรมการสรรหามีส่วนได้เสียโดยตรงในธุรกิจด้านสื่อสารมวลชนกับนายอรุณ งามดี และ นายอุดม จะโนภาส ศาลปกครองสูงสุดจึงได้พิพากษาให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสรรหาในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการ กสช. (คดีหมายเลขดำที่ อ.20/2545 หมายเลขแดงที่ อ.4/2546)

ส่วนกระบวนการสรรหา กสช. ในครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2548 นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ระบุว่า 1) ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องตามศาลปกครองกลางที่วินิจฉัยว่า นายสมพร เทพสิทธา พันสภาพความเป็นผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์ฯ ทำให้ คณะกรรมการสรรหาไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงไม่มีอำนาจในการสรรหา กสช. 2) การที่ คณะกรรมการสรรหา คัดเลือก รศ.พนา ทองมีอาคม และนายวินิจ สุรพงษ์ชัย เป็นบุคคลที่สมควรเสนอรายชื่อเป็น กสช. ในฐานะผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา และเศรษฐกิจ จึงเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะศาลเห็นว่า การเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการศึกษากับการเป็นอาจารย์ผู้สอนในสถาบันการศึกษาของ รศ. พนา ทองมีอาคม และการเป็นผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจกับการเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจและ การเป็นที่ปรึกษาของนายวินิจ สุรพงษ์ชัย เป็นคนละเรื่องกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอน ประกาศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา และให้เริ่มกระบวนการสรรหา กสช. ใหม่ตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา ให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบของกฎหมาย ก่อนที่จะดำเนินการ คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. ต่อไป (คดีหมายเลขแดงที่ อ.271/2549 คดีหมายเลขดำที่ อ.6/2549) (สำนักงาน กสทช., 2555)

"กทช." และ "กสช." ตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ไว้ให้มีเพียงองค์กรเดียวคือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ที่มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เมื่อคณะกรรมการ กสทช. ได้รับแต่งตั้งในวันที่ 7 ต.ค. 2554 จึงส่งผลให้ห้วงสูญญากาศของการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นานมากกว่าทศวรรษสิ้นสุดลง

ในส่วนของบทบาท กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์นั้น ภายใต้บทบัญญัติใน พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553 หมวด 2 ว่าด้วยการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นสองคณะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ แทนในกิจการเฉพาะทาง โดย คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) มีอำนาจหน้าที่แทน กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (กสท.) มีอำนาจหน้าที่แทน กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ทั้งนี้ก็มีการใช้อำนาจและรับผิดชอบร่วมกันในบางเรื่อง เช่น การบริหารคลื่นความถี่ เป็นต้น

ดังนั้น กสท. จึงมีภารกิจสำคัญในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ที่มีอยู่แล้ว ให้เข้ามาอยู่ในกรอบของกฎหมายใหม่ โดยใช้เครื่องมือคือ กฎ ระเบียบ และประกาศที่อยู่ในอำนาจขององค์กร ในขณะเดียวกัน กสทช. ก็มีภารกิจในการพัฒนาการประกอบกิจการโทรทัศน์ โดยให้สอดคล้องกับเทคโนโลยี และพฤติกรรมคนดูที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้น กฎ ระเบียบ หรือประกาศที่ กสทช. ออกแบบมาใช้กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์นั้น จะต้องตอบโจทย์อย่างน้อยสองประการคือ จะนำกิจการรายเดิมเข้าสู่ระบบการกำกับดูแลได้อย่างไร และจะสร้างพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาไปสู่ยุคดิจิทัลได้อย่างไร

กสทช. จึงได้สร้างชุดเครื่องมือที่สามารถใช้ร่วมกันได้ทั้งกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งใช้ร่วมกันได้ทั้งกิจการในระบบแอนะล็อกและดิจิทัล ได้แก่ โครงสร้างใบอนุญาตประกอบกิจการซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ โดยมีรายละเอียดตาม ประกาศ กสทช. เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 20 ก.ค. 2555 ได้แก่

- (1) การให้บริการโครงข่าย (Network Provider)
- (2) การให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก (Facility Provider)
- (3) การให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (Service Provider)
- (4) การให้บริการแบบประยุกต์ (Application Provider)

นอกจากนี้ ในส่วนการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์หรือการให้บริการเนื้อหารายการนั้น ได้แบ่งย่อยเป็น 2 รูปแบบ คือ กิจการที่ใช้คลื่นความถี่คือการให้บริการที่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ และกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่คือบริการที่ไม่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ โดยที่กิจการที่ใช้คลื่นความถี่นั้น ยังแบ่งออกเป็นบริการสาธารณะซึ่งแบ่งย่อยอีก 3 ประเภท บริการชุมชน และบริการทางธุรกิจซึ่งแบ่งย่อยเป็นระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นอีกด้วย (ดูรูปที่ 2.7)



รูปที่ 2.7 ลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามประกาศ กสทช. เรื่อง กำหนดลักษณะและประเภทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2555 (กสทช., 2556)

ประกาศฉบับนี้ นับเป็นหมุดตัวแรกในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ เนื่องจากเป็นกรอบใหญ่หรือภาพรวมของกิจการ โดยผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ที่ประสงค์จะเป็นผู้

ได้รับอนุญาต จะต้องอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ในการประกอบกิจการทั้ง 4 ลักษณะนี้ ซึ่งการออกใบอนุญาตในแต่ละลักษณะนั้น ได้มีการออกประกาศเฉพาะเพื่ออธิบายคุณสมบัติผู้ขออนุญาต และกระบวนการขออนุญาตอย่างละเอียดด้วย³¹ ยกเว้นการให้บริการแบบประยุกต์นั้น ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ออกแบบไว้รองรับการให้บริการในระบบดิจิทัลเป็นหลัก คาดว่า กสทช. จะออกประกาศในส่วนนี้ภายหลังจากเริ่มมีการให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลภาคพื้นดิน

โครงสร้างใบอนุญาตใหม่นี้ สามารถรองรับการอนุญาตให้ทุกกิจการทั้งในระบบแอนะล็อกและดิจิทัล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ กสทช. ได้แก่ พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553 และพ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดบทเฉพาะกาลคุ้มครองกิจการที่มีอยู่ก่อนกฎหมายเหล่านี้มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้การนำกิจการรายเดิมส่วนใหญ่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเข้าสู่ระบบนั้น ต้องดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลที่เกี่ยวข้อง โดยมีกิจการโทรทัศน์บางส่วนที่ไม่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน เข้าสู่ระบบการอนุญาตแบบใหม่นี้ ได้แก่กลุ่มเคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม และไอพีทีวี ซึ่งจัดเป็นประเภทกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่

นอกจากนี้ หลังจาก กสทช. จัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และตารางความถี่แห่งชาติแล้ว ได้มีการศึกษาแผนความถี่วิทยุสำหรับกิจการโทรทัศน์ซึ่งจัดทำไว้ตั้งแต่สมัยกรมไปรษณีย์โทรเลข และสมัยคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ทำให้เห็นความเป็นไปได้ในการทดลองทดสอบ และการให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล กสทช. จึงได้จัดทำแผนการเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัล (Digital switch-over, DSO) โดยกำหนดให้ระบบ Digital Video Broadcasting version 2 for Terrestrial (DVB-T2) เป็นมาตรฐานการรับส่งสัญญาณ และกำหนดว่าจะเริ่มพิจารณายุติการให้บริการโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก (Analog switch-off, ASO) ใน พ.ศ. 2558 หากโครงการ DSO สำเร็จสมบูรณ์ จะส่งผลให้ประเทศไทยมีช่องโทรทัศน์แบบฟรีทีวีเพิ่มขึ้นเป็น 48 ช่อง (ดังรายละเอียดในหัวข้อ 2.4.2 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย)

³¹ ประกอบด้วย

- 1) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2555
- 2) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2555
- 3) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์

2.4.3.2 นโยบายและการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปสื่อที่ผ่านมามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในสื่อมวลชนให้ตอบสนองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน อันเป็นผลสะท้อนจากการเคลื่อนไหวและต่อรองทางนโยบายของเครือข่ายที่เคลื่อนไหวในภาคประชาสังคม ทั้งในส่วนของภาควิชาการ เครือข่ายพ่อแม่ผู้ปกครอง และองค์กรมหาชนที่มีกำลังทางการเงินและมีเครือข่ายกว้างขวางในภาคประชาสังคมอย่างสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส.³² ผลของการเคลื่อนไหวในแนวทางนี้ที่เห็นได้ชัด อาทิ (พิรงรอง รามสูต, 2556c)

- คณะรัฐมนตรีมีมติในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2546 กำหนดให้มีรายการเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชน และครอบครัว ในสถานีโทรทัศน์และวิทยุของรัฐอย่างน้อย 1 – 1 ชั่วโมงครึ่ง ในช่วงเวลาระหว่าง 16.00 – 22.00 น.
- ภาครัฐจัดตั้งคณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ เมื่อปี พ.ศ.2551 และจัดตั้งคณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ระดับจังหวัดขึ้นในเวลาต่อมา โดยมีกระทรวงวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานเจ้าภาพ มีเป้าหมายเพื่อบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนในการ “ขจัดสื่อร้าย ขยายสื่อดี และสร้างภูมิคุ้มกันให้สังคม”

คณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์มีนโยบายจัดตั้งกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยเสนอ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ซึ่งได้ดำเนินการถึงขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร แต่ปัจจุบันขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเข้าควบคุมอำนาจในการบริหารประเทศ เมื่อ

³² สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีบทบาทในการติดตามข้อเสนอและสนับสนุนการผลักดันนโยบายการปฏิรูปสื่อ ซึ่งระบุไว้เป็น 1 ใน 10 แผนหลักว่า ด้วยเรื่องการสื่อสารการตลาดเพื่อสังคม สสส.ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปสื่อในฐานะเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การปฏิรูปสังคม โดยมีแนวทางสำคัญคือ การพัฒนาผู้บริโภคเพื่อเรียนรู้วัฒนธรรมการบริโภคอย่างสมดุล รู้เท่าทัน และรับข้อมูลรอบด้าน เพื่อให้ทันกับภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รวมถึง การส่งเสริมระบบและกลไกการตรวจสอบและเฝ้าระวังสื่อ ผ่านองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งต้องกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับสื่อหรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อผลักดันเป็นวาระชาติและสากลให้ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติ (ที่มา เว็บไซต์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ www.thaihealth.or.th .)

22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ระหว่างนี้ กระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้ร่วมมือกันจัดทำโครงการพัฒนาภาค ดำเนินงานกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ เพื่อเตรียมการรองรับร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ... ขึ้น โดยมีสำนักเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งจะมีบทบาทในการประสานงานและขับเคลื่อนงานร่วมกับคณะอนุกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ระดับจังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งร่วมกับภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน

ส่วน กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์โดยตรงนั้นก็มีพันธกิจที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ดังที่กล่าวไว้ในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (พ.ศ.2555-2559) และยังมียุทธศาสตร์ที่มุ่งกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เพื่อเป็นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง และในยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งแม้จะไม่ได้มีกล่าวอย่างเจาะจงถึงการคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ก็กำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 41 วรรค 5 ความว่า

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมรายการวิทยุและรายการโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์สังคมหรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ให้ กสทช. กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดเวลาให้รายการดังกล่าวได้ ออกอากาศในช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมาย”

อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตาม พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551 มาตรา 34 วรรค 2 ที่กำหนดไว้ว่า กสทช. อาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้ในกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน

“ในกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้”

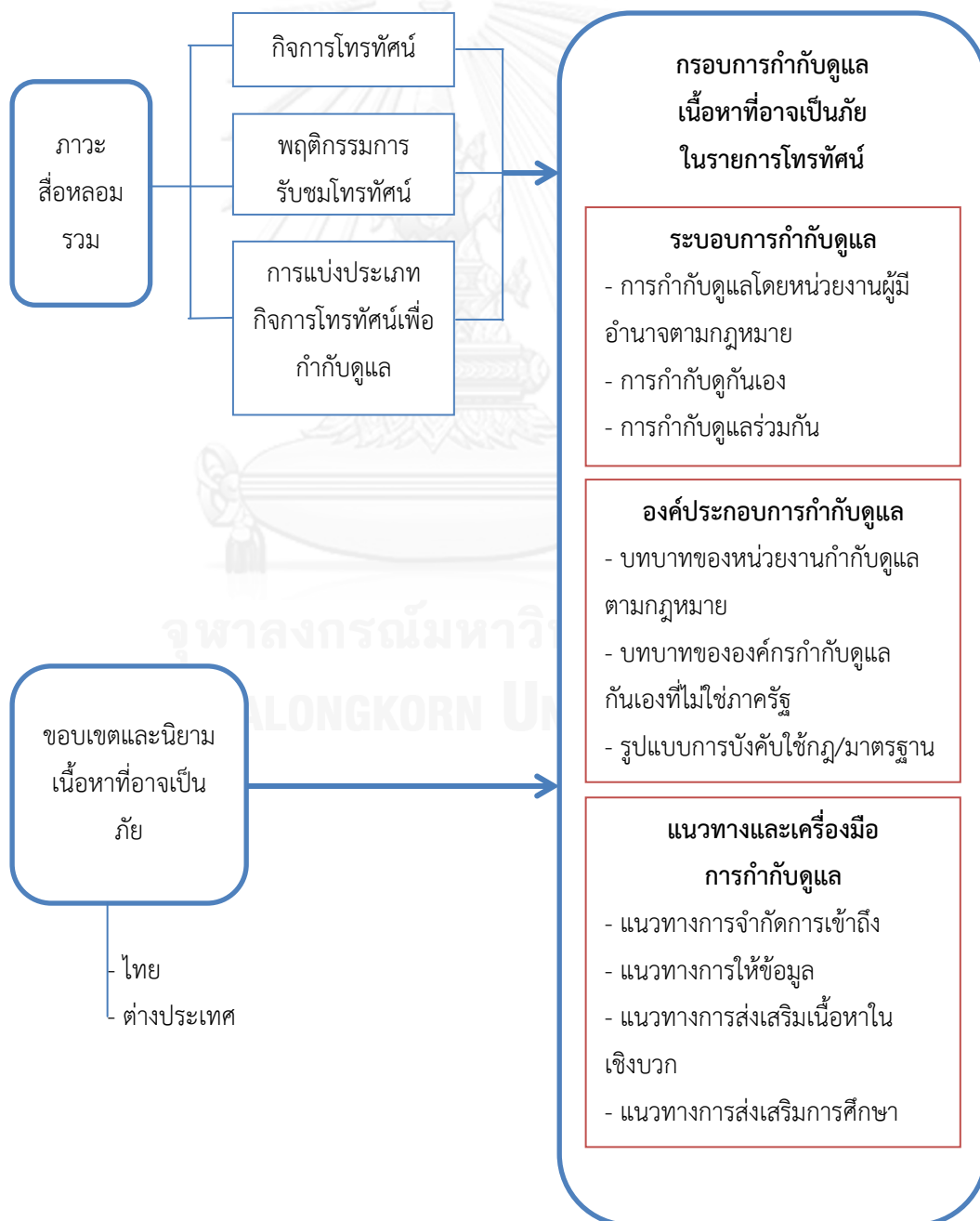
นอกจากนี้ กสทช. ยังมีพันธกิจตามแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2550 ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ พฤษภาคม พ.ศ.2554 เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้ กสทช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักร่วมกับ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ กรมประชาสัมพันธ์ ในการส่งเสริม พัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์และบทบาทสื่อมวลชนในการพัฒนาเด็กและเยาวชน เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต และให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยผลิตและเผยแพร่สาระสร้างสรรค์ต่างๆ อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิต การสืบสานวัฒนธรรม กิจกรรมสร้างสรรค์ของเด็กและเยาวชน ฯลฯ รวมทั้งให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการผลิตและเผยแพร่สื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

นอกจากนี้ การกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ซึ่งเป็นผลมาจากการขับเคลื่อนเพื่อการปฏิรูปสื่อตามแนวทางการสร้างมาตรฐานในการกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนผ่านการบังคับใช้จรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กรและสมาคมวิชาชีพสื่อ ซึ่งองค์กร/สมาคมวิชาชีพสื่อมักมุ่งเน้นประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก ทำให้แนวทางปฏิรูปด้านอื่นๆ ถูกกลบเกลาย อาทิ การปฏิรูปเนื้อหา การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมหรือการคุ้มครองผู้บริโภคสื่อ (พิรงรอง รามสูต และยุบล เบ็ญจรงค์กิจ, 2553) ส่วนการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่ออินเทอร์เน็ตของประเทศไทยนั้น องค์กรภาคประชาสังคมมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตใน 2 แนวทางหลัก คือ 1) การปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และ 2) การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและการแสดงออกบนอินเทอร์เน็ต โดยองค์กรภาคประชาสังคมในแนวทางการปกป้องเด็กและเยาวชนได้แก่ มูลนิธิอินเทอร์เน็ตร่วมพัฒนาไทย มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว มูลนิธิกระจกเงา สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก จะเน้นบทบาทในการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้เรื่องสื่ออินเทอร์เน็ต การเฝ้าระวังภัยเทคโนโลยี การสร้างเครือข่ายการทำงานกับภาครัฐและภาคประชาสังคมอื่นๆ และการขับเคลื่อนทางนโยบาย (เชิญพร คงมา, 2551)

2.5 กรอบแนวคิดวิจัยและนิยามศัพท์

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ทฤษฎีการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ แนวคิดเรื่องสื่อหลอมรวม และภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย จึงนำมาสู่กรอบแนวคิดการวิจัยและนิยามศัพท์ปฏิบัติการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

2.5.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



2.5.2 นิยามศัพท์

ภาวะสื่อหลอมรวม	การหลอมรวมบริการระหว่างบริการสื่อสารโทรคมนาคม บริการอินเทอร์เน็ต และบริการแพร่ภาพกระจายเสียง อันส่งผลให้กิจการโทรทัศน์ให้บริการหลากหลายช่องทาง (multiplatform) พฤติกรรมการชมรายการผ่านหลายจอ(multiscreen) และไม่จำกัดเวลาตามผังรายการ (time-shifted viewing) และ การปรับเปลี่ยนแนวทางการแบ่งประเภทกิจการโทรทัศน์เพื่อการกำกับดูแล
กิจการโทรทัศน์	กิจการที่ให้บริการโสตทัศนอันประกอบด้วยบริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และบริการคล้ายโทรทัศน์
บริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี	บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดิน (terrestrial television) ในระบบแอนะล็อกและระบบดิจิทัลที่ผู้ใช้บริการสามารถรับชมได้เป็นการทั่วไป โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการได้รับบริการทั้งหมด
บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก	บริการที่ไม่ใช่โทรทัศน์ภาคพื้นดิน อาทิ เคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม ไอพีทีวี และโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ผู้ใช้บริการประสงค์จะรับบริการดังกล่าวตามเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนด โดยผู้ให้บริการไม่ประสงค์จะให้บริการเป็นการทั่วไปซึ่งจะมีค่าบริการหรือไม่ก็ตาม
บริการคล้ายโทรทัศน์	บริการที่มีเนื้อหาและรูปแบบที่มีลักษณะอันเปรียบเทียบกับบริการโทรทัศน์ทั่วไปตามผังรายการ โดยเผยแพร่ผ่านทางออนไลน์และทางอุปกรณ์เคลื่อนที่ ทั้งที่เป็นเนื้อหาที่เคยออกอากาศทางบริการโทรทัศน์ทั่วไปตามผังรายการมาก่อน และเนื้อหาที่ออกอากาศทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น

เนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย	เนื้อหารายการโทรทัศน์ที่เสี่ยงจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบ อารมณ์ ความคิดและการใช้เหตุผลของของเด็กและเยาวชนที่เปิดรับ แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย โดยความเสี่ยงอันเกี่ยวกับเนื้อหาการนั้นมีหลายประเภทแตกต่างกันตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ และมีขอบเขตที่เป็นสากล ในการกำกับดูแลเนื้อหา อาทิ เนื้อหาเกี่ยวกับเพศ ความรุนแรง ภาษาหยาบคาย และการเลือกปฏิบัติ
ระบบการกำกับดูแล	รูปแบบการกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การกำกับดูแลกันเอง และการกำกับดูแลร่วมกัน
องค์ประกอบการกำกับดูแล	บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย บทบาทของภาคประชาสังคมที่มิใช่ภาครัฐ ในกระบวนการกำกับดูแล ได้แก่ 1) การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน และ 2) การบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานอันประกอบด้วย การเฝ้าระวังและการบังคับใช้ให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน รวมถึงการลงโทษในการละเมิดกฎ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละระบบการกำกับดูแล
แนวทางการกำกับดูแล	แนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในรายการโทรทัศน์ ประกอบด้วย แนวทางการจำกัดการเข้าถึง แนวทางการให้ข้อมูล แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก และแนวทางการส่งเสริมการศึกษา
แนวทางการจำกัดการเข้าถึง	แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่มุ่งเน้นไปที่การปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากรายการโทรทัศน์ โดยใช้เครื่องมือ อาทิ การกำหนดเนื้อหาและช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการออกอากาศ ระบบการควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง เป็นต้น

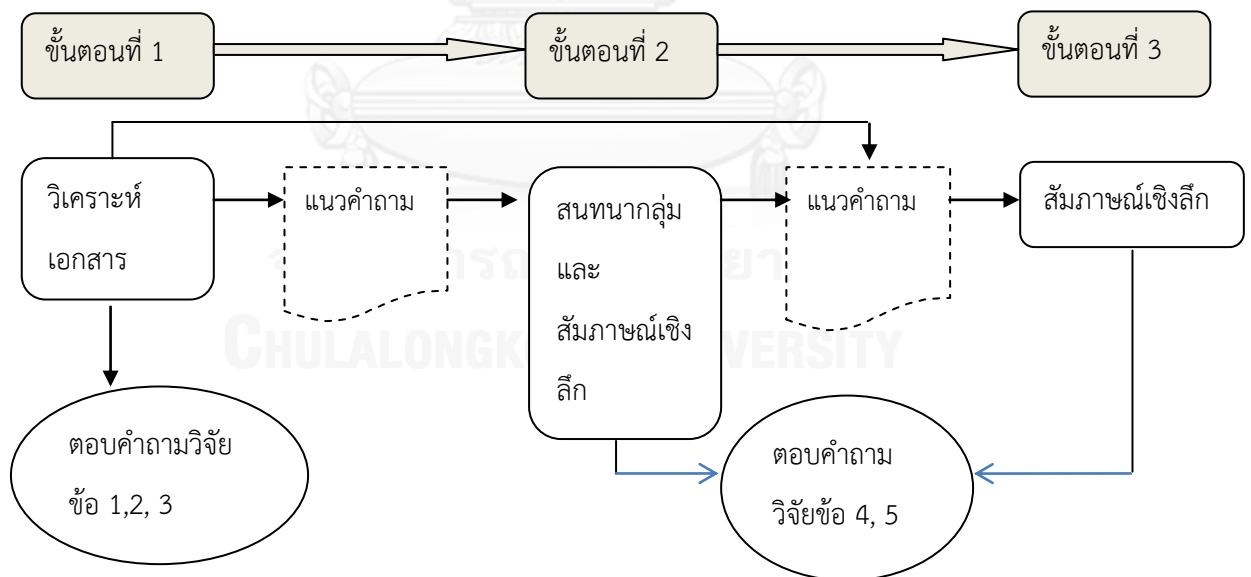
- แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการรับชมรายการของผู้ใหญ่ โดยใช้เครื่องมือในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และให้ข้อมูลแก่ผู้ชมในรูปแบบสัญลักษณ์หรือรูปภาพ
- แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้มีเนื้อหาที่มีคุณภาพ หลากหลายและเหมาะสมกับความสนใจของเด็กและเยาวชน
- แนวทางการส่งเสริมการศึกษา แนวทางซึ่งใช้เครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory) ที่มุ่งเน้นการให้การศึกษาเกี่ยวกับทักษะการรู้เท่าทันสื่อแก่เด็กและเยาวชน รวมถึงทักษะการดูแลเด็กและเยาวชนในการเปิดรับสื่อในยุคสื่อหลอมรวมแก่พ่อแม่ผู้ปกครอง

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ที่มุ่งศึกษานิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ เปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศกับประเทศไทย รวมถึงศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม อีกทั้งยังมุ่งศึกษาพัฒนาการการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย พร้อมทั้งแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยคุณภาพ ได้แก่ การวิเคราะห์เอกสาร การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก

โดยผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังแผนภาพด้านล่างนี้



ทั้งนี้ในแต่ละขั้นตอน ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามวิจัยแต่ละข้อตามลำดับดังรายละเอียดต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1

วิธีการวิจัยในขั้นตอนที่ 1 ประกอบด้วย การวิเคราะห์เอกสาร โดยมีประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาเอกสารประกอบด้วยเอกสารทางวิชาการที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการ บทความงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ เอกสารสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและสามารถสืบค้นได้จากห้องสมุดและผ่านอินเทอร์เน็ต รวมถึง กฎหมาย ประกาศ เอกสารนโยบายและมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศน ในประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศนเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

กลุ่มตัวอย่าง คือ เอกสารทางวิชาการที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการ บทความงานวิจัยกฎหมายและเอกสารนโยบาย และเอกสารสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ทั้งประเทศไทย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) และต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) ที่สามารถสืบค้นได้จากห้องสมุด แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และแหล่งข้อมูลอื่นที่เข้าถึงได้ รวมถึง กฎหมาย ประกาศ เอกสารนโยบายขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศนและมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศนของประเทศไทยและต่างประเทศจำนวน 5 ประเทศ ซึ่ง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธรัฐเยอรมนี

โดยกรณีศึกษาต่างประเทศที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นมีลักษณะที่สำคัญร่วมกัน ดังนี้

1. ทุกประเทศเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยสหรัฐอเมริกาเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมในระบบประธานาธิบดี สหราชอาณาจักรเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ มีรูปแบบรัฐเป็นสหพันธรัฐ ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นประชาธิปไตยใน

ระบบรัฐสภา และสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแบบสาธารณรัฐ ซึ่งประเทศเหล่านี้มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างความสมดุลระหว่างการปกป้องเสรีภาพในการสื่อสาร กับเป้าหมายของนโยบายสาธารณะในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย

2. อุตสาหกรรมในประเทศเหล่านี้มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและมีบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการผ่านหลายช่องทางจากการหลอมรวมของสื่อ รวมถึง ประเทศเหล่านี้มีความก้าวหน้าในการกำกับดูแลเนื้อหาในภาวะสื่อหลอมรวม โดยสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย มีองค์กรกำกับดูแลด้านการสื่อสารที่ปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะหลอมรวมสื่อ โดยมีองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งกิจการวิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และ/หรืออินเทอร์เน็ต

3. ประเทศเนเธอร์แลนด์และสหพันธรัฐเยอรมนีนั้น แม้จะไม่ได้มีองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐ แต่มีความโดดเด่นในด้านการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในโทรทัศน์และสื่อใหม่โดยผ่านระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน อีกทั้ง จากการศึกษาของ HBI (2006: 137) ซึ่งประเมินผลกระทบการกำกับดูแลจากการศึกษาเอกสารประกอบกับการสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิทั้งที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก อาทิ นักวิชาการ องค์กรผู้บริโภค ในประเทศที่เลือกศึกษา พบว่า รูปแบบการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของเนเธอร์แลนด์นั้นเป็นตัวอย่างที่ดีได้ เนื่องจากเป็นว่ามีกระบวนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในระดับสูง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสารกลุ่มตัวอย่างจากห้องสมุด อินเทอร์เน็ต และแหล่งข้อมูลอื่นที่เข้าถึงได้ โดยตรวจสอบข้อมูลเอกสารให้ตรงกับความต้องการในการตอบปัญหาวิจัย และตรวจสอบความถูกต้องหากเป็นข้อมูลเอกสารชั้นรอง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะเรียบเรียงและนำผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาเอกสารมาวิเคราะห์ เรียบเรียงเชิงพรรณนาเพื่อตอบคำถามวิจัยในข้อ 1 2 และ 3 ที่ศึกษาถึงขอบเขตและนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของต่างประเทศที่เลือกศึกษา และศึกษาถึงขอบเขตและนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของประเทศไทยมีความเหมือนหรือแตกต่างจากข้อค้นพบในต่างประเทศที่เลือกศึกษา

ผู้วิจัยเรียบเรียงและนำผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาเอกสารมาวิเคราะห์ เรียบเรียงเชิงพรรณนาเพื่อตอบคำถามวิจัยในข้อ 1 และ 2 ที่ศึกษาถึงขอบเขตและนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของต่างประเทศที่เลือกศึกษา และศึกษาถึงขอบเขตและนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของประเทศไทยมีความเหมือนหรือแตกต่างจากข้อค้นพบในต่างประเทศที่เลือกศึกษา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะได้นำผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาเอกสารในส่วนประเภทของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทั้งในและต่างประเทศ มาพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาในขั้นตอนที่ 2 และ 3 เกี่ยวกับขอบเขตและนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริบทประเทศไทย และการพิจารณาระบบ องค์กรประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

ขั้นตอนที่ 2

วิธีการวิจัยในขั้นตอนที่ 2 เดิมผู้วิจัยจะใช้วิธีการสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างเพียงวิธีเดียว แต่เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างบางส่วนไม่สะดวกที่จะเข้าร่วมสนทนากลุ่ม จึงใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแทน ดังนั้น วิธีการวิจัยในขั้นตอนที่ 2 จึงประกอบไปด้วย การสนทนากลุ่ม (Focus group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ซึ่งใช้แนวคำถามชุดเดียวกัน โดยมีประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมายในการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (internet TV) และ 2) กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ โดยผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกและรายชื่อแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (internet TV) รวมสิ้น 10 ราย โดยมีรายละเอียดและรายชื่อดังต่อไปนี้

1.1 กลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี)

ผู้วิจัยเลือกผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในระบบแอนะล็อกที่ประกอบการอยู่ในปัจจุบัน และมีผู้ตอบรับให้ข้อมูล จำนวน 5 ราย ดังนี้

- การสนทนากลุ่ม 1 ครั้ง จำนวน 4 ราย ได้แก่

(1) คุณจิตพิสุทธิ์ ไกรประสิทธิ์

นักสื่อสารมวลชนชำนาญการ หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบและวิเคราะห์รายการ
สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.11)

(2) คุณสาวตรี อาริมิตร

เจ้าหน้าที่ตรวจรายการ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5

(3) คุณธาม เชื้อสถาปนศิริ

นักวิจัยชำนาญการ ฝ่ายวิจัยประเมินผลและพัฒนา
สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส

(4) คุณพรอุมมา ผลส่ง

หัวหน้างานแผนกตรวจสอบรายการ สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7

- การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 1 ราย ได้แก่ ผู้แทนจากฝ่ายพิจารณาเทปออกอากาศ (ไม่ประสงค์ระบุชื่อ) สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์

1.2 กลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

ผู้วิจัยเลือกผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองและเป็นช่องรายการที่เป็นที่นิยม³³ มีผู้ตอบรับให้ข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งสิ้น 4 ราย ดังนี้

(1) คุณเกษม อินทร์แก้ว

กรรมการบริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน)³⁴

³³ จากผลการสำรวจของบริษัทพีเอสไอ จำกัด (พีเอสไอเรตติ้ง) แหล่งที่มา: <http://psiviewing.com/psirating>

³⁴ บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง (ดูรายละเอียดของบริษัทในบทที่ 2 หัวข้อ ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย)

(2) ดร.องอาจ สิงห์ลำพอง

รองกรรมการผู้อำนวยการ สายงานสถานีโทรทัศน์
สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 บริษัท อาร์เอส จำกัด (มหาชน)³⁵

(3) คุณชลากรณ์ ปัญญาโฉม

ผู้ช่วยประธานเจ้าหน้าที่บริหารสายงานธุรกิจโทรทัศน์ 2 และโครงการพิเศษ
บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน)³⁶

(4) คุณศศิกร ฉันทเศรษฐ์

ประธานบริหารสายธุรกิจรายการโทรทัศน์
บริษัท กันตนากรู๊ป จำกัด (มหาชน)³⁷

³⁵ บริษัท อาร์เอส จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และมีช่องรายการที่ผลิตเองด้วย อาทิ ช่องสบายดี (เพลงลูกทุ่ง) ช่อง U Chanel (เพลงสตริง ป๊อบ) ช่อง Star Max (วาไรตี้) และช่อง Sun Chanel (กีฬา) ช่อง 8 (วาไรตี้) เป็นต้น ล่าสุดบริษัทยังเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิตอลประเภททั่วไป ความคมชัดมาตรฐาน ในชื่อช่อง 8 อีกด้วย (ดูรายละเอียดของบริษัทในบทที่ 2 หัวข้อ ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทย)

³⁶ บริษัท เวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) เป็นองค์กรธุรกิจผู้สร้างสรรค์เนื้อหาบันเทิงครบวงจรอันดับต้นๆ ของเมืองไทยใน 7 ธุรกิจหลัก ได้แก่ ธุรกิจผลิตรายการโทรทัศน์ ธุรกิจผลิตภาพยนตร์ ธุรกิจจัดงานแสดงคอนเสิร์ต และโชว์บิซ ธุรกิจผลิตและตัดต่อภาพเคลื่อนไหว (animation) ธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ ธุรกิจบริการผลิตและตัดต่อ และธุรกิจบันทึกเสียง บริษัทดำเนินธุรกิจผลิตรายการโทรทัศน์โดยการซื้อเวลาออกอากาศจากทางสถานีฟรีทีวีและรับจ้างผลิตรายการโทรทัศน์ นอกจากนี้ ในปี 2555 บริษัทได้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ไม่มีโครงข่ายของตนเอง ได้แก่ ช่อง Workpoint TV ผ่านระบบดาวเทียมและเคเบิล และให้บริการช่อง 6 ซึ่งเป็นรายการเด็กและเยาวชนในปี 2556 ล่าสุดบริษัทยังเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิตอลประเภททั่วไปความคมชัดมาตรฐาน ในชื่อช่อง Workpoint Creative TV อีกด้วย

³⁷ บริษัท กันตนา กรู๊ป จำกัด (มหาชน) ผลิตรายการโทรทัศน์หลายประเภทเช่น วาไรตี้โชว์ เกมโชว์ คิวโชว์ เร็วลิตีโชว์ เร็วลิตีเกมโชว์ สารคดี วาไรตี้คอมดี้โชว์ รายการเพลง รายการเด็ก และละคร เป็นจำนวนกว่า 150 รายการ เพื่อนำเสนอออกอากาศผ่านทางสถานีฟรีทีวีทั้ง 6 ช่อง และให้บริการช่องรายการผ่านระบบดาวเทียมและเคเบิล อาทิ มิราเคิล แชนแนล, ฟาร์ม แชนแนล, เอ็ม แชนแนล, ฟู้ด แพลเน็ต, ฟันนี่ ทีวี และสถานีเชิงฉิม

1.3 ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี

ผู้วิจัยเลือกผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีที่ประกอบการอยู่ในปัจจุบันและใช้กลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้ รวมถึงได้รับความนิยมจากผู้ใช้³⁸ โดยมีผู้ตอบรับให้ข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 1 ราย ได้แก่ คุณจรรยา วงศ์สุรวัฒน์ ผู้ก่อตั้ง/ผู้อำนวยการ/Creative สโปคดาร์คทีวี (Spokedark TV)³⁹ ทาง www.spokedark.tv และ <http://www.youtube.com/user/spokedarktv/featured>

2. กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ

ผู้วิจัยเลือกองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มขับเคลื่อนทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์หลักด้านการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค หรือด้านสื่อกับเด็กและเยาวชน หรือด้านการส่งเสริมเนื้อหาสร้างสรรค์ในสื่อและการรู้เท่าทันสื่อ รวมถึงนักวิชาการที่มีความสนใจ หรือผลงานเกี่ยวกับการสื่อกับเด็กและเยาวชน หรือมีประสบการณ์ขับเคลื่อนการคุ้มครองกับเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

ทั้งนี้ มีผู้ตอบรับให้ข้อมูลจำนวน 8 ราย โดยมีรายละเอียดและรายชื่อดังต่อไปนี้

- การสนทนากลุ่ม 1 ครั้ง จำนวน 6 คน ได้แก่

(1) คุณอัญญาอร พานิชพิ้งรัถ

ประธานเครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ⁴⁰

³⁸ สืบค้นจากเว็บไซต์สถิติและจัดระดับสื่อสังคมออนไลน์ www.socialbakers.com

³⁹ สโปคดาร์คทีวี (Spokedark TV) เป็นบริการอินเทอร์เน็ตทีวีที่มีสมาชิกในช่องทาง youtube จำนวน 540,000 ราย จัดเป็นอันดับที่ 19 ของช่องรายการทาง youtube ทั้งหมดของประเทศไทย โดยมีรายการที่ได้รับความนิยม อาทิ เจาะข่าวตื่น โมเมพาเพลิน อร่อยสร้างภาพ Good Shape Save Cost ก็แพชั่นอะ มุขควายเครียด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้ชมมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์เนื้อหา โดยส่งวิดีโอคลิปที่ผลิตเองและเผยแพร่ทาง youtube หรือช่องทางอื่น ให้ทีมงานคัดเลือกเพื่อนำเสนอในช่องทางของ spokedark.tv ที่ระบุชื่อของผู้ใช้ เช่น yourname.spokedark.tv

⁴⁰ เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ได้รับการสนับสนุนจากแผนงานสื่อสร้างสุขภาวะเยาวชน (สสย.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นพัฒนาการรู้เท่าทันสื่อให้กับเด็ก เยาวชน และครอบครัว และกระตุ้นระบบสื่อสารมวลชนให้ตระหนักและใส่ใจผลกระทบที่ผู้บริโภคได้รับจากสื่อที่ไม่เหมาะสม กิจกรรมสำคัญของเครือข่ายฯ อาทิ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ รับแจ้งเรื่องราวการพบเห็นสื่อที่ไม่เหมาะสมทุกประเภท รวมถึงสื่อโทรทัศน์ ซึ่งทางศูนย์ฯ จะช่วยจัดการ ดูแล และดำเนินการร้องเรียนให้รับแก้ไขต่อไป รวมถึง การจัดค่ายครอบครัวรู้เท่าทันสื่อและกิจกรรมห้องเรียนครอบครัวเรียนรู้เรื่องสื่อ เป็นต้น

- (2) คุณชาญไชย อัครวงษ์วนิช
รองประธานเครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ
- (3) คุณธีรพัฒน์ อังศุขवाल
คณะกรรมการเครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ
- (4) คุณสายใจ คงทน
ผู้ประสานงานเครือข่ายสื่อสร้างสรรค์ภาคกลางและภาคตะวันตก
กลุ่ม we are happy⁴¹
- (5) รองศาสตราจารย์ ดร. อุษา ปีกินส์⁴²
อาจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- (6) อาจารย์อภิทธิพล ปรีดีประสงค์⁴³
อาจารย์ประจำสถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล

⁴¹ กลุ่ม We are happy เกิดจากการรวมตัวกันเพื่อมุ่งพัฒนาให้เด็กๆ เกิดนิสัยรักการอ่าน ด้วยการเข้าไปพูดคุยสร้างความคุ้นเคยในแต่ละชุมชน และแต่งตั้งแกนนำในการรักการอ่านเพื่อเป็นตัวแทนของแต่ละชุมชน แล้วจัดให้มีมุมหนังสือเพื่อให้เด็กในชุมชนและครอบครัวได้เข้าถึงแหล่งหนังสือได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ทางกลุ่มยังทำกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับการรู้และเท่าทันสื่อต่างๆ ทั้งสื่ออินเทอร์เน็ต สื่อโฆษณา สื่อประชาสัมพันธ์ กับเด็กและเยาวชนในระดับโรงเรียน โดยเฉพาะเด็กปฐมวัย กลุ่ม We are happy เป็นหนึ่งในภาคีร่วมของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

⁴² รศ.ดร.อุษา ปีกินส์ เป็นนักวิชาการด้านการสื่อสารที่สนใจและมีความเชี่ยวชาญด้านสื่อกับเด็กและเยาวชน และการรู้เท่าทันสื่อ โดยผลิตผลงานทางวิชาการ อาทิ หลักสูตรการรู้เท่าทันสื่อในต่างประเทศ (2554) การรู้เท่าทันสื่อและสารสนเทศ ชุดเครื่องมือและกิจกรรมสร้างสรรค์เพื่อชุมชน (2555) ย้อนหลัง 10 ปี วิจัยสื่อกับเด็ก (2556) เป็นต้น

⁴³ อ.อภิทธิพล ปรีดีประสงค์ เป็นนักวิชาการที่มีความสนใจและความเชี่ยวชาญด้านสื่อกับเด็กและเยาวชน และมีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมของประเทศไทยในสื่อต่าง ๆ อาทิ กรรมการอำนวยการเพื่อการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อแต่ละประเภท (Rating) อนุกรรมการศึกษาการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ อนุกรรมการศึกษาการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อเกมคอมพิวเตอร์และสื่ออินเทอร์เน็ต และ อนุกรรมการศึกษาการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อภาพยนตร์ กระทรวงวัฒนธรรม รวมถึง มีความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน อาทิ คณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาลูก และเยาวชนติดเกม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อนุกรรมการและเลขานุการแก้ไขปัญหาสื่อลามกที่มีผลกระทบต่อเด็ก เยาวชน และสตรี วุฒิสภา เป็นต้น

- การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 2 คน ได้แก่

(1) คุณเข็มพร วิรุฬราพันธ์
ผู้อำนวยการสถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.)⁴⁴

(2) ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน⁴⁵

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยจะใช้แนวคำถามในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกที่พัฒนามาจากการวิเคราะห์เอกสารในขั้นตอนที่ 1 โดยแนวคำถาม แบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำหรับกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 แนวคำถามเกี่ยวกับเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผู้ให้บริการโทรทัศน์:

- 1.1 แนวนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่ออกอากาศทางสถานีที่ใช้ในปัจจุบัน รวมถึง ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
- 1.2 ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมของรายการ
- 1.3 ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนเหมาะสมกับภาวะสื่อหลอมรวมและบริบทของประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁴ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน (สสย.) ก่อตั้งเมื่อปี พศ. 2549 โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) มุ่งเน้นงานพัฒนาคุณภาพสื่อและช่องทางสื่อและพื้นที่สร้างสรรค์ งานพัฒนากระบวนการเท่าทันสื่อผ่านเครือข่ายในจังหวัดและภูมิภาค งานพัฒนาองค์ความรู้ ผลิตสื่อสารสังคม ผลักดันนโยบาย กฎหมายและสร้างความร่วมมือในการเพิ่มสื่อสร้างสรรค์และผลักดันนโยบาย/หลักสูตรและกระบวนการเท่าทันสื่อ นอกจากนี้ คุณเข็มพร วิรุฬราพันธ์ ผอ.สถาบันฯ ก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ของประเทศไทยอีกด้วย

⁴⁵ ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน เป็นนักวิชาการด้านกฎหมายที่มีความสนใจและความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการกำกับดูแลสื่อเพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่เป็นภัยต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่ออินเทอร์เน็ต และมีประสบการณ์ศึกษาค้นคว้าจากต่างประเทศ จากงานวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกหัวข้อ “Regulating Sexually Explicit Content on the Internet: Towards Reformation of the Thai Regulatory Approach” จาก The University of Leeds, UK

ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี:

- 1.1 แผนนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยของรายการ
- 1.2 ข้อคิดเห็นต่อการพิจารณาการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ในฟรีทีวีปัจจุบัน
- 1.3 ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน รวมถึง ให้เหมาะสมกับภาวะการหลอมรวมสื่อและบริบทของประเทศไทย เช่น การให้บริการโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ต หรือทางโทรศัพท์มือถือ

กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ:

- 1.1 จุดแข็ง จุดอ่อน ของการพิจารณาการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ในปัจจุบัน
- 1.2 ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่ฟรีทีวีใช้อยู่ในปัจจุบัน หากผู้ให้บริการโทรทัศน์ทุกรูปแบบจะนำไปใช้
- 1.3 ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน เหมาะสมกับภาวะหลอมรวมสื่อและบริบทของประเทศไทย

ส่วนที่ 2 แนวคำถามเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ผู้ให้บริการโทรทัศน์:

- 2.1 บทบาทและหน้าที่ของสถานีในระบอบการกำกับดูแลฯ
- 2.2 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแบบจำลอง (model) การกำกับดูแลร่วมกันและบทบาทของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมให้เกิดกลไกการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี:

- 2.1 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแบบจำลอง (model) การกำกับดูแลร่วมกันและบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมให้เกิดกลไกการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ

กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ:

- 2.1 บทบาทและหน้าที่ของภาคประชาสังคมและนักวิชาการในระบอบการกำกับดูแล
- 2.2 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแบบจำลอง (model) การกำกับดูแลร่วมกันและบทบาทของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมให้เกิดกลไกการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ แบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันที่ใช้ประกอบการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างข้างต้น มีรายละเอียดตามภาคผนวก ข

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยติดต่อกลุ่มตัวอย่างเพื่อนัดหมายพร้อมจดหมายนำจากคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในวัน เวลา สถานที่ที่กลุ่มตัวอย่างมีความสะดวกพร้อมเพรียงกัน และในการสนทนา ผู้วิจัยจะจัดให้มีผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม ผู้สังเกตการณ์กลุ่ม และจัดให้มีการบันทึกเสียงและจดประเด็นในการสนทนาด้วย เพื่อนำข้อมูลมาประกอบกันเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่สะดวกเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในวันและเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยได้ติดต่อเพื่อขอสัมภาษณ์เชิงลึกในวันเวลา สถานที่ซึ่งกลุ่มตัวอย่างสะดวก ในการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้บันทึกเสียงและจดประเด็นในการสนทนาด้วย เพื่อนำข้อมูลมาประกอบกันเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำผลการศึกษาจากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์และเรียบเรียงเชิงพรรณนาเพื่อตอบคำถามวิจัยในข้อที่ 4 และ 5 ซึ่งศึกษาว่าเมื่อศึกษาข้อค้นพบจากต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ระบุว่า องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน และศึกษาว่าภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ระบุว่า องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์มีข้อจำกัดใดบ้างและควรมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างไรเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะได้นำผลการศึกษาที่ได้มาใช้ในการกำหนดคำถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เชิงลึกในขั้นตอนที่ 3 ต่อไป

ขั้นตอนที่ 3

วิธีการวิจัยในขั้นตอนที่ 3 คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยมีประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรเป้าหมายในการสัมภาษณ์เชิงลึก ได้แก่ องค์กรกำกับดูแลของรัฐที่เป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) ประกอบด้วย

1. กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กรรมการ กสทช.) ที่กำหนดนโยบายและรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาและการกำกับดูแลกันเองในกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย

(1) คุณสุภิญญา กลางณรงค์

กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)

ประธานคณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง

(2) พลโท ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ

กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)

ประธานคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ

(3) ผศ.ดร.ธวัชชัย จิตรภาษนันท์

กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.)

ประธานอนุกรรมการพัฒนาวิชาชีพกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

2. คุณตรี บุญเจือ พนักงานปฏิบัติการระดับสูง กลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) รับผิดชอบในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ ยังเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ ที่รับผิดชอบและดูแลงานส่วนการริเริ่มและพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ ตั้งแต่เมื่อ พ.ศ.2549

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) โดยใช้แบบบันทึกข้อมูล ซึ่งพัฒนามาจากการศึกษาเอกสารในขั้นตอนที่ 1 และการสนทนากลุ่มกับการสัมภาษณ์เชิงลึกในขั้นตอนที่ 2 โดยกำหนดแนวคำถามปลายเปิดในประเด็นต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ได้แก่ 1) แนวคำถามเกี่ยวกับแนวทางและเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ และ 2) แนวคำถามเกี่ยวกับระบอบและองค์ประกอบของการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ดังรายละเอียดในภาคผนวก ค.

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการนัดหมายพร้อมจดหมายนำจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อขอเข้าพบกลุ่มตัวอย่างเพื่อขอสัมภาษณ์เชิงลึก ในวัน เวลา สถานที่ที่กลุ่มตัวอย่างมีความสะดวก และในการสัมภาษณ์จะมีการบันทึกเสียงและถอดเทปการสัมภาษณ์เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลที่สมบูรณ์มากขึ้น ทั้งนี้ การสัมภาษณ์ กสทช. ผศ.ดร.ธวัชชัย จิตรภาชนะนนท์ นั้น ผู้ให้ข้อมูลประสงค์ให้สัมภาษณ์ทางอีเมลแทนการเข้าพบเพื่อสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยจะใช้การวิเคราะห์และเรียบเรียงเชิงพรรณนาเพื่อตอบคำถามนำวิจัยในข้อที่ 4 และ 5 ซึ่งศึกษาว่าเมื่อศึกษาข้อค้นพบจากต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ระบอบ องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีความเหมือนหรือแตกต่างกัน และศึกษาว่าภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ระบอบ องค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างไรเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลังจากนั้น จึงนำข้อมูลจากผลการศึกษาในขั้นตอนที่ 2 และ 3 มาสังเคราะห์รูปแบบของระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยที่เหมาะสมภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

บทที่ 4

ผลการศึกษา : กรณีต่างประเทศ

การศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศ รวมถึงศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยการศึกษาเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์เอกสาร (document analysis) ประกอบด้วย วารสารทางวิชาการ บทความงานวิจัย กฎหมายและเอกสารนโยบายขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศน์ต่างประเทศจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธ์เยอรมนี

ผลการศึกษกรณีต่างประเทศในบทนี้แบ่งหัวข้อออกเป็น

- 4.1 นิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์
- 4.2 บทเรียนการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศที่ศึกษา
- 4.3 การพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมของต่างประเทศที่ศึกษา
- 4.4 บทสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบ

โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

4.1 นิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การศึกษาครั้งนี้จึงได้กำหนดนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยว่าเป็นเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่เสี่ยงจะก่อให้เกิดภัยต่อเด็กและเยาวชน แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย โดยความเสี่ยงอันเกี่ยวกับเนื้อหาเหล่านั้นมีหลายประเภทตามแต่บริบทสังคม เมื่อได้ศึกษาการกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธรัฐเยอรมนี ตามนิยามดังกล่าว พบลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ดังนี้

องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์จากทั้ง 5 ประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธรัฐเยอรมนี ได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชนไว้ในกฎหมาย เอกสารนโยบาย และกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล โดยมีขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่สอดคล้องกันระหว่างองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของทั้ง 5 ประเทศ ประกอบด้วย

- (1) ภาษาหยาบคายหรือก้าวร้าว (coarse or offensive language)
- (2) เนื้อหาทางเพศและโป๊เปลือย (sexuality and nudity)
- (3) ความรุนแรง (violence)
- (4) การเหยียดหยามและการเลือกปฏิบัติ (humiliation and discrimination)

ส่วนกรณีของสหพันธรัฐเยอรมนีนั้นแตกต่างออกไปจากประเทศอื่น เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อ อันประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเยาวชน (Protection of Young Persons Act – JuSchG) และสนธิสัญญาระหว่างรัฐในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและสื่อเทเลมีเดีย (Interstate Treaty on the Protection of Human Dignity and the Protection of Minors in Broadcasting and in Telemedia – JMStV) นั้น ระบุเนื้อหาที่เป็นปัญหาออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เนื้อหาผิดกฎหมาย (illegal content) เนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content) และ เนื้อหาที่อาจทำให้พัฒนาการและการศึกษาของเด็กและเยาวชนด้อยลง (content potentially impairing the development and education of children and adolescents)

ในสหพันธรัฐเยอรมนี เนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามขอบเขตดังกล่าวข้างต้นจะถูกเรียกว่าเป็น “เนื้อหาที่อาจทำให้พัฒนาการและการศึกษาของเด็กและเยาวชนด้อยลง”⁴⁶ (content potentially impairing the development and education of children and adolescents) และเป็นเนื้อหาที่ถูกกฎหมายและผู้ใหญ่รับชมได้แต่ไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนทุกช่วงอายุ หรือตามช่วงอายุ ได้แก่ ต่ำกว่า 16 ปี ต่ำกว่า 14 ปี ต่ำกว่า 12 ปี และ ต่ำกว่า 6 ปี รวมทั้งจะต้องมีมาตรการจำกัดการเข้าถึงของเด็กและเยาวชน ส่วนเนื้อหาที่ถูกเรียกว่า ‘harmful content’ ของสหพันธรัฐเยอรมนีเองจะหมายถึงเนื้อหาที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการและการศึกษาของเด็กและเยาวชนและห้ามออกอากาศอย่างเด็ดขาดในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ อาทิ สื่อลามก การฆาตกรรมและการสังหารหมู่ เป็นต้น

นอกจากนี้ อย่างไรก็ตาม องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์แต่ละประเทศก็มีการกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยบางประเภทที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น องค์กรอิสระในการกำกับดูแลการสื่อสาร Ofcom ของสหราชอาณาจักร เห็นว่าการใช้แอลกอฮอล์และสารเสพติด การทำร้ายตัวเอง นิสัยการกินที่ผิดปกติ และเหตุการณ์เศร้าสะเทือนใจ เป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ในขณะที่ ACMA ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลด้านสื่อและการสื่อสารของออสเตรเลีย เห็นว่ารายการที่สร้างความตื่นเต้นหรือกดดันต่อเด็ก และสื่อที่สร้างสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัยต่อเด็กนั้นเป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

⁴⁶ ประกอบด้วยเนื้อหาหลักๆ 3 ด้าน ได้แก่

- (1) เนื้อหาที่ทำให้มีทัศนคติที่ผิดต่อเรื่องเพศ อาทิ การนำเสนอเรื่องทางเพศหรือกิจกรรมทางเพศที่ขัดแย้งกับพฤติกรรมที่มาจากอารมณ์ความรู้สึก แต่ปฏิบัติต่อกันเหมือนเป็นวัตถุทางเพศ หรือ การนำเสนอกิจกรรมทางเพศที่วิปริต
- (2) เนื้อหาที่ทำให้มีทัศนคติที่ผิดด้านคุณธรรมในสังคม อาทิ การนำเสนอความรุนแรงในสถานการณ์จริง (เช่น สงคราม) โดยไม่มีบริบทประกอบ การยกย่องอดอล์ฟ ฮิตเลอร์และรัฐบาลฮิตเลอร์ในเป็นวีรบุรุษหรือบุคคลต้นแบบ การนำเสนอความรุนแรงว่าเป็นหนทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ชอบธรรม การนำเสนอพฤติกรรมการทำร้ายตัวเอง การส่งเสริมมุมมองเพียงด้านใดด้านหนึ่งของเพศสภาพหรือบทบาททางสังคมแบบเหมารวม เป็นต้น
- (3) เนื้อหาที่สร้างความหวาดกลัว อาทิ การนำเสนอความรุนแรงหรือกิจกรรมทางเพศในลักษณะรุนแรง เนื้อหาที่ทำให้รู้สึกว่าคุณถูกขาม

ส่วนมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code of ethics) หรือแนวทางปฏิบัติ (codes of practice) ในการกำกับดูแลกันเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในต่างประเทศที่ศึกษา ก็ได้ระบุถึงขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย ประกอบด้วย

- (1) ภาษาหยาบคายหรือก้าวร้าว (coarse or offensive language)
- (2) เนื้อหาทางเพศและโป๊เปลือย (sexuality and nudity)
- (3) ความรุนแรง (violence)
- (4) การเหยียดหยามและการเลือกปฏิบัติ (humiliation and discrimination)
- (5) การระบุให้เนื้อหาที่แสดงถึงการใช้แอลกอฮอล์และสารเสพติด (drug and alcohol abuse)

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในบางประเทศก็ให้ความหมายเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ต่างออกไป เนื่องจากความแตกต่างทางสังคมและวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น สถาบันการจัดระดับความเหมาะสมสื่อโทรทัศน์ (NICAM) ของประเทศเนเธอร์แลนด์ ระบุว่า เนื้อหาที่ทำให้หวาดกลัวเป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ในขณะที่ผู้ให้บริการสื่อในสหราชอาณาจักรบางราย ระบุให้รายการที่มีบรรยากาศน่าสะอิดสะเอียนหรือรบกวนจิตใจ (upsetting or disturbing theme) ที่นำไปสู่การเลียนแบบพฤติกรรม (imitative behavior) และการสะกดจิต เป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

นอกจากนี้ การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการของผู้ให้บริการสื่อในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย และ สหรัฐอเมริกา ยังพิจารณาถึงความชัดเจนหรือระดับผลกระทบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย โดยในออสเตรเลียมีระดับตั้งแต่เล็กน้อยถึงสูงมาก (mild to very high) ส่วน TV parental guidelines ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกาใช้ในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการ ก็ระบุระดับความชัดเจนจากเล็กน้อยถึงแบบเห็นชัดเจน (mild to explicit)

อย่างไรก็ดี แม้แต่แต่ละประเทศจะมีขอบเขตเนื้อหาที่เป็นภัยที่คล้ายคลึงกันแต่มีความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม (cultural sensitivity) ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะประเด็นเนื้อหาทางเพศและความรุนแรง อาทิ ในขณะที่สหรัฐอเมริกามักจะอ่อนไหวและจำกัดเนื้อหาทางเพศและภาษาก้าวร้าวมาก แต่มักจะยอมให้มีเนื้อหาที่มีความรุนแรงออกอากาศได้ ส่วนประเทศเนเธอร์แลนด์จะเปิดกว้างและยอมรับเนื้อหาทางเพศมากกว่า ทั้งในสื่อมวลชน การศึกษาและการสนทนาในครอบครัว แต่พ่อแม่ก็ยังคงต้องการให้ผู้ให้บริการสื่อแสดงข้อมูลว่ารายการมีเนื้อหาทางเพศอยู่ (Susca, 2010)

4.2 บทเรียนการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศที่ศึกษา

4.2.1 สหรัฐอเมริกา

การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) โดยองค์กรอิสระในการกำกับดูแลกิจการสื่อสาร คือคณะกรรมการการสื่อสารแห่งสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา (Federal Communication Commission – FCC) และการกำกับดูแลกันเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในประเทศ (self-regulation) โดยมีองค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลดังต่อไปนี้

4.2.1.1 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

ตามกฎหมายรัฐบาลกลางสหรัฐ (Federal Law) รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (US Congress) กำหนดให้ FCC ออกกฎเกี่ยวกับเนื้อหาที่เผยแพร่ทางวิทยุและโทรทัศน์ FCC จึงออกกฎที่ว่าด้วยเนื้อหาที่ห้ามออกอากาศตลอดเวลา คือ เนื้อหาลามกอนาจาร (Obscenity)⁴⁷ และกฎที่ว่าด้วยเนื้อหาที่ถูกจำกัดเวลาออกอากาศในกิจการโทรทัศน์ (ยกเว้นเคเบิลทีวี⁴⁸) ซึ่งประกอบด้วย

⁴⁷ เนื้อหาลามกอนาจาร (obscenity) ครอบคลุมเนื้อหาที่แสดงถึงการมีเพศสัมพันธ์ การสำเร็จความใคร่ การทำร้ายทางเพศที่รุนแรง สื่อลามกอนาจารเด็ก ซึ่งเนื้อหาโดยภาพรวมนั้นดึงดูดและกระตุ้นต่อมค้นหาและอารมณ์ทางเพศ พรรณนาหรือบรรยายอย่างชัดเจน โฉมแจ่ม และปราศจากประโยชน์ด้านการให้ความรู้ คุณค่าทางศิลปะ การเมืองหรือวิทยาศาสตร์ (สำนักงาน กสทช.2555: 52)

⁴⁸ จากกรณี United States v. Playboy Entertainment Group เมื่อ ค.ศ.2000 โดยบริษัทเพลย์บอยเอนเตอร์เทนเมนต์กรุ๊ปฟ้องร้องต่อศาลว่ากฎเกณฑ์ตามกฎหมายโทรคมนาคม ค.ศ.1996 ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการเคเบิลทีวีที่ให้บริการรายการเกี่ยวกับเรื่องทางเพศเป็นหลักจะต้องทำการเข้ารหัสสัญญาณหรือปิดกั้นช่องรายการตลอดเวลาหรือจำกัดเวลาการออกอากาศเฉพาะช่วง 22.00 น.-6.00 น. นั้น เป็นกฎเกณฑ์ที่จำกัดโดยไม่มีเหตุผลจำเป็นและเป็นการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 (First Amendment) ในที่สุดศาลสูงสหรัฐ (The Supreme Court) เห็นสอดคล้องกับถ้อยคำที่เพลย์บอยยื่นฟ้อง และตัดสินว่ากฎเกณฑ์นี้ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผลการตัดสินนำไปสู่ความแตกต่างของบริการโทรทัศน์เคเบิลทีวีซึ่งไม่ต้องปฏิบัติตามกฎดังกล่าวของ FCC ส่วนบริการโทรทัศน์ทั่วไปยังคงต้องปฏิบัติตาม ศาลได้ชี้แจงเหตุผลสนับสนุนความแตกต่างในการกำกับดูแลดังกล่าวว่า ในระบบเคเบิลทีวีนั้นแต่ละครัวเรือนสามารถที่จะปิดกั้นการเข้าถึงช่องรายการที่ไม่ต้องการได้ ด้วยการร้องขอไปยังผู้ให้บริการให้จัดการปิดกั้นช่องนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องถูกกำกับดูแลจาก FCC อีกชั้นหนึ่ง (Levi, April, 2008, p. 8)

1) เนื้อหาหยาบโลนหรือหยาบคาย (Indecency)⁴⁹ และ 2) ภาษาที่ก้าวร้าวรุนแรง (Profane speech)⁵⁰ ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการในกิจการโทรทัศน์จะถูกห้ามไม่ให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวระหว่างช่วงเวลา 6.00-22.00 น. และกำหนดช่วงเวลาช้อยกเว้นหรือที่เรียกว่าเป็น “ช่วงเวลาที่ยกอากาศเนื้อหาที่อาจเป็นภัยได้” (Safe harbor⁵¹) ในช่วง 22.00-6.00 น. ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้ให้บริการสามารถออกอากาศเนื้อหาทั้ง 2 ลักษณะได้

นอกจากนี้ กฎหมายโทรคมนาคม ปี ค.ศ.1996 (Telecommunications Act of 1996) ของสหรัฐอเมริกามาตรา 551 ระบุถึงผลกระทบจากความรุนแรงจากสื่อที่ส่งผลเสียต่อเด็กและเยาวชน รวมถึงความสำคัญของวิธีการที่จะทำให้ผู้ปกครองสามารถจำกัดและ/หรือปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหารายการทางโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมได้ที่บ้านของตน นอกเหนือจากที่ผู้ปกครองจะต้องได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับระดับความเหมาะสมของรายการแล้ว เทคโนโลยีวีซีพีควรจะถูกนำมาใช้ควบคู่กันด้วย (FCC, 1997b) หลังจากนั้น FCC ก็ได้จัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Taskforce) เพื่อพิจารณามาตรฐานทางเทคโนโลยีที่นำมาใช้การถอดรหัสสัญญาณระดับความเหมาะสมที่ปรากฏในรายการ และดูแลให้เครื่องรับโทรทัศน์ขนาด 13 นิ้วขึ้นไปที่ผลิตหลัง 1 มกราคม ค.ศ.2000 ติดตั้งเทคโนโลยีวีซีพีทุกเครื่อง (FCC, n.d.)

นอกจากมาตรการตามแนวทางจำกัดการเข้าถึงด้วยการกำหนดให้มีจำกัดเวลาออกอากาศและการใช้เครื่องมือทางเทคนิคดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยรายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก (the Children’s Television Act of 1990) ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ต้องจัดให้มีรายการสาระความรู้เพื่อเด็กและเยาวชน รวมถึง รายการที่ออกแบบเพื่อความต้องการของเด็กและ

⁴⁹ เนื้อหาที่จัดอยู่ในประเภทหยาบโลนจะต้องเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการ คือ 1) จะต้องอธิบายหรือแสดงถึงกิจกรรมทางเพศหรือการข่มขืนหรืออวัยวะเพศ และ 2) จะต้องเป็นที่น่ารังเกียจอย่างเห็นได้ชัด โดยเทียบกับมาตรฐานของชุมชนในสมัยนั้น ๆ ที่เนื้อหาได้ถูกเผยแพร่ออกไป ทั้งนี้ ไม่ถึงระดับของเนื้อหาที่ลามกอนาจาร (สำนักงาน กสทช., 2555: 54)

⁵⁰ ภาษาที่ก้าวร้าวรุนแรง (profane speech) หมายถึง ภาษาที่ก้าวร้าวและหยาบคายอย่างมากในระดับที่ก่อให้เกิดความรำคาญต่อสมาชิกของชุมชนที่ได้ยิน เช่น F-word ที่พูดในรายการในบาง (แปลจากคำนิยามโดย FCC ค้นคืนจาก <http://www.fcc.gov/guides/obscenity-indecency-and-profanity>)

⁵¹ Safe harbor เป็นแนวคิดทางกฎหมายซึ่งหมายถึง ข้อกำหนดทางกฎหมายที่ระบุให้การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจะไม่ถูกตัดสินว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายข้อใดข้อหนึ่ง (ที่มา [http://en.wikipedia.org/wiki/Safe_harbor_\(law\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Safe_harbor_(law)))

เยาวชน เป็นเวลา 3 ชั่วโมงต่อสัปดาห์อีกด้วย แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ต้องจัดสรรเงินทุนเพื่อผลิตรายการเพื่อเด็กและเยาวชนดังกล่าว

ส่วนรูปแบบการบังคับใช้กฎของ FCC นั้นดำเนินการแบบกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (Ex-post regulation) กล่าวคือ หากผู้ชมพบว่ามียุทธการใดไม่ปฏิบัติตามกฎดังกล่าวก็สามารถร้องเรียนมายัง FCC ได้โดยตรง ทั้งนี้ FCC จะพิจารณาข้อร้องเรียนและวิเคราะห์โดยดูจากบริบท (context) เป็นสำคัญว่าจะเข้าข่ายลักษณะเนื้อหาที่จำกัดเวลาออกอากาศหรือไม่ และอาจลงโทษด้วยการตัดเตือน หรือปรับ หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

4.2.1.2 การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation)

เนื่องจากกฎหมายโทรคมนาคม ปี ค.ศ.1996 (พ.ศ. 2539) (Telecommunications Act of 1996) ของสหรัฐอเมริกา มาตรา 551 ได้ระบุไว้ให้ FCC ปรีกกษากับคณะกรรมการที่ปรึกษาในการกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมในการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่มีเนื้อหาทางเพศ ความรุนแรง หรือมีลักษณะหยาบโลนหรือหยาบคาย (indecent) ซึ่งผู้ปกครองควรได้รับการแจ้งเตือนก่อนที่จะให้เด็กหรือเยาวชนจะได้รับชม แต่อย่างไร ก็ดี ในมาตราเดียวกันในหมวด (e)(1) ได้ระบุเงื่อนไขไว้ว่าให้ FCC ทำหน้าที่ดังกล่าวเฉพาะกรณีให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ไม่ดำเนินการจัดให้มีกฎที่ใช้ในการกำกับดูแลตนเองโดยสมัครใจภายใน 1 ปีหลังพระราชบัญญัติประกาศใช้ ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่มีเนื้อหาทางเพศ ความรุนแรง หรือมีลักษณะหยาบโลนหรือหยาบคาย (indecent) เพื่อให้ข้อมูลเตือนแก่ผู้ปกครอง และกฎนั้นจะต้องได้รับการยอมรับจาก FCC ก่อน รวมถึงผู้ให้บริการโทรทัศน์จะต้องตกลงโดยสมัครใจที่จะแสดงสัญลักษณ์ความเหมาะสมในรายการที่ออกอากาศด้วย (FCC, 1997c)

จากนั้น เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1996 ทางผู้ให้บริการโทรทัศน์โดยการนำขององค์กรวิชาชีพของสื่อโทรทัศน์และภาพยนตร์ในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ the National Association of Broadcasters (NAS), the National Cable Television Association (NCTA) และ the Motion Picture Association of America (MPAA) ได้ร่วมมือกันและริเริ่มที่จะสร้างระบบดังกล่าว โดยพัฒนาเป็นระบบจัดระดับความเหมาะสมรายการเมื่อ 19 ธันวาคม ค.ศ.1996 และส่งให้ FCC พิจารณา ซึ่งหลังจากการรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องนั้น ตัวแทนของกลุ่มขับเคลื่อน

เรื่องเด็กและเยาวชน กับกลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ได้เสนอให้เพิ่มเติมการกำหนดตัวอักษรบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content descriptors) เพื่อให้ข้อมูลกับผู้ปกครองถึงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในรายการเพิ่มขึ้นจากสัญลักษณ์ความเหมาะสมตามช่วงอายุ (FCC, 1997a) อีกทั้ง ยังได้มีการเพิ่มให้มีผู้แทนจากภาคประชาสังคม 5 คนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบ (the Oversight Monitoring Board) ซึ่งทางองค์กรวิชาชีพได้ระบุไว้ในกฎหมายให้มีบทบาทในการดูแลให้การจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นไปอย่างถูกต้องและคงเส้นคงวา นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ระดับความเหมาะสมของแต่ละรายการทางสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ และเอกสารแนะนำผังรายการ (program guides) เป็นต้น และแล้วในที่สุด FCC ก็ได้พิจารณาว่าระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่เสนอโดยองค์กรวิชาชีพของผู้ให้บริการร่วมกับกลุ่มภาคประชาสังคมดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับได้ตามกฎหมาย เมื่อ 12 มีนาคม ค.ศ.1998 และนำมาใช้กันจนถึงปัจจุบัน (FCC, 1998)

รายการที่ให้บริการทางโทรทัศน์ทั้งแบบให้บริการทั่วและแบบบอกรับสมาชิกจะถูกจัดระดับความเหมาะสม ยกเว้นรายการข่าว รายการกีฬา และภาพยนตร์ทางช่องฟรีเมียมทางเคเบิลทีวี รวมถึง รายการบางประเภท เช่น รายการศาสนา รายการสั่งซื้อสินค้าจากบ้าน (home shopping) โดยรายการที่ถูกจัดระดับความเหมาะสมจะแสดงสัญลักษณ์ (ดูตารางที่ 4.1) ในช่วงเริ่มรายการเป็นเวลา 15 วินาที ซึ่งสัญลักษณ์นี้จะบ่งชี้ถึงความเหมาะสมของช่วงอายุของผู้ชมรายการ ควบคู่กับตัวอักษรที่บ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content descriptor) ในสัญลักษณ์ว่ารายการมีเนื้อหาอันไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในระดับสูง ได้แก่

D (suggestive dialogue) หมายถึง เนื้อหาบิบบรรยายหรือบทพูดที่ต้องได้รับคำแนะนำ (ส่วนใหญ่หมายถึงบทพูดที่มีเนื้อหาเกี่ยวเรื่องทางเพศ),




L (coarse or crude language) หมายถึง เนื้อหาที่มีภาษาที่หยาบคาย,

S (sexual situations) หมายถึง เนื้อหาที่มีฉากทางเพศ,

V (violence) หมายถึง เนื้อหาที่มีความรุนแรง, และ

FV (fantasy violence) หมายถึง เนื้อหาแนวจินตนาการที่มีความรุนแรง (ใช้เฉพาะรายการสำหรับเด็ก)

ตารางที่ 4.1 แสดงสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมสำหรับรายการโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกา

สัญลักษณ์	ระดับความเหมาะสมสำหรับรายการเด็กและเยาวชน	
  	<p>All Children (เหมาะสำหรับเด็กทุกวัย)</p> <p>Directed to Older Children (เหมาะสำหรับเด็กอายุ 7 ปีขึ้นไป)</p> <p>Fantasy Violence รายการนี้มีความรุนแรงแบบจินตนาการ</p>	<p>← ผู้ชม ← ตัวปั้งชี้รายละเอียดเนื้อหา</p> <p>รายการนี้เหมาะสำหรับเด็กทุกวัย โดยแก่นเรื่องและองค์ประกอบเรื่องออกแบบเฉพาะสำหรับผู้ชมอายุระหว่าง 2-6 ปี ซึ่งจะไม่มีเนื้อหาที่ทำให้เด็กช่วงวัยนี้หวาดกลัวหรือตกใจ</p> <p>รายการนี้ออกแบบเฉพาะสำหรับผู้ชมอายุ 7 ปีขึ้นไป อาจเหมาะสำหรับเด็กที่มีพัฒนาการที่สามารถแยกแยะระหว่างเรื่องแต่งกับเรื่องจริงได้ โดยแก่นเรื่องและองค์ประกอบเรื่องอาจมีความรุนแรงแบบจินตนาการหรือความรุนแรงแบบตลกขบขัน หรืออาจทำให้เด็กเล็กหวาดกลัวหรือตกใจได้ ดังนั้น ผู้ปกครองอาจพิจารณาความเหมาะสมหากจะให้เด็ก</p> <p>บันทึก: สำหรับรายการที่ความรุนแรงแบบจินตนาการในระดับเข้มข้นหรือมีฉากต่อสู้มากกว่ารายการอื่นในระดับความเหมาะสมเดียวกัน</p>

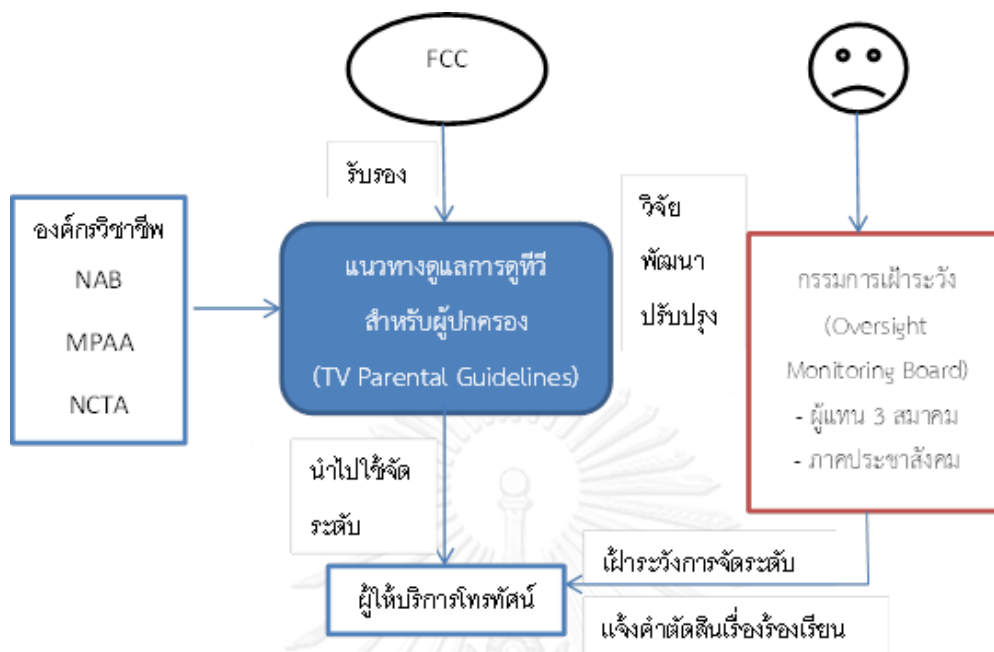
ตารางที่ 4.1 (ต่อ) แสดงสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมสำหรับรายการโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกา

สัญลักษณ์	ระดับความเหมาะสมสำหรับรายการทั่วไป	
	General Audience สำหรับผู้ชมทั่วไป	รายการที่เหมาะสมกับผู้ชมทุกวัย แม้รายการจะไม่ได้ออกแบบเฉพาะเด็กและเยาวชนแต่ผู้ปกครองอาจให้เด็กและเยาวชนดูได้โดยลำพัง รายการมีเนื้อหาความรุนแรงเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย ไม่มีภาษาที่รุนแรง และมีบทสนทนาหรือสถานการณ์เกี่ยวกับเรื่องเพศเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย
	Parental Guidance Suggested ผู้ปกครองควรให้คำแนะนำ	รายการที่ผู้ปกครองอาจพบว่าไม่เหมาะสมกับเด็กเล็ก ควรให้คำแนะนำหากดูร่วมกับเด็ก เพราะรายการมีเนื้อหาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะดังนี้ : มีความรุนแรงปานกลาง (V) มีสถานการณ์เกี่ยวกับเรื่องเพศอยู่บ้าง (S) มีภาษาหยาบคายไม่บ่อยนัก (L) หรือมีบทบรรยายหรือบทพูดที่ต้องได้รับคำแนะนำ (D) อยู่บ้าง
	Parental Strongly Cautioned ผู้ปกครองควรระมัดระวังอย่างยิ่ง	รายการมีเนื้อหาที่ผู้ปกครองอาจพบว่าไม่เหมาะสมกับเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ผู้ปกครองควรให้ความใส่ใจระมัดระวังไม่ให้เด็กในช่วงวัยดังกล่าวดูรายการโดยไม่มีผู้ปกครองให้คำแนะนำ เพราะรายการมีเนื้อหาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะดังนี้ : มีความรุนแรงระดับเข้มข้น (V) มีสถานการณ์เกี่ยวกับเรื่องเพศระดับเข้มข้น (S) มีภาษาหยาบคายระดับรุนแรง (L) หรือมีบทบรรยายหรือบทพูดที่ต้องได้รับคำแนะนำ (D) ในระดับเข้มข้น
	Mature Audience Only สำหรับผู้ชมในวัยผู้ใหญ่เท่านั้น	รายการออกแบบเฉพาะให้วัยผู้ใหญ่รับชม จึงอาจมีเนื้อหาไม่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 17 ปี รายการมีเนื้อหาในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะดังนี้ : มีความรุนแรงที่ชัดเจน โหดร้ายและสมจริง (V) มีสถานการณ์เกี่ยวกับเรื่องเพศชัดเจน (S) หรือมีภาษาที่หยาบโลนและหยาบคาย

ที่มา: (TV Parental Guidelines, n.d.) ค้นคืนจาก http://www.tvguidelines.org/resources/TV_Parental_Guidelines_Brochure.pdf

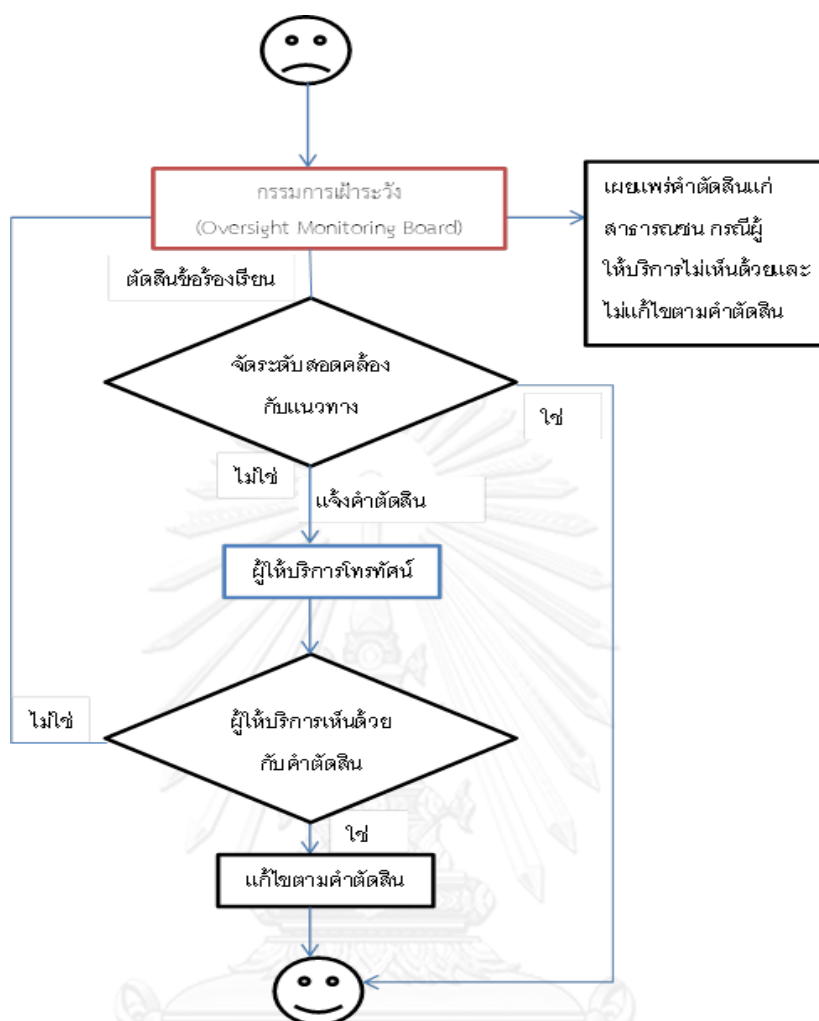
ระบอบการกำกับดูแลกันเองในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกาจึงมีองค์ประกอบดังนี้ (รูปที่ 4.1) บทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำหนดแนวทางดูแลการดูทีวีสำหรับผู้ปกครอง (TV parental guidelines) โดยมี FCC ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้องโดยให้การยอมรับแนวทางดังกล่าว ส่วนการบังคับใช้แนวทางนั้น FCC ไม่ได้มีบทบาทใด ๆ แต่บทบาทหลักจะอยู่ที่กลไกการกำกับดูแลกันเอง โดยกรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบ (the Oversight Monitoring Board) ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาควิชาชีพและภาคประชาสังคมในกลไกการบังคับใช้ ประกอบด้วยกรรมการ 24 คนที่ทำหน้าที่โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ ได้แก่ ประธานและตัวแทนจากองค์กรวิชาชีพของสื่อโทรทัศน์และภาพยนตร์ 3 องค์กรที่เสนอผู้แทนมาองค์กรละ 6 คน ประกอบกับผู้แทนจากภาคประชาสังคม 5 คน โดยมีบทบาทดังต่อไปนี้ (Timmer, 2013)

- (1) ดูแลให้การจ้ดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นไปอย่างเที่ยงตรงและคงเส้นคงวา
- (2) สำรองทัศนคติเกี่ยวกับระบบการจ้ดระดับความเหมาะสมรายการ รวมถึงการใช้งานระบบ
- (3) รับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้ชม
- (4) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบการจ้ดระดับความเหมาะสมรายการที่ใช้
- (5) พิจารณาถึงความจำเป็นในการปรับปรุงระบบการจ้ดระดับความเหมาะสมรายการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



รูปที่ 4.1 แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา

กล่าวคือ หากผู้ชมเห็นว่ารายการโทรทัศน์ใดที่จัดระดับความเหมาะสมไม่สอดคล้องกับเนื้อหาที่นำเสนอ หรือมีข้อร้องเรียนอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการก็สามารถร้องเรียนไปยังกรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบได้ ทั้งนี้ หากกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ารายการดังกล่าวมีการจัดระดับความเหมาะสมไม่สอดคล้องกับเนื้อหาที่นำเสนอจริง ประธานกรรมการก็จะแจ้งคำตัดสินของกรรมการให้แก่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ทราบ หากผู้ให้บริการโทรทัศน์เห็นด้วยกับคำตัดสินและทำการแก้ไขระดับความเหมาะสมรายการดังกล่าว เรื่องร้องเรียนก็เป็นอันสิ้นสุด แต่หากผู้ให้บริการโทรทัศน์ไม่เห็นด้วยและไม่แก้ไขตามคำตัดสินของกรรมการ ทางกรรมการก็จะนำคำตัดสินในกรณีนี้เผยแพร่ต่อสาธารณะ (ดูรูปที่ 4.2)



รูปที่ 4.2 แสดงการบังคับใช้กฎเกณฑ์/มาตรฐานของการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา

สำหรับผู้ให้บริการเคเบิลทีวีแบบบอกรับสมาชิกในสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากจะใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการแล้ว ผู้ให้บริการก็ยังมีบริการเครื่องมือควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง (parental control technology) สำหรับบ้านที่มีกล่องแปลงสัญญาณ (digital set-top-box) โดยเทคโนโลยีนี้จะทำให้ผู้ปกครองสามารถควบคุมหรือปิดกั้นช่องรายการ รายการตามช่วงเวลาหรือระดับความเหมาะสมตาม TV parental guidelines สำหรับรายการปกติ หรือ ตามระบบการจัดระดับภาพยนตร์เอ็มพีเอเอ (MPAA film rating system) โดยสมาคมภาพยนตร์อเมริกัน (Motion Picture Association of America หรือ MPAA) สำหรับรายการภาพยนตร์ในช่องพรีเมียมได้ เช่น ช่อง HBO และ ช่อง Showtime รวมถึงสามารถปิดบังชื่อของรายการสำหรับผู้ใหญ่ (adult program) ไม่ให้เด็กและเยาวชนเห็นจากโปรแกรมแนะนำผังรายการอิเล็กทรอนิกส์ได้

นอกจากนี้ ผู้ให้บริการเคเบิลทีวีในสหรัฐอเมริกาซึ่งให้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงด้วย ยังได้ริเริ่มใช้เครื่องมือออนไลน์ใหม่ ๆ เพื่อช่วยให้ผู้ปกครองสามารถปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการโทรทัศน์ และบริการออนไลน์ได้ อาทิ แอปพลิเคชันทีวีบอส (TV boss) สำหรับระบบปฏิบัติการ iOS เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถจัดการเนื้อหาทางโทรทัศน์ได้แม้ไม่อยู่ที่บ้าน หรือ โครงการ PointSmart.ClickSafe ซึ่งให้ความสำคัญกับการใช้อินเทอร์เน็ตปลอดภัย (Internet safety) จริยธรรมดิจิทัล (digital ethics) และ การรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) โดยโครงการได้เปิดเว็บไซต์เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ปกครองในการสอนเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับพฤติกรรมออนไลน์ที่เหมาะสม แนะนำข้อมูลเกี่ยวกับเครื่องมือหรือซอฟต์แวร์ที่จะช่วยให้ดูแลครอบครัวให้ตัดสินใจใช้บริการออนไลน์ได้อย่างปลอดภัย มีจริยธรรมและรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบและองค์ประกอบที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย (ดูตารางที่ 4.2)

(1) ระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) โดย FCC ในฐานะองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง ได้แก่ การจำกัดช่วงเวลาออกอากาศและเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับกิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) และบังคับใช้กฎดังกล่าวตามการกำกับดูแลเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (Ex-post) ผ่านกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียน และมีบทกำหนดโทษตามกฎหมาย รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนรายการสาระความรู้เพื่อเด็กและเยาวชน

(2) ระบบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) โดยองค์กรวิชาชีพสื่อมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมตามแนวทางการให้ข้อมูล ได้แก่ แนวทางดูแลการดูทีวีของผู้ปกครอง (TV parental guidelines) และผู้ให้บริการโทรทัศน์นำไปใช้โดยสมัครใจ ประกอบกับการบังคับใช้โดยคณะกรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบ ซึ่งมีองค์ประกอบจากตัวแทนองค์กรวิชาชีพและองค์กรภาคประชาสังคม ทำหน้าที่เฝ้าระวัง ตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ประชาชนส่งมา โดย FCC เข้ามามีบทบาทในระบบการกำกับดูแลกันเองด้วยการพิจารณาให้การยอมรับแนวทางดูแลการดูทีวีของผู้ปกครองก่อนที่องค์กรวิชาชีพสื่อจะนำไปใช้กำกับดูแลกันเองในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ เพื่อ

เป็นการประกันว่าระบบจะตอบสนองเป้าหมายนโยบายสาธารณะในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้ จึงจัด
ได้ว่าเป็นการกำกับดูแลกันเองที่องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 4.2 แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์
ของสหรัฐอเมริกา

องค์ประกอบ ระบอบ	บทบาทของ หน่วยงานกำกับดูแลตาม กฎหมาย	บทบาทหน้าที่ของ องค์กรกำกับดูแลกันเอง ที่ไม่ใช่ภาครัฐ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือ มาตรฐาน
การกำกับดูแลโดย หน่วยงานผู้มีอำนาจ ตามกฎหมาย (Statutory regulation)	FCC กำหนดกฎหมาย แนวทางจำกัดการเข้าถึง ได้แก่ กฎ OIP และ แนว ทางการส่งเสริมเนื้อหา ในเชิงบวก ได้แก่ การ กำหนดสัดส่วนรายการ สาระความรู้เพื่อเด็กและ เยาวชน		บังคับใช้กฎหมายตามการกำกับ ดูแลแบบกำกับภายหลัง (Ex-post) ผ่านกลไกรับ และจัดการเรื่องร้องเรียน และมีบทบาทกำหนดโทษตาม กฎหมาย
การกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation) โดยองค์กรกำกับดูแล ภาครัฐเข้ามามีส่วน เกี่ยวข้องในระดับหนึ่ง	ให้การยอมรับแนวทาง ดูแลการดูทีวีสำหรับ ผู้ปกครอง (TV parental guidelines)	องค์กรวิชาชีพกำหนด มาตรฐานจริยธรรมตาม แนวทางการให้ข้อมูล เนื้อหา ได้แก่ แนวทาง ดูแลการดูทีวีสำหรับ ผู้ปกครอง เพื่อเป็นแนว ปฏิบัติสำหรับให้ผู้ ให้บริการโทรทัศน์ ดำเนินการจัดระดับความ เหมาะสมกันเอง (internal classification)	- บังคับใช้แนวทางดูแล การดูทีวีสำหรับผู้ปกครอง กับผู้ให้บริการโทรทัศน์ - กลไกตรวจสอบและรับ เรื่องร้องเรียนโดย คณะกรรมการเฝ้าระวัง และดูแลระบบ (the Oversight monitoring board) - มาตรการแก้ไขเยียวยา โดยการแจ้งเตือนไปยังผู้ ให้บริการเพื่อแก้ไข หรือ แจ้งคำตัดสินของกรรมการ ให้สาธารณชนทราบ

ส่วนเครื่องมือการกำกับดูแลที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาที่มีความแตกต่างในกิจการแต่ละประเภท ได้แก่ กิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นไปการทั่วไป (ฟรีทีวี) ใช้ 4 เครื่องมือประกอบกัน ส่วนกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกจะใช้ระบบการควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง ควบคู่กับระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการและการบ่งชี้ลักษณะของเนื้อหา ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกา

ประเภทบริการทางโทรทัศน์	ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
ให้บริการเพื่อรับชมแบบพร้อมกันตามผังรายการ (Linear)	<p>1. แนวทางดูแลการดูทีวีสำหรับผู้ปกครอง (TV parental guidelines) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดระดับความเหมาะสมรายการ และ - ตัวอักษรบ่งชี้รายละเอียดเนื้อหา <p>2. ช่วงเวลาที่ออกอากาศเนื้อหาที่อาจเป็นภัยได้ (Safe harbor): การจำกัดเวลาออกอากาศ โดยสามารถออกอากาศเนื้อหาหยาบโหลนและหยาบคาย กับภาษาก้าวร้าวรุนแรงได้ในช่วง 22.00 – 6.00 น.</p> <p>3. วีชิพ (V-chip) : เครื่องมือทางเทคนิค</p> <p><u>หมายเหตุ</u> กิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะยังกำหนดเนื้อหาที่ไม่ควรออกอากาศไว้ในมาตรฐานและนโยบายของบรรณาธิการว่าให้พิจารณาถึงรสนิยมอันเหมาะสม (good taste) ไว้ด้วย</p>	<p>1. แนวทางดูแลการดูทีวีสำหรับผู้ปกครอง (TV parental guidelines) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดระดับความเหมาะสมรายการ และ - ตัวอักษรบ่งชี้รายละเอียดเนื้อหา <p>2. เครื่องมือควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง (Parental Control Technology) : เครื่องมือทางเทคนิคผ่านกล่องแปลงสัญญาณหรือ TV Boss application บนสมาร์ทโฟน</p>
ให้บริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear)	-	2. เครื่องมือควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง (Parental Control Technology) : เครื่องมือทางเทคนิคผ่านกล่องแปลงสัญญาณ

4.2.2 สหราชอาณาจักร

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย 1) การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) คือ องค์กรอิสระในการกำกับดูแลการสื่อสาร (The Office of Communications – Ofcom) และ 2) การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ของผู้ให้บริการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ และผู้ให้บริการเนื้อหาทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ รวมถึง 3) การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ของผู้ให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on Demand) โดยมีองค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลดังต่อไปนี้

4.2.2.1 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

องค์กร Ofcom ได้ออกหลักเกณฑ์การแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนที่หนึ่ง: การคุ้มครองผู้เยาว์ต่ำกว่าสิบแปดปี (Ofcom Broadcasting Code section 1 : protecting the under-eighteens) (Ofcom, n.d.) โดยกำหนดมาตรการตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงโดยให้มีการจำกัดเวลาออกอากาศหรือระบบ “Watershed” ซึ่งกำหนดช่วงเวลาที่ยายการที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยหรือไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนออกอากาศได้ และห้ามออกอากาศนอกช่วงเวลานี้ซึ่งเป็นช่วงที่เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่รับชมรายการโทรทัศน์ โดย Ofcom บังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) ซึ่งช่วงเวลา watershed อยู่ระหว่าง 21.00-05.30 น. และบริการภาพยนตร์บอกรับสมาชิก (premium subscription film services) ที่ไม่มีระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN) ซึ่งช่วงเวลา watershed อยู่ระหว่าง 20.00-05.30 น.

เป้าหมายหลักของมาตรการจำกัดเวลาออกอากาศก็เพื่อให้เกิดการจัดผังรายการที่เหมาะสมคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ โดยให้ผู้ให้บริการรับผิดชอบดูแลลักษณะของเนื้อหาที่ออกอากาศก่อนช่วง watershed (pre-watershed) อาทิ

- ต้องไม่ออกอากาศภาษาที่ก้าวร้าวรุนแรงอย่างมาก (หลีกเลี่ยงนำเสนอภาษาที่ก้าวร้าวรุนแรงบ่อย ๆ และจะต้องเหมาะสมกับบริบทในการนำเสนอ)
- ต้องหลีกเลี่ยงการนำเสนอเกี่ยวกับยาเสพติด สูบบุหรี่ การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- ต้องนำเสนออย่างจำกัดและเหมาะสมกับบริบทในรายการที่มีความรุนแรงทั้งทางกายและวาจารวมถึงรายละเอียดหรือผลที่เกิดหลังจากความรุนแรง

- ต้องไม่นำเสนอพฤติกรรมที่เป็นอันตรายและเด็กลอกเลียนแบบได้ หากนำเสนอจะต้องมีเหตุผลอันสมควรของบรรณาธิการ
- การนำเสนอภาพโป๊เปลือยต้องเหมาะสมกับบริบท
- รายการที่ออกอากาศในช่วงรอยต่อของ watershed จะต้องไม่นำเสนอเนื้อหาที่เป็นเนื้อหาของผู้ใหญ่ในระดับรุนแรงโดยทันที

ส่วนกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกรายวัน Ofcom ก็กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกจะจัดให้มีเครื่องมือทางเทคนิค (technical tools) ได้แก่ ระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN) สำหรับบางรายการที่ผู้ปกครองไม่ต้องการให้เด็กและเยาวชนในการดูแลของตนเข้าถึงได้ กรณีบริการภาพยนตร์บอกรับสมาชิก (premium subscription film services) หากไม่มีเครื่องมือทางเทคนิคก็จะต้องใช้ระบบ watershed ดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ Ofcom ยังได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลตามแนวทางส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวกให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการสาธารณะ อาทิ ช่อง BBC ช่อง CBBC และ ช่อง CBeebies (ยกเว้น ช่อง Channel Five และช่อง ITV) ลงทุนในการผลิตรายการสำหรับเด็กและเยาวชน หรือกำหนดให้ออกอากาศรายการเพื่อเด็กและเยาวชน 1500 ชั่วโมงต่อปี เป็นต้น

ส่วนการบังคับใช้กฎของ Ofcom นั้นดำเนินการแบบกำกับดูแลเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (Ex-post regulation) กล่าวคือ หากผู้ชมพบว่ามียุทธศาสตร์ใดไม่ปฏิบัติตามกฎดังกล่าวข้างต้นสามารถร้องเรียนมายัง Ofcom ได้โดยตรงทางไปรษณีย์ โทรศัพท์และเว็บไซต์ รวมถึง Ofcom อาจเฝ้าระวังและดำเนินการสอบสวนกรณีที่ผู้ให้บริการใดไม่ปฏิบัติตามกฎก็ได้ ภายหลังการสอบสวนข้อเท็จจริง หากพบว่าผู้ให้บริการที่ถูกร้องเรียนหรือถูกสอบสวนทำผิดหลักเกณฑ์การแพร่ภาพกระจายเสียง (Ofcom Broadcasting code) จริง ทาง Ofcom ก็มีอำนาจในการลงโทษตามกฎหมายแก่ผู้ให้บริการรายนั้น และกฎหมายยังกำหนดให้ Ofcom เผยแพร่การตัดสินใจลงโทษดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบด้วย

ทั้งนี้ บทกำหนดโทษตามกฎหมายประกอบด้วย การออกคำสั่งตัดเตือนไม่ให้ออกอากาศรายการนั้นซ้ำ การออกคำสั่งให้ออกอากาศข้อความแก้ไขหรือข้อความตามที่ Ofcom กำหนดในรายการในระยะเวลาหนึ่งที่กำหนด การลงโทษด้วยการปรับ หรือ การลดอายุใบอนุญาตหรือระงับใบอนุญาตชั่วคราว และ/หรือ เพิกถอนใบอนุญาต

4.2.2.2 การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation)

ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จากหลากหลายแพลตฟอร์มในสหราชอาณาจักร อาทิ 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะ ได้แก่ Channel 4, BBC, ITV 2) ผู้ให้บริการเนื้อหาออนไลน์ ได้แก่ AOL, Google 3) ผู้ให้บริการเนื้อหาทางโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือ Mobile Broadband Group 4) องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (ATVOD) 5) องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ส่งเสริมความปลอดภัยออนไลน์ในครอบครัว (FOSI) 6) คณะกรรมการจัดระดับความเหมาะสม ภาพยนตร์แห่งสหราชอาณาจักร (BBFC) เป็นต้น ได้รวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดหลักปฏิบัติร่วมกันที่ดี (Good practice principle) เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานร่วมกันในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามแนวทางการให้ข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาแก่ ผู้ชม พ่อแม่ผู้ปกครองตัดสินใจได้ว่าจะเปิดรับรายการนั้น ๆ หรือไม่ ส่วนรูปแบบการนำเสนอข้อมูลก็ขึ้นอยู่กับนโยบายบรรณาธิการ (editorial policy) ของผู้ให้บริการหรือองค์กรวิชาชีพแต่ละรายจะกำหนด โดยอาจใช้สัญลักษณ์ภาพข้อความแบบยาว หรือรหัสแบบสั้น เช่น การจัดระดับความเหมาะสม (classification or ratings) ภาพหรือเสียงเตือน (visual or audio warnings) หรืออาจใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยีร่วมด้วยก็ได้

แต่ไม่ว่าจะใช้รูปแบบข้อมูลในลักษณะใด ก็มีประเด็นที่ต้องคำนึงถึงว่าจะต้องเข้าใจง่าย และใช้ง่าย ให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อผู้ชมที่จะสามารถตัดสินใจได้ว่าจะดูหรือไม่ดู ใช้ภาษาเรียบง่ายและไม่ปรับเปลี่ยน และมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติกับสื่อที่เป็นช่องทางเผยแพร่

การกำกับดูแลตนเองในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสหราชอาณาจักรอีกกรณีหนึ่งได้แก่ การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการเนื้อหาบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ในเชิงพาณิชย์ โดยผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ใน สหราชอาณาจักร ประกอบด้วย Telefonica UK (O2), Vodafone, Three และ EE ได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นกลุ่มโมบายล์บรอดแบนด์ (Mobile Broadband Group) เมื่อ ค.ศ.2004 (พ.ศ.2547) และกำหนดแนวปฏิบัติ (code of practice) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานร่วมกันในการให้บริการแก่ผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ รวมถึงบริการด้านเนื้อหา โดยทางกลุ่มกำหนดให้มี องค์กรอิสระเพื่อจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Independent Mobile Classification Body หรือ IMCB) ซึ่งเป็นองค์กรย่อย⁵² ขององค์กร Phonepayplus⁵³ ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลตนเองที่

⁵² IMCB เป็นองค์กรย่อยแต่บริหารงานและบริหารการเงินแยกออกจาก PhonepayPlus

ไม่ใช่ภาครัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาประเภท Premium Rate Services (PRS)⁵⁴ นั้น ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบการแนะนำและจัดระดับความเหมาะสม (IMCB guide and classification framework) เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติ (code of practices) แก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้ง 4 ราย ในสหราชอาณาจักรนำไปใช้โดยสมัครใจในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาที่ให้บริการบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้แก่ เนื้อหาประเภทภาพนิ่ง วิดีโอ บริการแพร่ภาพกระจายเสียง และเกมส์ (รวมถึง Java-based games)⁵⁵ โดย IMCB มีบทบาทในการบังคับใช้กรอบการจัดระดับความเหมาะสมผ่านกลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน (Mobile Broadband Group, 2005)

IMCB ทำหน้าที่ดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ.2005 (พ.ศ.2548) จนกระทั่งเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ.2012 (พ.ศ.2556) ที่ผ่านมานั้น กลุ่มโอบายล์บรอดแบนด์ได้ตัดสินใจให้คณะกรรมการพิจารณา ระดับความเหมาะสมภาพยนตร์ของสหราชอาณาจักร (the British Board of Film Classification หรือ BBFC)⁵⁶ เข้ามาทำหน้าที่แทน IMCB ในการกำกับดูแลกันเองในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (BBFC, 2013) โดย BBFC กำหนดกรอบการจัดระดับความเหมาะสม (classification framework)⁵⁷ ตามแนวทางการให้ข้อมูลและดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการใช้เครื่องมือการกลั่นกรองเนื้อหา

⁵³ PhonepayPlus เดิมชื่อ “คณะกรรมการอิสระเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการข้อมูลทางโทรศัพท์” (The Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services – ICSTIS)

⁵⁴ Premium Rate Services หมายถึง บริการที่ผู้ใช้บริการต้องจ่ายค่าบริการเพิ่มเพื่อรับข้อมูลนั้นผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น เกมส์ทางโทรศัพท์ การบริการการกุศล การแข่งขันหรือตอบปัญหาชิงรางวัล รายการบันเทิงสำหรับผู้ใหญ่ (adult entertainment) เป็นต้น

⁵⁵ Java-based games คือเกมส์ที่เขียนด้วยภาษาคอมพิวเตอร์จาวา (Java) โดยทำงานบนจาวารันไทม์ (java runtime) ซึ่งจะช่วยให้ทำงานได้บนอุปกรณ์ในหลายแพลตฟอร์ม

⁵⁶ คณะกรรมการพิจารณา ระดับความเหมาะสมภาพยนตร์ของสหราชอาณาจักร (the British Board of Film Classification หรือ BBFC) เป็นองค์กรเอกชนที่เป็นอิสระและไม่แสวงหากำไร ทำหน้าที่จัดระดับความเหมาะสมภาพยนตร์ ทีวีทัศน์ ดีวีดีและวิดีโอเกมส์ รวมถึงโฆษณาและตัวอย่างภาพยนตร์ BBFC ดำเนินการภายใต้ระบอบการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันที่น่าเชื่อถือ และโปร่งใส รวมถึงต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาด้วย (ที่มา: <http://www.bbfc.co.uk/about-bbfc/media-centre/bbfc-replaces-independent-mobile-classification-board-imcb-regulation>)

⁵⁷ ดูรายละเอียดจาก <http://www.bbfc.co.uk/what-classification/mobile-content/framework>

โดยเนื้อหาที่ถูกจัดระดับความเหมาะสมว่าเหมาะกับบุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไปจะถูกจำกัดการเข้าถึงด้วยเครื่องมือการกั้นกรองเนื้อหาของผู้ให้บริการซึ่งเป็นมาตรการตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงจนกว่าผู้ใช้บริการจะแจ้งไปยังผู้ให้บริการเพื่อยืนยันตัวตนว่าอายุ 18 ปีขึ้นไป

ในขั้นตอนการบังคับใช้นั้น BBFC กำหนดเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นแรก หากผู้ให้บริการเนื้อหา หรือผู้บริโภคมีข้อร้องเรียนจะต้องร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ก่อน และผู้ให้บริการจัดการเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 5 วันทำงาน หลังจากนั้น หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจการแก้ไขเยียวยา ก็สามารถอุทธรณ์มายังคณะกรรมการอุทธรณ์เกี่ยวกับบริการเนื้อหาบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (the BBFC Mobile Content Appeals Committee) อันประกอบด้วยสมาชิกอาวุโสของ BBFC โดยมาตรการแก้ไขเยียวยาของคณะกรรมการอุทธรณ์ที่ทำได้ อาทิ การแนะนำให้ปรับเปลี่ยนระดับความเหมาะสมเพื่อให้ถูกจำกัดการเข้าถึงได้ด้วยระบบกั้นกรองเนื้อหา หรืออาจจะแนะนำให้งดการให้บริการหากบริการนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนเข้าข่ายเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย

4.2.2.3 การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอในสหราชอาณาจักรโดยองค์กรกำกับดูแลบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Authority of Television and Video on Demand – ATVOD) นั้นเป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในสื่อซึ่งมักเป็นกรณีศึกษาที่เป็นแบบปฏิบัติที่ดีในยุโรปและได้ขยายผลจากสื่อเก่าอย่างวิทยุและโทรทัศน์มาสู่สื่อใหม่อย่างอินเทอร์เน็ต (พิรงรอง รามสูต, 2556a: 115-119)

ATVOD ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulatory body)⁵⁸ ในกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอในสหราชอาณาจักรซึ่งกิจการดังกล่าวไม่ได้ถูกกำกับดูแลด้วยหลักเกณฑ์การแพร่

⁵⁸ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลร่วมกันของ Ofcom ต้องมีเงื่อนไขว่าต้องมีหลักการอันพึงประสงค์ อาทิ ความโปร่งใส ความสามารถในการสอบสวนได้ เป็นต้น องค์กร ATVOD จึงปรับโครงสร้างองค์กรให้อิสระจากผลประโยชน์ทางการค้าและเพื่อประโยชน์สูงสุดในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยให้ประธานองค์กรต้องมาจากกระบวนการสรรหาและเป็นอิสระไม่ได้ประกอบกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอ และมีกรรมการ 5 คนที่เป็นอิสระเช่นกัน ส่วนกรรมการอีก 4 คนนั้นคัดเลือกมาจากคนในอุตสาหกรรม อีกทั้งยังจัดตั้งกลุ่มอุตสาหกรรม ATVOD (ATVOD Industry Forum) เพื่อประสานความเข้าใจระหว่าง ATVOD และภาคอุตสาหกรรม และนำความเชี่ยวชาญของภาคอุตสาหกรรมมาสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลร่วมกันให้มีประสิทธิภาพขึ้น (พิรงรอง รามสูต, 2556: 119)

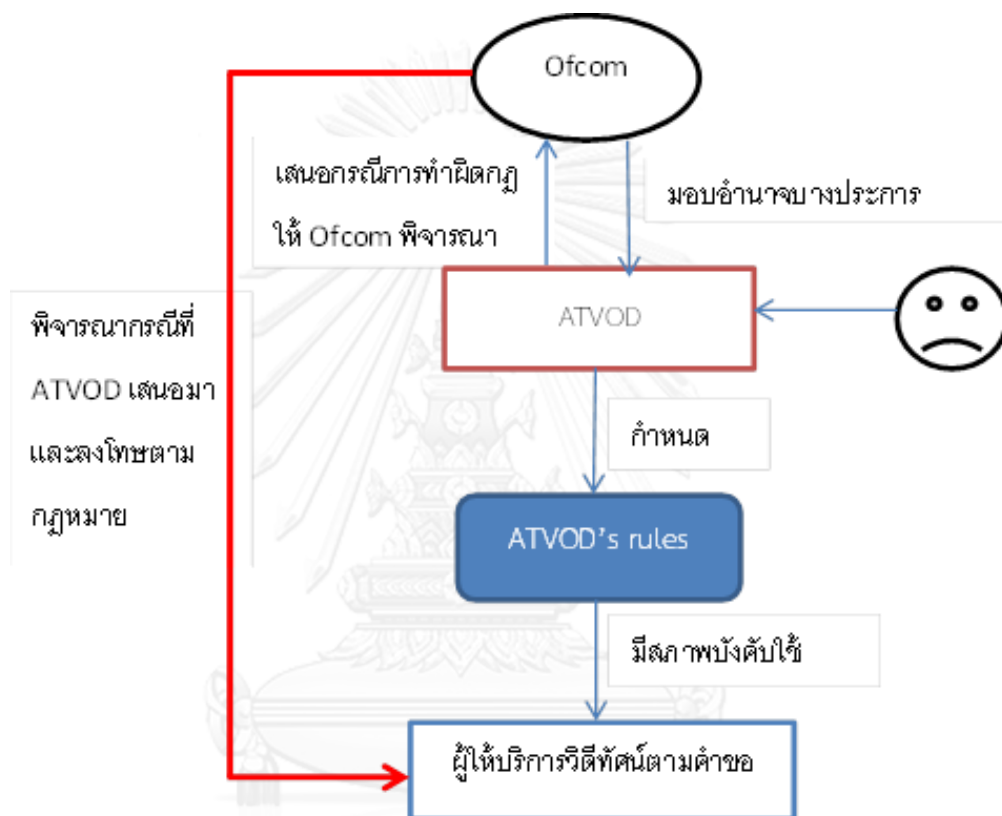
ภาพกระจายเสียงของ Ofcom (Ofcom Broadcasting code) โดย Ofcom ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเมื่อ 18 มีนาคม ค.ศ.2010 (พ.ศ. 2553) มอบหมายอำนาจและหน้าที่บางประการให้ ATVOD เช่น

- กำหนดว่าบริการหรือรายการลักษณะใดเข้าข่ายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ATVOD และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของ ATVOD หากไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของ ATVOD ก็ ยื่นอุทธรณ์ต่อ Ofcom ได้
- ดำเนินการรับแจ้งความประสงค์จากผู้ที่ต้องการเปิดให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอซึ่ง จะต้องมาขอให้ ATVOD ออกประกาศ (notification) ให้ก่อน จึงจะให้บริการได้
- กำหนดให้มีกฎเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมายการสื่อสาร ค.ศ.2003 (พ.ศ.2546) (Communications Act 2003) ของสหราชอาณาจักร เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขสำหรับผู้ ให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอต้องปฏิบัติตาม เช่น การไม่นำเสนอเนื้อหาที่ยุ่งยงให้เกิดความ เกลียดชัง การบริการเนื้อหาอันจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ และคุณธรรมของเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปีที่จะต้องไม่ให้เยาวชนเข้าถึงได้ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้น ATVOD ได้ กำหนดมาตรการตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงให้ใช้ระบบทางเทคนิคที่ใช้ควบคุมการเข้าถึงเนื้อหา หรือ Content Access Control System (CAC System) กับบริการรายการตามคำขอ (on-demand) มีลักษณะเนื้อหาอันจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อ พัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ คุณธรรมของ เยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปีจะต้องไม่ให้เยาวชนเข้าถึงได้ อาทิ ภาพยนตร์ที่ได้ เรท 18 จาก BBFC หรือ เนื้อหาที่ลามกอนาจาร ฉากทางเพศที่รุนแรงหรือชาติสนิม เป็นต้น ซึ่งผู้ใช้บริการจะต้องยืนยันตัวตนว่า อายุ 18 ปีขึ้นไปเมื่อลงทะเบียนใช้งาน หรือเมื่อกลับมาใช้บริการอีกครั้งก็สามารถตั้งระบบควบคุมด้วย รหัสผ่านหรือ PIN ได้ด้วย ทั้งนี้ในระบบ CAC system ผู้ใช้จะต้องยืนยันความเป็นเจ้าของบัตรเครดิต หรือรูปแบบการจ่ายเงินด้วยวิธีอื่นใด (หรือระบบ Pay-walls) รวมถึง เลขประจำตัวอื่นที่แสดงว่า เจ้าของมีอายุ 18 ปีขึ้นไป

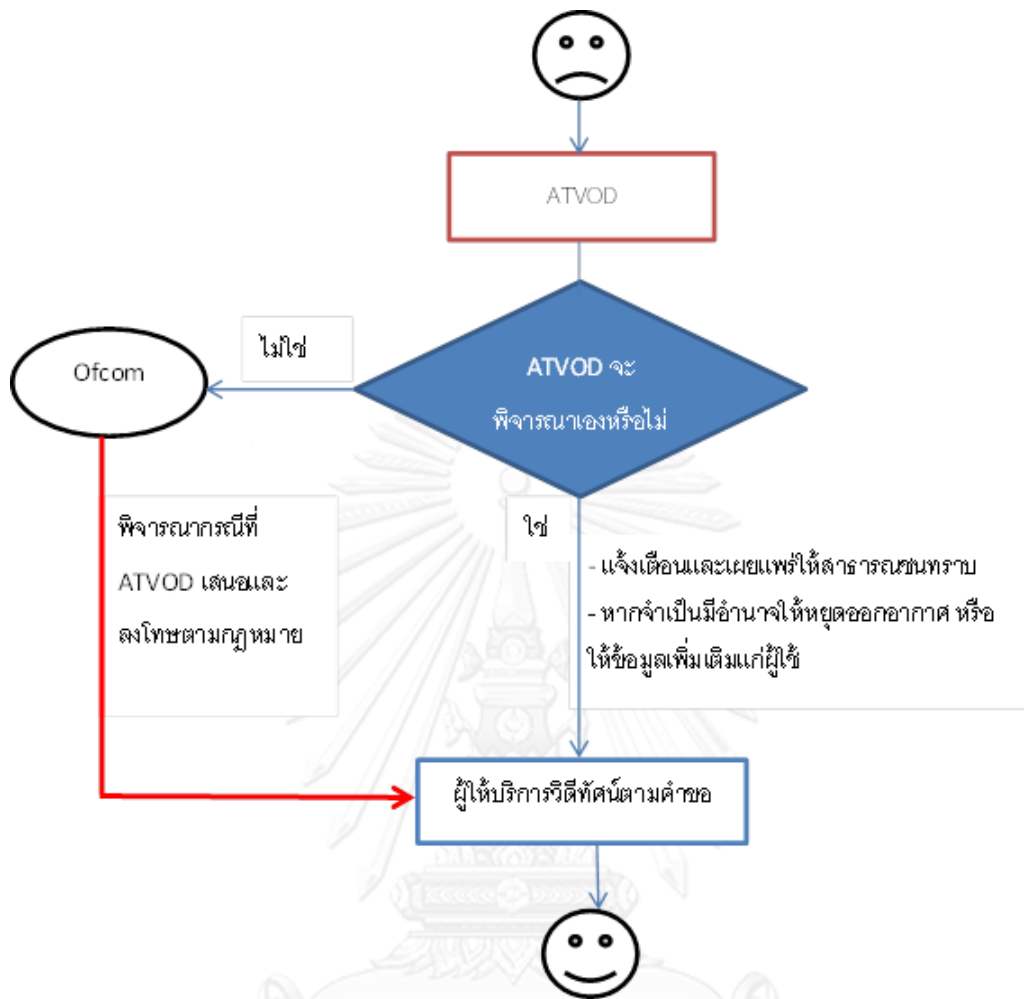
กล่าวคือ Ofcom นั้นเข้ามาเกี่ยวข้องในกลไกการกำกับดูแลกันเองโดยการมอบอำนาจบาง ประการให้แก่ ATVOD รวมถึง Ofcom ก็ยังรักษาอำนาจไว้เป็นมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (Regulatory backstop) โดย ATVOD อาจเสนอกรณีการทำผิดข้อบังคับตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของ ATVOD ต่อ Ofcom เพื่อให้ Ofcom พิจารณาลงโทษตามกฎหมายซึ่งรุนแรงกว่า ได้แก่ การปรับ การ ระงับการให้บริการชั่วคราว หรือการออกคำสั่งลงโทษอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม Ofcom

และ ATVOD ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำกับดูแลที่จะต้องชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกันในการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลซ้ำซ้อนส่งผลให้ผู้ถูกกำกับดูแลมีความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษซ้ำในความผิดฐานเดียวกัน (double jeopardy) (ATVOD, 2012) (ดูรูปที่ 4.3)



รูปที่ 4.3 แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการวิเทศน์ตามคำขอของสหราชอาณาจักร

ส่วนการบังคับใช้กฎเกณฑ์แก่ผู้ให้บริการวิเทศน์ตามคำขอนั้น ATVOD ได้เปิดช่องทางรับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค และหากพบว่าผู้ให้บริการใดฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ATVOD ก็มีอำนาจที่จะแจ้งเตือนและเผยแพร่ให้สาธารณชนได้ทราบ หรือหากจำเป็นก็มีอำนาจที่จะกระทำการบางอย่างหนึ่ง เช่น ให้ผู้ให้บริการหยุดออกอากาศรายการใดรายการหนึ่ง ให้ผู้ให้บริการให้ข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้ใช้อก่อนการเลือกซื้อบริการ เป็นต้น โดย Ofcom จะทบทวนกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและการอุทธรณ์ที่มีมายัง Ofcom ทุก 2 ปี (ดูรูปที่ 4.4)



รูปที่ 4.4 แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอของสหราชอาณาจักร

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบและองค์ประกอบที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย (ดูตารางที่ 4.4)

(1) ระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) โดย Ofcom มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง ได้แก่ การจำกัดช่วงเวลาออกอากาศสำหรับกิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) และเครื่องมือทางเทคนิคหรือการจำกัดเวลาออกอากาศสำหรับกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และบังคับใช้กฎดังกล่าวแบบกำกับดูแลเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (Ex-post regulation) ผ่านกลไกเฝ้าระวังรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้ชม และมีบทกำหนดโทษตามกฎหมาย รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก ได้แก่ การกำหนดการลงทุนผลิตและสัดส่วนรายการเพื่อเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะ

(2) ระบบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ประกอบด้วย การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการสื่อทัศนียภาพในเชิงพาณิชย์หลากหลายแพลตฟอร์มในสหราชอาณาจักรที่รวมกลุ่มพัฒนาและตกลงใช้แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน (Good practice principle) ตามแนวทางการให้ข้อมูล โดยผู้ให้บริการหรือองค์กรวิชาชีพแต่ละรายบังคับใช้กันเองผ่านกลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนและมาตรการแก้ไขเยียวยาของแต่ละราย นอกจากนี้ยังมีการกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรวิชาชีพของกลุ่มโมบายล์บรอดแบนด์ (Mobile Broadband Group) ของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้ง 4 รายในสหราชอาณาจักร ได้กำหนดกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาระดับความเหมาะสมภาพยนตร์ของสหราชอาณาจักร (the British Board of Film Classification หรือ BBFC) กำหนดกรอบการจัดระดับความเหมาะสม (classification framework) และจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาที่ให้บริการทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ตามแนวทางการให้ข้อมูลเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการใช้เครื่องมือการกลั่นกรองเนื้อหาตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงส่วนการบังคับใช้นั้น BBFC ได้กำหนดกลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน โดยขั้นต้นโดยผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จัดการ ขั้นที่สองคือ คณะกรรมการอุทธรณ์ของ BBFC โดยมีมาตรการแก้ไขเยียวยา เช่น การให้คำแนะนำแก่ผู้ให้บริการในการปรับเปลี่ยนระดับความเหมาะสมหรือปิดให้บริการ

(3) ระบบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) โดย Ofcom มอบอำนาจและหน้าที่บางประการให้แก่องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วม (Co-regulatory body) คือ ATVOD ในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้ในการกำกับดูแลกันเองระหว่างผู้ให้บริการและมีอำนาจในการบังคับใช้กฎเกณฑ์และการลงโทษในระดับหนึ่ง ส่วน Ofcom ก็ยังรักษาอำนาจไว้เป็นมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (Regulatory backstop) ในการพิจารณาโทษที่รุนแรงกว่าหาก ATVOD เสนอกรณีที่ผู้ให้บริการทำผิดกฎเกณฑ์มายัง Ofcom อาทิ การปรับ การระงับการให้บริการชั่วคราว เป็นต้น

ตารางที่ 4.4 แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของ สหราชอาณาจักร

องค์ประกอบ ระบอบ	บทบาทหน้าที่ของ หน่วยงานกำกับดูแลตาม กฎหมาย	บทบาทหน้าที่ของ องค์กรกำกับดูแลกันเองที่ ไม่ใช่ภาครัฐ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์/ มาตรฐาน
การกำกับดูแลโดย หน่วยงานผู้มี อำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation)	Ofcom กำหนดกฎเกณฑ์ตามแนว ทางการจำกัดการเข้าถึง ได้แก่ การจำกัดเวลา ออกอากาศหรือระบบ “Watershed” และกำหนด แนวทางการส่งเสริมเนื้อหา ในเชิงบวก ได้แก่ การ กำหนดสัดส่วนรายการเพื่อ เด็กและเยาวชนในบริการ โทรทัศน์สาธารณะ		- บังคับใช้กฎตามการ กำกับดูแลแบบกำกับ ภายหลัง (Ex post) ผ่าน กลไกรับและจัดการเรื่อง ร้องเรียน และมีบท กำหนดโทษตามกฎหมาย
การกำกับดูแล กันเอง (Self-regulation)		ผู้ให้บริการโทรทัศน์จาก หลายแพลตฟอร์ม รวมกลุ่มและกำหนดใช้ หลักปฏิบัติร่วมกันที่ดี (Good practice principle) ตามแนวทาง การให้ข้อมูลเนื้อหา	

ตารางที่ 4.4 (ต่อ) แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของสภราชอาณาจักร

องค์ประกอบ ระบอบ	บทบาทหน้าที่ของ หน่วยงานกำกับดูแลตาม กฎหมาย	บทบาทหน้าที่ของ องค์กรกำกับดูแลกันเองที่ ไม่ใช่ภาครัฐ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์/ มาตรฐาน
การกำกับดูแล กันเอง (Self-regulation) ในกิจการให้บริการ เนื้อหาทาง โทรศัพท์เคลื่อนที่		องค์กรกำกับดูแลกันเองใน ภาคอุตสาหกรรมสื่อ (กลุ่ม โมบายล์ บรอดแบนด์) กำหนดให้องค์กรอิสระ (BBFC) วางกรอบการจัด ระดับความเหมาะสมตาม แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา ควบคู่กับการใช้เครื่องมือ ตามแนวทางการจำกัดการ เข้าถึงของผู้ให้บริการ	- บังคับใช้แนวทางปฏิบัติ กับสมาชิกในองค์กร - กลไกรับและจัดการ เรื่องร้องเรียนโดยผู้ ให้บริการ - กลไกการอุทธรณ์โดย องค์กรอิสระ
การกำกับดูแล ร่วมกัน (Co-regulation) ในกิจการวีดิทัศน์ ตามคำขอ	- Ofcom มอบหมายอำนาจ และหน้าที่บางส่วนให้ ATVOD - มาตรการรองรับในการ กำกับดูแล (backstop) ใน การพิจารณาลงโทษที่รุนแรง กว่า เมื่อ ATVOD เสนอกรณี ที่ผู้ให้บริการทำผิดกฎเกณฑ์ มายัง Ofcom	ATVOD กำหนดให้มี กฎเกณฑ์ตามแนวทางการ จำกัดการเข้าถึง ตามที่ กำหนดในกฎหมายการ สื่อสาร ค.ศ.2003 เป็น เงื่อนไขให้ผู้ให้บริการวีดิ ทัศน์ตามคำขอต้องปฏิบัติ ตาม	- บังคับใช้กฎเกณฑ์กับ สมาชิกในองค์กรผ่าน กลไกตรวจสอบและรับ เรื่องร้องเรียนขององค์กร อิสระในการกำกับดูแล ร่วมคือ ATVOD

ส่วนเครื่องมือการกำกับดูแลที่ใช้ในสภราชอาณาจักรนั้นมีความแตกต่างในกิจการแต่ละประเภท ได้แก่ กิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นไปการทั่วไป (ฟรีทีวี) ใช้เครื่องมือจำกัดเวลาออกอากาศและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาซึ่งรวมถึงการจัดระดับความเหมาะสมและการบ่งชี้รายละเอียดเนื้อหา ส่วนกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกจะใช้เครื่องมือทางเทคนิคหรือการจำกัดเวลาออกอากาศ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร

ประเภทบริการทางโทรทัศน์	ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
ให้บริการเพื่อรับชมแบบพร้อมกันตามผังรายการ (Linear)	<p>1. ระบบ Watershed : กำหนดช่วงเวลาที่ย่อยรายการซึ่งมีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกับเด็กและเยาวชนสามารถออกอากาศได้ ในช่วง 22.00 – 6.00 น.</p> <p>2. หลักปฏิบัติร่วมกันที่ดี (Good Practice Principle) : การให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการในหลายรูปแบบรวมถึงการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ (rating system) และการบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content descriptor)</p>	<p>1. เครื่องมือทางเทคนิคด้วยระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN)</p> <p>2. ระบบ Watershed : กำหนดใช้เฉพาะบริการภาพยนตร์บอกรับสมาชิกที่ไม่จัดให้มีระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN) นั้น โดยช่วง watershed อยู่ระหว่าง 20.00-6.00 น.</p>
ให้บริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear)	-	<p><u>บริการวีดิทัศน์ตามคำขอ</u></p> <p>การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาที่เหมาะสมกับกลุ่มอายุ 18 ปีขึ้นไป ควบคู่กับเครื่องทางเทคนิคในระบบ Content Access Control (CAC system)</p> <p><u>บริการเนื้อหาทางโทรศัพท์เคลื่อนที่</u></p> <p>การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหาที่เหมาะสมกับกลุ่มอายุ 18 ปีขึ้นไป ควบคู่กับการยืนยันอายุของผู้รับบริการด้วยการแจ้งไปยังผู้ให้บริการ</p>

4.2.3 เครือข่ายออสเตรเลีย

การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ใน เครือข่ายออสเตรเลีย นั้น ประกอบด้วย การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation) โดยองค์กรอิสระในการกำกับดูแลการสื่อสาร คือ The Australian Communications and Media Authority (ACMA) และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ระหว่าง ACMA และผู้ให้บริการโทรทัศน์ โดยมีองค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือดังต่อไปนี้

4.2.3.1 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

ACMA มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานรายการโทรทัศน์สำหรับเด็ก (The Children's Television Standards หรือ The CTS) ในกิจการโทรทัศน์ฟรีทีวีเชิงพาณิชย์ตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก เพื่อกำหนดให้มีรายการโทรทัศน์ที่มีคุณภาพสำหรับเด็ก รวมถึง คุ้มครองเด็กจากความเสียหายจากรายการโทรทัศน์ที่อาจส่งผลกระทบต่อเด็ก โดยกำหนดจำนวนชั่วโมงขั้นต่ำที่ผู้ให้บริการจะต้องออกอากาศรายการระดับ C (children - รายการสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี) และ รายการระดับ P (preschool - รายการสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน) ทั้งนี้ คุณลักษณะของรายการใน ระดับ C และ P จะต้อง

- จัดทำเพื่อเด็กหรือกลุ่มของเด็กโดยเฉพาะ (เพื่อให้ตรงความต้องการและความสนใจของเด็ก)
- ให้ความบันเทิง
- การผลิตรายการใช้ทรัพยากรอย่างเพียงพอที่จะให้เกิดมาตรฐานทั้งเรื่องบท ตัวแสดง การกำกับ การตัดต่อ การถ่ายทำ เสียงและองค์ประกอบอื่น ๆ
- ส่งเสริมความเข้าใจและประสบการณ์ในชีวิตให้แก่เด็ก
- เหมาะสมกับเด็กชาวออสเตรเลีย

โดย ACMA กำหนดให้ผู้ให้บริการฟรีทีวีเชิงพาณิชย์จะต้องออกอากาศรายการระดับ C อย่างน้อย 260 ชั่วโมงในเวลาออกอากาศ 1 ปี ระหว่างช่วงเวลา 7.00-8.30 น. และ 16.00-18.30 น. ของวันจันทร์ถึงศุกร์ และช่วงเวลา 7.00-20.30 น. ของวันเสาร์, อาทิตย์และวันหยุดของโรงเรียน ส่วน รายการระดับ P ต้องออกอากาศอย่างน้อย 130 ชั่วโมงในเวลาออกอากาศ 1 ปี ระหว่างช่วงเวลา 7.00-16.30 น. ของวันจันทร์ถึงศุกร์

ขั้นตอนก่อนออกอากาศนั้น ทางผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีเชิงพาณิชย์จะต้องเสนอรายการต่อ ACMA เพื่อพิจารณาและตัดสินว่าจะได้รับความเหมาะสมไต่ระหว่างระดับ C และ P รวมถึงมีการสุ่มตรวจสอบความสอดคล้องของรายการและระดับความเหมาะสมที่ได้รับ และ ACMA จะมีการพิจารณาใหม่ทุก 5 ปี หากผู้ชมพบว่ารายการในระดับ C หรือ P ออกอากาศเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี หรือเด็กก่อนวัยเรียนตามลำดับ ก็สามารถร้องเรียนมายัง ACMA ได้เพื่อดำเนินการพิจารณาและแก้ไขเรื่องร้องเรียนต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ACMA ยังกำหนดให้ผู้ผลิตเครื่องรับสัญญาณดิจิทัลที่ติดตั้งเครื่องมือทางเทคนิคที่ผู้ปกครองสามารถจำกัดหรือควบคุมการเข้าถึงเนื้อหาตามระดับความเหมาะสมของรายการที่เห็นว่าไม่เหมาะสมหรือเสี่ยงกับเด็กและเยาวชนที่อยู่ในความดูแลด้วย นอกจากนี้ ในกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกนั้น หากเป็นรายการระดับ R18+ นั้น จะออกอากาศไม่ได้หากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐสภา (the Parliament of Australia) และไม่มีอุปกรณ์จำกัดการใช้งาน (disabling devices) ที่ช่วยให้ผู้บริโภคตั้งค่าเองได้ว่าจะจำกัดรับชมรายการหรือช่องรายการใดได้โดยเป็นอุปกรณ์ที่ติดอยู่กับเครื่องรับสัญญาณ ซึ่งอุปกรณ์ดังกล่าวจะต้องรับการยอมรับจาก ACMA ด้วย

4.2.3.2 การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในภาคส่วนของผู้ให้บริการโทรทัศน์นั้นอยู่ภายใต้ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อกฎหมายว่าด้วยบริการแพร่ภาพกระจายเสียง ค.ศ.1992 (the Broadcasting Services Act 1992) มีเจตนารมณ์ให้เกิดการพัฒนาแนวปฏิบัติและมาตรฐานจริยธรรม (code of practice) ขององค์กรสื่อและองค์กรวิชาชีพสื่อในแต่ละประเภทโดยปรึกษาร่วมกับ ACMA และนำผลการศึกษาวิจัยที่จัดทำโดย ACMA มาพิจารณาประกอบการพัฒนา โดยองค์กรสื่อและองค์กรวิชาชีพสื่อที่พัฒนามาตรฐานจริยธรรม ประกอบด้วย

- ฟรีทีวี : Free TV Australia (FTA)
- วิทยุเชิงพาณิชย์ : Commercial Radio Australia (CRA)
- โทรทัศน์และวิทยุแบบบอกรับสมาชิก : Australian subscription television and radio association (ASTRA)

- โทรทัศน์และวิทยุชุมชน : Community Broadcasting Association of Australia (CBA)
- สถานีโทรทัศน์สาธารณะ : Australian Broadcasting Corporation (ABC) และ Special Broadcasting Service (SBS)
- สมาคมอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ต (Internet Industry Association)

เมื่อองค์กรสื่อและองค์กรวิชาชีพสื่อดังกล่าวได้ร่วมปรึกษากับ ACMA เพื่อพัฒนาแนวปฏิบัติและมาตรฐานจริยธรรมขึ้นโดยมีส่วนที่ว่าด้วยการจัดระดับความเหมาะสมของรายการ (Program classification) กับข้อความแนะนำผู้บริโภค (Consumer advice) ตามแนวทางการให้ข้อมูล ควบคู่ไปกับการจำกัดเวลาออกอากาศ (Classification zone) ตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ครอบคลุมทุกประเภท ซึ่งมีความแตกต่างกันบางประการ ดังนี้

(1) การจัดระดับความเหมาะสมของรายการ (Program classification)

ในกิจการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์มีการจัดระดับความเหมาะสมของรายการสำหรับรายการทุกประเภท (ยกเว้น ข่าว รายงานสถานการณ์ปัจจุบันและรายการกีฬา) ตามแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ (Television Classification Guidelines) ที่ระบุไว้ในมาตรฐานจริยธรรม ได้แบ่งระดับความเหมาะสมออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ G, PG, M, MA 15+, AV 15+ โดยประเมินเนื้อหาที่ออกอากาศได้ตามระดับความเหมาะสมของช่วงอายุตามความถี่ที่เนื้อหานั้นปรากฏ และ ความเข้มข้นของประเด็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย รวมถึง ช่วงเวลาที่ออกอากาศ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องนำมาประกอบในการประเมินระดับความเหมาะสม อาทิ คุณค่าของงาน วัตถุประสงค์ของการลำดับเรื่อง น้ำเสียงหรือทัศนคติของผู้ผลิตในการเล่าเรื่อง มุมกล้อง ความเกี่ยวข้องขององค์ประกอบต่าง ๆ และวิธีการนำเสนอ

ส่วนกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะนั้น สถานี Australian Broadcasting Corporation (ABC) ใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย โดยประเมินระดับความเหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในมาตรการร่วมกันของสถานี ABC ในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ (the ABC's Associated Standard on Television Program Classification) ซึ่งมีแค่ระดับความเหมาะสม G, PG, M และ MA แต่ไม่มีระดับ AV สำหรับสถานี

Special Broadcasting Service (SBS) นั้นอ้างอิงการประเมินระดับความเหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในแนวทางสำหรับการจัดระดับความเหมาะสมภาพยนตร์และเกมคอมพิวเตอร์ (The Guidelines for the Classification of Films and Computer Games) เช่นเดียวกันกับกิจการโทรทัศน์ชุมชน และระดับความเหมาะสมก็ไม่มีรายการระดับ AV เช่นกัน







สำหรับภาพยนตร์ที่นำมาฉายทางโทรทัศน์นั้น ผู้ให้บริการอาจพิจารณาการจัดระดับของคณะกรรมการจัดระดับความเหมาะสม (the Classification Board) ตามแนวทางสำหรับการจัดระดับความเหมาะสมภาพยนตร์และเกมคอมพิวเตอร์ (The Guidelines for the Classification of Films and Computer Games) ซึ่งใช้เป็นแนวทางจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์และคอมพิวเตอร์เกมส์ โดยจัดให้ออกอากาศให้เหมาะสมตามช่วงเวลา ส่วนภาพยนตร์ที่ได้รับการจัดระดับ MA 15+ จะเท่ากับระดับ AV สำหรับการจัดฉายทางโทรทัศน์ หรืออาจตัดต่อให้เหมาะสมกับระดับ M หรือต่ำกว่าเพื่อฉายทางโทรทัศน์

ส่วนกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกนั้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์จะอ้างอิงการจัดระดับความเหมาะสม ของรายการตาม แนวทางสำหรับการจัดระดับความเหมาะสมภาพยนตร์และเกมคอมพิวเตอร์ (The Guidelines for the Classification of Films and Computer Games) โดยกำหนดให้รายการที่มีระดับความเหมาะสม PG ขึ้นไปให้แสดงสัญลักษณ์

(2) การจำกัดเวลาออกอากาศ (classification zone)

ระบบการจัดระดับความเหมาะสมของรายการของกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีทุกประเภท ได้แก่ บริการเชิงพาณิชย์ บริการสาธารณะและบริการชุมชน จะกำหนดใช้ควบคู่ไปกับการจำกัดเวลาออกอากาศหรือ Classification Zone โดยกำหนดให้มีช่วงเวลาที่ยุทธการระดับต่าง ๆ ออกอากาศได้ (ดูตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 4.6 แสดงระบบการจัดระดับความเหมาะสมและช่วงเวลาออกอากาศของรายการของกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในเครือรัฐออสเตรเลีย

ช่วงเวลา (Zone)	สัญลักษณ์ ระดับความ เหมาะสม	ความหมาย	วันธรรมดา (weekday)	วันสุด สัปดาห์ (weekend)	วันหยุด (School holiday)
G zone		ทั่วไป (General)	ออกอากาศได้ตลอดทั้งวัน		
PG zone		ควรได้รับแนะนำจาก ผู้ปกครอง (Parental Guidance Recommended)	5.00-6.00 น. 8.30-16.00 น. 19.00-5.00 น. *เฉพาะที่วีซุม ซุมเป็น 17.00- 5.00 น.	5.00-6.00 น. 10.00-5.00 น.	5.00-6.00 น. 8.30-16.00 น. 19.00-5.00 น.
M zone		เหมาะสำหรับวัยผู้ใหญ่ (Mature)	12.00-15.00 น. 20.30-5.00 น.	20.30-5.00 น.	20.30-5.00 น.
MA zone		เหมาะสำหรับผู้ใหญ่อายุ 15 ปีขึ้นไปเท่านั้น (Mature Audience) ซึ่งมีฉากเกี่ยวกับเรื่องเพศ ที่บ่อย ภาษาหยาบคาย รุนแรงกว่ารายการระดับ M	21.00-5.00 น.		
AV zone *เฉพาะ ฟรีทีวีเชิง พาณิชย์		เหมาะสำหรับผู้ใหญ่อายุ 15 ปีขึ้นไปเท่านั้น และมีความ รุนแรงเป็นแก่นเรื่อง (Adult violence)	21.30-5.00 น.		
R18+		จำกัดการรับชมเฉพาะ บุคคลที่อายุ 18 ปีขึ้นไป เท่านั้น	ออกอากาศได้ทางบอกรับสมาชิกหากได้รับ อนุญาตจากรัฐสภาและมีอุปกรณ์จำกัดการใช้ งานเท่านั้น		

(3) ข้อความแนะนำผู้บริโภค (consumer advice text)

เครื่องมือที่ใช้ในกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทคือ ข้อความแนะนำผู้บริโภคซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับให้ข้อมูลแก่ผู้ชมเกี่ยวกับประเภทของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่นำไปสู่ระดับความเหมาะสมที่ได้รับ โดยแจ้งว่ามีความเข้มข้นหรือความถี่อยู่ที่ระดับใด เพื่อช่วยให้ผู้ชมสามารถตัดสินใจบนพื้นฐานข้อมูลได้ว่าจะเลือกดูรายการนั้นหรือไม่ โดยจะให้ข้อมูลเป็นตัวอักษรหรือเสียงก็ได้ อาทิ ข้อความอธิบายระดับความเหมาะสม และ ข้อความและตัวอักษรบ่งชี้ลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ดังตัวอย่างในตารางที่ 4.7 โดยผู้ให้บริการจะต้องให้คำแนะนำแก่ผู้บริโภคนี้ในกรณีต่อไปนี้

- กิจการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ : ภาพยนตร์ระดับ PG, รายการระดับ MA และ AV ทุกช่วงเวลา รวมถึง รายการระดับ PG ที่ออกอากาศช่วง 19.00-20.00 ในช่วงวันธรรมดาและช่วง 10.00-20.30 น. ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์
- กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก : ภาพยนตร์และรายการละครระดับ M และ MA 15+
- กิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะ : รายการระดับ M และ MA 15+

ตารางที่ 4.7 แสดงตัวอย่างของรูปแบบของข้อความแนะนำผู้บริโภค (consumer advice text)

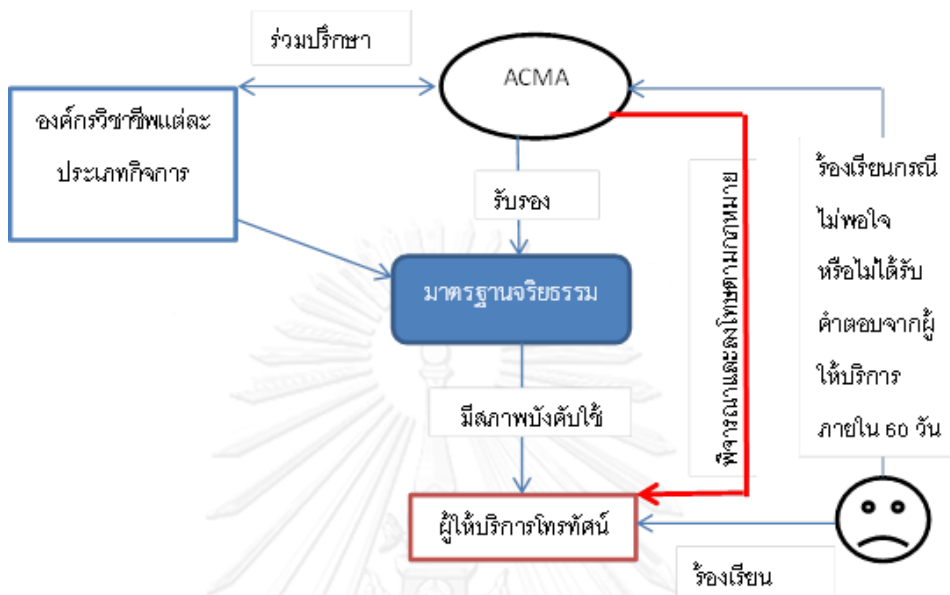
ข้อความอธิบายระดับความเหมาะสม	PG : <i>'parental guidance is recommended for young viewers'</i> MA, AV : <i>'not suitable for persons under the age of 15'</i>
ข้อความบ่งชี้ลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย	ความรุนแรง (Violence): <i>'stylized-mild-some-frequent-realistic-strong violence'</i> เพศ (Sex): <i>'sexual reference, a sex scene, sex scenes, strong sex scenes'</i>
ตัวอักษรบ่งชี้ลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (แสดงก่อนเข้ารายการหลังจากช่วงพัก)	'D' = การอ้างถึงหรือการใช้ยาเสพติด (drug use/ references) 'H' = เรื่องสยองขวัญหรือเหนือธรรมชาติ (Horror or supernatural themes) 'N' = โป๊เปลือย (nudity) 'L' = ภาษาหยาบคาย (coarse language)

แนวปฏิบัติและมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ดังกล่าวข้างต้น ได้รับการรับรองจาก ACMA⁵⁹ โดยมีเงื่อนไขในการรับรองในกรณีที่แนวปฏิบัติและมาตรฐานจริยธรรมนั้นครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่มีมาตรการปกป้องคนในสังคม (community safeguard) ที่เหมาะสม และได้รับการรับรองจากผู้ให้บริการส่วนใหญ่ที่อยู่ในภาคส่วนอุตสาหกรรมนั้น รวมถึงจะต้องผ่านการรับฟังความเห็นจากประชาชนด้วย

มาตรฐานจริยธรรมที่ได้รับการรับรองโดย ACMA แล้ว จะมีสภาพบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการทุกรายแม้ว่าจะมีส่วนในการพัฒนามาตรฐานจริยธรรมหรือไม่ก็ตาม โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น ผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการทุกรายจะทำหน้าที่จัดระดับความเหมาะสมเอง (internal classification) อย่างไรก็ตาม ACMA ไม่ได้มีหน้าที่ในการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวโดยตรง และผู้ให้บริการแต่ละรายมีหน้าที่จัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง แต่หากมีผู้ชมที่ต้องการร้องเรียนในกรณีที่ผู้ให้บริการละเมิดมาตรฐานจริยธรรม กฎหมายกำหนดให้ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการโดยตรงก่อน หากไม่ได้รับคำตอบภายใน 60 วัน หรือได้รับคำตอบที่ยังไม่พึงพอใจ จึงส่งเรื่องร้องเรียนมายัง ACMA (Lesley, 2006) (ดูรูปที่ 4.5)

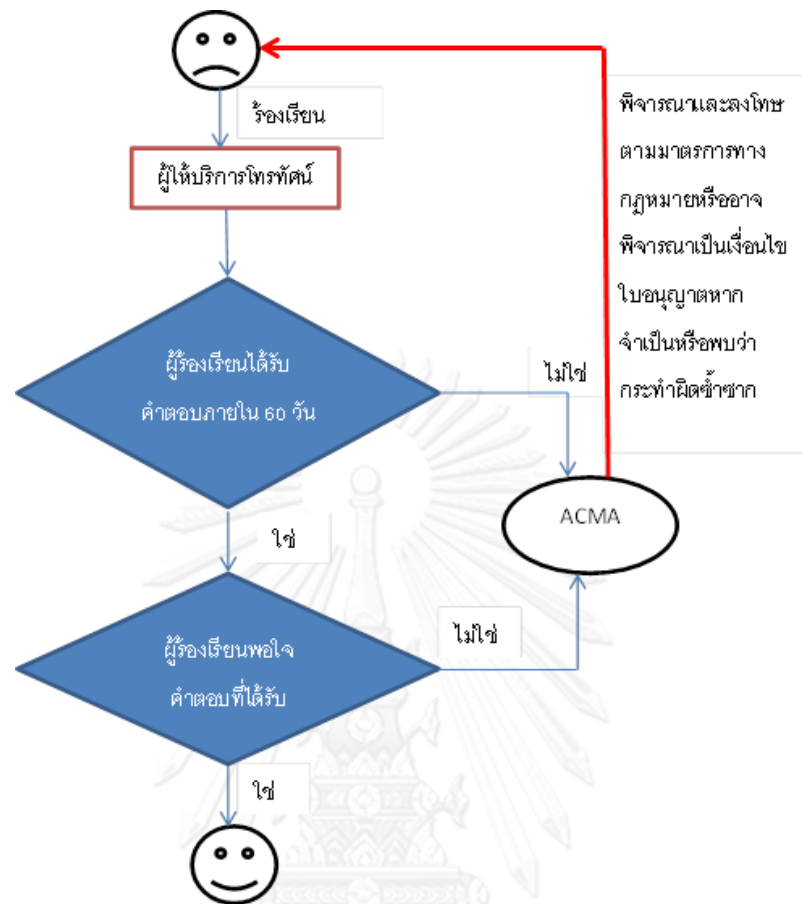
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵⁹ ยกเว้นสถานีโทรทัศน์สาธารณะ ABC และ สถานี SBS ที่จัดทำมาตรฐานจริยธรรมแล้วแจ้งให้ ACMA ทราบเท่านั้น



รูปที่ 4.5 แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

เมื่อ ACMA ได้รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วพบว่าผู้ให้บริการละเมิดมาตรฐานจริยธรรมจริง ก็อาจมีมาตรการลงโทษหลายมาตรการ ที่กฎหมายให้อำนาจ ACMA ไว้ซึ่งมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมและกฎหมาย ตั้งแต่ การออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขความผิดที่ละเมิดมาตรฐานจริยธรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด การรับรองเอกสารความยินยอมจากผู้ให้บริการว่าจะปฏิบัติตามกฎ และอาจนำกรณีนั้นดำเนินการตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอาญา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ACMA อาจพิจารณาให้การปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมกลายเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตในการให้บริการ (license condition) ได้เมื่อจำเป็นหรือหากพบว่ามีผลกระทบร้ายแรง (Schulz, W. et al., 2006) รวมถึง หาก ACMA มีหลักฐานแน่ชัดว่ามาตรฐานจริยธรรมขององค์กรใดไม่ได้ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่มีมาตรการปกป้องคนในสังคมอย่างเพียงพอ ก็สามารถออกมาตรฐานใหม่ได้เองเพื่อบังคับใช้กับผู้ให้บริการที่จัดว่าเป็นผู้ประกอบการประเภทเดียวกับองค์กรนั้น ๆ (ดูรูปที่ 4.6)



รูปที่ 4.6 แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

กล่าวโดยสรุปคือ ระบบและองค์ประกอบที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย ประกอบด้วย (ดูตารางที่ 4.8)

ตารางที่ 4.8 แสดงระบบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจกรรมโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

องค์ประกอบ ระบบ	บทบาทหน้าที่ของ หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย	บทบาทหน้าที่ของ องค์กรกำกับดูแล กันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์/ มาตรฐาน
การกำกับดูแลโดย หน่วยงานผู้มี อำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation)	ACMA กำหนดมาตรฐานรายการ โทรทัศน์สำหรับเด็ก (the Children Television's Standard) ตาม แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก และกำหนดใช้เครื่องมือทางเทคนิค ตามแนวทางจำกัดการเข้าถึงกับ บริการดิจิทัลทีวีและบริการแบบ บอกรับสมาชิกเฉพาะรายการ R18+		บังคับใช้มาตรฐานฯ ตาม การกำกับดูแลแบบ ภายหลัง (Ex-post) ผ่าน กลไกตรวจสอบ เฝ้าระวัง รวมถึงกลไกรับและ จัดการเรื่องร้องเรียน และมีบทกำหนดโทษตาม กฎหมาย
การกำกับดูแล ร่วมกัน (Co-regulation)	- ให้การรับรองมาตรฐานจริยธรรม ขององค์กรวิชาชีพสื่อ และทำให้มี สภาพบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตที่ ให้บริการทุกราย - มาตรการรองรับในการกำกับดูแล (backstop) ได้แก่ 1. หากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับคำตอบ จากผู้ให้บริการภายใน 60 วัน หรือ ได้รับคำตอบที่ยังไม่พึงพอใจ จึงส่ง เรื่องร้องเรียนมายัง ACMA 2. ACMA อาจพิจารณาให้การปฏิบัติ ตามมาตรฐานจริยธรรมกลายเป็น เงื่อนไขของใบอนุญาตในการ ให้บริการ (license condition) เมื่อ จำเป็นหรือหากพบว่ามีผลกระทบ ผิดซ้ำซาก	องค์กรสื่อและองค์กร วิชาชีพใน อุตสาหกรรมสื่อ พัฒนามาตรฐาน จริยธรรมของแต่ละ องค์กร โดยมีส่วน หนึ่งที่ว่าด้วยการจัด ระดับความเหมาะสม ของรายการ	- มาตรฐานจริยธรรม (code of practice) มี สภาพบังคับใช้กับผู้ให้ บริการโทรทัศน์ทุกราย - ผู้ให้บริการมีกลไกรับ และจัดการเรื่อง ร้องเรียนจากประชาชน โดยตรง และแก้ไข เยียวยาภายใน 60 วัน

ส่วนเครื่องมือการกำกับดูแลที่ใช้เครือรัฐออสเตรเลียนั้นมีความคล้ายคลึงกันในกิจการแต่ละประเภท ได้แก่ กิจการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นไปการทั่วไป (ฟรีทีวี) ใช้เครื่องมือทางเทคนิคและเครื่องมือจำกัดเวลาออกอากาศตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง และการจัดระดับความเหมาะสมและการบ่งชี้รายละเอียดเนื้อหาตามแนวทางการให้ข้อมูล ส่วนกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกก็ใช้เครื่องมือเช่นเดียวกันกับกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ยกเว้นการจำกัดเวลาออกอากาศ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย

ประเภทบริการทางโทรทัศน์	ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
ให้บริการเพื่อรับชมแบบพร้อมกันตามผังรายการ (Linear)	<p>1. TV Program Classification : การจัดระดับความเหมาะสมของรายการทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์ บริการสาธารณะและบริการชุมชน โดยกำหนดแนวทางไว้ในมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในบริการแต่ละประเภท</p> <p>2. Classification Zone : กำหนดช่วงเวลาออกอากาศของแต่ละระดับความเหมาะสมรายการไว้ต่างกัน</p> <p>3. Consumer Advice : ข้อความแนะนำผู้บริโภคที่บ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content descriptor) ในรายการที่ไม่ใช่ระดับความเหมาะสม 'ทั่วไป' ว่ามีลักษณะและระดับของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยอย่างไร</p> <p>4. Parental Lock : เครื่องมือทางเทคนิคติดตั้งมากับเครื่องรับสัญญาณดิจิทัลทีวีเพื่อจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาตามระดับความเหมาะสม</p>	<p>1. TV Program Classification (คล้ายฟรีทีวี)</p> <p>2. Disabling device : เครื่องมือทางเทคนิคซึ่งเป็นอุปกรณ์จำกัดการใช้งานในกรณีการรับชมรายการระดับ R18+ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐสภาและมีอุปกรณ์นี้ด้วยเท่านั้น</p> <p>3. Consumer Advice : ข้อความแนะนำผู้บริโภคที่บ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย สำหรับรายการภาพยนตร์และละครที่ระดับความเหมาะสม M และ MA15+</p>
ให้บริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear)	-	เครื่องมือเดียวกันกับบริการบอกรับสมาชิกแบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ

4.2.4 ประเทศเนเธอร์แลนด์

การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น มุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ซึ่งองค์กรกำกับดูแลสื่อในภาครัฐของประเทศเนเธอร์แลนด์ (The Dutch Media Authority หรือ Commissariaat voor de Media -CvdM) มอบอำนาจและหน้าที่บางประการในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการให้แก่สถาบันการจัดระดับความเหมาะสมสื่อโทรทัศน์ หรือ Netherland's Institute for the Classification of Audiovisual Media – NICAM) รวมถึงการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) โดยมีองค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.4.1 การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นอยู่ภายใต้ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) โดยกฎหมายสื่อของเนเธอร์แลนด์ คือ *Mediawet* (the Dutch Media Act 2008) กำหนดให้รายการที่อาจมีเนื้อหาที่มีแนวโน้มจะทำอันตรายต่อพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจและคุณธรรมของเยาวชนอายุต่ำกว่า 16 ปีสามารถออกอากาศได้ หากผู้ให้บริการเป็นสมาชิกขององค์กรที่ได้รับการรับรองฐานะ (accreditation) จากรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขบางประการที่ระบุไว้ในกฎหมาย และปฏิบัติตามกฎและการกำกับดูแลขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าวด้วย ส่วนผู้ให้บริการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรดังกล่าว ก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากองค์กร CvdM ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลสื่อในภาครัฐ

องค์กรที่ได้รับการรับรองฐานะดังกล่าวคือ สถาบันการจัดระดับความเหมาะสมสื่อโทรทัศน์ (Netherland's Institute for the Classification of Audiovisual Media หรือ NICAM) ซึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยผู้ให้บริการสื่อโทรทัศน์ (audiovisual services) จากแพลตฟอร์มต่างๆ เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.1999 (พ.ศ.2542) ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศว่าจะรับผิดชอบต้นทุนในการจัดตั้งหากองค์กรสื่อที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง จากนั้น รัฐบาลจึงได้พิจารณาการรับรองฐานะ (accreditation) ให้สถาบัน NICAM เพื่อทำหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) ในการจัดให้มีระบบจัดระดับความเหมาะสมรายการในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่เผยแพร่ทางโทรทัศน์ ภาพยนตร์ วิทยุทัศน์ ดิจิทัลและวิดีโอเกมส์ โดยมุ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็น

ภัยในรายการอย่างเพียงพอต่อผู้บริโภคโดยเฉพาะผู้ปกครอง ซึ่งภายหลังได้รวมเอาผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เข้าไว้ในระบบจัดระดับความเหมาะสมรายการดังกล่าวด้วย

สำหรับหน้าที่รับผิดชอบของสถาบัน NICAM ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาครัฐ มีดังต่อไปนี้

- ออกแบบและพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสม
- ออกกฎเกี่ยวกับมาตรการจำกัดช่วงเวลาการออกอากาศ
- เผยแพร่ข้อมูลให้แก่ผู้ชม
- ดูแลให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎ รวมถึงการจัดการเรื่องร้องเรียน
- ลงโทษตามมาตรการประกอบด้วย การตัดเตือน การปรับ การถอดถอนความเป็นสมาชิกสถาบัน NICAM เฉพาะในกรณีที่เป็นการทำผิดที่ร้ายแรงหรือทำผิดซ้ำบ่อยๆ

สมาชิกรัฐสภา สถาบัน NICAM เฉพาะในกรณีที่เป็นการทำผิดที่ร้ายแรงหรือทำผิดซ้ำบ่อยๆ องค์กรสื่อที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสถาบัน NICAM ก็จะดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมของรายการกันเองโดยใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสม ‘Kijkwijzer’ ซึ่งทางสถาบัน NICAM จะอบรมการจัดระดับให้แก่ผู้ทำหน้าที่จัดระดับของแต่ละองค์กรสื่อ สมาชิกของสถาบัน NICAM จะต้องปฏิบัติตามกฎที่เกี่ยวข้องกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ รวมถึงการแสดงตัวบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมด้วยเครื่องหมายภาพ (pictogram) กับมาตรการจำกัดช่วงเวลาการออกอากาศด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ระบบการจัดระดับความเหมาะสม ‘Kijkwijzer’ และ เครื่องหมายภาพบ่งชี้ลักษณะเนื้อหา (pictogram)

ระบบการจัดระดับความเหมาะสม ‘Kijkwijzer’ หรือ ‘watch wiser’/’viewing guide’ (หรือ คำแนะนำการชมอย่างฉลาด) โดย NICAM บังคับใช้กับผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่รับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear service) สำหรับการจัดระดับความเหมาะสมรายการประเภทบันเทิงคดีและละคร รวมถึงรายการประเภทสารคดีและรายการเรียลลิตี้ ยกเว้นรายการถ่ายทอดสด รายงานข่าวและสถานการณ์ปัจจุบัน ควบคู่กับการแสดงเครื่องหมายภาพบ่งชี้ลักษณะเนื้อหา (pictogram) ทั้งนี้ ระบบ ‘Kijkwijzer’ นั้นมีลักษณะเด่นคือเป็นระบบที่มีฐานคิดจากการวิจัยผู้บริโภค รวมถึงทฤษฎีและงานวิจัยเกี่ยวกับสื่อกับเด็กและเยาวชน และอยู่ในรูปแบบของคำถามเพื่อให้ผู้จัดระดับความเหมาะสม (coder) ของผู้ให้บริการตอบเกี่ยวกับ


ลักษณะของเนื้อหาที่ปรากฏในรายการ จากนั้นจึงประมวลผลคำตอบด้วยคอมพิวเตอร์ว่าจัดอยู่ในระดับความเหมาะสมระดับใด

ระดับความเหมาะสมแบ่งตามช่วงอายุออกเป็น 5 ระดับโดยพิจารณาถึงลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในแต่ละรายการว่ามีความเหมาะสมกับพัฒนาการของเด็กและเยาวชนในช่วงอายุใด ได้แก่ ความรุนแรง ความสมจริงของเนื้อหา เนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องเพศ การเลือกปฏิบัติ/การแบ่งแยก การใช้ยาเสพติดและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ภาษาหยาบคาย โดยมีเหตุผลประกอบในการแบ่งระดับความเหมาะสมแต่ละช่วงอายุดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 4.10 แสดงสัญลักษณ์และความหมายของระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ของเนเธอร์แลนด์ พร้อมเหตุผลประกอบ

สัญลักษณ์	ระดับ/ความหมาย	เหตุผลประกอบ
AL	เหมาะสมกับผู้ชมทุกวัย (All ages)	
6	ไม่แนะนำสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 6 ปี	การ์ตูนหรือ animated film ที่สร้างความหวาดกลัวหรือความรุนแรงในบางรูปแบบซึ่งเด็กในวัยนี้แยกความเป็นจินตนาการออกจากเรื่องจริงไม่ได้ เช่น ภาพของสัตว์หรือตัวละครในจินตนาการที่มีรูปร่างพิสดารแปลกประหลาดหรือดูคุกคาม หรือแปลงร่างได้ เช่น the Hulk หรือ Power Rangers รวมถึงภาพของสัตว์หรือเด็กที่ถูกคุกคามทางร่างกายหรือทารุณกรรม
9	ไม่แนะนำสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 9 ปี	เด็กในวัยนี้เห็นนวนิยายที่สมจริงว่าเป็นความจริง และเป็นสิ่งที่เป็นตัวแทนความจริงที่เชื่อถือได้ พวกเขามีความสามารถจำกัดในการเข้าใจความคิดของผู้อื่น และไม่อาจเข้าใจแรงจูงใจในพฤติกรรมของนักแสดงซึ่งเกิดจากอุปนิสัย พวกเขามักถูกชักจูงให้มีพฤติกรรมเลียนแบบได้ง่าย
12	12 (ไม่แนะนำสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 12 ปี)	มีความสามารถจำกัดในการรับสื่อที่คุกคามในรูปแบบที่ซับซ้อน เช่น ฉากสงครามในประเทศที่ห่างไกล หรือฉากอันตรายที่ดูสมจริงมากๆ เช่นการใช้ยา พฤติกรรมการแบ่งแยก และพฤติกรรมทางเพศอาจนำไปสู่การกระทำและความรู้สึกที่ไม่ควรสำหรับเด็กอายุ 12 เนื่องจากพวกเขายังไม่มีกรอบแห่งการอ้างอิงที่เพียงพอ

ตารางที่ 4.10 (ต่อ) แสดงสัญลักษณ์และความหมายของระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ของ เนเธอร์แลนด์ พร้อมเหตุผลประกอบ

สัญลักษณ์	ระดับ/ความหมาย	เหตุผลประกอบ
	16 (ไม่แนะนำสำหรับผู้ชม อายุต่ำกว่า 16 ปี)	สามารถแยกแยะการรับรู้ความรู้สึกของผู้อื่น กับความรู้สึกของ ตัวเอง และสามารถจัดวางความรู้สึกเหล่านี้ในกรอบแนวคิดใน ความเข้าใจด้านจริยธรรม เด็กอายุมากกว่า 12 ปี มี ความสามารถเพิ่มขึ้นในการเชื่อมโยงถึงแนวคิดของผู้ใหญ่ใน เรื่องความดีและความชั่ว เมื่อเขาได้เห็นกิริยาท่าทางต่างๆ

ส่วนเครื่องหมายภาพ (content warning pictogram) เพื่อบ่งชี้ถึงลักษณะของเนื้อหา
ที่อาจเป็นภัยในรายการนั้น ๆ ที่ใช้ประกอบกันกับสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมรายการ มีดังนี้



เนื้อหาทางเพศ



ภาษาหยาบคาย



ความรุนแรง



การเลือกปฏิบัติ
แบ่งแยก



การใช้ยาเสพติด,
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์



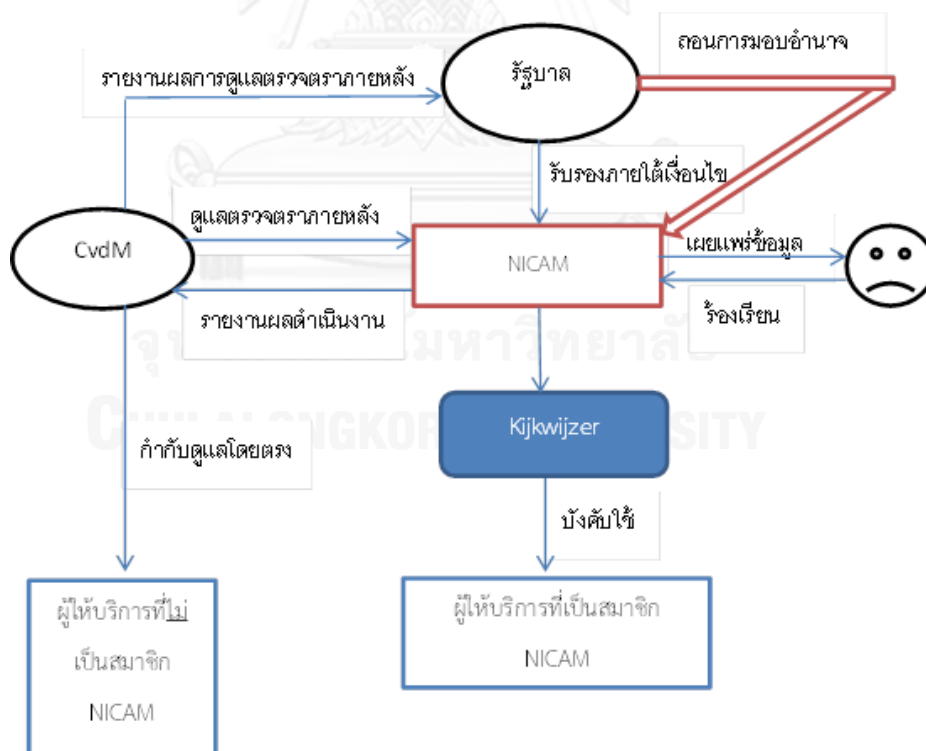
เนื้อหาที่น่าหวาดกลัว

(2) มาตรการจำกัดช่วงเวลาการออกอากาศ

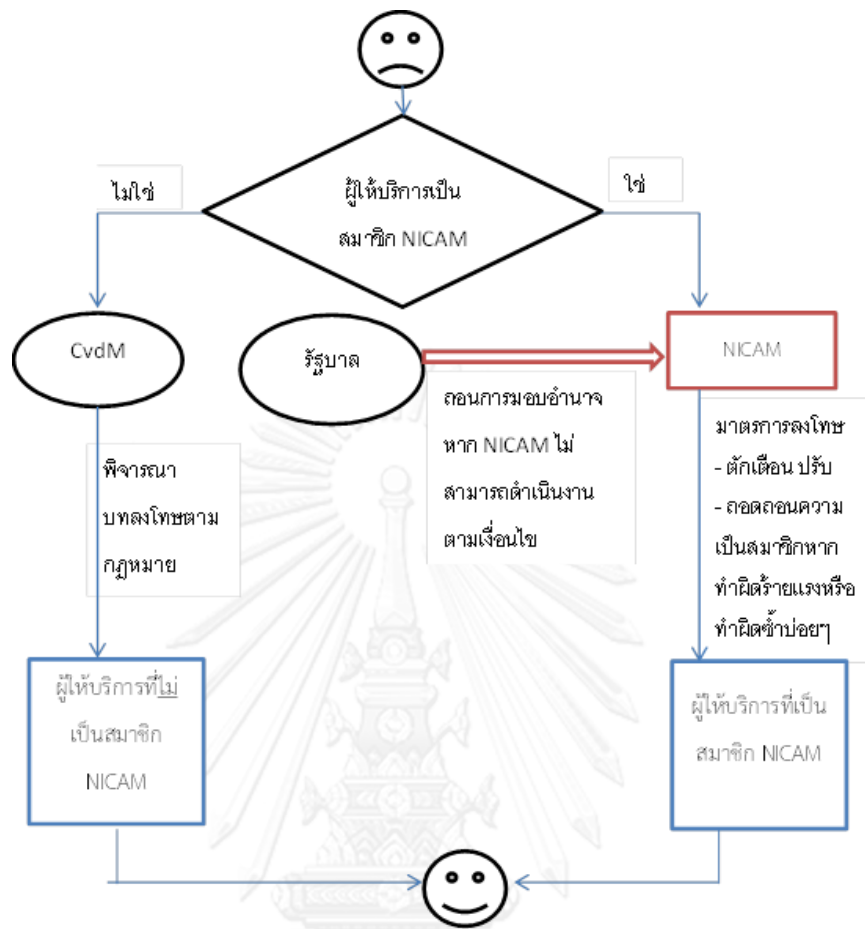
NICAM กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีต้องจำกัดช่วงเวลาออกอากาศ
สำหรับรายการที่ได้รับการจัดระดับความเหมาะสม โดยรายการที่ได้รับการจัดระดับว่าไม่เหมาะ
สำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 12 ปี จะออกอากาศได้หลัง 20.00 น. ส่วนรายการที่ได้รับการจัดระดับว่าไม่
เหมาะสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 16 ปี จะออกอากาศได้หลัง 22.00 น. เท่านั้น ส่วนระดับอื่นๆ
ออกอากาศได้ทั้งวัน

ส่วนบทบาทของ CvdM ในฐานะองค์กรกำกับดูแลสื่อในภาครัฐนั้นมีบทบาทสำคัญในระบอบการกำกับดูแลร่วมกันด้วย โดยสถาบัน NICAM จะต้องรายงานต่อ CvdM ทุกปีว่ามีมาตรการอย่างไรในการดูแลระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการให้มีมาตรฐาน และจะต้องแสดงให้เห็นว่าระบบดังกล่าวมีความเที่ยง ความตรง ความคงเส้นคงวาและความรัดกุมอย่างไร หากเห็นว่าควรมีข้อแก้ไขเพิ่มเติมก็สามารถทำได้โดยความร่วมมือกันของทั้ง 2 องค์กร นอกจากนี้ สถาบัน NICAM ต้องรายงานข้อมูลอื่น ๆ ต่อ CvdM ด้วย อาทิ บทวิเคราะห์เรื่องร้องเรียน ผลการตรวจสอบคุณภาพภายในของระบบการจัดระดับความเหมาะสม เป็นต้น หลังจากนั้น CvdM จะต้องรายงานผลการดูแลตรวจตราภายหลัง (Meta supervision) ต่อสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (the state secretary) ด้วย

นอกจากนี้ สถาบัน NICAM จะต้องจัดทำการศึกษาเปรียบเทียบระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคยุโรป รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับผู้ชมและรายงานต่อ CvdM ด้วย หาก NICAM ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายสื่อของเนเธอร์แลนด์ (the Dutch Media Act) ทางรัฐบาลก็สามารถตัดสินใจที่จะถอนการมอบอำนาจแก่สถาบัน NICAM ได้ (ดูรูปที่ 4.7 และ รูปที่ 4.8)



รูปที่ 4.7 แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศเนเธอร์แลนด์



รูปที่ 4.8 แสดงการบังคับใช้กฎเกณฑ์/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์ของประเทศเนเธอร์แลนด์

4.2.4.2 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

องค์กรกำกับดูแลสื่อในภาครัฐของประเทศเนเธอร์แลนด์ หรือ Cvdm มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลผู้ให้บริการที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสถาบัน NICAM อีกทั้งกำหนดให้บริการตามคำขอในโทรทัศน์บอกรับสมาชิกเชิงพาณิชย์มีมาตรการทางเทคนิคตามแนวทางจำกัดการเข้าถึงเพื่อให้มั่นใจว่าเด็กและเยาวชนจะไม่สามารถเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นพิษภัย โดยมาตรการทางเทคนิคที่นิยมใช้คือระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN system) ทั้งนี้ ผู้ให้บริการสามารถใช้เทคโนโลยีอื่นได้ตามความเหมาะสม

ส่วนบริการตามคำขอ (On-demand) Cvdm ได้กำหนดให้มีมาตรการที่เข้มงวดกับบริการตามคำขอในโทรทัศน์บริการสาธารณะ โดยการออกอากาศเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเยาวชนนั้นจะต้องใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมรายการและเครื่องหมายภาพบ่งชี้ลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ตามระบบของ NICAM ด้วย

นอกจากนี้ Cvdm ยังกำกับดูแลตามแนวทางส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนรายการสาระความรู้ วัฒนธรรมและการศึกษาในโทรทัศน์บริการสาธารณะมากกว่าร้อยละ 50 ของเวลาออกอากาศ รวมถึง ตามกฎหมายสื่อของเนเธอร์แลนด์ คือ *Mediawet* (the Dutch Media Act 2008) กำหนดให้มีช่องรายการสำหรับเด็กและเยาวชน อาทิ ช่อง Nederland 3 ช่อง NTR เป็นต้น (Betzel, 2005)

กล่าวโดยสรุปคือ ระบอบและองค์ประกอบที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของประเทศเนเธอร์แลนด์ ประกอบด้วย (ดูตารางที่ 4.11)

ตารางที่ 4.11 แสดงระบบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของเนเธอร์แลนด์

องค์ประกอบ ระบบ	บทบาทหน้าที่ของ หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย	บทบาทหน้าที่ของ องค์กรกำกับดูแลกันเอง ที่ไม่ใช่ภาครัฐ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์/ มาตรฐาน
การกำกับดูแลโดย หน่วยงานผู้มี อำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation)	<ul style="list-style-type: none"> -CvdM กำกับดูแลผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ NICAM -CvdM กำหนดกฎตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง ได้แก่ เครื่องมือทางเทคนิค และ แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก เช่น กำหนดช่องเด็กและเยาวชน 		<ul style="list-style-type: none"> - บังคับใช้กฎตามการกำกับดูแลแบบกำกับภายหลัง (Ex-post) ผ่านกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียน และมีบทกำหนดโทษตามกฎหมาย
การกำกับดูแล ร่วมกัน (Co- regulation)	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลให้การรับรองฐานะ (accreditation) แก่สถาบัน NICAM ภายใต้เงื่อนไขบางประการ -มาตรการรองรับในการกำกับดูแล (backstop) >> - CvdM ดูแลตรวจตราภายหลัง (Meta supervision) - รัฐบาลตัดสินใจถอนการมอบอำนาจแก่สถาบัน NICAM ได้ หาก NICAM ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> NICAM กำหนดกฎเกณฑ์ตามแนวทางการให้ข้อมูลและการจำกัดการเข้าถึง แล้วให้สมาชิกแต่ละรายไปดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเอง (internal classification) 	<ul style="list-style-type: none"> - บังคับใช้กฎเกณฑ์กับสมาชิกของสถาบัน ผ่านกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียน และมีมาตรการลงโทษ ได้แก่ การตัดเตือน การปรับ การถอดถอน ความเป็นสมาชิก สถาบัน NICAM เฉพาะในกรณีที่เป็นการทำผิดที่ร้ายแรงหรือทำผิดซ้ำบ่อยๆ

ส่วนเครื่องมือการกำกับดูแลนั้น ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้เครื่องมือที่คล้ายคลึงกันในการทุกประเภท ได้แก่ การจัดระดับความเหมาะสมรายการ เครื่องหมายภาพเพื่อบ่งชี้ถึงลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย และเครื่องมือการจำกัดเวลาการออกอากาศซึ่งเชื่อมโยงกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ส่วนบริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear) ในบริการโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะนั้นใช้เพียงการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และเครื่องหมายภาพเพื่อบ่งชี้ถึงลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ต่างจากบริการตามคำขอในกิจการบอกรับสมาชิกที่ใช้เพียงเครื่องหมายเทคนิคเท่านั้น ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเภทบริการทางโทรทัศน์	ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
ให้บริการเพื่อรับชมแบบพร้อมกันตามผังรายการ (Linear)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kijkwijzer : การจัดระดับความเหมาะสมของรายการทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และบริการสาธารณะ 2. Pictogram : เครื่องหมาย ภาพ เพื่อบ่งชี้ถึงลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการนั้น ๆ ใช้ประกอบกับสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมรายการ 3. จำกัดช่วงเวลาออกอากาศแต่ละระดับความเหมาะสมรายการไว้ต่างกัน รายการที่ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 12 ปี ออกอากาศได้หลัง 20.00 น. รายการที่ไม่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุต่ำกว่า 16 ปี จะออกอากาศได้หลัง 22.00 น. เท่านั้น 	เหมือนกับฟรีทีวี ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1. Kijkwijzer 2. Pictogram 3. จำกัดช่วงเวลาออกอากาศ
ให้บริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear)	<u>บริการตามคำขอในกิจการบริการสาธารณะ</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kijkwijzer 2. Pictogram 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PIN system : เครื่องมือทางเทคนิคด้วยระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN) และระบบอื่น ๆ

4.2.5 สหพันธรัฐเยอรมนี

การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสหพันธรัฐเยอรมนีนั้น มุ่งเน้นการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ซึ่งหน่วยงานด้านการกำกับดูแลสื่อของรัฐได้มอบอำนาจและหน้าที่บางประการในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการให้แก่องค์กรกำกับดูแลกันเองโดยสมัครใจในกิจการโทรทัศน์ (Organization for the Voluntary Self-Regulation of Television หรือ Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen – FSF) อีกทั้งยังมีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) ด้วย โดยมีองค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือดังต่อไปนี้

4.2.5.1 การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

หน่วยงานด้านการกำกับดูแลสื่อของสหพันธรัฐเยอรมนีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย องค์กรกำกับดูแลสื่อแต่ละมลรัฐหรือ the Landesmedienanstalten (State Media Authorities) และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Commission for the Protection of Minors in the electronic Media หรือ Kommission Für Jugendmedienschutz- KJM) โดย KJM จะมีหน้าที่พิจารณาตัดสินทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการสื่อ ส่วนองค์กรกำกับดูแลสื่อภาครัฐจะรับผิดชอบการดำเนินการตามการตัดสินใจของ KJM ทั้งนี้ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (สำนักงาน กสทช., 2555: 243)

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐเยอรมนี
2. สนธิสัญญาระหว่างรัฐในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและสื่อเทเลเมเดีย (Interstate Treaty on the Protection of Human Dignity and the Protection of Minors in Broadcasting and in Telemedia 2003 - JMStV) ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ปฏิบัติร่วมกันของแต่ละรัฐในสหพันธรัฐเยอรมนี
3. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเยาวชน (Protection of Young Persons Act – JuSchG)

ในสนธิสัญญาระหว่างรัฐ JMStV ได้กำหนดให้มีการรับรององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state bodies) เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการสื่อ สำหรับส่วนของกิจการโทรทัศน์ นั้น ได้แก่ องค์กรกำกับดูแลกันเองโดยสมัครใจในกิจการโทรทัศน์ (Organization for the Voluntary Self-Regulation of Television หรือ Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen – FSF) เป็นองค์กรที่ได้รับการรับรอง (certified) จากคณะกรรมการ KJM ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างรัฐ JMStV ดังกล่าว เป็นเวลา 4 ปีและขอใหม่ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการรับรององค์กร ประกอบด้วย

- องค์กรมีคณะกรรมการควบคุมที่มีความเป็นอิสระและมีความสามารถเพียงพอ
- องค์กรมีเงินทุนที่เพียงพอจากผู้ให้บริการจำนวนหลายราย
- องค์กรมีแนวในการตัดสินใจสำหรับคณะกรรมการควบคุมที่จะสามารถคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- องค์กรมีระเบียบ “FSF-Pruefordnung” ที่ระบุถึงขั้นตอนในการพิจารณาระดับความเหมาะสมของรายการ ภาระรับผิดชอบของผู้ให้บริการที่จะต้องส่งรายการเพื่อพิจารณาก่อน แนวทางการลงโทษและการให้โอกาสทบทวนคำตัดสินของคณะกรรมการ
- ผู้ให้บริการจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบก่อนที่คณะกรรมการจะตัดสิน และเหตุผลในการตัดสินของคณะกรรมการจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่ให้คนที่เกี่ยวข้องได้ทราบ
- มีหน่วยรับผิดชอบด้านการจัดการเรื่องร้องเรียน

FSF จึงมีบทบาทและหน้าที่ออกระเบียบและพิจารณาระดับความเหมาะสมของรายการ และกำหนดตารางเวลาออกอากาศของรายการ (scheduling restriction) ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 8 ของสนธิสัญญาระหว่างรัฐในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อ (Interstate Treaty on Protection of Minors in the Media – JMStV) นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2555 โดยระดับความเหมาะสมของรายการตามช่วงอายุและตารางเวลาออกอากาศมีรายละเอียดดังนี้ (FSF, n.d.)

ระดับความเหมาะสม

ไม่มีข้อจำกัด (without restriction)	- ออกอากาศได้ตลอดทั้งวัน
เหมาะสมกับบุคคลอายุ 12 ปีขึ้นไป	- ออกอากาศช่วง Primetime (20.00 – 22.00 น.)
เหมาะสมกับบุคคลอายุ 16 ปีขึ้นไป	- ออกอากาศช่วง 22.00– 23.00 น.
เหมาะสมกับบุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไป	- ออกอากาศช่วง 23.00-6.00 น.

ส่วนรูปแบบการให้ข้อมูลนั้นผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีเชิงพาณิชย์ต้องมีคำเตือนด้วยเสียง (acoustic warning) หรือ ภาพสัญลักษณ์ (visual symbol) ตลอดช่วงเวลาออกอากาศด้วย

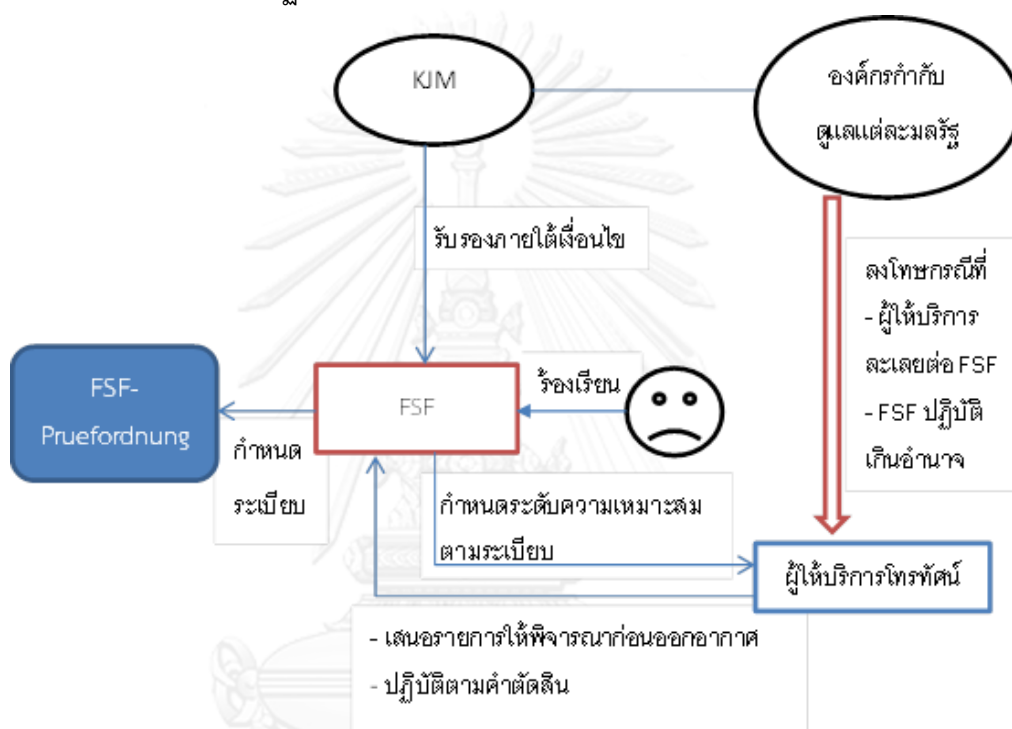
คณะกรรมการพิจารณาของ FSF ทำหน้าที่พิจารณาระดับความเหมาะสมของรายการก่อนออกอากาศโดยผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาที่เป็นอิสระจำนวน 70-100 คนทำหน้าที่ในวาระ 2 ปี และภายในบอร์ดพิจารณาจะมีประธานและคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เต็มเวลาอีก 4 คน โดยกระบวนการในการพิจารณาจะเริ่มจากการให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ยื่นเสนอรายการต่อทาง FSF ก่อนออกอากาศว่ารายการนั้นเหมาะสมกับออกอากาศในช่วงเวลาไหนโดยดูจากเนื้อหาว่าเหมาะสมกับช่วงอายุใด จากกระบวนการพิจารณาของ FSF ก็สามารถตัดสินใจได้หลายกรณี อาทิ กำหนดให้ออกอากาศช่วงเวลาใด หรือกำหนดให้ตัดฉากหรือเนื้อหาบางส่วนเพื่อให้ออกอากาศได้ตามเวลาที่ผู้ให้บริการเสนอมา หรือ ห้ามออกอากาศรายการนั้นเลยหากมีเนื้อหาที่เข้าข่ายห้ามออกอากาศตามกฎหมาย เช่น ภาพโป๊เปลือย (pornography) ละเมิดสิทธิมนุษยชน (infringe on human dignity) หากผู้ให้บริการโทรทัศน์ต้องการอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าว ก็สามารถทำได้ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ของ FSF

ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการสาธารณะก็ใช้เครื่องมือเดียวกันคือการจำกัดเวลาออกอากาศรายการที่เหมาะสมกับบางช่วงอายุและปรากฏภาพหรือเสียงเตือนในรายการ แต่ว่าการจัดระดับความเหมาะสมจะดำเนินการด้วยสภาแพร่ภาพกระจายเสียงของสถานี (internal broadcasting council) เอง

ผู้ให้บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิกในสหพันธรัฐเยอรมนีก็ใช้เครื่องมือเดียวกันกับกิจการฟรีทีวีเชิงพาณิชย์สำหรับบริการทั้งแบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ (Linear) และแบบตามคำขอเพื่อรับชมขณะใดขณะหนึ่ง (non-linear) ได้แก่ การจำกัดเวลาออกอากาศรายการที่เหมาะสมกับบางช่วงอายุและปรากฏภาพหรือเสียงเตือนในรายการ โดยดำเนินการยื่นให้ FSF พิจารณาความเหมาะสมของรายการก่อนออกอากาศ

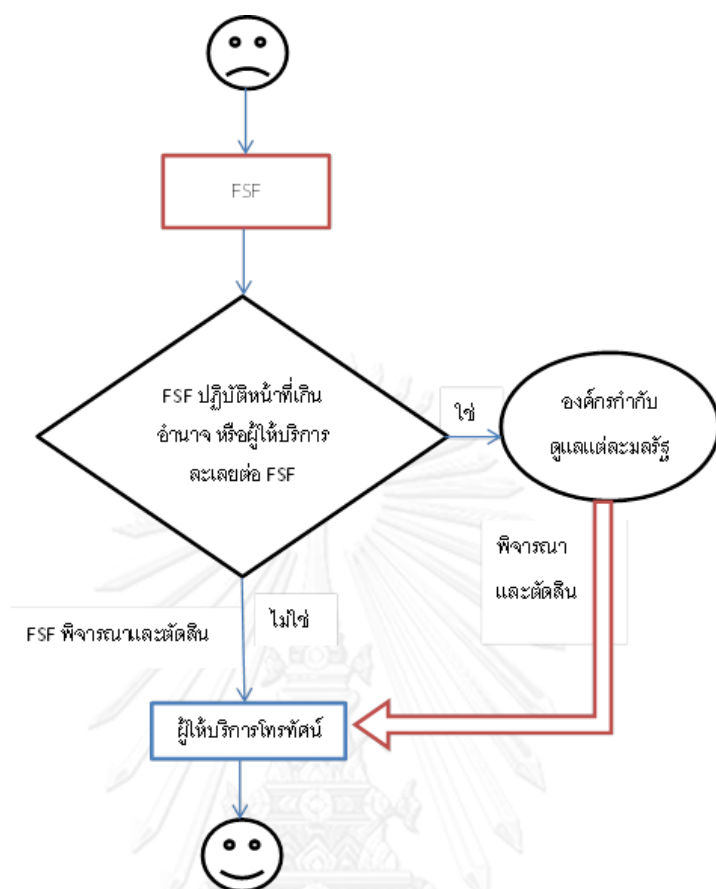
นอกจากนี้ FSF จัดให้มีการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนและมีอำนาจในการลงโทษผู้ให้บริการตามแนวทางที่เสนอไว้ภายใต้เงื่อนไขการรับรององค์กร อีกทั้ง FSF ยังมีบทบาทเสมือน “โล่ป้องกัน” ผู้ให้บริการโทรทัศน์จากการใช้อำนาจของหน่วยงานด้านการกำกับดูแลภาครัฐทั้งองค์กรกำกับดูแลสื่อแต่ละมลรัฐและคณะกรรมการ KJM ซึ่งจะไม่สามารถลงโทษผู้ให้บริการโทรทัศน์ได้ตราบเท่าที่ (ดูรูปที่ 4.9)

- ผู้ให้บริการโทรทัศนียื่นเสนอรายการให้ทาง FSF พิจารณาก่อนออกอากาศว่ารายการนั้นเหมาะสมกับออกอากาศในช่วงเวลาไหนโดยดูจากเนื้อหาว่าเหมาะสมกับช่วงอายุใด หากเป็นกรณีรายการสดส่งให้พิจารณาก่อนไม่ได้ แต่ปรากฏว่ามีเนื้อหาที่ละเมิดสนธิสัญญาระหว่างรัฐ JMStV ทาง FSF ก็จะต้องเข้าไปกำกับดูแลภายหลังที่เนื้อหาออกอากาศไป
- ผู้ให้บริการโทรทัศน์ปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะกรรมการของ FSF
- องค์กร FSF ไม่ปฏิบัติหน้าที่เกินอำนาจ



รูปที่ 4.9 แสดงบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายและบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหพันธรัฐเยอรมนี

โดยเฉพาะเมื่อองค์กร FSF ปฏิบัติหน้าที่เกินอำนาจแล้วนั้น องค์กรกำกับดูแลสื่อแต่ละมลรัฐก็อาจพิจารณาตัดสินและมีมาตรการลงโทษผู้ให้บริการโทรทัศน์โดยตรงโดยไม่ผ่านองค์กร FSF (ดูรูปที่ 4.10)



รูปที่ 4.10 แสดงการบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐานของการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรศัพท์ของสหพันธรัฐเยอรมนี

4.2.5.2 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

คณะกรรมการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (The Commission for the Protection of Minors in Media หรือ KJM) กำหนดให้บริการที่เป็นแบบตามคำขอ (On-demand) ใช้เครื่องมือทางเทคนิคเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนเข้าถึงเนื้อหาด้วย เช่น PIN code หรือเครื่องมืออื่นที่เหมาะสมซึ่งจะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ KJM ซึ่งได้กำหนดว่าหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีกระบวนการ 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุตัวตน (identification) ที่จะต้องใช้บัตรประจำตัวเพื่อแสดงอายุผู้รับบริการด้วยวิธีออนไลน์ทางสถานที่ต่าง ๆ เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ ศูนย์บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือธนาคาร เป็นต้น 2) การยืนยันตัวตนแท้จริง (authentication) ที่จะต้องใส่รหัสเฉพาะที่ได้รับสำหรับผู้รับบริการที่ระบุตัวตนว่าเป็นผู้ใหญ่

นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเยอรมนีได้มีนโยบายจัดตั้งโทรทัศน์แบบบริการสาธารณะเพื่อให้มีเนื้อหาที่หลากหลายและเป็นอิสระ ดังนั้น เครือข่ายสถานีโทรทัศน์บริการสาธารณะก็ได้จัดให้มีช่องรายการสำหรับเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ ระเบียบและองค์ประกอบที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของสหพันธรัฐเยอรมนี ประกอบด้วย (ดูตารางที่ 4.13)

ตารางที่ 4.13 แสดงระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของสหพันธรัฐเยอรมนี

องค์ประกอบ ระบอบ	บทบาทหน้าที่ของ หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย	บทบาทหน้าที่ของ องค์กรกำกับดูแล กันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์/ มาตรฐาน
การกำกับดูแล โดยหน่วยงานผู้ มีอำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation)	- คณะกรรมการ KJM กำหนดการใช้เครื่องทางเทคนิค ตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง และกำหนดรายการสำหรับเด็ก และเยาวชนในโทรทัศน์บริการ สาธารณะตามแนวทางการ ส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก		- บังคับใช้กฎตามการกำกับ ดูแลแบบภายหลัง (Ex-post) ผ่านกลไกการเฝ้าระวัง รายการเพื่อให้เป็นไปตาม ข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ JMStV และเฝ้าระวังการจัด ระดับความเหมาะสมรายการ ของผู้ให้บริการโทรทัศน์
การกำกับดูแล ร่วมกัน (Co- regulation)	- คณะกรรมการ KJM รับรอง องค์กร FSF ภายใต้เงื่อนไขบาง ประการ และควบคุมการทำงานของ FSF - มาตรการรองรับในการกำกับดูแล (backstop) >> เมื่อองค์กร FSF ปฏิบัติหน้าที่เกิน อำนาจแล้วนั้น องค์กรกำกับดูแล สื่อแต่ละมลรัฐก็อาจพิจารณา ตัดสินและมีมาตรการลงโทษผู้ ให้บริการโทรทัศน์โดยตรงโดยไม่ ผ่านองค์กร FSF	FSF กำหนดระเบียบ “FSF- Pruefordnung” ตามแนวทางการให้ ข้อมูล	- บังคับใช้ระเบียบ “FSF- Pruefordnung” กับ สมาชิกในองค์กร - กลไกตรวจสอบและกลไก รับและจัดการเรื่อง ร้องเรียนโดย FSF - มีแนวทางการลงโทษ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ “FSF-Pruefordnung”

ส่วนเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้น สหพันธรัฐเยอรมนีใช้เครื่องมือที่คล้ายคลึงกันในกิจการทุกประเภท ประกอบด้วย การจัดระดับความเหมาะสมรายการ คำเตือนด้วยเสียงหรือภาพสัญลักษณ์ และเครื่องมือการจำกัดเวลาการออกอากาศซึ่งเชื่อมโยงกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ยกเว้น กิจการโทรทัศน์บอกรับสมาชิก ซึ่งไม่ต้องใช้เครื่องมือการจำกัดเวลาการออกอากาศ แต่จัดให้มีเครื่องมือทางเทคนิคด้วยระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN) และระบบอื่น (ดูตารางที่ 4.14)

ตารางที่ 4.14 สรุปเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสหพันธรัฐเยอรมนี

ประเภทบริการทางโทรทัศน์	ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
ให้บริการเพื่อรับชมแบบพร้อมกันตามผังรายการ (Linear)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Scheduling restriction : กำหนดช่วงเวลาออกอากาศของแต่ละระดับความเหมาะสมรายการไว้ต่างกัน 2. Rating system : การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการควบคู่กับคำเตือนด้วยเสียง หรือ ภาพสัญลักษณ์ <ul style="list-style-type: none"> - บริการเชิงพาณิชย์ : พิจารณาโดยคณะกรรมการของ FSF - บริการสาธารณะ : พิจารณาโดยสภาแพร่ภาพกระจายเสียงของสถานีเอง 	<p><u>เหมือนฟรีทีวี</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดช่วงเวลาออกอากาศ 2. การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ ควบคู่กับคำเตือนด้วยเสียงหรือภาพสัญลักษณ์
ให้บริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear)	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ ควบคู่กับคำเตือนด้วยเสียงหรือภาพสัญลักษณ์ 2. PIN system : เครื่องมือทางเทคนิคด้วยระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคลและระบบอื่น ๆ 3. กำหนดช่วงเวลาออกอากาศ: เฉพาะกรณีที่ไม่มีเครื่องมือทางเทคนิคจำกัดการเข้าถึง

4.3 การพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

การหลอมรวมทางเทคโนโลยีในสภาพแวดล้อมของสื่อดิจิทัล ทำให้มีบริการโทรทัศน์และบริการคล้ายโทรทัศน์ (TV-like services) แพร่กระจายไปถึงผู้ชมด้วยระบบการส่งที่หลากหลาย และทำให้เกิดการหลอมรวมบริการระหว่างผู้ประกอบการสื่อวิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม และอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนไปเช่นนี้ สร้างความท้าทายและเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลเนื้อหา โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ซึ่งเยาวชนไม่ได้ชมผ่านเครื่องรับโทรทัศน์เท่านั้น แต่สามารถชมได้ทุกที่ทุกเวลาจากอุปกรณ์ที่หลากหลาย เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ แท็บเล็ต คอมพิวเตอร์ ฯลฯ ในขณะที่เครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่ใช้อยู่ปัจจุบันก็เผชิญกับข้อจำกัดบางประการ รวมถึงเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการแบบใหม่นี้ก็ยังมีไม่เพียงพอเพื่อคุ้มครองผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชน

4.3.1 ข้อจำกัดของเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีข้อจำกัดบางประการ ดังนี้

(1) เครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (informative approach)

การจัดระดับความเหมาะสมรายการที่หลายประเทศใช้อยู่ในปัจจุบันก็เผชิญกับข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการ ได้แก่ ผู้ชมและผู้ปกครองขาดความตระหนักรู้และไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบนี้ในการคุ้มครองลูกหลานของตนจากเนื้อหาที่อาจมีความเสี่ยง รวมถึง การจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยองค์กรสื่อก็ขาดมาตรฐานและไม่สะท้อนเนื้อหาจริง อาทิ ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาเริ่มใช้ระบบจัดระดับความเหมาะสมในปี ค.ศ. 1997 มาแล้ว 7-12 ปี ได้มีการศึกษาวิจัยพบว่า ทั้งเยาวชนและผู้ปกครองขาดความเข้าใจว่าการจัดระดับความเหมาะสมรายการคืออะไร มีความใส่ใจและใช้ระบบนี้เพียงเล็กน้อย (Greenburg & Rampoldi-Hnilo, 2012) และภายหลังปี 2012 มีงานวิจัยชิ้นใหม่ที่จัดทำในนามของคณะกรรมการติดตามคำแนะนำผู้ปกครองเรื่องทีวี (TV parental guidelines Monitoring Board) พบว่าความตระหนักรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการมีสูงขึ้นในวัยรุ่น (82%) และผู้ปกครอง (93%) โดยผู้ปกครองร้อยละ 68 ใช้งานระบบจัดระดับความเหมาะสมรายการ (TV Parental Guidelines, 2012)

นอกจากนี้ การศึกษาโดยคณะกรรมการโทรทัศน์ของผู้ปกครอง (Parents Television Council, 2013) พบว่าการจัดระดับความเหมาะสมไม่สามารถสะท้อนประเภทและปริมาณของเนื้อหาที่เหมาะสมกับผู้ใหญ่ที่มีในรายการ เช่น รายการมักจัดระดับความเหมาะสมให้เหมาะกับผู้ชมอายุต่ำกว่าที่ควร และเนื้อหาทางเพศ ภาษาที่ไม่เหมาะสมรวมทั้งความรุนแรงมักปรากฏเสมอในรายการระดับ TV-PG ที่ออกอากาศไปทุกโครงข่าย

นอกจากนี้ การแพร่ภาพกระจายเสียงของเนื้อหาไปได้หลากหลายช่องทาง แต่การจัดระดับความเหมาะสมรายการยังขาดมาตรฐานเดียวกันสำหรับเนื้อหาที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม ทำให้เกิดความสับสนในกลุ่มผู้ชม ซึ่งหลายประเทศ อาทิ สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลียก็ตระหนักถึงความท้าทายนี้ โดยคณะกรรมการด้านการสื่อสารของสภาสูงแห่งสหราชอาณาจักรได้จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลเนื้อหาในภาวะสื่อหลอมรวม โดยข้อเสนอแนะประการหนึ่งคือการใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมตามช่วงอายุที่มีมาตรฐานร่วมกันในบริการสตรีมมิ่ง ในหลายแพลตฟอร์มเพื่อให้ข้อมูลในการตัดสินใจรับของผู้ชม โดยเฉพาะผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน (Select Committee on Communications, 2013) ส่วนกรรมการการปฏิรูปสื่อของเครือรัฐออสเตรเลีย (the Australian Law Reform Commission – ALRC) ก็ได้จัดทำข้อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะสื่อหลอมรวม ให้มีหน่วยกำกับดูแลเนื้อหาเพียงหน่วยเดียวที่ดูแลสื่อในทุกรูปแบบ รวมถึงให้มีระบบในการจัดระดับความเหมาะสมสื่อระดับชาติที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกสื่อ โดยเน้นให้สมาชิกในภาคอุตสาหกรรมสื่อรับผิดชอบในการจัดระดับความเหมาะสมดังกล่าว (Terry Flew, 2012)

การหลอมรวมสื่อยังส่งผลให้การจัดระดับความเหมาะสมรายการในบริการที่คล้ายทีวีในสื่อใหม่นั้นยากขึ้น เพราะโดยปกติการจัดระดับความเหมาะสมรายการจะพิจารณาบริบทและโครงเรื่องด้วยเป็นสำคัญ ด้วยบริบทของเรื่องเป็นสิ่งที่จะกำหนดว่าผู้ชมจะรับรู้หรือยอมรับเนื้อหานั้นอย่างไร เช่น การสร้างเหตุผลทางศีลธรรมในฉากที่จำเป็นต้องมีความรุนแรง ทำให้มีผลต่อการประเมินความรุนแรงนั้นต่างออกไป แต่ปัจจุบันบริการที่คล้ายทีวีในสื่อใหม่นั้น ไม่อาจนำเอาบริบทหรือโครงเรื่องไปใช้พิจารณาได้เพราะมีลักษณะเป็นคลิปวิดีโอเท่านั้น

(2) เครื่องมือตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach)

ในขณะเดียวกัน เครื่องมือในการจำกัดเวลาออกอากาศก็ถูกท้าทายจากการหลอมรวมสื่อด้วย เพราะระบบนี้ใช้ได้กับบริการที่รับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear) เท่านั้น แต่ใช้ไม่ได้กับให้บริการตามคำขอเพื่อรับชมในขณะใดขณะหนึ่ง (non-linear) หรือบริการตามความต้องการ (on-demand) อีกทั้ง ปัจจุบันรายการโทรทัศน์ยังถูกอัปโหลดและเผยแพร่ผ่านช่องทางออนไลน์ และให้บริการที่เลือกชมตามความต้องการ (demand-pull) เช่น เว็บไซต์ยูทูบ ซึ่งเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงเนื้อหารายการต่าง ๆ ที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ได้โดยอิสระ

สหราชอาณาจักรซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่ใช้เครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศหรือ watershed ก็เผชิญกับความท้าทายดังกล่าวนี้เช่นกัน โดยภายหลังที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ Reg Bailey⁶⁰ ทำการศึกษาเกี่ยวกับสถานะของเด็กและเยาวชนในสหราชอาณาจักรที่พ่อแม่หลายคนมีความกังวลว่าเติบโตเร็วเกินไปใน 2 รูปแบบคือ เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเพศก่อนวัยอันเหมาะสม และ ถูกแวดล้อมด้วยสินค้าและบริการจำนวนมากมายที่เร่งเร้าให้เด็กและเยาวชนบริโภค และผลจากการศึกษาของ Bailey (2011, p. 18) ก็นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อ Ofcom และผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ควรให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่ออกอากาศก่อนช่วง watershed เพื่อให้สอดคล้องกับความคาดหวังของพ่อแม่ผู้ปกครอง ไม่ใช่ผู้ชมโดยทั่วไป ภายหลังมีการสำรวจและเรื่องราวเรียนพบว่ามียุทธศาสตร์ที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยออกอากาศก่อนช่วง watershed โดย Bailey เสนอให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์นำพ่อแม่ผู้ปกครองมามีส่วนร่วมในการทดสอบมาตรฐานในการจัดผังรายการให้เหมาะสมตามแนวทาง watershed ส่วน Ofcom นั้นควรศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นของพ่อแม่ผู้ปกครองต่อระบบ watershed ด้วย นอกจากนี้ทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์และ Ofcom ควรรายงานต่อสาธารณะเป็นประจำทุกปีด้วยถึงผลการศึกษา แนวทางการปรับปรุง และแนวทางการให้พ่อแม่ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในระบบดังกล่าว

ผลจากการศึกษาของ Bailey ดังกล่าวประกอบกับการสำรวจของ Ofcom เองเกี่ยวกับเนื้อหาที่ออกอากาศก่อนช่วง watershed จึงนำไปสู่การออกคำแนะนำ (guidance) เพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์

⁶⁰ Reg Bailey เป็นผู้บริหารขององค์กรการกุศล the Mother's Union ซึ่งเป็นองค์กรคริสเตียนที่ทำงานระดับนานาชาติใน 83 ประเทศเพื่อส่งเสริมและรณรงค์เกี่ยวกับความมั่นคงในการแต่งงาน ชีวิตครอบครัวและการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (ที่มา: <http://www.mothersunion.org/about-us>)

การแพร่ภาพกระจายเสียงของ Ofcom ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี (Ofcom, 2012) ที่เน้นย้ำถึงหน้าที่ของผู้ให้บริการที่จะต้องจัดผังรายการให้เหมาะสมในช่วงเวลาก่อน watershed ซึ่งรูปแบบรายการที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ต้องให้ความสนใจ คือ รายการสำหรับรับชมทั้งครอบครัว (family viewing program) ตัวอย่างภาพยนตร์ ละคร และรายการที่ออกอากาศช่วงหลัง watershed แต่นำมาตัดต่อเพื่อฉายก่อน watershed โดยรูปแบบรายการเหล่านี้ถูกร้องเรียนมายัง Ofcom มากและจากศึกษาของ Ofcom (2011) ระบุว่ารูปแบบรายการเหล่านี้เป็นรูปแบบรายการที่พ่อแม่ผู้ปกครองมีความกังวลว่าจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชนมากที่สุด นอกจากนี้ Ofcom ยังให้คำแนะนำแก่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ว่าให้ดูแลเนื้อหาประเภทมิวสิควิดีโอให้ออกอากาศในช่วงเวลาและบริบทที่เหมาะสมเพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาของ Bailey และคำแนะนำของ Ofcom ดังกล่าวที่ให้ความสำคัญกับการจำกัดเวลาออกอากาศหรือ watershed มากขึ้น ก็นำไปสู่ข้อโต้แย้งที่ปรากฏในบทความของ ลีอวลซัน⁶¹ ที่ตั้งคำถามว่าระบบ watershed ล้าสมัยแล้วหรือไม่และยังมีความสำคัญอยู่หรือไม่ในเมื่อพฤติกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชนปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปจากที่รับชมจากเครื่องรับโทรทัศน์ที่บ้านสู่เลือกรับชมรายการทางช่องทางออนไลน์ หรือทีวีก็ได้ตามความต้องการ นอกจากนี้ระบบ watershed จะใช้ได้ก็ขึ้นอยู่กับวินัยและความเอาใจใส่ของผู้ปกครองด้วย ส่วน Ofcom ก็ได้ออกมาให้ข้อมูลโต้แย้ง⁶² ว่า แม้เทคโนโลยีทางโทรทัศน์ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทำให้มีทางเลือกที่อิสระหลากหลายในการรับชมก็ตาม แต่จากการสำรวจก็พบว่าเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วจำนวนผู้ชมบริการโทรทัศน์แบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear television) ก็มีมากกว่า นอกจากนี้ จากการสำรวจพ่อแม่ผู้ปกครอง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (93%) มีความเข้าใจระบบ watershed และกลุ่มตัวอย่าง 74% เห็นว่าเวลา 21.00 น.เป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการกำหนดเป็น watershed นอกจากนี้ Ofcom ยังยอมรับว่าไม่มีเครื่องมือใดที่จะคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างสมบูรณ์และระบบ watershed ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด แต่คุณค่าของระบบ watershed ก็คือการสร้างให้ผู้ชมคาดหวังได้ว่าใน

⁶¹ ดูรายละเอียด <http://www.theguardian.com/media/2011/jun/08/tv-watershed-not-for-children?INTCMP=SRCH>

⁶² ดูรายละเอียดจาก <http://www.theguardian.com/media/organgrinder/2011/jun/13/tv-watershed-Ofcom>

ช่วงเวลา watershed จะมีเนื้อหาลักษณะใด และช่วยป้องกันไม่ให้เนื้อหาที่ไม่เหมาะสม เช่น ภาพยนตร์โป๊เปลือย R18 รวมถึงเนื้อหารุนแรงอื่นๆ ไม่ปรากฏบนจอโทรทัศน์ได้

4.3.2 การพัฒนาและปรับปรุง ระบบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหา รายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ให้เหมาะสมกับภาวะสื่อหลอมรวม

จากข้อจำกัดและความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมต่อเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทั้งแนวทางแบบให้ข้อมูลเนื้อหาและแนวทางการจำกัดการเข้าถึงดังกล่าวข้างต้น ประเทศต่าง ๆ ก็ได้พยายามพัฒนาและปรับปรุงระบบ ดังนี้

โดยประการแรก หลายประเทศพยายามสร้างระบบในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกสื่อที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์มกันเพื่อเผชิญกับความท้าทายจากการหลอมรวมสื่อ ตัวอย่างเช่น หลักปฏิบัติร่วมกันที่ดี (Good Practice Principles) ของผู้ให้บริการเนื้อหาในสหราชอาณาจักรจากหลายแพลตฟอร์ม ซึ่งมุ่งเน้นมาตรฐานการให้รายละเอียดของเนื้อหา รายการที่อาจเป็นภัยหรือก้าวร้าวหรือไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนเพื่อให้พ่อแม่ผู้ปกครองสามารถใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจในการเลือกเปิดรับเนื้อหาได้ แม้รูปแบบการให้ข้อมูลจะแตกต่างกันไปตามผู้ให้บริการแต่ละแพลตฟอร์ม ส่วนประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นก็มีระบบ Kijkwijzer (แปลว่า รับชมอย่างชาญฉลาด (Watch wiser) หรือ แนวทางการรับชม (Viewing guide) ซึ่งเป็นมาตรฐานในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการในหลายแพลตฟอร์มทั้งในภาพยนตร์ โทรทัศน์ วิดีโอ ดีวีดี โดยใช้ร่วมกับการบ่งชี้ลักษณะเนื้อหา (content descriptor) นอกจากนี้ รายงาน ALRC's 118th (2012) ซึ่งกำหนดกรอบนโยบายและคำแนะนำสำหรับหลักเกณฑ์การจัดประเภทเนื้อหาและสื่อหลอมรวม ได้แนะนำหลักการเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายการจัดระดับความเหมาะสมรายการว่าควรตอบสนองและปรับให้เข้ากับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป และควรเป็นกฎหมายที่เป็นกลางสำหรับทุกแพลตฟอร์ม (platform-neutral) อันรวมถึง สิ่งพิมพ์ ภาพยนตร์ เกมคอมพิวเตอร์ เนื้อหาออนไลน์ และบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ และเนื้อหาโทรทัศน์ซึ่งรวมถึงบริการบอกรับสมาชิกด้วย

ประการที่สองคือ บางประเทศหาแนวทางการเพิ่มมาตรฐานและความเที่ยงตรงในการจัดระดับความเหมาะสมรายการขององค์กรสื่อ เช่น เนเธอร์แลนด์ได้พัฒนาระบบ Kijkwijzer ให้มีลักษณะเป็นแบบสำรวจลักษณะเนื้อหารายการโดยละเอียด (Kijkwijzer Questionnaire)⁶³ และนำมาประเมินผลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งจะช่วยลดการใช้อัตวิสัยของผู้ทำหน้าที่จัดระดับความเหมาะสมขององค์กรสื่อแต่ละราย รวมถึง สหพันธ์รัฐเยอรมนีก็ให้องค์กรกำกับดูแลตนเองโดยสมัครใจในกิจการโทรทัศน์ (Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen – FSF) ทำหน้าที่พิจารณาจัดระดับความเหมาะสมของรายการและกำหนดตารางเวลาการออกอากาศของรายการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดมาตรฐานและความคงเส้นคงวาในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ

นอกจากนี้ ในส่วนของสหรัฐอเมริกายังได้จัดให้มีคณะกรรมการตรวจตราและดูแลระบบ (the Oversight Monitoring Board) ที่นอกจากมีหน้าที่ดูแลให้การจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นไปอย่างถูกต้องและคงเส้นคงวาแล้ว ก็ยังมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ระดับความเหมาะสมของแต่ละรายการทางสื่อต่าง ๆ และการทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการรับรู้ ความเข้าใจและใช้ประโยชน์จากระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ชมและผู้ปกครองด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาจากการที่ผู้ชมและผู้ปกครองขาดความตระหนักรู้และไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบนี้ในการคุ้มครองลูกหลานของตนจากเนื้อหาที่อาจมีความเสี่ยง

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาของ Timmer (2013) พบว่า ในช่วงระยะแรกของการใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ กรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบ (the Oversight Monitoring Board) ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในช่วงเริ่มต้นในการเผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับระบบเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะ แต่เมื่อเริ่มใช้ระบบไปได้ระยะหนึ่ง ก็ได้มีกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม (advocacy groups) หลากหลายกลุ่มส่งเสียงสะท้อนว่าคณะกรรมการฯ ไม่ได้ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามบทบาทที่ระบุไว้

อีกหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ที่เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม พ่อแม่ผู้ปกครองในการพัฒนาเครื่องมือในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ รวมถึง การประเมินผลเครื่องมือเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ ด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการจัดระดับความเหมาะสม และเพื่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจและใช้ประโยชน์จากคนในสังคมอีกด้วย

⁶³ http://www.kijkwijzer.nl/upload/zijbalk1/50_NICAMkijkwijzerGB_03_Questionnaire.pdf

ประการต่อมา ระบุขอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของประเทศที่ศึกษาก็มุ่งเน้นการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholder Approach) มากขึ้น เพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) เพราะตระหนักว่าไม่มีมาตรการใดมาตรการเดียวที่จะคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในภาวะหลอมรวมสื่อนี้ได้ โดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลของรัฐ ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสื่อ กลุ่มผู้ปกครองและผู้ขับเคลื่อนเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงผู้ให้บริการโครงข่ายหรือผู้ให้บริการเนื้อหาในสื่อออนไลน์ ตัวอย่าง เช่น OFCOM ได้จัดตั้งช่องทางร้องเรียนแบบออนไลน์สำหรับร้องเรียนสื่อ เรียกว่า “ช่องทางติดต่อผู้ปกครอง” (parent port) ซึ่งเป็นแหล่งแสวงหาความร่วมมืออย่างครบวงจร ในการแจ้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในหลากหลายสื่อ เช่น รายการ โฆษณา ภาพยนตร์ วิดีโอเกม นิตยสาร เว็บไซต์ ฯลฯ อีกตัวอย่างหนึ่งในสหรัฐอเมริกาที่ซึ่งกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อสนับสนุนนโยบายสาธารณะมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมกับการกำกับดูแล โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ การเป็นศูนย์กลางรับแจ้งเรื่องร้องเรียน การเรียกร้องให้มั่นนโยบายที่ดีขึ้นในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ตัวอย่างกลุ่มดังกล่าว เช่น Parents Television Council, The TVBoss, National Parent Teacher Association (National PTA®) เป็นต้น

ประการสุดท้าย การกำกับดูแลโดยรัฐ หรือการควบคุมและสั่งการ ได้ถูกท้าทายจากการหลอมรวมสื่อและสถานะแวดล้อมของสื่อดิจิทัลเพราะเป็นมาตรการที่ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่เหมาะกับสถานการณ์สื่อที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่นการศึกษาของ Byron review (2008) ที่เสนอว่า “การกำกับดูแลที่มีคุณภาพมากขึ้น ร่วมกับการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษาที่ดีขึ้น” เป็นสิ่งจำเป็นในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในยุคหลอมรวม นอกจากนี้ Lievens (2010) ยังพบว่าหลายประเทศนำเอาเครื่องมือในการกำกับดูแลทางเลือก (Alternative Regulatory Instruments (ARI) ได้แก่ การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) มาใช้ในเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย เช่นเดียวกับ ทุกประเทศในการศึกษาครั้งนี้ และที่สำคัญคือแต่ละประเทศต่างก็มีนโยบายที่มุ่งเน้นความสำคัญของการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ซึ่งจัดว่าเป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tool) ที่เหมาะสมกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในภาวะสื่อหลอมรวมเป็นอย่างยิ่ง

4.4 บทสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อการค้าสำหรับเด็กและเยาวชนของทั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์และสหพันธ์รัฐเยอรมนี พบว่าแต่ละประเทศมีระบบและองค์ประกอบการกำกับดูแล รวมถึงแนวทางและเครื่องมือที่ใช้กำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ โดยสรุปได้ดังนี้ (ตาราง 4.15)

ตารางที่ 4.15 เปรียบเทียบระบบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อการค้าสำหรับเด็กและเยาวชนของต่างประเทศ

ประเทศ	ระบบการกำกับดูแล	แนวทางการกำกับดูแล	เครื่องมือการกำกับดูแล	
			ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
สหรัฐอเมริกา	การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	1) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง 2) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก	1) การจำกัดเวลาออกอากาศ 2) เครื่องมือทางเทคนิค	-
	การกำกับดูแลตนเองโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์	1) แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา 3) เครื่องมือทางเทคนิค
สหราชอาณาจักร	การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	1) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง 2) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก	1) การจำกัดเวลาออกอากาศ	1) เครื่องมือทางเทคนิค 2) การจำกัดเวลาออกอากาศ (หากไม่มีเครื่องมือทางเทคนิค)
	การกำกับดูแลตนเอง/กันเอง	1) แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา	1) เครื่องมือทางเทคนิค (เฉพาะเนื้อหาบนโทรศัพท์เคลื่อนที่)
	การกำกับดูแลร่วมกัน	1) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง	-	1) เครื่องมือทางเทคนิค (เฉพาะวีดิทัศน์ตามคำขอ)

ตารางที่ 4.15 เปรียบเทียบระบอบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ	ระบอบการกำกับดูแล	แนวทาง การกำกับดูแล	เครื่องมือการกำกับดูแล	
			ฟรีทีวี	บอกรับสมาชิก
เครือรัฐออสเตรเลีย	การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	1) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง 2) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก	1) เครื่องมือทางเทคนิค	
	การกำกับดูแลร่วมกัน	1) แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา 2) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา 3) การจำกัดเวลาออกอากาศ	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา
เนเธอร์แลนด์	การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	1) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง 2) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก	-	1) การจำกัดเวลาออกอากาศ 2) เครื่องมือทางเทคนิค (เฉพาะวิถีทัศน์ตามคำขอ)
	การกำกับดูแลร่วมกัน	1) แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา 2) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา 3) การจำกัดเวลาออกอากาศ	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา
สหพันธรัฐเยอรมนี	การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย	1) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง 2) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก	-	1) เครื่องมือทางเทคนิค (เฉพาะวิถีทัศน์ตามคำขอ)
	การกำกับดูแลร่วมกัน	1) แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา	1) การจัดระดับความเหมาะสม 2) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา 3) การจำกัดเวลาออกอากาศ	

เมื่อพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบข้างต้น จะพบว่า มีลักษณะของระบอบการกำกับดูแลร่วมกันของทุกประเทศ คือการใช้ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) ประกอบกับ การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) และ/หรือ การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) โดยประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษาจะใช้การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เพื่อส่งเสริมให้กลไกกำกับดูแลกันเองมีประสิทธิภาพมากขึ้นและมุ่งเป้าในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (Protection of Minors) ในกิจการโทรทัศน์ และหากพิจารณาเปรียบเทียบตามองค์ประกอบของระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาของแต่ละประเทศอันประกอบด้วย 1) บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย 2) บทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ และ 3) การบังคับใช้กฎเกณฑ์/มาตรฐาน พบว่ามีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

4.4.1 ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation)

ความคล้ายคลึงกันของกลไกในระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมายของทุกประเทศ ได้แก่

4.4.1.1 บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย

หน่วยงานผู้มิอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ดำเนินการกำกับดูแลในเชิงป้องกันหรือกำกับดูแลก่อน (Ex ante regulation) ด้วยการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) และแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach) ดังนี้

(1) การกำกับดูแลเนื้อหาตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach)

หน่วยงานผู้มิอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์บางประเทศกำหนดบังคับใช้กฎเกี่ยวกับลักษณะเนื้อหาที่ควรออกอากาศให้เหมาะสมกับช่วงเวลาที่เหมาะสมกับพัฒนาการของเด็กและเยาวชน (สหรัฐอเมริกา, สหราชอาณาจักร) นอกจากนี้ หน่วยงานผู้มิอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของทุกประเทศ (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) กำหนดบังคับใช้กฎเกี่ยวกับเครื่องมือทางเทคนิคควบคุมการบริโภคสื่อในกิจการโทรทัศน์แบบอับรับสมาชิก และกำหนดใช้ในกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีสำหรับบางประเทศ (เครือรัฐออสเตรเลีย, สหรัฐอเมริกา)

(2) แนวทางส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content regulation)

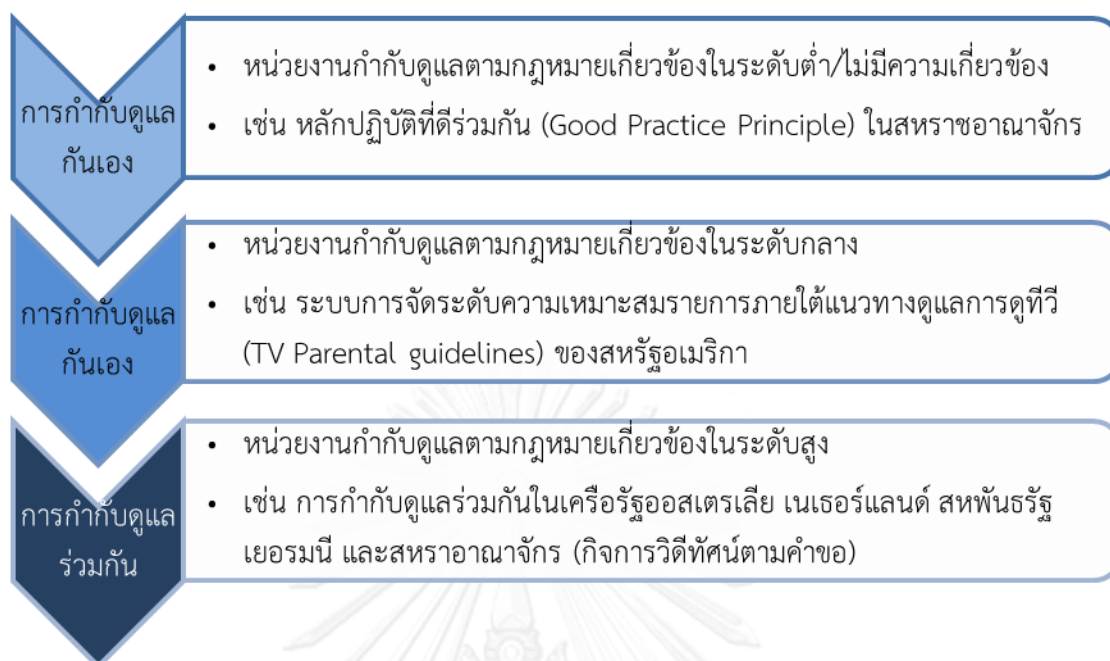
มาตรการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวกที่บางประเทศมี คือ การกำหนดมาตรฐานรายการที่มีคุณภาพ หลากหลายและเหมาะสมกับความสนใจของเด็กและเยาวชน และ/หรือกำหนดสัดส่วนรายการสำหรับเด็กและเยาวชนที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ (ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร) ส่วนบางประเทศ (สหพันธรัฐเยอรมนี, เนเธอร์แลนด์) ส่งเสริมให้มีช่องรายการสำหรับเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะ

4.4.1.2 การบังคับใช้กฎเกณฑ์/มาตรฐาน

การบังคับใช้กฎในระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมายของทุกประเทศจะเป็นการกำกับดูแลเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (Ex-post regulation) โดยบังคับใช้กฎดังกล่าวกับผู้ได้รับอนุญาตให้บริการ ผ่านกลไกการเฝ้าระวัง และ/หรือ กลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎดังกล่าว แต่จะรับพิจารณาเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกฎที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจเท่านั้น ส่วนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการอื่น ๆ ที่กำหนด/ดำเนินการโดยผู้ให้บริการก็จะให้เป็นหน้าที่ของการกำกับดูแลกันเองหรือการกำกับดูแลร่วมกัน

4.4.2 การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) กกับการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

จากการพิจารณาเปรียบเทียบระบอบและองค์ประกอบการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ของทั้ง 5 ประเทศนั้น พบว่า ระบอบการกำกับดูแลกันเองและระบอบการกำกับดูแลร่วมกันนั้นมีส่วนที่หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในระดับที่แตกต่างกัน จากไม่มีความเกี่ยวข้องไปจนถึงระดับสูง (รูปที่ 4.11)



รูปที่ 4.11 แสดงการเปรียบเทียบระดับของบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายในการกำกับดูแลกันเอง

จากรูปที่ 4.11 พบว่าระบอบการกำกับดูแลมีองค์ประกอบที่แตกต่างกันทั้งบทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย บทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ และรูปแบบการบังคับใช้กฎ/มาตรฐาน ดังนี้

4.4.2.1 การกำกับดูแลกันเองที่ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง (pure self-regulation)

การกำกับดูแลกันเองที่ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง (pure self-regulation) โดยผู้ให้บริการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรวิชาชีพและกำหนดแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานจริยธรรมเพื่อใช้ในการกำกับดูแลกันเองโดยสมัครใจ เช่น การรวมกลุ่มของผู้ให้บริการสตรีททัศนในเชิงพาณิชย์ในสหราชอาณาจักรที่จัดให้มีหลักปฏิบัติร่วมกันที่ดี (Good Practice Principle) เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ให้บริการแต่ละรายตัดสินใจเองเรื่องการให้ข้อมูลกับผู้ชมเกี่ยวกับรายละเอียดของเนื้อหา รวมถึง การรวมกลุ่มเป็นองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Self-regulatory organization – SRO) และกำหนดแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานจริยธรรมเพื่อใช้ในการกำกับดูแลกันเองโดยสมัครใจ รวมถึงเฝ้าระวังและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ เช่น การกำกับดูแลกันเองของผู้ให้บริการ

โทรศัพท์เคลื่อนที่ใน สหราชอาณาจักรและให้ BBFC กำหนดกรอบการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาที่ให้บริการบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ และมีรูปแบบในการบังคับใช้กรอบการจัดระดับดังกล่าวด้วยผ่านกลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้เป็นการดำเนินการโดยสมัครใจ และไม่มี ความเกี่ยวข้องกับรัฐบาล

4.4.2.2 การกำกับดูแลตนเองโดยหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับระดับหนึ่ง (Self-regulation with some level of regulator involvement)

กรณีตัวอย่างของการกำกับดูแลตนเองโดยหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับระดับหนึ่ง ได้แก่ การกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่กำหนดระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ (TV parental guidelines) และสมาชิกองค์กรนำไปปฏิบัติโดยสมัครใจ แต่ FCC ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำระบบดังกล่าวโดยการร่วมพิจารณาทั้งเนื้อหาและกลไกการบังคับใช้ รวมถึง FCC ต้องให้การยอมรับระบบก่อนการนำไปใช้ ส่วนรูปแบบกลไกการบังคับใช้นั้น คณะกรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบ (the Oversight Monitoring Board) ซึ่งมีองค์ประกอบจากตัวแทนองค์กรวิชาชีพและองค์กรภาคประชาสังคม ทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ประชาชนส่งมา

4.4.2.3 การกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation)

การกำกับดูแลร่วมกัน เป็นระบอบการกำกับดูแลที่องค์กรวิชาชีพหรือองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันมีบทบาทในการกำกับดูแลตนเอง และรูปแบบการบังคับใช้แนวปฏิบัติและมาตรฐานจริยธรรม ควบคู่กับบทบาทในการกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องในระดับสูง และเข้าแทรกแซงด้วยมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) หากมีความจำเป็นหรือกรณีการกำกับดูแลกันเองล้มเหลวไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ การเข้ามาเกี่ยวข้องมีลักษณะความเชื่อมโยง 2 รูปแบบ ได้แก่

(1) การกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (code-oriented)

กรณีตัวอย่างของการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม ได้แก่ การกำกับดูแลร่วมกันของอุตสาหกรรมสื่อในเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายคือ ACMA ก็พิจารณารับรองมาตรฐานจริยธรรมที่พัฒนามาร่วมกับองค์กรสื่อและองค์กรวิชาชีพสื่อในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นตามเงื่อนไขว่าจะต้องมีมาตรการปกป้องคนในสังคมที่เหมาะสม ผู้ให้บริการส่วนใหญ่ในอุตสาหกรรมนั้นให้การรับรองและต้องผ่านการรับฟังความเห็นจากประชาชน ภายหลังจากได้รับการรับรองจาก ACMA แล้ว มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวก็จะมีสภาพบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการทุกราย และผู้ให้บริการแต่ละรายมีหน้าที่รับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้ชมโดยตรง

ส่วนมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (a regulatory backstop) ในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันของเครือรัฐออสเตรเลีย จะเกิดขึ้นในกรณีที่ 1) ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับคำตอบจากผู้ให้บริการภายใน 60 วัน หรือได้รับคำตอบที่ยังไม่พึงพอใจ จึงส่งเรื่องร้องเรียนมายัง ACMA และ 2) ACMA อาจพิจารณาให้การปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมกลายเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตในการให้บริการ (license condition) เมื่อจำเป็นหรือหากพบว่ามีผลกระทบซ้ำซาก

(2) การกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented)

ประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษา ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ สหพันธรัฐเยอรมนี และสหราชอาณาจักร (เฉพาะกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอ) จะใช้ระบอบการกำกับดูแลร่วมกันที่เชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ โดยหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายให้การรับรององค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) และมอบอำนาจหน้าที่ให้ในการกำกับดูแลร่วมกันให้ออกแบบระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย และ ให้อำนาจในการบังคับใช้และลงโทษในระดับหนึ่งด้วย พร้อมทั้งจัดให้มีมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (a regulatory backstop) ในกรณีที่กลไกการกำกับดูแลขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันล้มเหลวด้วย

ทั้งนี้ การกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันของประเทศที่ศึกษาส่วนใหญ่เน้นดำเนินการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (informative approach)

ได้แก่ การจัดระดับความเหมาะสม และการบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา ยกเว้นในบางประเทศ (ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ สหพันธรัฐเยอรมนีและกิจการวิดิทัศน์ตามคำขอและบริการเนื้อหาทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสหราชอาณาจักร) ที่ใช้แนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) ได้แก่ เครื่องมือทางเทคนิค หรือ การจำกัดเวลาออกอากาศด้วย

4.4.3 เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์แต่ละประเภท

หากเปรียบเทียบเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยที่ใช้ในกิจการโทรทัศน์แต่ละประเภทของทั้ง 5 ประเทศ พบประเด็นที่น่าสนใจในแต่ละประเภทกิจการ ดังต่อไปนี้

4.4.3.1 กิจการโทรทัศน์แบบบริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี)

กิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในประเทศที่ศึกษาทั้ง 5 ประเทศต่างใช้ทั้งเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (Informative Approach) ประกอบกับแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (Restrictive Approach) ซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบจากทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองและผู้ให้บริการฟรีทีวี ทั้งนี้ เครื่องมือที่ทุกประเทศใช้เหมือนกันคือ การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ บ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา และการจำกัดเวลาออกอากาศ ส่วนเครื่องมือทางเทคนิคมีใช้เฉพาะกิจการฟรีทีวีของสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียเท่านั้น

นอกจากนี้ การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ และการบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหาของประเทศจะกำหนดโดยองค์กรวิชาชีพสื่อที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นสมาชิกหรือกำหนดโดยองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน จากนั้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์แต่ละรายจะดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเอง (internal classification) โดยสมัครใจ (ยกเว้นสหพันธรัฐเยอรมนีที่กำหนดให้คณะกรรมการในองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาระดับความเหมาะสมรายการ) ส่วนการจำกัดเวลาออกอากาศและเครื่องมือทางเทคนิค ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยองค์กรกำกับดูแลสื่อในประเทศนั้น ๆ มีเพียง 2 ประเทศคือเครือรัฐออสเตรเลียที่กำหนดการจำกัดเวลาออกอากาศไว้ในมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศน์ และเนเธอร์แลนด์ที่กำหนดโดยสถาบันการจัดระดับความเหมาะสมสื่อทัศนซึ่งเป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ

การใช้การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการของประเทศที่ศึกษานั้นส่วนใหญ่ผู้ใช้เชื่อมโยงกับเครื่องมืออื่น ได้แก่ เครื่องมือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธรัฐเยอรมนี เชื่อมโยงกับการจำกัดเวลาออกอากาศ ส่วนสหรัฐอเมริกา และเครื่องมือรัฐออสเตรเลีย เชื่อมโยงกับการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ

4.4.3.2 กิจกรรมโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

กิจกรรมโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศที่ศึกษาทั้ง 5 ประเทศต่างต้องอาศัยความรับผิดชอบจากทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองและผู้ให้บริการฟรีทีวี โดยเครื่องมือที่ทุกประเทศให้ความสำคัญ คือ เครื่องมือทางเทคนิค มีระบบที่นิยมใช้คือ

(1) ระบบการจำกัดการเข้าถึงด้วยรหัสส่วนบุคคล (PIN) ได้แก่ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์
 (2) เครื่องมือทางเทคนิคที่ช่วยจำกัดเนื้อหาตามช่วงเวลาและ/หรือระดับความเหมาะสมในสหรัฐอเมริกา และเครื่องมือรัฐออสเตรเลีย

(3) ระบบยืนยันความเป็นเจ้าของบัตรเครดิตหรือรูปแบบการจ่ายเงินด้วยวิธีอื่นใด (Pay-walls)
 (4) การระบุตัวตน (identification) และการยืนยันตัวตนแท้จริง (authentication) ตามกระบวนการ 2 ขั้นตอนเพื่อให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอแบบกลุ่มปิด (closed group) ของสหพันธรัฐเยอรมนี

หากในกรณีที่ผู้ให้บริการไม่ได้จัดให้มีเครื่องมือทางเทคนิคก็จะต้องใช้เครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศแทน เช่นในสหราชอาณาจักร ส่วนประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น กำหนดให้ใช้เครื่องมือทางเทคนิคกับบริการวีดิทัศน์ตามคำขอในกิจกรรมโทรทัศน์บริการสาธารณะด้วย นอกจากนี้ แต่ละประเทศก็ยังมีลักษณะเด่นของเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจกรรมโทรทัศน์ที่แตกต่างกันไป ดังนี้

สหรัฐอเมริกา:	ระบบการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการภายใต้แนวทางดูแลการดูทีวีสำหรับผู้ปกครอง (TV Parental guidelines) เป็นระบบที่เน้นการทำงานร่วมกันของภาควิชาชีพและภาคประชาสังคมในคณะกรรมการเฝ้าระวังและดูแลระบบ (the Oversight Monitoring Board) และได้รับการรับรองโดยองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ
สหราชอาณาจักร:	-ใช้รูปแบบการให้ข้อมูลหลากหลายแตกต่างกันตามแพลตฟอร์ม ไม่เป็นมาตรฐานกลางเดียวกันทั้งหมด -ในกิจการวิดิทัศน์ตามคำขอมืองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วม (co-regulatory body) ในการกำหนดกฎการคุ้มครองเด็กและเยาวชน
ออสเตรเลีย:	มีการใช้ข้อความให้คำแนะนำแก่ผู้บริโภค (consumer advice text) ที่บอกระดับความเข้มข้นและความถี่ของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ปรากฏในรายการ
เนเธอร์แลนด์:	-ระบบการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการที่ใช้เป็นมาตรฐานกลางเดียวกันและใช้สัญลักษณ์เดียวกันในทุกแพลตฟอร์ม และ -อยู่ในรูปแบบของคำถามเพื่อให้ผู้จัดระดับความเหมาะสม (coder) ของผู้ให้บริการตอบแล้วประมวลผลคำตอบด้วยคอมพิวเตอร์ว่ารายการจัดอยู่ในระดับความเหมาะสมระดับใด
สหพันธรัฐเยอรมนี:	มีองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาระดับความเหมาะสมภายใต้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4.4.4 ข้อจำกัดและแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

จากประสบการณ์ของต่างประเทศในการใช้เครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยก็พบข้อจำกัดของเครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูล (informative approach) และตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) ได้แก่

ตารางที่ 4.16 แสดงข้อจำกัดของเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของต่างประเทศ

เครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูล (informative approach)	เครื่องมือตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach)
<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้ชมและผู้ปกครองขาดความตระหนักรู้และไม่ได้ใช้ประโยชน์จากระบบนี้ในการคุ้มครองลูกหลานของตนจากเนื้อหาที่อาจมีความเสี่ยง 2. การจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ขาดมาตรฐานและไม่สะท้อนเนื้อหาจริง 3. การจัดระดับความเหมาะสมรายการยังขาดมาตรฐานเดียวกันสำหรับเนื้อหาที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม ทำให้เกิดความสับสนในกลุ่มผู้ชม 4. การจัดระดับความเหมาะสมรายการในบริการที่คล้ายทีวีในสื่อใหม่นั้นยากขึ้น เพราะ ไม่อาจนำเอาบริบทหรือโครงเรื่องไปใช้พิจารณาจัดระดับความเหมาะสมรายการได้เพราะมีลักษณะเป็นคลิปวิดีโอเท่านั้น 	<p>เครื่องมือในการจำกัดเวลาออกอากาศใช้ได้กับบริการที่รับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear) เท่านั้น แต่ใช้ไม่ได้กับบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ผู้ชมรับชมได้ตามเวลาที่ต้องการ</p>

นอกจากนี้ จากความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมต่อการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ทำให้ต่างประเทศที่ศึกษาต่างพัฒนาและปรับปรุง ระเบียบ แนวทางและเครื่องมือในการการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ดังนี้

4.4.4.1 พัฒนาระบบการกำกับดูแลโดย

- (1) นำเอากระบวนการกำกับดูแลกันเอง และ/หรือ การกำกับดูแลร่วมกัน มาใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- (2) เน้นการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (multi-stakeholder approach) เพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

4.4.4.2 พัฒนาแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลโดย

- (1) มุ่งเน้นแนวทางการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ซึ่งจัดว่าเป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tool) ซึ่งเหมาะสมกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในภาวะสื่อหลอมรวมเป็นอย่างยิ่ง
- (2) สร้างระบบในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกสื่อที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม
- (3) เพิ่มมาตรฐานและความเที่ยงตรงในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการ
- (4) เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม พ่อแม่ผู้ปกครองในการพัฒนาและประเมินผลเครื่องมือในการจัดระดับความเหมาะสมรายการอย่างสม่ำเสมอ

บทที่ 5

ผลการวิจัย : กรณีประเทศไทย

นอกจากการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลวมของต่างประเทศแล้ว การศึกษาครั้งนี้ยังได้ดำเนินการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (focus group) กลุ่มตัวอย่างจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 3 ภาคส่วน ประกอบด้วย 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบเป็นทางการทั่วไปหรือฟรีทีวี ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (internet TV) 2) กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ และ 3) องค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และเจ้าหน้าที่สำนักงาน กสทช. เพื่อศึกษาถึงการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยและแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทยภายใต้ภาวะสื่อหลวมรวม

ผลการศึกษกรณีประเทศไทยในบทนี้ แบ่งหัวข้อออกเป็น

- 5.1 นิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในมุมมองของไทย
 - 5.2 พัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช.
 - 5.3 การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในช่วง กสทช.
 - 5.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ
 - 5.5 ข้อจำกัดของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยและความท้าทายจากภาวะสื่อหลวมรวม
 - 5.6 การพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยให้เหมาะสมกับภาวะสื่อหลวมรวม
 - 5.7 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงของประเทศไทยและต่างประเทศ
- ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 นิยามและขอบเขตของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในมุมมองของไทย

การศึกษานี้ได้กำหนดนิยามของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยว่าเป็นเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่มีความเสี่ยงจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่ออารมณ์ ความคิดและการใช้เหตุผลของเด็กและเยาวชนที่เปิดรับ แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย โดยความเสี่ยงอันเกี่ยวกับเนื้อหารายการนั้นมีหลายประเภทตามแต่บริบทสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ และเมื่อพิจารณาขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการนิยามดังกล่าวจากกฎหมาย เอกสารทางนโยบายของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและการคุ้มครองเด็กและเยาวชน และแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ใช้ในจัดระดับความเหมาะสมรายการกันเอง รวมถึงมาตรฐานจริยธรรม ขององค์การวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ไทย พบว่า ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นมีลักษณะอันสามารถประมวลให้เห็นได้ดังต่อไปนี้

ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ระบุไว้ในประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับ การให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาที่อาจเป็นภัย 6 ลักษณะ ซึ่งให้ออกอากาศได้ระหว่างหลังเที่ยงคืนถึง 5.00 น. เท่านั้น ได้แก่

(1) มีการกระทำซึ่งอาจเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือยั่วเย้าทางเพศ หรือแสดงถึงความรุนแรงทางเพศหรือการล่วงละเมิดทางเพศ หรือกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมลอกเลียนแบบในทางเพศ หรือมีเนื้อหาทางเพศ หรือการแต่งกายที่ล่อแหลมหรือไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการใช้ภาพ เสียง เนื้อหาและพฤติกรรมต่าง ๆ

(2) การใช้ภาษา หรือมีพฤติกรรมที่แสดงออกถึงความรุนแรง หรือนำไปสู่ความรุนแรงทารุณโหดร้าย ที่ก่อให้เกิดผลต่อความรู้สึกทางจิตใจอย่างรุนแรง

(3) การนำเสนอที่ก่อให้เกิดการอคติ การเลือกปฏิบัติ การกระทำอันขัดต่อหลักมนุษยธรรม ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(4) การใช้ภาษา หรือมีพฤติกรรมที่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติ

(5) มีการกล่าวอ้างหรือจูงใจให้เชื่อว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจพิเศษหรือความสามารถพิเศษเหนือธรรมชาติ

(6) ชื่นนำหรือให้ข้อมูลหรือแสดงออกเพื่อจูงใจหรือสนับสนุนให้เกิดการเล่นการพนัน

นอกจากนี้ ขอบเขตเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ควรมีการจำกัดเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามประกาศ กสทช. เรื่อง แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ซึ่งผู้ให้บริการโทรทัศน์จะนำไปใช้ในจัดระดับความเหมาะสมของรายการนั้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ได้แก่ 1) พฤติกรรมและความรุนแรง 2) เรื่องทางเพศ และ 3) ภาษา (ดูตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1: ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งควรมีการจำกัด ตามประกาศ กสทช. เรื่อง .
แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์

เนื้อหาที่อาจเป็นภัย	ขอบเขต
1. พฤติกรรมและความรุนแรง	<p>1.1 การแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการนำเสนอที่ก่อให้เกิดหรือชักนำให้เกิดผลรุนแรงต่อจิตใจของผู้ชม ทำให้เกิดความรู้สึกทางจิตใจ เช่น ความหดหู่ ความเศร้า ความเครียด ความสะเทือนใจอย่างรุนแรง รวมถึงองค์ประกอบของรายการที่ทำให้ผู้ชมตกใจกลัว ความน่าเกลียด สยดสยอง ขยะแขยง</p> <p>1.2 การใช้ความรุนแรงกระทำต่อร่างกาย วัตถุ และบุคคลอื่น</p> <p>1.3 การใช้อาวุธ ยาเสพติด การแสดงภาพของการกระทำความผิด รวมถึงเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมและความสงบสุขของสังคม</p> <p>1.4 การนำเสนอที่ก่อให้เกิดอคติ การเลือกปฏิบัติที่ทำให้เกิดการต่อต้านหรือละเมิดบุคคลหรือกลุ่มบุคคล รวมถึง การส่งเสริม สร้างทัศนคติ ความเชื่อ ชักจูงใจให้เกิดการล่วงละเมิดหรือต่อต้าน การดูหมิ่นเหยียดหยาม การลดทอนหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ละเมิดสิทธิมนุษยชน การล้อเลียนให้เกิดความอาย กลายเป็น "ที่มีผลต่อตัวบุคคล "ตัวตลกในสังคม" หรือกลุ่มบุคคล ทั้งในประเทศของเชื้อชาติ สัญชาติ ชาติพันธุ์ เพศ รสนิยมทางเพศ ชนชั้น สถานะ สภาพทางเศรษฐกิจ อายุ ศาสนา สีมืด โรคหรือภาวะสุขภาพความพิการทั้งทางร่างกาย จิตใจและสติปัญญา</p>
2. เรื่องทางเพศ	<p>การแต่งกาย การแสดงออกทางเพศ การแสดงท่าทางหรือกิริยาที่ไม่เหมาะสมทางเพศ การล่วงละเมิดทางเพศ การสนทนาหรือใช้คำพูดเกี่ยวกับเนื้อหาทางเพศที่ล่อแหลมหรือไม่เหมาะสม การสร้างทัศนคติทางลบเกี่ยวกับเนื้อหาทางเพศในประเด็นต่าง ๆ เช่น การเหยียดเพศ เป็นต้น</p>
3. ภาษา	<p>ภาษาที่ล่อแหลม หมิ่นเหม่ สื่อความหมายในเชิงลบ ภาษาที่ก้าวร้าว ดูหมิ่นลดทอนศักดิ์และศรีของผู้ฟัง</p>

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ซึ่งมีประสบการณ์ในการพิจารณาระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ตามเกณฑ์การพิจารณาเนื้อหาที่อาจเป็นภัย 3 ประเภท คือพฤติกรรมและความรุนแรง เรื่องทางเพศ และภาษา พบว่า ในการพิจารณาจัดระดับความเหมาะสมรายการ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่มีความรุนแรง เนื้อหาทางเพศ ไปเป็ลือย และภาษาหยาบคายเป็นหลักในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ แต่ไม่พบว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์คำนึงถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในลักษณะอื่น ๆ มากนัก อาทิ พฤติกรรมการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกและการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

เช่นหนังรุนแรงมากๆ แบบไม่ได้จริงๆ ยิ่งกันหรือเกี่ยวกับเพศเรื่องวิปริตแบบหมายถึง ตัวละครวิปริตผิดเพศอะไรมาตกรรมอย่างนั้นเป็น ‘ฉ’

พรอุดม ผลส่ง สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7, กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

เราพิจารณาโดยภาพรวมก่อนว่าคุณต้องการให้อะไรกับคนดู แต่ว่าถ้ามันรุนแรงมากไป คุณเอาออกไปเหอะ คุณอย่าเอาใส่เลยอย่างเงี้ย แล้วก็ละครเนี่ยอยู่ในช่วงเวลา 2 ทุ่ม มีคนที่เป็นคุณทั้งครอบครัว

สาวตรี อาริมิตร สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5, กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

น้องเมียก็เป็นละครแรงว่ากันด้วยการแย่งชิงกันทางสังคม สังคมมันเสื่อมโทรมมาก ใช้วาจาไม่สุภาพ เรารู้นี่คือ 18+... ส่วนใหญ่น่าจะเป็นเรื่องพฤติกรรมกับความรุนแรง มีการนำเสนอเรื่องเพศ เน้นเรื่องมีปืนใหม่สูบบุหรี่ใหม่อะไรอย่างนี้มากกว่า อันนั้นคือสิ่งที่เราระวัง เพราะว่าในบางเรื่องเรา อย่างภาษาเราก็อะวังอยู่แล้ว

องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

ส่วนขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งระบุไว้ในมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ พบว่า องค์กรวิชาชีพสื่อส่วนใหญ่ระบุเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งควรระมัดระวังในการนำเสนอเพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน อาทิ ความรุนแรง ความทารุณโหดร้ายน่าหวาดเสียว พฤติกรรมที่เป็นอันตราย ภาษาหยาบคาย ส่อเสียด รวมถึง ให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น นำเสนอข้อมูลข่าวสารด้วยความระมัดระวังเพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรี คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบาง เป็นต้น .สำนักงาน กสทช), (2556

กล่าวโดยสรุปคือ ขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในมุมมองขององค์กรกำกับดูแลและผู้ให้บริการโทรทัศน์/องค์การวิชาชีพของประเทศไทย สอดคล้องกับขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่คล้ายคลึงกันระหว่างต่างประเทศที่เลือกศึกษาทั้ง 5 ประเทศ ดังนี้ (ดูตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยระหว่างต่างประเทศที่เลือกศึกษากับประเทศไทย

ต่างประเทศ	ประเทศไทย
(1) ภาษาหยาบคายหรือก้าวร้าว (coarse or offensive language)	1) ภาษาหยาบคายหรือก้าวร้าว
(2) เนื้อหาทางเพศและโป๊เปลือย (sexuality and nudity)	2) เรื่องทางเพศ อาทิ การแต่งกายโป๊เปลือย คำพูด การแสดงออกทางเพศพฤติกรรมยั่วยุทางเพศ เป็นต้น
(3) ความรุนแรง (violence)	3) พฤติกรรมความรุนแรง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงการใช้อาวุธ ยาเสพติด และ
(4) การเหยียดหยามและการเลือกปฏิบัติ (humiliation and discrimination)	4) การเลือกปฏิบัติและการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แม้ว่า ในทางปฏิบัติของผู้ให้บริการโทรทัศน์ของประเทศไทยให้ความสำคัญกับภาษาหยาบคายหรือก้าวร้าว เรื่องทางเพศ และพฤติกรรมความรุนแรง ในการจัดระดับความเหมาะสมมากกว่าประเด็นการเลือกปฏิบัติแบ่งแยกและการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ ขอบเขตเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของประเทศไทยบางประการสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย ประกอบด้วย

- 1) ภาษาหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติ
- 2) การกล่าวอ้างหรือจูงใจให้เชื่อว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจพิเศษ หรือความสามารถพิเศษเหนือธรรมชาติ และ
- 3) การชี้นำหรือให้ข้อมูลหรือแสดงออกเพื่อจูงใจหรือสนับสนุนให้เกิดการเล่นการพนัน

5.2 พัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554)

ช่วงก่อนที่คณะกรรมการ กสทช. จะได้รับการแต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2554 เพื่อทำหน้าที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมนั้น การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยก็มีพัฒนาการเริ่มตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ.2498 โดยพิรงรอง รามสูตและศศิธร ยูวโกศล (2546) ได้แบ่งพัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ออกเป็นยุคต่างๆ ตามลำดับเวลา ดังนี้

(1) ยุคระบอบกึ่งของรัฐบาล (พ.ศ.2498-2535) ยุคนี้การกำกับดูแลเนื้อหาจะเน้นการเซ็นเซอร์หรือการตรวจสอบเนื้อหาออกอากาศ (pre-censor)

(2) ยุคคณะกรรมการการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) (พ.ศ.2518-2535) โดยคณะกรรมการ กบว. จะทำหน้าที่ควบคุมและดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะไปยังสถานีเพื่อดำเนินการตรวจสอบเนื้อหาออกอากาศด้วยตนเอง ตามระเบียบว่าด้วยการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2521

(3) ยุคคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) (พ.ศ.2535-2540) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) หรือ National Broadcasting Commission⁶⁴ และยกเลิกการตรวจพิจารณาเนื้อหาออกอากาศ

⁶⁴ คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุแห่งชาติ (กกช.) มีทั้งสิ้น 18 คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นรองประธานกรรมการและกรรมการได้แก่

1. ผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 8 คน (ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข อธิบดีกรมการปกครอง และเลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ)
2. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ วารสารศาสตร์สื่อสารมวลชน 3 คน
3. ผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ 5 คน ได้แก่ ด้านการพัฒนา 3 คน ด้านสตรีและเด็ก 1 คน และด้านคุ้มครองผู้บริโภค 1 คน

ทั้งนี้ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นรองประธานกรรมการ

และให้คณะกรรมการของสถานีวิทยุและโทรทัศน์ตรวจพิจารณาตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ในกองงาน กกช . กรมประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นสำนักงานเลขานุการของ กกช. ก็จะทำหน้าที่สอดส่องดูแลเนื้อหาหลัง ออกอากาศ (post-censor) และรับเรื่องร้องเรียนจากเครือข่ายของกรมประชาสัมพันธ์ในจังหวัดต่าง ๆ และประชาชน หากพบว่าเนื้อหาใดที่ไม่เหมาะสมเจ้าพนักงานก็จะดำเนินการแจ้งทางสถานีให้แก้ไข

(4) ยุคแห่งการปฏิรูปสื่อ (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน)

ในยุคแห่งการปฏิรูปสื่อนี้มีความเคลื่อนไหวในหลายแนวทาง อาทิ การปฏิรูปโครงสร้างของ สื่อและการกำกับดูแลสื่อโดยภาครัฐ และการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในสื่อมวลชนให้ตอบสนองประโยชน์ สาธารณะ เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหานั้นก็ยังคงเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการ กกช. จนกระทั่งหมดหน้าที่ไปเมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ.2551 (พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551) มีผลบังคับใช้ ส่วนองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในการกำกับดูแล กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (พ.ร.บ.องค์กร จัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2543) ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้เนื่องจากปัญหาจากกระบวนการสรรหา (รายละเอียดตามบทที่ 2 หัวข้อ 2.3) จึงส่งผลให้เกิดสุญญากาศในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จวบจนกระทั่ง กสทช. ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2554

ในยุคแห่งการปฏิรูปสื่อนี้ การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครอง เด็กและเยาวชนก็ได้เริ่มมีความชัดเจนขึ้น แต่ปัญหาจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ก็ ปรากฏชัดและเพิ่มขึ้นด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนช่วงก่อนมี กสทช.

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็ได้เริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อ มีการริเริ่มใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ (rating system) เป็นครั้งแรกของประเทศ ไทยภายใต้การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ และการกำหนดกฎหมายโดยหน่วยงานรัฐที่ เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1.1 การจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ภายใต้การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ (self-regulation) ที่มีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในระดับหนึ่ง

เมื่อประมาณ พ.ศ.2547 กลุ่มงานมาตรฐานวิชาชีพ ฝ่ายพัฒนาหลักเกณฑ์ กองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์ ได้ริเริ่มนำแนวคิดเรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ (rating หรือ classification) มาพูดคุยกับสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีในขณะนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับดูแลตนเองของสถานีสำหรับเนื้อหาที่ออกอากาศได้ตามกฎหมายแต่อาจมีเนื้อหาบางประการที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชนและเพื่อให้เป็นแนวทาง (Guideline) ให้กับผู้ชมและผู้ปกครองในการดูแลการรับชมรายการโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชน จากนั้น กรมประชาสัมพันธ์ก็ประสานงานเพื่อให้ผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี 6 สถานีในขณะนั้น ได้เข้ามาร่วมกันจัดทำคู่มือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ จนในที่สุดสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีก็ได้ร่วมกันประกาศใช้คู่มือเล่มแรกเมื่อ 1 ธันวาคม พ.ศ.2549 ซึ่งกำหนดลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติ ได้แก่ พฤติกรรมและความรุนแรง เพศ และภาษา และได้เริ่มมีการแสดงสัญลักษณ์ความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์โดยสมัครใจนับตั้งแต่นั้น

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน รัฐบาลก็ได้มีนโยบายเรื่องเด็กและเยาวชนในประเด็นการจัดระดับความเหมาะสมรายการเช่นกัน ทางกระทรวงวัฒนธรรมจึงได้ดำเนินการพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ร่วมกับนักวิชาการด้านกฎหมาย ด้านเด็กและเยาวชน ด้านสื่อสารมวลชน ภายใต้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายสื่อเพื่อการพัฒนาสังคม ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวจึงได้หารือกับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ โดยการดำเนินการร่วมกันกับกลุ่มผู้ประกอบการ พร้อมด้วยกรมประชาสัมพันธ์ จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบต่อข้อเสนอการพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ของคณะกรรมการบูรณาการนโยบายสื่อเพื่อการพัฒนาสังคมเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นนโยบายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนโดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) จัดทำระบบการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ ด้วยระบบการประเมินคุณภาพเนื้อหา ระบบการจำแนกเนื้อหาตามอายุ และการกำหนดช่วงเวลาการออกอากาศตามความเหมาะสมของรายการ

(2) จัดทำกฎหมายและนโยบาย เพื่อรองรับระบบของการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ และชี้แจงสถานีโทรทัศน์ และผู้เกี่ยวข้อง

(3) พัฒนาโครงสร้างและกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตาม ฝ้าระวัง ประเมินและสะท้อนความคิดเห็นในการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ และให้จัดตั้ง คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และตัวแทนจากภาคประชาชน

(4) สื่อสารความรู้ในการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์

จากนั้นคณะกรรมการบูรณาการนโยบายสื่อเพื่อการพัฒนาสังคมจึงได้ปรับปรุงคู่มือ เล่มที่สอง โดยมีคณะทำงานยกร่างที่มาจากหลากหลายภาคส่วน และได้เริ่มใช้เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2551 ซึ่งได้กำหนดเพิ่มเติมลักษณะเนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริม 6 มิติหรือ “+6” ขึ้นนอกเหนือจาก ลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติ ได้แก่ พฤติกรรมและความรุนแรง เพศ และภาษา หรือ “-3” ที่มีอยู่ในคู่มือฉบับแรกแล้ว ดังรายละเอียดในตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 แสดงลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติหรือ “-3” และเนื้อหาที่ควรมี การส่งเสริม 6 มิติหรือ “+6”

เนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด 3 มิติ (-3)	เนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริม 6 มิติ (+6)
1. พฤติกรรมและความรุนแรง อาทิ การใช้ความรุนแรงกระทำต่อตนเอง บุคคลอื่น สิ่งมีชีวิตและวัตถุ การใช้อาวุธ ยาเสพติด การนำเสนอที่ก่อให้เกิดการอคติ การเลือกปฏิบัติ เป็นต้น 2. เรื่องทางเพศ อาทิ สรีระและการแต่งกาย กิริยา ท่าทางที่สื่อความหมายทางเพศที่ไม่เหมาะสม 3. ภาษา อาทิ การใช้ภาษาที่ไม่สุภาพ ก้าวร้าวรุนแรง ดูหมิ่น	1. เนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดระบบวิถีคิด 2. เนื้อหาที่ส่งเสริมความรู้ในเรื่องวิชาการตลอดจนความรู้ในศาสตร์สาขาต่าง ๆ 3. เนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านคุณธรรมและจริยธรรม 4. เนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะชีวิต 5. เนื้อหาที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ ยอมรับ เข้าใจ และชื่นชมความหลากหลายในสังคม และ 6. เนื้อหาที่ส่งเสริมการพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

การจัดระดับความเหมาะสมรายการขณะนั้น แบ่งออกเป็น 6 ระดับตามช่วงอายุ ประกอบด้วย ระดับ “ป” รายการสำหรับเด็กปฐมวัยอายุ 3-5 ปี (สัญลักษณ์ ป3+) ระดับ “ด” รายการสำหรับผู้ชมอายุ 6-12 ปี (สัญลักษณ์ ด6+) ระดับ “ท” รายการเหมาะสำหรับผู้ชมทุกวัย (สัญลักษณ์ ท ทุกวัย) ระดับ “น13” รายการที่เหมาะสมกับผู้ชมอายุ 13 ขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุน้อยกว่า 13 ปีควรได้รับคำแนะนำ (สัญลักษณ์ น13+) ระดับ “น18” รายการที่เหมาะสมสำหรับผู้ชมอายุ 18 ปีขึ้นไป

ผู้ชมที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปีควรได้รับคำแนะนำ (สัญลักษณ์ น18+) และระดับ “ฉ” รายการเฉพาะ ไม่เหมาะสำหรับเด็กและเยาวชน (สัญลักษณ์ ฉ เฉพาะผู้ใหญ่)

สิ่งสำคัญในกระบวนการพัฒนาคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ฉบับ พ.ศ.2551 คือการมีส่วนร่วมและความเข้าใจร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทั้งภาครัฐ ผู้ประกอบการโทรทัศน์ นักวิชาการ นักกฎหมาย แพทย์ที่เชี่ยวชาญด้านเด็กและเยาวชน กลุ่มประชาสังคม⁶⁵

การจัดระดับความเหมาะสมรายการดำเนินการภายใต้ระบอบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ซึ่งผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบพรีทีวีแต่ละรายจะดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเอง (internal classification) และดำเนินการโดยสมัครใจ โดยร่วมปรึกษากันกับผู้ผลิตรายการให้แก่สถานีในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และจัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนแต่ก็ไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชมทราบช่องทางดังกล่าวนอกจากนี้ หน่วยงานรัฐ ได้แก่ กระทรวงวัฒนธรรมซึ่งเฝ้าระวังเนื้อหาในรายการโทรทัศน์ก็มีบทบาทในการสอบถามหรือเรียกพบผู้ให้บริการโทรทัศน์เพื่อตักเตือนหรือส่งเอกสารตักเตือน หากมีประเด็นปัญหาเกี่ยวเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการของสถานีโทรทัศน์นั้น ๆ

ทั้งจากกระทรวงวัฒนธรรมหนังสือติงมาละคร ส่วนคนชมผู้ชม โทรทัศน์มาด้าเรา เช่น กล้วยทอด เอาเม็ดโหมใส่ปาก

สาวิตรี อาริมิตร สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการพรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

กระทรวงวัฒนธรรมเรียกเข้าไปคุย มันยังไม่มีกรร้องเรียนเพียงแต่ว่าได้ยินมาเค้าก็เรียกเข้าไปคุย เค้าตามอะไรนะ เรียกว่าตามกระแสสื่อแล้วเค้าก็เรียกเอง แคนั่นเอง เช่น ใช้ภาษาไทยในทางที่ผิด...

จิตพิสุทธิ์ ไกรประสิทธิ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.11),
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการพรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

⁶⁵ ประกอบด้วย กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันราชานุกูล มูลนิธิเครือข่ายครอบครัว เครือข่ายครอบครัวอาสาเฝ้าระวังสื่อ สภาเยาวชนกรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก โครงการวิจัยและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

อย่างไรก็ดี ในช่วงนี้องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ไม่ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยมากนัก แม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมที่มีส่วนหนึ่งว่าด้วยการปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย แต่ก็ขาดกลไกการบังคับใช้มาตรฐานดังกล่าวอย่างจริงจัง (สำนักงาน กสทช., 2556)

5.2.1.2 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

ผลจากการเคลื่อนไหวและต่อรองทางนโยบายของเครือข่ายที่เคลื่อนไหวในภาคประชาสังคมตามแนวทางปฏิรูปสื่อเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในสื่อมวลชนให้ตอบสนองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน คณะรัฐมนตรีจึงมีในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2546 กำหนดให้มีรายการเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของเด็ก เยาวชนและครอบครัวในสถานีโทรทัศน์และวิทยุของรัฐอย่างน้อย 1-1 ชั่วโมงครึ่ง ในช่วงเวลาระหว่าง 16.00-22.00 น. ซึ่งเป็นมาตรการตามแนวทางส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก

นอกจากนี้ เมื่อ พ.ศ.2550 กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ริเริ่มที่จะนำเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศมาบังคับใช้ตามข้อเสนอการพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ ทว่าเกิดข้อโต้แย้งจากผู้ประกอบการโทรทัศน์ฟรีทีวีว่าการจำกัดเวลาออกอากาศในลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมการดูโทรทัศน์ในขณะนั้นและไม่ทันกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งสื่ออินเทอร์เน็ตที่ทำให้การรับชมรายการโทรทัศน์ไม่ถูกจำกัดด้วยช่วงเวลา รวมถึง เป็นการกำกับดูแลอย่างไม่เป็นธรรม เพราะไม่ได้บังคับใช้กับบริการโทรทัศน์อื่นๆ เช่น เคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม เป็นต้น (ชมพูนุท คารวมิตร, 2552) ในทางตรงกันข้าม กลุ่มนักวิชาการและภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนเรื่องการจัดระดับความเหมาะสมก็สนับสนุนมาตรการการจำกัดเวลาออกอากาศ โดยให้เหตุผลถึงประสบการณ์จากต่างประเทศและการคุ้มครองเด็กและเยาวชน เพราะฟรีทีวียังคงเป็นช่องทางที่เข้าถึงคนได้จำนวนมาก ยังมีผู้ชมจำนวนมากและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อผู้ชม (ตรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช., สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556)

แต่ในที่สุด กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ออกประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์⁶⁶ เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2551 โดยมีสาระสำคัญเพื่อกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศรายการตามระดับความเหมาะสมที่แตกต่างกัน ดังตารางที่ 5.4

⁶⁶ ประกาศ กรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2551 (ค้นคืนจาก <http://www.c-me.go.th/Front/Medialaw.aspx>)

ตารางที่ 5.4 แสดงรายละเอียดการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศรายการตามระดับความเหมาะสม ตามประกาศกรมประชาสัมพันธ์ เรื่อง การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ พ.ศ.2551

ระดับความเหมาะสม	ทุกวัน	เฉพาะวันจันทร์-ศุกร์-
ดป ,	20.30-16.00	-
น 13	20.30-5.00	.น 16.00-9
น 18	21.00-5.00	
ฉ	22.00-5.00	

อย่างไรก็ดี ภายหลังกกรมประชาสัมพันธ์ประกาศใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดเวลาออกอากาศนี้ได้เพียง 1 เดือนกว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ก็มีผลบังคับใช้เมื่อ 4 มีนาคม พ.ศ.2551 และยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้มาก่อนหน้านี้ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของ กกช. และกองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สิ้นสุดลง ดังนั้นประกาศที่ออกโดยกรมประชาสัมพันธ์เพื่อกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ก็สิ้นสุดสภาพบังคับใช้ รวมถึงประกาศว่าด้วยหลักเกณฑ์การจำกัดเวลาออกอากาศในพิธีที่วิดิกล่าวด้วย

เมื่ออำนาจหน้าที่ของ กกช. และกองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์สิ้นสุดลงด้วยเหตุดังกล่าว แผนงานที่ กกช. วางไว้เพื่อการส่งเสริมให้ผู้ชม พ่อแม่ ผู้ปกครอง รับรู้และใช้ประโยชน์จากระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์จึงต้องหยุดชะงักลงด้วย (ตรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช., สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556)

5.2.2 สภาพปัญหาของเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช.

ภายหลังที่กฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2543 แต่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้นั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 ระหว่างพ.ศ.2543 – 2551

ในช่วง พ.ศ.2543 – 2551 นั้น เป็นช่วงเวลาที่ขาดองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐ คือ คณะกรรมการ กสทช. เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ อนุญาตให้ประกอบกิจการ และกำกับดูแล

การประกอบกิจการในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการ กกช. และกองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ สอดส่องดูแลเนื้อหาหลังการนำออกอากาศ โดยใช้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในเป็นเกณฑ์อ้างอิง

ช่วงที่ 2 ระหว่าง พ.ศ.2551-2553

ในช่วง พ.ศ.2551-2553 นั้นเป็นช่วงเวลาสุญญากาศในการกำกับดูแลอย่างแท้จริง เนื่องจากภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ.2551 ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของ กกช. และกองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์สิ้นสุดลง ในขณะเดียวกันที่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมก็ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น ขณะเดียวกันสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวียังคงดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยสมัครใจต่อไป ท่ามกลางการเกิดขึ้นของผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอื่น เช่น เคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม ที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากแต่ยังไม่ได้มีกระบวนการในการจัดระดับความเหมาะสมรายการแต่อย่างใด

ปัญหาจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์เริ่มก่อตัวในช่วงที่ 1 และพัฒนายิ่งขึ้นในช่วงที่ 2 ทั้งในบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีและบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.2.1 สภาพปัญหาของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี

สภาพปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยปรากฏในรายการในสถานีโทรทัศน์ ฟรีทีวี ในช่วงสุญญากาศของการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ด้วย ปรากฏตามผลการศึกษามิเดียมอนิเตอร์⁶⁷ ในช่วง พ 2551-2548.ศ.ประกอบด้วย

⁶⁷ มีเดียมอนิเตอร์ (Media Monitor) เป็นที่รู้จักจากผลงานการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อ ที่เริ่มตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2548 ในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ.2548-2551) เป็นการทำหน้าที่ในชื่อ “โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม” เน้นการทำให้โครงการและกลไกมีเดียมอนิเตอร์เป็นที่รู้จัก ด้วยการนำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์สื่อหลากหลายเนื้อหา และ รูปแบบ อย่างค้ำถึงสถานการณ์ของสังคมด้วย สองปีต่อมา (พ.ศ. 2552-2553) ปรับชื่อเป็น “โครงการศึกษาเฝ้าระวังสื่อและพัฒนาการรู้เท่าทันสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม” โดยมีงานหลักยังคงเป็นการศึกษาเฝ้าระวังสื่อโดยมีการกำหนดประเด็นที่จะศึกษาอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความสนใจในเรื่องสื่อของสังคม รวมทั้งสถานการณ์สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ ยังเปิดพื้นที่งานด้านเผยแพร่วิทยุวิชาการศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาสื่อ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว มีการจัดตั้งและจดทะเบียนเป็น “มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา” ซึ่ง

(1) การศึกษาพบลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการประเภทละครทางสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีว่ามีเนื้อหาความรุนแรง อคติ/ภาพตัวแทนและเรื่องเพศ แทรกอยู่ในละครไทยทุกเรื่อง และพบปริมาณความรุนแรงในละครก่อนข่าวภาคค่ำมากกว่าละครช่วงดึก ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังเรียน อาจส่งผลกระทบต่อระยะยาวในการปลูกฝังความรุนแรงและค่านิยมไม่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชน (โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์), 2548)

(2) การศึกษาพบความรุนแรงในละครไทย ใน 2 รูปแบบ คือ ความรุนแรงทางกายภาพ ทั้งต่อร่างกาย ต่อจิตใจ ต่อวัตถุ ทางเพศ⁶⁸ และความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ทางสังคม ทางเพศ ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ⁶⁹ โดยมีข้อสังเกตว่าละครช่วง 12.00-16.00 น. เป็นการนำเอาละครที่เคยออกอากาศในช่วงหลังข่าวภาคค่ำ (20.00-24.00) มาออกอากาศซ้ำ จึงปรากฏความรุนแรงที่ไม่แตกต่างกันทั้งในละครกลางวันและละครหลังข่าวค่ำ (โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์), 2551b)

(3) การศึกษารายการประเภทการ์ตูนเด็กในสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี พบว่า การ์ตูนเด็กในฟรีทีวีนำเสนอฉากความรุนแรงต่อร่างกาย จิตใจและวัตถุ นำเสนอเนื้อหาเรื่องเพศผ่าน มุมกล้อง ชุดเสื้อผ้าและความสัมพันธ์ของตัวละครที่ไม่เหมาะสม ใช้ภาษาลามกหยาบโลน และขาดการคำนึงถึง

หนึ่งในวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ คือกระตุ้นผู้รับสื่อและสังคมให้ตื่นตัว สนใจในการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาที่สื่อมวลชนนำเสนอ พัฒนาศักยภาพแห่งความรู้ความเข้าใจสื่อ (Media Literacy) ด้วยผลการศึกษาและการจัดกิจกรรมกับภาคียุทธศาสตร์กลุ่มต่างๆ (ค้นคืนจาก <http://mediamonitor.in.th/2011-07-06-12-13-01/>)

⁶⁸ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ 1) ความรุนแรงต่อร่างกาย เช่น การตบตี การต่อย การใช้ปืนยิง การฆ่า 2) ความรุนแรงต่อจิตใจ เช่น การด่า การกักขังหน่วงเหนี่ยว การเพิกเฉย การดูถูกเหยียดหยาม การหมิ่นประมาท การแบ่งแยกกีดกัน การหักอก ทำให้ผิดหวัง 3) ความรุนแรงทางเพศ เช่นการพุดจาข่มขู่ ลวนลาม คุกคาม ลิตรอนอิสรภาพทั้งในส่วนตัวและสาธารณะ การมองอย่างมีเจตจำนงทางเพศ การสัมผัส การข่มขืน และ 4) ความรุนแรงต่อวัตถุ เช่น การทิ้ง การทำลาย การแย่งกรรมสิทธิ์ในการครอบครองวัตถุ

⁶⁹ 1) ความรุนแรงเชิงโครงสร้างทางสังคม หมายถึง ความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่มีรากฐานมาจากความไม่เท่าเทียมหรือความแตกต่างในสังคม ได้แก่ ชนชั้น/อาชีพ ค่านิยม/ทัศนคติชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และความพิการ

2) ความรุนแรงเชิงโครงสร้างทางเพศ หมายถึง ความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่มีรากฐานมาจากความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ (อคติทางเพศ) ซึ่งส่งผลเชิงลบต่อเพศใดเพศหนึ่ง

3) ความรุนแรงเชิงโครงสร้างทางการเมือง หมายถึง ความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่มีรากฐานมาจากความไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจ รูปแบบการปกครองที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อบุคคล กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มสังคมหนึ่ง ๆ

4) ความรุนแรงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หมายถึง ความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่มีรากฐานมาจากความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดๆ สูญเสียผลประโยชน์ เสียโอกาส ถูกรังเกียจกีดกันขังขังหรือขาดสิทธิต่าง ๆ เช่น คุณภาพชีวิต การศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น

กลุ่มอายุของผู้ชม ความเหมาะสมต่อพัฒนาการด้านร่างกายและสติปัญญาในแต่ละช่วงวัย (โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์), 2551a)

5.2.2.2 สภาพปัญหาของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

ปัญหาของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกนั้น เป็นผลมาจากข้อขัดข้องในการจัดตั้ง กสช. ทำให้การปฏิรูปโครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และทำให้ไม่มีการพัฒนากิจการฟรีทีวีภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล จึงทำให้มีเพียงกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเท่านั้นที่กฎหมายเปิดช่องให้ดำเนินกิจการได้ กิจการเคเบิลทีวีจึงขยายตัวและเติบโตเรื่อยมาหลังจากปี พ.ศ. 2540 โดยผู้ประกอบการเคเบิลทีวีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นโดยการอนุญาตของกรมประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการร่วมดำเนินการกับกรมประชาสัมพันธ์ นอกจากนี้ การขยายตัวของธุรกิจการให้บริการโครงข่ายเคเบิลทีวีท้องถิ่น และการให้บริการโครงข่ายดาวเทียม ทำให้มีความต้องการช่องรายการที่เป็นภาษาไทยจำนวนมากช่องรายการโทรทัศน์ดาวเทียมจึงเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว (นที ศุกลรัตน์, 2553)

การขยายตัวของผู้ประกอบการเคเบิลทีวีและช่องรายการโทรทัศน์ดาวเทียมดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะปัญหาการกำกับดูแลเนื้อหา ทั้งนี้ จากผลการศึกษาจากโครงการการนิเทศงานและประเมินผลเครือข่ายเคเบิลทีวี โดยกองงาน กกช. กรมประชาสัมพันธ์ที่ได้ศึกษาโดยการลงพื้นที่ในเขตประชาสัมพันธ์ทั้ง 8 เขตทั่วประเทศ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2549 ประมวลรวมกับปัญหาที่พบจากแหล่งอื่นที่ไม่เป็นทางการ พอสรุปถึงปัญหาที่เกี่ยวกับเนื้อหาในเคเบิลทีวีได้ เช่น

(1) ปัญหาของเนื้อหาโฆษณาที่เกิดจากคำจำกัดความของโฆษณาไม่ชัดเจน โฆษณาอวดอ้างสรรพคุณเกินจริง โฆษณาของต้องห้าม เช่น ยาสมุนไพร เครื่องมือแพทย์ โดยไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลอย่างจริงจังและเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์จังหวัดก็ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการออกอากาศที่ไม่เป็นไปตามผังรายการที่แจ้งสมาชิกไว้ มีการแทรกรายการออกอากาศหรือเปลี่ยนแปลงรายการโดยไม่ได้รับอนุญาตและสมาชิกผู้รับบริการก็อาจได้รับแจ้งหรือไม่ก็ได้

(3) ปัญหาการแพร่ภาพรายการต่าง ๆ โดยไม่มีการตรวจสอบรายการก่อนออกอากาศ ทั้งนี้ เพราะบางช่องเป็นการรับสัญญาณจากดาวเทียมโดยตรงและส่งสัญญาณรายการที่มาจากผู้ผลิต รายการซึ่งออกอากาศจากต่างประเทศโดยไม่ได้ตรวจสอบก่อนออกอากาศ

(4) ปัญหาการไม่มีองค์การที่เข้มแข็งเพื่อกำกับดูแลเนื้อหารายการที่ไม่เหมาะสม เช่น รายการที่ใช้ภาษาไม่สุภาพ หยาดคาย เสนอภาพและเรื่องราวที่ไม่เหมาะสมกับวัยของผู้ชม

(5) ปัญหาการใช้ประโยชน์เคเบิลทีวีในทางการเมือง ซึ่งมีการปล่อยให้การเมืองปลุกเร้าความคิดเห็นในช่องรายการโดยปราศจากการควบคุม นำไปใช้หาเสียง ปลุกปั่น และที่สุด ชักนำหรือชักชวนให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง

(6) ปัญหาการเรียกรับทางเคเบิลทีวี ซึ่งยังไม่มีกรรองเรียนเข้ามาอย่างเป็นทางการ แต่ในทางนโยบายเป็นเรื่องที่นานาประเทศให้ความระมัดระวังมาก เพราะอาจจะเป็นช่องทางให้มีฉ้อฉลแสวงหาประโยชน์จากประชาชนได้

(7) ปัญหาการพนัน เช่น การถ่ายทอดการออกสลากกินแบ่ง การถ่ายทอดมวย จนถึง การถ่ายทอดกีฬาต่าง ซึ่งเป็นปัญหาที่ซ่อนตัวอยู่และต้องมีความชัดเจนในเชิงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้

(8) ปัญหาลิขสิทธิ์รายการ โดยยังขาดการเก็บและแสดงหลักฐานที่แสดงการได้รับอนุญาตให้แพร่ภาพจากเจ้าของลิขสิทธิ์รายการ

ต่อมา บทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาแก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการออกใบอนุญาตกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่เป็นการชั่วคราว จึงเป็นโอกาสที่ผู้ประกอบการเคเบิลทีวีและช่องรายการโทรทัศน์ดาวเทียมที่มีอยู่ก่อนหน้านี้นี้จะได้เข้าสู่กระบวนการขอใบอนุญาตและเป็นผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับ มาตรา 28 ของพ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 ยังกำหนดให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ที่มีการบอกรับสมาชิกหรือเรียกเก็บค่าบริการอื่นสามารถหารายได้จากการโฆษณาได้ จึงส่งผลให้ช่องโทรทัศน์ดาวเทียมมีช่องทางในการประกอบธุรกิจ และสามารถมีรายได้จากการโฆษณาได้

อย่างไรก็ดี เนื้อหารายการในช่องโทรทัศน์ดาวเทียมในเชิงพาณิชย์ก็ปรากฏปัญหา อยู่ด้วย อาทิ การศึกษาโดยมูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา (มีเดียมอนิเตอร์) (2554) พบว่า ปัญหาด้านเนื้อหาของรายการ ความเชื่อไสยศาสตร์และโหราศาสตร์ในช่องรายการโทรทัศน์ดาวเทียมทั้งสิ้น 8 ประเด็น ได้แก่ แสดงข้อมูล

ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย อดอ้างข้อมูลเกินจริง อดอ้างอำนาจภาพวัตถุมงคลโดยพระสงฆ์ ส่งเสริม อบายมุข การพยากรณ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างบุคคล แสวงหาผลประโยชน์จากการทำนายดวง นำ เด็กและเยาวชนมาเป็นส่วนหนึ่งในการประชาสัมพันธ์วัตถุมงคล และลบลู่ ดูหมิ่นความเชื่ออื่น ๆ

นอกจากนี้ เนื่องจากเหตุที่รัฐยังคงเป็นเจ้าของสื่อกระแสหลักทั้งโทรทัศน์และวิทยุอยู่ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จึงใช้กิจการนี้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองโดยตั้งสถานีโทรทัศน์ดาวเทียมของกลุ่มตน ขึ้นเพื่อเป็นพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็น ความเชื่อของกลุ่ม ได้โดยอิสระและยังใช้เป็นเครื่องมือในการ เคลื่อนไหวทางการเมืองอีกด้วย อาทิ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย⁷⁰

และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ⁷¹ ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลให้ธุรกิจเคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียมเจริญเติบโตอย่างมากเพราะกลุ่มผู้ชมที่มีความสนใจ

⁷⁰ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย มีสถานีโทรทัศน์ดาวเทียมเอเชียทีวี (Asia Satellite TV—ASTV) เป็นสื่อหลักของกลุ่ม เริ่มต้นเมื่อปลายปี พ.ศ. 2546 จากนั้นปี พ.ศ.2548 กลุ่มพันธมิตรฯ ใช้สถานี ASTV เป็นสื่อหลักของกลุ่ม ในระหว่างการชุมนุมเพื่อขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ในช่วงนั้น สถานี ASTV ก็ถูกแทรกแซงทางการเมือง โดยมีคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2549 ห้ามบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ให้บริการส่งสัญญาณผ่านเคเบิลใยแก้วและระงับการให้บริการเช่าใช้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียมของ ASTV โดยให้เหตุผลว่า เอเชียทีวีไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถานีเพื่อแพร่ภาพออกอากาศ ต่อมา บริษัท ไทยเดย์ ด็อท คอม จำกัด ในฐานะผู้ดำเนินการสถานีโทรทัศน์ ASTV จึงได้ยื่นฟ้องให้ศาลปกครอง เพิกถอนคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์ และคิดค่าเสียหายที่ต้องตัดสัญญาณเป็นเงินวันละ 200,000 บาท โดยมีดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ระหว่างนั้น มีการประกาศชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ บริษัท ไทยเดย์ ด็อท คอม จำกัด จึงได้ยื่นขอให้ศาลปกครองกลางมีมาตรการบรรเทาทุกข์ที่ ASTV ไม่สามารถแพร่ภาพได้ ศาลจึงมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ห้ามไม่ให้กรมประชาสัมพันธ์ และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ระงับการให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียม จนกว่าจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น แม้จะมีความพยายามที่จะอุทธรณ์คำสั่งหรือมีการยื่นคำร้องให้ชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่า การให้บริการสื่อสารผ่านดาวเทียม ไม่ใช่อำนาจพิจารณาพิพากษาศาลของศาลปกครอง แต่สุดท้ายศาลยุติธรรม ศาลแพ่ง และศาลปกครอง ต่างมีความเห็นตรงกันว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สุดท้ายศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยยืนตามคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ของศาลปกครองกลาง ทำให้ ASTV สามารถแพร่ภาพไปยังผู้รับชมได้ต่อ ปัจจุบัน ช่องเอเชียทีวีได้ ระงับการออกอากาศชั่วคราวตามคำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช) ฉบับที่ 15/2257 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

⁷¹ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช) หรือ กลุ่มคนเสื้อแดง มีชื่อเดิมว่าแนวร่วม ประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ ซึ่งได้เริ่มต้นจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ดาวเทียมพีทีวี (PTV หรือ People's Television) เมื่อ พ.ศ.2550 โดยผู้บริหารของพรรคไทยรักไทย และยุติการออกอากาศ ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2551 ต่อมา

ติดตามข่าวสารข้อมูลของกลุ่มการเมืองดังกล่าว ก็ต้องเลือกรับบริการเคเบิลทีวีท้องถิ่นในพื้นที่หรือติดตั้งจานดาวเทียมเพื่อรับชมรมช่องรายการนั้น

เนื้อหารายการที่ถูกใช้ประโยชน์จากกลุ่มการเมืองดังกล่าวปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่เนื้อหาที่สร้างความเกลียดชัง โดยการศึกษาจากศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กำลังจัดพิมพ์) พบว่า รายการข่าวทางโทรทัศน์ดาวเทียมที่เป็นช่องการเมืองนั้น มักปรากฏเนื้อหาที่มีวัตถุประสงค์ที่มีแนวโน้มสร้างความเข้าใจที่ผิดหรือมีอคติต่อกลุ่มเป้าหมาย และมีกลุ่มเป้าหมายของการสื่อสารที่สร้างความเกลียดชังที่พบมากที่สุด คือ ลักษณะความเป็นกลุ่มจากอุดมการณ์ทางการเมือง ประกอบด้วย นปช.(เสื้อแดง) ., พันธมิตร (เสื้อเหลือง) รัฐบาล พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ ทักษิณนิยามอำมาตย์นิยม ล้มเจ้า โดยมุ่งโจมตีกลุ่มเป้าหมายที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองฝั่งตรงข้าม

กล่าวโดยสรุปคือ การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อมีการใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ (rating system) เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีนำไปใช้โดยสมัครใจภายใต้กลไกการกำกับดูแลตนเองของสถานี (self-regulation) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา โดยองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลไกการบังคับใช้

กลุ่ม นปช. ได้ตั้งสถานีโทรทัศน์ดาวเทียมขึ้นอีกครั้ง ชื่อว่าสถานีประชาธิปไตยหรือ ดี สเตชัน (D-station) เริ่มแพร่ภาพอย่างเป็นทางการ วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ต่อมา ถูกระงับสัญญาณการออกอากาศ โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลบางจังหวัด เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2552 ตัดสัญญาณแพร่ภาพออกอากาศของสถานีฯ และปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ของสถานีด้วย จากนั้น กลุ่ม นปช. ได้กลับมาดำเนินการทดลองออกอากาศรายการผ่านดาวเทียมจากต่างประเทศ ในระบบซี-แบนด์ และผ่านเว็บไซต์ โดยใช้ชื่อใหม่ว่า สถานีประชาชน หรือพีเพิล แชนแนล (People Channel) โดยออกอากาศอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2552 โดยใช้ผังรายการตามเดิม สุดท้ายได้ยุติการออกอากาศสถานีพีเพิล แชนแนลเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 พร้อมกับเหตุการณ์สลายการชุมนุมและการประกาศยุติการชุมนุมของของแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ปัจจุบัน กลุ่ม นปช. ได้เปลี่ยนเป็นสถานีโทรทัศน์ดาวเทียมเอเชียอัปเดต (Asia Update) ภายใต้ดำเนินการบริหารงานของ บริษัท เดโมเครซี นิวส์ เน็ตเวิร์ก จำกัด ร่วมกับ พรรคเพื่อไทย ออกอากาศตั้งแต่วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา จนกระทั่งวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ช่องเอเชียอัปเดตได้ระงับการออกอากาศชั่วคราว ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) ฉบับที่ 15/2557

แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนี้ การกำกับดูแลตามกฎหมายโดยหน่วยงานกำกับดูแล (statutory regulation) ก็มีบทบาทในการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนรายการเพื่อเด็ก เยาวชนและครอบครัวของรัฐบาล และมาตรการการจำกัดเวลาออกอากาศของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งบังคับใช้เพียง 1 เดือนกว่าเท่านั้น จากนั้น ในช่วงสุญญากาศในการกำกับดูแลมีเพียงบทบาทหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์ที่สมัครใจดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเอง รวมทั้งมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชน จึงเป็นช่วงของการกำกับดูแลกันเองโดยไม่มีองค์กรภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเลย (pure self-regulation) แต่ก็พบว่ารายการในสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี เคเบิลทีวีและช่องรายการโทรทัศน์ดาวเทียมปรากฏมีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยอยู่มากเช่นกัน

5.3 การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในช่วงของ กสทช. (พ.ศ. 2554 –ปัจจุบัน)

เมื่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2554 แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ก็เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นอีก โดยกสทช. ได้วางยุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลเนื้อหาโดยเน้นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน เช่นเดียวกับต่างประเทศ (พลโท ดร. พิระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557) โดยมีนโยบาย 2 ด้าน ได้แก่ 1) นโยบายการส่งเสริมให้มีพื้นที่สื่อสำหรับเด็ก เยาวชนและครอบครัว ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนรายการสำหรับเด็กและเยาวชน การกำหนดในยุทธศาสตร์การจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสำหรับเด็ก เยาวชนและครอบครัว ให้มีช่องรายการเด็ก เยาวชนและครอบครัวโดยเฉพาะ 3 ช่องในโทรทัศน์ระบบดิจิทัลแบบธุรกิจ รวมถึงกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะซึ่งส่วนหนึ่งก็ต้องมีเนื้อหาที่เป็นสาระประโยชน์กับเด็ก เยาวชน และครอบครัว และ 2) นโยบายการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ได้แก่ การกำหนดในยุทธศาสตร์การกำกับดูแลการประกอบกิจการโดยเพิ่มเติมมาตรการการจำกัดเวลาออกอากาศรายการตามระดับความเหมาะสมต่าง ๆ รวมถึง การทบทวนแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ที่ผู้ให้บริการใช้ประกอบการพิจารณาจัดระดับความเหมาะสมรายการก่อนออกอากาศ (สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

เมื่อพิจารณาถึงการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในยุคของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) พบว่า มุ่งเน้นไปที่ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) และมีการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ต่อเนื่องมาจากช่วงก่อนมี กสทช. รวมถึงองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์มีบทบาทในการกำกับดูแลกันเองเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยมีองค์ประกอบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

กสทช. ในฐานะหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย ได้ดำเนินการกำกับดูแลในเชิงป้องกันหรือกำกับดูแลก่อน (ex ante regulation) โดยการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเพื่อบังคับใช้กับผู้ได้รับอนุญาตให้บริการในกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย

(1) กฎเกณฑ์ตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) โดยการกำหนดช่วงเวลาออกอากาศตามระดับความเหมาะสมของรายการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ภายหลังการจัดตั้ง กสทช. และได้มีข้อร้องเรียนจากผู้ชมเกี่ยวกับการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสมมายัง กสทช. (สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556) ประกอบกับอำนาจของ กสทช. ตามความในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 มาตรา 34 วรรค 2 ที่กำหนดให้ กสทช. อาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้ในกรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ดังนั้น กสทช. จึงได้กำหนดมาตรการการจำกัดเวลาออกอากาศเพิ่มขึ้นเชื่อมโยงกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ โดยกำหนดประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 เมื่อวันที่ 28 ก.พ. 2556 ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 8 และ ข้อ 11 ว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ยกเว้นผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก กำหนดช่วงเวลาการออกอากาศตามความเหมาะสมของรายการแต่ละประเภทที่ได้รับการจัดระดับ มีรายละเอียดโดยสังเขปตามตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 แสดงรายละเอียดการกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศรายการตามระดับความเหมาะสม ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556

ระดับความเหมาะสม	เวลาที่ห้ามออกอากาศ
น13	5.00 น. - 20.30 น.
น 18	5.00 น. - 22.00 น.
ฉ และ เนื้อหาที่ กสทช. กำหนด 6 ลักษณะ ⁷²	5.00 น. - 24.00 น.

นอกจากนี้ กสทช. ยังกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบพรีทีวี่ออกอากาศรายการที่มีความเหมาะสมและจะไม่เป็นภัยต่อการพัฒนา ทั้งในด้านสติปัญญา อารมณ์และสังคมของเด็กและเยาวชน ในช่วงเวลา 18.00-22.00 น. ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มียอดผู้รับชมสูงโดยเด็กและเยาวชนอาจรับชมอยู่ด้วย ตามความในประกาศ กสทช. ดังกล่าว ข้อ 7 วรรค 2

(2) กฎเกณฑ์ตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach) โดยการกำหนดสัดส่วนรายการสำหรับเด็กและเยาวชน และกำหนดจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์ระบบดิจิทัลสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว

ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 กสทช. ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบพรีทีวี่ต้องจัดให้มีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสร้างสรรค์สังคมหรือรายการสำหรับเด็กและเยาวชน อย่างน้อยวันละ 60 นาที ระหว่างช่วงเวลา 16.00-18.00 น. ของทุกวัน และระหว่างช่วงเวลา 7.00-9.00 น. ในวันเสาร์และวันอาทิตย์

นอกจากนี้ ในการเปลี่ยนผ่านสู่การออกอากาศโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของประเทศไทย กสทช. ก็ได้กำหนดนโยบายให้กิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลแบบธุรกิจมีช่องรายการสำหรับเด็ก เยาวชนและครอบครัวโดยเฉพาะ จำนวน 3 ช่องรายการ ได้แก่ ช่อง 3 แฟมิลี่ ช่อง MCOT Family และ ช่อง LOCA รวมถึงกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลแบบบริการสาธารณะสำหรับเด็ก เยาวชนและครอบครัวโดยสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส อีก 1 ช่องรายการด้วย

⁷² ดูรายละเอียดในหัวข้อ นโยบายและขอบเขตเนื้อหา 5.1 ที่อาจเป็นภัย

(3) กฎเกณฑ์ตามแนวทางการให้ข้อมูล (informative approach) โดยการจัดระดับความเหมาะสมรายการ

กิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยในปัจจุบันใช้การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ (rating system) เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลแก่ผู้ชมเกี่ยวกับลักษณะของเนื้อหา รายการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนในช่วงอายุใด และทราบถึงลักษณะ ความเข้มข้นหรือความถี่ของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ปรากฏในรายการ แต่ไม่ได้ใช้การบ่งชี้รายละเอียด ของเนื้อหา (content descriptor)

โดยเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2556 กสทช. ก็ได้ออกประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ เพื่อให้การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ของผู้รับ ใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 โดยได้ปรับปรุง เนื้อหาจากคู่มือการจัดระดับฯ ฉบับ พ.ศ.2551 ให้มีความเหมาะสม ครอบคลุม และสอดคล้องกับ รูปแบบของรายการโทรทัศน์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น ด้วยการระดมความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งผู้ประกอบการ นักวิชาการ และองค์กรวิชาชีพ

เมื่อเปรียบเทียบประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช. กับ คู่มือการจัดระดับฯ ฉบับ พ.ศ.2551 พบว่า ในส่วนที่คงเดิมไว้คือ การจัดระดับความเหมาะสมรายการตามช่วงอายุออกเป็น 6 ระดับ รวมถึง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดระดับความเหมาะสมรายการซึ่งประกอบด้วย เนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติ ได้แก่ พฤติกรรมและ ความรุนแรง เพศ และภาษา หรือ “-3” และเนื้อหาที่ควรมีการส่งเสริม 6 มิติหรือ “+6”

ทั้งนี้ ประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช. ได้ ระบุถึงเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมของแต่ละรายการว่าให้พิจารณาจากระดับความซัด แจ้งของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัดใน 3 มิติ โดยแบ่งระดับความซัดแจ้งของเนื้อหาแต่ละมิติ ออกเป็น 4 ระดับจากน้อยไปมาก (ระดับ 0- ระดับ 3) สรุปโดยสังเขปได้ดังตารางที่ 5.6 (ดู รายละเอียดภาคผนวก ก)

ตารางที่ 5.6 แสดงเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ตามลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด

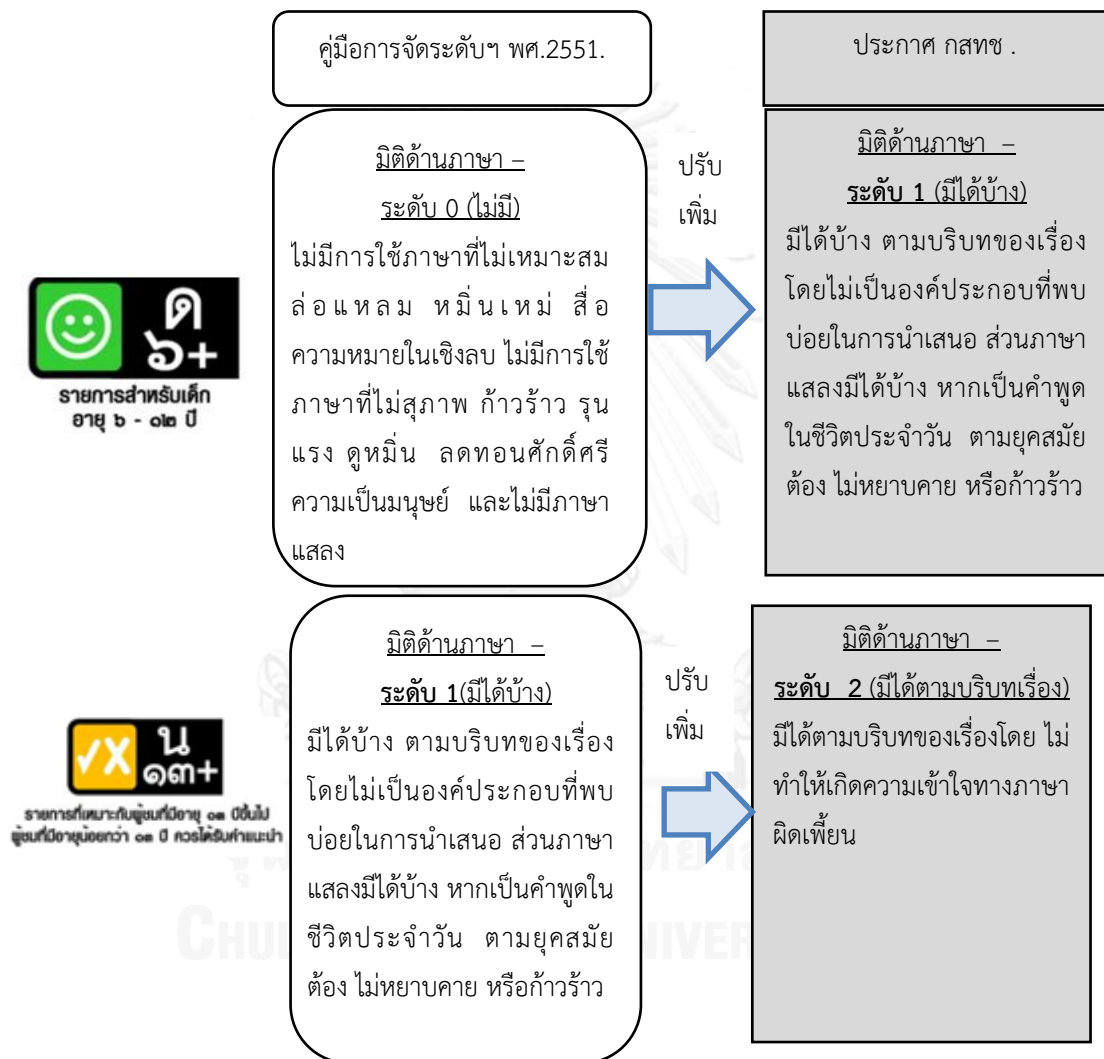
ระดับความเหมาะสม	สัญลักษณ์	ลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด (โดยสังเขป)		
		พฤติกรรมและความรุนแรง	เรื่องทางเพศ	ภาษา
”จ“	 รายการสำหรับเด็กปฐมวัย อายุ ๓ - ๕ ปี	ระดับ - 0ไม่มี เว้นแต่เป็นการสาธิตเพื่อความรู้หรือเป็นการแสดงที่ตัวละครไม่ใช่มนุษย์ และไม่นำเสนอชี้นำชักจูง	ระดับ - 0ไม่มี ไม่มีการแต่งกายที่ไม่มิดชิด ไม่เหมาะสมกับกาลเทศะและประเพณี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่พบบ้อยหรือเป็น Dress code หรือเป็นเรื่องในจินตนาการของการ์ตูนเด็ก ไม่มีการแสดงออกถึงสัมพันธ์ภาพทางเพศและค่านิยมทางเพศที่ไม่เหมาะสม	ระดับ - 0ไม่มี ไม่มีการใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสม ล่อแหลม ห่มิ่นเหม่ สื่อความหมายในเชิงลบ/ไม่มีการใช้ภาษาที่ไม่สุภาพ ก้าวร้าว รุนแรง ดูหมิ่น ลดทอน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์/ไม่มีภาษาแสดง
”ด“	 รายการสำหรับเด็ก อายุ ๖ - ๑๒ ปี	ระดับ 1 - ไม่มีมี/ได้บ้าง เว้นแต่ เป็นไปตามบริบทของเรื่อง และมีได้บ้าง สำหรับการให้สัตยาบัน เวทมนต์ ภาวฤทธิ์หรือเรื่องเหนือธรรมชาติ การแสดงให้เห็นเหตุการณ์ หรืออันตรายร้ายแรง เป็นต้น แต่ต้องไม่ปรากฏบ้อยหรือเป็นเรื่องในจินตนาการของการ์ตูนเด็ก	ระดับ 1-ไม่มี/มีได้บ้าง ไม่มีภาพสรีระ/การแต่งกายที่โป๊ ไม่มิดชิด เจตนาข่มขู่กามารมณ์ ไม่พบบ้อยหรือเป็น Dress code และ ไม่มีค่านิยมเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสม เว้นตามบริบทของเรื่อง มีได้บ้าง แสดงออกถึงสัมพันธ์ภาพทางเพศแต่ต้องไม่ปรากฏบ้อย ไม่ชี้นำชักจูง ไม่เน้นแสดงขั้นตอนที่ชัดเจน	ระดับ 1-มีได้บ้าง มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่องโดยไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ้อยในการนำเสนอ ส่วนภาษาแสดงมีได้บ้าง หากเป็นคำพูดในชีวิตประจำวัน ตามยุคสมัย ต้อง ไม่หยาบคาย หรือก้าวร้าว
”ท“	 รายการที่เหมาะสมสำหรับเด็กทุกวัย			

ตารางที่ 5.6 (ต่อ) แสดงเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ตามลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด

ระดับความเหมาะสม	สัญลักษณ์	ลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด (โดยสังเขป)		
		พฤติกรรมและความรุนแรง	เรื่องทางเพศ	ภาษา
“น 13”	 รายการที่เหมาะสมกับเด็กที่มีอายุ ๑๓ ปีขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า ๑๓ ปี ควรได้รับคำแนะนำ	ระดับ 2 - มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยสามารถแสดงกระบวนการของการกระทำได้ แต่ต้องไม่นำเสนอในลักษณะขื่นำ ชักจูงให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ยกเว้นการใช้ความรุนแรงต่อตนเองที่ต้องไม่เน้นให้เห็นขั้นตอน การกระทำ และผลที่ชัดเจนเพื่อลดความรุนแรง	ระดับ 1-ไม่มี/มีได้บ้าง ไม่มีภาพสรีระและแต่งกายโป๊ ไม่มีมิตชิด เจตนาช่วยยุกยามารมณ์ เว้นแต่ตามบริบทของเรื่อง ไม่พบบ้อยหรือเป็น Dress code ไม่มีค่านิยมเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสม เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง เลี่ยงไม่ได้ <u>มีได้บ้าง</u> สำหรับการแสดงออกถึงสัมพันธ์ภาพทางเพศแต่ต้องไม่ปรากฏบ้อย ไม่ขื่นำชักจูง ไม่เน้นแสดงขั้นตอนที่ชัดเจน	ระดับ 2 - มีได้ตามบริบทของเรื่อง โดยไม่ทำให้เกิดความเข้าใจทางภาษามืดเพี้ยน
“น 18”	 รายการที่เหมาะสมกับเด็กที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ผู้ชมที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ควรได้รับคำแนะนำ		ระดับ 2 - มีได้ตามบริบทของเรื่อง ต้องไม่แสดงพฤติกรรมที่สื่อไปในทางลามกอนาจาร/มีภาพสรีระและการแต่งกายที่ไม่มีมิตชิดได้บ้างตามบริบทของเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้	
“ฉ”	 รายการเฉพาะไม่เหมาะสำหรับเด็กและเยาวชน	ระดับ -3มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หากเป็นพฤติกรรมโหดร้ายป่าเถื่อนผิดมนุษยธรรมต้องไม่เน้นขั้นตอน ผู้ถูกกระทำ และผลจากการถูกกระทำที่ชัดเจน	ระดับ -3มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หากเป็นสัมพันธ์ภาพทางเพศผิดประเพณีผิดกฎหมายผิดธรรมเนียม / ชาติ/ค่านิยมเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสม ต้องไม่เน้นขั้นตอนชัดเจน	ระดับ -3มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี ประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช. ก็มีพื้นที่แก้ไขเพิ่มเติมจากคู่มือการจัดระดับฯ ฉบับ พ.ศ.2551 ประกอบด้วย

(1) เกณฑ์การจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ตามลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัย และควรจำกัดของรายการระดับ “ด” และ “น13” โดยเพิ่มระดับความชัดเจนของเนื้อหาที่อาจเป็น ภัยและควรจำกัดในมิติด้านภาษา ดังรายละเอียดปรากฏตามรูปที่ 5.1



รูปที่ 5.1 แสดงการแก้ไขเพิ่มเติมเกณฑ์การจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ในประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช.

(2) ประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช. ระบุว่า การประเมินระดับความเหมาะสมของรายการ ควรพิจารณาทั้งเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด (-3) และด้านเนื้อหาที่ส่งเสริม (+6) ในขณะที่คู่มือการจัดระดับฯ ไม่ได้มีการกำหนด

(3) ประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช. ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ในขณะที่ คู่มือการจัดระดับฯ ได้กำหนดรายการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดระดับความเหมาะสม ได้แก่ รายการข่าวและสถานการณ์ปัจจุบัน รายการบางประเภท ได้แก่ งานพระราชพิธี งานประชุมสัมมนาทางวิชาการ กีฬา การแสดงดนตรี/ศิลปวัฒนธรรม รายการสาระความรู้ที่มีความยาวไม่เกิน 5 นาที

(4) ประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ของ กสทช. ได้เพิ่มเติมข้อแนะนำในการผลิตรายการ แก่ผู้ผลิตรายการ โดยเฉพาะรายการระดับ “ป” “ด” “ท” ในประเด็นต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์สื่อโทรทัศน์ในปัจจุบันของประเทศไทย ประกอบด้วย

- การนำเสนอเรื่องเกี่ยวกับความรุนแรงในรูปแบบจินตนาการ (Fantasy Violence)
- การผลิตรายการประเภทปพลิเคชัน (Variety) หรือ Talk Show
- การนำเสนอข่าว ในลักษณะพูดคุย วิเคราะห์วิจารณ์ มีการแสดงความคิดเห็นของพิธีกรหรือ ผู้ร่วมรายการ
- การนำเสนอภาพ เสียงและเนื้อหาในรายการระดับ ท จะต้องให้ผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชนสามารถรับชมได้ตามลำพังอย่างปลอดภัยด้วย
- การพิจารณากำหนดความเหมาะสมของรายการแต่ละระดับ ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบ ในทุกประเด็น โดยให้ถึงระดับที่สูงที่สุดของประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นหลัก
- การนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับค่านิยมเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมไทย ในรายการระดับ ท และ น 13 หาก มีประเด็นที่อาจก่อให้เกิดหรือเสี่ยงต่อประโยชน์สุข และความปลอดภัยทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และศักดิ์ศรี ของเด็กและเยาวชน ผู้ผลิตควรพิจารณาจัดความเหมาะสมของรายการนั้นในระดับ น13 น18 หรือ ฉ
- รายการบันเทิงที่มีความยาวไม่เกิน 5 นาที หากเป็นรายการที่มีเนื้อหา ภาพหรือเสียงที่อาจส่งผล กระทบ ต่อผู้ชม โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ก็ควรมีการกำหนดระดับความเหมาะสม ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับ ดุลพินิจของทางสถานีฯ

นอกจากนี้ เครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูลเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในต่างประเทศแต่ประเทศไทยยังไม่ได้นำมาใช้คือการบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content descriptor) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาแต่ละกลุ่มทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรวมถึง กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ ต่างเห็นพ้องกันว่า ควรนำมาใช้เพิ่มเติมร่วมกับ

สัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมรายการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเห็นว่าเป็นการส่งเสริมให้ผู้ชมรับรู้ลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการมากขึ้น โดยเฉพาะระดับความเหมาะสม “ท” “น13” และ “น18” เพื่อช่วยให้ผู้ชมตัดสินใจได้ว่าจะชมหรือไม่ หรือช่วยให้แนะนำกับเด็กและเยาวชนได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ ตัวบ่งชี้ควรทำในลักษณะเป็นภาพที่เข้าใจง่าย มากกว่าเป็นตัวหนังสือ และอาจปรับปรุงหรือประกวดสัญลักษณ์ที่ใช้ในปัจจุบันพร้อมกันไปด้วยก็ได้

มันแค่การขึ้นเดือนแต่ภาพที่เห็นมันยังไม่มีนะ มันเป็นภาพผู้ปกครองต้องอธิบายสมมุติ นั่งดูกับพ่อแม่ก็จะเจอไอ้ตัวเนี้ยก็ต้องไปอธิบายลูกบอก...ในมุมผมมันละเอียดขึ้นในแง่การตัดเดือนว่าละครเรื่องนี้รุนแรงนะ ทุกวันนี้ที่ขึ้นอยู่เป็นตัวหนังสือ...

ชลากรณ์ ปัญญาโถม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

ควรใส่รายละเอียดของเนื้อหาเพิ่มเข้าไปจากเพียงแค่อีวีสัญลักษณ์ ผู้ปกครองก็จะระวังมากขึ้น
รศอุษา บิ๊กกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ท .ต้องมีคำอธิบายเพิ่มเติมว่าเป็นแบบไหน ว่ามีความรุนแรง ภาษา ระดับมากน้อยแค่ไหน
อัญญาอร พานิชพิ้งร์ถ์ เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ส่วนการบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. จะเน้นการกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหาหรือกำกับภายหลัง (Ex-post regulation) โดยบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นกับผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์ และจัดให้มีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว ตามประกาศ กสทช. เรื่อง การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาคำขอหรือคำร้องเรียนด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยมีลักษณะหนึ่งของคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งจะนำเข้าสู่กระบวนการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช.

เราเป็นคนกำหนดเกณฑ์ใช้ใหม่ แล “ลัวให้เค้าเป็นคนดูแลตนเองไปก่อน...แต่ถ้าเค้าทำเสียมมีคนร้องเรียน เราย้เรียกเค้ามากุย มาปรับ แคนั่นเอง”

*พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
กสทช., สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557*

นอกจากนี้ กสทช. ยังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวัง ซึ่งเป็นผู้รับชมรับฟังรายการวิทยุและโทรทัศน์ในแต่ละภาคเพื่อเป็นผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ของ กสทช. ในการเฝ้าระวังเนื้อหา รายการและส่งเรื่องมายังสำนักงาน กสทช. อีกทางหนึ่งนอกเหนือจากการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนโดยตรง โดย กสทช. จะเชิญผู้รับชมรับฟังรายการวิทยุและโทรทัศน์ในพื้นที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายและคัดเลือกด้วยการสอบ จากนั้นจึงจัดการอบรมให้แก่ผู้ที่ผ่านการคัดเลือก เกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหา รายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเด็นที่เกี่ยวกับผลกระทบของสื่อต่อสังคม ต่อเด็กและเยาวชน เป็นต้น ทั้งนี้ได้ดำเนินการไปแล้วในพื้นที่ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงปลายปี พ.ศ.2555 และในปี พ.ศ.2556 ก็ได้ดำเนินการในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลาง แต่ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากต้องรอให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหา ตาม (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหา รายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ผ่านกระบวนการพิจารณาและมีผลบังคับใช้ก่อน (พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557)

ส่วนกระบวนการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. นั้น เรื่องราวร้องเรียนที่ได้รับจากผู้ร้องเรียนจะถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มและส่งไปยังหน่วยงานในสำนักงานหรืออนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- (1) เรื่องคลื่นรบกวน
- (2) เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับโฆษณา มาตรฐานสัญญาบอกรับสมาชิก และ
- (3) เรื่องเกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการ

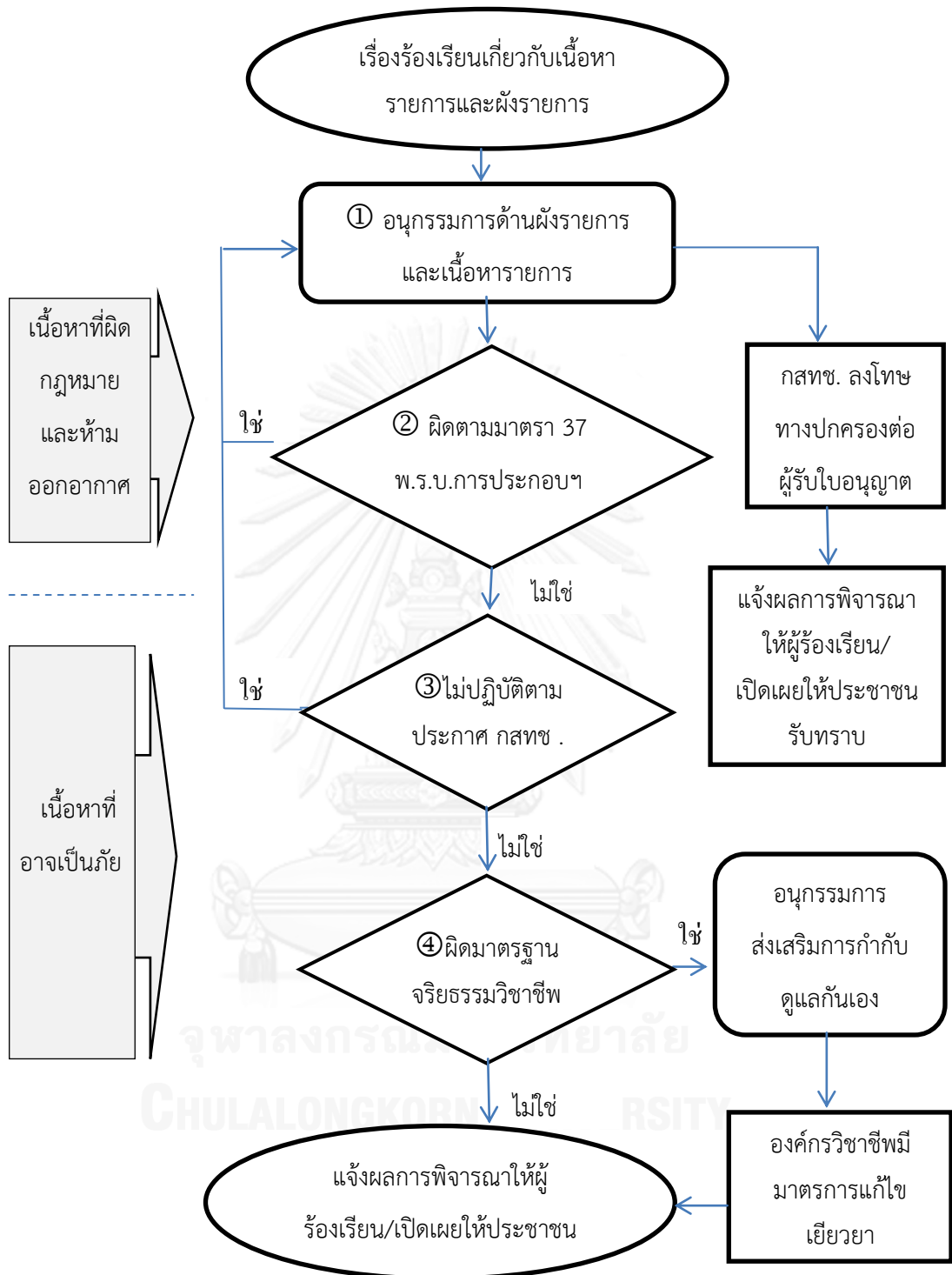
คำร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการนี้จะพิจารณาโดยคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ ซึ่งมีกระบวนการการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนคือ (ดูภาพที่ 5.2 ประกอบ) ได้แก่ หากพิจารณาข้อร้องเรียนแล้วพบลักษณะเนื้อหาที่เข้าข่ายความผิดตามมาตรา 37 พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 ซึ่งถือเป็นเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (illegal content) และประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 นั้น ซึ่งเป็นมาตรการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content)

แต่หากพิจารณาข้อร้องเรียนแล้วพบลักษณะเนื้อหาที่เข้าข่ายผิดมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ ก็ส่งให้กับคณะกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง เพื่อส่งเรื่องต่อให้แก่องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว แต่ที่ผ่านมามีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ กสทช. ส่งเรื่องให้แก่องค์กรวิชาชีพในการดำเนินการแก้ไขเยียวยา

ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหาทั่วไปเลยก็จะเข้าอนุฯ เนื้อหา แล้วถ้าเรื่องไหนที่เค้าฟันว่าไม่ผิดมาตรา เค้าก็จะตกลงมา [อนุฯ ส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง] แล้วถ้าเรื่องไหนที่เค้าว่าอาจจะเป็วิชาชีพเค้าก็จะส่งมาให้ [อนุฯ ส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง] ส่งต่อไปยังองค์กรวิชาชีพ ซึ่งบางเรื่องเขาก็ตอบกลับมาให้เราว่าเขาทำอะไรบ้าง เช่น เรื่อง Thailand's Got Talent เช่นมีการเตือนอะไรอย่างนี้ แต่บางเรื่องก็ยังเงียบอยู่เดี๋ยวก็คงต้องตามต่อไปอีก

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.,

สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556



รูปที่ 5.2 แสดงกระบวนการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. เกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการ โทรทัศน์

ส่วนมาตรการลงโทษภายหลังกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวข้างต้นนั้น หาก กสทช.พิจารณาแล้วพบความผิดตามกฎหมายของผู้ร้องเรียนก็มีบทกำหนดโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปได้อย่างน้อย 3 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 เนื้อหาที่ผิดกฎหมายห้ามออกอากาศ (illegal content) ตามมาตรา 37 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551ซึ่งจัดเป็น มีลักษณะตาม ความในกฎหมาย ดังนี้

“ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง”

หาก กสทช. พิจารณาแล้วพบว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์มีความผิดจะมีบทลงโทษทางปกครอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทแต่ไม่เกินห้าแสนบาท ดังตัวอย่างในกรณีศึกษา ‘ศิลปะกับการ เปลือยอก’ รายการไทยแลนด์ก็อตทาเลนต์ พ.ศ.2555 ดังนี้

การบังคับใช้กฎหมายภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในลักษณะ ที่ 1: กรณีศึกษา ‘ศิลปะกับการเปลือยอก’ รายการไทยแลนด์ก็อตทาเลนต์ พ.ศ.2555.ศ.

กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผังรายการและเนื้อหารายการของรายการ “ไทยแลนด์ก็อตทาเลนต์” ในพ.ศ.2555 ได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการบังคับใช้ภายใต้กลไกการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนี้ (สำนักงาน กสทช., 2555: 269-276)

กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อสำนักงาน กสทช. ตรวจสอบและมีผู้ส่งหนังสือร้องเรียนมายังสำนักงาน กสทช. ว่า รายการ “ไทยแลนด์ก็อตทาเลนต์” ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ที่ออกอากาศ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ.2555 ระหว่างเวลา 18.30-19.15 น. ปรากฏเนื้อหารายการช่วงหนึ่งที่มีผู้เข้าร่วมประกวดเป็นหญิง แสดงการวาดรูปโดยเปลือยกายท่อนบนและใช้สีวาดบนหน้าอกและลง ภาพบนผืนผ้าใบ โดยอ้างว่าการแสดงความสามารถด้านศิลปะ ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่เหมาะสม ประกอบกับมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

กรณีศึกษา ‘ศิลปะกับการเปลี่ยยก’ รายการไทยแลนด์ก๊อตทาเลนท์ พ(ต่อ) 2555.ศ.

จากนั้น กสท. จึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการฯ ได้เชิญสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ในฐานะผู้รับใบอนุญาตมาชี้แจง โดยมีผู้ผลิตรายการจากบริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) เข้าร่วมชี้แจงด้วย ในครั้งนั้น ผู้แทนของสถานีฯ ยอมรับว่าสถานีฯ ตัดสินใจผิดพลาดและยอมรับผิด และชี้แจงว่าเกิดจากความผิดพลาดของขั้นตอนการตรวจสอบ (เซ็นเซอร์) ขณะที่ผู้ผลิตรายการก็แสดงขอโทษ ยอมรับผิดและระบุว่าไม่มีเจตนาแต่อย่างใด

ภายหลังคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่ากรณีนี้มีความผิดในส่วนเนื้อหา รายการอันมีลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงและความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 อีกทั้งไม่ได้เป็นรายการสด และออกอากาศในช่วงเวลาของเด็กและเยาวชน

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงพิจารณาเสนอให้ กสท. ลงโทษทางปกครองด้วยการปรับใน อัตราสูงสุดเป็นจำนวนเงิน 500,000 บาทและสั่งให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ตรวจสอบและงดเว้นมิให้เกิดการแพร่รายการในลักษณะนี้ซ้ำอีกต่อไป โดยเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555 กสท.ก็มิมีมติเห็นชอบลงโทษสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ

ลักษณะที่ 2 เนื้อหาที่มีความผิดตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 ในส่วนที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดทำผังรายการให้สอดคล้องกับระดับความเหมาะสมของรายการและกำหนดช่วงเวลาออกอากาศตามระดับความเหมาะสมของรายการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น กสทช. ได้อาศัยอำนาจตาม มาตรา 34 วรรค 2 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ พ.ศ.2551 ดังนั้น หากผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายกำหนดโทษทางปกครองต้องระวางโทษปรับต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าแสนบาท แต่ไม่เกินห้าล้านบาท ดังตัวอย่างในกรณีศึกษากรณีศึกษาละคร ‘กุหลาบไฟ’ ดังนี้

การบังคับใช้กฎหมายภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายในลักษณะ
ที่ 2: กรณีศึกษาละคร ‘กุหลาบไฟ’

เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2556 สำนักงาน กสทช. ได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการจัดระดับความเหมาะสม (โดยใช้คู่มือกรมประชาสัมพันธ์) ละครเรื่องกุหลาบไฟ ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ออกอากาศเวลา 20.30-22.45 น. ในวันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2556 โดยละครเรื่องดังกล่าวแสดงสัญลักษณ์การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์เป็น “ท” (ทั่วไป) ซึ่งตามหลักกำหนดเรื่องเพศ ภาษา ความรุนแรง ที่ระดับ 1/1/1 แต่พบว่าเนื้อหาที่นำเสนอมีฉากความรุนแรง ฉากสถานที่ การใช้ภาษา และการแต่งกายที่ไม่เหมาะสม ซึ่งไม่ควรจัดระดับความเหมาะสมโดยใช้สัญลักษณ์ “ท” ดังนั้น ผู้ร้องฯ จึงขอให้สำนักงาน กสทช. 1) ตักเตือนสถานีและให้สถานีได้จัดระดับความเหมาะสมของละครเรื่องนี้ใหม่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ 2) ขอความร่วมมือไปยังสถานีพึงให้ความสำคัญต่อการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ให้ตรงกับเนื้อหาของรายการโดยคำนึงถึงช่วงวัยของกลุ่มผู้ชม

จากการรวบรวมข้อมูลละครเรื่องกุหลาบไฟ โดยมีเรื่องย่อเกี่ยวกับหญิงสาวที่ต้องต่อสู้กับมรสุมชีวิต มีน้องชายที่ติดยาเสพติด และน้องสาวที่มีสัมพันธ์ลับกับคนรักของตน มีเค้าโครงเรื่องของการต่อสู้และแก้แค้น โดยออกอากาศทุกวันพุธ-พฤหัสบดี เวลา 20.30 น. และออกอากาศจบสิ้นไปแล้วเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2556

สำนักงาน กสทช. วิเคราะห์ฉากละครเรื่องกุหลาบไฟที่ผู้ร้องเรียนได้แนบคลิปตัวอย่างมาด้วย ทั้ง 8 ฉาก โดยอ้างอิงแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ของสำนักงาน กสทช. พบว่า ในภาพรวมของละครเรื่องกุหลาบไฟ มีการนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมความรุนแรง ที่เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้สำหรับรายการ “ท” อยู่หลายฉากด้วยกัน แต่ละครดังกล่าวได้ออกอากาศและจบตอนไปในช่วงก่อน ประกาศ กสทช. ดังนั้น เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2556 คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการจึงมีมติเห็นควรเชิญสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 มาร่วมประชุมเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์

กรณีศึกษาละคร ‘กุหลาบไฟ’(ต่อ)

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 11 พฤศจิกายน 2556 นายสมรักษ์ ณรงค์ชัย และนางนิมะ ราชิตีผู้แทนบริษัทบางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและให้ข้อมูลกรณีการจัดระดับความเหมาะสมของละครโทรทัศน์เรื่อง “กุหลาบไฟ” ต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ โดยที่ประชุมได้มีมติขอความร่วมมือให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ทำคำชี้แจงต่อฉากที่ถูกร้องเรียนทั้งแปดจุดและส่งให้คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2557 บริษัทบางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด โดยนายสมรักษ์ ณรงค์ชัย ได้นำส่งเอกสารคำชี้แจงประเด็นที่ยกตัวอย่างมา 8 ข้อ ซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ ได้จัดทำตารางเปรียบเทียบข้อวิเคราะห์เบื้องต้นกับคำชี้แจงของบริษัทบางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ปรากฏว่าในเชิงปริมาณนั้นมีฉากที่เกินระดับ ๓ จำนวน 5 ฉาก และฉากที่ไม่เกินระดับ ๓ จำนวน 3 ฉาก ด้วยกัน ซึ่งตามแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ฯ การพิจารณาความเหมาะสมของรายการต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบในทุกประเด็น โดยให้ถือระดับที่สูงที่สุดของประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นหลัก ประกอบกับการกำหนดความเหมาะสมระดับ ๓ ผู้ผลิตควรคำนึงถึงจุดประสงค์ของรายการ เนื้อหาหลักที่นำเสนอ และกลุ่มเป้าหมายของผู้ชมประกอบกัน ทั้งนี้ ผู้ผลิตควรคำนึงว่าการนำเสนอภาพ เสียงและเนื้อหาในรายการระดับ ๓ จะต้องให้ผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชนสามารถรับชมได้ตามลำพังอย่างปลอดภัยด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวมของละครแล้วจะเห็นว่าฉากที่นำเสนอประเด็นด้านพฤติกรรมและความรุนแรง และประเด็นด้านเรื่องทางเพศ เกินเลยระดับ 1 โดยเฉพาะเรื่องความรุนแรงเป็นสิ่งที่พบบ่อยมาก จึงควรให้จัดอยู่ในระดับความเหมาะสม น 13

ที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2557 สรุปความเห็นและมติที่ประชุมว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการออกอากาศที่ผิดไปจากผังรายการ เข้าข่ายตามมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดย กสท. สามารถสั่งแก้ไขผังให้เป็นไปตามระดับความเหมาะสม และถ้ามีคำสั่งให้แก้ไขแล้วผู้รับใบอนุญาตไม่ยอมแก้ไขจึงจะเป็นความผิดและลงโทษปรับได้ ทั้งนี้ การออกอากาศละครเรื่องกุหลาบไฟได้สิ้นสุดไปแล้ว จึงถือว่าความผิดเรื่องจัดผังรายการผิดระดับได้สำเร็จแล้ว และถือเป็นเรื่องเหตุพ้นวิสัยจะให้แก้ไขสิ่งที่

กรณีศึกษาละคร ‘กุหลาบไฟ’ (ต่อ)

จบไปแล้วคงเป็นไปไม่ได้ ในกรณีนี้ควรแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตทราบว่าเขาได้กระทำผิดหลักเกณฑ์เรื่องผังรายการไปแล้วและออกคำสั่งกำชับให้ช่องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องผังรายการอย่างเคร่งครัด ในอนาคตผู้รับใบอนุญาตจะต้องรู้ว่าเนื้อหารายการควรเป็นตามหลักเกณฑ์อย่างไร และต้องรับผิดชอบต่อเป็นการทั่วไปด้วย มิใช่เพียงแต่ละครเรื่องดังกล่าว เพราะฉะนั้นถ้าเขากระทำผิดซ้ำอีกก็สามารถที่จะลงโทษได้ ที่ประชุมจึงมีมติว่า 1) สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 จัดระดับความเหมาะสมไม่ถูกต้อง ควรจัดละครเรื่องกุหลาบไฟอยู่ในระดับ น13 2) เห็นสมควรมีคำสั่งตามมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 แก้ไขผังรายการให้ถูกต้อง ต่อมา เมื่อ วันจันทร์ที่ 12 พฤษภาคม 2557 ที่ประชุม กสท. ได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการและสำนักงาน กสทช. เสนอ ขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการออกคำสั่งทางปกครองไปถึงสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3

ลักษณะที่ 3 สำหรับเรื่องร้องเรียนที่ กสทช. ส่งเรื่องต่อให้แก่องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551 นั้น ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณา สอบสวนขององค์กรดังกล่าว หากพบว่าผู้ให้บริการกระทำผิดมาตรฐานจริยธรรมจริง องค์กรวิชาชีพก็จะมีมาตรการในการแก้ไขเยียวยาตามลำดับ เช่น การตักเตือน การประกาศให้สาธารณชนรับทราบ เป็นต้น

ปัจจุบัน ยังไม่มีกรณีศึกษาที่ตรงกับการบังคับใช้กฎเกณฑ์ของ กสทช. ในลักษณะที่ 3 แต่มีกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงการกำกับดูแลซ้ำซ้อนที่ส่งผลให้ผู้ถูกกำกับดูแลมีความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษซ้ำในความผิดฐานเดียวกันทั้งจาก กสทช. และจากองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ดังตัวอย่างจากรณีศึกษา ‘สิทธิถละ เอ็มเมอร์ล’ รายการไทยแลนด์ก็อตทาเลนท์ พ.ศ.2556

กรณีศึกษาการกำกับดูแลซ้ำซ้อน: กรณี ‘สิทธิตะ เอมเมอร์ล’ รายการไทยแลนด์ก๊อตทาเลนท์ พ2556.ศ.

กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อสำนักงาน กสทช. ตรวจสอบและมีผู้ส่งหนังสือร้องเรียนมายังสำนักงาน กสทช. ว่า รายการ “ไทยแลนด์ก๊อตทาเลนท์” ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ที่ออกอากาศ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2556 ระหว่าง 18.30-19.15 น. ปรากฏเนื้อหารายการช่วงหนึ่งที่มีผู้เข้าร่วมการแข่งขันซึ่งเป็นเด็กที่มีความต้องการพิเศษ ใช้ชื่อว่า ‘สิทธิตะ เอมเมอร์ล’ ขึ้นแสดง โดยกรรมการของรายการได้วิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะอันอาจเข้าข่ายละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง จากมูลนิธิเครือข่ายครอบครัว เครือข่ายครอบครัวเผ่าระวังและสร้างสรรค์สื่อ และเครือข่ายสื่อเพื่อเด็ก ได้เข้ายื่นหนังสือต่อ กสทช. และมีข้อเรียกร้อง 4 ประการ ได้แก่

1. ขอให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสุขภาพจิตของผู้เข้าร่วมการแข่งขันดังกล่าว
2. หากพบว่าผู้แสดงคนดังกล่าวมีสุขภาพจิตที่เปราะบางหรือพิการในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ตามความเห็นของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ให้ดำเนินการต่อสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และบริษัท เวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) ตามโทษที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายอย่างสูงสุดและเคร่งครัด พร้อมทั้งให้ผู้ผลิตรายการตลอดจนสถานีแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม โดยถอดรายการนี้ออกจากผังรายการ เพื่อสร้างมาตรฐานการผลิตรายการและการออกอากาศรายการ
3. ขอให้เชิญสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียงมาพิจารณาและดำเนินการใช้กลไกการกำกับดูแลตัวเองอย่างเต็มที่ให้กรณีนี้พิสูจน์แล้วว่าผิดจริงตามกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ
4. ขอให้กสทช. ลงโทษขั้นสูงสุดกับสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ในฐานะผู้รับใบอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ที่ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชน

จากกรณีนี้จะเห็นได้ว่าผู้ร้องเรียนได้ขอให้ กสทช. พิจารณาความผิดของผู้ให้บริการเป็น 2 กรณีคือ การกระทำผิดโดยออกอากาศเนื้อหาห้ามออกอากาศอันมีลักษณะที่ผิดกฎหมาย และการกระทำผิดมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ผู้ให้บริการเป็นสมาชิก ดังนั้น กสทช. จึงได้ดำเนินการพิจารณาข้อร้องเรียนโดยคณะอนุกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ และ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง โดยมีแนวทางพิจารณาและผลตัดสินของแต่ละคณะ ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง ได้เชิญสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง พร้อมทั้งสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ในฐานะผู้ให้บริการ และ บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ผลิตรายการ เพื่อพูดคุยและมอบหมายให้

กรณีศึกษา ‘สิทธิตะ เอมเมอร์ล’ รายการไทยแลนด์ก๊อตทาเลนต์ พ.ศ.2556 (ต่อ)

สภาวิชาชีพฯ ดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและแก้ไขเยียวยาภายใต้กลไกการกำกับดูแลตนเอง โดยให้รายงานผลการดำเนินงานต่อ กสทช. ซึ่งต่อมา กสทช. ก็ได้รับรายงานจากสภาวิชาชีพฯ ว่า ทางสภาวิชาชีพฯ ได้ตั้งคณะกรรมการจริยธรรมเพื่อตรวจสอบข้อเรียกร้อง พร้อมมีแนวทางเยียวยา ได้แก่ 1. จัดเสวนาในหัวข้อ “จรรยาบรรณวิชาชีพวิทยุและโทรทัศน์” เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการวิทยุและทีวีเรื่องมาตรฐานจรรยาบรรณ วิชาชีพและความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม 2. สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 จะจัดสรรเวลาออกอากาศรายการที่ให้ความรู้ต่อประชาชนอันเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส นอกจากนี้สภาวิชาชีพฯ จะดำเนินการส่วนอื่นๆ เพิ่มเติม โดยจะสอบถามรายละเอียดกับการทำรายการและคัดเลือกผู้แข่งขัน และการตรวจสอบประวัติของผู้แข่งขันรายการ Thailand Got Talent และจะพิจารณาระบบการตรวจสอบการออกอากาศของทางช่อง 3 เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา และยังได้ติดเตือนบริษัทเวิร์คพอยท์ฯ ในเรื่องจรรยาบรรณวิชาชีพแล้ว

ทั้งนี้ จรรยาบรรณวิชาชีพตามข้อบังคับสภาวิชาชีพฯ ได้กำหนดไว้ในข้อ 2.5 เรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็ก สตรี คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบาง ว่าสมาชิกจะต้องระมัดระวังมิให้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อสิทธิมนุษยชนของเด็ก สตรี คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบาง

2. คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ ได้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวมีความผิดตามมาตรา 37 พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงฯ พ.ศ.2551 หรือไม่ ซึ่งแนวทางการพิจารณาที่สำคัญของคณะอนุกรรมการฯ คือ จะต้องมิไปรับรองจากแพทย์ว่าป่วยทางจิตระบุโรคชัดเจน

ภายหลังคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่ากรณีนี้มีความผิดในส่วนเนื้อหารายการ อันก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนอย่างร้ายแรง ผิดต่อมาตรา 37 วรรคแรกแห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงพิจารณาเสนอให้ กสทช. ลงโทษทางปกครองด้วยการปรับในอัตราสูงสุด แก่บริษัท บางกอก เอ็นเตอร์เทน

เมนต์ จำกัด (เจ้าของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3) เป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท ต่อมาเมื่อ 25 เมษายน 2557 กสทช. ก็ได้มีมติเห็นชอบในการลงโทษตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ

อย่างไรก็ดี เมื่อ 9 มิถุนายน 2557 บริษัท บางกอก เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อ กสทช. โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ได้พิจารณาเห็นควรให้สำนักงาน กสทช. นำข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนคำสั่งกำหนดโทษ ก่อนนำกลับมาเสนอต่อที่ประชุม กสท. ต่อไป

5.3.2 การกำกับดูแลตนเองโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ (self-regulation)

5.3.2.1 การกำกับดูแลตนเองในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ

ผู้ให้บริการโทรทัศน์มีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองในการดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมรายการ (internal classification) ตามแนวทางที่ กสทช. กำหนด และได้จัดให้มีกลไกและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของแต่ละสถานี โดยเฉพาะผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบธุรกิจในระบบดิจิทัล ที่ต้องปฏิบัติตาม แนวปฏิบัติของ กสทช. เรื่อง การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลแบบบริการทางธุรกิจ 24 รายมีกลไกรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจน สะดวก มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและระบุระยะเวลาในการแก้ไขเยียวยาไม่เกิน 30 วันนับแต่วันได้รับคำร้องเรียน พร้อมแจ้งให้สาธารณชนทราบผ่านช่องทางที่เหมาะสมและทั่วถึง รวมถึงจัดทำรายงานสรุปข้อมูลการร้องเรียนและผลการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเสนอต่อ กสทช. ทุก 6 เดือนด้วย

ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกก็ต้องจัดทำผังรายการและระบุระดับความเหมาะสมรายการเช่นเดียวกันกับผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีด้วยตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2557 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 รวมถึงต้องจัดให้มีกลไกรับและแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน แจ้งให้ผู้ใช้บริการได้ทราบถึงหลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียน และการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการซึ่งต้องมีความชัดเจนในเรื่องขั้นตอน การดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการ และผลของการดำเนินการ ตามที่กำหนดไว้ใน ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาการให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก พ.ศ.2556

จากการศึกษาพบว่า ผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์ทั้งแบบฟรีทีวีและแบบบอกรับสมาชิกมีแนวทางปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ดังนี้

(1) แนวทางปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมรายการในกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี

ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกจำนวน 5 ช่อง ได้แก่ ช่อง 3, ช่อง 5, ช่อง 7, โมเดิร์นไนน์ และ สทท. (ยกเว้นไทยพีบีเอส) ซึ่งได้มีส่วนร่วมและนำเอาการจัดระดับความเหมาะสมรายการไปใช้นับตั้งแต่ พ.ศ.2549 มานั้น ต่างก็มีนโยบายในการจัดระดับความเหมาะสมรายการคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แต่ละช่องต่างก็ดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่

ออกอากาศในผังรายการทุกรายการ ยกเว้นรายการข่าว รายการถ่ายทอดพระราชพิธี รายการสารคดีสั้น ถ่ายทอดประชุมสัมมนาทางวิชาการ กีฬา การแสดงดนตรี/ศิลปวัฒนธรรม โดยมีฝ่ายผังรายการ และ/หรือ ฝ่ายตรวจพิจารณาเนื้อหา/รายการ เป็นฝ่ายรับผิดชอบในการดำเนินการพิจารณาระดับความเหมาะสมของ รายการของแต่ละสถานี ทั้งนี้ ช่วงก่อนที่ กสทช.จะประกาศแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของ รายการโทรทัศน์นั้น ฝ่ายที่รับผิดชอบจะพิจารณาจากคู่มือการจัดระดับฯ ฉบับ พ.ศ.2551 ประกอบกับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งบังคับใช้กับผู้ให้บริการโทรทัศน์ อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 เป็นต้น

ส่วนแนวปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมรายการผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ทั้ง 5 ช่อง มีกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่คล้ายคลึงกันโดยร่วมปรึกษากันระหว่างผู้ ให้บริการโทรทัศน์กับผู้ผลิตรายการใน 3 ขั้นตอนด้วยกัน ดังต่อไปนี้ (ดังรูปที่ 5.3)

ขั้นที่ 1 ขั้นเสนอรายการ : ผู้ผลิตรายการเสนอโครงร่างของรายการ (proposal) หรือ เรื่องย่อละคร พร้อมกับระดับความเหมาะสมของรายการมายังสถานี จากนั้นทางฝ่ายผังรายการก็จะ เสนอผู้บริหารสถานีเพื่อพิจารณา ในขั้นตอนนี้ผู้ผลิตรายการและสถานีจะมีการพูดคุยกันถึงความ เหมาะสมของรายการ ระดับความเหมาะสม และเวลาที่เหมาะสมในผังรายการของสถานีในเบื้องต้น

ขั้นที่ 2 ขั้นก่อนการผลิตรายการ : ผู้ผลิตรายการจะส่งตัวอย่างเทปรายการให้ฝ่ายตรวจ พิจารณารายการของสถานีพิจารณา และพูดคุยกันถึงระดับความเหมาะสมและเวลาที่เหมาะสมในผัง รายการของสถานีในขั้นตอนสุดท้ายก่อนการผลิตรายการจริง โดยทางสถานีก็จะให้ผู้ผลิตรายการ ดำเนินการผลิตตามลักษณะของรายการแต่ละระดับความเหมาะสมที่ระบุไว้ในคู่มือการจัดระดับความ เหมาะสมรายการ พ.ศ.2551

ขั้นที่ 3 ขั้นก่อนออกอากาศ : ผู้ผลิตรายการจะส่งเทปรายการให้กับฝ่ายตรวจพิจารณา รายการก่อนออกอากาศตามแต่ละสถานีกำหนด เช่น สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 กำหนดให้ส่ง เทปรายการก่อน 2 วัน สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 กำหนดให้ส่งเทปรายการก่อน 3 วัน เป็น ต้น เมื่อฝ่ายตรวจพิจารณารายการได้ตรวจสอบแล้วก็อาจให้ออกอากาศได้เลย หรือมีการเซนเซอร์เนื้อหา บางส่วน เช่น โมเสก ตัดเสียงออก หรืออาจให้ทางผู้ผลิตรายการแก้ไขเนื้อหารายการเพื่อให้เหมาะสมที่ จะออกอากาศตามระดับความเหมาะสมรายการหรือเวลาออกอากาศที่กำหนด



รูปที่ 5.3 แสดงกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบพรีทีวีร่วมกับผู้ผลิตรายการ

ในกรณีเป็นรายการสด (reality show) ผู้ให้บริการโทรทัศน์จะปรึกษากับผู้ผลิตรายการและทำข้อตกลงกันตั้งแต่ในขั้นเสนอรายการและกระบวนการก่อนการผลิต โดยทางสถานีมักจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อให้ผู้ผลิตรายการระมัดระวังไม่ให้ออกอากาศเนื้อหาที่อาจเป็นภัยดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน หากระหว่างการออกอากาศ ทางสถานีพบว่าเนื้อหาที่อาจเป็นภัยหรือเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมออกอากาศไป ก็จะเรียกทางผู้ผลิตรายการพูดคุยเพื่อตัดเตือนและแก้ไขก่อนการออกอากาศต่อไป

“เรียลลิตีรายการสด ... พอออกเป็นโปรแกรมแล้วก็จะมีปรับจูนกันบ้าง เช่น ห้ามลัก ตอกหมุดบนหัวบนจมูกบนหน้า...คือเราจะบอกตั้งแต่เริ่มต้นแล้วเวลาดำเนินไปถ้าเราเห็นอะไรที่มันเกินเลยหรือว่ามันเกือบจะไม่ไหวแล้ว คือยังไม่ถึงขนาดเกิดเรื่องแต่พอเราเห็น เราก็จะเรียกเขาคุยทันทีนั่นคือมาตรการของช่องเรา”

ผู้แทนสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

ผู้ให้ข้อมูลอธิบายถึงการประเมินระดับความเหมาะสมรายการในทางปฏิบัติว่า ผู้พิจารณาระดับความเหมาะสมรายการของแต่ละสถานี (rater) จะพิจารณาจากภาพ เสียงและเนื้อหาในรายการ ประกอบกับเจตนาในการผลิตและการจัดทำ รวมถึงวัตถุประสงค์และวิธีการในการนำเสนอภาพหรือเสียงและบริบทของเรื่องประกอบด้วย นอกจากนี้ การพิจารณาระดับความเหมาะสมรายการนั้นต้อง

อาศัยประสบการณ์ของผู้พิจารณาเป็นอย่างมากซึ่งจะต้องใช้วิจารณญาณว่าเนื้อหาการดังกล่าวมีความเหมาะสมในระดับใด และจะใช้คู่มือการจัดระดับฯ เป็นเอกสารอ้างอิงเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อโต้แย้งกันเท่านั้น รวมถึง บางสถานีก้ออาศัยการปรึกษาร่วมกันระหว่างผู้พิจารณาระดับความเหมาะสมรายการของแต่ละสถานี ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้าน และมีการเชิญคณะกรรมการจากภายนอกมาร่วมตรวจพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นเฉพาะ เช่น ยา อาหาร ศาสนา เป็นต้น สำหรับบางสถานีก็จะมีมาตรการที่เข้มข้นในการตรวจพิจารณารายการเด็กและเยาวชน และแก้ไขตัดทอนเนื้อหาในมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเกณฑ์ของรายการระดับ “ท”

ตามคู่มือนี้เลย เพราะว่าบอกแล้วว่ามันเป็นจิตวิญญานของเราที่เรารู้มาจากกรม
 ประชาอยู่แล้ว...ในทางปฏิบัติจะคุยข้ามช่องกัน

จิตพิสุทธิ์ ไกรประสิทธิ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.11),
 กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

มันเป็นประสบการณ์มากกว่า แล้วพอเจอปัญหาเราถึงเปิดคู่มือ แต่จริงๆ
 ประสบการณ์ก่อนคู่มือนี้ คือโทรหาผู้ชำนาญก่อน เราโทรหาหัวหน้าเก่า ...เวลา
 ตรวจเราก็จะมีคณะกรรมการมาจากข้างนอกที่มาร่วมตรวจพิจารณา อาจจะเป็น
 ด้านอาหารและยา องค์กรศาสนา ซึ่งจะเป็นคณะกรรมการตรวจร่วมกับเรา ใน
 กรณีที่เราดูแล้ว เรามีกความรู้สึกว่ามันคาบเกี่ยว เราไม่รู้ เราอาจจะโทรกริ่งถาม
 เรามีเคสอย่างนี้ค่ะ โอเคไหมได้ไหม เราจะมีกรรมการที่ปรึกษา คือต้องยอมรับว่า
 คนทุกคนเราไม่ได้เก่งทุกเรื่อง ดังนั้น เราก็ต้องมีที่ปรึกษาเฉพาะทาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY
 สาวิตรี อาริมิตร สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5,
 กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

“ช่องเราก็มีมาตรฐานที่สกรีนออกอยู่ค่อนข้างมากเลยโดยเฉพาะรายการเด็กและ
 เยาวชน...การสกรีนมีทุกขั้นตอนนะ ตัวหนังที่เลือกมานะไม่ได้เอาแต่หนังที่ฮิตแต่
 เอาหนังที่ว่า หนึ่งทำตลาดใช้แต่สองก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของความรับได้แล้ว
 สามก็มาเซ็นเซอร์อีกครึ่งนึง เมื่อบทแปลออกมานักพากย์เองจะเซ็นเซอร์โดย
 อัดโนมัติ นักพากย์จะเปลี่ยน เช่น ‘ฉันจะฆ่ามัน’ เขาใช้คำว่า ‘ฉันจะจัดการมัน’
 แทน ให้มันซอฟต์ลงโดยอัดโนมัติ แล้วความรุนแรงก็ต้องลดลง ภาพก็ตัดทอน
 ...ค่อนข้างจะอยู่บนฐานของ ระดับ ท.”

ผู้แทนสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

อย่างไรก็ดี สำหรับสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส เป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีแบบบริการสาธารณะที่ไม่ได้ใช้มาตรการการจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่ออกอากาศเช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีอื่น ๆ แต่ก็ปฏิบัติตามข้อบังคับด้านจริยธรรมวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและเผยแพร่รายการของสถานีตามที่กำหนดไว้ในของพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 โดยข้อบังคับประการหนึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากรายการที่แสดงออกถึงความรุนแรง การกระทำอันผิดกฎหมายหรือศีลธรรม อบายมุข และภาษาอันหยาบคาย ซึ่งทางสถานีก็ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในจริยธรรมวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ 2552.ศ.และ แนวปฏิบัติเพื่อธำรงจริยธรรมวิชาชีพเพื่อการผลิต การจัดหา และการเผยแพร่รายการ สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กร รวมถึง จัดทำแนวทางการเผยแพร่รายการเด็กและเยาวชนในกรอบจริยธรรมสื่อสาธารณะ สำหรับเป็นคู่มือให้ผู้ผลิตรายการ นอกจากนี้ ยังพิจารณาถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย

ส่วนแนวปฏิบัติของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้น จะมีคณะกรรมการตรวจรับพิจารณาการออกอากาศซึ่งมีสัดส่วนของบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย โดยจะทำหน้าที่พิจารณาถึงความเหมาะสมของรายการตามผังรายการและอนุมัติการผลิตรายการ และเมื่อตกลงให้ผลิตรายการแล้ว ทางสถานีจะมอบแนวทางการเผยแพร่รายการเด็กและเยาวชนในกรอบจริยธรรมสื่อสาธารณะให้แก่ผู้ผลิตรายการ โดยเฉพาะรายการสำหรับเด็กและเยาวชน ซึ่งได้ระบุถึงองค์ประกอบในการพิจารณาคุณภาพและความเหมาะสมของรายการใน 4 ประการ ได้แก่

- 1) การจำแนกกลุ่มเป้าหมายหลักของการนำเสนอที่ชัดเจน จะช่วยให้ออกแบบเนื้อหาและวิธีการนำเสนอได้อย่างเหมาะสม
- 2) จุดประสงค์ของการนำเสนอที่มีความชัดเจนในระดับคุณค่าของเนื้อหาที่ต้องการจะสื่อสาร
- 3) วิธีการนำเสนอ ต้องสอดคล้องกับจุดประสงค์และเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายหลัก
- 4) ข้อพึงระวัง เกี่ยวกับการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ได้แก่ เพศ การใช้ภาษา พฤติกรรมและความรุนแรง โดยกำหนดระดับของการนำเสนอที่ต่างกันตามระดับอายุ คือ
 - รายการสำหรับเด็กเล็ก (3-5 ปี) จะต้องไม่ปรากฏความไม่เหมาะสมในด้านภาพหรือเนื้อหาทั้งเพศ ภาษา และพฤติกรรมหรือความรุนแรง

- รายการสำหรับเด็กโต (6-12 ปี) สามารถนำเสนอเนื้อหาหรือภาพความรุนแรงได้ในระดับน้อย ไม่เป็นประเด็นหลักและไม่ปรากฏบ่อย แต่ไม่ปรากฏเรื่องเพศและภาษาเลย

นอกจากนี้ ก่อนออกอากาศผู้ผลิตรายการก็จะส่งเทปรายการให้กับคณะกรรมการรับรายการของสถานีพิจารณาความเหมาะสมอีกครั้งโดยคณะกรรมการอาจให้ผู้ผลิตแก้ไขเนื้อหาให้เหมาะสมก่อนออกอากาศ กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่าสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสไม่ได้ใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมรายการในรูปแบบที่ใช้ในสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีอื่น แต่ก็มีแนวทางการกำกับดูแลการนำเสนอให้เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนตั้งแต่ขึ้นก่อนการผลิต ระหว่างการผลิต และก่อนออกอากาศ ดังรูปที่ 5.4



รูปที่ 5.4 แสดงกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมรายการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสร่วมกับผู้ผลิตรายการ

(2) แนวทางปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมรายการในกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

ผู้ให้บริการโทรทัศน์ (ช่องรายการ) ในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกมีทั้งช่องรายการที่ผลิตเองในประเทศ และ ช่องรายการที่ซื้อมาจากต่างประเทศ ทั้งนี้ ในช่วงก่อนมี กสทช. ผู้ให้บริการโทรทัศน์ (ช่องรายการ) ในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกไม่ได้เข้าร่วมกับกระบวนการจัดทำคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมของรายการของกรมประชาสัมพันธ์ และที่ผ่านมาส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ดำเนินการจัดการจัดระดับความเหมาะสมรายการในช่องรายการของตน เช่น กรณีช่อง Workpoint TV ของบริษัท เวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นช่องประเภทวาไรตี้ ก็ไม่ได้จัดระดับความเหมาะสมรายการที่ออกอากาศเช่นกัน (ชลากรณ์ ปัญญาโฉม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556)

ส่วนช่อง M channel ของบริษัทในเครือบริษัท กันตนา กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นช่องภาพยนตร์ก็ไม่ได้จัดระดับความเหมาะสมภาพยนตร์ที่นำมาฉาย แต่ผู้อำนวยการช่องก็จะเป็นคนพิจารณาเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศ โดยดูจากระดับความเหมาะสมที่จัดโดยคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กระทรวงวัฒนธรรม สำหรับภาพยนตร์ไทย และระดับความเหมาะสมที่องค์กรเกี่ยวกับภาพยนตร์ของต่างประเทศกำหนดสำหรับภาพยนตร์ต่างประเทศ อาทิ ภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาทางเพศและความรุนแรงชัดเจนก็จะให้ออกอากาศช่วงกลางคืนเท่านั้น ส่วนภาพยนตร์ทั่วไปก็ออกก่อน 22.00 น. ได้ แต่ไม่ได้แสดงสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมและไม่ได้มีมาตรฐานการพิจารณาที่ระบุชัดเจน เพียงอาศัยวิจารณญาณของผู้อำนวยการช่องเท่านั้น (ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรุ๊ป จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2556)

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้บริการโทรทัศน์ (ช่องรายการ) ในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกบางรายซึ่งผลิตรายการให้กับสถานีโทรทัศน์แบบฟรีทีวีและคุ้นเคยกับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่ใช้ในสถานีโทรทัศน์แบบฟรีทีวีอยู่แล้ว ก็ได้นำเอาระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการไปใช้ในช่องรายการของตนด้วย เช่น ช่อง 8 ของบริษัท อาร์เอส จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นช่องรายการวาไรตี้ก็ได้มีการจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยใช้คู่มือการจัดระดับความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์ฉบับ พ.ศ.2551 เป็นแนวทางในการพิจารณา โดยระมัดระวังการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นภัยด้านพฤติกรรมและความรุนแรงมากที่สุด (องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556)

5.3.2.2 การกำกับดูแลตนเองในการให้บริการเครื่องมือทางเทคนิคจำกัดการเข้าถึง

นอกจากนี้ ผู้ให้บริการโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิกยังมีบทบาทในการนำเอาเครื่องมือทางเทคนิคที่ช่วยในการป้องกันการเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรศัพท์มาให้บริการ แต่เป็นไปได้โดยสมัครใจและขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิก ปัจจุบันมีเพียงทรูวิชั่นส์เท่านั้นที่ให้บริการเครื่องมือทางเทคนิคแก่สมาชิกในการกำหนดอายุผู้ชมและตั้งรหัสการเข้าถึงผ่านกล่องในการรับชมเพื่อปิดกั้นไม่ให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงรายการหรือช่องรายการ

กสทช. ไม่ได้กำหนดเครื่องมือทางเทคนิคเป็นกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล โดยในมุมมองของ กสทช. เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นที่จะบังคับใช้มาตรการนี้กับผู้รับใบอนุญาต เพราะในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ก็มีประสบการณ์ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากเด็กและเยาวชนมีความสามารถในการเข้าถึงเนื้อหาได้แม้ผู้ปกครองจะใช้เครื่องมือทางเทคนิคปิดกั้น ซึ่งทำให้ทางผู้ให้บริการก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบเป็นประจำ อีกทั้งเห็นว่ยังไม่มีความจำเป็นเนื้อหาเฉพาะกลุ่มผู้ใหญ่ (adult content) ที่ต้องการกำกับดูแลพิเศษ แต่ก็เห็นว่าการที่ผู้ให้บริการนำเอาเครื่องมือทางเทคนิคมาให้บริการแก่ผู้ชมเพื่อป้องกันการเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยก็เป็นความช่วยเหลือส่งเสริมการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของ กสทช. ได้ทางหนึ่ง (พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรศัพท์ กสทช., สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557) อย่างไรก็ตาม หาก กสทช. จะบังคับใช้มาตรการนี้ก็อาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ว่าด้วยมาตรฐานทางเทคนิคของกล่องรับสัญญาณของกิจการโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิกหรือกล่องรับสัญญาณทีวีดิจิตอลได้ (สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อ ประกาศ (ร่าง) กสทช., 2556) นอกจากนี้ กสทช. ก็ยังเห็นว่าการให้บริการเครื่องมือทางเทคนิคของผู้ให้บริการในปัจจุบันก็ยังขาดการประชาสัมพันธ์อย่างจริงจังแก่ครอบครัวและผู้ปกครอง (สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรศัพท์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

ส่วนมุมมองของผู้ให้บริการโทรศัพท์เห็นว่เครื่องมือทางเทคนิคเป็นมาตรการที่จะช่วยเหลือผู้ปกครองได้ และถือเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดที่ควรมี โดยเฉพาะในบริการโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิก ซึ่งสามารถดำเนินการผ่านกล่องรับสัญญาณบอกรับสมาชิกได้ แต่ก็ต้องอาศัยความรับผิดชอบของผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิกในด้านต้นทุนของระบบดังกล่าว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรศัพท์แบบบอกรับสมาชิกได้ให้ความเห็นว่ไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการมากนัก

เขารหัสเอาไว้แบบเนี่ยโอเค เพราะงั้นมันต้องให้ชัดเจนเลยว่ารายการที่เป็นเรตอาร์กก็จะต้องใส่โค้ดนี้รหัสนี้ ปิดมาด้วยอย่างเช่นทางเทคนิค

ธาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

จริงๆ ค่อนข้างเห็นด้วยเพราะว่าจริงๆในบางประเทศที่เขาอนุญาตให้มีหนังเรื่องทางเพศนะครับเขาก็ระบุเวลาไว้เหมือนกันแต่นอกจากระบุเวลาแล้วเขามียุทธศาสตร์เพื่อให้พ่อแม่จัดการได้ ผมก็ค่อนข้างจะเห็นด้วยในเรื่องนี้ครับ ... เป็นไปได้ในเชิงเทคนิคของกล่องเคเบิล ... ไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการ เพราะเทคโนโลยีสามารถตอบโจทย์ได้

เกษม อินทร์แก้ว บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2556

นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางเทคนิคต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของผู้ใหญ่เกี่ยวกับวิธีการตั้งค่าด้วย ดังนั้นผู้ให้บริการควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการได้รับรู้และใช้ประโยชน์จากเครื่องมือทางเทคนิคดังกล่าวด้วย เพราะปัจจุบันเด็กและเยาวชนมีความสามารถทางเทคโนโลยีสูงและอาจเข้าถึงเนื้อหารายการที่ปิดกั้นด้วยรหัสได้ด้วยตัวเองได้

ใช้เทคโนโลยีในการจำกัดก็ได้เพราะว่าเราจะแจกกล่องแล้วใช่ไหม ต่อไปพฤติกรรมคนดูกล่อง เมื่อก่อนมีกล่องเมื่อไหร่ต่อไปมันล็อคด้วยเทคโนโลยีได้ว่าจะไม่ให้ดู แต่คือว่าเด็กสมัยนี้กับสมัยเมื่อ 30 ปีก่อนมันก็ผิดกัน มันมีสื่อที่จะต้องดูได้อีกเยอะ พี่ก็ว่าเขาไม่ได้ดูทีวี ... แต่คนดูผ่านตรงอื่นมากขึ้น... แต่ว่าถามว่าไม่ปลอดภัยเลยก็ไม่เห็นด้วย

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรู๊ป จำกัด (มหาชน), 12 มิถุนายน 2556

Technical tools ไม่ได้ช่วยอะไรเยอะไม่ได้ช่วยรายละเอียดมันทำให้คนดูดูยากขึ้น

ชลากรณ์ ปัญญาโณม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

5.3.3 การกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ (self-regulation)

จากพัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์จากช่วงก่อนมี กสทช. พบว่า องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์มีบทบาทน้อยมากในการกำกับดูแลตนเองและบังคับใช้แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการและมาตรฐานจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย แต่ปัจจุบัน องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์มีบทบาทเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อยโดยการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพที่ระบุถึงเนื้อหาที่ไม่ควรนำเสนอเพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน อาทิ ข้อมูลลามก อนาจาร ความรุนแรง ความทารุณโหดร้ายน่าหวาดเสียว พฤติกรรมที่เป็นอันตราย ภาษาหยาบคาย ส่อเสียด รวมถึง การละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (สำนักงาน กสทช., 2556) อีกทั้ง องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ก็ได้จัดให้มีกลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้ชมเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการแก้ไขและเยียวยากรณีที่เกิดขึ้น กสทช. ส่งเรื่องร้องเรียนพร้อมความเห็นของ กสทช. มาให้ในกรณีเรื่องร้องเรียนที่เข้าข่ายผิดมาตรฐานจริยธรรม เช่น กรณีศึกษา ‘สิทธิตะ เอ็มเมอรัล’

5.3.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. กับช่วงของ กสทช.

ดังนั้น หากเปรียบเทียบระบอบและองค์ประกอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. จัดตั้งขึ้นแล้วนั้น พบความเปลี่ยนแปลงดังนี้ .กับปัจจุบันที่ กสทช. .

(1) เปลี่ยนจากการใช้ระบอบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เป็นหลักมาเป็นระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) เป็นหลักในปัจจุบัน (ดูตารางที่ 5.7)

ช่วงก่อนมี กสทช. ระหว่าง พ.ศ.2547-2551 ที่การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เริ่มพัฒนาขึ้นอย่างเห็นได้ชัดนั้น มุ่งเน้นไปที่ระบอบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เป็นหลัก โดยสถานีโทรทัศน์ทำหน้าที่จัดระดับความเหมาะสมกันเองโดยสมัครใจ รวมทั้งมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ส่วนกรมประชาสัมพันธ์มีบทบาทในการริเริ่มและพัฒนาคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมโดยแสวงหาความร่วมมือร่วมจากสถานีโทรทัศน์และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้มีหน้าที่บังคับใช้คู่มือการจัดระดับฯ และรัฐบาลก็กำหนดกฎหมายเกณฑ์ตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก

ปัจจุบันในยุคของ กสทช. การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์มุ่งเน้นไปที่ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย(statutory regulation) เป็นหลัก โดยมีบทบาทในการกำหนดและบังคับใช้ทั้งกฎเกณฑ์ตามแนวทางจำกัดการเข้าถึง และแนวทางการให้ข้อมูล ตามประกาศเกี่ยวกับผังรายการและแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการ รวมถึงมีบทลงโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้ กสทช. ยังได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเสริมเนื้อหาเชิงบวก โดยกำหนดสัดส่วนเวลาสำหรับรายการเพื่อเด็กและเยาวชน จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อช่องรายการเพื่อครอบครัว เด็กและเยาวชนโดยเฉพาะ

(2) นโยบาย กสทช. ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในระบอบการกำกับดูแลตนเอง

แม้ในด้านหนึ่งที่ กสทช. มุ่งเน้นการกำกับดูแลตามกฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ในอีกด้านหนึ่ง กสทช. ก็ยังมีภารกิจตามกฎหมายในการส่งเสริมให้การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์ด้วย โดยมาตรา 39 แห่งพ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ กสทช. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ให้บริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำมาตรฐานจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและส่งเสริมให้สามารถกำกับดูแลตนเองได้ โดยปัจจุบัน กสทช. ก็ได้ดำเนินการในภารกิจดังกล่าวหลายแนวทางประกอบกัน ได้แก่

(ก) นโยบายเรื่องการส่งเสริมการรวมกลุ่ม (ผศ. ดร. ธวัชชัย จิตรภาณุพันธ์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์ทางอีเมล, 15 มกราคม 2557)

กสทช. กำลังจัดทำร่างประกาศว่าด้วยมาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรโดยกำหนดคุณสมบัติขององค์กรหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพ การจัดทำมาตรฐานจริยธรรม การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรม และหากเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีมาตรฐานตามที่ กสทช. กำหนดก็จะได้รับการสนับสนุนจาก กสทช. ด้านการให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขององค์กร และด้านการให้มีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ

นอกจากนี้ กสทช. ยังอยู่ในกระบวนการจัดทำร่างประกาศว่าด้วยมาตรการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมให้เกิดองค์กรวิชาชีพที่เข้มแข็งและสามารถกำกับดูแลตนเองได้ โดยมีช่วงระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2557-2559 โดยมียุทธศาสตร์หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นองค์กรวิชาชีพในระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ อีกทั้งมีการประเมินผลรายปีด้วย 2) การส่งเสริมให้องค์กรวิชาชีพจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมและกำกับดูแลตนเองได้ โดยการอบรมระดับผู้บริหารองค์กรและระดับผู้ปฏิบัติงาน/ผู้ประกอบวิชาชีพให้เข้าใจและสามารถนำมาตรฐานจริยธรรมไปใช้ได้อย่างถูกต้อง รวมถึงมีการประเมินประสิทธิภาพและความพึงพอใจในกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนขององค์กรวิชาชีพด้วย และ 3) การพัฒนาการศักยภาพสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ โดยการพัฒนาทักษะ การอบรมเพื่อสร้างวิทยากรมืออาชีพและส่งเสริมให้ทุนการศึกษาดูงาน

(ข) นโยบายเรื่องการส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

กสทช. มีนโยบายในการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพและยึดวิธีการกำหนดแนวทางมาตรฐานทางจรรยาบรรณและจริยธรรมของผู้ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพสื่อ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในวิชาชีพหรืออาชีพสื่อได้เข้าร่วมกำหนดแนวปฏิบัติพื้นฐานในการควบคุมตนเอง เพื่อผลิตและนำเสนอเนื้อหาที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากที่สุด ผ่านกลไกการประชุมเสวนาไตรภาคีระหว่างสื่อ ผู้บริโภคและนักวิชาการ

ตารางที่ 5.7 แสดงการเปรียบเทียบระบบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554) กับช่วงที่ กสทช. จัดตั้งขึ้นแล้ว (พ.ศ.2554-ปัจจุบัน)

ระ บ อ บ / องค์ประกอบ	บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย	บทบาทขององค์กร กำกันดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ	บทบาทขององค์กรสื่อ	การบังคับใช้กฎหมาย/มาตรฐาน
ช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2551)				
การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (Statutory regulation)	-ออกกฎหมายตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก -ออกกฎหมายตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงโดยกำหนดประกาศให้จำกัดเวลาออกอากาศตามระดับความเหมาะสมรายการ*			- คณะกรรมการ กทช. บังคับใช้กฎหมาย/ประกาศตามการกำกับดูแลแบบกำกับทีหลัง(Ex-post) ผ่านกลไกเฝ้าระวังและรับเรื่องร้องเรียนและมีบทกำหนดโทษตามกฎหมาย
การกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation)	- ริเริ่มและแสวงหาความร่วมมือในการจัดทำคู่มือการจัดการระดับความเหมาะสม		สถานี-ดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเองโดยสมัครใจ	- สถานีมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชน
ช่วงสุญญากาศการกำกับดูแล (พ.ศ.2551-2554)				
การกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation)			สถานี-ดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเองโดยสมัครใจ	- สถานีมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชน

* กรมประชาสัมพันธ์ออกประกาศเรื่อง การจัดการระดับความเหมาะสมรายการ เมื่อ 18 มกราคม พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถานีจัดระดับความเหมาะสมรายการและออกอากาศตามช่วงเวลาที่กำหนด และถูกยกเลิกไปเมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 มีผลบังคับใช้เมื่อ 4 มีนาคม พ.ศ.2551

ตารางที่ 5.7 (ต่อ) แสดงการเปรียบเทียบระบอบและองค์ประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยใน
กิจการโทรทัศน์ในช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2547-2554) กับช่วงที่ กสทช. จัดตั้งขึ้นแล้ว (พ.ศ.2554-ปัจจุบัน)

ระบอบ / องค์ประกอบ	บทบาทของ หน่วยงานกำกับดูแลตาม กฎหมาย	บทบาทของ องค์กรกำกับดูแล กันเองที่ไม่ใช่ ภาครัฐ	บทบาทของ องค์กรสื่อ	การบังคับใช้กฎเกณฑ์/ มาตรฐาน
ยุค กสทช. (พ.ศ.2554 จนถึงปัจจุบัน)				
การกำกับ ดูแลโดย หน่วยงานผู้มี อำนาจตาม กฎหมาย (Statutory regulation)	กสทชกำหนดกฎเกณฑ์ . -ตามแนวทางการจำกัด การเข้าถึงและการให้ ข้อมูลเนื้อหา รวมถึงการ ส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก โดยประกาศ กสทช . เกี่ยวกับ ผังรายการ และ แนวทางการจัดระดับ ความเหมาะสมรายการ เนื้อหาในการส่งเสริม - เชิงบวกโดยจัดสรรช่อง ทีวีดิจิตอลสำหรับเด็ก เยาวชน และครอบครัว			- กสทช. บังคับใช้ กฎเกณฑ์/ประกาศตาม การกำกับดูแลแบบ กำกับทีหลัง(Ex-post) ผ่านกลไกรับและ จัดการเรื่องร้องเรียน และมีบทกำหนดโทษ ตามกฎหมาย
การกำกับ ดูแลตนเอง			ผู้ให้บริการ- จัดระดับ ความ เหมาะสม กันเองตาม ประกาศ กสทช.	- ผู้ให้บริการมีกลไกรับ และจัดการเรื่อง ร้องเรียนจากประชาชน กำหนด)เป็นเงื่อนไขใน การประกอบกิจการ โดย กสทช.(
การกำกับ ดูแลกันเอง (Self- regulation)	กสทช. กำหนดนโยบาย - เรื่องการส่งเสริมการ รวมกลุ่มและมาตรฐาน จริยธรรมวิชาชีพ	- องค์กรวิชาชีพ กำหนดมาตรฐาน วิชาชีพเกี่ยวกับ การคุ้มครองเด็ก และเยาวชน		- องค์กรวิชาชีพมีกลไก รับและจัดการเรื่อง ร้องเรียนจากประชาชน องค์กรวิชาชีพ - ดำเนินการแก้ไข เยียวยาในกรณีเรื่อง ร้องเรียนที่ กสทช. พิจารณาว่าเข้าข่ายผิด มาตรฐานจริยธรรม

(3) แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์แต่ละประเภทมีความชัดเจนเพิ่มขึ้นในช่วงของ กสทช.

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของประเทศไทยช่วงของ กสทช. นั้นมีแนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยแต่ละประเภทได้ใช้แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแล โดยสรุปได้ดังนี้ (ตารางที่ 5.8)

(ก) กิจการโทรทัศน์แบบบริการเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี

กิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในประเทศไทยใช้เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทั้ง 2 แนวทางประกอบกันซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบจากทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองและความรับผิดชอบของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี กล่าวคือ แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (Informative Approach) ซึ่งอาศัยความรับผิดชอบของพ่อแม่ผู้ปกครอง ได้แก่ การจัดระดับความเหมาะสมรายการ ควบคุมและเชื่อมโยงกับเครื่องมือตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (Restrictive Approach) ได้แก่ การจำกัดเวลาออกอากาศ อย่างไรก็ตาม เครื่องมือที่กิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในประเทศไทยไม่ได้ใช้ คือ การบ่งชี้ลักษณะเนื้อหา และเครื่องมือทางเทคนิค

(ข) กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทยใช้เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (Informative Approach) ซึ่งอาศัยความรับผิดชอบของพ่อแม่ผู้ปกครอง ได้แก่ การจัดระดับความเหมาะสมรายการ เช่นเดียวกับกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ เพิ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในกิจการนี้เมื่อ พ.ศ. 2556. ประกอบกับผู้ให้บริการบางรายไม่ได้ใช้เครื่องมือนี้ในบริการของตนมาก่อนจึงอาจไม่มีประสบการณ์ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ต่างจากผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ซึ่งมีประสบการณ์การจัดระดับความเหมาะสมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2549. จึงอาจต้องใช้เวลาทำความเข้าใจและเรียนรู้ประสบการณ์ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการจากผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี ส่วนเครื่องมือตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (Restrictive Approach) คือ เครื่องมือทางเทคนิคนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และไม่ได้เป็นมาตรการที่ กสทช. กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม เครื่องมือที่กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทยไม่ได้ใช้ คือ การบ่งชี้ลักษณะเนื้อหา และการจำกัดเวลาออกอากาศ

ตารางที่ 5.8 แสดงเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์แต่ละประเภทของประเทศไทย ในช่วงของ กสทช .

	แนวทางการให้ข้อมูล (Informative Approach)		แนวทางการจำกัดการเข้าถึง (Restrictive Approach)	
	จัดระดับความเหมาะสม	บ่งชี้ลักษณะเนื้อหา	จำกัดเวลาออกอากาศ	เครื่องมือทางเทคนิค
บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี	✓	-	✓	-
บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก	✓	-	-	✓
	จัดระดับโดยผู้ให้บริการ ตามแนวทางที่กำหนดโดย กสทช.		กำหนดโดย กสทช.	
	จัดระดับโดยผู้ให้บริการ ตามแนวทางที่กำหนดโดย กสทช.			ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ให้บริการ โครงข่ายในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

5.4 สรุปเปรียบเทียบการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยของไทยกับต่างประเทศ

5.4.1 เปรียบเทียบระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

เมื่อเปรียบเทียบระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยกับต่างประเทศที่ศึกษา พบว่า มีความคล้ายคลึงกันในรูปแบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล ที่มีบทบาทในการดำเนินการกำกับดูแลเชิงป้องกันหรือแบบกำกับก่อน (Ex ante regulation) โดยมีการออกกฎหรือระเบียบบังคับใช้กับผู้ให้บริการโทรทัศน์ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach)

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย (กสทช.) กำหนดช่วงเวลาออกอากาศรายการให้เหมาะสมกับพัฒนาการของเด็กและเยาวชน เช่นเดียวกับองค์กรกำกับดูแลการสื่อสารในสหรัฐอเมริกา (FCC) ซึ่งกำหนดช่วงจำกัดเวลาออกอากาศ และองค์กรกำกับดูแลการสื่อสารในสหราชอาณาจักร (Ofcom) กำหนดช่วงเวลาที่ยังมีเนื้อหาที่มีความเสี่ยงหรือไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนออกอากาศได้ หรือ ระบบ watershed

(2) การกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach)

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย (กสทช.) กำหนดสัดส่วนรายการสำหรับเด็กและเยาวชน เช่นเดียวกับองค์กรกำกับดูแลสื่อของเครือรัฐออสเตรเลีย (ACMA) สหรัฐอเมริกา (FCC) และ สหราชอาณาจักร (Ofcom) รวมถึงส่งเสริมให้มีช่องรายการสำหรับเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์บริการสาธารณะ เช่นเดียวกับ องค์กรกำกับดูแลสื่อของสหพันธ์รัฐเยอรมนี และเนเธอร์แลนด์

(3) การกำหนดกฎเกณฑ์กำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (informative approach)

รูปแบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแลของ กสทช. ที่แตกต่างจากประเทศอื่นในการศึกษาครั้งนี้ คือ มาตรการของ กสทช. ในการกำหนดการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ซึ่งดำเนินการภายใต้ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) ในขณะที่ ประเทศที่ศึกษาดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมภายใต้ระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) หรือระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เพื่อปรับปรุงให้

เหมาะกับบริบทสื่อหลอมรวม นอกจากนี้ ยังพบว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษาจะใช้การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เพื่อส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลของผู้ให้บริการตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อมุ่งเป้าในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์

5.4.2 เปรียบเทียบแนวทางและเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

เมื่อเปรียบเทียบแนวทางและเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยกับต่างประเทศที่ศึกษา จำแนกตามประเภทของกิจการ พบประเด็นดังต่อไปนี้

(1) กิจการโทรทัศน์แบบบริการเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี

กิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีของประเทศไทยใช้เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีในต่างประเทศ กล่าวคือ ใช้เครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (Informative Approach) คือ การจัดระดับความเหมาะสมรายการ ควบคู่กับแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (Restrictive Approach) คือ การจำกัดเวลาออกอากาศ ซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบร่วมกันจากทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองและผู้ให้บริการ แต่ทว่ากิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีของประเทศไทยไม่ได้ใช้เครื่องมือการบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหาซึ่งเป็นเครื่องมือที่ต่างประเทศใช้เพื่อให้ข้อมูลกับพ่อแม่ผู้ปกครองเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ปรากฏเด่นชัดในรายการนั้นๆ รวมถึงไม่ได้ใช้เครื่องมือทางเทคนิคในกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีเช่นเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียใช้

นอกจากนี้ เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมรายการของประเทศไทยนั้นมีจุดเด่น ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาแนวทางในการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ เช่นเดียวกับเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมของสหรัฐอเมริกา คือ TV Parental Guidelines ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มขับเคลื่อนเรื่องเด็กและเยาวชน กลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ เป็นต้น รวมถึง เช่นเดียวกันกับเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมของเครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งระบุไว้ในมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในบริการโทรทัศน์ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ชมก่อนด้วย

อย่างไรก็ดี เครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศเป็นมาตรการที่องค์กรกำกับดูแล หรือ กสทช. เพิ่งริเริ่มและนำมาบังคับใช้ในปี พ.ศ.2556 และไม่ปรากฏว่ามีมาตรการบังคับใช้กับผู้ให้บริการที่ชัดเจน จากการสังเกตรายการในกิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีของผู้วิจัยพบว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวียังไม่ได้นำเอาเครื่องมือดังกล่าวไปใช้อย่างจริงจัง

(2) กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกแบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ (Linear) ของประเทศไทยใช้เครื่องมือกำกับดูแลทั้ง 2 แนวทางคือ แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา (Informative Approach) และแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (Restrictive Approach) ประกอบกัน คือ ใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการ ประกอบกับ เครื่องมือทางเทคนิค คล้ายกันกับต่างประเทศที่ศึกษาส่วนใหญ่ซึ่งใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการและการบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา ควบคู่กับการจำกัดเวลา ออกอากาศหรือเครื่องมือทางเทคนิคอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เครื่องมือทางเทคนิคที่ใช้ในกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกของประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ให้บริการเหมือนกับสหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์และสหพันธรัฐเยอรมนี ซึ่งองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของแต่ละประเทศกำหนดให้เป็นกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการ

นอกจากนี้ กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกของประเทศไทยจะไม่ได้มีมาตรการที่แตกต่างกันระหว่างบริการแบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ (Linear) กับ บริการแบบตามคำขอเพื่อรับชมขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear) โดยผู้ให้บริการจะใช้เครื่องมือเหมือนกัน คือ การจัดระดับความเหมาะสมรายการ และ เครื่องมือทางเทคนิค ซึ่งเหมือนกับเครือรัฐออสเตรเลีย แต่แตกต่างจากกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในบางประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีมาตรการที่แตกต่างกันระหว่าง 2 บริการดังกล่าว โดยใช้เครื่องมือทางเทคนิคเพียงเท่านั้นกับบริการแบบตามคำขอเพื่อรับชมขณะใดขณะหนึ่ง (Non-linear)

กล่าวโดยสรุปคือ หากผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกของประเทศไทยไม่มีนโยบายจะจัดให้มีเครื่องทางเทคนิคเพื่อกลั่นกรองการเข้าถึงเนื้อหาแล้ว ก็จะมีเพียงการจัดระดับความเหมาะสมของผู้ให้บริการ (ชองรายการ) เท่านั้นที่เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการบอกรับสมาชิก ซึ่งหากเปรียบเทียบแล้วก็เป็นมาตรการกำกับดูแลที่เข้มข้นน้อยกว่าต่างประเทศที่ศึกษาในครั้งนี

5.5 ข้อจำกัด/ความท้าทายในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของไทย

จากมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์ องค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ (กสทช.) กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ พบว่าการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยกำลังเผชิญกับข้อจำกัด บางประการเกี่ยวกับระบอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน รวมถึงข้อจำกัดในการกำกับดูแลบริการโสตทัศนรูปแบบใหม่ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันระหว่างมุมมองของผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่ม โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.5.1 ข้อจำกัดของระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทยในปัจจุบัน

จากการสรุปความเห็นของผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ พบว่ามีข้อจำกัดที่สำคัญของระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) และการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ดังต่อไปนี้

5.5.1.1 ข้อจำกัดที่สำคัญของระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation)

การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) มีข้อจำกัดสำคัญอยู่ที่รูปแบบการบังคับใช้กฎเกณฑ์ของ กสทช. ได้แก่

(1) กลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

กลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. นั้นถูกกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการ รวมถึงผู้ให้บริการโทรทัศน์มองว่าล่าช้า ขาดประสิทธิภาพและไม่ยืดหยุ่น ติดตามไม่ได้ แม้จะมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนออกมาเป็นประกาศแล้วแต่ก็ยังไม่มีการบังคับใช้ที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบังคับใช้ประกาศ กสทช. เกี่ยวกับการจำกัดเวลาออกอากาศและแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ ก็ไม่ได้มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดจะทำหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับแนวทางดังกล่าว ระหว่าง กสทช. หรือองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือจะเป็นองค์กรสื่อตามแนวทางที่เคยปฏิบัติมาก่อนหน้า กสทช. รวมถึง ไม่สอดคล้องกับลักษณะการกระจายตัวของสื่อโทรทัศน์ในปัจจุบัน และอาจนำไปสู่การร้องเรียนเพื่อกันแกล้งกันทางธุรกิจได้

เหมือนปัจจุบัน [เรื่องร้องเรียน] ไปที่กสทช. เขาก็จะเรียกเราไปสอบแล้วเขาก็เรียก
ผู้บริโภคมานั่งคุยกันเผชิญหน้า อย่างนี้ก็ดีครับ เราไม่ได้ติดอะไร เพียงแต่ว่ามันจะซ้ำ

ชลากรณ์ ปัญญาโณม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

การตรวจสอบ บทลงโทษ ใครเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นผู้ดูแล ต้องทำเป็นกระบวนการ เป็น
ระบบ.. ประการนี้แค่เขียนเสียให้ทั่วกลัว ถ้าไม่ทำแล้วเกิดอะไรขึ้น แล้วบางทีก็มีคนมาแซว
ที่ เครือข่ายครอบครัวมาแซวที่ แล้วยังไง... ต้องให้มันเป็น cycle ว่าใครจะรับผิดชอบใคร
จะรับลูก

รศ.อุษา ปีกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

อยากร้องเรียนแต่ไม่รู้จะร้องกับใคร หรือร้องไป หน่วยงานรับเรื่อง แต่กองอยู่ ไม่ถูก
จัดการปัจจุบัน หน่วยงานปรับว่ายินดีรับ แล้วก็ ..คนร้องเรียนถูกมองว่าเป็นคนเรื่องมาก...
ไม่ได้ดำเนินการอะไร มีพลังทวงได้ก็ทวงไป คนรับเรื่องก็แค่ทำตามหน้าที่ ..

สายใจ คงทน กลุ่ม we are happy, กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ ,
7 มิถุนายน 2556

กสทช.เขาแจ้งมาว่าเขาจะทำก็ต่อเมื่อมีคนมาร้องเรียน อย่างนี้มันดูแลไม่ทั่วมีรายการ
เยอะมากที่ออกมาแล้วแบบว่าแย่ คือเจตนาของรายการแย่กว่าเรามาก...เขาบอกก็ไม่มี
คนร้องเรียนแล้วถ้ามีคนร้องเรียนซักคนหนึ่งเขาถึงจะตื่นที่หนึ่ง วิธีการทำงานมันดูแลแบบ
แปลกๆ นะอย่างนี้ถ้าคนคิดจะแกล้งพีชท์ที่หนึ่งคุณก็มาตรวจสอบอะไรอย่างนี้

จงอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผู้ให้ข้อมูลจาก กสทช. ได้อธิบายว่าความล่าช้าในกระบวนการรับและจัดการเรื่อง
ร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาและผังรายการของ กสทช. นั้น มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความไม่พร้อมของ
สำนักงาน กสทช. ในช่วงที่ผ่านมาซึ่งมีภารกิจหลักในการจัดสรรคลื่นความถี่ การวางกฎเกณฑ์ใน
การกำกับดูแล และดำเนินการประมวลดิจิทัลทีวี (สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556) อีกทั้ง เนื่องมาจากคณะอนุกรรมการ
ด้านผังรายการและเนื้อหารายการซึ่งมีแนวนโยบายในการดำเนินการตรวจสอบและ
รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ได้มากที่สุดก่อนพิจารณาตัดสิน

(พลโท ดร. พิระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน กสทช. ก็ได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาคำขอหรือคำร้องเรียน ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว ซึ่งกำหนดให้คณะอนุกรรมการพิจารณาคำร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องไว้พิจารณา และสามารถขยายระยะเวลาแต่กระทำได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

นอกจากนี้ยังขาดการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลเรื่องการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อของ กสทช. อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม แต่เน้นน้ำหนักไปการจัดสรรคลื่นเพื่อส่งเสริมให้มีพื้นที่สื่อสำหรับเด็กและเยาวชนเพิ่มขึ้นมากกว่า

น้ำหนักของนโยบาย มันไปอยู่ในนโยบายการจัดสรรคลื่น เพราะฉะนั้นถามว่ามันเป็นนโยบายการคุ้มครองเด็กและเยาวชนไหม มองว่าเป็นส่งเสริมให้มีพื้นที่สำหรับเด็กและเยาวชนมากขึ้นมากกว่า แต่สำหรับการมีกฎ เพื่อคุ้มครองไม่ให้ทำผิดแบบ ไม่ให้ละเมิด ก็เรื่อยๆ นะ คือ มีกฎแบบที่เค้ามีมายังไงก็อย่างนั้น แต่อาจจะมีย่อตรงที่ว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลกฎนั้นอย่างจริงจังมากกว่า ในขณะที่มาตรการส่งเสริมผ่านการจัดสรรคลื่นเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนกว่า

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.,
สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

(2) ความไม่ชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

ข้อจำกัดเกี่ยวกับรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. ในมุมมองของผู้ให้ข้อมูลจาก กสทช. คือ ความไม่ชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ในกระบวนการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. กล่าวคือ ขอบเขตของเรื่องร้องเรียนที่จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ กสทช. กับเรื่องร้องเรียนที่ กสทช. จะส่งต่อไปยังนำเข้าสู่กระบวนการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 นั้นไม่มีความชัดเจน (สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556) ซึ่งแตกต่างจากองค์กรกำกับดูแลสื่อในต่างประเทศที่เลือกศึกษาซึ่งรับพิจารณา

เฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกฎที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจเท่านั้น ส่วนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการอื่น ๆ ที่กำหนด/ดำเนินการโดยผู้ให้บริการ หน่วยงานกำกับดูแลก็จะให้เป็นหน้าที่ของกลไกกำกับดูแลตนเองในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว

ปัจจุบัน หากมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับประกาศ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับผังรายการและเนื้อหารายการ รวมถึงแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ ต้องผ่านการพิจารณาของ กสทช. ทุกเรื่องก็จะยิ่งทำให้กระบวนการล่าช้ายิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่มีผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นจำนวนมากเช่นในปัจจุบัน รวมถึง อาจเกิดกรณีการกำกับดูแลซ้ำซ้อนส่งผลให้ผู้ถูกกำกับดูแลมีความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษซ้ำในความผิดฐานเดียวกัน ดังตัวอย่างในกรณีศึกษา “สิทธิตัดละ เอมเมอรัล” เป็นต้น

(3) นโยบายของ กสทช. ที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระบอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

มุมมองของผู้ให้ข้อมูลจาก กสทช. เห็นว่าข้อจำกัดประการหนึ่งอยู่ที่นโยบายการกำกับดูแลของ กสทช. ที่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับระบอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ทั้งนี้ เนื่องจาก กสทช. มีอำนาจหน้าที่ใน 2 ด้านคือ ด้านการกำกับดูแล และด้านการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ให้บริการเพื่อกำกับดูแลตนเองในกิจการ กสทช. ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาถึงระบอบและกลไกที่เหมาะสมระหว่างการกำกับดูแลโดย กสทช. การกำกับดูแลตนเอง หรือ การกำกับดูแลร่วมกัน ในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

“เหมือนจิ๊กซอว์ยังหายไปในเรื่องนี้ เช่นในร่างประกาศมาตรา 37 ก็มีร่างที่เขียนไว้แต่ว่ามันก็ยังไม่ตก หรือใน self-regulation ที่องค์กรวิชาชีพประกาศเจตนารมณ์กันมันก็เป็นภาพกว้าง ก็ไม่ได้ highlight ว่าต้องคุ้มครองเด็กและเยาวชน ...โมเดลการกำกับดูแลก็ยังไม่สรุป ยังถกเถียงกันว่าจะใช้การกำกับกันเอง การกำกับร่วม หรือเนื้อหาจะอันไหนแบน อันไหนไม่แบน ก็เลยทำให้เหมือน case by case ไปก่อน”

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. ,.

สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2556

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลจาก กสทช. ยังเห็นว่าข้อจำกัดอีกประการหนึ่งคือ กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ยังไม่ได้พิจารณาโดยละเอียดถึงความแตกต่างกันของลักษณะและรูปแบบบริการโทรทัศน์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพราะกฎเกณฑ์บางประการก็ไม่สามารถใช้กับบริการโทรทัศน์ทุกรูปแบบได้

...แล้วก็เรื่องของ คือ กสทช.ก็แบ่งเรื่องประเภทกิจการแล้ว แต่ว่ามันอาจต้อง คือหนึ่ง ประกาศมันเหมือนครอบคลุมทุกอย่างซึ่งมันลำบากมากในการที่จะบอกว่าความต่างของแต่ละแบบมันต่างกันเยอะมาก คือมันยังไม่ได้มาคุยยังไม่ได้มาดูในรายละเอียด เช่น กฎเรื่องการบริการภาษามือ (sign language) กฎเรื่องสัดส่วนเนื้อหาข่าวสารสาระ กฎเรื่องผังรายการ เป็นต้น ...อาจจะต้องมองลักษณะของความแตกต่างของช่องเหล่านี้ แล้วก็ให้อยู่ในส่วนที่มันเข้าถึงลำบากและมี regulation เฉพาะของเขาไหมอะไรอย่างนี้”

ตรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช., สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556

5.5.1.2 ข้อจำกัดที่สำคัญของระบอบการกำกับดูแลตนเอง/กันเอง (self-regulation)

แม้ว่าระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ซึ่งแม้จะไม่ใช่วิถีหลักที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน แต่ก็มีพัฒนาการการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการตั้งแต่ พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษานี้ จึงได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและปัญหาของการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์และการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ โดยเฉพาะในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ดังนี้

(1) ข้อจำกัดการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์

ผู้ให้บริการโทรทัศน์สะท้อนให้เห็นว่าการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ การขาดกลไกตรวจสอบจากตัวแทนของภาคส่วนอื่นนอกเหนือจากคนในอุตสาหกรรมเนื่องจากการจัดระดับความเหมาะสมรายการเป็นการดำเนินการกันเองระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์กับผู้ผลิตรายการเท่านั้น ไม่มีภาคส่วนอื่นเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาจัดระดับความเหมาะสม อาทิ องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ ผู้เชี่ยวชาญหรือตัวแทนผู้ปกครอง เป็นต้น รวมถึง ไม่มีคณะกรรมการตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระ รวมถึง ขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางรับเรื่องร้องเรียนให้ประชาชนรับรู้อย่างทั่วถึงอีกด้วย

องค์กรวิชาชีพเข้ามาเสริมตรงนี้ หน้าที่เค้าคือส่งตัวแทนเข้าไปในการพิจารณา ว่ามัน match กัน แล้วรายการมันออนแอร์ในช่วงเวลาที่ถูกต้อง...องค์กรวิชาชีพก็ต้องช่วยสมาชิกด้วย ผมจะช่วยคุณในการพิจารณาเรตติ้ง เพราะฉะนั้นต่อไปเมื่อมีปัญหา

ไม่ใช่คุณรับผิดชอบคนเดียว ไม่ใช่โปรดิวเซอร์รับ แต่ว่าองค์กรวิชาชีพคุ้มครองด้วย
เพราะว่าคุณอุทล่ำหัทสมัครเป็นสมาชิกเรา...

...สถานีพิจารณาโอเค สถานีก็ต้องมีเชิญผู้เชี่ยวชาญหรือว่าตัวแทนจากพ่อแม่ผู้ปกครอง
ไว้เป็นแนวว่าเนี่ยเค้าตั้งใจเป็น “ท” นะ รายการที่เป็นอย่างนี้คือตัวอย่างเทป 2 3 ก็
ตอนลองดูแล้ว คุณเห็นด้วยไหม

ธาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

จริงๆ ในทางเราก็ทำ (ระบบรับเรื่องร้องเรียน) กันอยู่แล้วเพียงแต่ว่ามันอาจจะยังไม่ได้
สื่อสารกันในวงกว้างคือว่าปัญหาเป็นเรื่องนี้มากกว่า ...ซึ่งที่ผ่านมามันมีเรื่องแรงกว่านี้ก็
ยังไม่ได้ไวยที่สถานีด้วยซ้ำ เพราะเขาไม่รู้ว่าเขาต้องไปที่ไหน เพราะสถานีก็ไม่ได้บอกว่า
มี call center

ชลากรณ์ ปัญญาโถม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

(2) ข้อจำกัดการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์

แม้ว่าที่ผ่านมามองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์จะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องข้องมากนักกับ
ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ของผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั้งในขั้นตอนการปฏิบัติและ
ขั้นตอนการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน แต่ทว่าองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ก็มีบทบาทในการกำกับ
ดูแลกันเองเกี่ยวกับเนื้อหารายการด้านอื่น ๆ อาทิ มาตรฐานวิชาชีพในการนำเสนอข่าว การปกป้อง
เสรีภาพสื่อมวลชน เป็นต้น

การกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพสื่อซึ่งมีพัฒนาการมาจากการเคลื่อนไหวเพื่อการ
ปฏิรูปสื่อหลังเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม พ 2535.ศ.จวบจนถึงปัจจุบันก็ประสบกับข้อจำกัดและ
ปัญหาต่าง ๆ โดยผู้ให้ข้อมูลจากทั้ง 3 กลุ่มซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบอบการกำกับดูแลกันเองของ
องค์กรวิชาชีพสื่อต่างก็ได้สะท้อนว่าการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพ โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพใน
กิจการโทรทัศน์ มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มเห็นพ้องว่าการกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรวิชาชีพมีข้อดีที่เป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐและประกันสิทธิเสรีภาพของสื่อ และเข้าใจคนในวิชาชีพ

ดูแลกันเองมันน่าจะตอบโจทย์ที่ดีมากกว่า... กสทช. ก็ไม่เข้าใจในบางเรื่องของคนกลุ่มนี้ บางเรื่องมันเป็นเรื่องนู่นอะไรก็แล้วแต่ มองว่าคนที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกันแล้วก็ตั้งขึ้นมา น่าจะสามารถ โดยทุกคนก็อยากทำให้มันดี ไม่ได้มีใครที่อยากทำให้มันไม่ดี เพราะว่าเราทำงานสื่อสารมวลชนเราเข้าใจมากๆ เราก็พยายามทำ แต่บางที่เราก็เขาเรียกว่า รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ... กำกับดูแลกันเองดีที่สุด เพราะว่าคุยกับภาษาเดียวกันและก็เข้าใจ คือแล้วก็ด้วยลักษณะของสภาหรืออะไรก็แล้วแต่ มันมีการพบปะกันบ่อยๆ มันมีเรื่อง ที่ปรึกษาบ่อยๆ กันอยู่แล้ว คิดว่าการกำกับดูแลแบบนี้ น่าจะเหมาะกับวิชาชีพแบบนี้ มากที่สุด

องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

การกำกับดูแลตนเองเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในการรักษาจรรยาบรรณวิชาชีพและให้เสรีภาพแก่สื่อ

ผศ. ดร. ธวัชชัย จิตรภาษนันท์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช.

สัมภาษณ์ทางอีเมล, 15 มกราคม 2557

(ข) ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มก็ต่างเห็นว่าข้อจำกัดและปัญหาของการกำกับดูแลตนเอง โดยองค์กรวิชาชีพในปัจจุบันอยู่ที่การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพกับสมาชิก กล่าวคือ องค์กรวิชาชีพไม่มีมาตรการบังคับใช้ที่เพียงพอให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกได้ ทั้งนี้ เพราะองค์กรวิชาชีพไม่มีอำนาจลงโทษ และมีแนวโน้มที่จะปกป้องประโยชน์สมาชิกมากกว่าคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งส่งผลให้ประชาชนและองค์กรภาครัฐขาดความเชื่อมั่นว่ากลไกการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการและองค์กรวิชาชีพจะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้

เมืองไทยบางทีการที่ให้เรามาควบคุมกำกับกันเอง ให้ปฏิบัติตามกติกาก็เราออกกรอบ พอถึงเวลาที่มีการกระทำผิด เวลาจะลงโทษก็ขิงลาออกเสียอะไร หรือไม่ยอมรับบทลงโทษขององค์กร เรียกว่าการควบคุมกันเองผมว่าไม่ตอบโจทย์ ... แต่จริงๆ บนข้อเท็จจริงแล้วนะพวกเราจัดการกันเองไม่ได้ นี่คือปัญหา

เกษม อินทร์แก้ว บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2556

...เพราะจะให้ใครไปดูแลต้องมีอาวุธให้เขาด้วย อย่าง กสทชมีอาวุธอยู่.แล้วคือยึดใบอนุญาตเธอได้นะ ฉันทเปลี่ยนผังเธอได้นะถ้าเธอส่งมาให้ฉันทตรวจ แต่กลุ่มนี้ไม่ได้มีอาวุธอะไรเพราะฉะนั้นการกำกับดูแลเขาจะไม่มีบทบาท มันก็โอเคเรียกมาทำความเข้าใจมันก็ดี แต่ว่าในแง่ของเขาเองเนี่ย ถ้าเกิดถ้าทุกวันนี้มันกลายเป็นว่าเนื่องจากเขาไม่ได้มี budget ไปทำแทนอะมันก็จะทำก็ต่อเมื่อมีเรื่องร้องเรียนจริงๆนั้นแหละและก็ตามทีก็จะพูดถึงสักทีหนึ่ง... budget เป็นเครื่องมือที่ทำให้เขาทำงานได้แต่โดยอำนาจเนี่ยต้องมี โดยเช่นเขาเป็นศาลตั้งต้นอะ

ชลากรณ์ ปัญญาโถม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

ติดต่อไปที่สถานี ส่งไปที่สภาฯ ก็ไม่มี ผู้บริโภคเอง ไม่รู้จักว่ามีสภาฯ ไปช่องก็ไม่ได้อะไร ผู้บริโภคไม่ไว้วางใจว่าสภาฯ จะช่วยอะไร ส่วนสถานี ก็ไม่ได้ดำเนินการอะไร จึงอยากไป ...
...ร้องเรียน กสทช.กำกับดูแลกันเอง ที่ผ่านมามีผล ภาครัฐเองเราก็กังวลว่าจะแทรกแซง สุดท้ายผู้บริโภคเองก็ต้องเข้มแข็ง...

อัญญาอร พานิชพิ้งรัก เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

มันไม่ได้จับอยู่ที่ตักเตือน ควรมีระบุว่า broadcaster แก่ไขไปอย่างไร และเผยแพร่สู่สาธารณะ ปัจจุบัน คนร้องเรียนไม่รู้เลยว่าเค้าแก้ไขไหม หน่วยงานอิสระ ควรมีบทบาท มากกว่าองค์กรวิชาชีพ เพราะไม่กล้าลงโทษกันและกัน เป็นการสมประโยชน์
รศ ,อุษา บิ๊กกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

กสทช. จึงเห็นว่าควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลไกการกำกับดูแลกันเองตามแนวทางต่างๆ อาทิ การสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรวิชาชีพที่ กสทช.ให้การรับรอง การมีอำนาจคัดค้านคำตัดสินของคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพได้ หรือ การส่งตัวแทนของ กสทช. เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

ส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง ควบคู่ไปกับการสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรที่มี
คุณสมบัติตามที่กำหนดไว้

ผศ. ดร. ธวัชชัย จิตรภาชนะนันท์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสทช., สัมภาษณ์ทางอีเมล, 15 มกราคม 2557

จัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยแบ่งให้ผู้ให้บริการไปดำเนินการระดับหนึ่ง แต่ต้อง
สงวนอำนาจการวิโต้ไว้ หรือมากกว่านั้นคือต้องตั้งคนของเราเข้าไปอยู่ในกลไกการกำกับ
ดูแลกันเองด้วย

พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ
กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.,
สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557

5.5.1.3 ข้อจำกัดในการสนับสนุนผลักดันเชิงนโยบาย (policy advocacy)

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทย
ในปัจจุบัน ต้องอาศัยการสนับสนุนผลักดันนโยบาย (policy advocacy) ที่เป็นเอกภาพจากภาค
วิชาการที่มากขึ้น ในขณะที่ปัจจุบันยังขาดกลไกจัดการความรู้ในภาควิชาการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อ
ขับเคลื่อนนโยบายด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนและนโยบายการสร้างความรู้เท่าทันสื่อรวมถึง
รณรงค์สื่อสารกับสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

มุมมองที่อย่างภาควิชาการเข้าไปในสังคมเด็ก เยาวชน ครอบครัว เหมือนมาประปรายนะ
มันยังเหมือนมาไม่มาก่อนเป็นกำแพง คือบางที่ไม่เป็นเอกภาพด้วย แต่บางที่มันไม่ได้ echo
แต่การ advocate แนวคิดเรื่อง co-regulation แบบเป็นเหตุเป็นผลหรือเป็นอะไรจริงๆ
พลังข้างนอกเองก็ยิ่งเหมือนกับยังดั่งไม่พอ ถ้าจะมีเสียงดังพอบางที่ก็เฉพาะเวลาเกิดเหตุ
เรียกร้องให้รัฐต้องลงโทษ

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.,
สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

มันต้องมีการสกัดความรู้ และดูว่าเราขาดอะไร เช่น สื่อมีผลต่อผู้ชม เรตติ้งมี
ประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน จึงนำเสนอ กสทช. ว่าจะมีระบบจัดการอย่างไร ... เรา
คิดมาตลอดเรื่องรู้เท่าทันสื่อ นักวิชาการก็ทำวิจัย บางกลุ่มทำคู่มือ บางกลุ่มลงไปทำ
พื้นที่ แต่การทำงานในส่วนนี้ไม่เป็นระบบ แล้วแต่โอกาส วาระ กองทุน

รศ.อุษา บิ๊กกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

องค์ความรู้มันไม่หยุดนิ่ง แต่กลไกจัดการความรู้ของแต่ละส่วนไม่มี ...วิธีการจัดการ
ความรู้แต่ละพื้นที่ต่าง ๆ ให้กองทุนไปสนับสนุนการทำวิจัยการรู้เท่าทันสื่อ ที่ควรเป็น

*Research and Development ต้องถอดตำรา ออกมา เขาต้องมีแบบฝึกหัดในชีวิตจริง
ได้ ซึ่งแทบจะไม่มีในประเทศไทย เพราะมีแต่ Research มาก แต่ไม่มี Development*

อ รีดิประสงค์อิทธิพล ป.

*สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556*

5.5.2 ข้อจำกัดของเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทย

5.5.2.1 ข้อจำกัดของการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์

เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ซึ่งเริ่มใช้ในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยมาตั้งแต่ประมาณ พ 2549.ศ.จนถึงปัจจุบันมีข้อจำกัดสำคัญที่สอดคล้องกันระหว่างมุมมองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ และองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับแนวปฏิบัติหรือกระบวนการในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ การขาดมาตรฐานที่เป็นทวิสัยในการจัดระดับความเหมาะสม รวมถึงความไม่ชัดเจนของถ้อยความในคู่มือการจัดระดับความเหมาะสม ซึ่งนำไปสู่การจัดระดับความเหมาะสมที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งปรากฏจริงในรายการ และเป็นการยากที่นำเอาคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมมาทำความเข้าใจกับกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง อีกทั้ง ยังขาดการทบทวนและปรับปรุงคู่มือและการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการฟรีทีวี ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และกลุ่มประชาสังคม พ่อแม่ผู้ปกครอง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับระหว่างผู้ให้บริการกับกลุ่มประชาสังคมที่เฝ้าระวังการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์

*เจ้าหน้าที่ใช้ประสบการณ์แล้ววิจารณ์ญาณความเชี่ยวชาญในระดับสูง ใช้ประสบการณ์
ในการพิจารณา ในการพิจารณาเรตติ้งมันยังยากอยู่สำหรับๆ เจ้าหน้าที่ พอมาเจอ...
ระดับการให้point 13...ตัวแปรซึ่งมันเยอะมาก อย่างฉากเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ...
เรื่องพฤติกรรมทางศีลธรรม บางทีมันจะยาก มันศีลธรรมอันไหน...อะไรคือความถี่บ่อย
ระดับความรุนแรงของฉากนั้นซึ่งในคู่มือไม่ได้บอกว่าระดับความรุนแรงของฉาก เช่น
เค้าจะเขียนว่าปรากฏให้เห็นเด่นชัดถึงการกระทำทุกรายละเอียดของขั้นตอน”*

*ธาม เชื้อสถาปนศิริ สถาบันโทรทัศน์ไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555*

ถ้าระบุคำว่าชัดเจน บางทีเวลาเราตรวจเราก็สงสัยว่าคำว่าชัดเจนของเค้ากะเราตรงกันไหม
 สาวิตรี อาริมิตร สถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5,
 กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

เขียนมาไม่รู้หรอก มันต้องตอนปฏิบัติแล้วถึงรู้...เพราะว่าบางอย่างมันต้อง case by case มาแล้วก็จะมีความคิดเห็นเพิ่มขึ้นมา การปฏิบัติจริงมันเป็นอย่างนี้ค่ะเพราะว่าคนที่เขียน เค้าไม่รู้ เพราะว่าคนที่เขียนเป็นนักวิชาการหรืออะไรต่างๆไป...คู่มือมันยังไม่สามารถที่จะขอความละเอียดได้ มันจะต้องมาเพิ่มแต่ถ้ามันมีประสบการณ์แล้ว ก็ๆ ใส่ตรงนี้ไปเลย มันคือการปรับตามสถานการณ์ตามธรรมชาติของเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป
 จิตพิสุทธิ์ ไกรประสิทธิ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สทท.11),
 กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

เป็นคนทดลองใช้คู่มือเพื่อประเมินรายการ ข้อส่งเสริม 6+ไม่ยาก แต่ 3-ต้องเข้าใจ และเรียนรู้มากแต่จากประสบการณ์เรา สอนครอบครัวอื่น ๆ พบว่า มันใช้ยาก เราก็ ... พยายามปรับให้เข้าใจง่ายขึ้น ว่าเวลาที่เลือกดูรายการโทรทัศน์ เพราะอะไร มีเนื้อหาดี ๆ อะไร ปรับให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย เด็ก ชาวบ้าน
 อัญญาอร พานิชพิงรัช เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
 กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

บางทีมัน...[ระบบเรตติ้ง] ก็ต้องอยู่ที่ประสบการณ์คนดู คนตรวจ มันเป็นเรื่องของอยู่ที่ ... เราตั้งตัวเองอยู่ตรงไหนกับเหตุการณ์ หมายความว่าถ้าพีเป็นนักสิทธิมนุษยชน ก็จะมองให้ความสำคัญอีกแบบหนึ่ง ถ้าพีเป็นพระพีก็จะให้ความสำคัญอีกแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าใครจะอันไหนเป็นตัวหลักในการมองในสถานะช่องเราก็มองแบบหนึ่ง ต่างคนต่างกลุ่มกันมองไม่เหมือนกัน... สรุปแล้ว มันอยู่ที่ความพึงพอใจหรือการรับรู้ หรือการรู้สึกว่าจะอะไรเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของแต่ละคน มันเป็นเรื่องของ personal”
 องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

การจัดเรตติ้งพบปัญหาที่ผ่านมามีความเที่ยงตรงหรือมาตรฐานในการจัดมีความขัดแย้งกับภาคประชาชนหรือภาคเครือข่ายครอบครัว ในขณะที่ตัวสถานีหรือตัวเจ้าของรายการให้อีกเรตหนึ่ง แต่คนดูหรือเครือข่ายครอบครัวภาคสังคมที่คอยเฝ้ามอนิเตอร์เรื่องนี้ก็จะมีความเห็นว่ามันไม่ใช่ มาตรฐานในการพิจารณาตรงนี้ยังไม่ตรงกันซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงว่าทำอย่างไรถึงจะตรงกันอันนี้มีความสำคัญมากกว่าตัวรายละเอียดด้วยซ้ำ

เข้มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

ทั้งนี้ ความขัดแย้งและไม่พอใจของกลุ่มผู้ชมต่อการจัดระดับความเหมาะสมของผู้ให้บริการดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์มีแนวโน้มจะระมัดระวังมากขึ้นในการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นภัย เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกร้องเรียน หรือผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ในบางครั้ง ผู้ให้บริการโทรทัศน์ก็อ่อนไหวมากกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัย จึงนำไปสู่การเซ็นเซอร์ตัวเอง (self-censor) เพราะกลัวทำผิดกฎหมายหรือไม่อยากมีปัญหาจากการร้องเรียน ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์อาจยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขาดความเข้าใจที่เป็นมาตรฐานร่วมกันในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ

อย่างเคส Thailand's Got Talent รอบหลังเนี่ยผมถือว่ามันทำให้ลำบากขึ้นเยอะ มันกลายเป็นว่าพอมันมีสื่ออะไรนิดหน่อยปุ๊บในรายการนี้เราจะไม่ทำเลย ณ ตอนนี้อันที่ถ่ายไว้ก็ต้องเอาออกให้หมดเลยเพื่อลดความไม่สบายใจของผู้ชมลง อย่างหลังๆมันมีอีกหลาย เคสนะที่เป็นแบบคนมาร้องเพลงแล้วสื่อคนนั้นสื่อคนนี้เราก็มักกลัวและเราก็มักเริ่มกังวลและว่าคนดูเขาจะว่าอะไรเราอีกไหม

ชลากรณ์ ปัญญาโฉม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลยังเห็นว่าประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 ข้อ 7 วรรค 2 ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาที่มีความเหมาะสมและจะไม่เป็นภัยต่อการพัฒนา ทั้งใน ด้านสติปัญญา อารมณ์และสังคมของเด็กและเยาวชน ในช่วงเวลา 18.00-22.00 น. นั้นยังมีความไม่ชัดเจนและไม่เห็นรายละเอียดต้องอาศัยการตีความของผู้ให้บริการโทรทัศน์ รวมถึงในการออกกฎที่เกี่ยวข้องยังมองว่าเป็นการ “ควบคุม” เนื้อหาในสื่อ แต่ไม่ได้ระบุหลักการสำคัญของการจัดระดับความเหมาะสมรายการ เช่น เรื่องการมีรสนิยมดี (Taste and Decency) ที่แตกต่างกันของเด็กและผู้ใหญ่ เป็นต้น

ความไม่ชัดเจนและคำที่น่ากลัว เช่น “ความเป็นภัยและความไม่เป็นที่น่าพอใจ” (ข้อ 7 วรรค 2) และมาเชื่อมกับข้อ 11 ก็ไม่เห็นรายละเอียด ต้องตีความเอง

อ อิทธิพล ปรีดีประสงค์.

สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว มหิดล.,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ตัว rating มาจาก คำคือ 2 taste กับ decency เพราะคนเรามีรสนิยมกับความเหมาะสม ในการดูต่างกัน ผู้ใหญ่กับเด็กไม่เหมือนกัน แต่หลักการพวกนี้ไม่ได้ถูกกล่าวถึงในตอนออกนโยบาย เพียงแต่มองว่าเป็นการควบคุม คำถามคือแล้วต่างจากการเซ็นเซอร์อย่างไร เพราะเค้าไม่เห็นไอเดียที่เป็นฐานคิด...เช่นประเทศไอร์แลนด์ เริ่มจาก survey มากกว่า 80% ดูต่อไป จึงนำมาสู่ acoustic sound, visual symbol, watershed และจะนำไป apply อย่างไร

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

(2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมของรายการ โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่าการประเมินระดับความเหมาะสมจากทั้งด้านเนื้อหาที่ควรส่งเสริม (+6) และด้านเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด (-3) นั้นเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ควรพิจารณาเฉพาะหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาที่ควรจำกัด ส่วนเนื้อหาที่ควรส่งเสริมควรแยกออกจากระบบการจัดระดับความเหมาะสมและนำไปพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพรายการและการส่งเสริมรายการมากกว่า รวมถึง มิติของเนื้อหาที่ควรส่งเสริมและเนื้อหาที่อาจเป็นภัยปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมและควรมีการพิจารณาเพิ่มเติม

+6 มันยังไม่ได้เอาไปใช้พิจารณา...ในมุมมองผมเนี่ยถ้าเกิดว่าเนื้อหาที่ควรส่งเสริม ถ้าเกิดว่าจะอยู่ในคู่มือ มันจะกลายเป็นสิ่งที่คนอ่านคู่มือรุ่นใหม่ๆ ที่มาใช้จะสงสัยว่าแล้ว +6 มันใช้ตอนไหนในการใส่ “ท” “น13” ก็เลข “ด” “ป” “น” “ฉ” เนี่ย พิจารณาจาก -3 หมดเลย ถ้าจะปรับคือดึงออกแล้วก็ไปใช้ระบบอีกแบบนึง...ทีนี้คนดูก็จะรู้สึกว่านี้คือเนื้อหาด้านลบ นี่คือนโยบายที่น่าส่งเสริม

ธาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

แต่ของไทยมี 3-ซึ่งผมคิดว่าจะต้องพัฒนาให้ครอบคลุม เช่น บางรายการมีบทสนทนาที่รุนแรง เข้มข้น ตึงเครียด แต่ไม่มี sex ไม่มี violence แต่เราไม่มีการจัดตงนี้ ผมว่ายังมีอีกหลาย factor มากที่เรายังขาด ปัญหาที่ 3- คือ ในทางปฏิบัติใช้แค่ 2 ควรเอา 6+มาใช้ด้วย ซึ่งควรมีมากกว่า 6ด้านแล้ว พัฒนาเครื่องมือเพิ่ม

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ในการพิจารณาจัดเรตเราจะแนะนำแค่ให้ใช้ -3 แต่ไม่จำเป็นที่ต้องมี +6 มิติการส่งเสริม ...
 ประชาธิปไตย น่าจะเพิ่มใน 6+ ควรต้องกำหนดประเด็นส่งเสริม .ป .ส่วนเกณฑ์ ด...6+
 อัญญาอร พานิชพิ้งรัถ เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
 กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ถ้าต้องปรับ [คู่มือ] โดยส่วนตัวก็เห็นด้วยนะว่าคงต้องเอา 6+ออกไป เพราะตอนนี้กสทช.ใน
 เรื่องตัวประกาศหรือวิธีการทำงานค่อนข้างชัดเจนว่าเรื่องของการประเมินคุณภาพรายการ
 มันจะเป็นอยู่อีกส่วนหนึ่งคือ อยู่ในแผนมิตีที่หก เรื่องนี้มันก็ควรถูกแยกโดยสิ้นเชิงเหมือนกัน
 ศรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช., สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556

(3) ช่วงอายุที่กว้างมากไปในการกำหนดระดับความเหมาะสม โดยความเห็นของผู้ให้
 ข้อมูลจากองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ และภาคประชาสังคมเห็นพ้องว่าช่วงอายุที่กำหนดระดับ
 ความเหมาะสมในปัจจุบันเป็นช่วงอายุที่กว้าง ประกอบด้วย รายการสำหรับเด็กอายุ 6-12 ปี (“ด”) หรือ
 สำหรับอายุ 13 และ 18 ปี จึงเสนอให้ปรับช่วงอายุให้แคบลง เช่น การเพิ่มระดับ “น9” หรือ
 “น15”

ณ ปัจจุบันนี้ว่าส่วนตัวไม่มีความรู้ขนาดนั้นแต่ถ้าคิดคร่าวๆ คิดว่า 13/18 ห่างกัน
 เกินไปน่าจะมี 15 ... เดิมผู้ประกอบการก็บอกว่ามันจะละเอียดดยิบย่อยไป แต่ตอนนี้ไม่
 แน่ใจว่าผู้ประกอบการจะอยากกลับมา มี น.15 หรือเปล่า เพราะถ้ามีเรื่องเวลามา
 เกี่ยวข้องถ้าเขาผลิตน.15 มันก็ดีคือ 13 แล้วไป 18 แค่มันกว้างมาก ...และ 15 ก็
 อาจฉายในช่วง 2-4 ทุ่มได้แต่ว่า 13 พอขยับนิดเดียวมันกลายเป็น 18 มันเลย
 กลายเป็นฉายในช่วงนั้นไม่ได้

ศรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช., สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556

จากประสบการณ์ 6-12 ปี มันกว้างไป เด็กสะท้อนว่า เด็กโต (12) ก็ไม่อยากจะดูรายการเด็ก
 เล็ก (6) เพราะฉะนั้นเกณฑ์อายุ ควรจะแบ่งครั้งใหม่เช่น 6- 9 10-12 เพื่อให้แบ่งแล้วตรงกับ
 กับช่วงวัย

อัญญาอร พานิชพิ้งรัถ เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
 กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

อย่างไรก็ดี ปัญหาเฉพาะจากมุมมองของแต่ละภาคส่วน ประกอบด้วย

(1) มุมมองผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก

ผู้ให้บริการโครงข่ายในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเห็นว่าบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิคนั้นมีธรรมชาติต่างจากบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี กล่าวคือ บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีส่วนใหญ่เป็นช่องรายการวาไรตี้มีกลุ่มผู้ชมหลากหลาย แต่ช่องรายการส่วนใหญ่ของบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกมีลักษณะเป็นช่องรายการความสนใจเฉพาะซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายผู้ชมเฉพาะกลุ่ม (audience segmentation) จึงอาจเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถจัดระดับความเหมาะสมของรายการได้เหมือนช่องรายการวาไรตี้ในบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี อีกทั้งการจัดระดับความเหมาะสมช่องรายการจากต่างประเทศในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกอาจทำได้ลำบาก

บางที่ยังคิดในลักษณะของการจัดรูปแบบรายการทีวีในมิติของFreeTVแต่ในเคเบิลทีวีมันจะมีปัญหาอยู่นิดคือว่ารายการของเราส่วนใหญ่เลยซื้อทั้งในและต่างประเทศและเป็นรายการที่ตอบโจทย์Segmentที่ผมบอกเมื่อกี้ จะเป็นรายการส่วนหนึ่งที่เราผลิตขึ้นมาเองและผลิตขึ้นมาเองมันก็โฟกัสลงไปอีกว่าถ้าเป็นวาไรตี้จะใช้คือวาไรตี้มันจะรวมความหลากหลาย และเอาประเภทนี้มาดำเนินการในการจัด ซึ่งเรื่องนี้ถ้ามันบังคับเฉพาะแบบเนี่ยผมก็เห็นด้วยแต่ถ้าเอาตัวนี้มาจับกับรายการอย่างที่ผมว่า [segment] มันจะจัดยังไง เช่นช่องสารคดี หรือช่องกีฬา...ถ้าเราซื้อมาทั้งช่อง อย่างช่อง FOX HBO อันนี้เลิกคุยไปเถอะเขาไม่ได้เลยนะครับ”

เกษม อินทร์แก้ว บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2556

(2) มุมมองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี

ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีให้ความเห็นต่อระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการในสื่อโทรทัศน์ที่ผ่านมามีเป็นกระบวนการล้มเหลว และเห็นว่าไม่ควรจัดระดับเฉพาะรายการบันเทิงแต่ควรรวมถึงรายการข่าวด้วยเนื่องจากเห็นว่ามี การนำเสนอความรุนแรงและการละเมิดสิทธิเด็กในข่าวมากขึ้น

ถ้าคิดว่าความรุนแรงจากภาพยนตร์หรือละครเนี่ยมันมีผลให้ทำลายอะไรบางอย่างในเยาวชนมันควรจะได้อยู่ดูแลในทางของข่าวด้วย ค่ะแล้วก็สื่อที่เป็นข่าวทั้งหมดทั้งที่เป็นภาพ วีดีโอและคำบรรยายด้วยพร้อมกันหมด ค่ะเพราะฉะนั้นที่รู้สึกว่าการที่มาจัดเรทกับเอนเตอร์เทนเมนท์มันไม่ได้เกิดประโยชน์ขึ้นมา คือถ้าเกิดเราซื้อตั้งแต่แรกว่ามันควรจะ

มีการจัดเรท ...คือเรื่องเรทตั้งนี้มันแบบมันไม่ FreeTVเราทุกวันนี้มีเรทตั้งแล้วก็ถือว่าเป็นเรทตั้งที่เฟลมาก คือรายการเล่าข่าวตอนเช้าก็ยังมีแบบจับผู้ต้องหา ผู้ต้องสงสัยมานั่งอยู่ที่หน้ากล้องแล้วก็ไม่มีการเบลอหน้าอะไรทั้งสิ้นแล้วก็มีแบบญาติของผู้เสียชีวิตหรือเหยื่อที่ถูกข่มขืนรุมกันตบตี แล้วก็ฉายซ้ำๆ...

จรรยา วงศ์สุวัฒน์ Spokedark TV, 14 มิถุนายน 2556

(3) มุมมองจากกลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ

กลุ่มประชาสังคมเห็นว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์มีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับรายการระดับ “ฉ”ว่าจะทำให้ความนิยมของรายการลดลง คนดูน้อยกว่าระดับความเหมาะสมอื่น และออกอากาศได้บางเวลาเท่านั้น จึงมักไม่ค่อยพบรายการระดับ “ฉ” ทั้งที่ทางกลุ่มประชาสังคมที่เฝ้าระวังรายการก็พบว่าบางรายการที่อยู่ในระดับ น.18 ก็มีลักษณะเข้าข่ายระดับ “ฉ”

ผู้จัดรายการแล้วก็ทางสถานียังมีความเชื่อที่ว่าไปปนกันระหว่างความนิยมกับตัวคำแนะนำต่อผู้ชมที่จะดูเนื้อหารายการ จะสังเกตได้ว่าไม่มีรายการ ฉต่างๆที่หลายเลย เป็นรายการที่ไม่ดีหรือเปล่า มีเรื่องก็คือกลัวว่ารายการ ฉ.รายการน่าจะเป็นรายการ ฉ ความรุนแรงมีเรื่องเพศเรื่องภาษา เหมือนที่ทัศนคติเรื่องนี้ยังเกิดความเข้าใจว่ามันทำให้เกิดข้อจำกัดในการชมคนดูน้อยไป อันนี้เป็นเรื่องที่จะต้องแก้ความเข้าใจอันนี้เพราะไม่อย่างนั้นก็จะไม่ทำไปสู่การพัฒนา

เข็มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน,
สัมภาษณ์, 4กรกฎาคม 2556

นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยที่ผ่านมาคือ ผู้ชม รวมถึงพ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชนรับรู้และใช้ประโยชน์จากสัญลักษณ์และข้อความที่ระบุระดับความเหมาะสมรายการในระดับต่ำ เนื่องจากจากความไม่เข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญ และข้อจำกัดด้านเวลาในการคอยดูแลการรับชมรายการโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชนที่อยู่ในความดูแลหรือข้อจำกัดด้านรายได้ทำให้ไม่สามารถจัดหารายการที่มีสาระความรู้และเหมาะสมกับเด็กและเยาวชนตามช่วงวัยได้เพราะส่วนใหญ่จะมีให้ชมในบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกมากกว่าฟรีทีวี

กลุ่มประชาสังคมยังสะท้อนว่าที่ผ่านมาได้มีการทำงานส่งเสริมการรับรู้และใช้ประโยชน์ การจัดระดับความเหมาะสมรายการในกิจการโทรทัศน์ในระดับหนึ่ง แต่ประสบปัญหาขาดบุคลากร และการสนับสนุนด้านทุนทรัพย์ในการดำเนินงาน

“ภาคประชาสังคมตอนนี้ก็ทำบทบาท [ในการทำให้พ่อแม่เข้าใจ] นี้อยู่ แต่ปัญหาคือ บุคลากรน้อย แทบจะนับตัวได้ เราทำในช่วงแรก แต่ก็ไม่มีงบทำแล้ว เคยเสนอให้ ... เอาเงินส่วนหนึ่งมาสร้างการเรียนรู้ให้ประชาชน .กสทช

อัญญาอร พานิชพิงรัถ เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

กลไกสนับสนุนการทำงานภาคประชาสังคมมันไม่มี ย้อนว่าดูกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการ กสทช.ฯ มันไปพัฒนาระบบโครงสร้าง เทคโนโลยี ยกเว้นการพัฒนาความรู้ให้ คน กับพัฒนาคนทำงานเพื่อสังคมเข้มแข็งขึ้น กองทุนก็เป็นหมันด้วยตัวของมันเอง

อ.อิทธิพล ปรีดีประสงค์
สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

5.5.2.2 ข้อจำกัดของการจำกัดเวลาออกอากาศ

ข้อจำกัดสำคัญคือเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์ กลุ่มประชา สังคมและนักวิชาการ และองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ เห็นสอดคล้องกันได้แก่

(1) เครื่องมือนี้ไม่สามารถใช้ได้กับบริการโทรทัศน์แบบไม่จำกัดเวลาตามผังรายการและ บริการคล้ายโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ตที่ผู้ชมเลือกรับชมได้ในเวลาที่ต้องการ แต่ผู้ให้ข้อมูลจากองค์กร กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ และกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการ ก็ยังคงสนับสนุนให้มีการใช้เครื่องมือ การจำกัดเวลาออกอากาศควบคู่กับการจัดระดับความเหมาะสม เพื่อเป็นมาตรการการคุ้มครองเด็ก และเยาวชนขั้นต่ำที่สุดในบริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี และเพื่อให้เกิดการแบ่งความรับผิดชอบระหว่าง ผู้ให้บริการและผู้ปกครองในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการโทรทัศน์

เรื่องเรตติ้งถ้าไปดูความเป็นมาแล้วจะต้องคู่กับเรื่องการจัดช่วงเวลา ซึ่งประเทศไทยในอดีต ไม่มีเพราะฉะนั้นมันก็ไม่มีความหมายเลย เพราะว่าโดยบทบาทหน้าที่ของมันก็ต้องช่วย พ่อแม่ในการที่จะปกป้องเด็ก ในช่วงเวลาพ่อแม่ยังไม่ถึงบ้านหรือว่าเด็กดูตามลำพังก็ ควรจะเป็นรายการที่ปลอดภัยเด็กดูได้ตามลำพัง...สัญลักษณ์เรตติ้งมันต้องมาคู่กันในการที่

จะจัดช่วงเวลาที่เหมาะสม อันนี้เป็นหัวใจสำคัญ...ถ้าดูประชากรส่วนใหญ่แล้วก็ยังคงดูโทรทัศน์ตามช่วงเวลา ซึ่งถ้าไปสำรวจแล้วส่วนใหญ่ในชนบทก็ยังคงดูทีวีกระแสหลักเป็นหลัก การจัดช่วงเวลาก็ยังเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นแล้วก็ยังเป็นสิ่งที่เราผลักดัน

เช็มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

watershed เป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้ปกครองกับ กับผู้ผลิต ถ้าผู้ผลิตทำ watershed ดี หลังจากเวลาที่กำหนด ผู้ปกครองจะต้องดูแลแล้ว มันเป็นการ share ความรับผิดชอบ ของประเทศเรา rating จึงถูกต่ำเพราะมาไม่ครบสูตร

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ, กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ประกาศ [กำหนดช่วงเวลาออกอากาศ] เราบังคับได้เฉพาะจอแก้ว ออกเป็นมาตรการ เป็นหลักก่อนนะ เราต้องบังคับจอแก้วก่อน พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557

(2) ช่วงเวลาที่กำหนดไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้ชมในปัจจุบันโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะผู้ให้บริการโทรทัศน์บางรายที่ออกอากาศรายการซ้ำระหว่างวันก็เห็นว่าผู้ชมเป้าหมายในช่วงเวลากลางวันเป็นผู้ใหญ่ไม่ใช่เด็กและเยาวชน และเห็นว่าการบังคับใช้เครื่องมือดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ

“ประกาศตัวนี้ กสทชจัดโซน . water shade โดยที่ไม่ทำวิจัย ตอนนี prime time เปลี่ยน เวลาที่เด็กดูก็เปลี่ยนไป”

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ, กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

“ช่วงเวลามันไม่เกี่ยว ทุกคนมีของ Primetime ตัวเอง แม้แต่เด็กก็มี Primetime ของตัวเอง วันหนึ่งที่แซทเทลไลท์ออกมามันถึง Primetime มันต่างกับฟรีทีวี กราฟของเราตั้งสวนทางกันอย่างสิ้นเชิงวันที่ฟรีทีวี ขึ้นกราฟนี้จะตกวันที่กราฟนี้จะตกฟรีทีวี จะขึ้น...ตอนเช้าเราตั้งมากกว่าตอนกลางคืน ฟรีทีวีไม่มีมัลติวิวเวอร์ คุณใช้โมเดลฟรีทีวี กับแซทเทลไลท์ไม่ได้”

องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

ถ้าพูดเรื่องคนดู ในช่วงเวลากลางวันไม่ใช่เด็กและเยาวชนคนดู เนลสันเขาสำรวจว่าช่วง
กลางวันวันธรรมดากลายเป็นวัย 40 อัพดู ซึ่งมันค้านกับความเป็นจริงว่าทำไมต้อง
บังคับให้คนอายุ 40 กว่ามาดูรายการ ท. อันนี้มันค้านกับธรรมชาติ...
...แต่ถ้ากำหนดว่าตั้งแต่เช้ายัน 2 ทุ่มครึ่งต้อง ท. หมด มันก็ยากเพราะว่าช่องดาวเทียม
มันต้อง re-run

ชลากรณ์ ปัญญาโณม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),

สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

(3) เครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศต้องอาศัยการบังคับใช้จากองค์กรกำกับดูแล
กิจการโทรทัศน์อย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

มันก็มีเรื่องร้องเรียนมาช่วงปีก่อนหน้านี้ว่า เด็กยังดูอยู่แล้วทำไมถึงปล่อยให้
เรทแบบรุนแรงได้ เราก็กเลยมาเปลี่ยน policy บน paper นะ...แต่ที่ว่าเค้าก็ อย่างที่บอก
เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องเอามาทำกัน แล้วมันเป็นช่วงรอยต่อด้วย คือทุกคนกำลังจะไป
ดิจิทัล ออฟฟิศก็จะให้น้ำหนักเรื่องของการจัดโครงสร้างใหม่มากกว่า ยังไม่ได้ลง
รายละเอียดคนนะ

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.,

สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

จุดแข็งของประกาศ กสทช.นี้คือการกำหนดใช้ช่วงเวลา แต่ยังไม่เห็นกลไก .
กระบวนการการบังคับให้เป็นไปตามช่วงเวลา

อ.อิทธิพล ปรีดีประสงค์ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล

กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ประกาศออกมาแล้ว บังคับใช้ได้หรือ เพราะก็ยังมีเห็นอยู่ว่ารายการที่เป็น น .18 น .13
ยังฉายในเวลาที่ไม่ถูกต้อง

ชาญไชย อัครวงษ์วนิช เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,

กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ส่วนข้อจำกัดและปัญหาของเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศต่อเฉพาะกิจการโทรทัศน์
แบบบอกรับสมาชิกนั้น ผู้ให้บริการเห็นว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมกับธรรมชาติของช่องรายการใน
โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกซึ่งมีความเฉพาะทางหรือเฉพาะกลุ่ม เช่น ช่องภาพยนตร์ ช่องเด็ก ช่อง

สุขภาพ เป็นต้น และยังไม่สามารถนำไปใช้กับช่องภาพยนตร์ที่ส่งสัญญาณมาจากบริษัทต่างประเทศ เพราะการจัดเรียงรายการขึ้นอยู่กับทางต่างประเทศและเปลี่ยนแปลงไม่ได้

มันยากที่จะต้องมีผังรายการที่เหมาะสมกับรายการแต่ละประเภท เพราะว่าช่อง Satellite เป็นช่องเฉพาะกลุ่ม สมมุติอย่างช่องเพื่อคนชราอย่างเดียว จะให้เขามาทำ รายการเด็กและเยาวชนก็เป็นไปไม่ได้ หรือช่องหนังให้เขามาทำหนังแบบท.หมดในช่วง ก่อน2ทุ่มครึ่ง เขาก็ทำไม่ได้...

ชลากรณ์ ปัญญาโฉม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

ช่อง HBO บางทีหนังเรท R บางทียังอยู่กลางวันได้เลยเพราะเป็นการรับสัญญาณ โดยตรงจากต่างประเทศ บางทีจัดเวลาไม่ได้อยู่แล้วสำหรับทีวีดาวเทียม

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรู๊ป จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์,
12 มิถุนายน 2556

5.5.3 ความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวม

บริการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมมีความหลากหลายและมีบริการคล้ายโทรทัศน์ รูปแบบใหม่ที่เข้าถึงเด็กและเยาวชนมากขึ้นผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์เคลื่อนที่หรือพกพา ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรายการทางโทรทัศน์ที่นำมาเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต และบริการทาง อินเทอร์เน็ตทีวีที่ผลิตเพื่อออกอากาศทางช่องทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น รวมถึงบริการสตรีมมิ่งที่ใช้ ผลิตและเผยแพร่เองอีกด้วย บริการคล้ายโทรทัศน์ต่าง ๆ เหล่านี้ ก่อให้เกิดความท้าทายต่อการกำกับ ดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในปัจจุบันของประเทศไทย ได้แก่

5.5.3.1 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลบริการคล้ายโทรทัศน์ในอินเทอร์เน็ตมี หลายหน่วยงาน

ปัจจุบัน การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในอินเทอร์เน็ตมีกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร และสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต โดยอำนาจตาม พ 2550.ศ.ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.บ.ร.ซึ่งเน้นการปิดกั้นและ กั้นกรองเนื้อหา รวมถึง กระทรวงวัฒนธรรมที่มีบทบาทหน้าที่ตรวจสอบเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมที่เผยแพร่ ตามสื่อต่าง ๆ ในขณะที่ กสทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้ให้บริการ

โทรทัศน์ โดยอำนาจ พ2553.ศ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.บ.ร. แต่ยังคงมีกิจการบางประเภทเช่น อินเทอร์เน็ตทีวี หรือ รายการทางโทรทัศน์ที่นำมาเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานใดที่มีอำนาจในการกำกับดูแล อีกทั้งยังขาดนโยบายจากรัฐในเชิงบูรณาการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการสตรีมมิ่งจากหลายช่องทางด้วย

มันพินาศไปแล้วเพราะมันมีสื่อหลอมรวม“ตัวอย่างเช่นกรณีรายการฮอโรโมนวัยว้าวุ่น นี่คือช่องโหว่ของกฎหมายไทย และเราไม่ได้คุม Internet ใจ คนที่คุม net อย่างกระทรวงเทคโนโลยีก็คอยถาม ว่าแล้วตกลงจะให้เอาอย่างไรกับเรื่องนี้ แต่ในฝั่งของการหลอมรวมสื่อ นี่เกินกว่าเรา คือต้องคุยกับรัฐบาลว่าแล้วจะเอาอย่างไรในอนาคต”

พลโท ดร .พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช .

สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2557

ตอนนี้ Internet TV ยังไม่ define ว่าเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของ กสทชถ้า . เขายังไม่เป็นมันก็จะไป user generated content ในโลก online ก็จะขึ้นอยู่กับกระทรวง ICT ไป แต่เมื่อไหร่มีนัยยะสำคัญ เมื่อเขากลายมาเป็น licensee เรากลายเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตเราก็กำกับเขาได้ แต่ว่าเราจะถูกต้านใหม่นั้นประการหนึ่ง กสทช จะทำไหวไหม .priority ของเราคือต้องจัดระเบียบตรงนี้ [วิทยุชุมชน โทรทัศน์ดาวเทียม] ก่อน เรายังไม่ได้ไปแตะถึงเนื้อหาใน internet ถามว่ามันเริ่มมีปัญหาไหม มันก็มี

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.,

สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

หน้าที่หลักในการควบคุมเนื้อหาจะตกเป็นของกระทรวง ICT แล้วก็ตำรวจน่าจะเป็นหน่วยงานปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งหน้าที่ของเขาคือค้นหาสิ่งให้บล็อก แต่ที่ผมไปสัมภาษณ์กับ MICT กับหน่วยงานตำรวจ เขาบอกว่าที่รายงานเขาใช้แค่ 20 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นของบล็อกที่อยู่ที่ทั้งหมด 80 เปอร์เซ็นต์ที่เหลือคือเขาเสิร์ชและกับบล็อก มันเลยเป็นคำถามตัวโตๆว่าเขาใช้เกณฑ์อะไร แต่คือเขาไม่บอก อย่างแรกคือไม่มีความแน่นอนเราไม่รู้ว่าจะอะไรโดนบล็อกอะไรไม่โดนบล็อกบ้าง อย่างที่สองขาดความโปร่งใส

ดร .หอการค้าไทย.คณะนิติศาสตร์ ม จอมพล พัทธกษัตริย์โยธิน.

สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556

5.5.3.2 บริการคล้ายโทรทัศน์มีความจำเป็นในการกำกับดูแลน้อยกว่าบริการโทรทัศน์

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่ารายการทางโทรทัศน์ที่นำมาเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตนั้นถูกกำกับดูแลระดับหนึ่งจากเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ใช้ในบริการโทรทัศน์ ต่างจากบริการทางอินเทอร์เน็ตทีวีและบริการสตรีมมิ่งที่ผู้ใช้ผลิตเองและเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตนั้น ที่ยังไม่มี ความชัดเจนเรื่องการกำกับดูแลเนื้อหาในบริการดังกล่าว

ในขณะที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีให้ความเห็นว่า ความจำเป็นในการกำกับดูแลเนื้อหา รายการทางอินเทอร์เน็ตทีวีนั้นมีน้อยกว่าบริการทางโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปอยู่ เพราะมีลักษณะ ตอบสนองความสนใจเฉพาะของผู้ชม บริการในลักษณะ demand-pull คือผู้ชมเป็นคนเลือกเนื้อหาที่ สอดคล้องกับความสนใจของตัวเองเพื่อรับชม อีกทั้ง ผู้ให้บริการเองก็มีความต้องการนำเสนอเนื้อหาที่ เฉพาะกลุ่ม แตกต่างจากทั่วไป นอกจากนี้ หากมีมาตรการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตทีวีขึ้น ผู้ให้บริการ อินเทอร์เน็ตทีวีเห็นว่าไม่สามารถบังคับใช้ได้กับผู้ให้บริการทุกรายอย่างเท่าเทียม เพราะผู้ให้บริการ อินเทอร์เน็ตทีวีมีทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ และยังมีบริการที่ผู้ใช้เป็นผู้ผลิตเนื้อหาขึ้นเองด้วย

โดยมากแล้วถ้ามันเป็นรายการที่ผลิตเพื่อทีวีแล้วไปออกในอินเทอร์เน็ตมันก็ไม่มีปัญหาอะไร เพียงแต่ว่ามันจะมีรายการบางประเภทมันผลิตเพื่ออินเทอร์เน็ตเลย แล้วมันเยอะขึ้นเรื่อยๆ

*ชลากรณ์ ปัญญาโณม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
21 มิถุนายน 2556*

มันเป็นไปไม่ได้มันไม่มีทาง มันจัดเรทควบคุมอะไรไม่ได้คือถ้าทำอะไรออกมามันก็จะ... ด้วยความที่มันไม่สามารถจะ เป็นการแบบเลือกปฏิบัติทั้งสิ้น enforce ได้จริงทั้งหมด เพราะฉะนั้นเนี่ยไม่ว่าจะออกอะไรมามันจะต้องมีคนที่เป็นแบบทำแบบเดียวกันแล้วคนนึง โดนคนนึงไม่โดนอินเทอร์เน็ตเนี่ยมันแบบคือใครก็ได้... กขึ้นมาทำมันก็ได้หมด เพราะ ฉะนั้นเนี่ย คือหนึ่งที่สำคัญคือว่า define กันก่อนว่าสื่อคือใคร แล้วสอง มาตรฐานคือ อะไรที่มันชัดเจน...โดยธรรมชาติของอินเทอร์เน็ต มัน enforce ไม่ได้ คือสมมุติว่าแบบ เป็นคนที่อยู่ อาคนไทยทำรายการมาจากต่างประเทศ แล้วผู้ชมก็เป็นคนไทยถูกไหมคะ พูดภาษาไทยแล้วจะไปทำอะไรเขาได้อะ สองอันนี้มันก็อยู่ในอินเทอร์เน็ตเหมือนกัน

จรรยา วงศ์สุรวัฒน์ Spokedark TV, 14 มิถุนายน 2556

5.5.3.3 บริการโฮสต์ที่ผู้ใช้ผลิตเองและเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตต้องใช้การกำกับดูแลที่เหมาะสมกับลักษณะของสื่อออนไลน์

มุมมองของนักวิชาการที่ศึกษาด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยทางสื่อออนไลน์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาบริการโฮสต์ที่ผู้ใช้ผลิตเองและเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต เช่น ยูทูบ (Youtube) ว่าจะต้องมีการขอความร่วมมือไปยังผู้ให้บริการในต่างประเทศ และควรมีการศึกษาถึงระบอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของสื่อออนไลน์ที่มีความเป็นโลกาภิวัตน์และกลไกความมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์เนื้อหาจากผู้ใช้แต่ละคนเป็นหลัก ไม่ได้มีผู้ให้บริการที่ชัดเจนเหมือนบริการโทรศัพท์มือถือ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกหรืออินเทอร์เน็ตทีวี

ผมไม่แน่ใจว่ายูทูบมีออฟฟิศในไทยไหมแต่กูเกิ้ลมี กูเกิ้ลมีตัวแทนของกูเกิ้ลไทยแลนด์ แต่ของยูทูบถ้าเรา ใช้คำว่าขอความร่วมมือ ก็น่าจะเป็นไปได้ คือยูทูบมันเหมือนกับมีประเทศของตัวเองอยู่บนไซเบอร์สเปซ ...ยูทูบมันทำได้อย่างหนึ่งคือจำกัดการเข้าถึงเฉพาะของการเข้าถึงเฉพาะประเทศไป ...มีความท้าทายซึ่งจะต้องดูกันต่อไปในอนาคตครับว่าจะยังไง ซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งยูทูบ ซึ่งเราก็ต้องอาศัยการพูดคุยกับเขา ยูทูบก็มี report แต่สุดท้าย การตัดสินใจทั้งเฟสบุ๊คและยูทูบขึ้นอยู่กับเขาหมดเลยว่า เขาจะตัดสินใจว่าเนื้อหาที่อยู่บนนี้มันควรจะเอาออกไหม ผมว่าวิธีการจัดการกับวิธีการควบคุมเนื้อหาบนยูทูบรวมถึงเว็บวิดีโอสตรีมมิ่งอื่นๆกับพวกโซเชียลมีเดียโซเชียลเน็ตเวิร์คกึ่งเว็บไซต์ มันต้องใช้วิธีอื่น ซึ่งตอนนี้ผมยังไม่สามารถให้รายละเอียดได้เพราะยังไม่มีการศึกษา

ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน คณะนิติศาสตร์ ม.หอการค้าไทย,

สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556

5.5.3.4 ความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ของประเทศไทย

ความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมายลิขสิทธิ์ของประเทศไทย จึงทำให้ผู้ให้บริการไม่สนใจซื้อลิขสิทธิ์รายการที่เป็นที่นิยมแต่อาจมีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในระดับสูง เพราะในที่สุดจะมีผู้ละเมิดลิขสิทธิ์และนำไปเผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ตในแบบที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองเนื้อหาเหมือนเนื้อหาที่ถูกลิขสิทธิ์ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมาตรการการกำกับดูแลต่าง ๆ ในทางตรงกันข้ามหากเนื้อหาที่ถูกลิขสิทธิ์ได้รับความคุ้มครองอย่างจริงจัง ก็จะทำให้เนื้อหาที่ผ่านกระบวนการกลั่นกรอง

แล้วเท่านั้นที่ถูกเผยแพร่ผ่านออกไปตามช่องทางต่าง ๆ ก็จะช่วยคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยได้อีกระดับหนึ่ง

กฎหมายลิขสิทธิ์บ้านเราไม่แข็งแรง ถ้ากฎหมายนี้มันแข็งแรงผมอาจจะกล้าซื้อมัน เหมือนกับว่าถ้าเราซื้อปั๊บบเราเป็นเจ้าของพร็อพเพอร์ตี้ เราจะเซ็นเซอร์มัน เรตติ้งแล้ว ไม้ว่าไฟล์ที่ไหนจะเป็น regulation เดียวกัน คือผมปล่อยให้วีบีพีที่ฉายอยู่ไปปล่อยในอินเทอร์เน็ตจะเป็นของชิ้นเดียวกัน มันจะไม่มีใครที่ไม่รู้ไปขโมยมาฉายเลยแล้วไม่ได้เซ็นเซอร์ให้เด็กไปดูได้อีก ...อย่างน้อยเนี่ยมันแก้ไม่ได้ทุกอย่างหรอกผมก็ไปแจ้งICTเขาก็จะช่วยมอนิเตอร์และช่วยปิดมันไปบ้างไม่ทั้งหมดหรอกแต่มันจะน้อยลง แผ่นผีก็จะน้อยลง แต่มันก็จะมีนะแต่เขาก็ลดดีกรีอะ และก็ในแง่ผู้ปกครองมันก็จะดีไปประมาณนี้

ชลากรณ์ ปัญญาโณม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

5.6 แนวทางพัฒนาปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทยภายใต้ ภาวะสื่อหลอมรวม

จากการศึกษาถึงมุมมองของผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ กลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการ และองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ (.กสทช) แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภาวะสื่อหลอมรวมมากขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.6.1 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงเครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ดังนี้

5.6.1.1 การเพิ่มมาตรฐานและความเที่ยงตรงในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ

ผู้ให้ข้อมูลจากทั้ง 3 กลุ่ม เห็นพ้องว่าควรมีการเพิ่มมาตรฐานและความเที่ยงตรงในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์โดยเสนอ 4 วิธีการ ดังนี้

(1) การทำงานเชิงความรู้กับผู้มีส่วนที่จัดระดับความเหมาะสมของผู้ให้บริการโทรทัศน์แต่ละรายทั้งฟรีทีวีที่เคยมีประสบการณ์มาแล้วและผู้ให้บริการรายอื่นที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์การจัดระดับความเหมาะสมรายการมาก่อน โดยมุ่งทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดในการจัดระดับความเหมาะสมในรายละเอียด เช่น ความแตกต่างของระดับของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยระดับ 0-3 รวมถึง ร่วมกันหาตัวอย่างรายการหรือแบบปฏิบัติที่ดี (best practice) ที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของรายการตามระดับความเหมาะสมต่าง ๆ เพื่อลดการใช้วิจารณญาณของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ โดย กสทช. ควรมีบทบาทส่งเสริมให้เกิดการทำงานเชิงความรู้ดังกล่าว

อย่างเรื่องดีกรี ต้องมานั่งต้องมาลงรายละเอียดกันขึ้น มันจะเป็นเรื่องดีกรีซึ่งบางทีก็
ต้องยอมรับว่าปล่อยปละละเลยไปบ้างนะ เราก็มาซีเรียสกัน...ประเด็นโอเคแต่คือเหลือ
แค่ว่าจะไรคือคุณยอะไรคือหนึ่งอะไรคือสองอะไรคือสาม

ชลากรณ์ ปัญญาโถม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

การพัฒนาเกณฑ์ในการจัดระดับ และลงรายละเอียดของตัวอย่าง บริบทแวดล้อมที่จะ
อธิบายในแต่ละเรท ...เมื่อมีการประกาศใช้แล้ว แต่จะมีการวิจัย ศึกษาและพัฒนา
ระบบไปอย่างไร ทำยังไงให้ผู้ผลิตเข้าใจในตัวคู่มือกลาง และเค้าสามารถพัฒนา
รายละเอียดและมาคุยในพื้นที่กลาง

อ.อิทธิพล ปรีดีประสงค์
สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

(ผู้ให้บริการนอกเหนือจากฟรีทีวี) จะจัดระดับได้เค้าก็ต้องเข้าใจเรตติ้ง “ด” “อ” “น”
“ฉ” ที่นี้ กสทช. ก็ต้องจัดการอบรมให้กับเคเบิลทีวี พวกที่แบบเป็นรายการวาไรตี้
รายการเกมส์โชว์ ก็ต้องมีการอบรม ผมว่าประสบการณ์จากฟรีทีวี มีเยอะมากเลย
เช่นบางช่องเน้นเกมส์โชว์ บางช่องเน้นกีฬา หนึ่ง...คู่มือดึงออกมาง่ายๆเป็นเคล็ดลับ
รุนแรงฉากกีฬาบางอย่างมีการ บาดเจ็บมีเลือดหรือว่ารายการพิเศษ รายการบันเทิง
รายการภาพยนตร์มีฉากบางอย่างอยู่

ธาม เชื้อสถาปนศิริ สถาบันโทรคมนาคมไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

กสทช.ก็ต้องเป็นคล้ายๆ facilitator ให้ เอาคู่มือมาเวิร์คชอปกับเค้าละเอียดๆ เอา input จากคนดูหลากหลาย พ่อแม่ผู้ปกครองมาช่วยสะท้อน แล้วมันจะได้เหมือน training แล้วแต่ละฝ่ายเซนเซอร์แต่ละช่องจะได้ทำออกมาในแนวที่ใกล้เคียงกัน ... รวมถึงการให้องค์กรวิชาชีพเข้ามาช่วยทำไกด์ไลน์แบบละเอียดๆนะ ...เราก็คงต้องมาถกกันจนได้ตกลงแล้ว มันจะกลายเป็นมาตรฐานที่ practical นะ ที่ทุกคนใช้ร่วมกันนะ กสทช. ก็ควรจะทำ ในปี ควรจะต้องทำอย่างนี้บ่อยๆ เลยกับ 24 ช่องฟรีทีวีใหม่จะนะ หรือกับโดยเฉพาะกับพวก 3 ช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัว สฤณีญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

(2) การประเมินแนวทางในการจัดระดับความเหมาะสมรายการเพื่อปรับปรุงแก้ไข อยู่เป็นระยะ เพราะการรับรู้ความเสี่ยงจากเนื้อหาของผู้ชมก็เปลี่ยนไปตามวัฒนธรรมและยุคสมัย โดยการประเมินนั้นให้ร่วมมือกันทั้งนักวิชาชีพ นักวิชาการ

ใช้ evaluate อยู่เรื่อย ...กองเซ็นเซอร์เองก็เปลี่ยนตามยุคสมัยไป เพราะฉะนั้นตัว ท. อาจจะไม่คงทนแต่การจำกัดความของ ท. ระดับ 1 กับ 2 เนื้อหามันก็จะเปลี่ยนไปตามยุคสมัย... ก็เลยเชื่อว่าถ้าจะมีคนเข้าไป evaluate เช่นก็ต้องเอาคนทำละครเข้าไป คนทำรายการเข้าไป อาจจะมีนักโฆษณาเข้าไป เอาคนที่มืออาชีพอยู่ในวงการนี้จริงๆ แล้วก็เช็คประวัติหน่อยก็ได้ว่าคนนี้เขาเคยมีประวัติไม่ดีในวงการหรือเปล่าอะไรอย่างนี้ใช้ไหม ถ้าเขาประวัติดีไม่เคยทำอะไรให้เสียหายกับวงการ ก็เอาเขาเข้ามาช่วย..อาจต้องมีทั้ง นักวิชาการ นักวิชาชีพ แต่พ่อแม่ไม่ค่อยเกี่ยว...แล้วก็คอยอัปเดตทุก3ปีก็ได้

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรุ๊ป จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2556

(3) การส่งเสริมให้มีกลไกเฝ้าระวังและตรวจสอบการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการแต่ละราย โดย กสทช. อาจโดยอาจพิจารณาสนับสนุนจากกองทุนวิจัยและพัฒนา ซึ่งกลุ่มประชาสังคมได้เสนอกลไกที่เป็นไปได้ อาทิ

- กลไกเฝ้าระวังและตรวจสอบภายหลังการออกอากาศที่กลุ่มประชาสังคมดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับการจัดระดับความเหมาะสมของผู้ให้บริการ หรือที่ทางกลุ่มเรียกว่าเป็นกระบวนการ 'Dual rate'
- กลไกการมีส่วนร่วมจากกลุ่มประชาสังคมในกระบวนการพิจารณาจัดระดับความเหมาะสมของผู้ให้บริการก่อนออกอากาศ

- ส่งเสริมกลไกของสภาผู้ชมผู้ฟัง (audience council) เช่นของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ช่วยให้ผู้ชมผู้ฟังได้สะท้อนความเห็นและตรวจสอบการให้บริการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ รวมถึงเรื่องการจัดระดับความเหมาะสมได้ด้วย

ต้องมีกลไกที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างคนที่ดูคนที่พ่อแม่หรืออะไรก็ตามทางภาคผู้ผลิตหรือทางเจ้าของสถานี อยากรู้เห็นกลไกที่ทำหน้าที่สร้างมาตรฐานร่วมกันไปเรื่อยๆ ซึ่งอันนี้ก็ยังไม่...ที่เราเคยมีข้อเสนอ ก็คือว่า ถ้ามันมีกลไกแล้วมันน่าจะตั้งแต่ตอนก่อนจัดเรตติ้งก่อนที่จะให้ตราสัญลักษณ์ เหมือนทำงานร่วมกันได้ไหมแทนที่จะไปให้แล้วก็มาประท้วงกันหรือขัดแย้งกัน น่าจะมีก่อนมี test หรือว่าก่อนเริ่มต้นที่จะให้เหมือนเป็นกลไกนี้ได้ทำหน้าที่ตกลงร่วมกัน

เข็มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

เคยเสนอ กสทช. ไว้ว่าควรเป็นลักษณะ .dual rate โดยมีการเรทจากภาคประชาชน คู่ขนานไปด้วย โดยมีกรรมการภายนอก กรรมการภายใน เอามาชนกัน คล้ายโมเดลทีวีสาธารณะที่นอกจากสถานีมี code of conducts แล้วก็มีกรรมการภายนอกที่ช่วยดูด้วย เพื่อ save เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมได้ดียิ่งขึ้น...โมเดล post rate ที่ให้เป็นการตีชมอย่างเป็นระบบ ในการที่จะก้าวไปสู่พลเมืองที่รู้และเข้าใจ ดูแล้วไม่น่าจะเป็น ท เป็น . post rate ในระดับย่อยๆ และทำได้หลายระดับ ส่วนโมเดล audience council ก็เป็นสิ่งที่ตอบโจทย์ในการตรวจสอบเรื่องที่สถานีคิดเองทำเอง มีกลุ่มผู้ชมที่ถาวรที่คอยแลกเปลี่ยน แต่ก็อยู่ที่วิธีการคัดสรรคนเข้ามาอยู่ในสภา

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

กระบวนการ Regulate โดยภาคประชาชน อยู่ที่ไหน มันไม่ใช่ระหว่าง ผู้ผลิตและสถานีเท่านั้น ที่หายไปคือ ภาคประชาชน และต้องมีพื้นที่สภา [ผู้ชม] ที่อาจตั้งโดยอีกประเภทฉบับหนึ่ง

อ.อิทธิพล ปรีดีประสงค์ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ต้องกลับไปทิวเรือใหญ่ กสทช. เขาจะทำเองก็ได้หรือจะใช้หน่วยงานที่มีนักวิชาการอยู่แล้วมาดูแล โยน budget อะไรกันต๊าย ซึ่งพอมันเป็นอย่างนี้ ผู้บริโภคก็จะตรวจสอบได้ว่า คุณเอาอะไรมาฉาย คุณทำอะไรกันอยู่ก็ได้ มันก็จะเกิดกลไกตรวจสอบกัน

อัตโนมติว่าพัฒนาคุณภาพหรือเปล่า งบการพัฒนาคุณภาพสื่อ 2 เปอร์เซนต์ ผมว่ามัน
แบ่งมาทำตรงนี้ได้ด้วย...

ชลากรณ์ ปัญญาโฉม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

(4) การออกแบบให้มีแบบสอบถามลักษณะเนื้อหารายการในการจัดระดับความ
เหมาะสมรายการและประมวลผลเป็นคะแนนซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ว่าตรงกับระดับความเหมาะสมใด คล้าย
กับแบบสำรวจลักษณะเนื้อหารายการโดยละเอียด (Kijkwijzer Questionnaire) ของประเทศ
เนเธอร์แลนด์นั้น กลุ่มผู้ให้บริการส่วนใหญ่เห็นว่าจะช่วยลดการใช้ข้อวิสัยในการจัดระดับความ
เหมาะสมของผู้ทำหน้าที่ได้ และทำให้ผู้ชมเพิ่มความมั่นใจต่อผู้ให้บริการ แต่ผู้ให้บริการบางรายเห็นว่
การดำเนินงานอาจยุ่งยากขึ้นและจำเป็นต้องใช้เวลาอีกมากในการศึกษาวิจัยและพัฒนาคำถามใน
แบบสอบถามให้เที่ยงตรง

ผมว่ามันก็ช่วยประมาณนึงเพราะว่าเวลาเช็คลิสของต่างประเทศมันก็มีที่มันไม่เข้าอยู่
ในนั้น แต่มันก็จะช่วยให้ดีขึ้นเพราะทุกวันนี้นั้นกว้างมาก

ชลากรณ์ ปัญญาโฉม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

ถามว่าเป็นไปได้ไหม ได้ แต่ไม่แน่ว่าเวลาเรามาทำงานเราอยากจะทำมันตั้งดีอะไรให้
มันง่ายขึ้นชีวิตหรือเปล่า กระบวนการทำงานจะง่ายขึ้น... จะสร้างคู่มือนี้ก็ต้อง research
งานพอสมควร แต่ถามว่ามีดีไหมมันก็ดีสุดท้ายก็ยังไม่แน่ใจว่าสิ่งที่ถามและให้เรา...
พร้อมจะดีที่มันครอบคลุมนิยามของแต่ละข้อได้จริงหรือเปล่า

องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

5.6.1.2 การปรับปรุงและแก้ไขหลักเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสม

จากมุมมองของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่มเกี่ยวกับปัญหาด้านหลักเกณฑ์การพิจารณา
ระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ เห็นว่าควรมีการปรับปรุงและแก้ไขแนวทางที่ใช้ในการจัด
ระดับความเหมาะสมในหลายประเด็น ได้แก่

(1) การพัฒนาประเด็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งควรจำกัดในการพิจารณาจัดระดับความเหมาะสมให้ครอบคลุมและเหมาะสมกับปัจจุบันมากขึ้นกว่า 3 มิติ อาทิ การเพิ่มตัวแปรด้านการเคารพสิทธิมนุษยชน การพิจารณาแก่นของเรื่อง (Theme) และ บทสนทนา (dialogue) ประกอบการตัดสินใจ การพินิจหรือการที่นำไปสู่ความเชื่อทางด้านไสยศาสตร์หรือการคิดที่ไม่ใช่เชิงเหตุผล และการปลุกฝังการเข้าใจเรื่องบทบาทชายหญิงหรือเพศสภาพเพศสภาวะต่อเด็ก เป็นต้น

ที่ยังไม่มีคือเรื่องของ human right มันไม่มีเลย ...violence theme หรือ ตัว theme ยังไม่ได้ถูกพิจารณาในตัวเรตติ้ง เรตติ้งตัวนี้เน้นการใช้ physical ภาพที่เห็น แล้วเสียงที่ได้ยินมากกว่าตัวโครงเรื่อง คือตัว missing valuable ที่หายไป ถ้าจะปรับ คือ ดึง [เนื้อหาที่ควรส่งเสริม] ออกแล้วก็ไปใช้ระบบอีกแบบหนึ่ง...ที่นี้คนดูก็จะรู้สึกว่าเป็นเนื้อหาด้านลบ นี่คือนโยบายที่น่าส่งเสริม

ธาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

เนื้อหาที่คิดว่ายังต้องมีการปรับไปตามยุคสมัย ซึ่งคิดว่าไม่ครอบคลุมเพราะว่าในมิติของสังคมมันมีปัญหาหลายเรื่อง อย่างเช่น การบริโภคเรื่องการพินิจหรือการที่นำไปสู่ความเชื่อทางด้านไสยศาสตร์หรือการคิดที่ไม่ใช่เชิงเหตุผล อย่างกรณีที่มีมันเกิดเหตุกับรายการเรียลลิตีหรือเกมโชว์ล่าสุดเราก็จะเห็นว่าเนื้อหาบางเรื่องมันยังไม่ได้กำหนดไว้ในนี้ขณะที่มีการเผยแพร่ เรื่องเพศมันไม่ใช่เรื่องของเพศสัมพันธ์อย่างเดียวแต่จริงๆมันหมายรวมถึงมิติของgender เช่น เรื่องมีปัญหาในการการปลุกฝังการเข้าใจเรื่องบทบาทชายหญิงหรือเพศสภาพเพศสภาวะต่อเด็ก ซึ่งในต่างประเทศเขาจะละเอียดอ่อนมันต้องมีความเข้าใจที่กำหนดไว้ในเรตติ้งเหมือนกัน

เข้มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

เราว่ามันคือเรื่องที่เราอิงเกณฑ์อยู่ว่าเราเห็นว่าสิทธิมนุษยชนคืออะไรมากกว่า คือความ sensitive ต่อเพศต่อชาติพันธุ์ต่อความพิการหรือต่อสิทธิผู้ต้องหาอะไรอย่างเนี่ย พวกนี้คือสิ่งที่เรตติ้งควรจะไปดูแล

จรรยา วงศ์สุรวัดน์ Spokedark TV, สัมภาษณ์, 14 มิถุนายน 2556

(2) การพัฒนาประเด็นเนื้อหาที่ควรส่งเสริมให้มากกว่า 6 มิติ เช่น มิติการส่งเสริมประชาธิปไตย

(3) การจัดระดับความเหมาะสมควรพิจารณา เฉพาะเนื้อหาที่ควรจำกัดเท่านั้น ส่วนเนื้อหาที่ควรส่งเสริมให้แยกออกเพื่อใช้พิจารณาในการผลิตรายการสร้างสรรค์สังคมต่อเด็กและเยาวชน

ถ้าต้องปรับ [คู่มือ] โดยส่วนตัวก็เห็นด้วยนะว่าคงต้องเอา +6 ออกไป เพราะตอนนี้ กสทช. ในเรื่องตัวประกาศหรือวิธีการทำงานค่อนข้างชัดเจนว่าเรื่องของการประเมินคุณภาพรายการมันจะเป็นอยู่อีกส่วนหนึ่งคือ อยู่ในแผนมิติที่หก การกำกับดูแลเนื้อหาอยู่มิติที่สอง เรื่องนี้มันก็ควรถูกแยกโดยสิ้นเชิงเหมือนกัน

ตรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช. ,สัมภาษณ์ 18 ,ธันวาคม 2556

(4) การเพิ่มตัวบ่งชี้เนื้อหาที่อาจเป็นภัย (content descriptor) แสดงควบคู่ไปกับสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสม

5.6.1.3 การบังคับใช้มาตรการจำกัดเวลาออกอากาศของ กสทช. อย่างจริงจัง

เนื่องจากเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศซึ่ง กสทช. ได้นำมาใช้เพื่อกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในปัจจุบันนั้น เป็นเครื่องมือที่ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการจัดผังรายการให้เป็นไปตาม ประกาศ กสทช. และขึ้นอยู่กับกระบวนการบังคับใช้ของ กสทช. ที่จะให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการจึงเห็นว่า กสทช. ควรบังคับใช้มาตรการจำกัดเวลาออกอากาศ กับผู้ให้บริการโทรทัศน์ซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตอย่างจริงจัง รวมถึง กสทช. ควรทำการศึกษาวิจัยพฤติกรรมของผู้ชมโทรทัศน์โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนเพื่อนำมาปรับช่วงเวลาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพฤติกรรมชมโทรทัศน์ในปัจจุบันด้วย

5.6.1.4 ส่งเสริมการรับรู้ เข้าใจและใช้ประโยชน์จากเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกลุ่มพ่อแม่ เด็กและเยาวชน

ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์และกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการก็เห็นว่า การทำงานเชิงความรู้กับกลุ่มพ่อแม่ ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน ให้มีการรับรู้ เข้าใจและใช้ประโยชน์จากเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจัดระดับความเหมาะสมซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบของพ่อแม่ ผู้ปกครองในการให้คำแนะนำแก่เด็กและ

เยาวชนในการรับชมรายการโทรทัศน์ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการกิจนี้มีหลายภาคส่วน อาทิ กสทช. หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง สถาบันครอบครัว และสื่อมวลชน เป็นต้น

การดูแลเด็กเล็ก ถือเป็นกฎเหล็กที่พ่อแม่จะต้องคอยดูแลประจำบ้าน แต่พอเด็กโตหน่อยก็จะต้องมีกระบวนการพูดคุยกันแล้ว จะไปห้ามหรือปิดกั้นคงไม่ได้ ไม่ว่าจะสื่อไหนจะมาทางแพลตฟอร์มไหน และจะต้องสร้างให้พ่อแม่ควรมีกระบวนการที่จะเลือกรายการให้เด็กได้ แล้วจะเป็นหน้าที่ใคร ก็จะโยนไปกระทรวงพัฒนาสังคมฯ กระทรวงศึกษา แต่จริงแล้วสื่อควรจะมีบทบาทตรงนี้ บทบาทในการสร้าง know how และ knowledge ให้พ่อแม่ เราไม่เห็นการกำหนดผังรายการที่ทำให้พ่อแม่เข้าใจเรื่องกระบวนการเรียนรู้ ในการดูสื่อ ในการรู้เท่าทันสื่อ ควรจะมีกำหนดในประกาศ กสทช. เรื่องผังรายการ ด้วยซ้ำ... หากไม่มีเรื่องเหล่านี้ ปัญหาเดิมๆ ก็จะวนกลับมา เพราะไม่แก้ที่สาเหตุของปัญหา คือ ความเข้าใจของพ่อแม่ ไม่มีสื่อไหน ไม่มีกระบวนการหรือกลไกใดที่ทำตรงนี้ แล้ว กสทช. ก็ลอยตัว

อ.อิทธิพล ปรีดีประสงค์ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ก่อนอื่นต้องไป socialize คนในเรื่องนั้นก่อน ว่า น.18 คืออะไรถ้าคุณดูกับลูกคุณต้องยังไง..เข้าใจนะว่าทำไม่ได้แต่ถ้าคิดจะทำมันต้องทำจริงๆ คือถ้าทำมันต้องทำมากกว่านี้เยอะ สุดท้ายทุกคนก็แปะ [สัญลักษณ์เรตติ้ง] กันหมดก็ไม่เห็นเกิดอะไรก็เลยไม่รู้ว่าจะทำไปเพื่ออะไร ... มันต้องเน้น communication กับ socialize ก่อน... มันต้องใช้สื่อทุกสื่อที่มี ที่รัฐมีคือคนเราเขาเสพสื่อต่างกันด้วยนะ...ถ้าเกิดคุณ educate ตั้งแต่แรกไม่ว่ามันจะไปอยู่ในสื่อแบบไหนมันก็จะจบ สำคัญที่สุดคือแก้ educate ก่อน วันหนึ่งสื่อใหม่เกิดขึ้นมาทุกวัน ทำไม่ไม่แก้ปัญหาดังแต่ต้น educate คนก่อน

องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

5.6.1.5 การสร้างระบบการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่เป็นมาตรฐานสำหรับบริการโสตทัศน (audiovisual service) ที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม

จากประสบการณ์ของผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการจัดระดับความเหมาะสมรายการเห็นว่ารายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ และทีวีดี ควรใช้สัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมในรูปแบบเดียวกันเพื่อไม่ให้ผู้ชมสับสน

แต่อย่างไรก็ดี สำหรับแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมที่ใช้ร่วมกันทุกแพลตฟอร์มเหมือนที่ใช้ในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น ผู้ให้ข้อมูลจากผู้ให้บริการโทรทัศน์และองค์กร

กำกับดูแลเห็นว่า ยังเป็นไปได้ยากสำหรับประเทศไทยและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกรอบแนวทางและรายละเอียด เนื่องจากปัจจุบันระบบการจัดระดับความเหมาะสมของโทรทัศน์กับภาพยนตร์ยังเป็นคนละระบบอยู่ กล่าวคือ การจัดระดับความเหมาะสมของโทรทัศน์เป็นไปตามประกาศ กสทช. แต่การจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์และวีดีโอเป็นไปตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551รวมถึง ธรรมชาติที่แตกต่างกันของแต่ละสื่อที่ผู้ชมเข้าถึงภายใต้เงื่อนไขที่ต่างกัน

ส่วนการจัดให้มีหลักเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมที่เหมือนกันระหว่างรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์และบริการสตรีมมิ่งทางอินเทอร์เน็ตนั้น ก็มีความยากเพราะลักษณะของบริการที่แตกต่างกันระหว่างสื่อดังกล่าว

ก็เป็นไปได้ว่าพอภาพยนตร์บู๊ก็มา พอถ่าลงทีวีเมื่อไหร่ก็สถานีเป็นคนดูให้ เพราะมันจะได้สัญลักษณ์เดียวกันเพราะไม่จำเป็นคนดูก็ง้อกว่าสัญลักษณ์นี้สัญลักษณ์อะไร คือจะต้องสร้างการรับรู้ให้เหมือนกัน

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรุ๊ป จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2556

ระเบียบตัวนั้น [ใช้ร่วมกันหลายๆ แพลตฟอร์ม] มันจะมาด้วยวิธีสัมมนาหรือว่าตกลงอะไรอย่างเนี่ยในการที่ผู้ที่มีอำนาจจะร่างมันขึ้นมาซะ แล้วก็ประกาศใช้ ก็เชื่อว่าเฉพาะวงการโทรทัศน์เราเป็นผู้ที่ยินดีจะยอมรับ วงเล็บต้องให้คนวิชาชีพเข้าไปมีส่วนในการกำหนดด้วยนะเพราะว่าคนวิชาชีพจะเข้าใจในสิ่งที่ตัวเองทำมากที่สุด...ต้องหันหน้าเข้ามาช่วยกันสังเคราะห์วิเคราะห์ออกมาให้มันได้สแตนดาร์ด

ผู้แทนสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

...ผมอยากให้กลับมาที่รัฐบาลไทย อยากให้รัฐบาลไทยออกกฎหมายโดยอิงพื้นฐานจากความรู้ ความเข้าใจและการวิจัยมากกว่า ตรงนั้นก็อาจจะนำไปสู่การสร้างกรอบที่ใช้ได้กับหนัง รายการทีวี บนอินเทอร์เน็ต แต่ตรงนี้ก็คืออาจต้องใช้ระยะเวลาอีกไกลอยู่เหมือนกัน ...

...คือมันมีข้อจำกัดหรืออย่างที่บอกการเข้าถึงสื่อแต่ละชนิดมันก็ต่างกันแล้ว อย่างที่สองคือเนื้อหา อย่างหนึ่งทำหนังมันไม่ใช่ใครทำก็ได้มันจำเป็นต้องใช้เงินทุน ซึ่งเงินทุนมันก็จะมากกว่าการทำรายการทีวี ในขณะที่อินเทอร์เน็ตทำกล่องตัวเดียวก็ไปและ แคสมาร์ทโฟนตัวเดียวก็ไปได้แล้ว เนื้อหาความหลากหลายของทางเนื้อหา เรื่องระดับของความรู้ แรง ระดับเรื่องเพศ ระดับของเรื่องภาษามันก็ต่างกันแล้ว แล้วอีกอย่างหนึ่งก็คือว่าทีวี

กับหนังมันมีองค์กรควบคุมได้เกือบจะเปอร์เซ็นต์ ในขณะที่อินเทอร์เน็ตขององค์กรที่ 100 ควบคุมถึงจะมีก็เถอะ มันก็เลยจะทำให้ความแตกต่างลักษณะเฉพาะทั้งหลายที่พูดถึงมันยากทำให้การกำหนดเรทให้อยู่ในกรอบเดียวกันค่อนข้างลำบาก

ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน คณะนิติศาสตร์ ม.หอการค้าไทย,
สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556

5.6.2 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

จากข้อจำกัดของระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) ประกอบกับข้อจำกัดของระบอบการกำกับดูแลตนเอง/กันเอง (self-regulation) ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยดังกล่าวไว้ก่อนหน้านี้นี้ ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ องค์กรกำกับดูแลและกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการเห็นสอดคล้องว่าควรนำเอาระบอบการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้เพื่อเป็นการพัฒนาการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่าเป็นการลดข้อจำกัดของการกำกับดูแลกันเอง อาทิ องค์กรวิชาชีพไม่มีอำนาจ หรือผู้ให้บริการขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลกันเอง และการเพิ่มมาตรการรองรับการกำกับดูแล (a regulatory backstop) เข้าไปในระบอบการกำกับดูแลกันเองนั้นจะช่วยให้มีบทลงโทษทางกฎหมายรองรับหากการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว อีกทั้ง มุมมองขององค์กรกำกับดูแลก็เห็นว่า การคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นเป็นประเด็นที่น่าจะได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการโทรทัศน์มากที่สุดภายใต้การกำกับดูแลร่วมกัน เพราะเป็นประเด็นที่นำไปสู่ความขัดแย้งได้น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์การกำกับดูแลอื่น ๆ อาทิ การกำกับดูแลโฆษณา การกำกับดูแลเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นการเมือง

co-regulation คนได้ประโยชน์จริงๆ ก็คือองค์กรวิชาชีพเสียด้วยเพราะว่า ผู้รับใบอนุญาตก็รู้สึกเต็มใจในองค์กรวิชาชีพนั้นที่เราเป็นสมาชิก มันจะแก้ปัญหาด้วยว่าเกิดว่าผมทำผิดแล้วองค์กรวิชาชีพสั่ง เตือน ผมลาออก ผมไปอยู่องค์กรอื่นองค์กร... หรือว่าระบบนี้ข้อดีคือมันแข็งตัวมากกว่า แต่ว่ามันต้องรักษาระยะห่างระหว่าง กสทช. กับองค์กรวิชาชีพมากพอสมควรคือหมายถึงว่าให้สิทธิองค์กรวิชาชีพค่อนข้างมาก แต่ว่าองค์กรวิชาชีพก็มี back อยู่ก็คือ กสทช. ก็ทำไรมากไม่ได้

ชาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

ผมชอบตัวนี้ [model co-regulation] คืออย่างน้อยๆนอกจากพวกเราจะดูแลกันเองแล้วเนี่ย กสทช.ยังมีข้อกำหนดกติกาที่มีบทลงโทษไว้ด้วยเลย

เกษม อินทร์แก้ว บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2556

ตัวสมาคมไม่ได้แข็งแรงพอ ไม่ศรัทธาศรัทธาน้อยหรือไม่มีอำนาจเพียงพอหรือไม่ชัดเจนพอ แต่ทำไมเวลาเรามอง กสทช. แล้วเรารู้สึกเกรงเขา สุดท้ายมันอยู่ที่ power บางอย่าง ... ถ้าสมาคมแข็งแรงถ้ามีศรัทธาศรัทธาน้อยกว่ามันก็จะสามารถบังคับให้อยู่ในกรอบได้ ... สมาคมก็มีอำนาจในระดับหนึ่ง แต่ยังไงก็ต้องมีอำนาจใหญ่ครอบไว้ด้วยดี ไม่ว่าจะเป็ กสทช. หรือ กสทช. แต่ในระดับต้นที่ว่ามันต้องเคลียร์กันเองให้จบ นอกจากว่าวันหนึ่งถ้าเคลียร์กัน ถ้ามันมีความไม่ชัดเจนบางอย่างมันต้องเอาที่ใหญ่กว่า ... สุดท้ายมันก็จะป้องกันประเภทที่คุณไม่พอใจคุณเดินออกอะไรอย่างนี้ อันนี้สุดท้ายคุณก็ต้องผิดกับ กสทช. อยู่ดี โมเดลนี้ [co-regulation] ก็คืออย่างนี้เพราะสุดท้ายมันต้องมีคนคุมอีกทีนี่

องอาจ สิงห์ลำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

สมาคมวิชาชีพเป็น peak association แต่ไม่มีอำนาจจัดการ ประชาชนเลยไม่มั่นใจว่าถ้าร้องเรียน แล้วจะไปถึง broadcaster ดังนั้น model co-regulation จึงน่าจะเข้ามาช่วยตอบโจทย์ แต่ปัญหาคือ รัฐจะเข้าไปยุ่งแค่ไหน ... ควรจะมีองค์กรกลางที่ function ไม่ใช่เพียงสื่อกระดาษที่ตักเตือนเฉยๆ แต่ถืออำนาจบางอย่างไว้ด้วย

ธีรพัฒน์ อังศุขवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

ลกัดเรื่องที่เราคิดว่ารัฐต้องเข้ามา involve ให้แคบ และเรื่องหนึ่งในนั้นอาจจะเป็นเรื่องการละเมิดเด็กและเยาวชน ถ้าอยากจะใช้อำนาจจริงๆ เข้าไปปกครอง สังคมก็น่าจะรับได้ระดับหนึ่ง แต่ว่าก็อาจจะต้องคุยให้ชัด...ในแง่ที่ว่ากสทช.ก็จะได้ออกกว่าตัวเองมีอำนาจทางปกครองในการกำกับเนื้อหา วิชาชีพก็รู้สึก area นี้เป็น area ที่ตัวเองเอาไม่อยู่ เป็นเรื่องถูกผิดจริงๆ มันต้องลงโทษ ฝ่ายครอบครัวก็รู้สึกอึดใจขึ้น เรื่องคุ้มครองเด็กเยาวชนเป็นเรื่องที่หาจุดร่วมกันได้มากที่สุด.....เรื่องการกำกับดูแลเพื่อเด็กเยาวชนไม่มีผลประโยชน์เป็นแรงขับ ข้อดีก็คือมันก็ทำให้กรรมการไม่ถึงกับเถียงกันแบบไม่มองหน้ากันเหมือนเรื่อง 3G หรือเรื่องอย่างอื่น มันเป็นเรื่อง ideology

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. ,

สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ องค์กรกำกับดูแลและกลุ่มประชาสังคม กับนักวิชาการยังได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบการกำกับดูแลร่วมกันใน 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) จุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์

รูปแบบของจุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นพ้องกันคือ กสทช. ควรพิจารณาการรับรององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วม

กลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์เห็นว่า การรับรององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์เป็นแรงจูงใจสำหรับผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพและเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลกันเองเพราะเห็นว่าองค์กรวิชาชีพได้รับการรับรองจาก กสทช. และมีอำนาจบางประการในการดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ โดยเห็นว่า กสทช. ควรกำหนดเกณฑ์ในการรับรองให้องค์กรวิชาชีพมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน และการเยียวยาแก่ผู้เสียหาย

จุดเชื่อมโยง ผมว่าคุณ [กสทช.]แค่มารับรองพอ ถ้าเขา [องค์กรวิชาชีพ] คอนโทรลกันได้ คุณก็เฉยๆคุณไม่ต้องยุ่งมาก แต่ถ้าว่ามันมีปัญหาและเขาเอาไม่อยู่แล้วอะคุณก็รับลูกเลยอย่างนี้เป็นต้นนะ ผมว่าอย่างนี้น่าจะดีกว่า คุณไม่ต้องเหนื่อยเกินด้วย

เกษม อินทร์แก้ว บริษัท ซีทีเอช จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2556
รับรององค์กรวิชาชีพช่วยได้ ช่วยทำให้รู้สึกว่ามันมีผลนะเพราะว่าสภาวิชาชีพมีปากเสียงให้เราจริงๆ ใจใหม่ว่า คือรับรองก็ไม่ได้รับรองเฉพาะเรื่องของการไปตักเตือน ต้องรับทุกเรื่องทั้งที่ต้องบอกว่ามีทั้งพระเดชพระคุณ คือเช่นบางเรื่องก็ต้อง fight ทำให้เราเห็นว่าการอยู่สภาวิชาชีพทำให้เราได้ประโยชน์อะไรบางอย่างในการทำงาน ส่วนเราก็ต้องมีระเบียบอยู่ในสภาวิชาชีพเพราะว่าถ้าเราไม่ได้เป็นสมาชิกสภาวิชาชีพเราจะเสียผลประโยชน์อะไรไป... เพราะฉะนั้น กสทช ต้องให้เขา [องค์กรวิชาชีพ] มีอะไรบ้าง

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรุ๊ป จำกัด (มหาชน), 12 มิถุนายน 2556

มันไม่ได้จับอยู่ที่ตักเตือน ควรจะมีระบุว่า broadcaster แก้ไขไปอย่างไร และเผยแพร่สู่สาธารณะ
รศ.อุษา บิ๊กกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ 7 มิถุนายน 2556

ส่วนกลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการเห็นว่าเกณฑ์ในการรับรององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ ควรพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพและควรกำหนดให้มีสัดส่วนของคณะกรรมการฯ ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

เขาต้องทำให้ตัวเองน่าเชื่อถือ ถ้าทำไม่ได้ ให้โละทิ้งชุด จะทำให้สังคม (จริยธรรม.คกก) เห็นว่าตนเองทำงานไม่มีประสิทธิภาพ

*อัญญาอร พานิชพิ้งรัถ เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ 7 มิถุนายน 2556*

ถ้าตรงนี้ กรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนก็ต้องมีภาคประชาชนในสัดส่วนหนึ่ง

*ธีรพัฒน์ อังศุवाल เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556*

สอดคล้องกับนโยบายของ กสทช. ในปัจจุบันที่ได้กำหนด (ร่าง) ประกาศ กสทช. มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชน ที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ... โดยการกำหนดคุณสมบัติขององค์กรที่จะได้รับการรับรองจาก กสทช. กำหนดหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพและการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม ทั้งนี้ หากเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีมาตรฐานในระดับที่ กสทช. กำหนดก็จะได้รับการสนับสนุนทุนจาก กสทช. ทั้งนี้ ร่างประกาศดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ กสทช. (ผศ. ดร. ธวัชชัย จิตร ภาษนันท์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. , สัมภาษณ์ทางอีเมล 15 , มกราคม 2557)

อย่างไรก็ดี รูปแบบของจุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ที่ผู้ให้ข้อมูลบางส่วนเห็นด้วย คือ การรับรองมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มประชาสังคมเห็นว่า การพิจารณารับรองมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพก็มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน เพื่อให้มีมาตรฐานร่วมกันระหว่างมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของแต่ละองค์กรวิชาชีพ และมีความสอดคล้องกับนโยบายของ กสทช. อีกด้านหนึ่งเกี่ยวกับการส่งเสริมการกำกับกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 และ 40 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการ

กระจายเสียงฯ เพื่อสร้างมาตรฐานในการกำกับดูแลกันเองตามมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับนโยบายด้านการส่งเสริมการรวมกลุ่มฯ ดังกล่าวข้างต้น

ส่วนรูปแบบของจุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์โดย การมีตัวแทนของ กสทช. เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพในองค์กรวิชาชีพนั้น ทั้งกลุ่มผู้ ให้บริการและกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะมองว่าเป็นการแทรกแซง ของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสื่อสารมวลชน แต่ก็มีผู้ให้บริการโทรทัศน์รายหนึ่งเห็นแตกต่าง ไปว่าการเชื่อมโยงในรูปแบบนี้อาจเหมาะสมเพื่อให้เกิดการตกลงทำความเข้าใจเบื้องต้นระหว่าง กสทช. กับผู้ให้บริการในระดับคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพก่อนที่จะนำไปสู่การโต้แย้ง

บอร์ตจะทำให้บางอย่างมันง่ายขึ้น มันเหมือนมีภูมิคุ้มกันมันเหมือนมีคนใส่เสื้อเดียวกับ กสทช.อยู่ในกลุ่มของเราอะไรอย่างนี้ ...เพราะสังคมไทยมันมีแต่เรื่องความคิดที่แตกแยก ถ้าให้มันจบให้มันแตกแต่แรกก็จะง่าย...ก็ให้อิสระคุณในระดับต้นไปเถียงกันให้จบ คิดว่า จะแก้ไขเยียวยาสังคมได้ยังไง ว่ากันมาแก้ไขให้จบอันนี้นะ 3-2-1report กสทช.

องอาจ สิ่งล้ำพอง สถานีโทรทัศน์ช่อง 8, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2556

(2) มาตรการรองรับการกำกับดูแล (a regulatory backstop)

กลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์และกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการมีความเห็นเกี่ยวกับ มาตรการรองรับการกำกับดูแลในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันเมื่อการกำกับดูแลล้มเหลวว่ามีอย่างน้อย 3 มาตรการที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ได้แก่

(ก) หากมีกรณีผู้ให้บริการรายใดไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์กรวิชาชีพกรณีมีการ พิจารณาเรื่องร้องเรียน หรือมีกรณีทำผิดมาตรฐานจริยธรรมหลายครั้ง ให้องค์กรวิชาชีพเสนอกรณี ดังกล่าวไปยัง กสทช. เพื่อให้ กสทช. พิจารณาและลงโทษโดยตรงด้วยมาตรการลงโทษทางกฎหมาย หรืออาจนำมาเป็นเงื่อนไขในการให้หรือต่อใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการ

แต่ co-regulation อย่างน้อยก็มีภาครัฐเข้ามาในขั้นสุดท้าย เช่น กรณี Thailand Got Talent Workpoint ทำผิดซ้ำแล้วซ้ำอีก

*ชาญชัย อัครวงษ์นิช เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556*

ยกเว้นว่าคณะกรรมการบริหาร [องค์กรวิชาชีพ] มีมติยึด หรือทำเรื่องกับ กสทชว่า . ผู้รับใบอนุญาตคนนี้ได้มาตรฐาน แล้วผมจะยึด และไม่อนุญาตให้เค้าในปีหน้า แบบนี้ผมถึงจะเริ่มกลัวแล้ว

ชาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

คือในมุมมอง [co-regulation] เป็นกฎหมายที่ทำให้ผู้บริโภคเขาเชื่อมั่นว่ามันมีคนดูแล อาจจะมีสื่อบอกว่าไม่ใช่มายึดใบอนุญาตเลย ก็คือทำให้เลิกผลิตรายการเลิเการายการนี้ออกอากาศ ออกไปจากผัง

ชลากรณ์ ปัญญาโณม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน),
สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

(ข) กสทช.ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพ และหากไม่สามารถทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกันเองระหว่างสมาชิกได้ กสทช. อาจพิจารณาใช้อำนาจในประการใดประการหนึ่ง อาทิ ถอดถอนคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพ ถอนการรับรององค์กรวิชาชีพ อันจะส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกถูกกำกับดูแลโดยตรงจาก กสทช.

กสทชก็ควรไปดูรายงานประกอบผลดำเนินงาน เค้าแก้ปัญหาเร็ว . วิชาชีพฟรีเปล่า ผู้ผลิตรายนี้ โปรดิวเซอร์ broadcaster รายนี้ไม่เคยแก้ ของเรื่องที่แล้วไม่เคยแก้

ชาม เชื้อสถาปนศิริ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ,
กลุ่มสนทนาผู้ให้บริการฟรีทีวี, 17 ธันวาคม 2555

[คณะกรรมการจริยธรรม] เขาต้องทำให้ตัวเองน่าเชื่อถือ ถ้าทำไม่ได้ ให้โทษทิ้งชุด จะทำให้สังคมเห็นว่าตนเองทำงานไม่มีประสิทธิภาพกำกับดูแลกันเอง ที่ผ่านมามีผล ...
...ภาครัฐเองเราก็กังวลว่าจะแทรกแซง สุดท้ายผู้บริโภคก็ต้องเข้มแข็ง

อัญญาอร พานิชพิ้งรัก เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

(ค) การเข้าร่วมองค์กรวิชาชีพของผู้ให้บริการไม่ควรจะถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขเพื่อไม่ให้องค์กรวิชาชีพมีอำนาจมากเกินไป แต่สร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมองค์กรวิชาชีพ โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการที่ไม่ได้เข้าร่วมองค์กรวิชาชีพใด ๆ ก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรงจาก กสทช.

คือต้องมีสิทธิที่จะไม่ต้องอยู่ภายใต้ [องค์กรวิชาชีพ] ก็ได้ค่ะ คือไม่อยากให้เกิดการผูกขาดและไม่อยากให้มีมาเพียหลายมาเพียอะไรอย่างนี้

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรู๊ป จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2556

ส่วน กสทช. นั้นก็มีมุมมองเกี่ยวกับมาตรการรองรับการกำกับดูแลในกรณีที่องค์กรวิชาชีพดูแลตนเองไม่ได้แต่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาในระดับนโยบาย อาทิ การกำกับดูแลเมื่อเกิดกรณีที่องค์กรวิชาชีพจัดการไม่ได้ หรือสิทธิในการคัดค้าน (veto) คำตัดสินขององค์กรวิชาชีพในกรณีที่ กสทช. ไม่เห็นด้วย ส่งผู้แทน กสทช. เข้าร่วมกับคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

...คือจิ๊กซอร์ที่หายไปคือ level นี้แหละที่มันจะเป็น co-regulation ได้ แต่ว่าก็ต้องให้บอร์ดเคาะว่าจะยึดโยงกันแบบนี้ เช่น อาจจะให้วิชาชีพเคาะว่ามาก่อน แล้วเคาะว่าไม่ได้เราจะลงดาบ

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. ,

สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

ผู้คุมเป็นองค์กรกำกับและคานอำนาจไว้อย่างนี้ เพราะอำนาจเขาให้เราเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแล เราจะแบ่งอำนาจ จะจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หรือแบ่งปันอำนาจ อย่งไรให้เค้าไปดำเนินการระดับหนึ่ง แต่เราต้องสงวนอำนาจในการวิโตไว้ หรือถ้ามากกว่านั้นก็เราต้องตั้งคนของเราส่วนหนึ่งเข้าไปอยู่ข้างในด้วย คุณต้องมีสิทธิที่จะสงวนไว้เรื่อง สมมติการพิจารณาวินิจฉัยคดี ถ้าเค้าชี้ แล้วเราต้องมีสิทธิที่จะวิโตการวินิจฉัย เพราะว่าบางที่เค้าวินิจฉัยผิด

พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.

สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557

(3) กลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียน

ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับประเด็นช่องทางรับเรื่องร้องเรียน โดยผู้ให้บริการบางรายเห็นว่าควรมีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนในระดับผู้ให้บริการโทรทัศน์ เช่น ระบบโทรศัพท์อัตโนมัติ (call center) เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และตอบกลับไปยังผู้ร้องเรียนให้รวดเร็วกว่าช่องทางของ กสทช. ส่วนในกลุ่มประชาสังคมเองก็มีความคิดเห็นที่หลากหลาย บางส่วนเห็นว่าควรมี

ช่องทางให้ประชาชนร้องเรียนได้หลากหลาย บางส่วนก็เห็นว่าควรมีช่องทางเดียวเพื่อให้สะดวกกับประชาชนในการจดจำ แล้วจึงกระจายเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานหรือองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

ผู้ให้ข้อมูลยังเห็นว่าสิ่งสำคัญในการพัฒนาและปรับปรุงกลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนอยู่ที่กระบวนการพิจารณาและแก้ไขเยียวยาเรื่องร้องเรียนที่จะเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกลไก ซึ่งปัจจุบัน กลุ่มประชาสังคมก็ยังเห็นว่าช่องทางของ กสทช. มีประสิทธิภาพมากกว่าช่องทางของผู้ให้บริการและองค์กรวิชาชีพ และเห็นว่าควรมีแนวทางพัฒนาการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังนี้

(ก) กสทช. จะต้องมียุทธศาสตร์ส่งเสริมให้กลไกการรับเรื่องร้องเรียนและเยียวยาขององค์กรวิชาชีพและสื่อเองมีประสิทธิภาพมากขึ้น กำหนดไว้ในเงื่อนไขรับรององค์กรวิชาชีพ อาทิ การกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการตอบกลับผู้ร้องเรียน และกำหนดให้ประชาสัมพันธ์ผลการพิจารณาและมาตรการแก้ไขเยียวยาต่อสาธารณะ เป็นต้น ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นเกี่ยวกับการรับรององค์กรวิชาชีพ

(ข) การแบ่งชัดเจนระหว่างกลไกรับเรื่องร้องเรียนของ กสทช. รับพิจารณาเฉพาะเรื่องที่เป็น/ผิดกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนดำเนินไปได้ด้วยความรวดเร็วและคุ้มครองผู้บริโภคได้ทั่วถึงและแก้ไขเยียวยาได้ทันเวลา ส่วนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยก็มอบหมายให้เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพในการพิจารณาและจัดการเรื่องร้องเรียนภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน

ก็เห็นด้วยนะถ้า Co-regulation ก็เป็นอันหนึ่งที่มีมันอยู่ตรงกลาง...case แบ่งเป็นหลายระดับ อย่างกรณี Thailand got talent ที่ว่าองค์กรวิชาชีพพอ...อันนี้ค่อยไปกสทช. เพราะมันมีเกี่ยวกับกฎหมายอะไรมาเกี่ยวอะไรหลายอย่าง คือมันก็เลยหลายระดับในการที่จะต้องทำออกมา คือมันอาจจะคำว่า regulation โดย กสทช. Step ที่ 1 step ที่คือให้ 2 องค์กรวิชาชีพ step ที่ 3 ทำร่วมกัน ก็อาจจะมี 3 step อย่างนี้แล้วแต่...

ศศิกร ฉันทเศรษฐ์ บริษัท กันตนากรู๊ป จำกัด (มหาชน), 12 มิถุนายน 2556

(ค) กลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์และกลุ่มประชาสังคมเสนอให้เพิ่มกลไกการอุทธรณ์เข้าไปในแบบจำลองระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน เพื่อเป็นช่องทางที่ผู้ให้บริการที่ถูกคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพตัดสิน หรือผู้บริโภคที่ไม่พึงพอใจต่อการแก้ไขเยียวยาของคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพ สามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้

การให้อุทธธรมไปที่ กสทชโดยอาจมีปัญหา เป็นการบีบให้ทำนอกกฎ ก็จะไม่แฟร์ เพราะ .
หลักการอุทธธรมคือจะต้องอุทธธรมกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจ

ธีรพัฒน์ อังคชวาล เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

5.6.3 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการ โทรทัศน์ของประเทศไทยให้เหมาะสมกับภาวะสื่อหลอมรวม

จากมุมมองของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่มเห็นว่าแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแล
บริการโทรทัศน์ในบริบทสื่อหลอมรวมซึ่งมีบริการที่เผยแพร่หลากหลายรูปแบบ รวมถึงบริการคล้าย
โทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ตนั้น ควรเน้นการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหลายภาค
ส่วนในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ โดยหมายรวมถึงผู้
ให้บริการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการสื่อโทรทัศน์ในช่องทางอื่น ๆ เช่น อินเทอร์เน็ต หน่วยงานภาครัฐ กลุ่ม
ประชาสังคมและพ่อแม่ผู้ปกครอง ดังกลไกและแนวทางต่อไปนี้

5.6.3.1 การพัฒนานโยบายการสื่อสารระดับชาติ

ประเทศไทยควรมีการพัฒนานโยบายระดับชาติเพื่อบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
มาร่วมกันวางยุทธศาสตร์ เป้าหมาย แนวทางและกลไกการทำงานในเชิงรูปธรรม ในการคุ้มครองเด็ก
และเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อและส่งเสริมสื่อสร้างสรรค์สำหรับเด็กและเยาวชนควบคู่กัน
รวมถึงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์สื่อที่เปลี่ยนแปลงภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมด้วย

ประเทศนี้ยังเป็นลักษณะของกระทายตีนตุ่มอยู่ ขาดนโยบายระยะยาวที่ครอบคลุม คือ
ผมอยากให้นโยบายของรัฐไทยชัดเจน ที่ผ่านมามันเหมือนมีเรื่องทีออกมาไว้วายที่
บล็อกกันไปเซ็นเซอร์กันไปจบ แล้วเดี๋ยวพอมามีใหม่ก็ลืมกันไปไม่สนใจว่าเด็กเยาวชน
เขาจะยังไงต่อ ไม่มีนโยบายในระยะยาว...นโยบายก็อย่างที่ว่าจะมาจากสององค์กร
หลัก คือ ศึกษาศึกษาการกับพัฒนาสังคม เพราะแล้วก็วางนโยบายระดับชาติไป กสทช. ก็
รับมาเพื่อปฏิบัติในเรื่องสื่อวิทยุและโทรทัศน์ กระทรวง ICT ก็รับมาเพื่อปฏิบัติในด้าน
ที่เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต...ผมว่ากระทรวงวัฒนธรรมควรทำหน้าที่ส่งเสริมวัฒนธรรม
อย่างเดียว ส่วน MICT นี้คือหน้าที่หลักของเขาอยู่แล้ว ผมว่าเขาควรจะถอยจากการ
เป็นผู้กำกับดูแลกันเองเป็นผู้สนับสนุน แต่ถ้าจะดูให้เห็นชัดๆสามหน่วยงานนี้ไม่ใช่ผู้

เล่นหลัก ผู้เล่นหลักน่าจะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคม ซึ่งสองหน่วยงานนี้ควรจะเป็นใช้คำว่าเจ้าภาพมากกว่าสามหน่วยงานนี้

ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน คณะนิติศาสตร์ ม.หอการค้าไทย,
สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556

5.6.3.2 การจัดตั้งคณะกรรมการของ กสทช. ที่กำหนดยุทธศาสตร์ทำงานด้านเด็กกับสื่อแบบองค์รวม

กสทช. เอง ควรมีคณะกรรมการเฉพาะที่กำหนดยุทธศาสตร์ทำงานด้านเด็กกับสื่อแบบองค์รวม ไม่ใช่เพียงการจัดระดับความเหมาะสม แต่เชื่อมโยงทุกมิติเข้าด้วยกันระหว่างการทำกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบ (negative content regulation) เช่น จำกัดเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการและโฆษณา เพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ควบคู่กับการกำกับดูแลในเชิงบวก (positive content regulation) ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศ เช่น ส่งเสริมเนื้อหาที่สร้างสรรค์และหลากหลาย เพิ่มพื้นที่สื่อสำหรับเด็กและเยาวชน รวมถึง ส่งเสริมการใช้เครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tools) โดยการส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ โดยเฉพาะในบริบทภาวะสื่อหลอมรวม เป็นต้น นอกจากนี้ กสทช. ควรกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะเชื่อมโยงกับกลไกตามกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ด้วย

กสทช.เองต้องวางเกณฑ์มาตรฐานเรื่องเด็กออกมาต่างหากไม่ใช่เหมือนเหมารวมกับมาตรฐานการกำกับดูแลในรายการทั่วไป อยากให้มีเหมือนเป็นคณะกรรมการหรืออะไรที่จะมองเรื่องเด็กแบบองค์รวม... องค์รวมของเด็กและเยาวชนจะทำอะไรบ้างแล้วค่อยดูว่าในแต่ละเรื่องมันจะเกี่ยวพันเกี่ยวโยงกันยังไงในการออกหลักเกณฑ์ออกมาตราฐานในแต่ละเรื่อง อาจจะส่งเสริมไปสู่ยุทธศาสตร์เรื่องอื่นนี่มันจะเป็นภาพรวมมากกว่ามาทำทีละจุดทีละเรื่อง... สมมุติว่ามีกลไกตรงนี้ขึ้นมาเป็นคณะกรรมการแล้วก็เรื่องตึงภาคต่างๆเข้ามามองภาพรวมของการปกป้องคุ้มครองและการส่งเสริมการพัฒนาเด็ก มันก็จะรวมไปทุกมิติ... รวมถึงโยงไปถึงกองทุนของ กสทช. ที่จะมีบทบาทในการสนับสนุนเชิงบวกข้อหนึ่งก็คือมาตรา 52 ที่สนับสนุนกฎหมายว่าด้วยกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ บทบาท กสทช. ซึ่งไม่น่าจะเป็นแค่คนให้เงินมาเข้ากองทุนควรจะมีบทบาทในเชิงวิธิตติหรือสร้างกลไกที่เชื่อมต่อกับกองทุนนี้ด้วย ไม่อย่างนั้นจะเกิดความซับซ้อนของการทำงาน

เข้มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

เสนอให้ สถานีต้องแสดงให้เห็นแนวโน้มของรายการเด็กภายใต้การพัฒนาประเทศต่อ กสทช. ในการพิจารณาผังรายการ เพราะรายการเด็กตอนนี้ก็มีแต่การร้องเพลง... อยากให้มีการกำหนดทิศทางรายการเพื่อตอบโจทย์ประเทศไทย...[กสทช.] ควรกำหนดด้วยว่า ต้องตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของเด็ก หรือมีการนำเสนอของเด็กที่หลากหลาย เพราะฉะนั้นเมื่อไม่กำหนดรายการที่ควรส่งเสริม จึงไม่สามารถจะกำหนด trend หรือเป้าหมายว่าประเทศจะพัฒนาไปทางไหน

อ.อิทธิพล ปรีดีประสงค์ สถาบันแห่งชาติเพื่อการพัฒนาเด็กและครอบครัว ม.มหิดล,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

5.6.3.3 กลไกความร่วมมือเชิงประเด็นระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและการปรับปรุงกฎหมายในเหมาะสมกับบริบทสื่อหลอมรวม

กลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการเห็นว่าควรมีกลไกความร่วมมือระหว่าง กสทช. กับ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย อาทิ กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศ แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลไกความร่วมมือดังกล่าวประสบความสำเร็จคือ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มาทำความร่วมมือกันกับ กสทช. เช่นในกรณีขององค์การอาหารและยานั้นมีอำนาจในการสั่งการในเรื่องอาหารและยาแยกออกจากกระทรวงสาธารณสุข จึงเกิดความคล่องตัวในการทำงานประสานระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ องค์การกำกับดูแลเองก็ตระหนักถึงข้อจำกัดจากภาวะสื่อหลอมรวม จึงเห็นว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรได้พิจารณาถึงความร่วมมือกันหรือการปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำกับดูแลบริการสตรีททัศนทางอินเทอร์เน็ตเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้เหมาะสมกับภาวะสื่อหลอมรวม

คิดว่าในอนาคต กสทช. ก็ต้องเข้ามาทำเรื่องสื่ออินเทอร์เน็ตด้วย เพราะมันหลอมรวมก็คือตัวภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็ต้องเหมือนมี อาจจะต้องทำ MOU หรือทำโครงสร้างเชื่อมกันกับกระทรวง ICT กระทรวงอื่นๆ อย่างเช่นตอนนี้ กสทช. ก็ทำ MOU กับทาง สคบ. ทางเครือข่ายภาคสังคมที่ทำเรื่องยาเรื่องอาหารผลิตภัณฑ์สุขภาพคล้ายๆ อย่างนี้ก็จะจะมีเป็นโมเดลของเชิงประเด็น เพื่อที่จะทำให้การแก้ปัญหาตรงนี้นั้นเข้าถึงเท่าทัน เพราะว่าถ้า กสทช. จะมองแค่มิติที่ว่าไม่ใช่วิทยุไม่ใช่โทรทัศน์อะไรอย่างนี้นั้นอาจจะไม่ใช่ ถ้าเอาตัว content ขึ้นมาเป็นตัวตั้งมันโยง ในอนาคตจะมีโมเดลคล้ายๆ อย่างนี้เกิดขึ้นในเชิงประเด็นนะ ซึ่งภาคสังคมก็จะเข้ามาตรงนี้แหละ

เช็มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

เป็นไปได้แต่ต้องมีหน่วยงานใน ICT นั้น active เหมือน อย.(องค์การอาหารและยา) เค้่า
 ยังมีความเป็น autonomy อยู่ในแง่ที่ว่าเขาสามารถตัดสินใจได้ในระดับ สำนัก อ.ย.ไม่
 ต้องขึ้นกับรัฐมนตรี โครงสร้างระบบราชการค่อนข้าง Top down เป็นอุปสรรค แต่
 จริงๆ ICT ก็มีนะ เจ้าหน้าที่เค้านะ แต่ในระดับการตัดสินใจ ถ้ามว่าเค้่ามาเซ็น MOU กับ
 เราใหม่เรื่องอาหารและยา เขาเซ็นนะ แต่ว่าการไปปิดเว็บที่โฆษณาเขายังทำไม่ได้เลย
 ICT เราไม่ค่อยเห็นการ action ในการโชว์ว่าปิดเว็บขายยาเถื่อนเลย เขาจะเน้นแต่เว็บ
 การเมืองกับเว็บโป๊เป็นหลัก...

...แต่ก็มี ICT คู่ออยู่เหมือนกัน แต่อาจจะต้อง combine กฎหมายในอนาคตหรือเปล่า...
 ว่ามันต้องคุย engage ฝั่ง กทค.ด้วย...แต่ว่าจริงๆก็เห็นด้วยว่าต้องคุยกันเพราะทิศทาง
 โลกหลอมรวมเดี๋ยวมันจะมีความท้าทายของการกำกับดูแลที่มากขึ้นอย่างเช่นเรื่อง OTT
 Mobile TV หรือดู TV ผ่านระบบ broadband อะไรพวกนี้ มันจะหลอมรวมแน่นอน
 แล้วมันก็ไม่รู้ว่าจะไปเป็น licensee ที่เป็น broadcast หรือโทรคมนาคม ซึ่งท้ายที่สุด
 กสทช.ก็ต้องกำกับร่วมกัน

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. ,

สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

หลอมรวมสื่อนี้มัน มันจะต้องไปแก้เรื่องกฎหมาย หรือไม่ก็ตั้งระบบการจัดการระหว่างที่
 ยังไม่มีกฎหมาย ผมกับกระทรวงเทคโนโลยีต้องคุยกันว่าเอาอย่างไรกัน แต่จริงๆนะเขา
 ตามเรา แต่เขาก็ไม่กล้าเดินไปก่อนเพราะว่าเขาไม่ใช่คนตีความเนื้อหา เขารอให้เรา
 ตีความ แต่เราตีความเหมือนคดีเหมือนขึ้นศาล คุณตีเร็ววันเดียวไม่ได้ซึ่งผมว่าคุยกันได้ ...
 ผมคิดว่าคุยไม่ยากเรื่องที่ทำในเชิงสังคม

พลโท ดร. พีระพงษ์ มานะกิจ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช.

สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557

5.6.3.4 กลไกไตรภาคีส่งเสริมการพูดคุย (dialogue) ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่ากลไกไตรภาคีซึ่งเป็นกลไกที่ส่งเสริมการพูดคุย (dialogue) ระหว่าง
 ผู้บริโภคกับผู้ให้บริการนั้น เป็นกลไกที่ช่วยให้เกิดการหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน และเอื้อให้ผู้ให้
 บริการได้เรียนรู้ความต้องการของผู้บริโภคและระมัดระวังมากขึ้นในการนำเสนอเนื้อหาที่อาจเป็นภัย
 ในรายการ อีกทั้งยังเป็นกลไกที่สอดคล้องกับสถานการณ์สื่อที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมากกว่าการ
 บังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานรัฐ

มันก็ต้องมีหน่วยงานเนี่ย เป็นหน่วยงานหลักที่จะมาจัดการว่ากันง่าย ๆ ละกัน อย่างที่ว่า คือ หนึ่งผู้ประกอบการ สองคือผู้บริโภค และสามคือผู้กำกับดูแล

เกษม อินทร์แก้ว บริษัท ซีทีเอส จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2556

อย่างกรณี นี้เนี่ยก็คุยกันว่าต่อไปจะทำยังไงต่อแล้วก็จะเรี "ลิตซ์ต๊ะ" "ไม่ให้ความรู้คนต่อกันก็เชิญสมาคมครอบครัวมาว่าในมุมมองของเขาเป็นยังไงของเราเป็นยังไงก็หาทางตรงกันคือถ้ามองให้ดีเนี่ยเนื่องจากบังเอิญมันมีสองเคสแต่สองปีติด บรรยากาศมันดีขึ้นนะครับคือปีแรกมันเหมือนกับว่าต้องไปฝากชีวิตเท่านั้นอะ ปีนี้มันกลายเป็นว่ามันมีทางออกนะอย่างนี้ใหม่ มันก็มีพัฒนาการซึ่งบางคนบอกว่าทั้งสองเรื่องมันเป็นเรื่องเดียวกันเสียงสะท้อนจากผู้ดำเนินการก็ไม่เหมือนกันเสียงสะท้อนปีที่แล้วอาจบอกว่าต้องไปถ่ายใหม่แต่ปีนี้ก็คุ้มไปแก้มันมีทางออกอย่างนี้ละ

ชลากรณ์ ปัญญาโถม บริษัทเวิร์คพอยท์ เอ็นเทอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน), สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2556

ไตรภาคีมันเหมือนเป็นแค่เครื่องมือหนึ่ง ที่จะทำให้วิชาชีพเค้าได้มา expose ความเห็นที่หลากหลายเอาไปปรับของเค้าเอง แต่ถามว่ามันพัฒนาไปจนถึงขั้นที่ต่อไปจะเป็นสภาผู้ชมสภาผู้บริโภค หรืออะไรมาเข้มแข็งตรงนั้นใหม่ มันยังไม่สุดนะคะ เพราะว่าพอเป็นเวทีผู้บริโภค ตอนนี้อย่างไรก็จะ highlight ไปถึงเรื่องที่มีมันแบบเป็น priority ก่อน เช่น ยาอาหาร

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช., สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556

5.6.3.5 การส่งเสริมให้กลไกผู้บริโภคเข้มแข็ง

ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มประชาสังคมเห็นว่า กลไกสำคัญที่เสริมหนุนให้การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในบริบทสื่อหลอมรวมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่งคือ กลไกผู้บริโภคที่เข้มแข็ง ซึ่งควรได้รับการพัฒนาโดยร่วมมือกันจากกลุ่มประชาสังคม นักวิชาการและองค์กรกำกับดูแล ซึ่งหลายหน่วยงานก็ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง

เรื่องของกลไกของภาคประชาชนเองที่จะต้องเป็นทำงานเชิงรุกที่จะต้องผลักดันให้ กสทช. ถ้าเขาไม่เป็นคนทำเราก็ต้องรุกให้เกิดขึ้นตรงนี้ได้ หรือให้เกิดกลไกขึ้นมา .

เข็มพร วิรุฬราพันธ์ สถาบันสื่อเด็กและเยาวชน, สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2556

สิ่งสำคัญคือ ต้องพยายามสร้างเครือข่ายผู้บริโภคมั่นคงให้ได้

ชาญชัย อัครวงษ์วนิช เครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ ,

กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ 7 ,มิถุนายน 2556

5.6.3.6 ส่งเสริมการจัดการความรู้และการผลักดันเชิงนโยบายของภาควิชาการ

ผู้ให้ข้อมูลจากองค์กรกำกับดูแลและนักวิชาการเห็นพ้องว่าควรมีกฎไกในการส่งเสริมการจัดการความรู้เกี่ยวกับสื่อกับเด็กเยาวชน การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อ อย่างเป็นระบบ รวมถึง ส่งเสริมภาควิชาการผลักดันเชิงนโยบายไปยังองค์กรกำกับดูแลเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนของกลุ่มประชาสังคมด้วย

... อาจจะต้องใช้ภาควิชาการมาช่วยนำร่องด้วย เพราะว่าลำพังผู้บริโภคเองอย่างที่บอก ว่า พอเอาเข้าจริงแล้วถ้าไม่แม่น concept บางทีจะเรียกร้องไปให้ กสทช. เป็นกบว. ไปเลย ซึ่งก็ผิดทางอีกแหละ... แต่มุมมองจากนักวิชาการจะเป็นเหตุเป็นผลกว่าเพราะว่ามันก็ผ่าน การศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศมาอะไรมา แต่ว่าก็ต้องเอาทุกกลุ่มมาผสมผสานกันนะ แต่ว่าแรง force จริงๆ ที่จะขับเคลื่อนนโยบายได้เนี่ย มาช่วย กสทช. ให้ input หรือมีพลัง มันก็ต้องเป็นเหตุเป็นผลพอสมควร มีรูปธรรม มี process มี ซึ่งนักวิชาการจะรู้เยอะ แต่ว่าจริงๆ ก็ยังน้อยนะ ถ้านับจริงๆ แล้วคนที่แม่นเรื่องนี้คือเฉพาะเรื่องคุ้มครองเด็กเยาวชน

สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสทช. ,

สัมภาษณ์ 25 , ธันวาคม 2556

จะต้องมีการทำงานแบบสหวิทยาการ ไม่ใช่แค่อย่างเดียว ประสานกันในเรื่อง public policy กันได้ ดูภาพรวมส่วนของการขับเคลื่อน แผนตรงนี้ต้องออกมา ไม่งั้นจะไม่เป็นระบบ

รศ. อุษษา บิ๊กกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ 7 , มิถุนายน 2556

5.6.3.7 การพัฒนาระบบ แนวทางและเครื่องมือสำหรับกำกับดูแลบริการโสตทัศนที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต

เครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้นควรมีเครื่องมือเฉพาะสำหรับรายการที่ผลิตเพื่อเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะ โดยนักวิชาการที่ให้ข้อมูลเสนอให้จัดให้มีระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ควบคู่กับเครื่องมือทางเทคนิค อาทิ ซอฟต์แวร์ปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหา ระบบ parental control ที่ติดตั้งในคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการควรแตกต่างจากระบบที่ใช้ในโทรทัศน์และการสร้างระบบควรเป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรกำกับตนเองในกิจการอินเทอร์เน็ต กลุ่มประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและเยาวชน ส่วนการสร้างระบบซอฟต์แวร์ที่นำมาใช้ร่วมกันนั้นมีลักษณะเป็น electronic tag ติดตามเว็บของผู้ให้บริการเนื้อหา (content provider) หรือลงซอฟต์แวร์ในโทรศัพท์มือถือได้ เช่น เว็บที่มีเนื้อหาทางเพศสำหรับผู้ใหญ่ในต่างประเทศจะติด tag ว่า ‘Restricted to Adult – RTA) นอกจากนี้ ISP ก็อาจจะให้บริการระบบ parental control แก่ผู้ใช้บริการได้

ส่วนระบบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการโสตทัศนผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตนั้นจะต้องเน้นความร่วมมือของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐให้กำกับดูแลกันเองให้มากที่สุด เพราะเป็นระบบที่ยืดหยุ่นสามารถปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วได้ง่าย ส่วนหน่วยงานภาครัฐนั้นเน้นบทบาทด้านการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเองให้มีประสิทธิภาพ และดูแลเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย แต่ทว่าปัจจุบันการกำกับดูแลกันเองระหว่างผู้ให้บริการเนื้อหาทางอินเทอร์เน็ตนั้นเพิ่มเริ่มต้นและยังไม่มีมาตรการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ส่วนผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตที่วิก็ยังมีอยู่จำนวนไม่มาก

เราตั้งใช้คู่กับซอฟต์แวร์แล้วจะโยงมาที่ผู้ปกครองนักเรียน และจะโยงกับไปพวก content provider คือพวกอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ต... เฉพาะเราของรายการโทรทัศน์ ปัจจุบันเราหนังอะไรพวกนี้มันยังมั่วกันอยู่ แล้วถ้าดึงมาอยู่บนอินเทอร์เน็ตคำถามคือว่าเราที่ใช้กันอยู่บนทีวีกับเราที่กำลังจะสร้างขึ้นมามีบนอินเทอร์เน็ตมันจะเข้ากันได้มากน้อยแค่ไหน ทางแก้ที่ผมคิดว่าจะพอเป็นไปได้คือพยายามปรับเราให้สอดคล้องกัน ก็คือถ้ายังยึดโยงอยู่กับสามสแตนด์ตาร์ทหลักคือเรื่องเพศ เรื่องภาษา เรื่องความรุนแรง อย่างน้อยก็สามตัวนี้น่าจะปรับให้สอดคล้องกัน

...ผมสนับสนุนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำเนื้อหาและการเผยแพร่ควรเป็นผู้เริ่มก่อน คือแนวคิดของการเป็น *Self-regulatory framework* ควรเป็นผู้เริ่มก่อน ซึ่งมันจะเป็นแนวคิดที่ *flexible* คือมันสามารถปรับตัวให้กับเนื้อหา อายุ ถ้าไปรอรัฐนี้กว่าจะอะไรกว่าจะออกกฎกว่าจะอะไรมันก็ค่อนข้างลำบากและกินาน แต่ทำไมไม่ใช้รัฐปล่อยมือเลย แต่รัฐควรเข้ามาสนับสนุนแทนที่จะเข้ามาเป็นผู้บังคับเอง คือเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรเอกชนที่ทำการจัดทำเนื้อหาแล้วก็เผยแพร่เนื้อหา ถ้าสมมติมันเกิดมีเนื้อหาอะไรที่ล้ำเขตไปถึงเรื่องของการผิดกฎหมายรัฐจึงเข้ามาช่วยตรงนี้ เรื่องสำคัญอีกอย่างคือเงินทุนควรจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในบางส่วน

ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน คณะนิติศาสตร์ ม.หอการค้าไทย,
สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556

นอกจากนี้ การกำกับดูแลการแข่งขันในตลาดก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีส่งผลในการกำกับดูแลบริการคล้ายโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ต เพราะปัจจุบันมีคู่แข่งเพิ่มขึ้นมาในตลาดจำนวนมากจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล และปัจจัยทางเทคโนโลยีที่สนับสนุน

คนที่มาทำอินเทอร์เน็ตทีวีก็จะขึ้นอยู่กับกลไกตลาดล้วนๆก็คือถ้าเราทำดีคนดูก็ได้โฆษณา แต่ถ้าเราทำแย่มันจะไม่มีคนดู ไขมันเป็นตลาดแข่งขันแท้จริง แต่ถ้าเราจะทำให้มันเป็น *business* จริงๆมันก็ต้องมี *compromise* อยู่ประมาณหนึ่ง ว่ารายการไหนที่อันนี้ขาย อันนี้ไม่ขายเพื่อรักษาจุดยืน อันนี้ขายได้ไม่เป็นพิษเป็นภัยอะไรบางที่ก็เป็น... *policy* มาตั้งแต่แบบบริษัทแม่ที่ต่างประเทศว่าไม่ลงอะไรที่มันเป็น *political content*...ถึงแม้ว่าเราจะไม่โดนจำกัดโดยรัฐเราก็โดนจำกัดโดยลูกค้า รายได้อยู่ที่ค้ะ

จรรยา วงศ์สุวรรณ Spokedark TV, 14 มิถุนายน 2556

5.6.3.8 การมุ่งเน้นการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อให้แก่ผู้ชม โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน

แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบอบการกำกับดูแลอีกประการหนึ่งที่ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญคือ การมุ่งเน้นการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อและความคิดวิเคราะห์ (critical thinking) ให้แก่ผู้ชม ทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง รวมถึงเด็กและเยาวชน เพื่อรับมือกับบริการสตรีมมิ่งต่าง ๆ ที่เด็กและเยาวชนอาจเข้าถึงได้จากหลากหลายช่องทางในภาวะสื่อหลอมรวมโดยที่ไม่มีผู้ปกครองให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ควรดำเนินการส่งเสริมอย่างจริงจัง เป็นระบบและมีส่วนร่วมรับผิดชอบจากหลายสถาบันในสังคม เช่น โรงเรียน ครอบครัว หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ เป็นต้น

ส่วนหนึ่งคือส่วนสำคัญมากอาจจะมากกว่าตัวภาครัฐและภาคสังคมก็คือพ่อแม่ อย่างมากที่สุดพ่อแม่อย่างน้อยต้องมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องอินเทอร์เน็ต เรื่องคอมพิวเตอร์บ้าง หน่วยงานรัฐ ภาคประชาสังคม ภาคอุตสาหกรรม ควรจะให้ความรู้ว่าจะจัดงานการสัมมนา จัดการประชุมหรือทำเอกสารเผยแพร่ไป ... อย่างหนึ่งก็คือพ่อแม่ครูที่โรงเรียน รู้จักการใช้พวกซอฟต์แวร์เหล่านี้ รู้จักการใช้เรตติ้ง อย่างที่สองก็คือว่าโรงเรียนและพ่อแม่ควรจะให้ความรู้แก่เด็กด้วยว่าสิ่งใดที่คุณเห็นบนอินเทอร์เน็ตแล้วมันมีผลเสีย... แม้กระทั่งตัวเด็กเอง อย่างเช่นในกลุ่มเพื่อนถ้าคนนึงได้รับความรู้เกี่ยวกับผลกระทบในทางลบของพวกสื่อเหล่านี้ก็สามารถสร้างเครือข่ายของตัวเองได้เผยแพร่ความรู้กระจายต่อไป

ดร.จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน คณะนิเทศศาสตร์ ม.หอการค้าไทย,
สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2556

ช่องทางอาจจะไม่ใช่ตำรา หรืองานวิจัยอย่างเดียว ต้องระดมคนกลุ่มนี้มาเป็นคณะกรรมการชุดย่อย ถ้าเราจริงจังกับมัน ต้องเซ็ทกลไก [ส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ] กลุ่มคณะทำงานต้องไม่ใช่ top downต้องมีคนทำงานจริงมาเจอกัน มาทำชุดโครงการใหญ่ด้วยกัน แล้วทำให้ดังทั่วประเทศ แล้วก็ต้องตีคล้อยร้องป่าวให้คนรู้ว่าเราทำงานนี้

รศ.อุษา บิ๊กกินส์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
กลุ่มสนทนาภาคประชาสังคมกับนักวิชาการ, 7 มิถุนายน 2556

Critical thinking นี้มีความสำคัญมาก แต่เรามีความรู้สึกว่ารัฐไทยค่อนข้างจะกลัว Critical thinking มากค่ะ มหาลัยก็สายเสียแล้ว จริงๆแล้วก็แบบมัธยมแหละ คือไม่มีใครส่งเสริมให้แบบมี Critical thinking เลยพอถึงวัยรุ่นเนี่ยการ Rebel มันก็รีเบลแค่ภายนอก แล้วก็แบบไม่ได้รีเบลทางความคิด ณจุดนี้ครอบครัวกับระบบการศึกษาที่ ... ไปด้วยกัน และสื่อก็อาจจะต้องมีส่วนช่วยในการให้เขามี Critical thinking แต่สื่อมันก็มาทีหลัง สื่อมันก็มาจากคนที่อยู่ในชาตินั้นเอง เพราะฉะนั้นถ้าคนในชาติเป็นแบบนี้สื่อก็เป็นแบบนี้ สื่อมันก็แค่สะท้อนเพราะว่าสื่อก็คือสังคมก็เหมือนกัน

จรรยา วงศ์สุรวัฒน์ Spokedark TV, 14 มิถุนายน 2556

นอกจากนี้ กสทชในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เองมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม . ความรู้เท่าทันสื่อแก่ประชาชนด้วย โดยให้ความสำคัญกับเรื่องเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ แนวทางการส่งเสริม แบ่งเป็นสองแนวทางใหญ่ๆ ได้แก่ กลุ่มในระบบการศึกษาจะเน้นการทำหลักสูตรหรือรายวิชา การทำ

กิจกรรมทั้งในและนอกห้องเรียน และกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งต้องสื่อสารผ่านสื่อหลากหลายเพื่อให้เข้าถึง แต่อุปสรรคสำคัญคือ การสื่อสารเพื่อสร้างความรู้เท่าทันสื่อเป็นเรื่องยากและต้องใช้เวลา รวมถึงต้องได้รับความร่วมมือกับคนในวงการวิชาชีพสื่อด้วยที่จะช่วยสื่อสารไปยังประชาชน

พยายามที่จะดูที่เด็กและเยาวชนเพราะว่าคือเราก็กังเชื่อในงานวิชาการว่า “เด็กคือเป็นช่วงเปลี่ยนแปลงคือไม่ใช่ว่าเขาไม่มีวิจารณญาณนะ แต่กำลังเชื่อมโยงไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะโตขึ้นมันก็มีผลในช่วงนี้ มันไม่ใช่สื่ออย่างเดียวที่มีผลต่อสังคมต่อความคิดเด็ก แต่ว่าสื่อมันก็เป็นเครื่องมือหลักที่มันส่งไปได้หลายคนแต่ว่ามันเป็นเรื่อ...องยากที่ต้องใช้เวลามาก...

พยากรณ์ที่เป็นดารา ผู้ผลิตรายการการใช้สื่อสอนให้รู้เท่าทันสื่อก็ยาก เคยพยายามดึงวิ...อะไรอย่างนี้คือไม่มีใครรับงานนี้ ตอนนั้นทำเรื่องโฆษณาวัตถุประสงค์คือเรื่องของการรู้เท่าทัน พอพูดถึงวัตถุประสงค์แล้วไม่มีใครกล้ารับ แม้แต่ตัวสมาคมโฆษณาเองก็ลำบากใจที่จะรับนะ ขนาดคนที่ทำเรื่องมาตรฐานจริยธรรมเพราะว่าเป็นเหมือนการตีแผ่วงการตัวเอง แล้วถ้าไปทำจริงๆ คนในวงการเองรู้แล้วจะโดนแอนตี้ไหม ในทางเดียวกันถ้าให้สื่อทำเรื่องรู้เท่าทันสื่อมันก็ยากเหมือนกันนะ”

ตรี บุญเจือ เจ้าหน้าที่ กสทช., สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556

5.7 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางพัฒนาและปรับปรุงของไทยและต่างประเทศ

5.7.1 ข้อจำกัดและปัญหาของระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทย
การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยกำลังเผชิญกับข้อจำกัดและบางประการเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบัน โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.9 เปรียบเทียบข้อจำกัดของระบอบการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

ระบอบการกำกับดูแล	ข้อจำกัด
ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย	(1) กลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับลักษณะการกระจายตัวของสื่อโทรทัศน์ในปัจจุบัน (2) ความไม่ชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้ายิ่งขึ้น และเกิดกรณีลงโทษซ้ำซ้อนต่อผู้ละเมิดกฎหมายหรือมาตรฐานวิชาชีพ (3) นโยบายของ กสทช. ที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับระบอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์
ระบอบการกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการ	การจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ดำเนินการกันเองขาดกลไกในการตรวจสอบจากตัวแทนของภาคส่วนอื่น ๆ นอกเหนือจากคนในอุตสาหกรรมกันเอง รวมถึง รูปแบบการบังคับใช้ที่จัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนโดยตรงจากประชาชนแต่ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชมรับรู้ในวงกว้าง
ระบอบการกำกับดูแลกันเอง โดยองค์กรวิชาชีพ	การบังคับใช้ขององค์กรวิชาชีพให้สมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณขององค์กร และมีแนวโน้มที่จะปกป้องประโยชน์สมาชิกมากกว่าคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งส่งผลให้ประชาชนและองค์กรภาครัฐขาดความเชื่อมั่นว่ากลไกการกำกับดูแลกันเองของผู้ให้บริการและองค์กรวิชาชีพจะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้

5.7.2 ข้อจำกัดและปัญหาของเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไทย

ข้อจำกัดของเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทั้งจากประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือของผู้ให้ข้อมูลและความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวม ประกอบด้วย

5.7.2.1 ข้อจำกัดของเครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูล ประกอบด้วย

(1) ขาดมาตรฐานที่เป็นภววิสัยในการจัดระดับความเหมาะสม ถ้อยความในคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมไม่ชัดเจน นำไปสู่การจัดระดับความเหมาะสมที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยซึ่งปรากฏจริงในรายการ

(2) ขาดการทบทวนและปรับปรุงคู่มือและการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการฟรีทีวี ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และกลุ่มประชาสังคม พ่อแม่ผู้ปกครอง

(3) การประเมินระดับความเหมาะสมจากทั้งด้านเนื้อหาที่ควรส่งเสริม (+6) และด้านเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด (-3) นั้นเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

(4) ช่วงอายุที่กว้างมากไปในการกำหนดระดับความเหมาะสม

(5) เด็กและเยาวชนมีโอกาสมากขึ้นที่จะรับชมรายการโทรทัศน์โดยลำพังและเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากรายการโทรทัศน์โดยไม่มีพ่อแม่ผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน (parental mediation) ที่จะแนะนำรายการแก่เด็กและเยาวชนตามระดับความเหมาะสม

(6) บริการสตรีมผ่านอินเทอร์เน็ตยังไม่ได้มีจัดระดับความเหมาะสมรายการอย่างจริงจัง

5.7.2.2 ข้อจำกัดของเครื่องมือตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง ประกอบด้วย

(1) ช่วงเวลาที่ กสทช. กำหนดในเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้ชมในปัจจุบันโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน

(2) เครื่องมือนี้ไม่สามารถใช้ได้กับบริการโทรทัศน์แบบไม่จำกัดเวลาตามผังรายการและบริการคล้ายโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ตที่ผู้ชมเลือกรับชมได้ในเวลาที่ต้องการ

(3) ต้องอาศัยการบังคับใช้จากองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์อย่างจริงจัง

(4) เครื่องมือทางเทคนิคมีข้อจำกัดเนื่องจากทักษะและความสามารถในการเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีของเด็กและเยาวชนในปัจจุบันซึ่งเกิดมาในยุคสื่อดิจิทัล (Digitally-born generation) มีมากกว่าพ่อแม่และผู้ปกครอง

ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการสนับสนุนผลักดันนโยบาย (policy advocacy) ใน กำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน: ขาดกลไกจัดการความรู้ในภาควิชาการ อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนนโยบายด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนและนโยบายการสร้าง ความรู้เท่าทันสื่อรวมถึงรณรงค์สื่อสารกับสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ภาวะสื่อหลอมรวมได้ก่อให้เกิดความท้าทายต่อการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจ เป็นภัยในปัจจุบันของประเทศไทย เนื่องจาก การกำกับดูแลเนื้อหาโซเชียลมีเดียที่เผยแพร่ผ่าน อินเทอร์เน็ตนั้นมีความเกี่ยวข้องระหว่าง กสทช. และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และขอบเขต อำนาจในการกำกับดูแลก็ยังคงขาดความชัดเจน และยังคงมีกิจกรรมบางประเภทเช่น อินเทอร์เน็ตทีวี หรือ รายการทางโทรทัศน์ที่นำมาเผยแพร่ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต ที่ยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงาน ใดที่มีอำนาจในการกำกับดูแล อีกทั้งยังขาดนโยบายจากรัฐในเชิงบูรณาการเพื่อคุ้มครองเด็กและ เยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการโซเชียลมีเดียจากหลายช่องทางด้วย

5.7.3 เปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยใน กิจกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น การศึกษานี้จึงได้พิจารณาถึงแนวทางการ พัฒนาและปรับปรุงระบอบ แนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจกรรม โทรทัศน์เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและรับมือกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมได้ ดังนี้

5.7.3.1 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงที่สอดคล้องกับต่างประเทศ

การนำเอาระบบและกลไกการกำกับดูแลกันเองหรือการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้แทน การกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐเป็นหลักเท่านั้น พร้อมทั้งส่งเสริมมาตรฐานขององค์กร วิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholder Approach) เพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ใน การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

ส่วนการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ในกิจการโทรทัศน์นั้น ประกอบด้วย

(1) เพิ่มมาตรฐานและความเที่ยงตรงในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการ โดยการทำงานเชิงความรู้กับผู้หน้าที่จัดระดับของผู้ให้บริการโทรทัศน์ และ การมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในการพัฒนาและประเมินผลเครื่องมืออย่างสม่ำเสมอ

(2) ส่งเสริมการรับรู้ เข้าใจและใช้ประโยชน์การใช้เครื่องมือ

(3) ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อกับทักษะการคิดวิเคราะห์ให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tools)

(4) ควรมีการใช้สัญลักษณ์ (content labelling) ที่เหมือนกันทุกแพลตฟอร์ม ส่วนการพัฒนาแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกสื่อทั้งโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ดีวีดี และอินเทอร์เน็ตนั้น ต้องอาศัยการพิจารณาทั้งในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรายละเอียดในทางปฏิบัติเพิ่มเติม

(5) ควรมีพัฒนาระบบการจัดระดับความเหมาะสมเฉพาะสำหรับบริการสตรีมมิงทางอินเทอร์เน็ตควบคู่ไปกับการใช้ซอฟต์แวร์หรือระบบการควบคุมโดยผู้ปกครองผ่านเทคโนโลยี

5.7.3.2 แนวทางเฉพาะของประเทศไทย

การพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยโดยเฉพาะ ประกอบด้วย

(1) ประเทศไทยควรมีการพัฒนานโยบายการสื่อสารระดับชาติที่สอดคล้องกับสถานการณ์สื่อที่เปลี่ยนแปลงภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม เพื่อบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อและส่งเสริมสื่อสร้างสรรค์สำหรับเด็กและเยาวชนควบคู่กัน

(2) กสทช. ควรมีคณะกรรมการเฉพาะที่กำหนดยุทธศาสตร์ทำงานด้านเด็กกับสื่อแบบองค์รวม ที่เชื่อมโยงทุกมิติเข้าด้วยกันระหว่างการกำกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบ (negative content regulation) ควบคู่กับการกำกับดูแลในเชิงบวก (positive content regulation) ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศ รวมถึง ส่งเสริมการใช้เครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tools) โดยการส่งเสริมการศึกษาเพื่อรู้เท่าทันสื่อและการรณรงค์ผลักดัน (education and advocacy)

(3) กำหนดนโยบายและการกำกับดูแลโดยมีพื้นฐานจากหลักฐานและการวิจัย (evidence or research-based policy and regulation) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่แท้จริงและทันสมัยของพฤติกรรมเด็กและเยาวชน

(4) เพิ่มกลไกเฝ้าระวังและตรวจสอบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และการบังคับใช้มาตรการการจำกัดเวลาออกอากาศอย่างจริงจัง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 6

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์โดยเปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศกับประเทศไทย รวมถึงศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เอกสาร (document analysis) ประกอบด้วย วารสารทางวิชาการ บทความงานวิจัย กฎหมายและเอกสารนโยบายขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศน์ต่างประเทศจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศเนเธอร์แลนด์ และสหพันธรัฐเยอรมนี

นอกจากนี้ การศึกษายังมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการกับแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม โดยการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (focus group) กลุ่มตัวอย่างจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 3 ภาคส่วน ประกอบด้วย 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก รวมถึงผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (internet TV) 2) นักกิจกรรมด้านสื่อกับเด็กในภาคประชาสังคมและนักวิชาการ และ 3) ผู้บริหารระดับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ สำนักงาน กสทช.

ในบทที่ 4 และ บทที่ 5 ผู้วิจัยได้อธิบายและวิเคราะห์ผลการศึกษาเกี่ยวกับนิยามและขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศกับประเทศไทย บทเรียนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม และ พัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทย พร้อมมุมมองของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับข้อจำกัดและปัญหา รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่

อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ดังนั้น เนื้อหาในส่วนจึงเป็นการอภิปรายผลการศึกษาดำเนินการตามแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นกรอบในการศึกษารวมถึงข้อเสนอแนะต่อผู้เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

6.1 อภิปรายผลการศึกษา

เนื้อหาในส่วนเป็นการอภิปรายผลการศึกษาดำเนินการตามแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นกรอบในการศึกษา เพื่อมุ่งตอบคำถามว่าภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ประเทศไทยควรมีการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร โดยมีประเด็นอภิปรายผลการศึกษาดังต่อไปนี้

6.1.1 นโยบายการสื่อสารในระดับชาติที่สามารถปรับตามภาวะสื่อหลอมรวมได้เพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กเยาวชนตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน

6.1.2 แนวทางที่เหมาะสมของนโยบายการสื่อสารในระดับชาติเพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กเยาวชน

6.1.3 ระบอบการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

6.1.4 แนวทางการแบ่งประเภทกิจการโทรทัศน์เพื่อการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.1.1 นโยบายการสื่อสารในระดับชาติที่สามารถปรับตามภาวะสื่อหลอมรวมได้เพื่อพัฒนา และคุ้มครองเด็กเยาวชนตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน

การดำเนินการใด ๆ ของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายในระดับชาติโดยรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางให้กับหน่วยงานที่กำกับดูแลสื่อ (regulator) หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังขาดนโยบายการสื่อสารในระดับชาติ (National Communication Policy) ที่สามารถปรับตามภาวะสื่อหลอมรวมได้ และบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายระดับชาติที่กำหนดทิศทางการพัฒนาและคุ้มครองเด็กเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากสื่อทั้งสื่อสารมวลชน โทรคมนาคม และสื่อออนไลน์ ในภาวะสื่อหลอมรวมอย่างจริงจัง ในขณะที่ หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลกิจการด้านการสื่อสารก็มีอำนาจหน้าที่แยกกันตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายแต่ละฉบับ ประกอบด้วย

(1) กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐมีอำนาจหน้าที่หนึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553 ในการให้ใบอนุญาตและกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งแม้ว่า กิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) และ กิจการโทรคมนาคม (telecommunication) จะถูกรวมไว้อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลที่หลอมรวม (Convergent regulator) เช่นเดียวกับ FCC ของสหรัฐอเมริกา หรือ Ofcom ของสหราชอาณาจักร แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายได้กำหนดให้แบ่งภารกิจด้านกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ประกอบด้วย กิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ทั้งที่ผ่านโครงข่ายเคเบิล ดาวเทียม ไอพีหรือ โมบายล์ ให้แก่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์ (กสท.) และภารกิจด้านกิจการโทรคมนาคม ได้แก่ การให้ใบอนุญาตและกำกับดูแลผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider - ISP) และ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเกตเวย์ระหว่างประเทศ (International Internet Gateway - IIG) แก่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) จึงกลายเป็นความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างการปฏิบัติงานขององค์กรกับภาวะสื่อหลอมรวมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ กสทช. ยังมีอำนาจหน้าที่กำหนดแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน 5 ปี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลด้วย แต่เนื่องจากไม่มีนโยบายระดับชาติที่ชัดเจน กสทช. จึงดำเนินบทบาททั้งในฐานะองค์กรกำกับดูแล (regulator) และผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ด้วย

(2) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่หนึ่งในการกำกับดูแลเนื้อหาบนสื่อออนไลน์ตามพระราชบัญญัติการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงวัฒนธรรมมีบทบาทหน้าที่ร่วมตามกฎหมายนี้ด้วย แต่ทั้งนี้บริการคล้ายโทรทัศน์ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตก็ยังไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแลที่ชัดเจนระหว่างกระทรวงฯ และ กสทช. เช่น อินเทอร์เน็ตทีวี

นอกจากนี้ กระทรวงฯ ยังร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ จัดทำกรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารระยะเวลา 10 ปีเพื่อเป็นแนวนโยบายระยะยาวระดับชาติ

(3) กระทรวงวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานเจ้าภาพที่รับผิดชอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนในการ “ขจัดสื่อร้าย ขยายสื่อดี และสร้างภูมิคุ้มกันให้สังคม” และผลักดันการจัดตั้งกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยเสนอ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ.

ดังนั้น การกำหนดนโยบายการสื่อสารในระดับชาติ (National Communication Policy) ที่สามารถปรับตามภาวะสื่อหลอมรวมได้เพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยจะต้องดำเนินการตาม “หลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholderism)” เริ่มต้นจากการกำหนดนโยบายโดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กสทช. กระทรวงเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ กระทรวงวัฒนธรรม รวมถึง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในการร่วมกันวางยุทธศาสตร์ เป้าหมาย แนวทางและกลไกการทำงานในเชิงรูปธรรม

จากนั้นเมื่อมีการพัฒนานโยบายระดับชาติแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ก็นำไปสู่แผนนโยบาย ยุทธศาสตร์และการดำเนินงานในระดับองค์กรตาม พันธกิจของแต่ละหน่วยงาน และสร้างความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมและประสานงานกันอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผลตาม นโยบายระดับชาติที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากการสอดประสานกันทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำกับดูแลสื่อเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นอย่างยิ่ง (OECD, 2012: 40)

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายการสื่อสารในระดับชาติที่สามารถปรับตามภาวะสื่อหลอมรวมได้ เพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชนดังกล่าว ควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นนอกเหนือจากภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งจากการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก แต่แท้จริงแล้วการให้เด็กและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในด้านนี้ เช่นตัวอย่างในประเทศออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร ก็จะช่วยให้ได้มาตรการเชิงนโยบายที่ดีกว่า (OECD, 2012: 45) เช่นเดียวกับ Byron (2008: 109) ที่ระบุว่า การกำหนดนโยบายการสื่อสารเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนไม่ควรเป็นการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down) แต่ควรเป็นการกำหนดนโยบายแบบล่างขึ้นบน (bottom-up) และสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น อาทิ ผู้ให้บริการสตรีททอล์กในทุกแพลตฟอร์ม กลุ่มประชาสังคม พ่อแม่ และนักวิชาการ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน

ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholderism) อาทิ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการสตรีททอล์ก กลุ่มประชาสังคม นักวิชาการ รวมถึง พ่อแม่ เด็กและเยาวชน เป็นต้น เป็นแนวทางสำคัญที่จะรับมือกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากความสำเร็จของการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งสื่อที่มีอยู่ดั้งเดิมและสื่อใหม่ ขึ้นอยู่กับการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ระหว่างหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับบุคคล ได้แก่ พ่อแม่ ผู้ปกครอง และในระดับสถาบัน เช่น ภาคอุตสาหกรรมสื่อ องค์กรกำกับดูแลหรือรัฐบาล รวมถึงกลุ่มอื่นๆ ในสังคมที่จะมีบทบาทในการลดระดับการแพร่หลายและการจำกัดการเข้าถึงของสื่อที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของเด็กและเยาวชน (Livingstone, 2009: 522) รวมถึง เป็นการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในการเพิ่มพูนความสามารถของเด็กและเยาวชนในการปรับตัวในสถานการณ์ที่เผชิญความเครียดและความลำบากใน

ชีวิต (children's resilience) (Byron, 2008: 64) หรืออาจเรียกในทางจิตวิทยาว่าเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางใจ (resilience quotient – RQ) (ทวิศักดิ์ สิริรัตน์เรธา, ม.ป.ป.: 1) ให้แก่เด็กและเยาวชน เพื่อที่จะสามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในภาวะสื่อหลอมรวมได้

อย่างไรก็ดี ในบริบทของกิจการด้านการสื่อสารของประเทศไทยโดยเฉพาะกิจการโทรทัศน์ การดำเนินการตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนดังกล่าวอาจต้องเผชิญข้อจำกัดที่สำคัญจากความเหลื่อมล้ำทางอำนาจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการโทรทัศน์ และจากวัฒนธรรมในการกำกับดูแล (regulatory culture) กิจการโทรทัศน์ของไทย กล่าวคือ นับตั้งแต่กิจการโทรทัศน์ได้เริ่มต้นขึ้นในประเทศไทย สิทธิในการครอบครองและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการโทรทัศน์ก็เป็นของหน่วยงานรัฐ รวมถึง อำนาจในการควบคุมเนื้อหาที่หน่วยงานรัฐมีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษตามกฎหมาย (rules and penalties) มาโดยตลอด ในขณะที่ภาคเอกชนเพียงไม่กี่รายที่ได้มีโอกาสได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากกิจการโทรทัศน์ภายใต้ระบบสัมปทานจากภาครัฐ

จนเมื่อมีความพยายามขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูปสื่อโครงสร้างใหม่ของการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการสื่อสารที่กระจายกว้างขวางและเท่าเทียมมากขึ้น โดยมีองค์การกำกับดูแลใหม่ที่เป็นอิสระเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมและการใช้สื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งความพยายามดังกล่าวก็ต้องอาศัยเวลายาวนานกว่าทศวรรษ จนเมื่อองค์การกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐในนามของ กสทช. ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2554 เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ อนุญาตและกำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และโทรคมนาคม

ทว่า การดำเนินการด้านการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น ยังคงรักษาวัฒนธรรมในการกำกับดูแลแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory regulation) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทอย่างยิ่งในการควบคุมด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษตามกฎหมาย (rules and penalties) ในขณะที่ การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช. ก็พบข้อจำกัดที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งล่าช้าและขาดความโปร่งใส

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันเกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลก็เป็นสัญญาณที่ดีที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจในกิจการโทรทัศน์ลง อีกทั้ง เป้าหมายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อนั้นก็ยังคงเป็นข้อกังวลของผู้ใหญ่ในสังคมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำเอาหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับทิศทางในระดับนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อว่าจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐหรือไม่ อีกทั้งขึ้นอยู่กับกระบวนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. จากรูปแบบการควบคุมด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษตามกฎหมายไปสู่รูปแบบที่เปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ อย่างจริงจังมากขึ้น ตั้งแต่ระดับการรับฟังความเห็น/ปรึกษาหารือ หรือจนถึงระดับการกำกับดูแลร่วมกับภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการปรับเปลี่ยนการใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งน้อยกว่า อาทิ การให้เป้าประสงค์และแรงจูงใจ (targets plus incentives) เช่น การกำหนดโควตาเนื้อหาที่พึงประสงค์ หรือ การกำกับดูแลที่โครงสร้าง (structural alignment) เช่น การสนับสนุนให้มีบริการโทรทัศน์สาธารณะ เป็นต้น (McKinsey Report, 2002)

6.1.2 แนวทางที่เหมาะสมของนโยบายการสื่อสารในระดับชาติเพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ปัจจุบันประเทศไทยก็มีนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนในระดับชาติอยู่บ้างแล้ว ได้แก่ แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดให้ กสทช. กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการส่งเสริมพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์และบทบาทสื่อมวลชนในการพัฒนาเด็กและเยาวชน และให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ โดยผลิตและเผยแพร่สาระสร้างสรรค์ต่าง ๆ รวมทั้งให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการผลิตและเผยแพร่สื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

นอกจากนี้ กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งเป็นแนวนโยบายระดับชาติระยะ 10 ปีซึ่งปัจจุบันคือแผนระหว่าง พ.ศ. 2554-2563 หรือ กรอบนโยบาย IT2020 ก็กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทุนมนุษย์โดยให้ความสำคัญกับทักษะ 3 ประการคือ ทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT literacy) การรอบรู้ เข้าถึง สามารถพัฒนาและใช้สารสนเทศอย่างมีวิจารณญาณ (Information literacy) และการรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ผ่านหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับการศึกษาต่าง ๆ แก่เด็กและเยาวชน

ดังจะเห็นได้ว่านโยบายตามแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาตินั้นมุ่งเน้นที่การส่งเสริมการสร้างสื่อและพื้นที่สื่อที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ (content creation policy) แต่ไม่ได้เน้นไปที่นโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อ (content regulation policy) ส่วนกรอบนโยบาย IT2020 ก็เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นแนวทางการส่งเสริมการศึกษาในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ในการกำหนดนโยบายการสื่อสารระดับชาติเพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นจำเป็นต้องพิจารณาให้ครอบคลุมแนวทางที่เหมาะสม 4 ประการในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในภาวะสื่อหลอมรวม ซึ่งเป็นไปตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน อันประกอบด้วย แนวทางการให้ข้อมูล (informative approach) แนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach)

และ แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการรณรงค์ผลักดัน (education and advocacy approach) โดยให้น้ำหนักกับ 2 แนวทางหลังมากกว่า ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (รูปที่ 6.1)

6.1.2.1 แนวทางการให้ข้อมูล (informative approach)

แนวทางนี้มุ่งเน้นการให้ข้อมูลแก่พ่อแม่ผู้ปกครองให้ทราบถึงลักษณะของเนื้อหา โดยใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมและการบ่งชี้ลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ซึ่งจะต้องอาศัยความรับผิดชอบของพ่อแม่ผู้ปกครองเป็นหลักในการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดังกล่าวและทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน (parental mediation) ซึ่ง Clark (2011) เสนอรูปแบบ ‘การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม’ (participatory learning) ซึ่งสอดคล้องกับบริบทสื่อในยุคดิจิทัล โดยส่งเสริมให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และเด็กให้มีลักษณะเป็นการสื่อสารสองทางมากขึ้น และมีลักษณะเป็นลำดับขั้นของอำนาจระหว่างผู้ใหญ่กับเด็กที่ลดน้อยลง ส่งเสริมให้มีการสนทนา (dialogue) ระหว่างพ่อแม่ผู้ปกครองกับเด็กและเยาวชนมากขึ้น โดยพ่อแม่ผู้ปกครองควรเป็นผู้ฟังและผู้สร้างสรรค์ร่วม (co-creator) ที่เชิญชวนให้เด็กทำหน้าที่เป็นผู้นำและแนะนำสื่อใหม่ อาทิ เกม โทรศัพท์ สื่อสังคมออนไลน์ และอื่นๆ นอกจากนี้ พ่อแม่ผู้ปกครองไม่ควรทำหน้าที่เพียงให้คำแนะนำชี้แนะ หรือตัดสินถูกผิดเกี่ยวกับการเปิดรับสื่อ แต่ควรพร้อมที่จะสื่อสารอย่างต่อเนื่องและมุ่งที่จะเรียนรู้ ‘จาก’ เด็ก และ ‘กับ’ เด็กไปด้วยกัน

ส่วนเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมของประเทศไทยควรมีการพัฒนาเครื่องมือที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับเนื้อหาที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม (uniform rating system) โดยการพิจารณาร่วมกันระหว่างคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กระทรวงวัฒนธรรมซึ่งดูแลการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์และวีดิทัศน์ และ กสทช. ที่ดูแลการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ ส่วนบริการสตรีมมิ่งทางอินเทอร์เน็ตซึ่งยังไม่ได้กำหนดใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมนั้น อย่างน้อยที่สุดก็ควรมีการกำหนดหลักปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหา ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กสทช. กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้ให้บริการสตรีมมิ่งทางอินเทอร์เน็ต ผู้ให้บริการสตรีมมิ่งทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น อีกทั้ง ควรมีการพัฒนาเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมให้มีความเป็นภววิสัยมากขึ้นโดยทำงานเชิงความรู้กับผู้ประเมินระดับความเหมาะสม การ

จัดให้มีกลไกตรวจสอบโดยคณะกรรมการภายนอก และขั้นตอนการจัดระดับความเหมาะสมที่มีความโปร่งใสชัดเจน

6.1.2.2 แนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach)

แนวทางนี้มุ่งเน้นการจำกัดการแพร่กระจายของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อ โดยใช้เครื่องมือการจำกัดเวลาการออกอากาศสำหรับบริการโทรทัศน์แบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear services) และการใช้เครื่องมือทางเทคนิคกับบริการโทรทัศน์ประเภทอื่น ๆ อาทิ บริการวิดีโอตามคำขอ รายการย้อนหลังทางอินเทอร์เน็ต รายการทางอินเทอร์เน็ตทีวี เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบของผู้ให้บริการที่จะจัดผังรายการให้เหมาะสมเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนเข้าถึง รวมถึงรับผิดชอบในการจัดให้มีเครื่องมือทางเทคนิคในการกั้นกรองหรือปิดกั้นเนื้อหา รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการหรือผู้ใช้เข้าใจและใช้เครื่องมือดังกล่าวได้

สำหรับบริการโทรทัศน์แบบรับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear services) ของประเทศไทยนั้น กสทช. ควรพิจารณาบังคับใช้เครื่องมือทางเทคนิคกับกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเพิ่มขึ้น ควบคู่กับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ เพื่อให้เป็นการสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

ส่วนบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตนั้น ปัจจุบันในต่างประเทศ⁷³ ได้มีระบบ การกั้นกรองในระดับผู้ใช้ (user-oriented filter system) แต่ทั้งนี้ประสิทธิภาพการกั้นกรองขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบการแบ่งประเภทเนื้อหา (content classification) หรือการจัดระดับ (rating) สำหรับประเทศไทยนั้น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้สนับสนุนการจัดทำโปรแกรม ICT Housekeeper ซึ่งเป็นซอฟต์แวร์ช่วยป้องกันภัยแฝงจากอินเทอร์เน็ตแจกจ่ายให้กับประชาชนที่ต้องการ มีคุณสมบัติในการปิดกั้นเว็บไซต์ คัดกรองเว็บไซต์ และควบคุมเวลาการใช้อินเทอร์เน็ต โดยระบบการปิดกั้นนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของผู้ใช้งานแต่ละคน (พิรงรอง รามสูต, 2556) แต่จากการศึกษาของ Pitaksantayothin (2013) พบว่า ข้อวิจารณ์หลักของระบบการกั้นกรอง ICT Housekeeper คือ เป็นระบบที่ยังขาดความ

⁷³ เช่น ระบุว่าที่พัฒนาขึ้นโดยสมาคมจัดอันดับเนื้อหาอินเทอร์เน็ต (Internet Content Rating Association) หรือ ไอคร่า (ICRA) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระเอกชนมีตัวแทนทั้งจากภาคอุตสาหกรรมและภาคประชาสังคม โดยมีขั้นตอนการกั้นกรองเป็นลำดับคือ 1) การแบ่งประเภทเนื้อหาและการติดป้าย 2) กรอบกั้นกรองเนื้อหา และ 3) การจัดทำรายชื่อเว็บไซต์ที่ต้องการและไม่ต้องการ (พิรงรอง รามสูต, 2556: 91-93)

โปร่งใส เนื่องจากไม่มีเกณฑ์ที่เปิดเผยชัดเจนในการกลั่นกรองเว็บไซต์ ไม่มีระบบจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา (rating) รวมถึงไม่มีรายงานจำนวนคนที่ติดตั้งซอฟต์แวร์และรายงานประสิทธิภาพของการกลั่นกรองเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในอินเทอร์เน็ต ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารว่าควรเปิดเผยแก่สาธารณะให้รับทราบถึงวิธีการทำงานของระบบ ICT housekeeper เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการปิดกั้นเว็บไซต์ที่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป (over or under-blocking) และเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเป็นเครื่องมือที่เชื่อถือได้ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ละเมิดเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารด้วย (Pitaksantayothin, 2013)

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ตามแนวทางการให้ข้อมูล (informative approach) และแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) ดังกล่าวข้างต้น กำลังเผชิญกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมในมิติของพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ คือ ผู้ชมโทรทัศน์โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนรับชมรายการโทรทัศน์ผ่านจอของอุปกรณ์พกพาที่หลากหลาย (multi-screen viewing) ในเวลาใดและสถานที่ใดก็ได้ตามความสะดวกของตน (time and place-shifted viewing) ทำให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสที่จะรับชมรายการโทรทัศน์โดยลำพังและอาจเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยโดยไม่มีพ่อแม่ผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน รวมถึงการกำกับดูแลด้วยการจำกัดเวลาออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยก็ลดประสิทธิภาพลง ดังนั้น นโยบายการสื่อสารระดับชาติเพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชนควรให้น้ำหนักกับแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach) และ แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการรณรงค์ผลักดัน (education and advocacy approach) มากกว่า ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.1.2.3 แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach)

ในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในภาวะสื่อหลอมรวมนั้นควรครอบคลุมถึงแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก อาทิ ในต่างประเทศที่ศึกษาและประเทศไทยที่ได้กำหนดมาตรฐานรายการที่มีคุณภาพ หลากหลายและเหมาะสมกับความสนใจของเด็กและเยาวชน และ/หรือ สัดส่วนรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กและเยาวชน สอดคล้องกับ Byron (2008) และ Iosifidis (2011) ที่สนับสนุนให้มีนโยบายที่ดีกว่าในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งครอบคลุมทั้งการกำกับดูแลเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบ

ซึ่งจำกัดการเผยแพร่เนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงดังกล่าวข้างต้น ควบคู่กับการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก อาทิ การส่งเสริมคุณภาพอาหารรายการ การปกป้องให้เนื้อหาที่มีความหลากหลาย การประกันการเข้าถึงเนื้อหาโดยทั่วถึง เป็นต้น

6.1.2.4 แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการณรงค์ผลักดัน (education and advocacy approach)

แนวโน้มการพัฒนาการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศที่ศึกษานั้น จะเน้นที่การพัฒนาและส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนด้วยความเชื่อมั่นว่าเมื่อเด็กและเยาวชนมีทักษะการรู้เท่าทันสื่อก็จะช่วยคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากผลกระทบทางลบจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากรายการโทรทัศน์ภายใต้บริบทสื่อหลอมรวมได้ อีกทั้งปัจจุบันควรขยายขอบเขตความรู้เท่าทันสื่อไปสู่ความรู้เท่าทันสารสนเทศดิจิทัล (digital literacy) ด้วย (Hoechsmann & Poyntz, 2012: 139)

สอดคล้องกับ Lievens (2009) ที่พบว่า ปัจจุบันการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในโทรทัศน์มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากการกำกับดูแลตามกฎหมายเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหาของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย มุ่งไปสู่แนวทางการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและการจัดให้มีเครื่องมือทางเทคนิคที่ให้ผู้ชมใช้ ปิดกั้นการเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยได้เอง อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่มุ่งไปสู่การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและส่งเสริมระบบการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหา เช่นเดียวกับ Byron (2008) ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับสื่อและความรู้เท่าทันสื่อในกลุ่มเด็กและเยาวชนเพื่อให้สามารถรู้เท่าทันและตระหนักถึงภัยของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากสื่อที่ตนเปิดรับได้ รวมถึงในกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง ที่ช่วยเสริมหนุนให้พ่อแม่ ผู้ปกครองสามารถรู้เท่าทันและสามารถใช้สื่อที่มากับเทคโนโลยีหลอมรวมสื่อได้ สอดคล้องกับ (Strasburger, 2004: 99) ที่สนับสนุนในส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับสื่อแก่กลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง โดยเฉพาะเรียนรู้บทบาทในการเป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน และรู้เท่าทันเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่จะส่งผลต่อพัฒนาการของเด็กและเยาวชน

นอกจากการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อหรือความรู้เท่าทันสารสนเทศดิจิทัลตามแนวทางการส่งเสริมการศึกษา (education approach) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศไทยควรดำเนินการตามแนวทางการณรงค์ผลักดัน (advocacy approach) ควบคู่กันด้วย เพื่อขับเคลื่อนการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อผ่านการณรงค์ทางสังคมผ่านสื่อ การศึกษาวิจัยและการจัดการความรู้ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ ความรู้เท่าทันสื่อ พฤติกรรมการเปิดรับสื่อของเด็กและเยาวชน เนื้อหาในสื่อที่คนในสังคมรับรู้ว่าเป็น

ความเสี่ยง ผลกระทบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน เป็นต้น รวมถึง การผลักดันผลการ
ศึกษาวิจัยสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย สอดคล้องกับขั้นตอนการรณรงค์ผลักดันนโยบายเพื่อเด็ก
เยาวชนและครอบครัวอย่างมีประสิทธิภาพที่ J.Bishop-Josef and Dodgen (2013: 11) เสนอไว้ โดย
ภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญตามแนวทางนี้ อาทิ พ่อแม่ผู้ปกครอง นักวิชาการ สถาบันการศึกษา กลุ่ม
ประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้ แนวทางการรณรงค์ผลักดัน (advocacy
approach) เพื่อขับเคลื่อนการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อของประเทศไทยในปัจจุบันยังต้องอาศัยการ
สนับสนุนอีกมาก

ดังนั้น การส่งเสริมการศึกษาด้านทักษะการรู้เท่าทันสื่อแก่พ่อแม่ กับเด็กและเยาวชนซึ่ง
เป็นหน่วยที่เล็กที่สุดในสังคมทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษาจึงเป็นปัจจัยความสำเร็จที่ภาคส่วนอื่น
ระดับย่อยในสังคมก็สามารถริเริ่มและทำได้ก่อน อาทิ โรงเรียน สื่อสารมวลชน กลุ่มพ่อแม่ กลุ่มเด็กและ
เยาวชน แตกต่างจากการผลักดันนโยบายในระดับมหภาคซึ่งต้องอาศัยการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงของ
รัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง



รูปที่ 6.1 แสดงแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน

6.1.3 ระบบการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ กสทช. ซึ่งปัจจุบัน ประกอบด้วย กิจการโทรทัศน์แบบฟรีทีวี กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก ทั้งที่ผ่านโครงข่ายเคเบิล ดาวเทียม ไอพีหรือ โมบายล์ แต่ปัจจุบันผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์ดังกล่าวก็ได้แพร่กระจายเนื้อหาผ่านสื่อหลายช่องทาง (multi-platform) ในภาวะสื่อหลอมรวม ก่อให้เกิดความท้าทายต่อระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีธรรมชาติการควบคุมและสั่งการ (command and control) และไม่ยืดหยุ่นพอที่จะปรับตัวให้ทันกับภาวะสื่อหลอมรวม

ระบบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) จึงเป็นระบบที่เหมาะสมจะนำมาใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในการกำกับดูแลของ กสทช. เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) และการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ที่พบในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย เนื่องจากการกำกับดูแลร่วมกันได้รวมเอาข้อดีของการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ได้แก่ ความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ง่าย การมีส่วนร่วมจากภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพของตน เข้ากับข้อดีของการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) ได้แก่ ความแน่นอนของกฎหมาย (legal certainty) และการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผลกว่า (Lievens, 2010: 225) ทั้งนี้ การมีมาตรการรองรับการกำกับดูแล (regulatory backstop) ในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันนั้นจะช่วยส่งเสริมให้การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพสื่อในการกำกับดูแลตนเองมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย (Ang, 2003)

นอกจากนี้ การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ยังเหมาะสมมากกว่าระบบอื่นในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน (HBI, 2006: 128; Lievens, 2010: 503) เพราะเป็นระบบการกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้เกิดการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (multi-stakeholder) ซึ่งทำให้เกิดการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐ พ่อแม่ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ และภาคอุตสาหกรรม อันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากสื่อเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม (Lievens, 2010: 522)

เช่นเดียวกับที่ ผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาคั้งนี้ซึ่งเห็นว่าการกำกับดูแลร่วมกันสามารถประกันสิทธิเสรีภาพของสื่อได้ภายใต้การกำกับดูแลตนเอง และยังสามารถช่วยคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีประสิทธิผลมากขึ้นเพราะหากการกำกับดูแลตนเองไม่สามารถดำเนินการได้ก็ยังมีมาตรการรองรับจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ รวมถึง การคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นเป็นประเด็นที่น่าจะได้รับความร่วมมือจากผู้ให้บริการโทรทัศนภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันมากกว่าประเด็นการกำกับดูแลอื่นๆ

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกำกับดูแลร่วมกันที่เหมาะสมในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศนของประเทศไทย พบว่า การกำกับดูแลร่วมกันในรูปแบบการเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เนื่องจาก

(1) เป็นการเพิ่มแรงจูงใจสำหรับผู้ให้บริการโทรทัศนในการเข้าเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพและเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน ซึ่งช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลมากขึ้น

(2) การให้องค์กรที่ได้รับการรับรองให้เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันทำหน้าที่ในการสร้างและบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพกับสมาชิกรับ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่มีบทบัญญัติในมาตรา 46 เกี่ยวกับการส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นแต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ รวมถึงการให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรมและการมีกลไกควบคุมตนเองขององค์กรวิชาชีพแก่สื่อมวลชนอีกด้วย รวมถึง สอดคล้องกับ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช. ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศนเป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพและวิชาชีพ และการควบคุมตนเองภายใต้มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว

ส่วนองค์ประกอบและแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) สำหรับประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานการณ์การกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศนของประเทศไทยซึ่งมีความแตกต่างออกไปจากต่างประเทศ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

6.1.3.1 สถานภาพในการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยตามกรอบแนวคิดภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน (A framework of enabling environment for effective self- and co-regulation)

6.1.3.1.1 ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์

ปัจจัยเอื้อ: สภาพตลาดของอุตสาหกรรมโทรทัศน์ของประเทศไทยในปัจจุบันมีการแข่งขันที่สูงขึ้น จากจำนวนของผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีภาคพื้นดินเพิ่มขึ้นจาก 6 ช่องเป็น 48 ช่องรายการและหลากหลายขึ้นทั้งประเภทบริการสาธารณะ บริการทางธุรกิจและบริการชุมชน รวมถึงผู้ให้บริการโทรทัศน์หรือช่องรายการแบบบอกรับสมาชิกอีก 300 กว่าราย ซึ่งจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านมูลค่าโฆษณาในตลาดโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ทั้งฟรีทีวีและบอกรับสมาชิก และด้านสัดส่วนผู้ชมของช่องรายการโทรทัศน์

ปัจจัยจำกัด: ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกรายเล็กในระดับท้องถิ่นจำนวนหลายรายซึ่งอาจมีทรัพยากรและศักยภาพในการกำกับดูแลตนเองอยู่จำกัด และผู้ให้บริการบางส่วนที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพใด เนื่องจาก ขาดแรงจูงใจที่จะให้ความร่วมมือกับกลไกการกำกับตนเอง เพราะไม่มีสิทธิประโยชน์หรือความแตกต่างที่มีนัยสำคัญระหว่างผู้ให้บริการที่เป็นสมาชิกองค์กรและผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก (สำนักงาน กสทช., 2556)

ส่วนอุตสาหกรรมฟรีทีวีเชิงพาณิชย์นั้นมีทั้งปัจจัยจำกัดคือมีผู้เล่นรายใหญ่จำนวนมากเพิ่มขึ้น และปัจจัยเอื้อคือผู้ให้บริการฟรีทีวีเชิงพาณิชย์รายใหญ่มีความสามารถที่จะจัดสรรทรัพยากรและมีศักยภาพในการกำกับดูแลตนเองได้

6.1.3.1.2 องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์และองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน

ปัจจัยเอื้อ:

(1) องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์มีแนวโน้มกระตือรือร้นมากขึ้นที่จะรวบรวมสมาชิกในอุตสาหกรรมโทรทัศน์เข้ามาเป็นสมาชิกให้ได้มากที่สุดเพื่อการกำกับดูแลตนเอง อาทิ ด้านการกำกับดูแลตนเองด้านโฆษณาที่ทางผู้ให้บริการโทรทัศน์บริการธุรกิจในระบบดิจิทัลร่วมมือกับสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย พัฒนากลไกการกำกับดูแลในการตรวจพิจารณาโฆษณา รวมถึงองค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ก็ได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันกับ กสทช. เพื่อยกระดับประสิทธิภาพกลไกการกำกับดูแลตนเอง เช่น สนับสนุนให้ผู้ให้บริการมาเป็นสมาชิก

กำหนดและบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมโดยเคร่งครัด ส่งเสริมสมาชิกที่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมเป็นต้น โดยมีองค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวน 11 องค์กร⁷⁴

(2) กสทช. มีนโยบายเรื่องการส่งเสริมการรวมกลุ่ม โดยจัดทำร่างประกาศว่าด้วยมาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมถึง ร่างประกาศว่าด้วยมาตรการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมให้เกิดองค์กรวิชาชีพที่เข้มแข็งและสามารถกำกับดูแลตนเองได้

ปัจจัยจำกัด: สมาชิกไม่ได้ร่วมมืออย่างแข็งขันในการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมเนื่องจาก ไม่ได้มีมาตรการลงโทษที่มากกว่าการตักเตือน อีกทั้ง สมาชิกยังสามารถลาออก หรือไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์กรวิชาชีพก็ได้

นอกจากนี้ สถานภาพขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย ยังมีความแตกต่างออกไปจากต่างประเทศที่ใช้การกำกับดูแลร่วมกันเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ สหพันธ์รัฐเยอรมนีและสหราชอาณาจักร ได้แก่

- ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์อยู่เป็นจำนวนมาก (สำนักงาน กสทช., 2556) ในขณะที่องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐของต่างประเทศมีจำนวนเพียงองค์กรเดียว

- องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ในปัจจุบันไม่ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์และมาตรฐานวิชาชีพที่ไม่ได้รวมเอาแนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการเข้าไว้ด้วย

- คณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยในช่วงก่อนการเกิดขึ้นของ กสทช. นั้นขาดความเป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการค้า เพราะกรรมการส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากผู้ให้บริการโทรทัศน์ ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน

⁷⁴ องค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวน 11 องค์กร ประกอบด้วย สภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย) สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย) สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สภาองค์กรวิชาชีพวิทยุโทรทัศน์ภาคประชาชน (ประเทศไทย) สมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความมั่นคง สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย และ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย

ของต่างประเทศที่องค์ประกอบของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนจากภาคส่วนที่เป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการค้าของภาคอุตสาหกรรมในสัดส่วนที่พอเหมาะ หรือเป็นตัวแทนที่เป็นอิสระทั้งคณะ

6.1.3.1.3 กลุ่มประชาสังคม/ผู้ชม

ปัจจัยจำกัด: กลุ่มประชาสังคมและผู้บริโภคยังขาดความเข้มแข็ง ภาครัฐหรือร้านที่จะมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเอง (พิรงรอง รามสูต และ ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ, 2553) หรือในกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นก็อาจจะยังขาดทรัพยากรในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและขยายผลให้กว้างขวางขึ้นได้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ กสทช. ซึ่งมีพันธกิจหนึ่งในส่วนงานส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและคุ้มครองผู้บริโภค ในการเชื่อมเครือข่ายผู้บริโภคและเสริมพลังเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ รวมถึงกลุ่มประชาสังคมและผู้บริโภคเอง ต้องตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคมและผู้บริโภคเพื่อสนับสนุนให้การกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.1.3.1.4 หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ

ปัจจัยจำกัด: กสทช. ยังไม่ได้กำหนดมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) ที่ กสทช. จะเข้ามาใช้อำนาจตามกฎหมายได้เมื่อการกำกับดูแลตนเองล้มเหลว แม้ กสทช. จะมีการกำหนดมาตรฐานและให้มีการจัดแจ้งองค์กรวิชาชีพ แต่เป็นเพียงมาตรการเพื่อต้องการให้องค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีมาตรฐานและทำหน้าที่เป็นองค์กรในการกำกับดูแลตนเองภายใต้มาตรฐานจริยธรรม (self-regulatory organization) ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น

6.1.3.1.5 กระบวนการในการกำกับดูแล

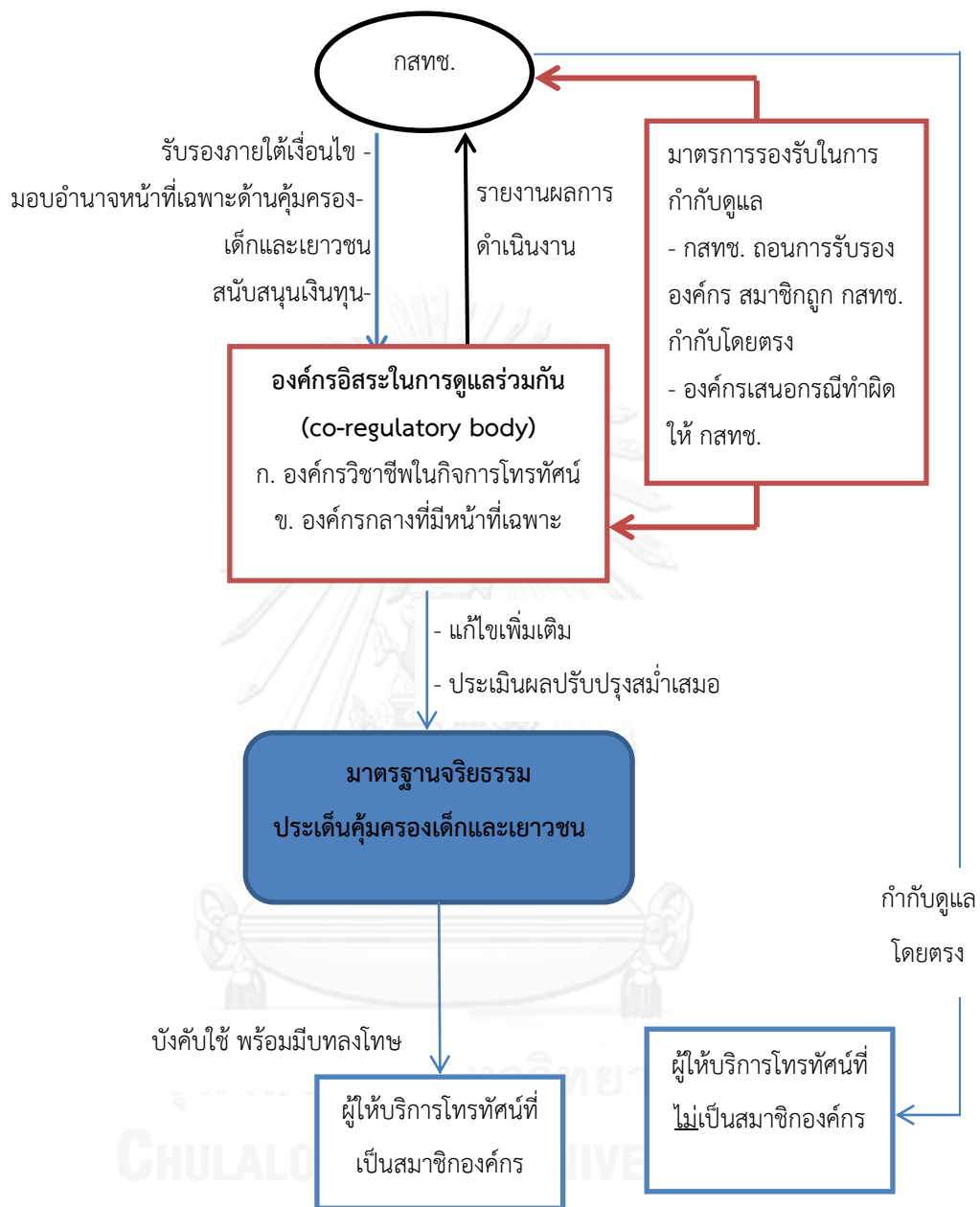
ปัจจัยจำกัด:

(1) การกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ขาดความโปร่งใส โดยการกำกับดูแลตนเองในระดับผู้ให้บริการโทรทัศน์นั้น ขาดกลไกการตรวจสอบกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมและไม่มีเปิดเผยแพร่ต่อสาธารณะถึงกระบวนการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ผู้ชมส่งไปยังสถานี ส่วนการกำกับดูแลตนเองในระดับขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ก็ไม่มีเปิดเผยแพร่ต่อสาธารณะ ทั้งช่องทางการร้องเรียนและผลคำตัดสินของคณะกรรมการจริยธรรมฯ (พิรงรอง รามสูต และ ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ, 2553)

(2) การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายของ กสทช. ขาดความโปร่งใส (transparency) และการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา (openness) ในกระบวนการการกำกับ

ดูแล เนื่องจาก ขาดความชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of work) ในการบังคับใช้กฎหมาย
ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ระหว่างเรื่องที่จะนำเข้าสู่กระบวนการ
พิจารณาของ กสทช. กับเรื่องที่จะนำเข้าสู่กระบวนการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพตามที่
กำหนดไว้ในมาตรา 40 ของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
ในทางปฏิบัติปัจจุบันเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการจะพิจารณาโดยอนุกรรมการด้านผังรายการ
และเนื้อหารายการเป็นส่วนใหญ่

6.1.3.2 องค์ประกอบและแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย
จากสถานภาพของการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น
นำมาสู่ข้อเสนอเกี่ยวกับแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแล
ร่วมกัน (organization-oriented) ภายใต้องค์ประกอบที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในการกำกับ
ดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ ดังต่อไปนี้ (รูปที่ 6.2)



รูปที่ 6.2 แบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) ภายใต้องค์ประกอบที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์

6.1.3.2.1 องค์กรกำกับดูแลภาครัฐและบทบาทในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน

กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ควรมีบทบาทในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน ประกอบด้วย

(1) ให้การรับรององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) และเฝ้าระวังการทำหน้าที่ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) แสวงหาความร่วมมือจากกลุ่มประชาสังคม ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในการประชาสัมพันธ์ให้พ่อแม่ผู้ปกครองได้รับรู้และใช้ประโยชน์จากระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการและการจำกัดเวลาออกอากาศของกิจการโทรทัศน์ ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการทำงานเชิงความรู้เพื่อพัฒนาทักษะการรู้เท่าทันสื่อของผู้ชมอีกด้วย

(3) สนับสนุนการเสริมพลังผู้บริโภคและกลุ่มประชาสังคมให้มีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ

6.1.3.2.2 องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่ได้รับการรับรองและบทบาทในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน

จากสภาพภาพของการกำกับดูแลกันเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย จะพบว่า ในการรับรององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ สามารถดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ

(1) องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่เป็นองค์กรวิชาชีพดูแลการดำเนินการของผู้ให้บริการที่เป็นสมาชิกให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพซึ่งมีประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยด้วย

(2) องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่เป็นองค์กรกลางและมีหน้าที่เฉพาะการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เท่านั้น

หากเปรียบเทียบระหว่างองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันทั้ง 2 รูปแบบจะพบว่า มีจุดแข็งและจุดอ่อนต่างกัน ดังสรุปในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบจุดแข็งและจุดขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันระหว่างรูปแบบองค์กรวิชาชีพกับรูปแบบองค์กรกลางที่มีหน้าที่เฉพาะ

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
แบบองค์กรวิชาชีพ	- พัฒนาจากองค์กรวิชาชีพที่มีอยู่แล้ว ซึ่งมีทั้งโครงสร้างและมาตรฐานจริยธรรม	- กสทช. ต้องเพิ่มบทบาทในการเฝ้าระวังและติดตามการทำงานมากขึ้นกว่าต่างประเทศเพราะมีองค์กรมากกว่า 1 องค์กร - องค์กรวิชาชีพมีหน้าที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน
แบบองค์กรกลางที่มีหน้าที่เฉพาะ	- บุคลากรงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ไว้ในองค์กรเดียว - ง่ายต่อการขยายผลไปยังสื่อโซเชียลมีเดียในแพลตฟอร์มอื่น	- ต้องอาศัยความร่วมมืออย่างแข็งขันจากผู้ให้บริการโทรทัศน์ องค์กรวิชาชีพ กลุ่มประชาสังคม และ อาศัยเงินทุนและการสนับสนุนจาก กสทช. ในการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาใหม่ - มีลักษณะรวมศูนย์ อาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของบริการโทรทัศน์ในประเทศไทยที่มีทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

ส่วนบทบาทขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ประกอบด้วย

(1) กำหนดให้แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการและการจำกัดเวลาออกอากาศเป็นมาตรฐานจริยธรรม และสมาชิกนำไปใช้เป็นมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ รวมถึงจัดให้มีกระบวนการบังคับใช้ให้บรรลุผลได้จริง

(2) เมื่อเกิดกรณีการกำกับตนเองไม่ได้ เช่น สมาชิกไม่ดำเนินการตามคำตัดสินของคณะกรรมการ สมาชิกทำผิดมาตรฐานจริยธรรมในประเด็นนี้บ่อยครั้ง เป็นต้น ทางองค์กรฯ สามารถเสนอกรณีดังกล่าวให้กับ กสทช. เพื่อพิจารณาตัดสินต่อไป

(3) จัดให้มีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนและประชาสัมพันธ์ให้กับผู้ชมกลุ่มเป้าหมายรับรู้ โดยอาจพิจารณาช่องทางผ่านระบบออนไลน์ซึ่งเป็นช่องทางที่มีความเป็นราชการน้อย เช่น อีเมล หรือ เว็บไซต์ เป็นต้น

(4) จัดให้มีการศึกษา พัฒนาและประเมินระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการและการจำกัดเวลาออกอากาศอยู่เป็นประจำด้วย

6.1.3.2.3 จุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน

ภายใต้ระบอบและกลไกการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) กสทช. ควรเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกลไกการกำกับดูแลกันเองในระดับที่สูงขึ้นจากปัจจุบัน โดยการใช้ทรัพยากรในการกำกับดูแล (regulatory resource) เข้าไปส่งเสริมในหลายรูปแบบประกอบกัน ดังนี้

(1) กสทช. กำหนดมาตรฐานและให้การรับรององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) ภายใต้เงื่อนไขประกอบด้วย

- กระบวนการกำกับดูแลต้องมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณชน
- ต้องจัดทำรายงานผลคำตัดสินการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และรายงานการเฝ้าระวังการจัดระดับความเหมาะสมและการจำกัดเวลาออกอากาศต่อ กสทช. ทุก 6 เดือน
- คณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพ ต้องมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการค้าในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในสัดส่วนที่เหมาะสม และ
- ต้องมีมาตรการลงโทษตามลำดับ (graduated sanction) อาทิ การตักเตือนและประกาศต่อสาธารณะ รวมถึง การให้ออกจากสมาชิก

(2) กสทช. มอบอำนาจดุลพินิจ (discretionary power) รวมถึงหน้าที่บางส่วนแก่องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน โดยให้รับผิดชอบเฉพาะในประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ได้แก่ เฝ้าระวังการจัดระดับความเหมาะสมของสมาชิก รับและจัดการเรื่องร้องเรียนในประเด็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน และการประเมินผลเพื่อปรับปรุงมาตรฐานจริยธรรมในประเด็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ทุก 1 ปี โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากกลุ่มประชาสังคมและพ่อแม่ ผู้ปกครอง

(3) กสทช. ควรพิจารณาสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินงานกำกับดูแลกันเองขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไข เพื่อให้สามารถมีทรัพยากรในการกำกับดูแลกันเองได้ แต่อย่างไรก็ดี สมาชิกขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมีส่วนในการสนับสนุนเงินทุนในการบริหารจัดการขององค์กรด้วยส่วนหนึ่ง

(4) กสทช. กำหนดมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) ซึ่ง กสทช. จะเข้ามาใช้อำนาจตามกฎหมายเมื่อการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว โดยกำหนดไว้ 2 มาตรการ ดังนี้

1. หากองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันไม่สามารถดูแลตนเองได้หรือไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ กสทช. อาจใช้อำนาจในการถอนการรับรององค์กร ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกจะถูกกำกับดูแลโดยตรงจาก กสทช.

2. หากมีกรณีให้ผู้ให้บริการที่กระทำผิดมาตรฐานจริยธรรมบ่อยครั้งหรือไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์กรอิสระในการดูแลร่วมกัน องค์กรสามารถนำเสนอกรณีดังกล่าวมายัง กสทช. เพื่อพิจารณาตัดสินและมีบทลงโทษซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าได้

6.1.3.2.4 มาตรฐานจริยธรรมในการกำกับดูแลตนเอง

กสทช. จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขประกาศ กสทช. เกี่ยวกับผังรายการ ให้นำส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (ข้อ 11) มอบอำนาจดุลพินิจในส่วนนี้ให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่ได้รับรองให้เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในการบังคับใช้และกำกับดูแลภายใต้ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน

ส่วนรูปแบบการบังคับใช้นั้น กลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประเทศ ไทยเปิดให้มีช่องทางรับและจัดการเรื่องเรียนในหลายจุด ทั้งผู้ให้บริการโทรทัศน์ องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน และ กสทช.เอง ดังนั้น กสทช. ควรกำหนดขอบเขตการพิจารณาคำร้องเรียนและแบ่งบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจนระหว่าง กสทช. และ องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ทั้งนี้เพราะการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน และการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่าจะใช้ช่องทางใดเป็นช่องทางหลัก รวมถึง การกำหนดเวลาการดำเนินการพิจารณาในแต่ละขั้นตอนชัดเจนเพื่อไม่ให้กระทบต่อผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ก็เพื่อระมัดระวังไม่ให้เกิดการลงโทษซ้ำซ้อน และช่วยให้กระบวนการในการกำกับดูแลมีความโปร่งใสและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลร่วมกันมากขึ้น

ตามข้อเสนอในการศึกษานี้ เสนอให้องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันเป็นองค์กรหลัก และมีขั้นตอนดังนี้ (รูปที่ 6.3)

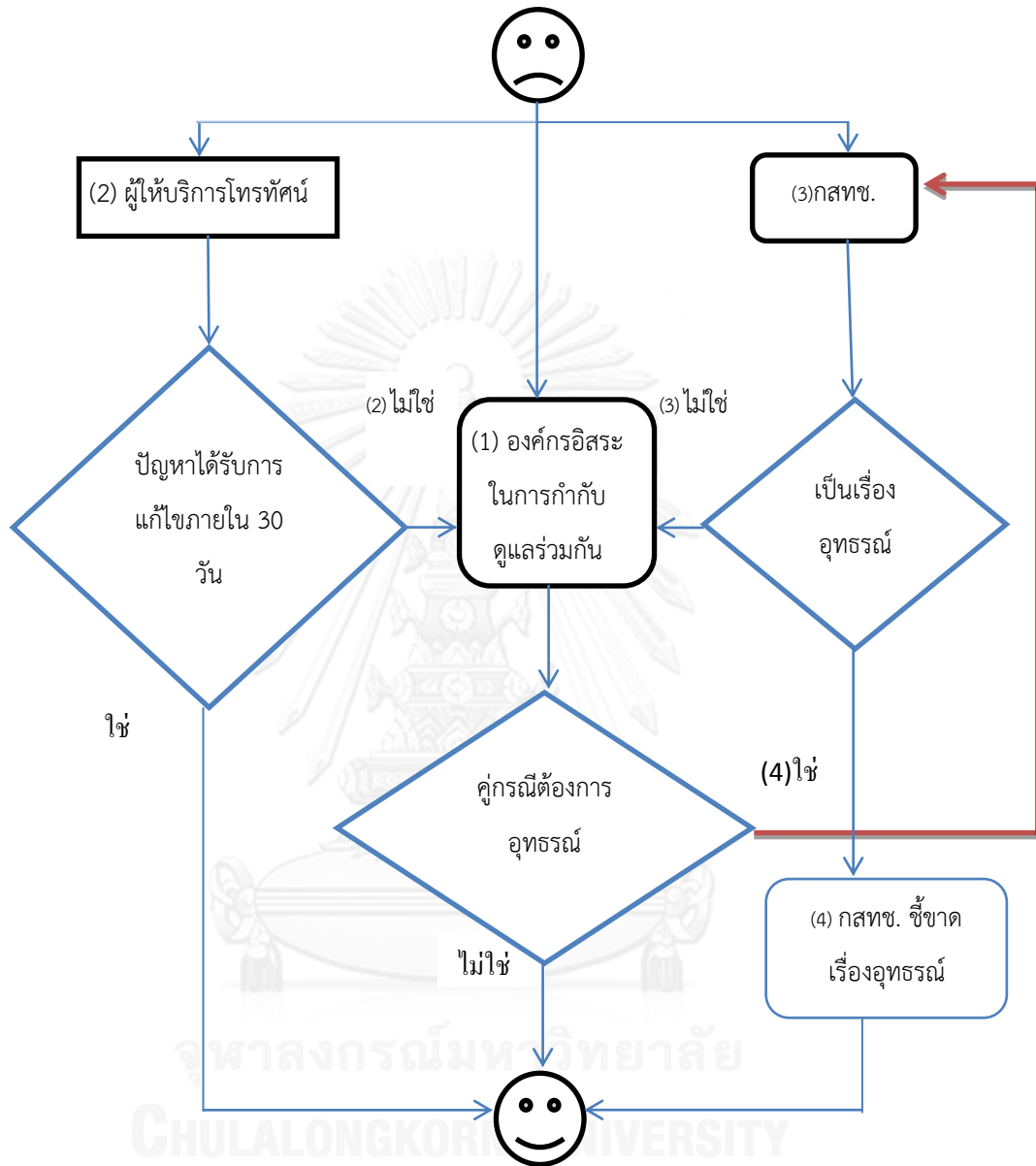
(1) ผู้ชมร้องเรียนไปยังองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันควรดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

(2) หากมีกรณีที่ร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการโทรทัศน์ จะต้องดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากผู้ให้บริการโทรทัศน์ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่ให้ผู้ชมร้องเรียนไป

ยังองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน จากนั้น องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันควรดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

(3) หาก กสทช. ได้รับเรื่องร้องเรียนก็ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน จากนั้น องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันควรดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

(4) หากเกิดกรณีที่ผู้ร้องเรียน หรือผู้ให้บริการโทรทัศน์ ไม่พอใจในคำตัดสินขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ก็สามารถส่งเรื่องเพื่ออุทธรณ์มายัง กสทช. ได้ภายใน 30 วัน หลังได้รับฟังคำตัดสินจากองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ก็จะช่วยให้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น



รูปที่ 6.3 แสดงรูปแบบการบังคับใช้ของแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรศัพท์ของประเทศไทย

แม้ว่าระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) จะเป็นระบอบที่เหมาะสมจะนำมาใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในการกำกับดูแลของ กสทช. ดังองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นนั้น เนื่องจากช่วยลดปัจจัยจำกัดที่ขัดขวางประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน เช่น การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ร่วมมือในการกำกับดูแลกันเองมากขึ้นเพราะหากไม่เป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพใดก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรง หรือหากองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันไม่แข็งขันในการบังคับใช้ให้สมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมหรือไม่มีความสามารถในการกำกับดูแลกันเองแล้ว ก็จะมีมาตรการรองรับในการกำกับดูแลจาก กสทช. ในท้ายที่สุด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในการกำกับดูแลของ กสทช. ภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยจำกัดอื่นๆ ที่สำคัญอันจะนำมาซึ่งความเชื่อใจและความเต็มใจ (trust and goodwill) ของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์และ กสทช. ที่จะกำกับดูแลร่วมกัน ดังต่อไปนี้

(1) กระบวนการในการกำกับดูแลโดย กสทช. ที่จะต้องเร่งสร้างความชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of work) ในการบังคับใช้กฎหมายการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ที่ยังล้าหลังและขัดแย้งกันระหว่างเรื่องร้องเรียนที่ กสทช. จะพิจารณาแก้ไขเอง กับเรื่องร้องเรียนที่จะส่งต่อสู่กระบวนการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนและแก้ไขเยียวยาผู้ร้องเรียนเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่ทันกับปัญหาจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ซึ่งขยายตัวขึ้นมากในภาวะสื่อหลอมรวม

ดังนั้น กสทช. ควรตระหนักว่าบทบาทขององค์กรกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะว่าไม่ได้มีเพียงการใช้อำนาจบังคับใช้กฎและการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่การกำกับดูแลหมายรวมถึงการสร้างภาวะแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลด้วยมาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายด้วย เช่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มและกำกับดูแลกันเองของอุตสาหกรรม และการเสริมพลังกลุ่มประชาสังคมและผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งบทบาททั้ง 2 ด้านจะต้องสอดประสานและเป็นเอกภาพทั้งในระดับนโยบายของคณะกรรมการ กสทช. และระดับปฏิบัติการของสำนักงาน กสทช. ด้วย

(2) ในช่วงที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤติศรัทธาต่อการกำกับดูแลกันเองของภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐและผู้บริโภค/ผู้ชมเองต่างก็ไม่เชื่อมั่นว่าภาคอุตสาหกรรมจะดูแลกันเองได้ หรือจะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ ซึ่งการกำกับดูแลร่วมกันตามองค์ประกอบข้างต้นนั้นจะมีส่วน ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งและกระตือรือร้นในการกำกับดูแลกันเองเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานในการรับรององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ไว้ แต่ทั้งนี้ องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์เองก็ต้องพิสูจน์ตัวเองและเร่งฟื้นฟูศรัทธากลับคืน ด้วยการสร้างความเข้าใจร่วมกันภายในวิชาชีพเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพที่จะต้องยึดถือในการประกอบ กิจการที่จะต้องมีเสรีภาพบนความรับผิดชอบอย่างจริงจัง และมีการตรวจสอบกันเองด้วยความ เป็นกัลยาณมิตร ไม่กลั่นแกล้งหรือลำเอียง ทั้งนี้ ควรเปิดให้ภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ นักวิชาการ กลุ่มประชา สังคม ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพในการกำกับดูแลกันเองด้วย

6.1.4 แนวทางการแบ่งประเภทกิจการโทรทัศน์เพื่อการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าบริการโทรทัศน์รูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในภาวะสื่อหลอมรวมของประเทศไทยบางบริการ ได้แก่ ไอพีทีวี ก็มีการกำหนดกรอบในการกำกับดูแลที่ชัดเจนภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยผู้ให้บริการจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่และให้บริการช่องรายการที่ได้รับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่

ส่วนบริการโทรทัศน์รูปแบบใหม่อื่น ๆ นั้น กสทช. ก็ยังไม่มีกรอบในการกำกับดูแลที่ชัดเจน เช่น โมบายล์ทีวีทั้งในลักษณะโมบายล์ทีวีผ่านอินเทอร์เน็ตทางโทรศัพท์ (cellular mobile TV) ซึ่งยังมีผู้ให้บริการอยู่น้อยราย และโมบายล์ทีวีแบบแพร่ภาพกระจายเสียงภาคพื้นดิน (terrestrial broadcasting mobile TV) ที่ยังไม่มีมาตรฐานเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคที่จะใช้ในการส่งสัญญาณ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Lin&Oranop (2013) ได้สัมภาษณ์ความเห็นของคณะกรรมการ กสทช. ถึงแนวโน้มในการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์ในรูปแบบใหม่ว่าจะมุ่งเน้นที่การกำกับดูแลแยกกันระหว่างเนื้อหาและโครงข่าย รวมถึง จะต้องมีการกำกับดูแลเนื้อหาที่เป็นพื้นฐานเพื่อปกป้องประโยชน์ของสาธารณะ เช่น ข้อกำหนดด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ในขณะเดียวกัน กสทช. ก็จะต้องคำนึงถึงการสนับสนุนให้บริการโทรทัศน์ในรูปแบบใหม่ที่สามารถพัฒนาและเติบโตในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ให้ได้เพื่อเพิ่มช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

นอกจากนี้ การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่าข้อจำกัดที่เห็นได้ชัดของการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการโทรทัศน์รูปแบบใหม่ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมของประเทศไทยคือ การกำกับดูแลในบริการอินเทอร์เน็ตทีวี รวมถึงบริการโทรทัศน์อื่น ๆ ในอนาคตที่ให้บริการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น บริการ Over-the-top ทั้งนี้ เนื่องจากมีหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลมีหลายหน่วยงาน อาทิ กสทช. และ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และระบอบในการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ตทีวีก็ยังไม่ชัดเจน ส่วนความจำเป็นในการกำกับดูแลเนื้อหารายการทางอินเทอร์เน็ตทีวีนั้นยังมีน้อยกว่าบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปอยู่ เพราะมีลักษณะตอบสนองความสนใจเฉพาะของผู้ชม บริการในลักษณะ demand-pull คือผู้ชมเป็นคนเลือกเนื้อหาที่สอดคล้องกับความสนใจของตัวเองเพื่อรับชม รวมถึงมีลักษณะความเป็นโลกาภิวัตน์ เพราะผู้ให้บริการทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ จึงทำให้บริการโทรทัศน์รูปแบบใหม่ดังกล่าวยังอยู่ในพื้นที่ที่ยังไม่มีการกำกับดูแลที่ชัดเจน

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงได้นำเสนอแนวทางการแบ่งหรือจัดประเภทของกิจการโทรทัศน์ เพื่อวางกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหา โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็ก และเยาวชน โดยเน้นให้มีความครอบคลุมบริการใหม่ที่เกิดขึ้นภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมซึ่งผนวกความสามารถทางเทคโนโลยีของอินเทอร์เน็ตและโทรคมนาคมเข้าไปในการแพร่ภาพกระจายเสียงด้วย และสอดคล้องกับบริบทของอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย โดยพิจารณาจากรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับผลการศึกษาในส่วนของประเทศไทย การศึกษาจึงเสนอแนวทางการแบ่งหรือจัดประเภทของกิจการโทรทัศน์โดยให้พิจารณาจากตัวแปร 3 ด้าน ดังนี้

1. ผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมของบริการ (Socio cultural impact) โดยวัดจากการเข้าถึงตลาด (market reach) แบ่งบริการออกเป็น

- (1) บริการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นการทั่วไปที่เข้าถึงตลาดมวลชน (broadcast and mass market) กับ
- (2) บริการที่มีเงื่อนไขหรือตามคำขอที่เข้าถึงตลาดเฉพาะกลุ่ม (conditional access or on demand and niche market)

2. สถานะของผู้ให้บริการและผู้ชม (Service provider & users' status) โดยพิจารณาจาก กลไกการควบคุมการผลิตและรวบรวมรายการของผู้ผลิต และ ความสามารถของผู้ชมในการเลือกและควบคุมเนื้อหา แบ่งบริการออกเป็น

- (1) บริการโสตทัศน์ที่ใช้กลไกประตูข่าวสาร (a gatekeeping mechanism) หมายถึง ผู้ผลิตหรือผู้รวบรวมรายการมีอำนาจการควบคุมและเป็นเจ้าของเนื้อหารายการที่ผลิตขึ้น ส่วนผู้ชมนั้นไม่มีทางเลือกหรือสามารถเลือกรับชมตามสารบัญญรายการที่ผู้ให้บริการจัดไว้ให้
- (2) บริการโสตทัศน์ที่ใช้กลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม (participatory mechanism) หมายถึง บริการโสตทัศน์ที่เป็นนวัตกรรมจากระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งเอื้อให้ผู้ผลิตสามารถสร้างปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมจากผู้ชมได้ รวมถึง ผู้ใช้สื่อเองก็สามารถเป็นผู้ผลิตสื่อและเผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ โดยมีการมีส่วนร่วมหลายระดับ อาทิ
 - ผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั่วไปเผยแพร่รายการของตนผ่านทางอินเทอร์เน็ตและสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ชมเพื่อเพิ่มยอดผู้ชมและความนิยม หรือ
 - ผู้ให้บริการผลิตและรวบรวมเนื้อหาด้วยวิธีการที่แตกต่างหลากหลายและให้บริการผ่านอินเทอร์เน็ต
 - ผู้ใช้ผลิตเนื้อหาขึ้นเอง (user-generated content)

ค. ระดับความรู้เท่าทันสื่อของผู้ชมกลุ่มเป้าหมาย (Media literacy of target audience) แบ่งออกเป็น

- (1) บริการโทรทัศน์ที่มีกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีแนวโน้มของระดับความรู้เท่าทันสื่อในต่ำกว่ากลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใหญ่
- (2) บริการโทรทัศน์ที่มีกลุ่มเป้าหมายหลักที่เป็นผู้ใหญ่

ดังนั้น กิจกรรมโทรทัศน์จะถูกแบ่งออกออกได้เป็น 4 ประเภทโดยใช้ตัวแปร 2 ประการแรก คือ ผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมของบริการ และ สถานะของผู้ให้บริการและผู้ชม โดยจะมีแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 6.4)



รูปที่ 6.4 แสดงแนวทางการแบ่งประเภทกิจกรรมโทรทัศน์เพื่อวางกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

บริการแบบที่ 1

1.1 ลักษณะของบริการ

เป็นบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการเป็นการทั่วไปสู่ผู้ชมจำนวนมากผ่านกลไกประตูข่าวสารของผู้ให้บริการในการรวบรวมและควบคุมการเผยแพร่ตามผังรายการ ซึ่งเป็นบริการที่มีผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมในระดับสูง ตัวอย่างบริการในประเทศไทย ได้แก่ บริการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีทั้งแอนะล็อกทีวีและดิจิทัลทีวี รวมถึง บริการโมบายล์ทีวีแบบภาคพื้นดิน (Terrestrial broadcasting mobile TV)

1.2 แนวทางการกำกับดูแล

บริการแบบที่ 1 นี้ควรถูกกำกับดูแลภายใต้ใบอนุญาตการให้บริการโทรทัศน์ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการกำกับดูแลที่เข้มข้นทั้งทางด้านเนื้อหาของบริการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting code) และกฎเกี่ยวกับโครงข่าย (conduit) เนื่องจากมีผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมในระดับสูงและผู้ผลิตมีอำนาจควบคุมการผลิตและการรวบรวมเนื้อหาเพื่อเผยแพร่

บริการแบบที่ 2

2.1 ลักษณะของบริการ

เป็นบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้บริการกำหนดผ่านกลไกประตูข่าวสารของผู้ให้บริการในการรวบรวมและควบคุมการเผยแพร่ตามผังรายการหรือตามสารบัญแฟ้มรายการ (catalogue) ซึ่งเป็นบริการที่มีผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมน้อยกว่าบริการแบ่งที่ 2 เนื่องจากเข้าถึงผู้ชมเฉพาะกลุ่มที่ประสงค์จะรับบริการตามเงื่อนไข ตัวอย่างบริการในประเทศไทย ได้แก่ บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก เช่น เคเบิลทีวี โทรทัศน์ดาวเทียม ไอพีทีวี รวมถึง บริการวิดีโอตามคำขอ (video on demand) หรือ บริการจ่ายเพื่อชม (pay per view) ที่เสริมมาค่าบริการหลัก

2.2 แนวทางการกำกับดูแล

บริการแบบที่ 2 นี้ควรถูกกำกับดูแลภายใต้ใบอนุญาตการให้บริการโทรทัศน์และจะต้องปฏิบัติตามกฎด้านเนื้อหาของบริการแบบบอกรับสมาชิก (subscription TV content code) สำหรับบริการแบบบอกรับสมาชิกที่ให้บริการตามผังรายการ และกฎด้านเนื้อหาของบริการวิดีโอตามคำขอ (on-demand TV content code) สำหรับบริการแบบบอกรับสมาชิกที่ให้บริการตามคำขอ ที่ควรเป็นมาตรการที่เข้มข้นน้อยกว่ากฎด้านเนื้อหาของบริการแบบบอกรับสมาชิก เนื่องจากเป็นบริการที่ผู้ชมมีความสามารถที่จะเลือกรับชมหรือไม่และเมื่อไหร่ได้

บริการแบบที่ 3

3.1 ลักษณะของบริการ

เป็นบริการที่ให้บริการวิดีโอและบริการสื่อสารแบบโต้ตอบกันได้กับผู้ชมจำนวนมากโดยผ่านกลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม ซึ่งเป็นการหลอมรวมระหว่างบริการแพร่ภาพกระจายเสียงกับบริการอินเทอร์เน็ตและบริการโทรคมนาคม อาทิ บริการโมบายล์ทีวีผ่านโครงข่ายโทรศัพท์ (Cellular mobile TV) ซึ่งให้บริการวิดีโอ (ทั้งบริการตามผังรายการหรือตามคำขอ) และสามารถให้ผู้ชมมีสื่อสารแบบโต้ตอบกันได้ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตบนโทรศัพท์ หรือบริการแบบประยุกต์บนโครงข่ายแพร่ภาพกระจายเสียง เช่น ระบบการสำรวจความนิยม (rating audience system) ซึ่งเป็นบริการที่ติดตามพฤติกรรมมารับชมโทรทัศน์ผ่านซิมการ์ดในกล่องบริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม หรือบริการ Over-the-top บนโครงข่ายแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่ง อสมท. กำลังทดลองให้บริการอยู่⁷⁵

3.2 แนวทางการกำกับดูแล

บริการแบบที่ 3 นี้ควรถูกกำกับดูแลที่เข้มข้นน้อยกว่า 2 แบบแรก คือ อย่างน้อยก็เป็นการให้ใบอนุญาตในช่วงแรกของการพัฒนากิจการ เช่น ใบอนุญาตการให้บริการแบบประยุกต์ และหากมีการให้บริการเนื้อหาด้วยนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาก็ควรปฏิบัติตามกฎด้านเนื้อหาของของบริการแพร่ภาพกระจายเสียงหากให้บริการเป็นการทั่วไป หรือกฎด้านเนื้อหาของบริการแบบบอกรับสมาชิก หากให้บริการแบบบอกรับสมาชิก

บริการแบบที่ 4

4.1 ลักษณะของบริการ

เป็นบริการผ่านทางอินเทอร์เน็ตที่ให้บริการวิดีโอและบริการสื่อสารแบบโต้ตอบกันได้ไปยังผู้ชมเฉพาะกลุ่มกลไกการมีส่วนร่วมจากผู้ชม เช่น บริการดูภาพยนตร์แบบสตรีมมิงทางอินเทอร์เน็ตที่ผู้ชมเลือกดูตามเวลาที่สะดวกและสามารถสื่อสารแบบโต้ตอบ เช่น การแนะนำหรือติดตามการแนะนำกับผู้ชมท่านอื่นได้ หรือเรียกว่าเป็นบริการ Over-the-top TV ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต รวมถึงบริการอินเทอร์เน็ต

⁷⁵ ระบบ Over-the-top (OTT) เป็นระบบประยุกต์ที่ผนวกความสามารถหลากหลายของแอปพลิเคชันและอินเทอร์เน็ตเข้าไปกับโทรทัศน์ สามารถให้ข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารโต้ตอบกับประชาชนได้ทันทีขณะรับชม เพียงติดตั้งกล่องรับบริการ OTT ต่อเพิ่มเข้ากับเครื่องรับโทรทัศน์ที่บ้านเท่านั้น ก็จะหลอมรวมโลกของอินเทอร์เน็ต เพิ่มความสะดวกในการดูทีวีย้อนหลัง ฟังวิทยุดิจิทัล การใช้อินเทอร์เน็ต ไปจนถึงกิจกรรมบันเทิงอย่างการชมภาพยนตร์ หรือร้องเพลงคาราโอเกะผ่านออนไลน์ เป็นต้น (ที่มา:

<http://www.mcot.net/site/content?id=5292e58f150ba04f110000f7#.U3xoMfmSySo>)

ทีวี ซึ่งเผยแพร่รายการในลักษณะวีดีโอคลิปผ่านทางอินเทอร์เน็ตแบบส่วนบุคคลหรือแบบตามความต้องการของผู้รับชม โดยใช้ร่วมกับลักษณะการมีส่วนร่วมที่ผู้ชมสามารถแสดงความคิดเห็นและแบ่งปันวีดีโอกันได้

4.2 แนวทางการกำกับดูแล

บริการแบบที่ 4 นี้ควรถูกกำกับดูแลแบบไม่มีการควบคุมมากเกินไป (light-touch regulation) เช่น หน่วยงานกำกับดูแลให้คำแนะนำ (guidelines) แทนการออกกฎระเบียบ เป็นต้น ทั้งนี้ มุ่งเน้นให้กลไกตลาดควบคุมกันเอง รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาผ่านกลไกการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาบริการและความสามารถในการแข่งขัน ทั้งในตลาดในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากปัจจัย 2 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน ควรคำนึงตัวแปรด้านที่ 3 คือ ระดับความรู้เท่าทันสื่อของผู้ชมกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ หากบริการโทรทัศน์ใดมีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กและเยาวชน ครอบครัวเป็นหลัก บริการโทรทัศน์นั้นก็ควรจะถูกกำกับดูแลด้วยมาตรการที่เข้มข้นมากกว่าบริการโทรทัศน์ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ใหญ่ ทั้งนี้เพราะเด็กและเยาวชนมีแนวโน้มจะมีความรู้เท่าทันสื่อในระดับต่ำกว่ากลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใหญ่ เช่น การกำหนดแนวทางการผลิตรายการสำหรับเด็กและเยาวชน แนวทางการผลิตรายการที่มีเด็กร่วมรายการ เป็นต้น

ดังนั้น จากแนวทางการแบ่งประเภทกิจการโทรทัศน์โดยพิจารณาจากตัวแปร 3 ประการดังกล่าวข้างต้น อาจใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาออกกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์ และส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลกันเองเพื่อรองรับบริการโทรทัศน์ในรูปแบบใหม่ภายใต้บริบทสื่อหลอมรวมของประเทศไทยในอนาคตได้

6.2 ข้อเสนอแนะและข้อจำกัด

จากสรุปผลการศึกษาและการอภิปรายผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น การศึกษาคั้งนี้มีข้อเสนอที่สำคัญ เกี่ยวกับหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholder Approach) ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย สรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานและสถาบันที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

6.2.1. ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน/สถาบันที่เกี่ยวข้อง

6.2.1.1 หน่วยงานภาครัฐ

(1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กสทช. กระทรวงเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ คณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์โดยกระทรวงวัฒนธรรม รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกันกำหนดนโยบายการสื่อสารที่หลอมรวมในระดับชาติเพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็กเยาวชน และเพิ่มการบูรณาการความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมและประสานงานกันอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายระดับชาติที่กำหนดไว้

(2) กสทช. ควรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อดูแลและให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการ กสทช. ในการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานด้านสื่อวิทยุและโทรทัศน์กับเด็กและเยาวชน และสนับสนุนให้มีหน่วยวิจัยภายในองค์กร (in-house research unit) เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย การรู้เท่าทันสื่อ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์

(3) กสทช. และ กระทรวงวัฒนธรรม ควรพิจารณาปรับระบบการจัดระดับความเหมาะสมให้ควรเป็นมาตรฐานเดียวกัน (uniform rating system) อีกทั้ง กสทช. และ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ควรพิจารณาการพัฒนากลไกความร่วมมือเชิงประเด็นในการร่วมมือและทำข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตและหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการคล้ายโทรทัศน์ (TV-like services) เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน

(4) กสทช. ควรพิจารณาบังคับใช้เครื่องมือทางเทคนิคกับกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกเพิ่มขึ้น ควบคู่กับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ เพื่อให้เป็นการสร้างความ

รับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

(5) กสทช. ควรพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกันในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ตามข้อเสนอของการศึกษารั้งนี้ มาใช้ในเป็นหลักในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

6.2.1.2 องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์และผู้ให้บริการโทรทัศน์

องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ควรมีความความกระตือรือร้นที่จะรวบรวมสมาชิกในอุตสาหกรรมโทรทัศน์เข้ามาเป็นสมาชิกให้ได้มากที่สุด และบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมกับสมาชิกอย่างจริงจัง รวมถึง มุ่งมั่นที่จะดำเนินการภายใต้ระบอบการกำกับดูแลตนเอง หรือการกำกับดูแลร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อธำรงสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารด้วยความสมดุลกับการรับผิดชอบต่อสาธารณะ

ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์เองก็ควรรับผิดชอบในการเพิ่มมาตรฐานและความเที่ยงตรงในการจัดระดับความเหมาะสม และในการจัดเวลาออกอากาศรายการที่อาจมีเนื้อหาที่อาจเป็นภัยให้ออกอากาศในช่วงเวลาที่มั่นใจได้ว่าเด็กและเยาวชนจะไม่เข้าถึง และจัดให้มีเครื่องมือทางเทคโนโลยีในบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ไม่ได้ให้บริการตามผังรายการ อีกทั้ง ควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาพิจารณาปรับระบบการจัดระดับความเหมาะสมให้ควรเป็นมาตรฐานเดียวกัน (uniform rating system) ในบริการโทรทัศน์ที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม

6.2.1.3 พ่อแม่ผู้ปกครอง

พ่อแม่ผู้ปกครองควรมีบทบาทในการรับรู้ เข้าใจและใช้ประโยชน์เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และ/หรือตัวบ่งชี้ลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัย และทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน (parental mediation) โดยใช้กลยุทธ์การสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อลดผลกระทบทางลบจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ต่อพัฒนาการด้านความรู้คิดของเด็ก โดยมุ่งเน้นที่การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมด้วยกันกับเด็กและเยาวชนมากกว่าเพียงการกำหนดกฎเกณฑ์การรับชมโทรทัศน์และการรับชมร่วมกันเพียงเท่านั้น

6.2.1.4 กลุ่มประชาสังคม /ผู้ชม

กลุ่มประชาสังคมและผู้ชมควรมีบทบาทสำคัญพัฒนาการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการอนุรักษ์ผลิตภัณฑ์ รวมถึง เห็นความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกัน โดยการเฝ้าระวังและตรวจสอบการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ และการจำกัดเวลาออกอากาศ

นอกจากนี้ อาจพิจารณานำเอาระบบการร้องเรียนแบบ one-stop service โดยกลุ่มประชาสังคมเป็นตัวกลางรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ชม พ่อแม่ผู้ปกครอง ตามแนวทางของ Parent Port ในสหราชอาณาจักร เพื่อช่วยให้การผลักดันเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.2.1.5 นักวิชาการ

นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน ด้านเด็กและเยาวชน และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรบูรณาการความร่วมมือและสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้เรื่องการรู้เท่าทันสื่อ เรื่องการกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม รวมถึงประสานงานกับกลุ่มประชาสังคม และองค์กรกำกับดูแล เพื่อผลักดันเชิงนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่ออย่างเป็นระบบ

นอกจากข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยสังเขปข้างต้นแล้ว การศึกษาค้นคว้าวิจัยยังพบกับข้อจำกัด และมีข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในขั้นต่อไป ดังนี้

6.2.2 ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการเก็บและรวบรวมข้อมูล ได้แก่

(1) การเก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ส่วนใหญ่ ซึ่งไม่สะดวกที่จะเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในวันและเวลาเดียวกัน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกแทน ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เอื้อให้เกิดการโต้ตอบและการสนทนาที่เปิดกว้างระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

(2) ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับกลุ่มตัวอย่างประเภทผู้ให้บริการโทรทัศน์ และกลุ่มประชาสังคมกับนักวิชาการนั้น อยู่ในช่วงที่ กสทช. ยังอยู่ระหว่างดำเนินการออกประกาศกำหนดเกี่ยวกับมาตรการการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย จึงยังไม่ได้มีมาตรการที่ชัดเจนออกมาสู่สาธารณะ ดังนั้น ความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่ม

ตัวอย่างดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และการจำกัดเวลาออกอากาศนั้น จึงมีพื้นฐานจากมาตรการเดิมที่ใช้มาตั้งแต่ก่อนมี กสทช.

(3) กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาโดยการให้สัมภาษณ์และสนทนากลุ่มนั้น ยังขาดตัวแทนที่มาจากพ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชนอีกด้วย

(4) การศึกษาบทเรียนการกำกับดูแลของต่างประเทศเป็นการศึกษาจากเอกสารเท่านั้น ไม่ได้เก็บข้อมูลโดยวิธีการอื่น เช่น การสัมภาษณ์ หรือการวิเคราะห์เนื้อหารายการโทรทัศน์ จึงไม่อาจได้ข้อมูลเกี่ยวกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรม และลักษณะของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่ปรากฏในสื่อจริง

6.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวิจัยในขั้นต่อไป

ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อในขั้นต่อไปนั้น มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ควรมีการศึกษาในเชิงปริมาณเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มผู้ชมทั่วไป โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน เกี่ยวกับขอบเขตของเนื้อหาที่รับรู้ว่าเป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย การรับรู้ การใช้ประโยชน์และความคาดหวังจากเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย รวมถึง แนวทางการพัฒนาเครื่องมือให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้ชมและเด็กกับเยาวชน

(2) ควรมีการศึกษาทางวิชาการในเชิงสำรวจเกี่ยวกับแนวโน้มของพฤติกรรมการเปิดรับสื่อของเด็กและเยาวชนในยุคสื่อหลอมรวมอย่างสม่ำเสมอ

(3) ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติม เนื่องจากมีธรรมชาติต่างจากบริการโทรทัศน์แบบเดิมที่มีมาก่อน

(4) ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในประเด็นอื่นเพิ่มเติม เช่น การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนในข่าว การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในโฆษณา

รายการอ้างอิง

- Abramson, Bram Dov. (2001). Media policy after regulation? *International Journal of Cultural Studies*, 4(3), 301-326. doi: 10.1177/136787790100400303
- Advance Television. (2013, August 9). 86% US households pay-TV subscribers. Retrieved February 10, 2014, from <http://advanced-television.com/2013/08/09/86-us-households-pay-tv-subscribers/>
- Altshuler, Tehila Schwartz, Laor-Drori, Nechama, & Elefant-Loffler, Noa. (2006). Regulation of audio-visual content in an age of convergence: A preliminary model for regulation: The Israel Democracy Institute.
- Ang, Peng Hwa. (2003, 2003/05/23/2003 Annual Meeting, San Diego, CA). *The Possibilities and Limits of Self-regulation of Cyberspace*.
- Ang, Peng Hwa, & Pramanik, Aparimita. (2009, Apr 19, 2009). TV news' self regulatory regime wounded india TV's quitting the NBSDRA will cost it audience, advertising and goodwill *Business Standard*. Retrieved from <http://www.business-standard.com/india/news/peng-hwa-angaparimita-pramanik-tv-news%5Cself-regulatory-regime-wounded/355509/>
- AT&T. (2010). Media kit: three screen. Retrieved January 30, 2013, from <http://www.att.com/gen/press-room?pid=2911>
- ATVOD. (2012, 3 May 2013). Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS) Retrieved June 10, 2013, from http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Rules_and_Guidance_Ed_2.0_May_2012.pdf
- Australian Communication of Media Authority [ACMA]. (2011). Optimal conditions for effective self- and co-regulatory arrangements - Occasional paper.
- Bailey, Reg. (2011). Letting Children Be Children *Report of an Independent Review of the Commercialisation and Sexualisation of Childhood by Reg Bailey*: Department for Education
- Bartle, Ian, & Vass, Peter. (2005). Self-regulation and the regulatory state - a survey of policy and practice Centre for the study of Regulated Industries.

- BBFC. (2013). BBFC replaces the Independent Mobile Classification Board (IMCB) as the regulation framework provider for mobile internet content. Retrieved March, 2014, from <http://www.bbfc.co.uk/about-bbfc/media-centre/bbfc-replaces-independent-mobile-classification-board-imcb-regulation>
- Betzel, Marcel. (2005). Media System of the Netherlands for the Study on Co-regulation Measures in the Media Sector: Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies.
- Broadcasting, Self-regulation of the National Association of Broadcasters Codes of Practice, Broadcast Standards and Practices. (n.d.). Retrieved March 15, 2014, from <http://encyclopedia.jrank.org/articles/pages/6439/Broadcasting-Self-Regulation-of.html>
- Byron, Tanya. (2008). Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review (UK).
- CASBAA. (2013). *Thailand in View Thai Cable and Satellite TV 2013*. Hong Kong: CASBAA.
- Cave, Jonathan, Marsden, Chris, & Simmons, Stephen (2008). Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-regulation: Phase 3 (Final) Report: RAND Europe.
- Creech, Kenneth C. (2013). *Electronic media law and regulation* (6th ed.). New York: Routledge.
- Creech, Kenneth C. (2014). *Electronic media law and regulation* (6th ed ed.). New York: Routledge.
- de Haan, Jos, & Livingstone, Sonia. (2009). *Policy and research recommendations. EU Kids Online, Deliverable D5*. Retrieved from <http://eprints.lse.ac.uk/24387/>
- Doyle, Chris. (1997). Self Regulation and Statutory Regulation. *Business Strategy Review*, 8(3), 35-42. doi: 10.1111/1467-8616.00036
- European Commission. (2000). European Union approach to illegal and harmful content on the Internet. Retrieved June 15, 2013, from <http://www.copacommission.org/meetings/hearing3/eu.test.pdf>

- European Parliament. (2013). *European Parliament resolution of 12 March 2014 on Preparing for a Fully Converged Audiovisual World (2013/2180(INI))*.
Strasbourg: European Parliament Retrieved from
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0232+0+DOC+XML+V0//EN>.
- FCC. (1997a). Commissions Seeks Comment on Revised Industry Proposal for Rating Video Programming. Retrieved June 15, 2013, from
http://transition.fcc.gov/Bureaus/Cable/Public_Notices/1997/fcc97321.html
- FCC. (1997b). Notice of Proposed Rulemaking. Retrieved June 15, 2013, from
http://transition.fcc.gov/Bureaus/Engineering_Technology/Notices/1997/fcc97340.pdf
- FCC. (1997c). The TV Parental Guidelines. Retrieved June 15, 2013, from
http://transition.fcc.gov/Bureaus/Cable/Public_Notices/1997/fc97034a.pdf
- FCC. (1998). Report and Order: Video Programming Ratings. Retrieved June 15, 2013, from
<http://transition.fcc.gov/Bureaus/Cable/Orders/1998/fcc98035.html>
- FCC. (n.d., March 6, 2013). Excerpts from V-Chip Legislation. Retrieved June 15, 2013, from
<http://transition.fcc.gov/vchip/legislation.html>
- Flew, T. (2007). *Understanding Global Media*: Palgrave Macmillan.
- Flew, T. (2012). *The Convergent Media Policy Moment Occasional paper series*
Institute for culture and society
- Flew, Terry. (2012, 13 March 2012). Meeting the classification challenge for 21st Century media. Retrieved 10 June, 2013, from
<http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=13366&page=0>
- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*: Wiley.
- Freiberg, Arie. (2010). *The Tools of Regulation*: The Federation Press.
- FSF. (n.d.). The Examination of Programmes. Retrieved June, 20, 2013, from
<http://en.fsf.de/examination-of-programmes/>
- Gershon, R.A. (2000). The Transnational Media Corporation: Environmental Scanning and Strategy Formulation. *The Journal of Media Economics*, 13(2), 81-101.

- Good, R. (2008). IPTV vs. internet television: Key differences. Retrieved January 30, 2013, from http://www.masternewmedia.org/2005/06/04/iptv_vs_internet_television_key.htm#ixzz0odzD3FyM
- Greenburg, B., & Rampoldi-Hnilo, L. (2012). Child and Parent Responses to the Age-based and Content-based Television settings. In D. Singer & J. Singer (Eds.), *Handbook of Children and the Media* (pp. 615-628). California: Sage Publications, Inc.
- Hawley, S. (2011). Road to IPTV success in Shanghai. Retrieved January 30, 2013, from http://www.huawei.com/ilink/en/success-story/HW_103225
- Hochsmann, Michael, & Poyntz, Stuart R. (2012). *Media literacies : a critical introduction* Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Iosifidis, Petros. (2011). *Global media and communication policy / Petros Iosifidis*: Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, c2011.
- ITU. (2012). WCIT 2012 Background Brief. Retrieved March 1, 2013, from <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/WCIT-background-brief3.pdf>
- J.Bishop-Josef, Sandra, & Dodgen, Daniel. (2013). Advocating for Children, Youth, and Families in the Policymaking Process. In A.M.D. Culp (Ed.), *Child and Family Advocacy: Bridging the Gaps Between Research, Practice, and Policy*: Springer.
- Jenkins, Henry. (2006). *Convergence culture: where old and new media collide* (1st ed.). New York: New York University Press.
- Joan, Ben. (2012, January 11). Difference Between PPV and VOD. Retrieved February 20, 2014, from <http://www.differencebetween.net/miscellaneous/entertainment-miscellaneous/difference-between-ppv-and-vod/#ixzz2zRGn1AOq>
- Krazit, T. (2009). Mobile just one leg of Microsoft's three-screen strategy. Retrieved January 30, 2013, from http://reviews.cnet.com/8301-12261_7-10210473-51.html
- Kumar, A. (2007). *Mobile TV: DVB-H, DMB, 3G systems and rich media applications*. Oxford: Focal Press.

- Lawson-Borders, Gracie. (2005). *Media Organizations and Convergence: Case Studies of Media Convergence Pioneers*. New Jersey, USA: Lawrence Erlbaum Associates.
- Levi, Lili. (April, 2008). The FCC's Regulation of Indecency *First Reports: the First Amendment Center*.
- Lievens, Eva. (2010). *Protecting Children in the Digital Era: The Use of Alternative Regulatory Instruments*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lin, Trisha T. C. (2013). Convergence and regulation of multi-screen television: The Singapore experience. *Telecommunications Policy*, 37(8), 673-685. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.telpol.2013.04.011>
- MacCarthy, Mark M. (1995). Broadcast self-regulation: the NAB codes, family viewing hour, and television violence. *Cardozo Arts & Entertainment*, 13, 667-696.
- McQuail, D. (2005). *McQuail's Mass Communication Theory* (5th ed.). London: SAGE Publications.
- Millwood-Hargrave, Andrea (2009). Protecting children from harmful content *Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Human Rights in the Information Society* Strasbourg: Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe.
- Mobile Broadband Group. (2005). UK Mobile Operators Announce Independent Classification Body.
- Nielsen. (2012). The Asian media landscape is turning digital: How can marketers maximise their opportunities? . Retrieved May 1, 2013, from <http://www.nielsen.com/content/dam/corporate/au/en/reports/2012/changing-asian-media-landscape-feb2012.pdf>
- NielsenWire. (2012, 15 May 2012). Global Online Consumers and Multi-screen media: Today and Tomorrow. Retrieved 10 July, 2013, from <http://www.nielsen.com/us/en/reports/2012/global-online-consumers-and-multi-screen-media-today-and-tomorr.html>
- Noam, Eli M. (2008). TV or Not TV: Three Screens, One regulation? : Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC).

- Ofcom. (2008). Guidelines for making an initial assessment whether to deploy co- or self-regulation: Consultation.
- Ofcom. (2009). The regulation of video-on-demand: consumer views on what makes audiovisual services “TV-Like” – a qualitative research report. Retrieved February 15, 2013, from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/tv-research/vodresearch/>
- Ofcom. (2010). UK's Adults Media Literacy.
- Ofcom. (2011). Research into parents' and teenagers' opinions and concerns on pre-watershed television programming.
- Ofcom. (2012). Ofcom Guidance Protecting the Under-Eighteens: Observing the watershed on television and music videos. Retrieved 10 June, 2013, from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/watershed-on-tv.pdf>
- Ofcom. (2013a). The Communications Market Report: United Kingdom *The reinvention of the 1950s living room*.
- Ofcom. (2013b, April). Digital Television Update. Retrieved February 15, 2014, from <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/tv-data/dig-tv-updates/201204.pdf>
- Ofcom. (2013c, October 16). Speech on broadcasting regulation in a converged world. Retrieved February 15, 2014, from <http://media.ofcom.org.uk/speeches/2013/speech-on-broadcasting-regulation-in-a-converged-world/>
- Ofcom. (n.d.). Section 1: Protecting the Under-Eighteen. Retrieved June 10, 2013, from <http://stakeholders.Ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/protecting-under-18s/>
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2012). The Protection of Children Online *Recommendation of the OECD Council Report on risks faced by children online and policies to protect them* Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Ostergaard, Bernt Stubbe. (1998). Convergence: legislative dilemmas. In McQuail D. & Siune K. (Eds.), *Media Policy: Convergence, Concentration & Commerce* (pp. 95-106). CA: Sage Publications.
- Parents Television Council. (2013). An examination of Violence, Graphic Violence and Gun Violence in the Media
- Pew Research Centre. (2012). The rise of the connected viewer. Retrieved February 1, 2013, from <http://www.pewinternet.org/Reports/2012/Connected-viewers/Findings.aspx>
- Price, Monroe Edwin, & Verhulst, Stefaan. (2002). *Parental control of television broadcasting / edited by Monroe E. Price, Stefaan G. Verhulst*: Mahwah, N.J. : Lawrence Erlbaum Associates, 2002.
- Research and Markets. (2010). Asia Pacific IPTV Market. Retrieved May 15, 2013, from <http://www.researchandmarkets.com/reports/363673/>
- Research and Markets. (2011). Global Digital Broadcasting - IPTV, Smart TV, Web and Mobile TV Trends. Retrieved May 15, 2013, from http://www.researchandmarkets.com/research/853178/global_digital_bro
- Salomon, Eve. (2008). *Guidelines for Broadcasting Regulation* (2nd ed.). London, UK: the Commonwealth Broadcasting Association.
- Schulz, Wolfgang, Held, Thorsten, Dreyer, Stephan, & Wind, Thilo. (2008). Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany: A brief overview (2nd ed.). Hamburg: Verlag Hans-Bredow-Institut.
- Select Committee on Communications. (2013). Media Convergence (Vol. 2nd report of session 2012-2013).
- Strasburger, Victor C. (2004). Children, adolescents, and the media. *Current problems in pediatric and adolescent health care*, 34(2), 54-113.
- Straubhaar, Joseph D. (2002). *Media now: communications media in the information age* (3rd edition ed.). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Straubhaar, Joseph, & Larose, Robert. (2000). *Media now: communication media in the information age* (2nd ed.). Belmont, California Wadsworth Thomson Learning.

- Sugaya, Minoru (2010, November 22). [Presentation on 'Media Convergence in Japan' at School of Communication Arts, Sukothai Thammathirat University, Thailand].
- Susca, Margot A. (2010). *Going Dutch: What America Could Learn from the Netherlands' Media Ratings System But Won't* Paper presented at the the Annual Meeting of The Union for Democratic Communications, State College, PA.
- Taskforce on IndustrySelf-regulation. (2000). *Industry Self-Regulation in Consumer Markets: Commonwealth of Australia.*
- the Australian Government Department of Broadband, Communications and the Digital Economy [DBCDE]. (2012). *Report of the Independent Inquiry into the Media and Media Regulation.*
- the Dutch Media Authority. (2011). *Television.* Retrieved June 30, 2013, from <http://www.mediamonitor.nl/english/television/>
- the Programme in Comparative Law and Policy [PCMLP]. (2004). *Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis the European Commission.*
- Timmer, Joel. (2013). *Television Violence and Industry Self-Regulation: The V- Chip, Television Program Ratings, and the TV Parental Guidelines Oversight Monitoring Board.* *Communication Law and Policy*, 18(3), 265-307. doi: 10.1080/10811680.2013.797303
- True at a glance. (2014, March). Retrieved April 25, 2014, from http://true-th.listedcompany.com/business_performance.html
- TV Parental Guidelines. (2012). *New study reveals Americans believe TV parental guidelines are effective.*
- TV Parental Guidelines. (n.d.). *Understand the TV Ratings and Parental Controls.* Retrieved June 15, 2013, from http://www.tvguidelines.org/resources/TV_Parental_Guidelines_Brochure.pdf
- UNESCO-UIS. (2012). *THE MEDIA LANDSCAPE IN 28 COUNTRIES Results from a UIS pilot survey.* Canada: UNESCO Institute for Statistics.

UNICEF. (n.d., 30 September 2005). Retrieved 30 January 2014, from

http://www.unicef.org/crc/index_30229.html

Verhulst, Stefaan G. (2002). About Scarcities and Intermediaries - In Leah A. Lievrouw & Sonia M. Livingstone (Eds.), *Handbook of new media : social shaping and consequences of ICTs / edited by Leah A. Lievrouw and Sonia Livingstone* (pp. 432-447): London : SAGE, 2002.

Verhulst, Stefaan G. (2006). The Regulation of Digital Content. In L.A. Lievrouw & S.M. Livingstone (Eds.), *Handbook of New Media: Student Edition*. London: SAGE Publications.

wearesocialsg. (2011). Social, Digital and Mobile in Thailand. Retrieved May 15, 2013, from <http://www.slideshare.net/wearesocial/we-are-socials-guide-to-social-digital-mobile-in-thailand-nov-2011>

YouTube Thailand มาแล้ว! พร้อมบทวิเคราะห์ว่าพวกเขาจะเปลี่ยนวงการดิจิทัลตลาดได้อย่างไร. (2557). Marketingoops.

กนกกาญจน์ ประจงแสงศรี และธรรมรัช จงเสถียรธรรม. (2557, 23 กุมภาพันธ์ 2557). เจาะใจวัยรุ่นในการเสฟสื่อ. ฐานเศรษฐกิจ. แหล่งที่มา: http://www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=219757:2014-02-20-23-44-57&catid=106:-marketing&Itemid=456#.U55CCPmSySo

กระทรวงการต่างประเทศและการค้า ประเทศออสเตรเลีย. (ม.ป.ป.). สื่อมวลชน การสื่อสาร และการคมนาคมขนส่ง. แหล่งที่มา: <http://web.archive.org/web/20061006215624/http://www.dfat.gov.au/aib/thai/media.html> [6 พฤษภาคม, 2555]

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสท.]. (2556). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2555. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.).

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสท.]. (2557). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2556. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.).

- เคฟ, มาร์ติน และ บาลด์วิน, โรเบิร์ต (2553). เข้าใจการกำกับดูแล: ทฤษฎี กลยุทธ์ และหลักปฏิบัติ, แปลโดย ศูนย์นวัตกรรมทางธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์). (2548). รายการละครในช่วงเวลาเด็ก เยาวชนและครอบครัวทางสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวี.
- โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์). (2551a). รายงานผลการศึกษารอบที่ 29 เรื่องการดูเด็กในฟรีทีวี: โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์).
- โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์). (2551b). รายงานผลการศึกษารอบที่ 38 เรื่องความรุนแรงในละครโทรทัศน์ทางฟรีทีวี: โครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (มีเดียมอนิเตอร์).
- จรรยา เหลืองศุภกรณ์. (2550). ศึกษาการรับรู้ต่อสัญลักษณ์ระดับความเหมาะสมของสื่อวิทยุโทรทัศน์ของผู้ชมรายการโทรทัศน์ในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชมพูนุท คารวมิตร. (2552). ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ไทย. (นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- เชิญพร คงมา. (2551). บทบาทของภาคประชาสังคมในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต (นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทวีศักดิ์ สิริรัตน์เรขา. (ม.ป.ป.). อาร์คิว...ภูมิคุ้มกันทางใจ. แหล่งที่มา: <http://www.happyhomeclinic.com/academy/a21-RQ.pdf>
- นที ศุกลรัตน์. (2553). ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองไทยกับวิวัฒนาการของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม. (หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับบริหารระดับสูง รุ่นที่ 14), วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- นฤมล ปิ่นโต. (2551). รายงานการวิจัยการรับรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์กับความคาดหวังต่อการจัดวางเวลาออกอากาศ รายการโทรทัศน์ ตามความเหมาะสมของเนื้อหาของผู้ปกครองเด็กนักเรียน ระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- นิรมล ประสารสุข. (2556). บทเรียนสำเร็จรูปองค์การกำกับดูแลสื่อวิทยุโทรทัศน์นานาชาติ หนึ่งสื่อรายงานประจำปี 2556. กรุงเทพฯ: สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย.

- บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ. (2553). พฤติกรรมการเปิดรับชมและความต้องการรายการโทรทัศน์ของเด็ก. วารสารร่มพฤษภ, ปีที่ 28 ฉบับที่ 2, 106-123.
- ปนัดดา เชิดชู. (2552). บทบาทของผู้ผลิตรายการโทรทัศน์บนอินเทอร์เน็ตกับการถ่วงน้ำหนักเนื้อหาเพื่อรับผิดชอบต่อสังคม. กรุงเทพฯ: คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิรงรอง รามสูต. (2556a). การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิรงรอง รามสูต. (2556b). พิศสื่อ พินิจสังคม. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คูปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- พิรงรอง รามสูต. (2556c). วิทยูชุมชนในประเทศไทยจากการปฏิรูปสื่อสู่การกำกับดูแลที่ยั่งยืน กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮน์ริคเบิลล์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิรงรอง รามสูต และยุบล เบ็ญจรงค์กิจ. (2553). รายงานผลการวิจัย บทบาทขององค์กร/สมาคมวิชาชีพสื่อ และมุมมอง/ความคิดเห็นต่อการปฏิรูปสื่อ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนการวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแห่งชาติ (สสส.).
- พิรงรอง รามสูต และศศิธร ยุวโกศล. (2546). การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ การปฏิรูประบบสื่อ: การกำกับดูแลเนื้อหาโดยรัฐ การกำกับดูแลตนเองและสื่อภาคประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา (มีเดียมอนิเตอร์). (2554). รายงานผลการศึกษารอบที่ 53 รายการไสยศาสตร์โหราศาสตร์ในทีวีดาวเทียม: มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา (มีเดียมอนิเตอร์).
- ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (กำลังจัดพิมพ์). การกำกับดูแลสื่อที่เผยแพร่เนื้อหาที่สร้างความเกลียดชัง: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2546). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ โครงการ 'การปฏิรูประบบสื่อ': สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.... สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (2556).

- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
[สำนักงาน กสทช.]. (2555). การกำกับดูแลเนื้อหากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์:
ประสบการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย: สำนักงาน กสทช.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
[สำนักงาน กสทช.]. (2555). การกำกับดูแลเนื้อหากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์:
ประสบการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
[สำนักงาน กสทช.]. (2556). ฐานข้อมูลองค์ความรู้วิชาชีพและบทเรียนการควบคุมกันเองด้าน
จริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไทย: สำนักงาน
กสทช. และศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ. (2556). ทวี Digital จุดเปลี่ยนทีวีไทย
แหล่งที่มา: <http://www.nic.go.th/gsic/e-book/TV-Digital/index.html#4>
- สุริยเดว ทรีปาตี. (2556). ผลกระทบของสื่อกับเด็กและเยาวชน. ใน สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์
ไทย (บรรณาธิการ), ผลกระทบของสื่อต่อเด็กและเยาวชน เสนอข่าวอย่างไร ไม่ให้ตกเป็น
จำเลย? ภายใต้กรอบจริยธรรมแห่งวิชาชีพของการกำกับดูแลตนเอง: มมพ.
- หัทธเกียมเดือนคม ช่อง 3 VS กสทช. เดิมพันอนาคต ทีวีดิจิตอล. (2557, 2 มิถุนายน). Positioning
Magazine. แหล่งที่มา [http://www.positioningmag.com/content/หัทธเกียมเดือนคม-
ช่อง3-VS-กสทช.ตอลทีวีดิจิ-เดิมพันอนาคต-](http://www.positioningmag.com/content/หัทธเกียมเดือนคม-ช่อง3-VS-กสทช.ตอลทีวีดิจิ-เดิมพันอนาคต-)
- อัจฉราพรรณ สิทธิพันธ์ และ วิษณุ เหลืองลออ. (2554). การรับรู้และการตอบสนองถึงการจัดระดับ
ความเหมาะสมของสื่อโทรทัศน์กับกลุ่มผู้ชมที่แสดงให้เห็นถึงประเภทของรายการทาง
โทรทัศน์ ก่อนนำเสนอรายการในกลุ่มผู้ชมรายการทางโทรทัศน์. วารสารวิชาการ
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ปีที่ 31 (ฉบับที่ 3), 54-67.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก

ตารางเปรียบเทียบการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์

๙.๑ ด้านพฤติกรรมและความรุนแรง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	"ป" และ "ค"	"ท"	"ป๑๓" และ "ป๑๘"	"ฉ"
๙.๑.๑ การแสดงที่ทำให้ผู้ชมเกิดความรู้สึกสะเทือนใจ สะเทือนขวัญ หวาดกลัว หรือวิตก	- ไม่มี (ดูข้อแนะนำในการผลิต)	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ ๒) สามารถเห็นภาพการตาย การบาดเจ็บ บาดแผล เลือดตกยางออก ๓) หากแสดงขั้นตอนการกระทำและผู้ถูกกระทำ ต้องไม่เน้นผลจากการกระทำนั้น ด้วยเทคนิคพิเศษและเสียง ประกอบเพื่อเพิ่มความตื่นเต้น ระทึกขวัญ (ดูข้อแนะนำในการผลิต) ๔) หากเป็นการแสดงความสามารถเฉพาะบุคคลให้ขึ้นชื่อความกล้า	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) สามารถแสดงขั้นตอนการกระทำ และผู้ถูกกระทำ รวมทั้ง ผลจากการกระทำนั้น โดยไม่เน้นถึงความทารุณโหดร้าย หรือชาตมนุษยธรรม ๒) สามารถเห็นภาพการตาย การบาดเจ็บ บาดแผล เลือดตกยางออก ๓) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นชื่อความกล้า	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	"ป" และ "ค"	"ท"	"ป๑๓" และ "ป๑๘"	"ฉ"
๙.๑.๒ การใช้ความรุนแรงต่อตนเอง	- ไม่มี	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะที่น่าชกแจง ๒) ไม่เน้นการแสดงขั้นตอนการกระทำ และผลจากการกระทำนั้น ๓) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นชื่อความกล้า	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่เน้นให้เห็นขั้นตอนการกระทำ และผลจากการกระทำที่ชัดเจน เพื่อลดความรุนแรง (ดูข้อแนะนำในการผลิต) ๒) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคลให้ขึ้นชื่อความกล้า	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๑.๓ การใช้ความรุนแรงต่อผู้อื่น	- ไม่มี	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดยไม่นำเสนอ ในลักษณะที่น่าชกแจง โดย ๑) ไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ ๒) หากแสดงขั้นตอนการกระทำ และผู้ถูกกระทำ ต้องไม่เน้นผลจากการกระทำ ๓) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นชื่อความกล้า	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) สามารถแสดงขั้นตอนการกระทำ และผู้ถูกกระทำ รวมทั้ง ผลจากการกระทำนั้น ๒) สามารถแสดงการตาย การบาดเจ็บ บาดแผล เลือดตกยางออก โดย ไม่ เน้นความทารุณโหดร้าย หรือชาตมนุษยธรรม ๓) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นชื่อความกล้า	- มีได้ โดยหากเป็นการแสดงถึงพฤติกรรมที่โหดร้าย ป่าเถื่อน ดิบมโหฬาร ต้องไม่เน้นขั้นตอนของการกระทำ ผู้ถูกกระทำ และผลจากการถูกกระทำที่ชัดเจน และต้องไม่ขัดต่อกฎ ระเบียบและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	“ป” และ “ค”	“ท”	“ป๑๓” และ “ป๑๘”	“ฉ”
๙.๑.๔ การใช้ความรุนแรงต่อสิ่งมีชีวิตอื่น หรือวัตถุสิ่งของ	- ไม่มี เว้นแต่เป็นการสาธิตเพื่อให้ความรู้ หรือพัฒนาการเรียนรู้	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำหรือ ชักจูง ๒) สามารถแสดงขั้นตอนการกระทำ และสิ่งที่ถูกกระทำได้ โดยไม่เน้นผลจากการกระทำ ๓) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคลให้ขึ้นชื่อความกำกပ်	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) สามารถแสดงขั้นตอนการกระทำ และสิ่งที่ถูกกระทำ รวมทั้ง ผลจากการกระทำนั้น ๒) หากเป็นการแสดงการตาย การบาดเจ็บ บาดแผล เลือดตกยางออก ต้องไม่เน้นการทรมาน การทรมานทรมาย หรือความสยดสยอง ๓) หากเป็นการแสดงความสามารถ หรือความเสี่ยงเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นชื่อความกำกပ်	- มีได้ โดยหากเป็นการแสดงถึงพฤติกรรมที่โหดร้าย ป่าเถื่อน ผิดมนุษย์ ต้องไม่เน้นขั้นตอนของการกระทำ สิ่งที่ถูกกระทำ และผลจากการถูกกระทำที่ชัดเจน และต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๑.๕ การแสดงให้เห็นเหตุการณ์ หรืออันตรายร้ายแรง	- ไม่มี (ดูข้อเสนอแนะในการผลิต)	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่อง โดยไม่เน้นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ (ดูข้อเสนอแนะในการผลิต)	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๑.๖ การใช้อาวุธในการทำร้ายผู้อื่น ตนเอง สิ่งของ	- ไม่มี เว้นแต่เป็นการแสดงของตัวละครที่ไม่ใช่มนุษย์ หรือไม่มีลักษณะคล้ายคลึงมนุษย์ หรือไม่เป็นเนื้อหาหลักของเรื่อง และไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำ ชักจูง	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำ ชักจูง ๒) ไม่เน้นการแสดงถึงผลที่ได้รับจากการใช้อาวุธ	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยสามารถแสดงถึงกระบวนการ แต่ไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำหรือ ชักจูงให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	“ป” และ “ค”	“ท”	“ป๑๓” และ “ป๑๘”	“ฉ”
๙.๑.๗ การดัดแปลงสิ่งของรอบตัวให้เป็นอาวุธในการทำร้ายผู้อื่น ตนเอง สิ่งของ	- ไม่มี เว้นแต่เป็นการแสดงของตัวละครที่ไม่ใช่มนุษย์ หรือ ไม่มีลักษณะคล้ายคลึงมนุษย์ โดยไม่เป็นเนื้อหาหลักของเรื่องหรือการนำเสนอ และไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำ ชักจูง	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดยไม่เน้นผลที่ได้รับจากการกระทำ (ดูข้อเสนอแนะในการผลิต)	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยสามารถแสดงถึงกระบวนการ แต่ไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำหรือ ชักจูงให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๑.๘ ความรุนแรงในรูปแบบจินตนาการ (Fantasy Violence)	- ไม่มี เว้นแต่เป็นการแสดงของตัวละครที่ไม่ใช่มนุษย์ หรือไม่มีลักษณะคล้ายคลึงมนุษย์ โดยไม่เป็นเนื้อหาหลักของเรื่องหรือการนำเสนอและไม่นำเสนอในลักษณะขี้น้ำ ชักจูง	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดย ไม่เน้นการแสดงถึงขั้นตอนการกระทำและถูกกระทำ รวมทั้งผลจากการกระทำ	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยสามารถแสดง ขั้นตอนการกระทำ และ ผู้ถูกกระทำ รวมทั้งผลจากการกระทำนั้น	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๑.๙ การกระทำอันผิดกฎหมาย รวมทั้ง การใช้หรือการแสดง ให้เห็นสารเสพติดของมีนเมาทุกประเภท การพนัน และการค้าประเวณี	- ไม่มี	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่นำเสนอ ในลักษณะขี้น้ำ ชักจูง ๒) ไม่เน้นการแสดงถึงกระบวนการกระทำที่ชัดเจน ๓) แสดงให้เห็นถึงผล หรือโทษที่ได้รับจากการกระทำนั้น ๔) ขึ้นชื่อความกำกပ်ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) สามารถแสดงกระบวนการของการกระทำได้บ้าง โดยต้องแสดงให้เห็นถึงผลหรือโทษที่ได้รับจากการกระทำนั้น ๒) ขึ้นชื่อความกำกပ် ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	“ป” และ “ค”	“ท”	“น๑๓” และ “น๑๘”	“ณ”
๔.๑.๑๑ พื้นที่หรือสถานที่เฉพาะที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก	- ไม่มี เว้นแต่เป็นการสาธิตให้ความรู้ หรือพัฒนาการเรียนรู้หรือเป็นเรื่องในจินตนาการ (แฟนตาซี) หรือการ์ตูนสำหรับเด็ก โดย ๑) ไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ ๒) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง ๓) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นเรื่องในจินตนาการ (แฟนตาซี) หรือการ์ตูนสำหรับเด็ก โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง ๒) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูงที่ดำเนินในสถานที่นั้น	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๔.๑.๑๑ เหตุการณ์ กิจกรรม พฤติกรรมหรือความเชื่อ ที่ชักจูงไปสู่อันตราย หรือเสี่ยงต่อการดำเนินชีวิตในวัยเด็ก	- ไม่มี	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง หรือ ซ้ำจูง ๒) หากเป็นการแสดงความสามารถ ความเสี่ยงหรือความเชื่อเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นข้อความกำกับ เดือนถึงอันตรายจากการเลียนแบบ	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง ๒) หากเป็นการแสดงความสามารถ ความเสี่ยง หรือความเชื่อเฉพาะบุคคล ให้ขึ้นข้อความกำกับ เดือนถึงอันตรายจากการเลียนแบบ	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	“ป” และ “ค”	“ท”	“น๑๓” และ “น๑๘”	“ณ”
๔.๑.๑๒ การนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ เพศ ศาสนา สถานะ ชนชั้น หรือ การแสดงที่ก่อให้เกิดทัศนคติในทางลบ ต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคลอื่น	- ไม่มี	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาสังคม หรือ สะท้อนสังคมที่เป็นจริง เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยต้องไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูง ให้เกิดการดูถูกเหยียดหยาม และเกิดการเลือกปฏิบัติ	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๔.๑.๑๓ การใช้ไสยศาสตร์ เวทมนต์ ปาฏิหาริย์ เรื่องเหนือธรรมชาติ	- ไม่มี	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นการเรียนรู้ หรือให้ความรู้ด้านวิชาการ หรือเป็นเรื่องในจินตนาการ (แฟนตาซี) หรือการ์ตูนสำหรับเด็ก โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูงให้หลงเชื่อ ฆงาย ๒) ขึ้นข้อความกำกับ เดือนถึงเนื้อหาที่ต้องใช้วิจารณญาณ ในการรับชม	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่นำเสนอในลักษณะซ้ำนำซ้ำจูงให้หลงเชื่อ ฆงาย ๒) ขึ้นข้อความกำกับ เดือนถึงเนื้อหาที่ต้องใช้วิจารณญาณ ในการรับชม	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๙.๒ ด้านเรื่องทางเพศ

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	"ป" และ "ด"	"ท" และ "น๑๓"	"น๑๘"	"ฉ"
๙.๒.๑ สรีระและการแต่งกาย	- ไม่มีการแต่งกายที่ไม่มีคิติด ไม่เหมาะสมกับกาลเทศะ และประเพณี โดยเฉพาะตัวละคร พิธีกร หรือผู้ร่วมรายการที่เป็นเด็ก หรือเยาวชน ควรแต่งกายให้เหมาะสมกับวัย เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถ หลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นเรื่องในจินตนาการ (แฟนตาซี) หรือการ์ตูนสำหรับเด็ก หรือเป็นการแต่งกายในกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับในสังคม ถูกต้องตามกาลเทศะ และตามกติกาสากล (Dress Code)	- ไม่มีภาพสรีระและการแต่งกายที่โป๊ ไม่มีคิติด ที่มีเจตนาเพื่ออัยุภคารมณณ์ เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่พบปะในการนำเสนอ หรือ เป็น การแต่งกายในกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับในสังคม ถูกต้องตามกาลเทศะ และตามกติกาสากล (Dress Code)	- มีภาพสรีระและการแต่งกายที่ไม่มีคิติดได้บ้าง ตามบริบทของเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ระดับ ๐	ระดับ ๑	ระดับ ๒	ระดับ ๓
ใช้กับรายการระดับ	"ป" และ "ด"	"ท" และ "น๑๓"	"น๑๘"	"ฉ"
๙.๒.๒ การแสดงออกถึงสัมพันธ์ทางเพศที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกทางเพศ และกิริยาท่าทางที่สื่อความหมายทางเพศที่ไม่เหมาะสม	- ไม่มี	- มีได้บ้างตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ ๒) ไม่นำเสนอในลักษณะขี้น่าชักงูง ๓) เป็นการแสดงความรักที่เหมาะสมตามประเพณี ๔) ไม่นำเสนอถึงขั้นตอนการกระทำที่ชัดเจน	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง แต่ต้องไม่แสดงพฤติกรรมที่สื่อไปในทางลามกอนาจาร	- มีได้ โดยหากเป็นการแสดงสัมพันธ์ทางเพศในลักษณะ ผิดประเพณี ผิดกฎหมาย หรือผิดธรรมชาติ ต้องไม่นำเสนอขั้นตอนการกระทำอย่างชัดเจน และต้องไม่ขัดต่อกฎ ระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๒.๓ คำนียมเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสมกับสังคม และวัฒนธรรมไทย	- ไม่มี	- ไม่มี เว้นแต่เป็นไปตามบริบทของเรื่องที่ไม่สามารถ หลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นเรื่องในจินตนาการ (แฟนตาซี) หรือการ์ตูนสำหรับเด็ก หรือ เป็น การเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาสังคม หรือสะท้อนสังคมที่เป็นจริง เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ โดย ไม่นำเสนอในลักษณะขี้น่า ชักงูง	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง แต่ต้องไม่แสดงพฤติกรรมที่สื่อไปในทางลามกอนาจาร	- มีได้ โดยหากเป็นการแสดง คำนียมเรื่องเพศที่ไม่เหมาะสม ต้องไม่นำเสนอขั้นตอนการกระทำอย่างชัดเจน และต้องไม่ขัดต่อกฎ ระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๙.๓ ด้านภาษา

ประเด็น ใช้กับรายการระดับ	ระดับ ๐ “ป”	ระดับ ๑ “ค” และ “ท”	ระดับ ๒ “น๑๓” และ “น๑๘”	ระดับ ๓ “ด”
๙.๓.๑ การใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสม คอแหลม หมิ่นเหม่ สื่อความหมายในเชิงลบ	- ไม่มี	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่อง โดย ไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อย ในการนำเสนอ	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดย ไม่ทำให้เกิดความเข้าใจทางภาษาศิดเขียน	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๓.๒ การใช้ภาษาที่ไม่สุภาพ ก้าวร้าว รุนแรง ดูหมิ่น นำมาซึ่งการลดทอนศักดิ์ศรี ของความเป็นมนุษย์	- ไม่มี	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่อง โดยไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
๙.๓.๓ ภาษาสแลง	- ไม่มี	- มีได้บ้าง ตามบริบทของเรื่อง โดย ๑) ไม่เป็นองค์ประกอบที่พบบ่อยในการนำเสนอ ๒) หากเป็นคำพูดในชีวิตประจำวัน ตามยุคสมัย ต้องไม่หยาบคาย หรือก้าวร้าว	- มีได้ ตามบริบทของเรื่อง โดยไม่ทำให้เกิดความเข้าใจทางภาษาศิดเขียน	- มีได้ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎระเบียบ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ข

แบบจำลองการกำกับดูแลตนเองและแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกัน

แบบจำลองการกำกับดูแลตนเองและแบบจำลองการกำกับดูแลร่วมกัน ประกอบการ สัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มในขั้นตอนที่ 2 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แบบจำลองที่ 1 : ระเบียบการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation)

ภายใต้ระเบียบนี้การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจะดำเนินการโดยผู้ประกอบการ แต่ละราย ร่วมกับองค์กรวิชาชีพสื่อที่เป็นการรวมตัวกันของผู้ประกอบกิจการ โดยไม่มี กสทช. เข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งมีความคล้ายกันกับแนวทางที่ปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมของฟรีทีวีที่ผ่านมา

องค์ประกอบของแบบจำลองที่ 1 (ดูรูปที่ 1)

1. กสทช.

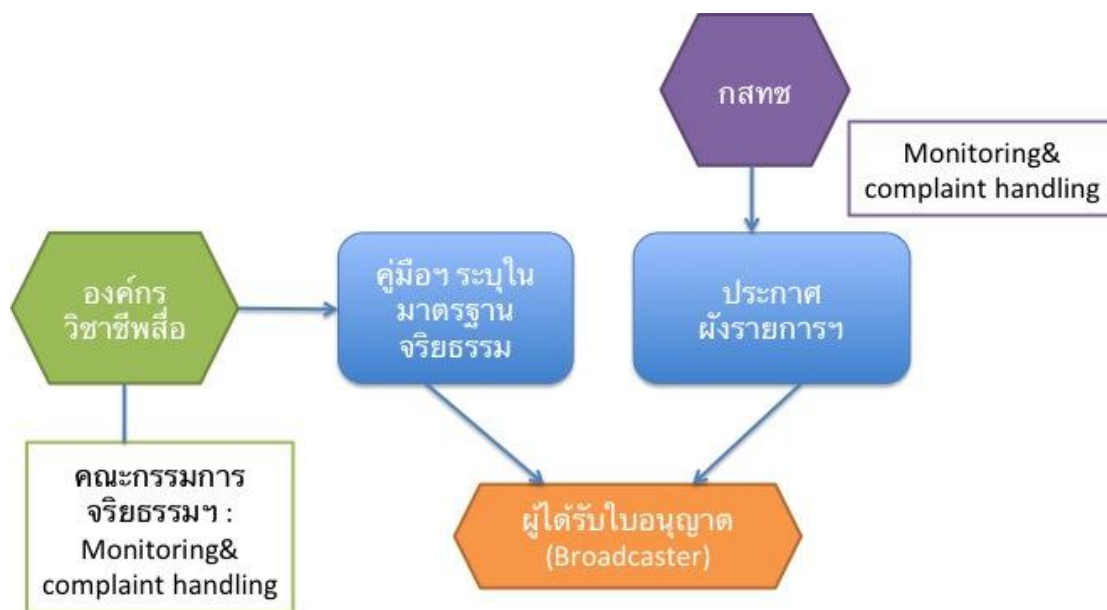
มีหน้าที่เฝ้าระวังและจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความผิดของผู้ได้รับใบอนุญาตที่กำหนดภายใต้ ประกาศหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการ และติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพสื่อ

2. องค์กรวิชาชีพสื่อ

มีบทบาทในการกำหนดให้คู่มือการจัดระดับความเหมาะสมของรายการบรรจุอยู่ใน มาตรฐานจริยธรรมขององค์กร (code of ethics) และจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรม ตามที่ ระบุไว้ในกฎหมายเพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความผิดใด ๆ ที่ระบุไว้ใน มาตรฐานจริยธรรมของผู้ประกอบกิจการที่เป็นสมาชิกองค์กร รวมถึงรายงานผลการดำเนินงาน เกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องเรียนให้แก่ กสทช.

3. ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์/ผู้รับใบอนุญาต

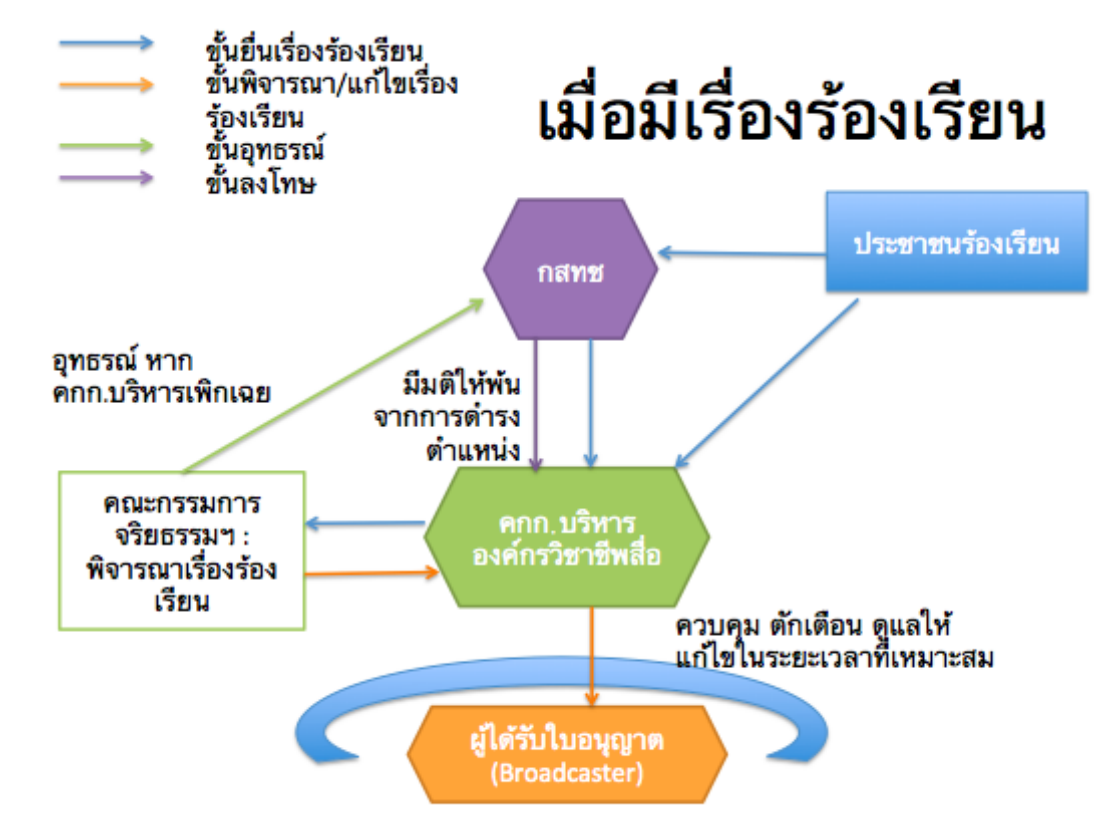
มีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ กสทช. และดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมรายการ ตามที่ระบุไว้ในมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพที่ตนเป็นสมาชิก



รูปที่ 1 องค์ประกอบภายในระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนของแบบจำลองที่ 1 (ดูรูปที่ 2)

เมื่อมีเรื่องร้องเรียนจากผู้ชมเกี่ยวกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ ภายใต้แบบจำลองที่จะมีกลไกการดำเนินงานดังรูปนี้



รูปที่ 2 กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนของแบบจำลองที่ 1

จากรูปข้างต้น มีรายละเอียดขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นยื่นเรื่องร้องเรียน

เมื่อประชาชนมีข้อร้องเรียนก็สามารถส่งเข้ามาได้ 2 ช่องทางคือ ทางศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ของ กสทช. และส่วนรับเรื่องร้องเรียนของ องค์กรวิชาชีพลีอซึ่งบริหารโดย คณะกรรมการบริหารองค์กรฯ

หากเรื่องร้องเรียนมายัง กสทช. กสทช. จะส่งเรื่อง พร้อมความเห็นของ กสทช. ให้้องครวิชาชีพลีอ เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แกผู้เสียหายโดยเร็ว

เมื่อเรื่องร้องเรียนจากทั้ง 2 ทางมาถึงคณะกรรมการบริหารองค์กรฯ แล้วก็จะ ส่งเรื่องต่อไปยัง คณะกรรมการควบคุมจริยธรรม เพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

ขั้นที่ 2 ขั้นพิจารณาเรื่องร้องเรียน/แก้ไขเยียวยา

ภายหลังคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมพิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้ว ส่งความเห็นกลับ ไปยังคณะกรรมการบริหารองค์การฯ เพื่อดำเนินการควบคุม ตักเตือนดูแลให้ผู้ประกอบการ ที่เป็นสมาชิกองค์การดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยเร็ว

ขั้นที่ 3 ขั้นอุทธรณ์

หากคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมเห็นว่าคณะกรรมการบริหารองค์การฯ เพิกเฉยไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่เหมาะสมโดยปราศจากเหตุอันควร ก็ส่งเรื่องไปยัง กสทช. เพื่อพิจารณา

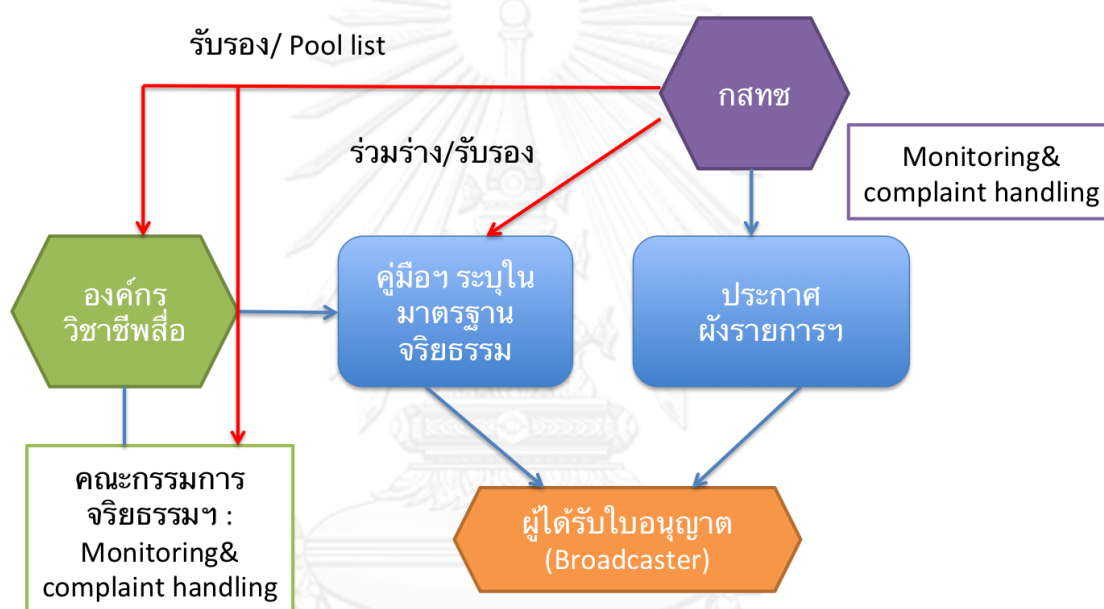
ขั้นที่ 4 ขั้นลงโทษ

หาก กสทช. พิจารณาเรื่องแล้วเห็นพ้องกับคณะกรรมการควบคุมจริยธรรม กสทช.ก็สามารถมีมติให้คณะกรรมการบริหารองค์การปฏิบัติตาม และหากยังเพิกเฉยอีก ก็อาจมีมติให้คณะกรรมการบริหารองค์การฯ พ้นจากการดำรงตำแหน่งได้

แบบจำลองที่ 2 การกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation)

หมายถึง การกำกับดูแลที่ผสมผสานกันระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐ และการกำกับดูแลกันเอง โดยมีองค์กรวิชาชีพสื่อกำกับดูแลกันเองระหว่างสมาชิกองค์กรด้วยกัน แต่ทว่ามีจุดเชื่อมโยงกับ กสทช. เพื่อส่งเสริมให้การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมมีประสิทธิภาพ โดยลดจุดอ่อนของการกำกับดูแลกันเองของสื่อที่ไม่มีบทลงโทษ และผลบังคับใด ๆ

องค์ประกอบของแบบจำลองที่ 2 (ดูรูปที่ 3)



รูปที่ 3 องค์ประกอบภายในระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

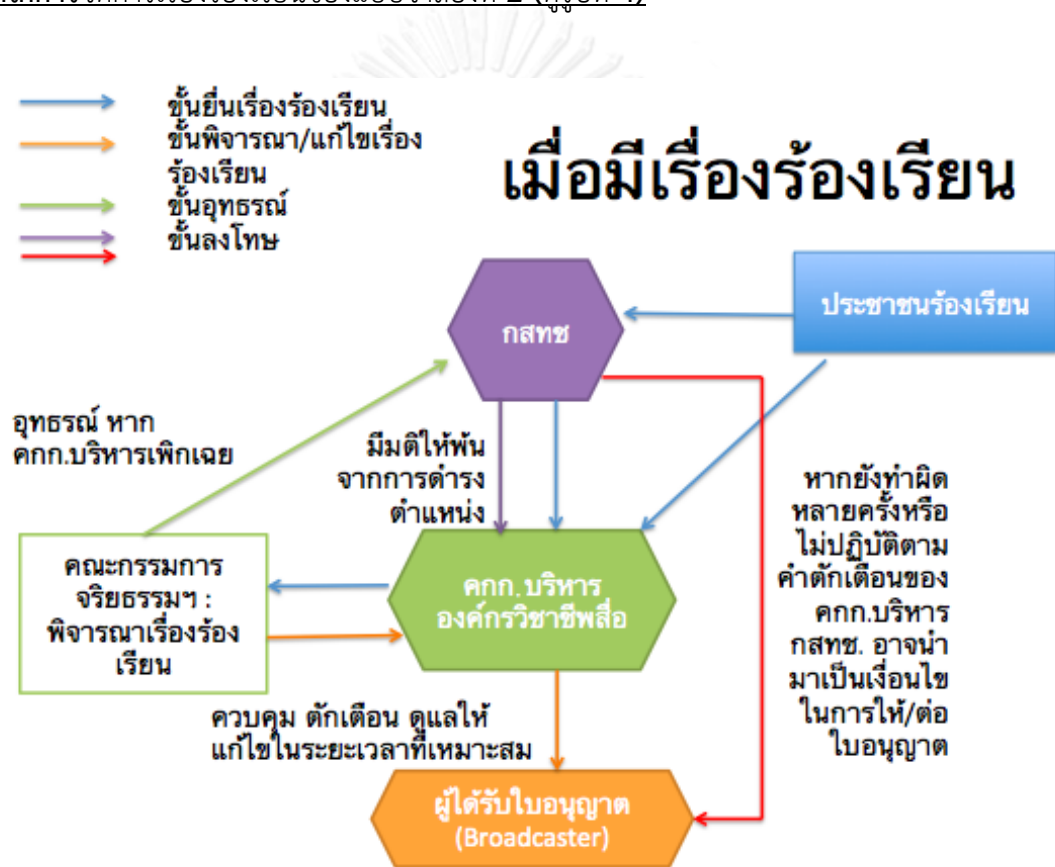
จากรูปที่ 3 ข้างต้น จะพบว่า มีองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของแต่ละส่วนเหมือนกันกับแบบจำลองที่ 1 แต่มีจุดแตกต่างคือ **จุดเชื่อมโยง** ระหว่างองค์กรวิชาชีพสื่อกับ กสทช. โดยจุดเชื่อมโยงนี้ อาจเป็นลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือหลายลักษณะ ใน 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

1. กสทช. รับรองมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพสื่อ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพสื่อ นั้น ๆ ยึดถือปฏิบัติและถือเป็นเงื่อนไขในการรับใบอนุญาต หรือ กำหนดให้การเข้าร่วมองค์กรวิชาชีพสื่อเป็นเงื่อนไขในการรับใบอนุญาต

2. กสทช. รับรองรายชื่อองค์กรวิชาชีพสื่อ คณะกรรมการบริหารองค์กรวิชาชีพสื่อ และ คณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพสื่อ

3. กสทช. กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพสื่อในส่วนที่มาจาก นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒินั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลที่ กสทช. ประกาศกำหนดเท่านั้น

กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนของแบบจำลองที่ 2 (ดูรูปที่ 4)



รูปที่ 4 กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนของแบบจำลองที่ 2

จากรูปประกอบที่ 4 ข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนที่เหมือนกับแบบจำลองที่ 1 คือมีขั้นตอนการดำเนินงานตั้งแต่ 1) ขึ้นยื่นร้องเรียน 2) ชั้นพิจารณา/แก้ไขเรื่องร้องเรียน 3) ชั้นอุทธรณ์ **แต่มีความแตกต่างที่ชั้นที่ 4 คือ ชั้นลงโทษ กล่าวคือ**

ชั้นที่ 4 ชั้นลงโทษ

ในชั้นลงโทษเมื่อคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมยื่นเรื่องไปยัง กสทช. แล้ว หาก กสทช. เห็นพ้องกับคณะกรรมการควบคุมจริยธรรม กสทช. ก็สามารถมีมติให้คณะกรรมการบริหารองค์กรฯ ปฏิบัติตาม แต่หากคณะกรรมการบริหารองค์กรฯ ยังเพิกเฉยอีก กล่าวคือ ปัญหาเรื่องที่ร้องเรียนไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา การลงโทษอาจทำได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) กสทช. อาจมีมติให้คณะกรรมการบริหารองค์กรฯ พ้นจากการดำรงตำแหน่งได้ และ/หรือ
- 2) หากพิจารณาแล้วคณะกรรมการบริหารองค์กรฯ ไม่ได้เพิกเฉย แต่เป็นเพราะผู้ประกอบกิจการเพิกเฉย กสทช. อาจนำมาเป็นเงื่อนไขในการให้หรือต่อใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการรายนั้นๆ

สรุปความเหมือนและความแตกต่างของ 2 แบบจำลอง

		แบบจำลองที่ 1 การกำกับดูแลตนเอง Self-regulation	แบบจำลองที่ 2 การกำกับดูแลร่วมกัน Co-regulation
1. องค์ประกอบ	ข้อเหมือน	1. กสทช 2. องค์กรวิชาชีพสื่อ 3. ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์	
	ข้อแตกต่าง	ไม่มีจุดเชื่อมโยง	มีจุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรวิชาชีพสื่อในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เพื่อลดจุดอ่อนของการกำกับดูแลตนเองของสื่อ
2. กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียน	ข้อเหมือน	1) ชั้นยื่นร้องเรียน 2) ชั้นพิจารณา/แก้ไขเรื่องร้องเรียน 3) ชั้นอุทธรณ์	
	ข้อแตกต่าง	4) ชั้นลงโทษ กสทช. อาจมีมติให้คณะกรรมการบริหารองค์กรฯ พ้นจากการดำรงตำแหน่ง หากเพิกเฉยต่อการแก้ไขและเยียวยาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน	4) ชั้นลงโทษ 4.1 กสทช. อาจมีมติให้คณะกรรมการบริหารองค์กรฯ พ้นจากการดำรงตำแหน่ง หากเพิกเฉยต่อการแก้ไขและเยียวยาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และ/หรือ 4.2 กสทช. อาจนำมาเป็นเงื่อนไขในการให้หรือต่อใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการรายที่ทำผิดมาตรฐานจริยธรรมและเพิกเฉยในการแก้ไข

ภาคผนวก ค

แนวคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก กสทช.

1. แนวคำถามสัมภาษณ์คุณสุภิญญา กลางณรงค์ กับ พลโท ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ

ส่วนที่ 1 แนวคำถามเกี่ยวกับเครื่องมือในการกำกับดูแล

- 1.1 นโยบายและแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย
- 1.2 ความคิดเห็นต่อแนวปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ในกำกับดูแลของ กสทช. ในปัจจุบัน
- 1.3 ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุง/พัฒนาเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการโทรทัศน์ในภาวะสื่อหลอมรวม เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

ส่วนที่ 2 แนวคำถามเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลเนื้อหา

- 2.1 แนวคิดของ กสทช.ต่อระบอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ภายใต้บริบทการหลอมรวมของสื่อ ควรจะมีลักษณะอย่างไร อาทิ การกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลกันเอง การกำกับดูแลร่วมกัน การกำกับดูแลจากสาธารณะ เป็นต้น เพราะเหตุใด
- 2.2 ภาคส่วนอื่นใดบ้างที่ควรมีบทบาทเพื่อทำให้การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์มีประสิทธิภาพมากขึ้นและควรมีบทบาทอย่างไร

2. แนวคำถามสัมภาษณ์ ผศ.ดร.รัชชัย จิตรภาษนันท์

แนวคำถามเกี่ยวกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้ประกอบการในกิจการโทรทัศน์ ได้แก่

- นโยบายของ กสทช. เกี่ยวกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มผู้ประกอบการในกิจการโทรทัศน์ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพ
- นโยบายของ กสทช. เกี่ยวกับการเชื่อมโยงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการในกิจการโทรทัศน์ เช่น การมีส่วนในการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพสื่อ การรับรององค์กรวิชาชีพสื่อ เป็นต้น
- แนวคิดของ กสทช. ต่อบริบทการกำกับดูแลที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย/ไม่เหมาะสมในกิจการโทรทัศน์ ภายใต้บริบทการหลอมรวมของสื่อ ควรจะมีลักษณะอย่างไร อาทิ การกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) การกำกับดูแลจากสาธารณะ (public control) เป็นต้น เพราะเหตุใด

3. แนวคำถามสัมภาษณ์คุณตรี บุญเจือ

ส่วนที่ 1 แนวคำถามเกี่ยวกับเครื่องมือในการกำกับดูแล

1. พัฒนาการของเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ตั้งแต่เริ่มในสมัยกรมประชาสัมพันธ์จุดแข็งและจุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
2. แนวปฏิบัติเกี่ยวกับเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของสำนักงาน กสทช. ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
3. ข้อคิดเห็นต่อการปรับปรุง/พัฒนาเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการโทรทัศน์ในภาวะสื่อหลอมรวม เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย/ไม่เหมาะสม

ส่วนที่ 2 แนวคำถามเกี่ยวกับระบอบการกำกับดูแลเนื้อหา

1. แนวคิดของ กสทช. ต่อระบอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ภายใต้บริบทการหลอมรวมของสื่อ ควรจะมีลักษณะอย่างไร อาทิ การกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลกันเอง การกำกับดูแลร่วมกัน การกำกับดูแลจากสาธารณะ เป็นต้น เพราะเหตุใด
2. ภาคส่วนอื่นใดบ้างที่ควรมีบทบาทเพื่อทำให้การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์มีประสิทธิภาพมากขึ้น และควรมีบทบาทอย่างไร

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวชนัญสรุา อรนพ ณ อยุธยา เกิดเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2521 ที่จังหวัดเชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต สาขาภาษาและวรรณคดีอังกฤษ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2542 และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทบัณฑิต สาขาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2549 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิเทศศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขานิเทศศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2551



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY