

การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย ในกิจการโทรทัศน์ไทยภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

ชนัญสร อรณพ ฌ อยุธา

พิรงรอง รามสูต

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย และเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ 10 ราย 2) นักกิจกรรมด้านสื่อกับเด็กในภาคประชาสังคมและนักวิชาการ 8 ราย และ 3) ผู้บริหารระดับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) 3 ราย และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ สำนักงาน กสทช. 1 ราย

ผลการวิจัย พบว่า พัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในรายการโทรทัศน์ของประเทศไทยสามารถแบ่งได้ 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554) ที่ริเริ่มการใช้เครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหาภายใต้การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ประกอบกับการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมายตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก และช่วงของ กสทช. (พ.ศ.2554-ปัจจุบัน) ที่เน้นการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มิอำนาจตามกฎหมาย ตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง แนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา และแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก โดยพบข้อจำกัดในกลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช.

ชนัญสร อรณพ ฌ อยุธา (นศ.ด., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) และ พิรงรอง รามสูต (Ph.D., (Communication Studies, Simon Fraser University, 2000) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม” ของ ชนัญสร โดยมี ผศ.ดร. พิรงรอง เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับทุนสนับสนุนจาก “โครงการทุนจุฬาฯ คุชฌีทิพรชน” ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และความไม่ชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ รวมถึงข้อจำกัดในการบังคับใช้มาตรฐานของการกำกับดูแลตนเอง/กันเองที่จะให้สมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม รวมถึงข้อจำกัดในการสนับสนุนผลักดันนโยบาย อีกทั้งภาวะสื่อหลอมรวมทำให้ผู้ชมโทรทัศน์ผ่านจอที่หลากหลายตามเวลาที่สะดวกและผู้ให้บริการแพร่กระจายเนื้อหาผ่านสื่อหลายช่องทาง จึงส่งผลท้าทายต่อการกำกับดูแลเนื้อหาโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน่วยงานกำกับดูแลหลายส่วนที่แยกกันกำกับดูแล รวมถึงท้าทายประสิทธิภาพของแนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ การวิจัยจึงเสนอแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงที่สำคัญ คือ การมีนโยบายการสื่อสารในระดับชาติที่สามารถปรับตามภาวะสื่อหลอมรวมได้ตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน โดยครอบคลุมแนวทาง การให้ข้อมูลเนื้อหา แนวทางการจัดการเข้าถึง แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการรณรงค์ผลักดัน รวมถึงการนำเอากระบวนการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้กำกับดูแลเนื้อหา รายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ที่ กสทช. กำกับดูแล

คำสำคัญ: การกำกับดูแลเนื้อหา เนื้อหาที่อาจเป็นภัยเด็กและเยาวชน กิจการโทรทัศน์ ประเทศไทย

Abstract

This qualitative research is to examine the development of Thailand's harmful content regulation to protect minors in TV services and to find out a plausible regulatory model and policy recommendations on improving its regulatory approach in line with media convergence by conducting document analysis, focus group discussion and in-depth interview of three stakeholder groups in Thailand's media circle including broadcasting regulators, activists on youth

and media from civil society and academics, and current Thai TV providers.

The research found that the 1st phase of Thailand's harmful content regulation (1997-2011) focuses on self-regulation with informative regulatory approach and statutory regulation with positive content approach; then the 2nd phase (2011-present) changes the focus to statutory regulation by NBTC with informative, restrictive, and positive content regulatory approach. Limitations in harmful content regulation in TV services include ineffective enforcing mechanism of both statutory and self-regulation, inadequacy in policy advocacy, and some challenges from media convergence toward TV regulatory framework and tools.

The research proposed some key recommendation for improving in protecting minors against harmful TV content under convergence in Thailand: implementing multi-stakeholderism, initiating a national convergent communication policy to protect minors covering informative, restrictive, positive regulatory approach with the promotion of media education and advocacy, and shifting toward co-regulation in TV services under the NBTC's jurisdiction.

Keywords: content regulation, harmful content, children and youth, television, Thailand

บทนำ

เด็กและเยาวชนเป็นวัยที่กำลังพัฒนาการรับรู้ผ่านประสาทสัมผัสทางกาย อันส่งผลไปถึงพัฒนาการทางด้านอารมณ์ ความคิด และการใช้เหตุผล โดยเรียนรู้จากการสังเกต และลอกเลียนแบบยังชัดเจนขึ้น หากได้รับแรงจูงใจ รวมถึง เรียนรู้จากกระบวนการยั่วความคิดหรือคำนิยามต่างๆ ในสื่อโทรทัศน์ และจากการกระตุ้นหรือยั่ว เช่น การตบตี ทำร้าย เกรี้ยวกราด ใช้อาวุธไม่สุภาพ

เป็นต้น (สุริยเดว ทรีปาตี, 2556) ซึ่งเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเด็กและเยาวชน แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย ถูกเรียกว่าเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content) (Lievens, 2010) อาทิ เนื้อหาเกี่ยวกับความรุนแรง เนื้อหาที่สร้างความเกลียดชัง (OECD, 2012: 22) เนื้อหาลามกอนาจาร เนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องเพศที่มีความชัดเจน (de Haan and Livingstone, 2009: การคำทอและใช้ภาษาก้าวร้าวรุนแรง การเลือกปฏิบัติ การใช้สารเสพติด การฆ่าตัวตายและทำร้ายตัวเอง รวมถึงประเด็นภาพลักษณ์ทางร่างกาย (Lievens, 2010: 55) เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกัน

นักวิชาการได้สนับสนุนหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary principle) มุ่งระงับเหตุแห่งการเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยของเด็กและเยาวชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลร้ายภายหลัง ในขณะที่เดียวกันผู้กำหนดนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ ต่างก็มีความกังวลถึงอิทธิพลในแง่ลบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน และยังเพิ่มความกังวลขึ้นเมื่อเด็กและเยาวชนเข้าถึงสื่อในยุคดิจิทัล ซึ่งได้รับความนิยมมากขึ้น การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน (protection of minors) จึงได้กลายเป็นเป้าหมายประการหนึ่งในการกำกับดูแลสื่อเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะโดยปริยาย (Lievens, 2010)

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกำลังเผชิญความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมซึ่งเป็นการหลอมรวมบริการระหว่างบริการสื่อสารโทรคมนาคม บริการอินเทอร์เน็ต และบริการแพร่ภาพกระจายเสียง อันส่งผลให้พฤติกรรมชมโทรทัศน์หรือวิดีโอของเด็กและเยาวชนเปลี่ยนแปลงไป จากรายงานประจำปีของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2555 (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสทช.], 2556) อ้างอิงการสำรวจข้อมูลโดย Nielsen ปี พ.ศ. 2555 พบว่า เยาวชนไทยอายุ 4-9 ปีและ 10-19 ปี มีสัดส่วนการรับชมโทรทัศน์ฟรีทีวี

(เฉพาะระบบแอนะล็อก) เท่ากันกับกลุ่มอายุอื่นๆ นั่นคือรับชมโดยเฉลี่ย 191 นาทีต่อวัน ในขณะที่มีสัดส่วนการรับชมโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (เฉพาะระบบเคเบิลและดาวเทียม) ต่ำกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ ที่รับชมโดยเฉลี่ย 119 นาทีต่อวัน สถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเด็กและเยาวชนไทยในปัจจุบันยังคงให้ความนิยมรับชมรายการโทรทัศน์ แต่ว่าได้ปรับเปลี่ยนจากการรับชมผ่านจอโทรทัศน์ตามผังรายการไปสู่การรับชมผ่านจอที่หลากหลาย (multi-screen viewing) และการรับชมรายการในเวลาใดก็ได้ที่สะดวกไม่จำกัดตามผังรายการของผู้ให้บริการ (time-shifted viewing) เช่น การชมรายการที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ย้อนหลัง (catch-up services) และบริการสตรีมมิ่งที่เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตตามความสนใจของตน (demand-pull) โดยสถิติพบว่าเด็กและเยาวชนในประเทศไทยนิยมรับชมออนไลน์วิดีโอ เช่น ยูทูบ ร้อยละ 72 โทรทัศน์ออนไลน์ ร้อยละ 40 และ ออนไลน์วิดีโอทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ ร้อยละ 24 (กนกกาญจน์ ประจงแสงศรีและธรรมรัช จงเสถียรธรรม, 2557)

จากปรากฏการณ์ของการหลอมรวมสื่อดังกล่าวได้ส่งผลให้การกำกับดูแลการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์เป็นไปอย่างลำบากขึ้น เพราะเนื้อหาสตรีมมิ่งในรูปแบบใหม่ทางช่องทางออนไลน์ซึ่งมีลักษณะเป็นคลิปปริทัศน์สั้น ไม่สามารถนำมาจัดระดับความเหมาะสมได้เนื่องจากขาดบริบทของเรื่องราว อีกทั้งเด็กและเยาวชนยังสามารถเข้าถึงเนื้อหาสตรีมมิ่งได้ด้วยตัวเองทุกที่ทุกเวลา จึงทำให้เครื่องมือการกำกับดูแล เช่น การจำกัดเวลาออกอากาศที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่างๆ ได้

ปัญหาที่เด็กและเยาวชนได้รับผลกระทบจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมเป็นปัญหาร่วมกันในระดับนานาชาติ และหลายประเทศก็ได้ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับภาวะสื่อหลอมรวม เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ.2540 มานั้น ยังขาดการดำเนินการ

ที่ต่อเนื่องและควรมีการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อรับมือกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวม ดังนั้น การศึกษาถึงพัฒนาการในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย รวมถึงข้อจำกัด และปัญหาต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อพิจารณา ถึงการวางแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยใน กิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และสอดคล้องกับภาวะความเปลี่ยนแปลงจากสื่อหลอมรวม รวมถึงเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้นด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการกำกับดูแลเนื้อหา ที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและ เยาวชนของประเทศไทย
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาและปรับปรุง การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อ คุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม สำหรับประเทศไทย

ภาพที่ 1 แสดงระบอบการกำกับดูแลตามกรอบการจำแนกแบบมิติเดียว

ไม่มีการกำกับ	ให้การศึกษา และให้ข้อมูล	การกำกับดูแล กันเอง	การกำกับดูแล โดยเสมือน ¹	การกำกับดูแล ร่วมกัน	การกำกับดูแล โดยภาครัฐ
---------------	--------------------------	---------------------	-------------------------------------	----------------------	------------------------

การศึกษานี้จำแนกระบอบการกำกับดูแลออกเป็น ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) ระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) และ ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) โดยพิจารณาจากองค์ประกอบการกำกับ ดูแล ได้แก่ บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบแนวทางในการ ศึกษาและวิเคราะห์ผลการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับระบอบและองค์ประกอบในการ กำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อซึ่งรวมถึงกิจการโทรทัศน์ นั้นดำเนินการได้โดยระบอบการกำกับดูแลที่หลากหลาย อาทิ ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตาม กฎหมาย (statutory regulation) กับ ระบอบการกำกับดูแล กันเอง (self-regulation) ซึ่งมักเกิดความเข้าใจแบบง่าย ๆ ว่าสองระบอบนี้เป็นคู่ตรงข้ามกัน แต่แท้จริงแล้ว ควรทำ ความเข้าใจระบอบการกำกับดูแลในลักษณะเป็นลำดับ ต่อเนื่องกัน (continuum) หรือเป็นแถบที่เรียงกันไป (spectrum) โดยระหว่างปลายทั้งสองด้านนั้นก็ประกอบไปด้วยระบอบ การกำกับดูแลที่มีรูปแบบหลากหลายซึ่งมีความแตกต่างกัน ที่ระดับของการเข้าไปเกี่ยวข้องของภาครัฐ (ดูภาพที่ 1) (the Australian Government Department of Broadband, Communications and the Digital Economy [DBCDE], 2012)

และบทบาทขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในกระบวนการกำกับดูแล ได้แก่ 1) การกำหนดกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐาน และ 2) การบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน ประกอบด้วย การเฝ้าระวังให้ปฏิบัติตาม การบังคับใช้ และการลงโทษในการละเมิดกฎ รวมถึงพิจารณาจุดแข็ง จุด อ่อนของแต่ละระบอบการกำกับดูแล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

¹การกำกับดูแลโดยเสมือน (quasi-regulation) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำกับดูแล โดยประสงค์ให้ผู้ประกอบการยอมรับ และปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ แต่ภาครัฐไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรง เช่น คำแนะนำ ข้อสังเกต หรือแผนการหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาล และภาคเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้กฎหมายบังเกิดผล

1.1 ระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)

ลักษณะที่สำคัญของระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย² คือ เป็นกิจกรรมของรัฐบาล องค์กรรัฐ หรือหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐที่มีอำนาจ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ตั้งแต่ การออกกฎเกณฑ์ การเฝ้าระวังและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ โดยมีบทลงโทษตามกฎหมาย รวมถึงการมีมาตรการอื่นๆ ที่มีข้อจำกัดน้อยกว่าการออกคำสั่งและควบคุม เพื่อห้ามหรือให้เกิดพฤติกรรมบางประการในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ ทั้งนี้ โดยทั่วไปการเข้าร่วมในระบบนี้จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย (เคฟ และบาร์ลด์วิน, 2553: 77; พิงรอรามสุต, 2556: 99; DBCDE, 2012: 270)

1.2 ระบบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation)

การกำกับดูแลตนเองหรือการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เป็นระบบที่ผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลมาจากภาคอุตสาหกรรมทั้งในระดับปัจเจกหรือระดับผู้ให้บริการ (เรียกว่า “การกำกับดูแลตนเอง”) และระดับกลุ่มหรือองค์กรกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Self-regulatory organization – SRO) (เรียกว่า “การกำกับดูแลตนเอง”) ซึ่งมีบทบาทตั้งแต่การออกกฎเกณฑ์ การเฝ้าระวังและบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และดำเนินการโดยสมัครใจ รัฐบาลมีความเกี่ยวข้องในระดับต่ำหรือไม่มีเลย และไม่มีมาตรการรองรับทางกฎหมาย (legal backstop) ที่จะเป็นเครื่องประกันการบังคับใช้ให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว

1.3 ระบบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

การกำกับดูแลร่วมกันเป็นระบบที่มีการกำกับดูแลจากภาครัฐเข้าไปเกี่ยวข้องในระดับที่แตกต่างกัน (Iosifidis, 2011: 224) และเป็น “ปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน

ระหว่างมาตรการทางกฎหมายกับองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ” (Cave et al., 2008: 39) ซึ่งความเกี่ยวข้องหรือปฏิสัมพันธ์ในลักษณะการจัดให้มีมาตรการรองรับในการกำกับดูแลจากภาครัฐ (regulatory backstop) เมื่อการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว (ABA, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003)

HBI (2006) ได้ทำการศึกษาและสรุปถึงองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ว่าเป็นระบบการกำกับดูแลที่ผสมผสานกันระหว่าง 2 ส่วน ได้แก่

1. องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อการกำกับดูแลกันเองระหว่างสมาชิกในองค์กร และเพื่อเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำกับดูแลของภาครัฐ โดยมีบทบาทและหน้าที่สำคัญคือ การสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมกันเอง และมีกระบวนการบังคับใช้กฎเกณฑ์ให้มีการปฏิบัติตามและบรรลุผลได้จริง

2. จุดเชื่อมระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ ประกอบด้วย

- ระบบที่เกิดขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

- จุดเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ

- องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐกระจายอำนาจดุลพินิจ (discretionary power)³ ให้กับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลกันเอง และ

- องค์กรกำกับดูแลภาครัฐใช้ทรัพยากรการกำกับดูแล ได้แก่ เงิน และอำนาจในการกำกับดูแล เพื่อส่งผลต่อผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแลของขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ

นอกจากนั้น HBI (2006) ยังได้พิจารณาระบบการกำกับดูแลร่วมกันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันในหลายประเทศ โดยดูจากองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จึงแบ่งรูปแบบ

² บางครั้งก็เรียกว่าการกำกับดูแลโดยภาครัฐ (state or governmental regulation) หรือการกำกับดูแลแบบออกคำสั่งและควบคุม (command and control regulation) หรือ การกำกับดูแลโดยตรง (direct regulation)

³ กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองในการปฏิบัติงาน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และ อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ซึ่งอำนาจดุลพินิจหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง

ของการกำกับดูแลร่วมกันออกตามเป้าหมายของการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ ได้ดังนี้

1. organization-oriented ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยการรับรององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body)

2. code-oriented ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ

เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยการรับรองมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มของสมาชิกในอุตสาหกรรม

3. not-regulated ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเลย

ทั้งนี้ แต่ละระบอบการกำกับดูแลมีจุดอ่อนและจุดแข็ง ดังสรุปได้ต่อไปนี้

จุดแข็ง	จุดอ่อน
ระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation)	
- มีความสามารถในการบังคับใช้ได้เพราะมีบทลงโทษตามอำนาจทางกฎหมาย (Doyle, 1997: 36)	- ขาดความยืดหยุ่นจะปรับตัวให้ทันความเปลี่ยนแปลง และเปิดช่องให้รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซกรักษาเสนอเนื้อหา (DBCDE, 2012: 274)
ระบอบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation)	
- มีความยืดหยุ่น (flexibility) (Lievens, 2010: 203; Verhulst, 2002:441) - มีความสามารถปรับตัวได้ง่าย (adaptability) ทันกับเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็วและประเด็นปัญหาในระดับโลกที่เพิ่มขึ้น (Ang, 2003: 16; Lievens, 2010: 203) - ตรงความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม (Lievens, 2010: 204) ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามกฎในการกำกับดูแลกันเองดังกล่าวมากยิ่งขึ้น (Verhulst, 2002: 441) - ช่วยหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในอุตสาหกรรม และมีการแก้ไขปัญหาจากเรื่องร้องเรียนก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามกฎหมาย (Ang, 2003: 17)	- ขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ (Ogus, 1995 อ้างถึงใน Lievens, 2010: 204; European Union report, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003: 15) เพราะบทลงโทษไม่มีผลบังคับใด ๆ ต่างจากบทลงโทษทางกฎหมายขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ - กระบวนการกำกับดูแลมีความโปร่งใสในระดับต่ำ (Latzer, 2007 อ้างถึงใน Lievens, 2010: 205) - ไม่ต้องรายงานต่อองค์กรที่เป็นอิสระใดๆ (European report, 1999 อ้างถึงใน Ang, 2003: 17)- คณะกรรมการองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์เนื่องจากเป็นตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม (HBI, 2006:1.1)
ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)	
- ผสมผสานข้อได้เปรียบของการกำกับดูแลกันเอง อาทิ ความยืดหยุ่นของระบบ การปรับตัวได้ง่าย ความเชี่ยวชาญและการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรม เข้ากับข้อได้เปรียบของการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายประการสำคัญคือ ความแน่นอนของกฎหมาย การมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (Lievens, 2010: 225) - เอื้อให้เกิดโอกาสที่ภาคอุตสาหกรรมจะมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพิ่มมากขึ้น และขั้นตอนในการตัดสินใจในกระบวนการบังคับใช้ก็จะเร็วขึ้น (HBI, 2006)	- ขาดเครื่องประกันที่เพียงพอว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการ (process objectives) ได้แก่ การได้สัดส่วนที่ดี (proportionality) การเปิดเผย (openness) ความโปร่งใส (transparency) และความชัดเจน (clarity) ในการกำกับดูแลต่างจากระบอบการกำกับดูแลโดยรัฐ - ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมในการกำกับดูแลของแต่ละประเทศทั้งของรัฐและของภาคอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศโดยเฉพาะระบอบการกำกับดูแลร่วมกันที่พึ่งพาศักดิ์ศรีวิชาชีพของภาคอุตสาหกรรมในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรฐานจริยธรรม (HBI, 2006: 4.119)

2. ภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน (Enabling environment for successful self/co-regulation)⁴

ภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน แบ่งออกได้ตามกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรม

ลักษณะของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ จะเป็นภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ประกอบด้วย

1. ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมมีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน เช่น เห็นว่าเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้าและบริการ หรือเป็นการช่วยคุ้มครองผู้บริโภค หรือเมื่อผู้ให้บริการรู้สึกว่ามีภัยคุกคามจากการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (Ang, 2003: 9)

2. อุตสาหกรรมที่มีผู้เล่นรายใหญ่จำนวนน้อยราย เพราะผู้เล่นรายใหญ่มีทรัพยากรและศักยภาพในการกำกับดูแลตนเองได้ (Taskforce on Industry Self-regulation, 2000: 49)

3. สภาพตลาดที่เติบโตเต็มที่ (mature market) เพราะผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมที่มั่นคงระดับหนึ่งนั้นจะมีความสามารถและเต็มใจที่จะเข้าร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเอง อีกทั้งการกำกับดูแลตนเองในตลาดที่มีสภาวะการแข่งขันและมีสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมักจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองได้มากกว่า (Taskforce on Industry Self-regulation, 2000: 50)

2.2 องค์กรวิชาชีพหรือองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน

การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมในการกำกับดูแลตนเองนั้นจะเป็นไปได้ง่ายมากกว่าหากองค์กรวิชาชีพ

มีความเป็นปึกแผ่นและกระตือรือร้นที่จะรวบรวมเอาสมาชิกในอุตสาหกรรมเข้ามาร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเองให้ได้มากที่สุด (Ang, 2003) รวมถึง สมาชิกขององค์กรจะต้องตกลงร่วมกันอย่างแข็งขันที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม (Verhulst, 2002: 441) ส่วนองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมีการกำหนดมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพและเป็นลำดับขั้นเพราะจำเป็นต่อการดำเนินการกำกับดูแลร่วมกัน (HBI, 2006)

2.3 กลุ่มผู้บริโภค/ผู้ชม

การกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยกลุ่มผู้บริโภคที่กระตือรือร้นและมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกขั้นตอนบนพื้นฐานของการแบ่งปันความรับผิดชอบ (Verhulst, 2002: 441) นอกจากนี้ การส่งเสริมความรู้ให้ผู้บริโภคได้รู้และตระหนักถึงการปกป้องตัวเองผ่านการมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเองขององค์กร การประกอบอาชีพ/วิชาชีพ จะส่งผลดีต่อการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน (Iosifidis, 2011: 230)

2.4 หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย/หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ

การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมในการกำกับดูแลตนเองจะไม่มีประสิทธิภาพหากไม่มีมาตรการรองรับในการกำกับดูแลจากภาครัฐ (regulatory backstop) (Ang, 2003) เช่นเดียวกับการกำกับดูแลร่วมกันซึ่งจะดำเนินได้ดีก็ต่อเมื่อองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันมีมาตรการลงโทษในระดับที่พอเหมาะในการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรม และมีมาตรการรองรับในการกำกับดูแลจากภาครัฐเพื่อให้การกำกับดูแลร่วมกันดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ (HBI, 2006: 119-120) มาตรการรองรับในการกำกับดูแลจากภาครัฐถือว่าเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้

⁴ ตามขอบเขตของการกำกับดูแลร่วมกันนั้นไม่ได้แยกขาดออกจากการกำกับดูแลตนเอง แต่มีลักษณะเป็นลำดับต่อเนื่องกันไปตามระดับการเข้าไปเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ ดังนั้น เนื้อหาในส่วนของการออกแบบวาทะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันนั้น จึงมีการใช้ทั้งคำว่ากำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันคงตามต้นฉบับของวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แต่ให้หมายความรวมว่าภาวะแวดล้อมดังกล่าวเอื้อต่อประสิทธิภาพทั้งการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน

ผู้ให้บริการเข้าร่วมและให้ความร่วมมือในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน เพราะหากไม่สามารถกำกับดูแลกันเองได้หรือไม่เป็นสมาชิกขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

2.5 กระบวนการการกำกับดูแล

สิ่งสำคัญที่ทำให้การกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันมีประสิทธิภาพคือ กระบวนการกำกับดูแลที่โปร่งใส (transparency) และเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา (openness) ทั้งนี้ การกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมุ่งเป้าไปที่ประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นการประกันว่าจะมีความรับผิดชอบและสอบทานได้ต่อสาธารณะ (public accountability) ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) และ การมีความชอบธรรม (legitimacy) (Bartle and Vass, 2007)

3. แนวคิดเรื่องสื่อหลอมรวมและผลกระทบต่อกิจการโทรทัศน์

สื่อหลอมรวม (media convergence) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปสู่ยุคสังคมสารสนเทศ (Information Society) ที่เกิดการผสมกลมกลืนหรือการหลอมรวมกันของสื่อต่าง ๆ ทั้งสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นต้น โทรคมนาคม และคอมพิวเตอร์ และไม่สามารถแบ่งแยกความแตกต่างของสื่อเหล่านี้ได้อีกต่อไป (Straubhaar & LaRose, 2000) โดยแรงกระตุ้นหลักที่ทำให้การหลอมรวมสื่อเกิดขึ้นได้แก่ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม (Straubhaar, 2002) เทคโนโลยีการทำให้สื่อและข้อมูลข่าวสารอยู่ในรูปแบบดิจิทัล (Gershon, 2000) และความนิยมของคนทั่วโลกในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ITU, 2012) มิติของการหลอมรวมสื่อที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้คือ การหลอมรวมบริการ (service convergence) ระหว่างบริการสื่อสารโทรคมนาคม บริการอินเทอร์เน็ต และบริการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงการหลอมรวมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคหรือผู้บริโภค

(publisher-user or producer-consumer convergence) ซึ่งหมายถึงเส้นแบ่งระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคหรือผู้บริโภคที่เลือนรางลง ผู้ใช้หรือผู้บริโภคมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ผลิตได้ผ่านอินเทอร์เน็ต อีกทั้ง เทคโนโลยีใหม่นี้ยังเอื้อให้เกิดสื่อที่ผู้ใช้เป็นผู้ผลิตและสร้างสรรค์ขึ้นเอง (user-generated content) และเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านทางอินเทอร์เน็ตด้วย ทั้งในรูปแบบข้อความ วิดีโอ รูปภาพ และดนตรี (Iosifidis, 2011: 180-181) ซึ่งส่งผลกระทบต่อบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ รวมถึง ผลกระทบต่อการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ ดังนี้

3.1 ผลกระทบต่อบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์

ภาวะสื่อหลอมรวมสร้างการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไประหว่างบริการในกิจการโทรทัศน์และพฤติกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ โดยได้สร้างปรากฏการณ์ที่ผู้ใช้บริการโทรทัศน์แพร่กระจายเนื้อหาผ่านสื่อหลายช่องทาง (multiplatform distribution) ผู้ชมก็มีพฤติกรรมการรับชมรายการผ่านจอที่หลากหลาย (multiscreen viewing) และเข้าสู่ยุคของโทรทัศน์เฉพาะบุคคล (individualized TV) (Noam, 2008: 3)

นอกจากนี้บริการในกิจการโทรทัศน์ในภาวะสื่อหลอมรวมยังมีบริการบางประเภทที่มีลักษณะคล้ายบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม (TV-like services) เน้นให้บริการตามความต้องการของผู้ชมพร้อมเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการรับชมรายการแบบมีปฏิสัมพันธ์ เช่น บริการของ Google TV ทำให้ผู้ชมเรียกชมวิดีโอตามคำขอได้จากผู้ให้บริการ อาทิ Netflix, YouTube, HBO และ CNBC เช่นเดียวกับบริการของ Apple TV ที่ผู้ใช้สามารถรับชมบริการสตรีมมิงได้จาก iTunes Store, Netflix, HuluPlus, YouTube, Flickr, iCloud เป็นต้น รวมถึงเทคโนโลยีทางโทรทัศน์แบบใหม่ที่เรียกว่า Cloud TV ซึ่งจัดเก็บวิดีโอได้ทั้งในกล่อง Set-top box หรือไว้ในระบบการประมวลผลแบบกลุ่มเมฆ (network clouds) ที่พร้อมให้บริการกับผู้ใช้งานเมื่อมีความต้องการใช้

ในขณะเดียวกัน พฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์ของผู้ชมก็มีแนวโน้มรับชมรายการโทรทัศน์ในเวลาใดก็ได้ไม่จำกัดด้วยผังรายการ (time-shifted viewing) ตามสถานที่ที่ตนเองสะดวก (place-shifted) มากยิ่งขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการดำเนินชีวิตของตนเอง อาทิ การบันทึกรายการเพื่อรับชมเวลาใดเวลาหนึ่งที่สะดวกผ่านเทคโนโลยีการจัดเก็บและค้นคืนรายการได้ (storage and retrieval) การเลือกชมวิดีโอทัศน์ตามคำขอ (video on-demand) การชมรายการที่ออกอากาศทางโทรทัศน์ย้อนหลัง (catch-up services) และบริการโสตทัศน์อื่นๆ ที่เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตตามความสนใจของตน

3.2 ผลกระทบต่อการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์

ภาวะสื่อหลอมรวมทำให้เนื้อหาถูกนำไปเผยแพร่ได้หลายช่องทางและมีจำนวนมหาศาลจึงก่อให้เกิดความท้าทายต่อกรอบการกำกับดูแลบริการโทรทัศน์ในปัจจุบันที่ต้องตัดสินใจว่าจะนำเอานโยบายที่ใช้อยู่กับบริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิมมาใช้กับบริการโทรทัศน์แบบใหม่ๆ นี้หรือไม่หรือจำเป็นต้องมีการแก้ไข เนื่องจากการใช้การกำกับดูแลแบบเดิมอาจทำได้ยากและมีต้นทุนสูง นอกจากนี้ภาวะสื่อหลอมรวมยังท้าทายรูปแบบในการกำกับดูแลเนื้อหาซึ่ง Iosifidis (2011) เน้นว่าการกำกับดูแลเนื้อหายังคงสำคัญอย่างยิ่งในยุคสื่อหลอมรวม และจำเป็นต้องมีวิธีการที่เป็นแนวทางเดียวกันในการระบุเนื้อหาแบบใดที่เป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต้องถูกจำกัด การเข้าถึงไม่ว่าเนื้อหานั้นจะถูกเผยแพร่ทางช่องทางใด (technology neutral) ประกอบกับการกำกับดูแลที่ออกแบบให้เหมาะสมกับสื่อที่ใช้ส่งสัญญาณแต่ละประเภทโดยเฉพาะด้วย (tailored regulation) นอกจากนี้ แนวโน้มการกำกับดูแลด้วยกฎหมายถูกใช้ลดลง แต่มุ่งการใช้กลไกการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นสูงกว่า เช่น การกำกับดูแลตัวเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) (Byron, 2008)

กรอบการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงผลกระทบจากภาวะสื่อหลอมรวมด้านพฤติกรรมการรับชมโทรทัศน์โดยเฉพาะ

เด็กและเยาวชนและบริการในกิจการโทรทัศน์ที่มีต่อการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับระบบและองค์ประกอบการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์เป็นกรอบในการศึกษา

ขอบเขต

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ นับตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปสื่อในประเทศไทยภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทศวรรษ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา อีกทั้งมุ่งศึกษาเฉพาะเนื้อหาประเภทรายการเท่านั้น ไม่รวมถึงเนื้อหาประเภทโฆษณา และศึกษาเฉพาะวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเท่านั้น ไม่รวมถึง การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนในการนำเสนอผ่านสื่อ

นิยามศัพท์

ภาวะสื่อหลอมรวม หมายถึง การหลอมรวมบริการระหว่างบริการสื่อสารโทรคมนาคม บริการอินเทอร์เน็ตและบริการแพร่ภาพกระจายเสียง อันส่งผลให้กิจการโทรทัศน์ให้บริการหลากหลายช่องทาง (multiplatform) พฤติกรรมการชมรายการผ่านหลายจอ (multiscreen) และไม่จำกัดเวลาตามผังรายการ (time-shifted viewing)

เนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย หมายถึง เนื้อหารายการโทรทัศน์ที่เสี่ยงจะก่อให้เกิดภัยต่อเด็กและเยาวชน แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชมได้อย่างถูกกฎหมาย โดยความเสี่ยงอันเกี่ยวกับเนื้อหารายการนั้นมีหลายประเภทแตกต่างกันตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ซึ่งขอบเขตของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่เป็นสากลในการกำกับดูแลเนื้อหา อาทิ เนื้อหาเกี่ยวกับเพศ ความรุนแรง ภาษาหยาบคาย และการเลือกปฏิบัติ

ระบบการกำกับดูแล หมายถึง รูปแบบการกำกับดูแลเนื้อหารายการในกิจการโทรทัศน์ ประกอบด้วย การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีความอำนาจตามกฎหมาย การกำกับดูแลตนเอง และการกำกับดูแลร่วมกัน

องค์ประกอบการกำกับดูแล หมายถึง บทบาทของ

หน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย บทบาทของการองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในกระบวนการกำกับดูแล ได้แก่

1. การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน
2. การบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานอันประกอบด้วย การเฝ้าระวังและบังคับใช้ให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐาน รวมถึงการลงโทษในการละเมิดกฎ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละระบอบการกำกับดูแล

แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแล หมายถึง แนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในรายการโทรทัศน์ ได้แก่

1. แนวทางการจำกัดการเข้าถึง เช่น การจำกัดเวลาออกอากาศ การใช้ระบบควบคุมการบริโภคสื่อผ่านเทคโนโลยีโดยผู้ปกครอง
2. แนวทางการให้ข้อมูล เช่น การจัดระดับความเหมาะสมรายการ การให้ข้อมูลผู้ชมด้วยสัญลักษณ์หรือรูปภาพ
3. แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก เช่น ส่งเสริมเนื้อหาที่มีคุณภาพ หลากหลาย และเหมาะสมกับความสนใจของเด็กและเยาวชน และ
4. แนวทางการส่งเสริมการศึกษา เช่น ทักษะการรู้เท่าทันสื่อ ทักษะการดูแลเด็กและเยาวชนในการเปิดรับสื่อ

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์เอกสาร รวมถึง การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth Interview) และ การสนทนากลุ่ม (focus group) โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงจากผู้มีส่วนได้เสีย 3 ภาคส่วน ประกอบด้วย

1. ผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบเป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวี 5 ราย ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก 4 ราย และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวี (internet TV) 1 ราย
2. นักกิจกรรมด้านสื่อในภาคประชาสังคมและนักวิชาการ 8 ราย
3. องค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐ ได้แก่

ผู้บริหารระดับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) 3 ราย และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ สำนักงาน กสทช. 1 ราย

ผลการวิจัย

1. พัฒนาการการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเริ่มขึ้นในยุคแห่ง การปฏิรูปสื่อหลัง พ.ศ.2540 และมีพัฒนาการแบ่งออก 2 ช่วง สรุปได้ดังนี้

1.1 ช่วงก่อนมี กสทช. (พ.ศ.2540-2554)

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนของประเทศไทยเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อมีการริเริ่มใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ (rating system) ตามแนวทางการให้ข้อมูล (informative approach) เป็นครั้งแรกของประเทศไทยภายใต้การกำกับดูแลตนเองของผู้ให้บริการโทรทัศน์ เมื่อ พ.ศ.2549 โดยร่วมปรึกษากันกับผู้ผลิตรายการในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชนโดยตรง ส่วนองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ไม่มีบทบาทใด

ส่วนการกำกับดูแลตามกฎหมายโดยหน่วยงานกำกับดูแลนั้น หน่วยงานภาครัฐได้กำหนดสัดส่วนรายการโทรทัศน์แบบฟรีทีวีสำหรับเด็กและเยาวชน เมื่อ พ.ศ.2546 ตามแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach) อันเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวและต่อรองทางนโยบายของกลุ่มประชาสังคมที่เคลื่อนไหวเรื่องการปฏิรูปสื่อในขณะนั้น รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ในการส่งเสริมรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กและเยาวชน เมื่อ พ.ศ.2551

นอกจากนั้น กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลขณะนั้นได้ออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดเวลาออกอากาศตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach) ใช้ควบคู่กับการจัดระดับ

ความเหมาะสมของผู้ให้บริการโทรศัพท์นํ้าดับคั้งใช้เพียง 1 เดือนกว่าเท่านั้นก็สิ้นสภาพบังคับใช้ ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรศัพท์ พ.ศ.2551 ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2551 ซึ่งส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของ กทช. และกองงาน กทช. กรมประชาสัมพันธ์สิ้นสุดลง ประกอบกับองค์กรกำกับดูแลกิจการฯ ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น จึงเป็นช่วงสุญญากาศในการกำกับดูแล แต่ผู้ให้บริการโทรศัพท์นํ้าดับก็ยังสมัครใจดำเนินการจัดระดับความเหมาะสมกันเองต่อรวมทั้งมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชนโดยตรง จึงเป็นช่วงของการกำกับดูแลตนเองโดยไม่มีองค์กรภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง (pure self-regulation) ในช่วงนั้นปรากฏสภาพปัญหาของเนื้อหารายการ อาทิ เนื้อหาความรุนแรง อกติ/ภาพตัวแทนและเรื่องเพศในละครและการ์ตูนเด็กในฟรีทีวี เนื้อหาโฆษณาที่อวดอ้างเกินจริงและการปลุกเร้าการเคลื่อนไหวทางการเมืองในโทรศัพท์นํ้าดับแบบบอกรับสมาชิก เป็นต้น

1.2 ช่วงของ กทช. (พ.ศ.2554-ปัจจุบัน)

ภายหลังที่คณะกรรมการ กทช. ได้รับการแต่งตั้งเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2554 เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นอิสระของรัฐและกำกับดูแลกิจการโทรศัพท์นํ้าดับนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรศัพท์นํ้าดับก็มีความชัดเจนขึ้นอีก และเน้นที่การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย โดย กทช. มีบทบาทในการกำกับดูแลในเชิงป้องกันหรือกำกับดูแลก่อน (Ex ante regulation) ด้วยการออกกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึง ได้แก่ การกำหนดใช้เครื่องมือจำกัดเวลาการออกอากาศ กับแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา ได้แก่ การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ รวมถึงแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก ได้แก่ การกำหนดสัดส่วนรายการสำหรับเด็กและเยาวชน และการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรคลื่นความถี่ในกิจการโทรศัพท์นํ้าดับดิจิทัลสำหรับเด็ก เยาวชนและครอบครัว ส่วนการบังคับใช้กฎนั้น กทช. เน้นมาตรการเชิง

แก้ไขปัญหหรือกำกับภายหลัง (Ex-post regulation) โดยบังคับใช้กฎดังกล่าวกับผู้ได้รับอนุญาตให้บริการโทรศัพท์นํ้าดับ ผ่านกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และการลงโทษหากละเมิดกฎ อีกทั้งยังอยู่ระหว่างการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังในกลุ่มผู้ชมผู้ฟังอีกด้วย

ในช่วงของ กทช. นี้ผู้ให้บริการโทรศัพท์นํ้าดับยังมีบทบาทกำกับดูแลตนเองในการจัดระดับความเหมาะสมรายการกันเองตามกฎหมายที่กำหนดโดย กทช. และมีกลไกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนจากผู้ชมโดยตรง ส่วนการกำกับดูแลกันเองโดยองค์กรวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ (SRO) ในกิจการโทรศัพท์นํ้าดับนั้น มีบทบาทเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยระบุมมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรเกี่ยวกับเนื้อหาที่ไม่ควรนำเสนอเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบังคับใช้ผ่านกลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน อีกทั้งมีหน้าที่ในการแก้ไขและเยียวยากรณีเรื่องร้องเรียนที่ กทช. พิจารณาลักษณะเนื้อหาเข้าข่ายผิดมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ และส่งต่อมาให้ตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรศัพท์ พ.ศ.2551 แต่ที่ผ่านมาก็ปรากฏเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ กทช. ส่งเรื่องให้แก่องค์กรวิชาชีพดำเนินการแก้ไขเยียวยา

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรศัพท์นํ้าดับในช่วงก่อนและหลังการเกิดขึ้นของ กทช. พบว่า กิจการโทรศัพท์นํ้าดับแบบฟรีทีวีนั้นใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการเพียงเครื่องมือเดียวมาโดยตลอด ก่อนที่จะนำเอาเครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศมาใช้ควบคู่ด้วยในช่วงที่มี กทช. แล้ว ส่วนกิจการโทรศัพท์นํ้าดับแบบบอกรับสมาชิกนั้นไม่เคยมีการใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเลย จนกระทั่ง กทช. กำหนดให้ใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการ ส่วนเครื่องมือทางเทคนิคนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ให้บริการ

2. ข้อจำกัดในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยในปัจจุบันกำลังเผชิญกับข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับระบอบ แนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัย โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1 ข้อจำกัดของระบอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

2.1.1 ข้อจำกัดสำคัญของระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอยู่ที่รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. ได้แก่

- กลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. ลำช้าและขาดประสิทธิภาพ ไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมถึงไม่สอดคล้องกับลักษณะการกระจายตัวของสื่อโทรทัศน์ในปัจจุบัน

- ความไม่ชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ในการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ เพราะ กสทช. ยังไม่กำหนดชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของเรื่องร้องเรียนที่จะนำเข้ากระบวนการพิจารณาของ กสทช. โดยคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ กับเรื่องร้องเรียนที่ กสทช. จะส่งต่อเข้าสู่กระบวนการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 ของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2551 ทำให้กระบวนการพิจารณาลำช้ายิ่งขึ้น และเกิดกรณีการกำกับดูแลซ้ำซ้อนส่งผลให้ผู้ถูกกำกับดูแลมีความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษซ้ำในความผิดฐานเดียวกัน

2.1.2 ข้อจำกัดของการกำกับดูแลตนเองของสถานี: การจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยผู้ให้บริการโทรทัศน์ดำเนินการกันเองขาดกลไกในการตรวจสอบจากตัวแทนของภาคส่วนอื่น ๆ รวมถึง ขาดการประชาสัมพันธ์ช่องทางรับเรื่องร้องเรียนให้ผู้ชมรับรู้ในวงกว้าง

2.1.3 ข้อจำกัดของการกำกับดูแลกันเองโดยองค์กรวิชาชีพ: การบังคับใช้ขององค์กรวิชาชีพที่จะให้สมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรมีแนวโน้มที่จะปกป้องประโยชน์สมาชิกมากกว่าคุ้มครองผู้บริโภค ส่งผลให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาคมความเชื่อมั่นว่ากลไกการกำกับดูแลกันเองของผู้ให้บริการและองค์กรวิชาชีพจะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้

2.1.4 ข้อจำกัดในการสนับสนุนผลักดันนโยบาย (policy advocacy) ในกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน: ขาดกลไกจัดการความรู้ในภาควิชาการอย่างมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชนและนโยบายการสร้างความรู้เท่าทันสื่อรวมถึงการณรงค์สื่อสารกับสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ข้อจำกัดของแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

จากประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ และการจำกัดเวลาออกอากาศ ผู้ให้ข้อมูลได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและปัญหาของเครื่องมือ ประกอบด้วย

2.2.1 ข้อจำกัดเกี่ยวกับแนวปฏิบัติหรือกระบวนการในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ ได้แก่ การขาดมาตรฐานที่เป็นกาวีสัยในการจัดระดับความเหมาะสมและความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมซึ่งนำไปสู่การจัดระดับความเหมาะสมที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ที่ปรากฏจริงในรายการ อีกทั้งขาดการทบทวนและปรับปรุงคู่มือและการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการฟรีทีวี ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก และกลุ่มประชาสังคม พ่อแม่ผู้ปกครอง

2.2.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินระดับความเหมาะสมของรายการ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่จะประเมินระดับความเหมาะสมจากทั้งเนื้อหาที่ควรส่งเสริม (+6) และเนื้อหาที่อาจเป็นภัยและควรจำกัด (-3) จึงควรพิจารณาเฉพาะหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาที่อาจ

เป็นภัยและควรจำกัด ส่วนเนื้อหาที่ควรส่งเสริมควรแยกออกไปและนำไปพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพรายการและการส่งเสริมรายการมากกว่า รวมถึงมิติของเนื้อหาในหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ด้าน ยังไม่ครอบคลุมและควรมีการพิจารณาเพิ่มเติม

2.2.3 ช่วงอายุที่กว้างมากไปในการกำหนดระดับความเหมาะสม เช่น รายการสำหรับเด็กอายุ 6-12 ปี (“ค”) หรือ สำหรับอายุ 13 และ 18 ปี จึงเสนอให้ปรับช่วงอายุให้แคบลง เช่น การเพิ่มระดับ “น9” หรือ “น15”

2.2.4 ช่วงเวลาที่ กสทช. กำหนดในเครื่องหมายการจำกัดเวลาออกอากาศไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้ชมในปัจจุบันโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน

3. ความท้าทายภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมต่อการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

ท่ามกลางภาวะสื่อหลอมรวมในปัจจุบันนั้น ผู้ชมโทรทัศน์ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนมีพฤติกรรมการรับชมรายการโทรทัศน์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากการรับชมผ่านเครื่องรับโทรทัศน์เป็นหลัก ไปสู่การรับชมรายการโทรทัศน์และบริการสตรีมมิ่งอื่น ๆ ผ่านจอของอุปกรณ์ที่หลากหลาย อาทิ โทรศัพท์เคลื่อนที่ แท็บเล็ต คอมพิวเตอร์ เป็นต้น หรือที่เรียกว่า Multi-screen viewing และรับชมรายการโทรทัศน์ในเวลาใดก็ได้ไม่จำกัดด้วยผังรายการ (time-shifted viewing) มากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยกิจการโทรทัศน์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในปัจจุบันโดยสรุปได้ดังนี้

3.1 ความท้าทายต่อการรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ทั้งบริการโทรทัศน์และบริการคล้ายโทรทัศน์ที่เผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นมีความเกี่ยวข้องระหว่าง กสทช. และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดย กสทช. ได้กำหนดขอบเขตบริการ

โทรทัศน์ในการกำกับดูแล ได้แก่ กิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินแบบฟรีทีวี กิจการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกผ่านโครงข่ายเคเบิล ดาวเทียม อินเทอร์เน็ต ส่วนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็มีอำนาจในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตตามพระราชบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 แต่การกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต ทีวี และบริการคล้ายโทรทัศน์อื่นๆ นั้นมีความเกี่ยวข้องกันระหว่าง 2 หน่วยงานดังกล่าว และอำนาจในการกำกับดูแลก็ยังขาดความชัดเจน นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดนโยบายในเชิงบูรณาการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการสตรีมมิ่งจากหลายช่องทางอีกด้วย

3.2 ความท้าทายต่อแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

ภาวะสื่อหลอมรวมส่งผลกระทบต่อแนวทางและเครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ ดังนี้

3.2.1 เครื่องมือตามแนวทางการให้ข้อมูลเนื้อหา: เด็กและเยาวชนมีโอกาสมากขึ้นที่จะรับชมรายการโทรทัศน์โดยลำพังและเข้าถึงเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากรายการโทรทัศน์โดยไม่มีพ่อแม่ผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน (parental mediation) ที่จะแนะนำรายการแก่เด็กและเยาวชนตามระดับความเหมาะสม และปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการในบริการสตรีมมิ่งผ่านอินเทอร์เน็ตอย่างจริงจัง

3.2.2 เครื่องมือตามแนวทางจำกัดการเข้าถึงเนื้อหา: เครื่องมือในการจำกัดเวลาออกอากาศในกิจการโทรทัศน์ใช้ได้กับบริการที่รับชมพร้อมกันตามผังรายการ (linear) เท่านั้น แต่ใช้ไม่ได้กับบริการโทรทัศน์ที่ผู้ชมรับชมในเวลาใดก็ได้ไม่จำกัดด้วยเวลาตามผังรายการ ส่วนเครื่องมือทางเทคนิคมีข้อจำกัดเนื่องจากทักษะและความสามารถในการเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีของเด็กและเยาวชนในปัจจุบันซึ่งเกิดมาในยุคสื่อดิจิทัล (Digitally-born generation) มีมากกว่าพ่อแม่และผู้ปกครอง

4. แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น การศึกษาครั้งนี้จึงได้พิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและรับมือกับความท้าทายจากภาวะสื่อหลอมรวมได้ดังนี้

4.1 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงระบอบการกำกับดูแล

ควรมุ่งเน้นการนำเอาระบอบการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้แทนการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐเป็นหลักเท่านั้น พร้อมทั้งส่งเสริมมาตรฐานขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ รวมถึงการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholder Approach) เพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility) ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์

4.2 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงแนวทางและเครื่องมือในการกำกับดูแล ประกอบด้วย

4.2.1 เพิ่มมาตรฐานและความคงเส้นคงวาในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของผู้ให้บริการ โดยการทำงานเชิงความรู้กับผู้ทบทวนที่จัดระดับของผู้ให้บริการโทรทัศน์ และ พัฒนาและประเมินผลเครื่องมืออย่างสม่ำเสมอ โดยร่วมมือกันทั้งนักวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ชม

4.2.2 ส่งเสริมการรับรู้เข้าใจและใช้ประโยชน์การใช้เครื่องมือ

4.2.3 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อให้กับทักษะการคิดวิเคราะห์ให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tools)

4.2.4 ควรมีการใช้สัญลักษณ์ที่ระดับความเหมาะสมให้เหมือนกันทุกแพลตฟอร์ม ส่วนการพัฒนาเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมให้เป็นมาตรฐาน

เดียวกันสำหรับทุกสื่อทั้งโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ดีวีดีและอินเทอร์เน็ตนั้น ต้องอาศัยการพิจารณารายละเอียดทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.5 ควรมีการพัฒนากระบวนการจัดระดับความเหมาะสมเฉพาะสำหรับบริการสตรีมมิงทางอินเทอร์เน็ตควบคู่ไปกับการใช้ซอฟต์แวร์หรือระบบการควบคุมการบริโภคสื่อโดยผู้ปกครองผ่านเทคโนโลยี หรืออย่างน้อยที่สุดควรมีการกำหนดหลักปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหา ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ กสทช. กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้ให้บริการสตรีมมิงทางอินเทอร์เน็ต ผู้ให้บริการสตรีมมิงทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น

4.3 แนวทางเฉพาะของประเทศไทยในการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัย

4.3.1 ประเทศไทยควรมีการพัฒนานโยบายการสื่อสารระดับชาติที่สอดคล้องกับสถานการณ์สื่อที่เปลี่ยนแปลงภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม เพื่อบูรณาการภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อและส่งเสริมสื่อสร้างสรรค์สำหรับเด็กและเยาวชนควบคู่กัน

4.3.2 กสทช. ควรมีคณะกรรมการเฉพาะที่กำหนดยุทธศาสตร์ทำงานด้านเด็กกับสื่อแบบองค์รวมที่เชื่อมโยงทุกมิติเข้าด้วยกัน ระหว่างการกำกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบ ควบคู่กับการกำกับดูแลในเชิงบวกให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนของประเทศ รวมถึง ส่งเสริมการใช้เครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแลโดยการส่งเสริมการศึกษาเพื่อรู้เท่าทันสื่อและการณรงค์ผลักดัน

4.3.3 กำหนดนโยบายและการกำกับดูแล โดยมีพื้นฐานจากหลักฐานและการวิจัย (evidence or research-based policy and regulation) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นปัจจุบันของพฤติกรรมกรรมการบริโภคสื่อของเด็กและเยาวชน

4.3.4 เพิ่มกลไกเฝ้าระวังและตรวจสอบการจัด

ระดับความเหมาะสมรายการ และการบังคับใช้มาตรการ
การจำกัดเวลาออกอากาศอย่างจริงจัง

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. นโยบายการสื่อสารในระดับชาติที่สามารถปรับ ตามภาวะสื่อหลอมรวมได้เพื่อคุ้มครองและพัฒนาเด็ก และเยาวชนตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน

การดำเนินการใด ๆ ของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ
รวมถึงการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์
สาธารณะนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายในระดับ
ชาติโดยรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (policy maker)
เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางให้กับหน่วยงานที่กำกับดูแลสื่อ
(regulator) หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ปัจจุบัน
ประเทศไทยยังขาดนโยบายการสื่อสารในระดับชาติ
(National Communication Policy) ที่สามารถปรับตามภาวะสื่อ
หลอมรวมได้และบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายระดับชาติ
ที่กำหนดทิศทางในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กเยาวชน
จากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากสื่อทั้งสื่อสารมวลชน
โทรคมนาคม และสื่อออนไลน์ ในภาวะสื่อหลอมรวม
อย่างจริงจัง

การกำหนดนโยบายการสื่อสารในระดับชาติดังกล่าว
ควรดำเนินการตาม “หลักการแสวงหาความร่วมมือจาก
ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน (Multi-stakeholderism)”
เริ่มจากการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ
ที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ประกอบด้วย กสทช. กระทรวง
เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ กระทรวงวัฒนธรรม
รวมถึง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและ
ความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อวางยุทธศาสตร์ เป้าหมาย
แนวทางและกลไกการทำงานทั้งในระดับนโยบายและระดับ
ปฏิบัติการ ทั้งนี้ เนื่องจากการสอดประสานกันทั้งในระดับ
นโยบายและระดับปฏิบัติการจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน
การกำกับดูแลสื่อเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็น
อย่างอึ้ง (OECD, 2012: 40) นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้
ภาคส่วนอื่นนอกเหนือจากภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมด้วย อาทิ

ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในทุกแพลตฟอร์ม กลุ่มประชาสังคม
พ่อแม่ และนักวิชาการ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนเพื่อ
ช่วยให้ได้มาตรการเชิงนโยบายที่ดีกว่า (OECD, 2012: 45;
Byron, 2008: 109) และ เพื่อสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน
ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ซึ่ง
การสร้าง ความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility)
ระหว่างหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับบุคคลและใน
ระดับสถาบันเป็นปัจจัยสำคัญที่ความสำเร็จของการคุ้มครอง
เด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อซึ่งมีอยู่เป็น
จำนวนมากทั้งสื่อที่มีอยู่ดั้งเดิมและสื่อใหม่ในภาวะสื่อหลอม
รวม (Millwood-Hargrave & Livingstone, 2009: 522)

อย่างไรก็ดี ในบริบทของประเทศไทยนั้น การดำเนินการ
ตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
หลายภาคส่วนอาจต้องเผชิญข้อจำกัดที่สำคัญจาก
ความเหลื่อมล้ำทางอำนาจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการ
โทรทัศน์ และจากวัฒนธรรมการกำกับดูแล (regulatory
culture) กิจการโทรทัศน์ของไทย กล่าวคือ นับตั้งแต่
กิจการโทรทัศน์ได้เริ่มต้นขึ้นในประเทศไทย สิทธิ
ในการครอบครองและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่
ในการประกอบกิจการโทรทัศน์ก็เป็นของหน่วยงานรัฐ
รวมถึง อำนาจในการควบคุมเนื้อหาที่หน่วยงานรัฐมี
บทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษตาม
กฎหมาย (rules and penalties) มาโดยตลอด ในขณะที่
ภาคเอกชนเพียงไม่กี่รายที่ได้มีโอกาสได้รับสิทธิในการ
ใช้ประโยชน์จากกิจการโทรทัศน์ภายใต้ระบบสัมปทาน
จากภาครัฐ

จนเมื่อมีความพยายามขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูปสื่อ
โครงสร้างใหม่ของการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จาก
ทรัพยากรการสื่อสารที่กระจายกว้างขวางและเท่าเทียม
มากขึ้น เมื่อมีการจัดตั้ง กสทช. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็น
องค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐ จัดสรรคลื่นความถี่
อนุญาตและกำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม
เมื่อพ.ศ.2554 ทว่า การดำเนินการด้านการกำกับดูแล
เนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในช่วงระยะเวลา
2-3 ปีที่ผ่านมา ยังคงรักษาวัฒนธรรมในการกำกับดูแล
แบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทอย่างยิ่งในการควบคุมด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษตามกฎหมาย ในขณะที่การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในระบอบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช. ก็ยังพบข้อจำกัดที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมายซึ่งล่าช้าและขาดความโปร่งใส

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันเกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยจากนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัลก็เป็นสัญญาณที่ดีที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจในกิจการโทรทัศน์ลง อีกทั้ง เป้าหมายในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อนั้นก็ยังคงเป็นข้อกังวลของผู้ใหญ่ในสังคมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

ดังนั้น ความเป็นไปได้จึงมีมากขึ้นที่จะนำหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนมาใช้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับทิศทางในระดับนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อว่าจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาครัฐหรือไม่ อีกทั้งขึ้นอยู่กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. จากที่เน้นการควบคุมด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์และบทลงโทษตามกฎหมาย ไปสู่มาตรการเสริมอื่นๆ อาทิ การให้เป้าประสงค์และแรงจูงใจ (targets plus incentives) เช่น การกำหนดโควตาเนื้อหาที่พึงประสงค์ หรือ การกำกับดูแลที่โครงสร้าง (structural alignment) เช่น การสนับสนุนให้มีบริการโทรทัศน์สาธารณะเป็นต้น (McKinsey & Company, 2002) รวมถึงการเปิดให้มีการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ อย่างจริงจังมากขึ้น

2. แนวทางที่เหมาะสมของนโยบายการสื่อสารในระดับชาติเพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการสื่อสารกับเด็กและเยาวชนอยู่บ้างแล้ว ได้แก่ แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาลูกและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดให้ กสทช. กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกรมประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการส่งเสริมพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ และบทบาทสื่อมวลชนในการพัฒนาลูกและเยาวชน ให้เป็นพื้นที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ รวมทั้งให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการผลิตและเผยแพร่

นอกจากนี้ กรอบนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเป็นแนวนโยบายระดับชาติระยะ 10 ปี ปัจจุบันคือแผนระหว่าง พ.ศ.2554-2563 หรือ กรอบนโยบาย IT2020 ก็กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับทักษะ 3 ประการคือ ทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT literacy) การรอบรู้ เข้าถึง สามารถพัฒนาและใช้สารสนเทศอย่างมีวิจารณญาณ (Information literacy) และการรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ผ่านหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับการศึกษาต่าง ๆ แก่เด็กและเยาวชน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายตามแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาตินั้น มุ่งเน้นที่การส่งเสริมการสร้างสื่อและพื้นที่สื่อที่ปลอดภัยและสร้างสรรค์ (content creation policy) แต่ไม่ได้เน้นไปที่นโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อ (content regulation policy) ส่วนกรอบนโยบาย IT2020 ก็เป็นนโยบายที่มุ่งเน้นแนวทางการส่งเสริมการศึกษาในการพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ในการกำหนดนโยบายการสื่อสารระดับชาติเพื่อพัฒนาและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้นจำเป็นต้องพิจารณาให้ครอบคลุมครอบคลุมแนวทางที่เหมาะสม 4 ประการ และเป็นไปตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน อันประกอบด้วย

- 1) แนวทางการให้ข้อมูล
- 2) แนวทางการจัดการเข้าถึง
- 3) แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก
- 4) แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการณรงค์ผลักดัน โดยให้น้ำหนักกับ 2 แนวทางหลังมากกว่า (ดูภาพที่ 4)

ภาพที่ 4 แสดงแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวมตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน



2.1 แนวทางการให้ข้อมูล (informative approach)

แนวทางนี้มุ่งเน้นการให้ข้อมูลแก่พ่อแม่ผู้ปกครองให้ทราบถึงลักษณะของเนื้อหา โดยใช้ เครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสมและการบ่งชี้ลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยด้วยสัญลักษณ์หรือรูปภาพ ซึ่งจะต้องอาศัยความรับผิดชอบของพ่อแม่ผู้ปกครองเป็นหลักในการใช้ประโยชน์จากเครื่องมือดังกล่าวและทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน (parental mediation) ซึ่ง Clark (2011) เสนอให้เป็น ‘การเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม’ โดยส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และเด็กให้ มีลักษณะเป็นการสื่อสารสองทางมากขึ้น พ่อแม่ผู้ปกครองไม่ควรทำหน้าที่เพียงให้คำแนะนำ ชี้แนะ หรือตัดสินถูกผิดเกี่ยวกับการเปิดรับสื่อ แต่ควรพร้อมที่จะสื่อสารอย่างต่อเนื่องและมุ่งที่จะเรียนรู้ ‘จาก’ เด็กและ ‘กับ’ เด็กไปด้วยกัน

2.2 แนวทางการจำกัดการเข้าถึง (restrictive approach)

แนวทางนี้มุ่งเน้นการจำกัดการแพร่กระจายของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อ โดยใช้เครื่องมือ การจำกัดเวลา

การออกอากาศและการใช้เครื่องมือทางเทคนิค ซึ่งต้องอาศัยความรับผิดชอบของผู้ให้บริการที่จะจัดผังรายการให้เหมาะสมเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนเข้าถึง รวมถึงรับผิดชอบในการจัดให้มีเครื่องมือทางเทคนิคในการกั้นกรองหรือปิดกั้นเนื้อหา รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการหรือผู้ใช้เข้าใจและใช้เครื่องมือดังกล่าวได้ ส่วนบริการคล้ายโทรศัพท์มือถือที่ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตนั้น ปัจจุบันในต่างประเทศได้มีระบบ การกั้นกรองในระดับผู้ใช้ (user-oriented filter system) แต่ทั้งนี้ประสิทธิภาพการกั้นกรองขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา (rating) สำหรับประเทศไทยนั้น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้สนับสนุนการจัดทำโปรแกรม ICT Housekeeper ซึ่งเป็นซอฟต์แวร์แจกจ่ายให้กับประชาชนที่ต้องการ มีคุณสมบัติในการปิดกั้นเว็บไซต์ คัดกรองเว็บไซต์ และควบคุมเวลาการใช้อินเทอร์เน็ต (พิรธรอง รามสูต, 2556) แต่ก็ยังเป็นระบบที่ยังขาดความโปร่งใส เนื่องจากไม่มีเกณฑ์ที่เปิดเผยชัดเจนในการกั้นกรองเว็บไซต์

และไม่มีระบบจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา (Pitaksantayothin, 2013) ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนาปรับปรุงโปรแกรมดังกล่าวและนำเอาระบบการจัดระดับเนื้อหามาใช้ควบคู่กัน

2.3 แนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก (positive content approach)

การกำหนดนโยบายและการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในภาวะสื่อหลอมรวมนั้นควรครอบคลุมถึงแนวทางการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก อาทิ การกำหนดมาตรฐานรายการที่มีคุณภาพหลากหลายและเหมาะสมกับความสนใจของเด็กและเยาวชน และ/หรือ สัดส่วนรายการโทรทัศน์สำหรับเด็กและเยาวชน สอดคล้องกับ Byron (2008) และ Iosifidis (2011) ที่สนับสนุนให้มีนโยบายที่ดีกว่าในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนซึ่งครอบคลุมทั้งการกำกับดูแลเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบหรือแนวทางการจำกัดการเข้าถึงดังกล่าวข้างต้นควบคู่กับการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวก

2.4 แนวทางการส่งเสริมการศึกษาและการรณรงค์ผลักดัน (education and advocacy approach)

แนวโน้มการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ในภาวะสื่อหลอมรวมมุ่งเน้นที่การพัฒนาและส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนด้วย ความเชื่อมั่นว่าเมื่อเด็กและเยาวชนมีทักษะการรู้เท่าทันสื่อก็จะช่วยคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากผลกระทบทางลบ จากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากรายการโทรทัศน์ สอดคล้องกับ Lievens (2009) ที่พบว่า ปัจจุบัน การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในโทรทัศน์มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากการกำกับดูแลเนื้อหาของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ไปสู่การส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อและส่งเสริมระบบการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหา เช่นเดียวกับ Byron (2008) ที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับสื่อและความรู้เท่าทันสื่อในกลุ่มเด็กและเยาวชนเพื่อให้สามารถ

รู้เท่าทันและตระหนักถึงภัยของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากสื่อที่ตนเปิดรับได้ นอกจากนี้ การส่งเสริมให้พ่อแม่และผู้ปกครองสามารถรู้เท่าทันและสามารถใช้สื่อที่มากับเทคโนโลยีหลอมรวมสื่อได้ก็มีความสำคัญ สอดคล้องกับ Strasburger (2004: 99) ที่สนับสนุนส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับสื่อแก่กลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง โดยเฉพาะเรียนรู้บทบาทในการเป็นตัวกลางระหว่างสื่อกับเด็กและเยาวชน และรู้เท่าทันเนื้อหาที่อาจเป็นภัยที่จะส่งผลต่อการพัฒนาการของเด็กและเยาวชน

สำหรับประเทศไทย การดำเนินการตามแนวทางการรณรงค์ผลักดัน (advocacy approach) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อขับเคลื่อนการศึกษาวิจัยและการจัดการความรู้ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ ความรู้เท่าทันสื่อ พฤติกรรมการเปิดรับสื่อของเด็กและเยาวชน ผลกระทบของเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน เป็นต้น และเพื่อผลักดันผลการศึกษาวิจัยสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย แต่แนวทางนี้ยังต้องอาศัยการสนับสนุนและร่วมมือกันอีกมากจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

3. ระเบียบการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

ระเบียบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เป็นระบบที่เหมาะสมจะนำมาใช้ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และการกำกับดูแลกันเองที่พบในกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากการกำกับดูแลร่วมกันได้รวมเอาข้อดีของการกำกับดูแลกันเอง ได้แก่ ความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ง่าย การมีส่วนร่วมจากภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพของตน เข้ากับข้อดีของการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ ความแน่นอนของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิผลกว่า (Lievens, 2010: 225) ทั้งนี้ การมีมาตรการรองรับการกำกับดูแล (regulatory backstop) ในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันนั้นจะช่วยส่งเสริม

ให้การบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพสื่อในการกำกับดูแลตนเองมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย (Ang, 2003)

นอกจากนี้ การกำกับดูแลร่วมกันยังเหมาะสมมากกว่าระบบอื่นในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน (HBI, 2006: 128; Lievens, 2010: 503) เพราะเป็นระบบการกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้เกิดการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนซึ่งทำให้เกิดการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างภาครัฐ พ่อแม่ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ ภาคประชาสังคม

และภาคอุตสาหกรรม อันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยจากสื่อในกิจการโทรทัศน์ภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม (Lievens, 2010: 522) เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ในการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยตามกรอบแนวคิดภาวะแวดล้อมที่เอื้อสำหรับการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน พบว่าในแต่ละภาวะแวดล้อมที่เกี่ยวข้องมีปัจจัยเอื้อและปัจจัยจำกัด โดยสรุปได้ดังนี้

ปัจจัยเอื้อ	ปัจจัยจำกัด
(1) ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมโทรทัศน์	
- สภาพตลาดของอุตสาหกรรมโทรทัศน์มีการแข่งขันที่สูงขึ้น	- ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกรายเล็กในระดับท้องถิ่นอาจมีทรัพยากรและศักยภาพในการกำกับดูแลตนเองอยู่จำกัด - ขาดแรงจูงใจที่จะให้ความร่วมมือกับกลไกการกำกับตนเอง เพราะไม่มีสิทธิประโยชน์หรือความแตกต่างที่มีนัยสำคัญ
(2) องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์และองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน	
- องค์กรวิชาชีพมีแนวโน้มกระตือรือร้นรวบรวมสมาชิกเพื่อการกำกับดูแลตนเอง - กสทช. มีนโยบายเรื่องส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นองค์กรกำกับดูแลตนเอง	- สมาชิกไม่ได้ร่วมมืออย่างแข็งขันในการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม เพราะไม่มีมาตรการลงโทษที่รุนแรงมากกว่าการตักเตือน และ สมาชิกยังสามารถลาออก หรือไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์กรวิชาชีพก็ได้
(3) กลุ่มประชาสังคม/ผู้ชม	
	- ขาดความเข้มแข็ง กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลตนเอง - กลุ่มที่มีความกระตือรือร้นก็ขาดทรัพยากรในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและขยายผลให้กว้างขวางขึ้นได้
(4) หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ	
	- กสทช. ยังไม่ได้กำหนดมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) มีเพียงมาตรการเพิ่มมาตรฐานให้องค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
(5) กระบวนการกำกับดูแล	
	- การกำกับดูแลตนเอง/กันเองในกิจการโทรทัศน์ขาดความโปร่งใส ขาดกลไกการตรวจสอบกระบวนการจัดระดับความเหมาะสมและไม่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะถึง - กระบวนการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ผู้ชมส่งไปยังสถานีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายของ กสทช. ขาดความโปร่งใส และการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาในกระบวนการการกำกับดูแล

จากสถานภาพของการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากการเพิ่มแรงจูงใจในการเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลร่วมกันมากขึ้น และสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชนและให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรและกลไกควบคุมตนเอง (มาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2550)

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบสถานภาพของการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยกับต่างประเทศที่ใช้การกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์แล้ว พบว่ามีความแตกต่างดังนี้

1. ประเทศไทยมีองค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์อยู่เป็นจำนวนมาก (สำนักงาน กสทช., 2556) ส่วนต่างประเทศมีองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่ได้รับการรับรองเพียงองค์กรเดียว

2. องค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยไม่ได้มีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองเกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์

3. คณะกรรมการขององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากผู้ให้บริการโทรทัศน์ แต่คณะกรรมการขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันของต่างประเทศมีองค์ประกอบกรรมการที่มีตัวแทนจากภาคส่วนที่เป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการค้าในสัดส่วนที่พอเหมาะ หรือเป็นตัวแทนที่เป็นอิสระทั้งหมด

ดังนั้น ข้อเสนอเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จึงประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ควรมีบทบาท ดังนี้

ก. ให้การรับรององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) และเฝ้าระวังการทำหน้าที่ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ส่งเสริมให้พ่อแม่ผู้ปกครองได้รับรู้และใช้ประโยชน์จากระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการและการจำกัดเวลาออกอากาศของกิจการโทรทัศน์และเสริมพลังผู้บริโภคและกลุ่มประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ

2. องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่ได้รับการรับรองให้เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันจากสถานภาพของการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย กสทช. สามารถพิจารณาเกณฑ์ในการรับรององค์กรวิชาชีพในกิจการโทรทัศน์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีทั้งโครงสร้างและมาตรฐานจริยธรรมอยู่แล้ว เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ได้ โดยให้มีบทบาทและหน้าที่ดังนี้

ก. กำหนดให้แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมรายการเป็นมาตรฐานจริยธรรม และสมาชิกนำไปใช้เป็นมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพ

ข. เมื่อเกิดกรณีการกำกับตนเองไม่ได้ เช่น สมาชิกไม่ดำเนินการตามคำตัดสินของคณะกรรมการ สมาชิกทำผิดมาตรฐานจริยธรรมในประเด็นนี้บ่อยครั้ง เป็นต้นทางองค์กรฯ มีอำนาจเสนอกรณีดังกล่าวให้กับ กสทช. เพื่อพิจารณาคัดสินต่อไป

ค. จัดให้มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนและประชาสัมพันธ์ให้กับผู้ชมกลุ่มเป้าหมายรับรู้ โดยอาจพิจารณาช่องทางผ่านระบบออนไลน์ซึ่งเป็นช่องทางที่มีความเป็นราชการน้อย เช่น อีเมล หรือ เว็บไซต์ เป็นต้น

ง. จัดให้มีการศึกษา พัฒนาและประเมินระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการเป็นประจำ

3. จุดเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน กสทช. ควรใช้ทรัพยากรในการกำกับดูแลเข้าไปส่งเสริมในหลายรูปแบบประกอบกัน ดังนี้

ก. กสทช. กำหนดมาตรฐานและให้การรับรององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ภายใต้เงื่อนไขประกอบด้วย

1) กระบวนการกำกับดูแลต้องมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณชน

2) ต้องจัดทำรายงานผลคำตัดสินการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และรายงานการเฝ้าระวังการจัดระดับความเหมาะสมและการจำกัดเวลาออกอากาศต่อ กสทช. ทุก 6 เดือน

3) คณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพต้องมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระจากผลประโยชน์ทางการค้าในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ในสัดส่วนที่เหมาะสม

4) ต้องมีมาตรการลงโทษตามลำดับ (graduated sanction) อาทิ การตักเตือนและประกาศต่อสาธารณะ รวมถึงการให้ออกจากสมาชิก

ข. กสทช. มอบหน้าที่บางส่วนแก่องค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน โดยได้รับผิดชอบเฉพาะในประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ได้แก่ เฝ้าระวังการจัดระดับความเหมาะสมของสมาชิกรับและจัดการเรื่องร้องเรียนในประเด็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน และการประเมินผลเพื่อปรับปรุงมาตรฐานจริยธรรมในประเด็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ทุก 1 ปี โดยเน้นการมีส่วนร่วมจากกลุ่มประชาสังคมและพ่อแม่ ผู้ปกครอง

ค. กสทช. ควรพิจารณาสนับสนุนเงินทุนบางส่วนในการดำเนินงานกำกับดูแลตนเองขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันที่สามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขเพื่อให้สามารถมีทรัพยากรในการกำกับดูแลตนเองได้

ง. กสทช. กำหนดมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) ซึ่ง กสทช. จะเข้ามาใช้อำนาจตามกฎหมายเมื่อการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว โดยกำหนดไว้ดังนี้

1) หากองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันไม่สามารถดูแลตนเองได้หรือไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ กสทช. อาจใช้อำนาจในการถอนการรับรององค์กร ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกจะถูกกำกับดูแลโดยตรงจาก กสทช. เช่นเดียวกับผู้ประกอบการอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์กรฯ ใดๆ

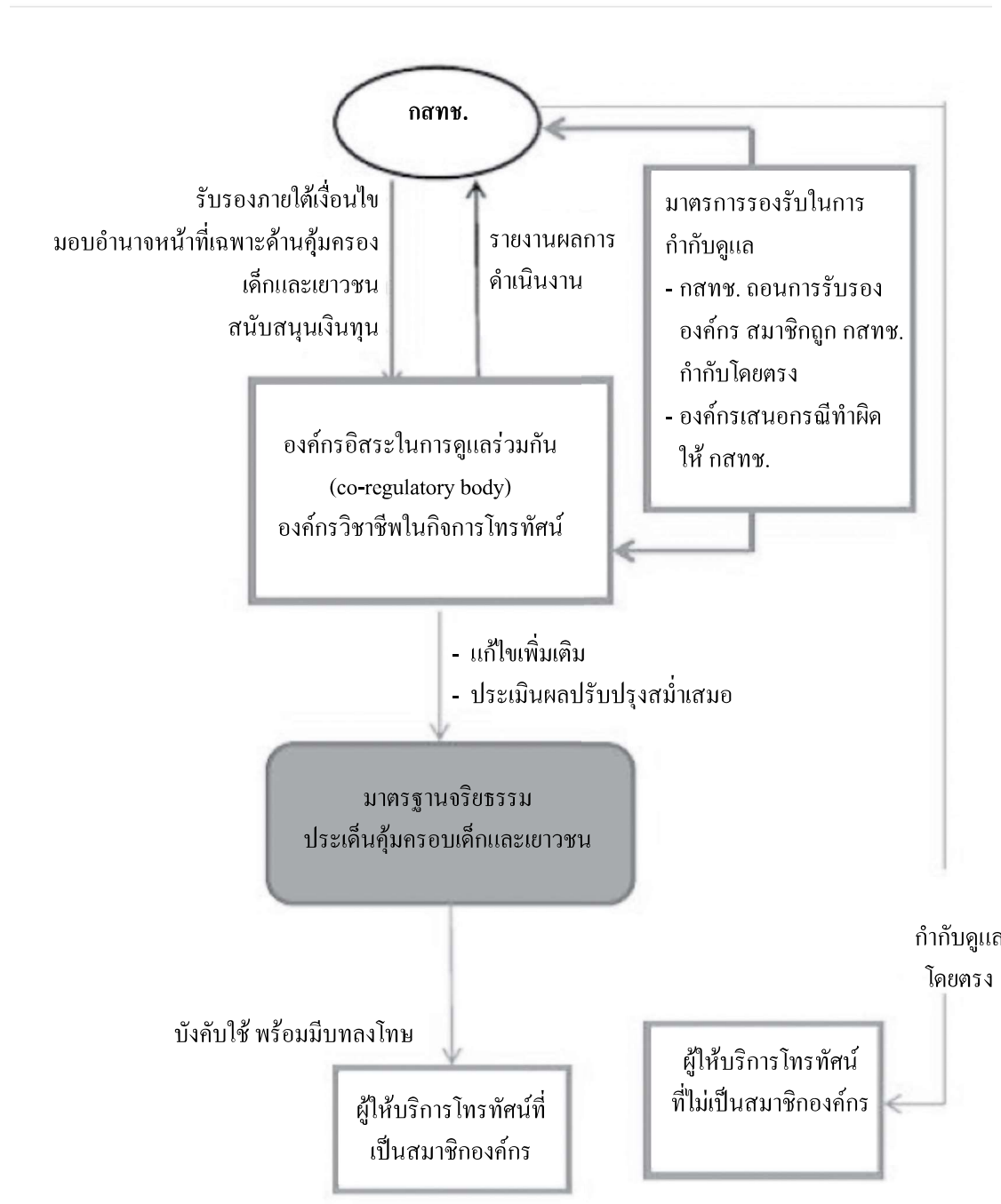
2) หากมีกรณีที่ผู้ให้บริการที่กระทำผิดมาตรฐานจริยธรรมบ่อยครั้งหรือไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์กรอิสระในการดูแลร่วมกัน องค์กรสามารถนำเสนอกรณีดังกล่าวมายัง กสทช. เพื่อพิจารณาตัดสินและมีบทลงโทษซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงกว่าได้

4. มาตรฐานจริยธรรมในการกำกับดูแลกันเอง

กสทช. จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขประกาศ กสทช. เกี่ยวกับผังรายการ ให้นำส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน มอบอำนาจดุลพินิจ⁶ ในส่วนนี้ให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่ได้รับรองให้เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในการบังคับใช้และกำกับดูแลภายใต้ระบอบการกำกับดูแลร่วมกัน

⁶ กสทช. ให้อำนาจดุลพินิจในส่วนข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ เช่น การพิจารณาความผิดในการจัดระดับความเหมาะสม รายการ การออกอากาศรายการในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม และมีมาตรการลงโทษเป็นลำดับขั้น อาทิ การตักเตือน การกำหนดให้แก้ไขประกาศต่อสาธารณะ หรือให้ออกจากการเป็นสมาชิก รวมถึง หากมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนอาจเสนอแก่ กสทช. เพื่อใช้อำนาจผูกพันในส่วนผลของกฎหมายเพื่อมีบทลงโทษทางปกครองในท้ายที่สุดได้

ภาพที่ 4 การกำกับดูแลร่วมกันแบบเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (organization-oriented) ภายใต้องค์ประกอบที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในการกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์



บทสรุป

การกำกับดูแลเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยควรมีแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงตามหลักการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วน ได้แก่ หน่วยงานรัฐและองค์กรกำกับดูแล ผู้ให้บริการโทรทัศน์/ผู้ให้บริการเนื้อหา พ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน รวมถึงกลุ่มประชาสังคมและนักวิชาการ ทั้งในระดับนโยบายการสื่อสารระดับชาติและในระดับปฏิบัติในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ซึ่งควรปรับเปลี่ยนจากระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายไปสู่การกำกับดูแลร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

ข้อจำกัดการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญบางประการประกอบด้วย

1. การเก็บข้อมูลกับกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ส่วนใหญ่ไม่สะดวกเข้าร่วมการสนทนากลุ่มในวันและเวลาเดียวกัน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแทน ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เอื้อให้เกิดการโต้ตอบและการสนทนาที่เปิดกว้างระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันได้
2. กลุ่มตัวอย่างยังขาดตัวแทนที่มาจากกลุ่มพ่อแม่ผู้ปกครอง เด็กและเยาวชน

3. การศึกษามุ่งเน้นการวิเคราะห์จากมุมมองทางนิเทศศาสตร์ แต่ไม่ได้วิเคราะห์ในแง่มุมของนิติศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการสาธารณะด้วย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวิจัยขั้นต่อไป

ในการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อในขั้นต่อไปนี้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการศึกษาในเชิงปริมาณเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มผู้ชมทั่วไป โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน เกี่ยวกับขอบเขตของเนื้อหาที่รับรู้ว่าเป็นเนื้อหาที่อาจเป็นภัย การรับรู้ การใช้ประโยชน์และความคาดหวังจากเครื่องมือในการกำกับดูแล รวมถึง แนวทางการพัฒนาเครื่องมือให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้ชมและเด็กกับเยาวชน
2. ควรมีการศึกษาทางวิชาการในเชิงสำรวจเกี่ยวกับแนวโน้มของพฤติกรรมกาเปิดรับสื่อของเด็กและเยาวชนในยุคสื่อหลอมรวมอย่างสม่ำเสมอ
3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในบริการคล้ายโทรทัศน์ที่ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตเพิ่มเติม รวมถึงการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในประเด็นอื่น เช่น การคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนในข่าว การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในโฆษณา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกกาญจน์ ประจงแสงศรี และธรรมรัช จงเสถียรธรรม. 23 กุมภาพันธ์ 2557. เจาะใจวัยรุ่นในการเสพสื่อ. **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#.U7bXoPmSySo
- คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสท.]. 2556. **รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2555**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.).
- เกฟ, มาร์ติน และ บาล์ดวิน, โรเบิร์ต. 2553. **เข้าใจการกำกับดูแล ทฤษฎี กลยุทธ์ และหลักปฏิบัติ**. แปลโดยศูนย์นวัตกรรมทางธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: ศูนย์นวัตกรรมทางธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.
- พิรงรอง รามสูต. 2556. **การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ จุมปา. 2554. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงาน กสทช.]. 2556. **ฐานข้อมูลองค์กรวิชาชีพและบทเรียนการควบคุมตนเองด้านจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช. และศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยเดว ทรีปาตี. 2556. ผลกระทบของสื่อกับเด็กและเยาวชน. ในสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ (บรรณาธิการ), **ผลกระทบของสื่อต่อเด็กและเยาวชน เสนอข่าวอย่างไร ไม่ให้ตกเป็นจำเลย ภายใต้กรอบจริยธรรมแห่งวิชาชีพของการกำกับดูแลตนเอง**, หน้า 64-71. กรุงเทพฯ: มมพ.

ภาษาอังกฤษ

- Ang, Peng Hwa. 2003. The Possibilities and Limits of Self-regulation of Cyberspace. **International Communication Association Annual Meeting**, San Diego, CA, 05/23/2003.
- Bartle, Ian, & Vass, Peter. 2005. **Self-regulation and the regulatory state - a survey of policy and practice Centre for the study of Regulated Industries**. [Online] Bath: University of Bath School of Management. Available from: http://www.bath.ac.uk/management/crri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf [2012, June 20]
- Byron, Tanya. 2008. **Safer Children in a Digital World: The Report of the Byron Review 2008**. [Online]. UK: Department for Children, School and Families. Available from: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101021152907/dcsf.gov.uk/byronreview/> [2012, July 20]
- Cave, Jonathan, Marsden, Chris, and Simmons, Stephen. 2008. **Options for and Effectiveness of Internet Self- and Co-regulation: Phase 3 (Final) Report**. RAND Europe.
- Clark, Lynn Schofield. 2011. Parental Mediation Theory for the Digital Age. **Communication Theory**, 21, 323-343. Doi: 10.1111/j.1468-2885.2011.01391.x
- de Haan, Jos, & Livingstone, Sonia. 2009. **Policy and research recommendations. EU Kids Online, Deliverable D5** "[Online]. Available from: <http://eprints.lse.ac.uk/24387/> [2013, June 15]

- Doyle, Chris. 1997. Self-Regulation and Statutory Regulation. **Business Strategy Review**. 8(3), 35-42. doi: 10.1111/1467-8616.00036
- Hans-Bredow Institut [HBI]. 2006. **Final report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector**. (Tender DG EAC 03/04; Contract No.: 2004-5091/001-001 DAVBST). Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies. [Online] Available from: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf [2010, June 20]
- Iosifidis, Petros. 2011. **Global media and communication policy**. New York : Palgrave Macmillan.
- Lievens, Eva. 2010. **Protecting Children in the Digital Era: The Use of Alternative Regulatory Instruments**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- McKinsey & Company. 2002. **Comparative Review of Content Regulation: A McKinsey Report for the Independent "Television Commission."** UK: Independent Television Commission.
- Millwood-Hargrave, Andrea and Livingstone, Sonia M. 2009. **Harm and offence in media content: a review of the evidence**. "2nd revised edition ed.. Bristol, UK: Intellect.
- Noam, Eli M. 2008. **TV or Not TV: Three Screens, One Regulation?**. [Online] Canadian Radio-television and Telecommunications Commission. Available from: www.crtc.gc.ca/eng/media/noam2008.htm [2010, June 15]
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD]. 2012. **The Protection of Children Online Recommendation of the OECD Council Report on risked faced by children online and policies to protect them** [Online]. Available from: www.oecd.org/sti/ieconomy/childrenonline_with_cover.pdf [2013, Jan 30]
- Pitaksantayothin, Jompon. 2013. **Regulating Sexually Explicit Content on the Internet: Towards Reformation of the Thai Regulatory Approach**. Doctor of Philosophy's Thesis. The University of Leeds.
- Straubhaar, Joseph and Larose, Robert. 2000. **Media now: communication media in the information age**. 2nd ed. Belmont, California : Wadsworth Thomson Learning
- Strasburger, Victor C. 2004. Children, adolescents, and the media. **Current problems in pediatric and adolescent health care** 34(2), 54-113.
- Taskforce on Industry Self-regulation. 2000. **Industry Self-Regulation in Consumer Markets** [Online]. Commonwealth of Australia. Available from: http://www.treasury.gov.au/documents/1131/PDF/final_report.pdf [2012, February 15]
- the Australian Government Department of Broadband, Communications and the Digital Economy [DBCDE]. 2012. **Report of the Independent Inquiry into the Media and Media Regulation** [Online]. Available from: http://www.archive.dbcde.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/146994/Report-of-the-Independent-Inquiry-into-the-Media-and-Media-Regulation-web.pdf
- 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**. pp. 432-447. London: SAGE.