

## ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน : ศึกษากรณีการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

นาถนิภา โรจนะ\*  
รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ\*\*

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายของประเทศไทยและในต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน และอำนาจหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์และหน่วยงานภาครัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ รวมทั้งศึกษาถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถานีโทรทัศน์มีหน้าที่ควบคุมเนื้อหาออกอากาศ หากมีการออกอากาศเนื้อหาที่มีลักษณะต้องห้ามออกอากาศ สถานีโทรทัศน์ในฐานะผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการระงับการออกอากาศ หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทำคำสั่งระงับการออกอากาศได้ทันทีก่อนการสอบสวนข้อเท็จจริง แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์การพิจารณาเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศไม่ชัดเจน จึงเป็นช่องทางให้สถานีโทรทัศน์รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าแทรกแซงการแสดงความคิดเห็นของผู้ผลิตละครโทรทัศน์ และจำกัดสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขณะเดียวกันกลไกการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพก็ไม่มีสภาพบังคับ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการรวมกลุ่มขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์ จึงทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาภายในองค์กรฝ่ายปกครองต้องไปใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น ซึ่งอาจมีกระบวนการที่ยุ่งยาก และล่าช้ากว่า นอกจากนี้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เท่าที่ควร ขณะที่กระทรวงวัฒนธรรมซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์กลับส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมเนื้อหา รวมทั้งประเมินคุณภาพเนื้อหาละครโทรทัศน์ แต่ความเห็นของประชาชนดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอแนะแก่สถานีโทรทัศน์ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวในระบบกฎหมายของประเทศต่างประเทศ พบว่ากฎหมายของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลียมีความน่าสนใจและนำมาเป็นต้นแบบของกฎหมายไทยได้ ทุกประเทศมีหลักเกณฑ์การควบคุมเนื้อหาที่ชัดเจน

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

มีองค์กรวิชาชีพเข้ามาควบคุมเนื้อหาของสื่อมวลชนด้วยกัน ดังนั้น จึงไม่เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของสถานีโทรทัศน์เข้าแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน รวมทั้งมีองค์กรวิชาชีพมาคานอำนาจของสถานีโทรทัศน์และเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศจะกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน โดยกำหนดให้การร้องเรียนต้องร้องไปยังสถานีโทรทัศน์ เพื่อให้สถานีโทรทัศน์ได้ทบทวนแก้ไข รวมทั้งในกระบวนการพิจารณาขององค์กรกำกับดูแลได้เปิดโอกาสให้ผู้รับใบอนุญาตได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ก่อนการพิจารณาลงโทษ นอกจากนี้ในการกำหนดกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประเทศไทยจึงควรนำแนวคิดจากต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้อย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้ผลิตละครโทรทัศน์และคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ชมละครสูงสุด

## 1. บทนำ

ปัจจุบันสื่อสารมวลชนมีหลายรูปแบบได้แก่ สิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ ซึ่งโทรทัศน์จัดเป็นสื่อที่มีความสำคัญมากที่สุดเมื่อเทียบกับสื่อประเภทอื่น ๆ เนื่องจากปัจจุบันแทบทุกบ้านจะมีโทรทัศน์ไว้เพื่อรับรู้ข่าวสารและความบันเทิงร่วมกันในครอบครัว รายการโทรทัศน์ที่มีผู้ชมมากที่สุด คือ ละครโทรทัศน์ (พิรงรอง รามสูตร วัฒนันท์ และศศิธร ยูวโกศล, 2546 : 67) เนื้อหาละครโทรทัศน์จัดเป็นสารหรือความคิดเห็นของผู้ผลิตละครที่ประสงค์จะสื่อสารไปยังผู้ชมจำนวนมากผ่านสื่อโทรทัศน์ด้วยรูปแบบรายการประเภทบันเทิง ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนมีความผูกพันใกล้ชิดกับเสรีภาพของประชาชนในการได้รับข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น สื่อมวลชนจึงต้องมีหลักประกันสิทธิในการที่จะแสวงหาข้อมูลข่าวสารรวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทุกชนิดทั้งด้านการเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ การทหาร หรือกิจการอื่นนำเสนอสู่การรับรู้ของประชาชน แต่ขณะเดียวกันเนื้อหาละครโทรทัศน์ก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในสังคม โดยเฉพาะผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชนซึ่งมีวุฒิภาวะยังไม่เพียงพอ อาจลอกเลียนพฤติกรรมของตัวละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมก่อปัญหาสังคมได้ เช่น การใช้กำลังหรืออาวุธเพื่อตัดสินปัญหาความขัดแย้งแทนที่จะใช้วิธีการทางกฎหมาย การเสพของมีนเมา ยาเสพติด การใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือการใช้ภาษาหยาบคาย รัฐในฐานะผู้มีภารกิจในการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และส่งเสริมอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ รัฐจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจทางปกครองในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ เพื่อป้องกันไม่ให้สถานีโทรทัศน์ออกอากาศเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาต่อสาธารณะได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ดังที่ปรากฏในมาตรา 45 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นใด การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน การตรวจสอบเนื้อหาของสื่อโดยรัฐจะต้องเป็นการดำเนินการภายหลังการออกอากาศ ยกเว้นในภาวะสงครามเจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจสอบเนื้อหาการออกอากาศได้ และในมาตรา 46 ได้บัญญัติถึงหลักประกันของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน โดยห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการกระทำการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน ให้ผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนมีสิทธิจัดตั้งองค์กรวิชาชีพรวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ นอกจากนี้มาตรา 47 ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม จัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ การกำกับดูแลกิจการขององค์กรของรัฐจะต้องป้องกันมิให้มีการครอบงำระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน การจำกัดสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์จึงเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนด้วย

จากการศึกษาพบว่า สื่อมวลชนยังคงถูกแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเนื้อหาต้องห้ามออกอากาศทำให้สถานีโทรทัศน์และองค์กรกำกับดูแลของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ คำสั่งระงับการออกอากาศเป็นคำสั่งทางปกครองแต่กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้าน ประกอบกับกลไกการคุ้มครองขององค์กรวิชาชีพที่จะเข้ามาคานอำนาจระหว่างสถานีโทรทัศน์และเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ในการกำหนดกฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากและความเห็นของประชาชนก็ไม่มีสภาพบังคับ

ให้หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ทฤษฎีภารกิจของรัฐ ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ที่ใช้อยู่ปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2. ข้อความคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์มีหลักการสำคัญและแนวความคิดตามหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองทั้งตามหลักกฎหมายสากลและหลักกฎหมายไทย อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ดี สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิใช่สิทธิเด็ดขาด หากว่าสิทธินั้นเป็นการขัดต่อผลประโยชน์มหาชนหรือความปลอดภัยสาธารณะอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อย การดำรงชีพ พละนาามัย สิ่งแวดล้อม อันมีผลเป็นการกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเป็นภัยสาธารณะ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองอาจถูกจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้(สุริยา ปานแป้นและอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2554: 36 - 37)

2.2 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เนื้อหาละครโทรทัศน์มีอิทธิพลต่อคนในสังคม ด้วยรัฐมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะและอำนาจมหาชนก็มีบทบาทเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เพราะบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจของรัฐและเครื่องมือที่รัฐใช้ก็ใช้อำนาจมหาชนหรือใช้วิธีบริหารจัดการแบบเอกชนก็ได้ แต่ถึงแม้รัฐจะเลือกใช้วิธีการบริหารจัดการแบบเอกชน อำนาจมหาชนก็ยังเป็นของรัฐ และเป็นอำนาจที่รัฐไม่อาจสละได้ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ รัฐก็ต้องนำอำนาจมหาชนออกมาใช้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม (มานิตย์ จุมปา, 2554 : 90-91)

2.3 การควบคุมฝ่ายปกครอง การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีเป้าหมายคือประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการที่จะบรรลุเป้าหมายฝ่ายปกครองจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจกระทบต่อปัจเจกบุคคล ในขณะที่ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ได้ขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจมหาชนของรัฐก็จะไปกระทบสิทธิของประชาชนมากขึ้น จึงต้องมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของ

กฎหมาย เรียกหลักการนี้ว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554: 19) การควบคุมฝ่ายปกครองจะกระทำ 2 วิธีดังนี้

(1) การควบคุมก่อนดำเนินการ เป็นการควบคุมแบบป้องกัน จะควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองเพื่อทำคำสั่งทางปกครองมีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่คิดเตรียมจนถึงออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อป้องกันมิให้ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบ และไม่เหมาะสม จึงเกิดกระบวนการควบคุมแบบนี้ขึ้น ได้แก่ 1) การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์ที่ปรึกษา เช่น ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย 2) การควบคุมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่หน่วยงานทางปกครองจะมีคำสั่งทางปกครอง การปรึกษาหารือกับกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรง เพื่อให้ประชาชนสามารถป้องกันผลประโยชน์ของตนก่อนฝ่ายปกครองจะดำเนินการ 3) การควบคุมโดยให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

(2) การควบคุมภายหลังการดำเนินการหรือการควบคุมแบบแก้ไข เป็นการควบคุมภายหลังฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครอง วิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองภายหลังดำเนินการ มีผลทางกฎหมาย 2 ประการ ได้แก่ 1) ถือว่าคำสั่งตกเป็นโมฆะผลทางกฎหมายถือว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่เคยเกิดขึ้น เป็นกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ คำสั่งที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี 2) ถือว่าคำสั่งยังคงสมบูรณ์อยู่ แต่อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ เป็นกรณีคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในระดับธรรมดา เช่น การออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนดำเนินการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกเหนือไปจากการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่างจากการควบคุมภายหลังการดำเนินการที่มุ่งเน้นไปที่ความชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการควบคุมก่อนดำเนินการที่มีการกำหนดขั้นตอนที่ซับซ้อนมากไป จะทำให้การออกคำสั่งทางปกครองล่าช้าไม่ทันการ ฝ่ายปกครองจึงมักละเลยการควบคุมรูปแบบนี้ หรือทำพอเป็นพิธี จึงจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมภายหลังการดำเนินการมาเสริมด้วย (มานิตย์ จุมปา, 2554: 561-564)

**2.4 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ** การมีส่วนร่วมของประชาชนกระทำได้ทั้งทางตรงโดยตัวประชาชนเอง และทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม เนื่องจากความเห็นของประชาชนเป็นสิ่งที่สะท้อนความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง ขณะเดียวกันก็เป็นกลไกที่ช่วยให้ผู้มีส่วนร่วม

เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ ผู้มีส่วนร่วมย่อมยินยอมรับหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดได้อย่างสมัครใจ และลดปัญหาข้อขัดแย้ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2552: 101)

### 3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ตามกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ

การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อีกทั้งในการบังคับใช้ในปัจจุบันก็ยังพบปัญหาและพบช่องว่างทางกฎหมายเกิดขึ้นหลายประการ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ตามกฎหมายประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามกฎหมายประเทศไทย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ ในขณะที่เดียวกันสื่อมวลชนก็มีสถานะเป็นประชาชนของประเทศเช่นเดียวกัน สื่อมวลชนก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการบริโภคข่าวสารจากสื่อที่มีคุณภาพอย่างเสรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชนให้พ้นจากการคุกคามของรัฐ เจ้าของกิจการหรือสื่อมวลชนด้วยกันเองดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนอื่น และห้ามรัฐมิให้สั่งการให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่ในโทรทัศน์ แต่มิได้หมายความว่าสื่อมวลชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากขอบเขตหรือปราศจากการควบคุมแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดข้อยกเว้นอันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ กล่าวคือการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นอาจถูกจำกัดได้ โดยจะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะว่าสามารถจำกัดได้ สอดคล้องกับหลักการบริการสาธารณะคือ เมื่อมีความจำเป็นเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ รัฐก็ต้องนำอำนาจมหาชนออกมาใช้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวม

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถที่จะตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรม ทั้งยังมีมาตรการในการควบคุมกันเองของสื่อมวลชนในการกำหนดมรรยาทและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพ และได้ให้ความคุ้มครองคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ โดยกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์จึงต้องถูกกำกับด้วยแนวความคิดว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ”

(2) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์โดยใช้กลไกการออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ ที่สำคัญได้แก่ มาตรา 37 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะเนื้อหา ก่อให้เกิดการลัษณ์ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการสั่งให้ระงับการออกอากาศ กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที ทั้งให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวทันที และหากสอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง คณะกรรมการจะมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควรหรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ มาตรา 39 และมาตรา 40 กำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กร และคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน รวมทั้งคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการโทรทัศน์ให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย

(3) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 28 กำหนดให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนก่อนที่จะออกกฎระเบียบที่มีผลต่อกระทบประชาชน โดยกำหนดมาตรฐานในการรับฟังความคิดเห็นไว้ในด้านต่าง ๆ กสทช. มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนก่อนการรับฟังความคิดเห็น และเมื่อได้รับข้อคิดเห็นแล้ว กสทช. มีหน้าที่ต้องตอบในเรื่องที่สำคัญๆ แม้จะไม่ได้ผูกพันว่า กสทช. ต้องเห็นด้วยกับความคิดเห็นนั้น

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์ของต่างประเทศ

การควบคุมเนื้อหาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย จะมีการจัดทำมาตรฐานด้านเนื้อหาโดยการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา รายการ (rating) เป็นการจัดประเภทเนื้อหารายการโทรทัศน์ให้เหมาะสมกับผู้ชมแต่ละวัย การจำกัดเวลาออกอากาศ เป็นการจำกัดช่วงเวลาในการออกอากาศสำหรับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้โดยจัดทำระบบรหัสป้องกันสำหรับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถเข้ารหัสรายการที่เห็นว่าไม่เหมาะสมกับเด็ก และเยาวชนที่จะรับชมที่บ้านได้

การรับเรื่องร้องเรียนกฎหมายของต่างประเทศสนับสนุนให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สามารถแก้ไข

เรื่องร้องเรียนได้รวดเร็ว หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจสามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ นอกจากนี้ในกฎหมายของประเทศออสเตรเลียยังกำหนดเพิ่มเติมให้อำนาจองค์กรวิชาชีพในการควบคุมเนื้อหาที่ละเมิดหลักปฏิบัติ (code of practice) ซึ่งร่างโดยภาควิชาชีพ ผู้ร้องเรียนจะต้องยื่นคำร้องไปที่สถานีโดยตรงก่อน เพื่อส่งต่อไปยังองค์กรวิชาชีพในการควบคุมดูแล แต่อย่างไรก็ต้องคร่ำกับดูแลก็ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้หากการดำเนินการขององค์กรวิชาชีพไม่มีประสิทธิภาพ

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

การควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์นั้นมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้การควบคุมต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจนเหมาะสม จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์นั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายดังนี้

##### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ให้อำนาจกรรมการที่ กสท. มอบหมายออกคำสั่งระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาต้องห้ามออกอากาศซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้โอกาสผู้รับใบอนุญาตได้ชี้แจง โต้แย้งคัดค้านคำสั่ง หรือพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขตัวเอง จึงขัดต่อหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ กสทช. ได้จัดทำร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. .... หมวด 3 การกำกับดูแล ซึ่งเป็นมาตรการในการกำกับดูแลที่อ้างอิงมาตรา 37 ได้เพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งระงับการออกอากาศหรือเป็นหนังสือได้ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกินกว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของกรรมการที่ กสท. มอบหมายเท่านั้น

##### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46 ได้บัญญัติหลักประกันของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนให้มีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมตนเองขององค์กรวิชาชีพ แต่ด้วยรายการโทรทัศน์ประเภทบันเทิงยังไม่มีกรรวมตัวขององค์กรวิชาชีพด้านละครโทรทัศน์หรือรายการโทรทัศน์ประเภทบันเทิงมีผลให้กลไกการควบคุมตนเองขององค์กรวิชาชีพ รวมทั้งการคุ้มครองผู้เสียหาย



จากการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 ไม่สามารถมีผลใช้บังคับได้เช่นกัน

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ให้อำนาจกรรมการที่ กสท. มอบหมายออกคำสั่งระงับการออกอากาศละครโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาต้องห้ามออกอากาศก่อนเริ่มกระบวนการสอบสวน เนื่องจากคำสั่งระงับการออกอากาศเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน โดยที่คำสั่งระงับออกอากาศเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิ รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เพียงพอและไม่กำหนดให้มีการโต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

#### 4.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาละครโทรทัศน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 บัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ กสทช. ต้องกำกับดูแลให้กิจการโทรทัศน์ดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ จะกำหนดให้ความคลื่นความถี่ที่ใช้ในการออกอากาศโทรทัศน์ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหน้าที่ของ กสทช. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงแสดงความคิดเห็น ไม่มีสภาพบังคับให้ กสทช. ต้องปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันหากมีกรณีที่ กสทช. เห็นว่ามีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน กสทช. สามารถกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นระยะเวลานั้นเพียงใดก็ได้ ดังนั้น การกำหนดระเบียบ ประกาศ ของ กสทช. จึงเป็นการกระทำโดยหน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ขณะที่กระทรวงวัฒนธรรมได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมเนื้อหาของสื่อหลายบทบาท ได้แก่ เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์แห่งชาติ พ.ศ. 2551 และได้จัดทำโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาวะของสังคม

สร้างหน่วยเฝ้าระวังทางสังคม โดยให้ประชาชนสมัครเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินคุณภาพของสื่อ แต่ความเห็นของประชาชนก็ไม่สามารถมีผลใช้บังคับเนื่องจากกระทรวงวัฒนธรรมไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลสื่อโทรทัศน์

## 5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 โดยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายในต่างประเทศจึงเห็นควรเสนอการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

### 5.1 แนวทางแก้ไขปัญหากับการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์

ยกเลิกมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และไม่ควรประกาศใช้ร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. .... ที่กำหนดให้อำนาจกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในการสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการละครโทรทัศน์ก่อนเริ่มการสอบสวนข้อเท็จจริง และเห็นควรให้กำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกิจการโทรทัศน์จะต้องร้องเรียนต่อสถานีโทรทัศน์ก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้สถานีโทรทัศน์ได้รับรู้ปัญหาและดำเนินการแก้ไข แต่ถ้าผู้ร้องเรียนไม่พอใจการดำเนินการของสถานีโทรทัศน์ก็สามารถร้องเรียนต่อ กสทช. ที่เป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ให้ลงโทษสถานีโทรทัศน์ผู้รับใบอนุญาตได้ เนื่องจากการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์เป็นการใช้อำนาจทางมหาชน ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิดำเนินคดีในศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองให้เข้ามาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองได้

### 5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหากับการควบคุมการประกอบกิจการโทรทัศน์โดยองค์กรวิชาชีพ

บัญญัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพโทรทัศน์ขึ้นใหม่เป็นกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพ และระบบการควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้องค์กรวิชาชีพสามารถใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการกิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และในช่วงที่ยังไม่มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพื่อแก้ไขปัญหาเบื้องต้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและแพร่กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 โดยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีที่ยังไม่มี

การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ให้คณะกรรมการทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพ โดยการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเห็นของตัวแทน พนักงานและลูกจ้างขององค์กร ผู้ผลิตรายการ ผู้รับชมและรับฟังรายการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านนิเทศศาสตร์ วารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

### 5.3 แนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของเนื้อหาละครโทรทัศน์ซึ่งต้องห้าม ออกอากาศ

แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและแพร่กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกมาตรา 37 เกี่ยวกับเนื้อหาซึ่งต้องห้ามออกอากาศ เพื่อยกเลิกข้อกำหนด เกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการลั้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งขัดแย้งกับกฎหมายอาญา และแก้ไขประกาศคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการจัดระดับ ความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ตามประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการ ให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556 โดยกำหนดเรตติ้งให้เนื้อหาที่มีลักษณะ ลามกอนาจารหรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้มีเรตติ้งสำหรับเนื้อหาดังกล่าวเป็นเรตติ้งห้ามออกอากาศ

### 5.4 แนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับความร่วมมือของประชาชนในการควบคุมเนื้อหา ละครโทรทัศน์

โอนภารกิจของกระทรวงวัฒนธรรมในการกำกับดูแลสื่อปลอดภัยให้มาอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของ กสทช. โดยแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ให้มีการจัดตั้ง หน่วยงานควบคุมด้านเนื้อหาเป็นหน่วยงานหนึ่งใน กสทช. มีอำนาจควบคุมเนื้อหาในสื่อ ทุกประเภททั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียง เช่นเดียวกับของประเทศอังกฤษ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวนำผลการประเมินคุณภาพสื่อมาใช้ในการทบทวนมาตรการ กำกับดูแลเนื้อหาอย่างต่อเนื่อง ตามแนวทางคณะกรรมการด้านเนื้อหาของ Of com ประเทศ อังกฤษ และกำหนดให้มีคณะกรรมการด้านเนื้อหาที่มีองค์ประกอบจากประชาชนหลายภาคส่วน เช่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ผู้เชี่ยวชาญด้านวัฒนธรรม พ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน ผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ เป็นต้น และคณะกรรมการด้านเนื้อหาจะต้องมีอำนาจควบคุม เนื้อหาในสื่อทุกประเภททั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียง

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2552).กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ.(2554).หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 5).  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา.(2554).คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 . ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง  
และการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรียา ปานแป้นและอนันต์ บุญรัตน์สุรียา.(2554).คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ.(พิมพ์  
ครั้งที่ 4)กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

### รายงานการวิจัย

- พิรงรอง รามสูตร วัฒนันท์ และศศิธร ยุวโกศล.(2546).รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การ  
กำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย