

รายงานสรุปฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัย
การกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัล:
ประสบการณ์จากประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแล้ว

โดย

อาจารย์ ดร.พรรษาสิริ กุหลาบ

อาจารย์ ดร. พิมลพรรณ ไชยนันท์

อาจารย์ ดร. ชนัญสรุ อรณพ ณ อยุธยา

ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2558

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)	i
บทที่ 1 หลักการ เหตุผล วัตถุประสงค์ ขอบเขต กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษาของโครงการวิจัย	1
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
1. แนวคิดเรื่องการทำกักตุนและกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์	4
2. แนวทางการทำกักตุนเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยพิจารณาธรรมชาติของสื่อ	9
บทที่ 3 การทำกักตุนเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากต่างประเทศ	14
3.1 ประสบการณ์จากญี่ปุ่น	14
3.2 ประสบการณ์จากอิตาลี	35
3.3 ประสบการณ์จากแคนาดา	53
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	75
รายการอ้างอิง	89
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก เณฑ์เกี่ยวกับรายการโทรทัศน์ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติวิทยุและแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศญี่ปุ่น	97
ภาคผนวก ข มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศไทย	101
ภาคผนวก ค NAB ดำเนินการเรื่อง “เด็กและเยาวชนกับการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศ”	114
ภาคผนวก ง องค์การจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (The Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization – BPO)	118
ภาคผนวก จ รายชื่อผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทำกักตุนและกิจการและเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของญี่ปุ่น	125

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	3
ภาพที่ 2 โครงสร้างการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ภายหลังการปฏิรูปสื่อ	7
ภาพที่ 3 หลักการที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (medium discrimination)	10
ภาพที่ 4 หลักการที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi-factor Approach)	13
ภาพที่ 5 ส่วนแบ่งการตลาดของผู้ประกอบการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในญี่ปุ่น พ.ศ. 2554	15
ภาพที่ 6 กำหนดการเปลี่ยนแปลงการแพร่ภาพโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัลในญี่ปุ่น	17
ภาพที่ 7 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพกระจายเสียงของกระทรวงกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารของญี่ปุ่น พ.ศ. 2553	20
ภาพที่ 8 แผนผังหน่วยงานในสำนักสารสนเทศและการสื่อสารของญี่ปุ่น	26
ภาพที่ 9 โครงสร้างองค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (BPO)	31
ภาพที่ 10 กลไกการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อคุ้มครองผู้เยาว์ในกิจการโทรทัศน์ของประเทศอิตาลี	51
ภาพที่ 11 สัดส่วนผลประกอบการของตลาดสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา	53
ภาพที่ 12 ผลการประกอบการของสถานีโทรทัศน์จำแนกตามผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2555	55
ภาพที่ 13 แผนผังโครงสร้างคณะกรรมการกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติของแคนาดา	70
ภาพที่ 14 หมวดยุทธศาสตร์ของเรื่องร้องเรียนที่ CBSC ได้รับในพ.ศ. 2555 – 2556	73

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 ข้อกำหนดเฉพาะของบริการที่มีระดับความเข้มข้นของการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน	42
ตารางที่ 2 ผลประกอบการของสื่อโทรทัศน์ในแคนาดา	54
ตารางที่ 3 แสดงองค์ประกอบของคณะทำงานเฉพาะกิจเรื่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล	57
ตารางที่ 4 เปรียบเทียบองค์การกำกับดูแลของรัฐและกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงของสามประเทศ	76

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

โครงการวิจัย

การกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแล้ว

ผลการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์จากประเทศที่เปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณแบบดิจิทัลแล้ว ได้แก่ ญี่ปุ่น อิตาลี และแคนาดา พบว่ามีจุดร่วมที่สำคัญคือการเปลี่ยนผ่านไปสู่การแพร่ภาพกระจายเสียงในระบบดิจิทัลไม่ได้เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกรอบการกำกับดูแลเนื้อหา กล่าวคือ กรอบการกำกับดูแลเนื้อหาก่อนและหลังการเปลี่ยนผ่านในทุกประเทศที่ศึกษา ยังคงเดิม หากมีการเปลี่ยนแปลงก็ไม่ได้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่าน

ผู้วิจัยวิเคราะห์กฎหมาย นโยบาย และกลไกในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของแต่ละประเทศ โดยมีกรอบการวิเคราะห์คือ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจกรรมสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและกลไกการกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ แนวทางการกำกับดูแลที่พิจารณาธรรมชาติของเทคโนโลยีสื่อ และหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อที่ Eve Salomon จัดทำให้กับองค์กร UNESCO (2008) ได้แก่ ก) การปกป้อง (protection) ผู้ชมจากเนื้อหาที่อาจเป็นอันตราย และคุ้มครองผู้บริโภคจากเนื้อหาที่เป็นการกล่าวอ้างหรือหลอกลวง รวมทั้งการรับประกันเสรีภาพการพูด (free speech) และการได้รับข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรง ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย และ ข) การส่งเสริม (Promotion) ซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมความหลากหลายของเนื้อหา การเข้าถึง มาตรฐานและคุณภาพของเนื้อหา เนื้อหาเพื่อเด็กและเยาวชน รวมถึงสิทธิผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศที่ศึกษานั้น ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านการกำกับดูแล 2) ปัจจัยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 3) ปัจจัยทางเทคโนโลยีและสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านการกำกับดูแล

ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัลที่แต่ละประเทศให้ความสำคัญประกอบด้วย 1) การกำกับดูแลเนื้อหารายการ 2) การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ และ 3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น ซึ่งแต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อแต่ละประเด็นแตกต่างกัน ดังนี้

1.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการกำกับดูแลการแข่งขันของตลาดและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเพื่อการเข้าถึงสื่อของประชาชน มากกว่าการกำกับดูแลเนื้อหา จึงมีข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับเนื้อหาในสื่อวิทยุและ

โทรทัศน์อยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังมีข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับความหลากหลายของเนื้อหา และความเป็นพหุนิยมในสื่อ รวมถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1.1 การกำกับดูแลเนื้อหารายการ

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศญี่ปุ่น คือ พระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2493 (the Broadcast Act 1950) กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2513 และพระราชบัญญัติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีข้อกำหนดในการกำกับดูแลเนื้อหาตามหลักการต่าง ๆ ได้แก่

- หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย: กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงได้รับรองความเป็นอิสระในการผลิตและนำเสนอรายการ กำหนดข้อปฏิบัติในการนำเสนอเนื้อหาที่เสริมสร้างประชาธิปไตยว่าเนื้อหาต้องมีความเป็นธรรมทางการเมือง การรายงานต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง และรายการต้องนำเสนอแง่มุมที่หลากหลายเท่าที่ทำได้ ในประเด็นที่มีความเห็นขัดแย้งกัน นอกจากนี้ ยังระบุถึงแนวปฏิบัติในการรายงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่าผู้ประกอบการต้องนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและการหาเสียงอย่างเท่าเทียมกัน

- หลักการคุ้มครองผู้เยาว์: กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงไม่ได้กำหนดเรื่องช่วงเวลาออกอากาศและการจัดเรตติ้งเนื้อหาอย่างชัดเจน แต่ก็มีข้อกำหนดห้ามรายการโฆษณาในผู้ประกอบการบางประเภทที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กและเยาวชน เช่น NHK ซึ่งเป็นองค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ และสถานีของมหาวิทยาลัยเปิด (The Open University) รวมถึงสถานที่ออกอากาศรายการการศึกษาสำหรับโรงเรียน นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน ก็อาจถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ออกอากาศผ่านอินเทอร์เน็ตด้วย

- หลักการปกป้องสิทธิมนุษยชน: กฎหมายอาญาและแพ่งเรื่องการหมิ่นประมาทกำหนดให้สื่อมวลชนต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ส่วนกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงนั้นกำหนดไว้ว่าหากหากผู้ประกอบการได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จเกี่ยวกับบุคคลผู้ประกอบการต้องสืบสวนข้อเท็จจริงและแก้ไขหากนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาด รวมทั้งชดเชยค่าเสียหายตามที่ระบุในกฎหมายแพ่งด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงและกฎหมายหมิ่นประมาทไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

- หลักการรักษาความสงบและสุขภาวะในสังคม: แม้กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงจะไม่ได้แจกแจงลักษณะรายการที่สุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงและสุขภาวะของสังคมโดยตรง แต่ได้ให้อำนาจกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารมีอำนาจขอให้ผู้ประกอบการประเภทต่างๆ ส่งข้อมูลต่างๆ ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาได้ กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีกรอบการกำกับดูแลหมวดหมู่นี้คือกฎหมายการคุ้มครองข้อมูลลับ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการป้องกันการเผยแพร่ของข้อมูลที่เห็นว่าเป็นความลับและเกี่ยวข้องกับความ

มั่นคงของชาติ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการปิดกั้นข้อมูล และส่งผลกระทบต่อ การรายงานข่าวและเสรีภาพของสื่อในประเทศญี่ปุ่น

อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงยังกำหนดให้ผู้ประกอบการ ประเภทพื้นฐานในระดับประเทศ (domestic basic broadcasting) ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ และหายนะภัยให้ประชาชนได้รับรู้เพื่อป้องกันผลกระทบด้วย

- หลักการคุ้มครองลิขสิทธิ์: กฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์กำหนดให้มีการปกป้องสิทธิในการผลิตซ้ำ (reproduction) การออกอากาศซ้ำ และสิทธิแต่เพียงผู้เดียว (exclusive right) ขององค์กรสื่อผ่านช่องทาง ต่างๆ ในกรณีที่สถานีโทรทัศน์เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เนื้อหาอยู่แล้วก็สามารถเผยแพร่เนื้อหาผ่านช่องทางอื่น ขององค์กรอื่น (third party) ได้ แต่หากมีผู้ใดหรือองค์กรใดให้บริการบันทึกและส่งต่อรายการ รวมถึงการ ให้บริการสตรีมมิงวิดีโอตามเวลาจริง (real-time streaming) ผ่านอินเทอร์เน็ตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสถานีถือ เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของสถานีโทรทัศน์ที่เป็นผู้ออกอากาศรายการดังกล่าวและถือเป็นการผิดตามกฎหมาย นี้

1.1.2 การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดกฎหมายการกระจายตัวของสื่อมวลชนเพื่อกำกับดูแลให้เนื้อหาในสื่อวิทยุและ โทรทัศน์มีความหลากหลายด้วยการกำกับการถือครองหุ้นในกิจการสื่อ โดยจำกัดการลงทุนโดยต่างชาติไว้ที่ ร้อยละ 20 ของหุ้นผู้ถือสิทธิออกเสียงในแต่ละองค์กรสื่อ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงที่จำกัด อำนาจการควบคุมสื่อในประเภทเดียวกันโดยจำกัดจำนวนหุ้นที่บุคคลหรือองค์กรครอบครองได้ จำนวน กรรมการ ประเภทของใบอนุญาตประกอบการ และจำนวนช่องสัญญาณดาวเทียม แต่ไม่มีกฎหมายห้ามการเป็น เจ้าของข้ามสื่อ

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงยังเน้นที่กำกับดูแลให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์มี เนื้อหาที่ตอบสนองความสนใจของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายในสังคม อาทิ กำหนดให้ผู้ประกอบการแบบ พื้นฐานกำหนดให้ผู้ประกอบการประเภทนี้ต้องรับประกันว่า เนื้อหาที่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ชมเป้าหมาย มี การระบุประเภทรายการให้ชัดเจนว่าเป็นรายการประเภทข่าว บันเทิง การศึกษา ฯลฯ และผู้ชมต้องได้รับ ข้อมูลล่วงหน้าว่าเนื้อหาจะเป็นไปในลักษณะใด อีกทั้ง ยังมีการกำหนดให้มีบริการส่งเสริมการเข้าถึงสื่อของผู้ พิการด้วย รวมถึงกำหนดให้ NHK ต้องแสดงความพยายามอย่างที่สุดที่จะตอบสนองความต้องการของ สาธารณะทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

1.1.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงมีข้อกำหนดสำหรับ NHK ให้มุ่งเน้นการพัฒนามาตรฐาน ทางวัฒนธรรมโดยนำเสนอรายการที่มีคุณภาพดีและเข้มข้น (good, rich broadcast programs) ขณะเดียวกัน ก็ต้องดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมในอดีตที่โดดเด่นของญี่ปุ่น

1.2 ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลีมุ่งเน้นการกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ส่วนการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์นั้นบังคับใช้กับทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและอินเทอร์เน็ต รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นพหุนิยมในสื่อและการส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานของประเทศในสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ข้อกำหนดทางกฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาของประเทศอิตาลีนั้นสอดคล้องกันกับหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อทัศนศาสตร์ของสหภาพยุโรป (the EU Audiovisual Media Services Directive: AVMSD) ด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.2.1 การกำกับดูแลเนื้อหารายการ

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศอิตาลีคือ กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 และกฎเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกบางส่วน ซึ่งมีข้อกำหนดสำคัญในการกำกับดูแลเนื้อหาตามหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย: ประเทศอิตาลีมีกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงและความหลากหลายทางการเมืองซึ่งเน้นสิทธิในการเข้าถึงสื่ออย่างเท่าเทียมกันทั้งวิทยุและโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมือง เช่น การออกอากาศของพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกถึงมุมมองของทุกพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

- หลักการคุ้มครองผู้เยาว์: กฎหมายของประเทศอิตาลีนั้นให้ความสำคัญอย่างมากต่อการคุ้มครองผู้เยาว์ในสื่อ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่กำหนดห้ามออกอากาศรายการที่อาจส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็กในบริการประเภท linear แต่ให้ออกอากาศได้เฉพาะบริการประเภท non-linear ที่จัดให้มีระบบป้องกันโดยผู้ปกครอง (parental control system) เท่านั้น ส่วนเนื้อหารายการที่อาจส่งผลเสีย (แต่ไม่ร้ายแรง) ต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็กนั้น ให้ใช้เครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศในบางช่วงของวันและเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสม (rating) ประกอบกับสัญลักษณ์สีแดงตลอดช่วงรายการ ทั้งนี้ ในการจัดระดับความเหมาะสมนั้น ผู้ให้บริการจะต้องดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติตามประมวลว่าด้วยสื่อกับผู้เยาว์ของอิตาลี (the Committee for the implantation of the Italian Code of Media and Minors) ซึ่งต้องขอความเห็นจาก The Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารของอิตาลี และได้รับอนุมัติตามกฎหมายกระทรวงก่อน

- หลักการคุ้มครองลิขสิทธิ์: กฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ กำหนดห้ามออกอากาศหรือเผยแพร่ซ้ำรายการที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ไม่ว่าจะทางช่องทางใดก็ตามให้แก่ผู้ชม และบังคับใช้กับทั้งผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงหรือผู้ให้บริการสื่อทัศนศาสตร์ทางอินเทอร์เน็ต โดย AGCOM มีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติตามกฎนี้ แต่ศาลมีอำนาจในการตัดสิน

1.2.2 การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ

กฎหมายกำหนดไว้ว่า ผู้ประกอบการไม่สามารถครอบครองช่องสัญญาณได้เกินร้อยละ 20 ของช่องสัญญาณดิจิทัลภาคพื้นดินทั้งหมด ดังนั้น จึงไม่มีผู้ประกอบการที่สามารถควบคุมรายได้มากกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของระบบการสื่อสาร เพื่อป้องกันการผูกขาดในอุตสาหกรรมสื่ออันจะนำไปสู่อำนาจในการควบคุมข้อมูลข่าวสารในระบบสื่อ

1.2.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ (พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2010/44) มีข้อกำหนดสำคัญ 3 ประการคือ การกำหนดสัดส่วนเนื้อหารายการที่เป็นผลงานของประเทศในสหภาพยุโรป (quota of European product) โดยต้องแบ่งเวลารายการร้อยละ 50 ในแต่ละเดือนเพื่อนำเสนอรายการที่ผลิตโดยประเทศในสหภาพยุโรป การกำหนดสัดส่วนการผลิต (quota of production) และการกำหนดสัดส่วนของการลงทุน (quota of Investments) โดยผู้ให้บริการต้องจ่ายเงินร้อยละ 10 ของรายได้ต่อปีเพื่อซื้อรายการที่ผลิตโดยประเทศในสหภาพยุโรปจากผู้ผลิตรายการอิสระ

นอกจากนี้ ยังมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องมีรายการที่เผยแพร่วัฒนธรรมภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว อาจมีการเพิกถอนการได้รับอนุญาต

1.3 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการนำเสนอความเป็นแคนาดาในรายการโทรทัศน์ รวมทั้งการสนับสนุนให้ผู้ถือครองกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นชาวแคนาดาและให้การสนับสนุนรายการโทรทัศน์ท้องถิ่น (Canadian programming) ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหารายการนั้น ประเทศแคนาดาใช้มาตรการการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) โดยองค์กรวิชาชีพและผู้ประกอบการมีบทบาทเป็นหลัก ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป ทั้งนี้ กฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3.1 การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ

กฎหมายและนโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาเน้นการตอบสนองความต้องการของคนทุกกลุ่ม เนื่องจากประเทศแคนาดาประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม เชื้อชาติ และภาษา กฎหมายจึงกำหนดให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ต้องนำเสนอเนื้อหาที่มีความหลากหลาย ทั้งกลุ่มเป้าหมายของรายการและแหล่งที่มาของข้อมูล เพื่อตอบสนองความต้องการและความสนใจของคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

1.3.2 การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น

นโยบายของรัฐบาลแคนาดาให้ความสำคัญกับเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่นำเสนอ “ความเป็นแคนาดา” และกำหนดให้มีการนำเสนอเนื้อหาในสองภาษา คือ ฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาทางการของแคนาดา

2. ปัจจัยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง ภาคประชาสังคมและประชาชนของแต่ละประเทศมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลผ่านทางกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) และการกำกับดูแลโดยภาคสังคม (public control) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ประเทศญี่ปุ่น

ผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงมีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลภายใต้กลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ผ่านองค์กรหลัก 2 องค์กร ได้แก่ สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (The Japan Commercial Broadcasters Association: JBA) และ องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (The Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization: BPO) โดย JBA มีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติ (guideline) ให้สถานีโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิกร่วมมือและปฏิบัติตาม ส่วน BPO ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐและภาคอุตสาหกรรม เป็นองค์กรรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน ดำเนินการเรื่องร้องเรียน และเป็นบุคคลที่สามเพื่อพิจารณาปัญหาด้านจริยธรรม สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองผู้เยาว์ ทั้งนี้ ประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้การกำกับดูแลตนเองของ JBA และ BPO มีดังนี้

- หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย รวมถึงความสงบของสังคม: มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของ JBA ได้ระบุบทบาทนี้ในส่วนที่ว่าด้วย กฎหมายและการเมือง และการเผยแพร่ข่าวและความรับผิดชอบ โดยเน้นย้ำการนำเสนอที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและให้ความเป็นธรรมกับผู้เล่นทางการเมืองทุกฝ่าย นอกจากนี้ ยังให้องค์กรสื่อตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- หลักการคุ้มครองผู้เยาว์: มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของ JBA ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ โดยมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเนื้อหาสำหรับเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะ ขณะที่ BPO ก็มีคณะกรรมการสำหรับพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ นอกจากนี้ สถานีโทรทัศน์จะเป็นผู้ณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชมได้ทราบว่าสถานีของตนผลิตรายการที่เหมาะสมกับครอบครัว ไม่เป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน เพื่อเป็นจุดขายให้ผู้ชมติดตาม การที่ผู้ประกอบการต้นตัวดำเนินการผลิตและกำกับดูแลเนื้อหาเกี่ยวกับผู้เยาว์เช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐในประเด็นเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นเรื่องที่อ่อนไหวด้วย

- หลักการปกป้องสิทธิมนุษยชน: องค์กรวิชาชีพให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่ง เห็นได้จากหัวข้อแรกในมาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของ JBA กล่าวถึงประเด็นนี้ ขณะที่ BPO ก็ตั้งคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนเป็นคณะกรรมการชุดแรก นอกจากนี้ เนื้อหาส่วนอื่นๆ ในมาตรฐานรายการฯ ยังสะท้อนหลักการด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเป็นส่วนตัวของผู้เกี่ยวข้องด้วย

ส่วนกลไกในการกำกับตนเองของสื่อโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มตั้งแต่แต่ละสถานีมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเบื้องต้น ส่วน BPO เป็นช่องทางสำคัญในการรับคำร้องเรียน พิจารณา และแก้ไขเยียวยา รวมถึงมีกระบวนการใกล้เคียง อย่างไรก็ตาม BPO ไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษผู้ประกอบการ และไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีต้องแก้ไขอย่างไร เพียงแต่จะแจ้งให้สถานีทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดขึ้น และสถานีจะต้องตัดสินใจเรื่องแนวทางแก้ไขและชี้แจงต่อสาธารณะว่าจะแก้ไขอย่างไร แม้ว่า BPO จะไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษ แต่กลับได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการ ภาครัฐ และภาคประชาชน ทั้งนี้เนื่องจาก BPO ได้แสดงบทบาทที่เข้มแข็งและสม่ำเสมอเป็นที่รู้จัก โดยเฉพาะเรื่องการรับและพิจารณาคำร้องเรียน จนประชาชนวางใจว่าการร้องเรียนนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติจริง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก BPO เป็นองค์กรใหม่ จึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขกลไกการกำกับดูแลตนเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ เนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาเชิงจริยธรรมเกี่ยวกับเนื้อหารายการ ภาครัฐก็มักส่งสัญญาณที่จะเข้ามากำกับดูแลเนื้อหาโทรทัศน์อยู่เสมอ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ทั้งองค์กรสื่อสาธารณะ คือ NHK และองค์กรภาคเอกชน จึงได้ลงนามร่วมกันตกลงที่จะให้ความร่วมมือกับ BPO และชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด ไม่ปกปิดหรือบิดเบือน นอกจากนี้ หากมีการนำเสนอที่ผิดพลาด ผู้ประกอบการจะทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่กระทำผิดอีก รวมถึงสถานีต้องเสนอแผนการจัดการและแก้ไขปัญหาต่อ BPO จากนั้น BPO จะนำแผนดังกล่าวไปประกาศให้สาธารณะได้รับทราบต่อไป

- บทบาทของประชาชน/กลุ่มประชาสังคม: จากสถิติเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่มีไปยัง BPO จำนวนกว่า 10,000 เรื่องต่อปีนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของประชาชนในการเฝ้าระวังและตระหนักถึงสิทธิในการร้องเรียนของผู้บริโภคว่าเป็นหน้าที่ของตนที่ต้องจับจ้องมองสื่อและช่วยกันทำให้รายการโทรทัศน์พัฒนาขึ้น โดยเฉพาะการเอาเปรียบผู้บริโภคและเนื้อหาที่เป็นภัยต่อผู้เยาว์ เหตุที่ผู้ชมมีวิธีคิดเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากพัฒนาการด้านการรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ในสังคมญี่ปุ่น

ส่วนกลุ่มประชาสังคมที่มีบทบาทเข้มแข็งในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์คือ องค์กรเครือข่ายครูและผู้ปกครอง (The Parent-Teacher Associations: PTA) ซึ่งรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งในการเฝ้าระวังเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน ทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ร้องเรียนต่อ JBA และ BPO อยู่บ่อยครั้ง

2.2 ประเทศอิตาลี

ในประเทศอิตาลี ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลผ่านกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในการคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (protection of minors) ซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับสหภาพยุโรปที่กำลังปรับสู่กระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ทุกรายต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับโทรทัศน์และเยาวชน (The Codice di Autoregolamentazione TV e Minori: Code for TV and Children) แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่ได้ร่วมร่างขึ้นมาก็ตาม นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังได้กำหนดให้มี

คณะกรรมการเฝ้าระวัง (Surveillance Committee) อันประกอบด้วยผู้แทนจากผู้ให้บริการโทรศัพท์และผู้แทนองค์กรต่างๆ ได้แก่ AGCOM, คณะกรรมการระดับภูมิภาค (Comitati Regionali per le Comunicazioni: Corecom) และสภาผู้ใช้สื่อแห่งชาติ (National Council of Users) มีอำนาจบังคับใช้กฎเกณฑ์เฝ้าระวังรายการและพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ จากประชาชน

ในส่วนของการกำกับดูแลเนื้อหาประเภทข่าวนั้น กฎหมายอิตาลีกำหนดให้คนที่มีส่วนร่วมในการเขียนข่าวอย่างต่อเนื่องจะต้องลงทะเบียนในทะเบียนวิชาชีพตามข้อบังคับนักข่าว การละเมิดข้อบังคับจะมีผลทางวินัยผ่านมาตรการคว่ำบาตร ตั้งแต่การตักเตือนอย่างเป็นทางการจนถึงการขับออกจากสมาคม นอกจากนี้กิจกรรมทางวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่จัดขึ้นโดยไม่ได้ลงทะเบียนถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

อย่างไรก็ดี ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้มีนักข่าวสมัครเล่นมากขึ้น การลงทะเบียนวิชาชีพจึงอาจเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป ดังนั้น ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 อิตาลีได้เห็นการขยายตัวของกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ซึ่งสหภาพแรงงานนักข่าวร่วมกับสมาคมผู้บริโภคกำหนดขึ้นและเห็นเครื่องมือที่อาจจะมีบทบาทสำคัญในโลกดิจิทัลก็คือประมวลจรรยาบรรณ (ethical codes of conduct)

ส่วนประชาชน/กลุ่มประชาสังคมนั้นมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศอิตาลี ส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความเห็นสาธารณะ (public consultation) เมื่อมีการพิจารณาออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกำกับดูแลการสื่อสาร

2.3 ประเทศแคนาดา

ข้อกำหนดทางกฎหมายด้านการกำกับดูแลเนื้อหารายการของประเทศแคนาดานั้นมีอยู่จำกัดเนื่องจากองค์กรกำกับดูแล คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC) มีนโยบายให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) มากกว่าที่จะเป็นบทบาทขององค์กรกำกับดูแล โดยมีองค์กรกำกับดูแลร่วม (co-regulatory body) คือ สภามาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา (the Canadian Broadcast Standard Council: CBSC) ซึ่งทำงานร่วมกับองค์กรกำกับดูแลเพื่อพัฒนาในข้อบังคับและมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียง เช่น ข้อบังคับเกี่ยวกับเนื้อหาความรุนแรงในรายการโทรทัศน์ ข้อบังคับเกี่ยวกับการนำเสนอภาพบทบาทของเพศในรายการวิทยุและโทรทัศน์ แนวทางการนำเสนอโฆษณา มาตรฐานการโฆษณา ข้อบังคับเกี่ยวกับการนำเสนอโฆษณาสำหรับเด็ก และข้อบังคับสำหรับการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น รวมถึงทำหน้าที่เป็นศูนย์รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนด้วย

แม้ CRTC จะไม่มีมาตรการลงโทษผู้ละเมิดข้อบังคับข้างต้นอย่างชัดเจน แต่ก็ได้ใช้ข้อบังคับเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในการให้และต่ออายุใบอนุญาตในการประกอบกิจการ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่ประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลเนื้อหารายการในประเทศแคนาดา

ส่วนบทบาทของประชาชนในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศแคนาดานั้น จากสถิติเรื่องร้องเรียนจากประชาชนมายัง CBSC จำนวน 2,212 เรื่องในระยะเวลา 1 ปี สะท้อน

ให้เห็นความกระตือรือร้นในการตรวจสอบการทำงานของผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มประชาสังคมในการกำกับดูแลเนื้อหายังมีอยู่อย่างจำกัด

3. ปัจจัยทางเทคโนโลยีและสังคม

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม (Straubhaar, 2002) เทคโนโลยีการทำให้สื่อและข้อมูลข่าวสารอยู่ในรูปแบบดิจิทัล (Gershon, 2000) และความนิยมของคนทั่วโลกในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ITU, 2012) ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์การหลอมรวมสื่อ (media convergence) ที่เกิดการผสมกลมกลืนหรือการหลอมรวมกันของสื่อต่างๆ ทั้งสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นต้น โทรคมนาคม และคอมพิวเตอร์ และไม่สามารถแบ่งแยกความแตกต่างของสื่อเหล่านี้ได้อีกต่อไป (Straubhaar & LaRose, 2000)

การหลอมรวมสื่อจึงถือเป็นปรากฏการณ์ร่วมของโลกในปัจจุบัน รวมถึงประเทศที่ทำการศึกษาในครั้งนี้อย่าง ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอิตาลีได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัลไปสู่การกำกับดูแลแบบ 2 ระดับ (two-tier system) โดยแยกระหว่างโครงข่าย (platform) และเนื้อหา (content) ดังนั้น ข้อกำหนดในการกำกับดูแลเนื้อหานั้นก็จะไม่แบ่งแยกตามประเภทของสื่อ แต่จะใช้แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาแบบเดียวกันไม่ว่าจะส่งผ่านมาจากช่องทางใดก็ตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology neutral)

ส่วนประเทศแคนาดานั้น จะแยกความแตกต่างของข้อกำหนดการกำกับดูแลเนื้อหาระหว่างกิจการแบบฟรีทีวีระบบภาคพื้นดินกับแบบเพย์ทีวี (IPTV ดาวเทียม เคเบิล)

นอกจากปัจจัยทางเทคโนโลยีดังกล่าวข้างต้นแล้ว บริบททางสังคมและการเมืองของประเทศก็ส่งผลกระทบต่อกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเช่นเดียวกัน อาทิ แรงจูงใจที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งและแข็งขันในการกำกับดูแลตนเองนั้นเพราะเห็นว่าเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐในระยะยาว รวมถึงการมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะต้องแก้ไขและประกาศให้สาธารณชนรับทราบหากเกิดการปฏิบัติที่ผิดจริยธรรมขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรแก่สังคม

ส่วนในประเทศอิตาลีนั้น บริบทด้านการเมืองมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระที่กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงมีอิทธิพลต่อการถือครองทรัพย์สินและการสื่อสารและสื่อมวลชนในประเทศ ทำให้กฎหมายที่เป็นการปกป้องพหุนิยมในสื่อจึงอาจจะไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศแคนาดานั้น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความแตกต่างของประชากรและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอันประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงจึงมีความพยายามในการสร้างจิตสำนึกความเป็นแคนาดาร่วมกัน ในขณะเดียวกัน ก็ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและคนพื้นเมืองที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศด้วย.

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การเปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณวิทยุโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลภายใน 4 ปีนับตั้งแต่วันที่แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. 2555 บังคับใช้ ตามกรอบเวลาดังกล่าว อุตสาหกรรมวิทยุและโทรทัศน์ของไทยจะเริ่มเปลี่ยนระบบการรับส่งสัญญาณจากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัลอย่างเป็นทางการในพ.ศ.2559 ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมา กสทช. ได้เริ่มเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาทิ การพิจารณาหลักเกณฑ์การอนุญาตและการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับการให้บริการโทรทัศน์ระบบดิจิทัล การประมูลช่องรายการโทรทัศน์ระบบดิจิทัล เป็นต้น ในขณะที่ภาคผู้ประกอบการก็เริ่มทดลองเทคโนโลยีและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องในการรับส่งสัญญาณและผลิตรายการสำหรับวิทยุและโทรทัศน์ระบบดิจิทัลเช่นกัน

การเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลไม่ได้เป็นเพียงพัฒนาการทางเทคโนโลยีของระบบรับส่งสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการนำเสนอและการบริโภคเนื้อหาทางสื่อวิทยุและโทรทัศน์ด้วย ดังนั้น กสทช. ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการกำกับดูแลเนื้อหาวิทยุและโทรทัศน์จึงจำเป็นต้องเข้าใจและเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อ เนื้อหารายการ และการบริโภครายการ ที่เป็นผลจากการเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ตามที่พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 และพ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 กำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสมท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสังคม

การศึกษาจากประสบการณ์ด้านการกำกับดูแลเนื้อหารายการของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลแล้วจะช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ระบบดิจิทัลให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น และสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับกสทช. ในการสร้างกรอบที่เหมาะสมสำหรับการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทยต่อไปได้ โดยเลือกศึกษาประสบการณ์จาก 3 ประเทศ ได้แก่ 1) แคนาดา 2) อิตาลี และ 3) ญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนาการด้านการกำกับดูแลเนื้อหาวิทยุและโทรทัศน์ระบบดิจิทัลอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายและ/หรือโดดเด่น สามารถเป็นกรณีตัวอย่างที่สอดคล้องกับประเทศไทยซึ่งมีพลวัตทางสังคมและวัฒนธรรมเช่นกัน

การสรุปบทเรียนจากประเทศกรณีศึกษาเหล่านี้ จะทำให้เห็นโครงสร้าง กลไก และกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ระบบดิจิทัลที่หลากหลาย ทั้งรูปแบบที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งกระบวนการปรับเปลี่ยนและพัฒนาเพื่อให้กลไกการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์จากประเทศที่เปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณแบบดิจิทัลแล้ว
2. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการสร้างโครงสร้าง กลไก และสาระการกำกับดูแลเนื้อหาวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัล

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาประสบการณ์การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์จากประเทศที่เปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณแบบดิจิทัลแล้วจำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ 1) แคนาดา 2) อิตาลี และ 3) ญี่ปุ่น โดยพิจารณา 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. กรอบการกำกับดูแลเนื้อหา หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล กลไก แนวปฏิบัติ และบทบาทของหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระบวนการสร้างและปรับเปลี่ยนกรอบการกำกับดูแลเนื้อหา
2. บทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล เช่น ผู้ประกอบการ ภาคประชาสังคมและประชาชน เป็นต้น

คณะผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์กฎหมายและนโยบาย
2. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือองค์กรกำกับดูแล และผู้ประกอบการ
3. การสนทนากลุ่มภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการ ภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อ การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

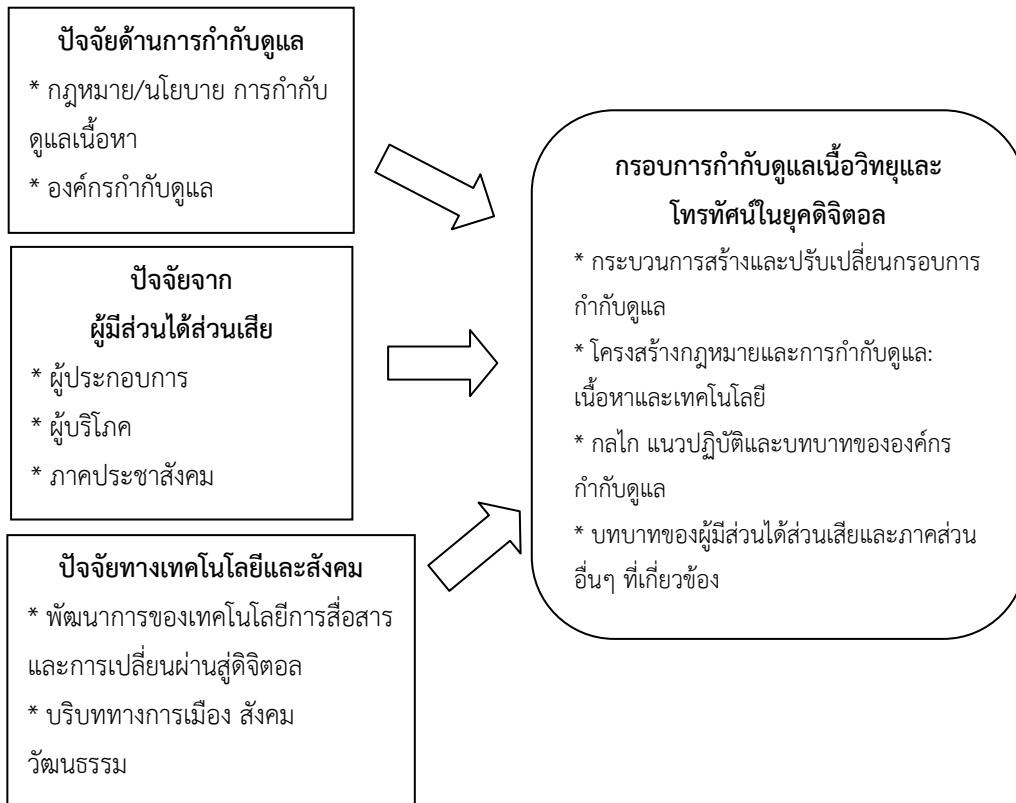
จากนั้น คณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลที่ได้มาประมวลและวิเคราะห์ แล้วสรุปเป็นรายงานการศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับกสทช. ในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัลต่อไป

การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดคือ ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศทั้งสามได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม เนื่องจากระยะเวลาในการทำวิจัยที่จำกัด อุปสรรคด้านภาษา และการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลหลักที่จะแนะนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญได้

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัยข้างต้น คณะผู้วิจัยสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย



บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกอธิบายแนวคิดการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และ ส่วนที่ 2 กล่าวถึงแนวทางกำกับดูแลที่แตกต่างในบริบทการหลอมรวมของเทคโนโลยีการสื่อสาร

1. แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์

นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ชี้ว่า การกำกับดูแลเป็นองค์ประกอบที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจการโทรทัศน์ เพราะจะเป็นกรอบการทำงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเท่าเทียม อันจะนำไปสู่การสร้าง ความหลากหลายในกลุ่มผู้ประกอบการและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมได้ นอกจากนี้ การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ยังเป็นกรอบให้ผู้ประกอบการดำเนินงานที่ตอบสนองประโยชน์ของสาธารณะ โดยต้องคำนึงถึงการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสาร ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในฐานะพลเมือง และการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นหลัก (Blackman, 1998; Creech, 1999; McQuail, 2005)

Altshuler, Laor-Droi และ Elefant-Loffler (2006: 6) สรุปแนวคิดในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์เป็น 2 แนวทางหลัก คือ แนวคิดทางสังคมพลเมือง (socio-civic approach) และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์หรือการตลาด (economic or market approach) โดยทั้งสองแนวคิดเปิดทางให้ภาครัฐเข้าแทรกแซงในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ได้ แต่แสดงบทบาทที่แตกต่างกัน แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์หรือการตลาดเห็นว่า ภาครัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขันที่ทำให้เกิดบริการที่มีประสิทธิภาพและสร้างรายได้ ขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองผู้บริโภค คือการคุ้มครองผู้เยาว์และสิทธิส่วนบุคคลด้วย ส่วนแนวคิดทางสังคมพลเมืองมองว่า ภาครัฐต้องสนับสนุนให้มีผู้ประกอบการที่หลากหลาย เพื่อให้โทรทัศน์เป็นพื้นที่สาธารณะที่เปิดกว้างและมีคุณภาพเพียงพอ สามารถรับประกันและส่งเสริมสิทธิของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ นอกจากนี้ แนวโน้มในการกำกับดูแลสื่อในปัจจุบันมีการปรับปรุงระบอบการกำกับดูแลในระดับชาติสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Thatcher, 2004) รวมถึง การลดการรวมศูนย์และลดการกำกับดูแล เช่น การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการกำกับดูแลที่เพิ่มขึ้น (Owen, 2000)

1.1. รูปแบบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์

วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อมีสองประการหลัก คือ 1) เพื่อกำหนดมาตรฐานของเนื้อหา เช่น ระบุว่าเนื้อหาแบบใดไม่พึงประสงค์หรืออันตราย หรือเกณฑ์ที่สะท้อนความเที่ยงตรงของเนื้อหา และ 2) เพื่อส่งเสริมคุณภาพของเนื้อหาในมิติต่างๆ เช่น เอกสิทธิ์ร่วมแห่งชาติ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (คณะวิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ, 2547) วัตถุประสงค์เหล่านี้ถูกนำไปแปรเป็นกลไกในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อได้หลายแนวทาง เช่น การจัดระบบแบ่งประเภทเนื้อหารายการ การตั้ง

ข้อกำหนดจริยธรรมของสื่อ กลไกการร้องทุกข์ เป็นต้น ทั้งนี้ รูปแบบการกำกับดูแลเนื้อหาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท แบ่งตามระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาครัฐ ดังนี้

1.1.1. การกำกับดูแลโดยรัฐ (state regulation) กล่าวคือ ให้องค์กรภาครัฐมีอำนาจกฎหมายในการลงโทษผู้ละเมิดแนวปฏิบัติ ทำให้มีผลบังคับใช้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ทำให้องค์กรภาครัฐต้องรับภาระในการกำกับดูแลมาก และยังเปิดช่องให้รัฐเข้าแทรกแซงการนำเสนอเนื้อหาของสื่อได้ด้วย

1.1.2. การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) คือ ให้ผู้ประกอบการและกลุ่มวิชาชีพจัดตั้งโครงสร้างและกลไกการกำกับดูแล ระบบนี้ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการร่วมกันสร้างและพัฒนากรอบการกำกับดูแลเนื้อหาและดำเนินการเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ได้แก่ การสร้าง “มาตรฐานจริยธรรม” หรือ “จรรยาบรรณวิชาชีพ” เป็นข้อตกลงเพื่อนำไปปฏิบัติร่วมกัน (Ramasoota, 2006) ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวอาจถูกพัฒนาขึ้นจากกลุ่มนักวิชาชีพเอง หรือจากการปรึกษาร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น กลุ่มผู้บริโภค ภาครัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของรูปแบบนี้คือ อาจไม่มีประสิทธิผลเพียงพอเพราะผู้ประกอบการอาจไม่มีแรงจูงใจหรือบทลงโทษที่ชัดเจนหากไม่ปฏิบัติตามกฎ Ang (2005) เสนอว่า หากต้องการให้รูปแบบการกำกับดูแลตนเองมีประสิทธิภาพ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องรับรู้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ต้งขึ้นมาร่วมกัน มีการกระตุ้นการบังคับใช้มาตรฐานดังกล่าว ทั้งการให้รางวัลและลงโทษ องค์กรวิชาชีพควรเป็นกลุ่มเล็กๆ ที่มีความคล้ายคลึงกัน จะดีกว่ากลุ่มใหญ่ที่มีความแตกต่างกันสูง รวมทั้งต้องมีสถานะการเงินในตลาดที่มั่นคง นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลควรมีกฎเกณฑ์การจัดการข้อขัดแย้งหลายระดับ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและคลี่คลายข้อขัดแย้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญ องค์กรกำกับดูแลภาครัฐก็ต้องสนับสนุนด้านกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมด้วย

1.1.3. การกำกับดูแลสองระดับ (two-tier system) หรือการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เป็นรูปแบบที่ผสมผสานการกำกับดูแลโดยภาครัฐและผู้ประกอบการเข้าด้วยกัน เพื่อพัฒนาจุดแข็งและลดจุดอ่อนของสองรูปแบบข้างต้น โดยเฉพาะเรื่องการบังคับใช้และการป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ นักวิชาการมองว่า รูปแบบนี้น่าจะเหมาะกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพราะยังไม่มีประสบการณ์ในการดูแลตนเองเนื่องจากอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐมานาน

Schulz (2004) กล่าวว่า การกำกับดูแลร่วมกันประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ก. องค์กรประกอบจากองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์กร กฎ หรือกระบวนการเฉพาะที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลจากภาครัฐ และมุ่งส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองระหว่างสมาชิก โดยองค์กรนี้มีหน้าที่สร้างกฎที่ใช้กำกับดูแลตนเอง นำกฎนั้นไปใช้ และมีกระบวนการบังคับใช้กฎให้ได้ผลจริง ทั้งนี้ Schulz (2004) ระบุว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้การกำกับดูแลร่วมกันมีประสิทธิภาพ ได้แก่ วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ แรงจูงใจในการกำกับดูแลร่วมกันและการบังคับใช้ และการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของกระบวนการกำกับดูแล

ข. จุดเชื่อมระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี สร้างความเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐกับองค์กรกำกับดูแลของรัฐ มีอำนาจตัดสินใจในการกำกับดูแล และได้รับทรัพยากรเพื่อส่งเสริมระบบกำกับดูแลขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการกำกับดูแลในประเทศไทยนั้น พินรอง รามสูต (2546) เสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

ก. **วัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเนื้อหา** ซึ่งพินรองอธิบายว่า ควรปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคมและการเมือง ตั้งแต่ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การสร้างความเป็นพลเมืองให้ผู้ฟังและผู้ชมทั้งในส่วนสำนักและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น การปกป้องสิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดจากเนื้อหาและมีช่องทางให้ตอบกลับ รวมทั้งการส่งเสริมคุณภาพของเนื้อหาและกำหนดมาตรฐานเนื้อหาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กล่าวมาแล้ว

ข. **กลไกและเครื่องมือในการกำกับดูแล** ในส่วนนี้ พินรองเสนอว่า ควรเป็นการผสมผสานระหว่างการออกกฎหมายและการลงโทษ กับการสร้างเป้าประสงค์และแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎที่ตั้งไว้ โดยแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การออกระเบียบและข้อกำหนด เช่น โควตาสำหรับเนื้อหาบางประเภท ข้อบังคับสำหรับผังรายการ จรรยาบรรณหรือกฎกลางสำหรับควบคุมมาตรฐานเนื้อหาต่าง ๆ

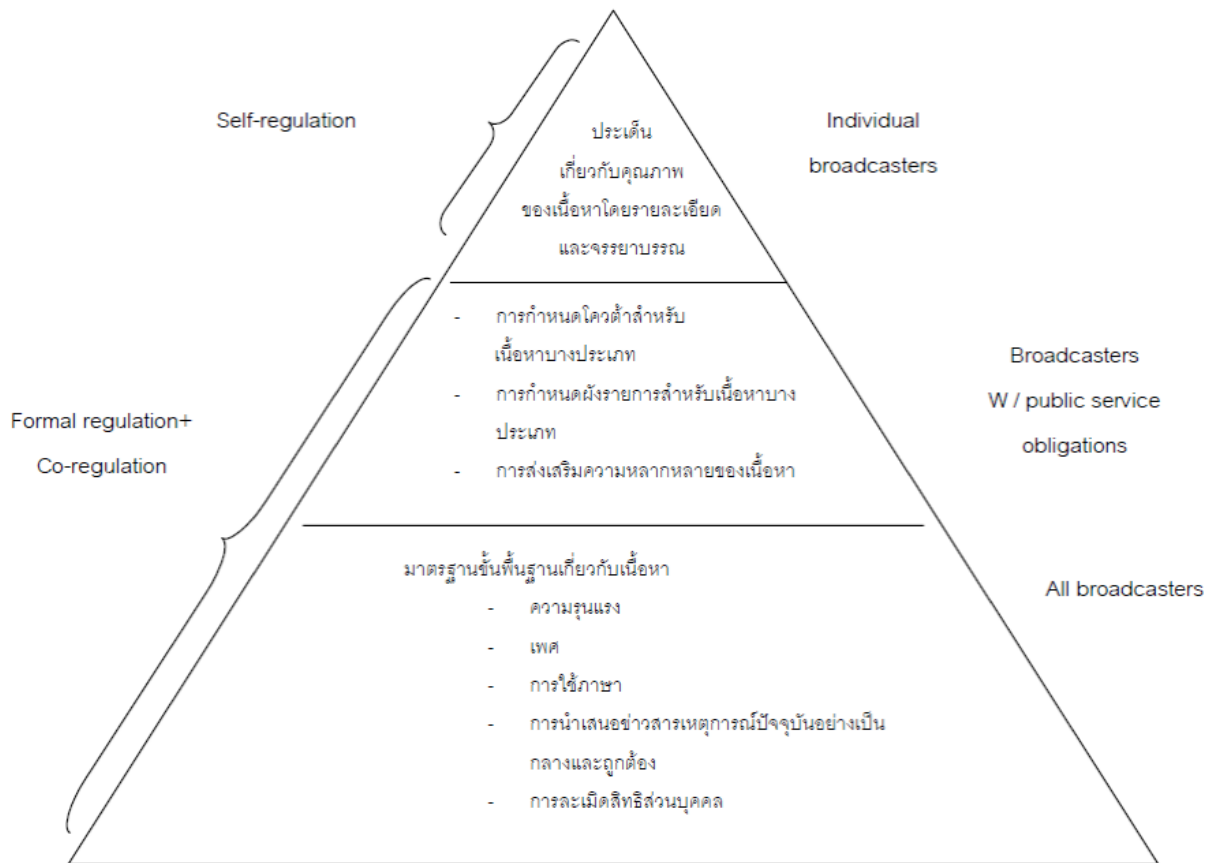
ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบและประเมินผลโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพเป็นวาระ ว่าเนื้อหาเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับที่กำหนดหรือไม่

ขั้นตอนที่ 3 การลงโทษและสร้างเป้าประสงค์และแรงจูงใจ ซึ่งมีระดับแตกต่างกันไป เช่น การลงโทษโดยไม่ต่อใบอนุญาต จำกัดระยะเวลาของใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต การสร้างเป้าประสงค์เช่น เป็นผู้นำในการสร้างเนื้อหาสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม และการสร้างแรงจูงใจ โดยการลดภาษีและอุดหนุนการประกอบการ

ค. **การกำกับดูแลมาตรฐานของเนื้อหา** ได้แก่ การแบ่งประเภทเนื้อหาที่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมการเปิดรับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของไทย ผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้เชี่ยวชาญ กลไกการกำกับดูแลร่วมและการกำกับดูแลกันเองที่สอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยีการสื่อสาร รวมถึงการสร้างข้อกำหนดและจรรยาบรรณในการนำเสนอเนื้อหาที่อาจมีผลกระทบต่อผู้บริโภค เช่น ความรุนแรง เพศ ความเห็นทางการเมือง และโฆษณา รวมทั้งการให้ผู้ประกอบการและนักวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและออกกฎต่างๆ ด้วย

พินรองประมวลรูปแบบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ กลไกที่ใช้ในการกำกับดูแล และประเด็นสำคัญในการกำกับดูแล ดังภาพที่ 2 ต่อไปนี้

ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ภายหลังการปฏิรูปสื่อ (พิรงรอง งามสุด, 2546)



1.2. แนวทางและประเด็นในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์

ชนัญสรุ อรนพ ณ อยุธยา (Oranop, 2011) แบ่งประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) การปกป้องและคุ้มครอง (Protection) ซึ่งครอบคลุมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิส่วนบุคคล สิทธิผู้บริโภค สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิผู้เยาว์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิในการสื่อสาร และ 2) การส่งเสริม (Promotion) ซึ่งครอบคลุมการส่งเสริมความหลากหลายของเนื้อหา การเข้าถึงมาตรฐานและคุณภาพของเนื้อหา เนื้อหาเพื่อเด็กและเยาวชน รวมถึงสิทธิผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

Eve Salomon (2008: 41-49) ได้เสนอแนะหลักการพื้นฐานในการกำกับดูแลเนื้อหาวิทยุโทรทัศน์ ได้แก่ การปกป้อง (protection) ผู้ชมจากเนื้อหาที่อาจเป็นอันตราย และคุ้มครองผู้บริโภคจากเนื้อหาที่เป็น การกล่าวอ้างหรือหลอกลวง ขณะเดียวกัน ก็มีการรับประกันเสรีภาพการพูด (free speech) และการได้รับ ข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรง ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยด้วย ดังต่อไปนี้

1.2.1 หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย

หลักการการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย ได้แก่ การปกป้องหลักการประชาธิปไตย (Protection of democratic principles) และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election guidelines) เป็นการวางกรอบสำหรับการทำงานเพื่อปกป้องประชาธิปไตย และรับประกันถึงความแม่นยำและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของเนื้อหาข่าว (Accuracy & Impartiality of news content) เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของข้อมูลในกระบวนการประชาธิปไตย เช่น การเป็นเวทีสำหรับการโต้แย้งแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

1.2.2 หลักการคุ้มครองผู้เยาว์ (Protection of minors)

หลักการนี้เป็นไปเพื่อการปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อศีลธรรม สุขภาพจิตและสุขภาพกาย เช่น เนื้อหาที่มีความรุนแรง เนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องเพศ และเนื้อหาที่มีภาษาไม่เหมาะสม แนวปฏิบัติในหัวข้อนี้ได้แก่ การกำหนดเวลาออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่ (watershed) และการระบุข้อมูลเกี่ยวกับรายการและจัดเรตติ้งรายการตามความเหมาะสมกับอายุผู้ชม (information and ratings)

1.2.3 หลักการปกป้องสิทธิมนุษยชน

หลักการนี้ครอบคลุมเนื้อหาที่หมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Offense to human dignity) กับแนวปฏิบัติเกี่ยวกับรสนิยมอันดี (Taste & decency) การป้องกันการก่อความเกลียดชังทางสีผิวและเชื้อชาติ (Protection against racial or ethnic hatred) เช่น การสื่อสารที่สร้างความเกลียดชัง (hate speech) รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับรายการทางศาสนา (religious programmes) เพื่อไม่ให้เผยแพร่เนื้อหาที่จะใช้ศาสนาเป็นเหตุผลในการสร้างความเกลียดชัง และ การปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล (Protection against individual) เช่น สิทธิส่วนบุคคล (privacy) และสิทธิในการตอบโต้ (right to reply)

1.2.4 หลักการรักษาความสงบและสุขภาวะในสังคม

หลักการนี้ครอบคลุมถึงการป้องกันการนำเสนอที่จะเป็นภัยต่อสุขภาพของผู้ชม (Protection against harm) เช่น การนำเสนอที่มีแสงวูบวาบ (flashing lights) จนทำให้ผู้ชมที่มีอาการไวต่อแสงอย่างผิดปกติเกิดอาการชักได้ การนำเสนอวิธีใช้ยาผิดกฎหมาย เป็นต้น และ การป้องกันการอาชญากรรมและการก่อความไม่สงบ (Protection against crime & disorder)

1.2.5 หลักการคุ้มครองลิขสิทธิ์

การกำกับดูแลเนื้อหาโสตทัศนียภาพในยุคที่เป็นการส่งผ่านหลายจอ (multi-screen) ควรให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลด้านลิขสิทธิ์ด้วย เนื่องด้วยเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตทำให้เนื้อหาโสตทัศนียภาพสามารถถูกสร้าง รับชม ดาวน์โหลดได้ข้ามแพลตฟอร์มตามความต้องการของผู้ใช้ แต่กฎหมายด้านลิขสิทธิ์ที่มีอยู่อาจจะมีปัญหาในการแก้ไขปัญหาคopyright infringement เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ (right clearance) และปัญหาจากการกำหนดประเภทกิจการที่ต้องรับใบอนุญาต อาทิ AVMS Directive ของสหภาพยุโรปที่ยังไม่ได้ระบุครอบคลุมถึงการคุ้มครองลิขสิทธิ์ของภาคส่วนของสื่อที่เป็น

นวัตกรรมใหม่ และยังมีช่องว่างกฎหมายที่สิทธิทรัพย์สินทางปัญญายังไม่ครอบคลุมไปถึงเนื้อหาโฮสต์ที่นำเสนอในบริการตามคำขอ (on-demand) (Lin, 2013)

1.3. กลไกการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์

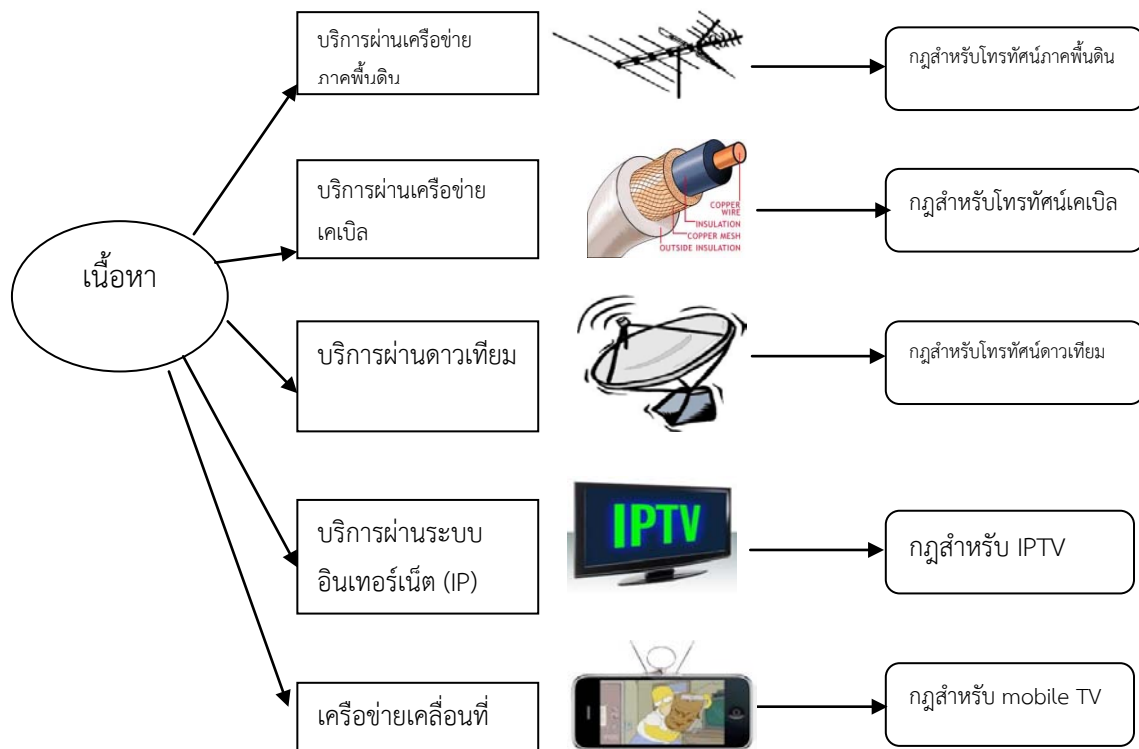
Sørensen (ม.ป.ป.) พบว่า เครื่องมือการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์มีระดับแตกต่างกันไป ได้แก่ การควบคุมและออกคำสั่ง การกำหนดกรอบ เช่น กฎหมาย ประกาศ หลักเกณฑ์ การกำหนดให้มีกระบวนการ การสนับสนุนผู้เล่นที่เกี่ยวข้อง ทรัพยากร และกระบวนการ การกำหนดบทลงโทษ มาตรฐานจริยธรรมเพื่อเป็นพื้นฐานในการให้ใบอนุญาต การตรวจสอบและประเมินผล และการให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

2. แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์โดยพิจารณาธรรมชาติของสื่อ

ชัญญุสรา อรนพ ณ อยุธยา (Oranop, 2011) ได้แบ่งแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยพิจารณาธรรมชาติของสื่อออกเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ 1) แนวทางที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (Medium Discrimination) 2) หลักการมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral) 3) หลักการที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi-factor Approach) โดยแต่ละแนวทางมีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

2.1. แนวทางที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (Medium Discrimination) เป็นแนวทางที่คำนึงถึงช่องทางทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่แพร่ภาพกระจายเสียงสู่ผู้ชม (Communication Technology/ Network) ว่ามีความแตกต่างกันด้านความสามารถเข้าถึงผู้ชม (reach) และด้านความสามารถของผู้ชมในการเข้าถึงและแสดงความเห็นผ่านช่องทางสื่อ (accessibility) เนื่องจากแต่ละช่องทางมีความสามารถแตกต่างกัน หลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหาจึงถูกกำหนดให้แตกต่างกันไปตามธรรมชาติของแต่ละสื่อ Ono, Hukill และ Vallath (2000) อธิบายว่า แนวทางการกำกับดูแลนี้ถูกใช้มาก่อนการแพร่หลายของอินเทอร์เน็ต เมื่อโครงสร้างการตลาดของการสื่อสารไม่ซับซ้อน เกณฑ์การแบ่งแยกวัตถุประสงค์ของบริการและการได้ใบอนุญาตชัดเจน รูปแบบการให้บริการผูกติดกับรูปแบบของโครงข่าย ดังนั้น องค์การกำกับดูแลและภาครัฐจึงกำกับดูแลเฉพาะผู้ประกอบการที่เป็นคู่บริการกับโครงข่าย ดังแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 3: หลักการที่คำนึงถึงแต่ละสื่อโดยจำแนกเป็นการเฉพาะ (medium discrimination) (Oranop 2011)



Ono, Hukill และ Vallath (2000) อธิบายด้วยว่า กรอบกำกับดูแลจะกำหนดหลักการพื้นฐานที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามคือการทำให้มีการบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึงและส่งเสริมการบริการสาธารณะ ความไม่มีอคติ ความหลากหลาย และวัฒนธรรมผ่านสื่อ อย่างไรก็ตาม แต่ละบริการและโครงข่ายก็ไม่ได้มีข้อกำหนดเหมือนกัน ทว่าเมื่อเกิดการหลอมรวมของสื่ออันเกิดจากโครงสร้างตลาดที่ทำให้เกิดการรวมกันระหว่างบริการและโครงข่าย เส้นแบ่งระหว่างบริการและโครงข่ายเริ่มเลือนหาย ทำให้หลายประเทศต้องมาพิจารณาทบทวนกรอบการกำกับดูแลที่เพิ่มขึ้นอยู่กับธรรมชาติของสื่อใหม่

ตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่น Sukaya (2010) ระบุว่า หน่วยงานภาครัฐอยู่ระหว่างการทบทวนเพื่อปรับแก้โครงสร้างกฎหมายที่กำกับดูแลการสื่อสาร จากที่ปรับไปเมื่อปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากกฎหมายเป็นไปตามหลักการที่จำแนกตามประเภทสื่อ และแยกส่วนกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcast) และส่วนโทรคมนาคม (telecommunication) ออกจากกัน รายละเอียดส่วนนี้จะกล่าวถึงอีกในหัวข้อการกำกับดูแลสื่อดิจิทัลของประเทศญี่ปุ่น

2.2. หลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutral) ตามหลักการนี้ องค์กรกำกับดูแลจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้กำกับดูแลโดยไม่จำแนกตามประเภทของเทคโนโลยี แต่ก็ยังระบุข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) ของเนื้อหาที่ใช้ได้กับทุกบริการด้วย กลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปใช้หลักการนี้โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการกำกับดูแลบริการแพร่ภาพและกระจายเสียง (Audiovisual Media Services

Directive – AVMSD) ซึ่งครอบคลุมบริการแพร่ภาพกระจายเสียงทุกบริการโดยไม่คำนึงถึงเทคโนโลยีที่ใช้เผยแพร่เนื้อหา ทั้งโทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ และสื่ออื่นๆ (AVMSD อ้างถึงใน Oranop, อ้างแล้ว)

สนธิสัญญา (2011) อธิบายว่า AVMSD ได้แบ่งบริการแพร่ภาพกระจายเสียงออกเป็น 2 ประเภทตามระดับทางเลือกและความสามารถในการควบคุมการใช้บริการที่แตกต่างกันของผู้ใช้ (degree of choice and user control) คือ 1) Linear service หรือการแพร่ภาพทางโทรทัศน์ (TV broadcast) ซึ่งผู้ให้บริการเผยแพร่เนื้อหาเพื่อการรับชมแบบพร้อมกันบนพื้นฐานของการมีผังรายการ และ 2) Non-linear service หรือการให้บริการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงแบบ on-demand ซึ่งผู้ให้บริการเผยแพร่เนื้อหาเพื่อการรับชมในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยผู้รับบริการเป็นผู้เลือกและขอรับบริการตามสารบัญแฟ้มรายการ (catalogue) ที่ผู้ให้บริการจัดไว้

ความแตกต่างของการให้บริการสองประเภทนี้จึงเป็นที่มาของหลักการกำกับดูแลแบบแบ่งระดับ (graduated regulation) ซึ่งในกรณีของ AVMSD นั้นแบ่งเป็น 2 ระดับ (two-tier system) ได้แก่ ข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) ที่ใช้กับสื่อทุกประเภท และข้อกำหนดเฉพาะบริการ

2.2.1. ข้อกำหนดขั้นพื้นฐาน ใช้กับบริการทุกประเภทไม่ว่าจะผ่านระบบการสื่อสารใด ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องระบุข้อมูลของตนให้ผู้ใช้บริการทราบและติดต่อได้ การกำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องส่งเสริมกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน และ/หรือการกำกับดูแลตนเองของสื่อในระดับชาติ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ AVMSD ขณะเดียวกัน ก็มีข้อกำหนดด้านการกำกับดูแลเนื้อหาที่ผู้ให้บริการทั้งประเภท linear และ non-linear service ต้องปฏิบัติตาม ได้แก่ ห้ามเผยแพร่เนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง การส่งเสริมการเข้าถึงบริการให้แก่กลุ่มผู้เสียเปรียบทางสังคมเช่น ผู้พิการทางการได้ยินและสายตา และผู้สูงอายุ ข้อกำหนดเกี่ยวกับช่วงเวลาเผยแพร่เนื้อหาบางประเภท และข้อกำหนดเกี่ยวกับการสื่อสารเพื่อการพาณิชย์ รวมทั้งการระบุให้องค์กรกำกับดูแลภาครัฐส่งเสริมให้ผู้บริการพัฒนามาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (codes of conduct) ด้วย

2.2.2. ข้อกำหนดเฉพาะบริการ แบ่งออกเป็นข้อกำหนดสำหรับบริการแบบ linear service และ non-linear service ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดว่า บริการแบบ linear service เป็นบริการที่ผู้ใช้มีทางเลือกและการควบคุมการรับบริการได้น้อยกว่าบริการแบบ non-linear service ดังนั้น การกำกับดูแล linear service จึงเป็นกรอบกว้างขวางกว่า ส่วนบริการแบบ non-linear service เป็นการกำกับดูแลแบบจำกัดหรือน้อยที่สุด (limited and minimal regulation)

สนธิสัญญา (อ้างแล้ว) สรุปว่า ประเด็นที่มีความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหา non-linear service ที่แตกต่างจาก linear service ได้แก่ หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เยาว์ และการส่งเสริมรายการที่ผลิตโดยกลุ่มประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป ซึ่งเกณฑ์สำหรับ non-linear service จะเข้มข้นน้อยและยืดหยุ่นกว่า linear service

2.3. **หลักการที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi-factor Approach)** เป็นหลักการที่ถูกเสนอแนะขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดของหลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology neutral) โดยพิจารณาธรรมชาติที่แตกต่างของเนื้อหาแบบภาพและเสียง กับเนื้อหาที่ไม่ใช่ภาพและเสียง การประยุกต์ใช้กรอบการกำกับดูแลของสื่อเก่าไปใช้กับสื่อใหม่ทั้งในด้านกลไกการกำกับดูแล การกำหนดเวลาโฆษณาและเนื้อหาที่มีความรุนแรง เป็นต้น Altshuler, Laor-Drori และ Elefant-Loffler (2006) ผู้เสนอหลักการนี้ชี้ว่าหลักการที่คำนึงถึงปัจจัยที่หลากหลายจะเหมาะสมกับการกำกับดูแลเนื้อหาในยุคสื่อหลอมรวมโดยผสมหลักการในแนวระนาบซึ่งสะท้อนการปกป้องประโยชน์สาธารณะที่หลากหลาย เช่น ความหลากหลายของเนื้อหา การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล กับหลักการในแนวตั้งที่มีความยืดหยุ่น (a combination of horizontal principles in a flexible vertical application) หลักการดังกล่าวจะถูกนำไปใช้กับทุกบริการ ทุกเนื้อหา ที่เผยแพร่ในระบบการสื่อสารที่แตกต่างกัน

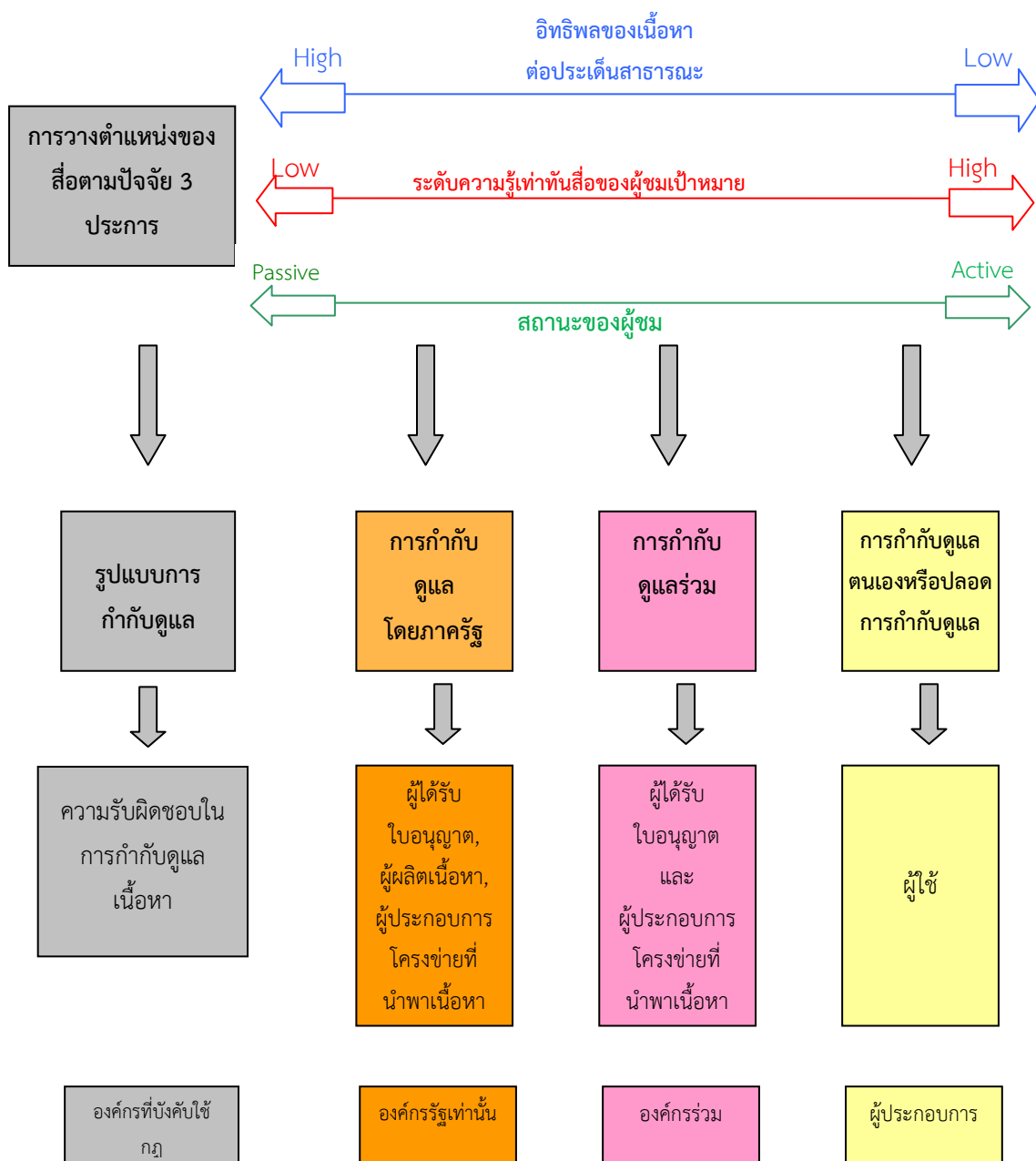
ความยืดหยุ่นของหลักการในแนวตั้ง (vertical application) ขึ้นอยู่กับ 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) อิทธิพลของเนื้อหาที่มีต่อประเด็นสาธารณะ เช่น การคำนึงถึงการดำรงอยู่ของกระบวนการประชาธิปไตยที่ดี โดยวัดจากระดับการเปิดรับช่องรายการหรือเนื้อหาของผู้ใช้จากตัวเลขการชม (viewership) และการจัดอันดับความนิยม (ratings) 2) ความรู้เท่าทันสื่อของกลุ่มเป้าหมายแต่ละสื่อ (level of target audience's media literacy) เช่น กลุ่มเด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้อพยพและชนกลุ่มน้อยที่มีวัฒนธรรมและภาษาแตกต่างกัน รวมทั้งผู้ที่กลัวการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐที่ต้องคุ้มครองคนกลุ่มนี้และส่งเสริมให้มีการผลิตเนื้อหาคุณภาพสำหรับกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย และ 3) สถานะของผู้ใช้ (status of the user) ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการเลือกและควบคุมเนื้อหาได้ของผู้ใช้ ทั้งการเลือกว่าจะรับชมหรือไม่ หรือเลือกว่าจะรับชมเมื่อใดก็ได้ตามต้องการ ยิ่งผู้ใช้มีความสามารถน้อยเท่าไร ความต้องการการกำกับดูแลก็ยิ่งมีมากขึ้น

ปัจจัยทั้งสามนี้เป็นตัวกำหนดกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับตำแหน่งของสื่อที่ต่างกัน ได้แก่ การกำกับดูแลจากภาครัฐ การกำกับดูแลร่วมกัน การกำกับดูแลกันเอง หรือการปลดการกำกับดูแล นอกจากนี้ปัจจัยเหล่านี้ยังช่วยชี้ให้เห็นว่า ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบการกำกับดูแลเนื้อหา ได้แก่ 1) ผู้ผลิตเนื้อหา 2) ผู้ออกอากาศเนื้อหาที่ตนมีสิทธิเฉพาะ เช่น ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการเว็บไซต์ ผู้ประกอบกิจการเคเบิลทีวี 3) ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตหรือโครงข่ายอื่นๆ เช่น สายเคเบิล ดาวเทียม และ 4) ผู้ใช้ปลายทาง หากสื่ออยู่ในระบอบการกำกับดูแลที่เคร่งครัด องค์กรกำกับดูแลก็จะมีอำนาจใช้เครื่องมือการกำกับดูแลที่มีอยู่ เพื่อให้ผู้ออกอากาศต้องรับผิดชอบต่อเนื้อหา แต่หากเป็นระบอบการกำกับดูแลที่ผ่อนผัน ผู้ชมปลายทาง เช่น ผู้ชม เด็กและเยาวชน ฯลฯ ก็ต้องมีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลมากขึ้น ในขณะที่รัฐจะทำหน้าที่ให้การศึกษาและข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ผู้ชมรู้เท่าทันและกดดันผู้ผลิตได้

ชัญญุตรา (2011) ยกตัวอย่างว่า ในกรณีที่เนื้อหาไม่มีอิทธิพลต่อประเด็นสาธารณะต่ำ มีกลุ่มเป้าหมายที่รู้เท่าทันสื่อสูงหรือผู้ใช้สามารถเลือกและควบคุมเนื้อหาได้มาก กลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมคือ การกำกับดูแลตนเองของสื่อหรือปลดการกำกับดูแล ทำให้ผู้ใช้ปลายทางต้องรับผิดชอบต่อเนื้อหาเพิ่มขึ้น

อีกประเด็นหนึ่งที่ชนัญสุรา (2011) อธิบายคือ ความสำคัญของ “จุดแห่งการเปลี่ยนผ่าน” (points of transition) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงของระบอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับเนื้อหาเดียวกันที่ ออกอากาศบนระบบสื่อสารที่แตกต่างกัน เช่น การห้ามโฆษณาแฝง การห้ามออกอากาศในช่วงเวลาใดเวลา หนึ่ง หรือการกำหนดสัดส่วนของเนื้อหาที่เป็นรายการที่สร้างสรรค์เอง ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะต้องเปลี่ยนแปลง ไปตามตำแหน่งของเนื้อหาที่พิจารณาจาก 3 ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น โดยชนัญสุราได้สรุปหลักการที่ค้ำนึ่งถึง ปัจจัยที่หลากหลายตามแนวคิดของ Altshuler, Laor-Drori และ Elefant-Loffler (2006) ดังแผนภาพ ต่อไปนี้

ภาพที่ 4: หลักการที่ค้ำนึ่งถึงปัจจัยที่หลากหลาย (Multi-factor Approach) (Oranop, 2011)



บทที่ 3

การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ประสบการณ์การเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลจาก 3 ประเทศที่มีการเปลี่ยนผ่านอย่างสมบูรณ์แล้ว คือ ญี่ปุ่น อิตาลี และแคนาดา ตามลำดับ

1. การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากญี่ปุ่น

ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอหัวข้อนี้ออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกว่าด้วยภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของญี่ปุ่น ส่วนที่ 2 อธิบายกรอบการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ส่วนที่ 3 กล่าวถึงองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และส่วนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์กรอบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล

ส่วนที่ 1 ภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของญี่ปุ่น

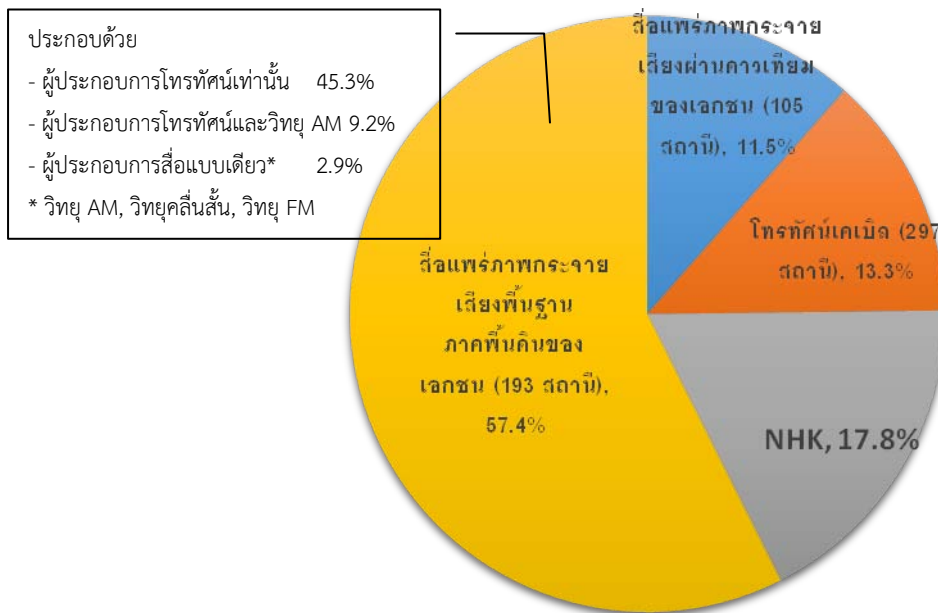
องค์กรสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในญี่ปุ่นประกอบด้วยสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินแบบ free-to-air หากพิจารณาตามลักษณะใบอนุญาตประกอบการโทรทัศน์ ก็จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การแพร่ภาพกระจายเสียงหลัก/พื้นฐาน (main/basic broadcasting) หมายถึง การแพร่ภาพกระจายเสียงภาคพื้นดิน และการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านดาวเทียมแพร่ภาพกระจายเสียงและดาวเทียมสื่อสารที่อยู่ในแนวลองติจูด 110 ตะวันออก และ 2) การแพร่ภาพกระจายเสียงปกติ/ทั่วไป (regular/general broadcasting) หมายถึง การแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านดาวเทียมประเภทอื่นๆ โทรทัศน์เคเบิล และ IPTV (Kobayashi et al, 2013: 212)

หากพิจารณาตามลักษณะองค์กร กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (the Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC) ได้แบ่งองค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงในญี่ปุ่นออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) Nippon Hoso Kyokai (NHK) ซึ่งเป็นองค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ 2) องค์กรเอกชนเชิงพาณิชย์ระดับชาติซึ่งมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงโตเกียว จำนวน 5 สถานี 3) องค์กรเอกชนเชิงพาณิชย์ระดับภูมิภาคซึ่งเป็นลูกข่ายขององค์กรระดับชาติ จำนวน 8 สถานี และ 4) องค์กรเอกชนเชิงพาณิชย์ระดับท้องถิ่น จำนวน 114 สถานี นอกจากนี้ ยังมีองค์กรสื่อที่ให้บริการผ่านระบบโทรทัศน์เคเบิล จำนวน 297 สถานี และดาวเทียมจำนวน 105 สถานี (Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC, October 2014) รวมสถานีโทรทัศน์ที่ส่งสัญญาณในระบบดิจิทัลทั้งหมด 11,000 สถานีทั่วประเทศ (Information and Communications Bureau, MIC, November 2013)

กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารพบว่า ในพ.ศ. 2556 ประชาชนสามารถเข้าถึงโทรทัศน์ภาคพื้นดินแบบพื้นฐานได้มากที่สุด คือ ประมาณ 50 ล้านครัวเรือน หรือกว่า 120 ล้านคน และใช้เวลาชมรายการโทรทัศน์โดยเฉลี่ยประมาณ 3 ชั่วโมง 33 นาที นอกจากนี้ ผลการสำรวจเมื่อพ.ศ. 2554 ยังพบว่า

องค์กรเอกชนเชิงพาณิชย์ครอบครองส่วนแบ่งการตลาดมากที่สุด (ร้อยละ 57.4) ตามด้วย NHK (ร้อยละ 17.8) ผู้ประกอบการเคเบิล (ร้อยละ 13.3) และผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านดาวเทียม (ร้อยละ 11.5) (Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC, October 2014) ดังแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2 แสดงส่วนแบ่งการตลาดของผู้ประกอบการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในญี่ปุ่น พ.ศ. 2554



ที่มา: Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC
October 2014

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนผ่านการแพร่ภาพกระจายเสียงจากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัลตามมาตรฐาน ISDB-T ของญี่ปุ่น จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยุและแพร่ภาพกระจายเสียงในพ.ศ. 2552 และ 2553 (Hisatsune 2013; Kobayashi et al, 2013) เพื่อให้การประกอบการและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรทัศน์สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป การแก้ไขกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตเนื้อหาสามารถนำรายการของตนไปออกอากาศผ่านช่องทางส่งสัญญาณแบบไร้สายขององค์กรอื่น (third-party) ได้ เช่นเดียวกับก่อนหน้านี้อ่อนุญาตให้นำเนื้อหาของผู้ผลิตไปออกอากาศผ่านช่องดาวเทียมหรือโทรทัศน์เคเบิลขององค์กรอื่นได้ ทั้งนี้เพื่อลดภาระการกำกับดูแลของบริษัทโทรคมนาคมและสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ทำให้การบริหารงานของบริษัทเหล่านี้มีความยืดหยุ่น และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันโดยแยกธุรกิจการผลิตเนื้อหาออกจากธุรกิจการออกอากาศ (Kobayashi et al, 2013) เนื่องจากที่ผ่านมา สถานีโทรทัศน์ในญี่ปุ่นมักดำเนินการทุกขั้นตอนเอง

ตั้งแต่การวางแผนรายการ การผลิต การจัดผังรายการ และการออกอากาศ (Nippon Television Network Annual Report, 2011)

นอกจากนี้ การแก้ไขพระราชบัญญัติแพร่ภาพกระจายเสียงยังได้เพิ่มการพิจารณาใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการใหม่อีกสองประเภท คือ 1) บรอดแบนด์ความถี่ 900 MHz หรือที่เรียกว่า “platinum band” ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพของการส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ และ 2) คลื่นความถี่ 207.5 - 222 MHz ซึ่งเดิมเป็นของโทรทัศน์ระบบแอนะล็อก เพื่อการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบเคลื่อนที่ (mobile broadcasting: MOBACAS) สำหรับการประกอบกิจการประเภทที่สองนั้น บริษัทร่วมทุนซึ่งมี NTT DOCOMO ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อันดับหนึ่งของญี่ปุ่น ร่วมกับสถานีโทรทัศน์หลายแห่งในประเทศนำโดย Fuji TV ชนะการประมูล และเริ่มให้บริการ NOTTV ซึ่งเป็นบริการแพร่ภาพกระจายเสียงเคลื่อนที่สำหรับโทรศัพท์มือถือสมาร์ทโฟนในปีพ.ศ. 2555 ผู้ชมสามารถชมรายการในเวลาเดียวกับที่ออกอากาศทางสถานีเครือข่าย (real-time broadcasting) หรือเลือกเก็บไฟล์ของรายการนั้นไว้ชมในเวลาอื่น (file-based broadcasting) ในขณะเดียวกับ NOTTV ก็ยังนำประวัติการเลือกชมรายการของสมาชิก รวมทั้งกิจกรรมผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์มาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อเสนอแนะรายการที่น่าจะตรงกับความสนใจของสมาชิกต่อไปได้ (Ikai et al, 2013) ในเดือนมิถุนายน 2556 NTT DOCOMO รายงานว่า สมาชิกของ NOTTV มีจำนวนถึง 1 ล้านคนแล้ว (Kobayashi et al, 2013: 220)

เมื่อความนิยมบริโภคเนื้อหาวิดีโอผ่านอินเทอร์เน็ตของผู้รับสารที่เพิ่มสูงขึ้น (Kim and Sugaya, 2006) จำนวนผู้ให้บริการวิดีโอทางอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นเช่นกัน ทั้งที่เป็นสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินและดาวเทียมซึ่งเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางอินเทอร์เน็ตพร้อมกับการออกอากาศทางสถานี (simultaneous transmission) ช่องโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ต (IPTV) ซึ่งนำเสนอรายการจากผู้ผลิตในประเทศและต่างประเทศ รวมไปถึงบริการ VOD (Video-on-Demand) (Kobayashi et al, 2013: 223) นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลยังระบุว่า ปัจจุบัน คนยุคหนุ่มสาวหันไปเสพเนื้อหาโทรทัศน์บนอินเทอร์เน็ตมากขึ้น เนื่องจากเป็นเนื้อหาที่แปลกใหม่กว่ารายการทางโทรทัศน์กระแสหลัก

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนผ่านจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลในญี่ปุ่น ไม่ทำให้เกิดองค์กรและสถานีโทรทัศน์ระบบดิจิทัลขึ้นใหม่ เนื่องจากพัฒนาการอุตสาหกรรมสื่อโทรทัศน์ในรอบกว่า 60 ปีที่ผ่านมาทำให้ญี่ปุ่นมีองค์กรสื่อโทรทัศน์อยู่มากพอสมควร ประกอบสภาพเศรษฐกิจที่ผันผวนทำให้ผู้ประกอบการไม่พร้อมลงทุนเปิดสถานีใหม่หรือเห็นว่าการลงทุนประเภทนั้นอาจไม่คุ้มการลงทุน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลทำให้ผู้ประกอบการเดิมสามารถเผยแพร่เนื้อหาที่มีคุณภาพคมชัด ผ่านแพลตฟอร์มหลากหลาย และสามารถเผยแพร่ข้อมูล (data broadcasting) ประกอบรายการได้ ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ รวมทั้งพฤติกรรมของผู้บริโภคในยุคปัจจุบันได้ยิ่งขึ้น

ดังนั้น ความท้าทายในการกำกับดูแลเนื้อหาในยุคดิจิทัลจึงเกี่ยวกับเนื้อหาผ่านแพลตฟอร์มต่างๆ ที่มีธรรมชาติในการออกอากาศและปฏิสัมพันธ์กับผู้ชมที่หลากหลาย เพราะนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาวิทยุโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ตยังไม่ชัดเจนนัก ดังที่จะกล่าวถึงในช่วงต่อไป ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่า กรอบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตในยุคเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัลจะเป็น

อย่างไร โดยเฉพาะในประเด็นการคุ้มครองผู้เยาว์ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความนิยมในการใช้สมาร์ทโฟนเพื่อเข้าถึงอินเทอร์เน็ตสูงและมักได้รับผลกระทบจากเนื้อหาที่เป็นอันตราย เช่น เนื้อหาอนาจาร (obscene content) เป็นต้น (Watanabe, 2012)

สำหรับการเปลี่ยนผ่านจากการออกอากาศระบบแอนะล็อกสู่ระบบดิจิทัลนั้น กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายเกี่ยวกับกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง กำหนดให้การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลเสร็จสิ้นภายในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ตามตารางเวลาด้านล่างนี้ และรับผิดชอบการดำเนินการเปลี่ยนผ่านให้เป็นไปอย่างราบรื่น

ภาพที่ 6 แสดงกำหนดการเปลี่ยนแปลงการแพร่ภาพโทรทัศน์จากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัลในญี่ปุ่น

	2001	2003	2006	2007	2010	2011	
Terrestrial television	Big three wide-range zones (parent stations) Began broadcasting in December 2003.		Other areas (parent stations) Began broadcasting in December 2006.		Will terminate analog broadcasting on July 24, 2011.		
	(implementation of Analog Frequency Change Measures)						
Satellite broadcasting	CS						
	Began digital broadcasting in June 1996.						
▲ Began 110 CS digital broadcasting in March 2002.						Will terminate analog broadcasting on July 24, 2011	
BS						Terminated analog hi-vision broadcasting by NHK in September 2007.	(NHK1, 2 and WOWOW).
Began digital broadcasting in December 2000.							
Cable television	Began digital broadcasting in July 1998 in certain areas.						
	▲ Began retransmission of digital terrestrial broadcasting.						

ที่มา: เว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

(<http://www.soumu.go.jp/english/soumu/io.html>)

นอกจากจะกำหนดกรอบเวลาและแผนการทำงานแล้ว กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารยังจัดโครงสร้างการบริหารจัดการและการดำเนินงานที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รัฐบาลท้องถิ่น ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรผู้บริโภค ทั้งยังแบ่งการทำงานเป็น 3 ส่วนหลักๆ คือ คณะกรรมการด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Promotion Committee) คณะกรรมการด้านการวางแผน (Planning Committee) และคณะกรรมการ

ด้านเทคนิค (Technical Committee) โดยมีกระทรวงเป็นผู้ประสานงาน คณะทำงานยังกำหนดมาตรการและการแก้ไขปัญหาใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้ผู้ชมเข้าใจการเข้าถึงบริการ 2) การสนับสนุนเพื่อให้ผู้ชมรับสัญญาณได้อย่างทั่วถึง 3) การสนับสนุนเพื่อให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์แก้ปัญหาเชิงเทคนิคในการส่งสัญญาณ และ 4) การดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น การซ่อมการยุติออกอากาศในระบบแอนะล็อก การจัดการกับเครื่องรับโทรทัศน์แบบแอนะล็อก และการจัดลำดับช่องโทรทัศน์ใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์สนับสนุนโทรทัศน์ดิจิทัลของกระทรวง (MIC DVT Support Center หรือ DEJI-SAPO) เพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง โดยเฉพาะผู้สูงอายุและผู้มีรายได้น้อย (Information and Communications Bureau, MIC, November 2013)

ผู้ให้ข้อมูลอธิบายด้วยว่า เนื่องจากการเปลี่ยนระบบการออกอากาศจากแอนะล็อกไปเป็นดิจิทัลเป็นเรื่องที่มีผลกระทบระดับชาติ รัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงให้ความสำคัญในการศึกษาหาข้อมูลเพื่อเตรียมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างข้อตกลงร่วมกัน กลไกหนึ่งที่เป็นช่องทางรับประกันการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (The Japan Commercial Broadcasters Association – JBA) ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ 3 สมาคมนี้เป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมและต่อรองกับภาคส่วนอื่นๆ ตั้งแต่รัฐบาล ไปจนถึงภาคเอกชนที่ผลิตและจัดจำหน่ายเครื่องรับโทรทัศน์ ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากแอนะล็อกสู่ดิจิทัล ขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการโทรทัศน์แต่ละสถานีก็เตรียมข้อมูลทั้งด้านเทคนิคการแพร่ภาพและการให้บริการผู้บริโภค เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปโดยราบรื่นและเข้าถึงผู้ชมอย่างทั่วถึง

ส่วนที่ 2 กรอบการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และกฎหมายและนโยบายในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ได้แก่ พระราชบัญญัติวิทยุ (the Radio Act) ซึ่งกำกับดูแลให้การใช้คลื่นความถี่อันเป็นสมบัติของสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และพระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง (the Broadcast Act) ซึ่งกำหนดให้องค์กรด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงต้องทำหน้าที่บางประการเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ ขณะที่อ้างไว้ซึ่งเสรีภาพในการนำเสนอ (Nippon Television Network Annual Report 2011) โดยพระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียงใช้กำกับดูแลกิจการของสถานีโทรทัศน์ Nippon Hoso Kyokai (NHK) ซึ่งเป็นสื่อสาธารณะ สถานีโทรทัศน์เอกชนเชิงพาณิชย์ รวมทั้งการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านบริการโทรคมนาคม รวมทั้ง IPTV และเคเบิลทีวี (Lawrence, Stewart, and Manvell, 2012) นอกจากนี้ สถานีโทรทัศน์ยังอยู่ภายใต้กฎการกระจายตัวของสื่อมวลชน (the Mass Media Decentralization Rules) ซึ่งกำกับดูแลความหลากหลายและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสถานีแพร่ภาพกระจายเสียง และการจำกัดการลงทุนโดยต่างชาติ (Restriction of Foreign Investment) ซึ่งจำกัดสิทธิการลงทุนของชาวต่างชาติในองค์กรสื่ออยู่ที่ร้อยละ 20 (Nippon Television Network Annual Report 2011)

นอกจากกฎหมายข้างต้นแล้ว เนื้อหาสื่อยังถูกกำกับดูแลด้วยกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการพัฒนาลิขสิทธิ์สื่อที่ก่อให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน (the Act on Development of an Environment that Provides Safe and Secure Internet Use for Young People) ซึ่งเริ่มใช้เมื่อพ.ศ. 2552 เพื่อกำกับดูแลเนื้อหาผ่านบริการออนไลน์และเคลื่อนที่ (online and mobile content service) กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งว่าด้วยการหมิ่นประมาท กฎหมายเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาเกินจริงและการแข่งขันที่เป็นธรรม (Lawrence, Stewart, and Manvell, 2012) อย่างไรก็ตาม เนื้อหาจากการบริการออนไลน์และเคลื่อนที่นั้นไม่ต้องได้รับใบอนุญาตเหมือนกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง

เมื่อพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของญี่ปุ่น รายงาน Comparative Review of Content Regulation (2002) ของคณะกรรมการอิสระ Independent Television Commission ของ OfCom ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของสหราชอาณาจักรระบุว่า ญี่ปุ่นมีรูปแบบการกำกับดูแลที่เน้นการแข่งขันของตลาดซึ่งมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเนื้อหาอย่างจำกัด เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา และไม่เน้นเรื่องกำกับดูแลเนื้อหาเท่ากับการพัฒนาการเข้าถึงสื่อ อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะปรับการกำกับดูแลให้มีการแทรกแซงในเชิงบวกมากขึ้น เช่น การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะบรอดแบนด์ ด้วยการให้เงินสนับสนุนจากรัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญแสดงความกังวลต่อแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตที่เข้มงวด รวมถึงข้อเสนอที่จะนำกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงมาใช้กำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ตว่าจะเปิดทางให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการนำเสนอเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตได้ (Tokita, 2007)

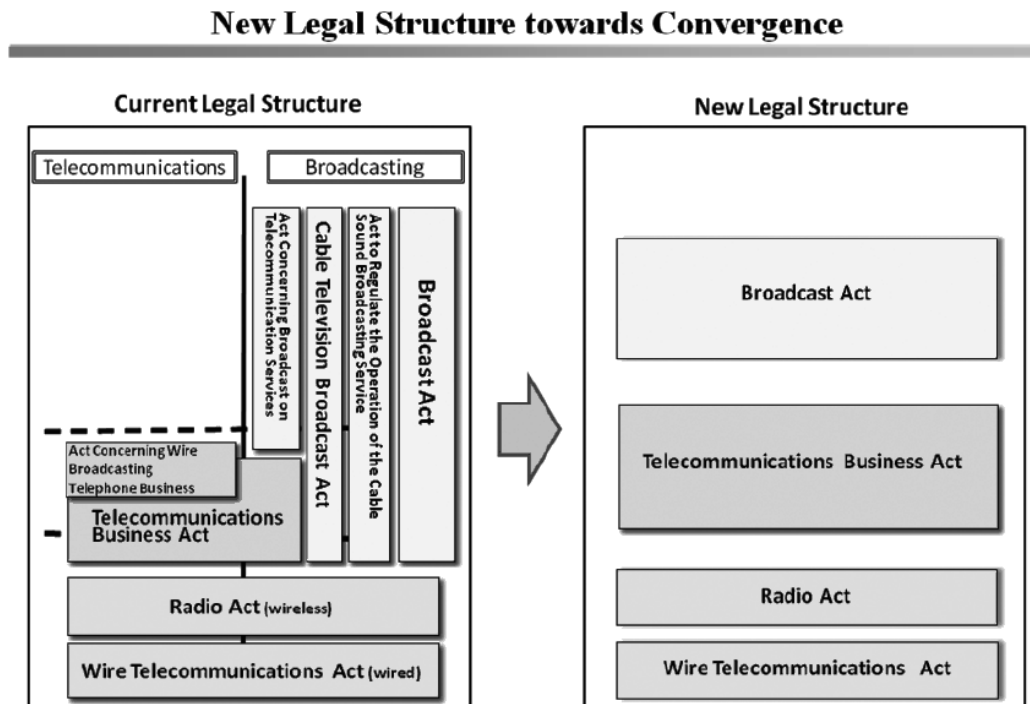
งานวิจัยของ Yu-li Lui (2011) ซึ่งศึกษาผลกระทบจากการหลอมรวมสื่อ (convergence) ต่อกฎหมาย โทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของญี่ปุ่นอธิบายว่า รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาโครงสร้างกฎหมายสำหรับกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสารใน พ.ศ. 2549 เพื่อศึกษาหาโครงสร้างที่เหมาะสมในบริบทการหลอมรวมสื่อ กระบวนการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายใช้เวลาเกือบ 4 ปีกว่าที่กฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงฉบับใหม่จะถูกประกาศใช้ใน พ.ศ. 2553

ในการศึกษาคั้งนั้น คณะทำงานต้องพิจารณาระบบกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลเนื้อหา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) เนื้อหาแบบปิดที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างบุคคล ซึ่งต้องได้รับการคุ้มครองเรื่องความลับส่วนบุคคลระหว่างการรับส่งข้อมูล และ 2) เนื้อหาแบบเปิด ได้แก่เนื้อหาที่ไม่เจาะจงผู้รับและมีผลกระทบต่อสังคม และเนื้อหาจากบริการสื่อ (Sugaya, 2009; MIC Communications News, February 2008 อ้างถึงใน Lui, 2011: 51)

Lui ยังสรุปโครงสร้างกฎหมายใหม่ที่สนับสนุนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี การบริหารจัดการธุรกิจที่ยืดหยุ่น การรับประกันความปลอดภัยและเชื่อถือได้ของการสื่อสารและสารสนเทศ รวมทั้งการปกป้องสาธารณะและผู้ใช้ที่เป็นปัจเจก (Shirae, 2009 อ้างถึงใน Lui, 2011: 54) จากเดิมที่แบ่งการกำกับดูแลออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับเนื้อหา (ของกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง) ระดับการให้บริการการส่ง

สัญญาณ (transmission services) และระดับการอำนวยความสะดวกในการส่งสัญญาณ (transmission facilities) เปลี่ยนเป็นการบูรณาการกฎหมายที่มีอยู่ 9 ฉบับเป็นกฎหมายใหม่ 4 ฉบับแทน ดังแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 7 แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพกระจายเสียงของกระทรวงกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารของญี่ปุ่น พ.ศ. 2553 (Lui, 2011: 56)



กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารได้นำผลการศึกษาคั้งนี้มาปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายสำหรับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง คลื่นวิทยุ และกิจการโทรคมนาคมเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2553 และบังคับใช้กฎหมายที่แก้ไขใหม่เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขในพระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง (the Broadcast Act) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาโดยตรง ได้แก่ (Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC, October 2014)

- 1) การจัดการ บูรณาการ และการบริหารระบบที่ยืดหยุ่น สำหรับการเข้าสู่ตลาดด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง
- 2) มีกฎหมายรับรองหลักการที่จัดการกระจุกตัวของสื่อ
- 3) รับรองความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือของการแพร่ภาพกระจายเสียง
- 4) การตีพิมพ์เผยแพร่ลักษณะรายการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบต่างๆ
- 5) อธิบายเงื่อนไขต่างๆ ในบทบัญญัติเกี่ยวกับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่มีค่าบริการ
- 6) สร้างระบบที่เป็นคนกลางและไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในข้อตกลงเกี่ยวกับการออกอากาศซ้ำ

Lui (2011) สรุปว่า แม้โครงสร้างดังกล่าวได้รับการตอบรับจากผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นอย่างดี แต่ผู้ประกอบการก็ยังแสดงความวิตกกังวลเกี่ยวกับการบังคับใช้ สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงแห่งชาติ (National Association of Broadcasters – NAB)¹ สะท้อนข้อกังวล 6 ประการเกี่ยวกับโครงสร้างกฎหมายใหม่ว่า ควรให้ผู้ประกอบการ ไม่ใช่องค์กรกำกับดูแล เป็นผู้กำหนดประเภทของรายการ มีการระบุคุณสมบัติของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ชัดเจนและมั่นคงสำหรับองค์กรกำกับดูแลที่ต้องรับผิดชอบทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และต้องไม่มีการกำกับดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต ส่วนสมาคมผู้ประกอบการเคเบิลทีวีเสนอว่า หากองค์กรกำกับดูแลต้องการยกเลิกระบบการให้ใบอนุญาต แต่ใช้การลงทะเบียนแทน อาจระบุให้มีข้อบังคับพื้นฐานสำหรับเคเบิลทีวี เช่น การนำเสนอเนื้อหาที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการคงแนวปฏิบัติเดิมไว้ด้วย ทั้งนี้ ผู้เขียนจะอธิบายประเด็นนี้ในรายละเอียดเมื่อกล่าวถึงบทบาทของภาคเอกชนในการกำกับดูแลเนื้อหาต่อไป

ส่วนรายละเอียดของกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง มีดังต่อไปนี้

2.1 พระราชบัญญัติวิทยุ พ.ศ. 2493 (the Radio Act 1950)

เป็นกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลโครงสร้างสำหรับการส่งสัญญาณไร้สาย เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์ภาคพื้นดินและดาวเทียม และเครือข่าย Wi-Fi รวมทั้งการพิจารณาใบอนุญาตประกอบการสถานีวิทยุ ดังนั้นสาระสำคัญของกฎหมายจึงเน้นเรื่องการใช้คลื่นความถี่มากกว่าเนื้อหาที่นำเสนอ อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติ 2 มาตราที่อาจเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ คือ มาตรา 107 การเผยแพร่เนื้อหาที่ยุยงส่งเสริมความรุนแรงต่อรัฐธรรมนูญและรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านอุปกรณ์วิทยุและเครื่องมือสื่อสารอื่นๆ มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และ มาตรา 108 การส่งข้อความที่มีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม (indecent) ผ่านอุปกรณ์วิทยุและเครื่องมือสื่อสารอื่นๆ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านเยน (the Radio Act 2010)

ประเด็นสำคัญในการปรับแก้กฎหมายฉบับนี้เมื่อพ.ศ. 2553 คือ การตั้งระบบสำหรับสถานีส่งสัญญาณไร้สายสำหรับกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง การขยายสถานีที่ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาต และการให้ใบอนุญาตแก่สถานีส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC, October 2014)

2.2 พระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ.2493 (the Broadcast Act 1950)

เป็นกฎหมายหลักในการกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง รวมทั้งการพิจารณาใบอนุญาตประกอบการสถานีโทรทัศน์ มาตราที่ 1 ของกฎหมายได้ระบุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ว่า ให้การประกอบกิจการเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อสวัสดิภาพของสาธารณะ (public welfare) โดยให้ประชาชน

¹ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (The Japan Commercial Broadcasters Association – JBA)

ได้เข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสื่อโทรทัศน์อย่างทั่วถึง มีเสรีภาพในการแสดงออกผ่านการแพร่ภาพกระจายเสียงที่รับประกันได้ว่าไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด เป็นความจริง และเป็นอิสระ รวมทั้งเอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (the Broadcast Act 2010)

กฎหมายนี้มี 193 มาตรา แบ่งออกเป็น 11 บท (Chapter) โดยบทหลักเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหา คือบทที่ 2 ว่าด้วยกฎทั่วไปเกี่ยวกับการบรรณาธิกรณและเรื่องอื่นๆ ของรายการแพร่ภาพกระจายเสียง (General Rules Concerning the Editing and Other Matters of Broadcast Programs) ที่ระบุลักษณะเนื้อหาและการตั้งกลไกเพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลเนื้อหาของรายการโทรทัศน์ ส่วนหมวดอื่นๆ ระบุลักษณะกิจการโทรทัศน์ประเภทต่างๆ เช่น บทที่ 3 ว่าด้วยการดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์ NHK ซึ่งเป็นองค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ บทที่ 5-7 ว่าด้วยคุณสมบัติและการประกอบกิจการโทรทัศน์ประเภทหลัก/พื้นฐาน (main/basic broadcasting) ประเภทปกติ/ทั่วไป (regular/general broadcasting) และประเภทบอกรับเป็นสมาชิก (paid broadcasting) ซึ่งในแต่ละหมวดจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเนื้อหาของรายการตามประเภทการดำเนินการนั้นๆ พร้อมทั้งระบุลักษณะการละเมิดกฎหมายและบทลงโทษในบทที่ 10 และ 11 (ดูการเปรียบเทียบบทบัญญัติของ NHK กับผู้ประกอบการเอกชนในภาคผนวก ก.)

มาตราที่ถือเป็นหัวใจสำคัญในการกำกับดูแลเนื้อหาซึ่งองค์กรกำกับดูแลภาครัฐและเอกชน รวมทั้งผู้ประกอบการยึดถือ คือ มาตราที่ 3 ซึ่งรับรองเสรีภาพในการผลิตรายการโทรทัศน์ (Editorial Freedom of Broadcast Programs) ส่วนมาตราที่ 4 (1) ซึ่งกำหนดมาตรฐานในการแพร่ภาพกระจายเสียง ระบุว่า NHK และผู้ประกอบการเอกชน ต้องนำเสนอรายการที่ไม่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของประชาชนหรือศีลธรรมอันดี มีความเป็นธรรมทางการเมือง ไม่บิดเบือนเนื้อหา รวมทั้งให้ความกระจ่างในประเด็นความขัดแย้งจากมุมมองที่หลากหลาย สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Kobayashi และคณะ (2013: 222-223) ว่า แม้หลักการพื้นฐานของกฎหมายฉบับนี้คือเสรีภาพในการแพร่ภาพและกระจายเสียง แต่ก็มีบทบัญญัติที่ระบุถึงข้อกำหนดในการนำเสนอเนื้อหา ทั้งเรื่องการเสนอข้อมูลที่เที่ยงตรงและเป็นธรรม เช่น มาตรา 4 (1) ที่กำหนดให้เนื้อหาต้องไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดทางการเมือง ห้ามการรายงาน ‘ข้อเท็จจริงที่ถูกปรุงแต่ง’ (‘manipulated facts’) และระบุให้สื่อเผยแพร่ความเห็นที่หลากหลายในประเด็นที่เป็นที่ถกเถียง (controversial issues) เป็นต้น

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังเน้นการตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในสังคม และการกำหนดมาตรฐานในการออกอากาศ เช่น มาตรา 4 (2) ระบุให้สื่อเสนอคำบรรยายแบบปิด (closed captioning) เสียงพากษ์ (audio commentary) หรือเครื่องช่วยการรับชมและรับฟังสำหรับผู้พิการ เป็นต้น (Kobayashi et al, 2013: 222-223) มาตรา 5 ระบุว่า เนื้อหาที่ออกอากาศต้องเหมาะสมกับกลุ่มผู้ชม และมาตรา 6 ระบุให้ผู้ประกอบการมีหน่วยงานที่รับรองความเหมาะสมของเนื้อหาของรายการ

บทบัญญัติสำหรับ NHK ในฐานะองค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะกำหนดลักษณะเนื้อหาของรายการและกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหามากกว่าองค์กรประเภทอื่นๆ เช่น ในมาตรา 81 (1) ที่ระบุว่า NHK ต้องพยายามอย่างสุดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะและส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานทางวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมและวัฒนธรรมใหม่ๆ ขณะเดียวกัน NHK ต้องตระหนักว่า นอกจากจะผลิตเนื้อหาสำหรับการออกอากาศสำหรับทั่วประเทศแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเนื้อหาเฉพาะสำหรับ

ภูมิภาคด้วย นอกจากนี้ NHK ยังมีสภาการแพร่ภาพกระจายเสียง (Council for Broadcasts) เพื่อตรวจสอบว่าเนื้อหาเป็นไปตามที่กำหนดอีกด้วย (Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC, October 2014)

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า กระทบกิจการภายในและการสื่อสารไม่ถือว่าวิดีโอที่เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตเป็นเนื้อหาของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcast) ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ชมคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เลือกชมเนื้อหาต่างๆ จึงไม่ถือว่าเป็นเนื้อหาที่เผยแพร่สู่สาธารณะ (public) ดังนั้น กฎหมายแพร่ภาพกระจายเสียงจึงไม่มีผลบังคับใช้กับเนื้อหาประเภทนี้ การตีความเช่นนี้จึงทำให้ผู้ให้บริการเนื้อหาไม่มีข้อยกเว้นทางอินเทอร์เน็ตไม่ถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายแพร่ภาพกระจายเสียงเหมือนสถานีวิทยุและโทรทัศน์แบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม Kobayashi และคณะ (2013: 222) ระบุว่า เนื่องจากการตีความเชิงเทคนิคเช่นนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และยังคลุมเครือ จึงมีเสียงเรียกร้องให้ภาครัฐออกกฎหมายหรือนโยบายที่แบ่งเส้นระหว่างการแพร่ภาพกระจายเสียงทางอินเทอร์เน็ตอย่างชัดเจนต่อไป

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังจำกัดอำนาจควบคุมในสื่อประเภทเดียวกันเพื่อปกป้องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายทางสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ผ่านการจำกัดจำนวนหุ้นที่บุคคลหรือองค์กรครอบครองได้ จำนวนกรรมการ ประเภทของใบอนุญาตประกอบการ และจำนวนช่องสัญญาณดาวเทียม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในพ.ศ. 2554 กระทบกิจการภายในและการสื่อสารได้ขยายจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุให้บุคคลหรือองค์กรมีได้ไม่เกิน 4 ใบอนุญาตเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่มีต่อผู้ประกอบการวิทยุ ขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ยังระบุว่า องค์กรที่ได้รับใบอนุญาตประเภทหลัก (main broadcasting licence) ไม่สามารถมีบุคคลหรือกลุ่มทุนต่างชาติถือหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมเกินร้อยละ 20 แต่ไม่มีข้อจำกัดการลงทุนจากต่างชาติสำหรับใบอนุญาตแบบปรกติ (regular broadcasting) ดังนั้น ผู้ประกอบการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงต่างชาติจึงดำเนินการในญี่ปุ่นด้วยการออกอากาศทางโทรทัศน์เคเบิลหรือโทรทัศน์ดาวเทียมของหน่วยงานอื่น (third-party) (Kobayashi et al, 2013: 213)

ประเด็นที่น่าสนใจในกรณีการจำกัดการเป็นเจ้าของสื่อคือ ไม่มีกฎหมายห้ามการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ (cross-ownership) ระหว่างองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์กับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ดังนั้น ผู้ผลิตหนังสือพิมพ์จึงมักจะถือหุ้นใหญ่ในบริษัทสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง และบริษัทสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์ขนาดใหญ่ก็มักเป็นบริษัทในเครือของหนังสือพิมพ์ขนาดใหญ่ (อ้างแล้ว)

2.3 กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 230 -1 ระบุความผิดและโทษฐานหมิ่นประมาทไว้ว่า “บุคคลที่ทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียงโดยกล่าวอ้างข้อเท็จจริงต่อสาธารณะ ไม่ว่าข้อเท็จจริงนั้นถูกต้องหรือผิดก็ตาม จะถูกลงโทษโดยการจำคุก พร้อมทั้งทำงานหรือไม่ทำงาน เป็นเวลาไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 เยน” นอกจากนี้ มาตรา 230-2 ระบุเพิ่มเติมว่า หากการกระทำนั้นเกี่ยวกับประเด็นที่เป็นประโยชน์สาธารณะและถูกดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น ข้อเท็จจริงนั้นจะต้องถูกตรวจสอบว่าเป็นความจริงหรือเท็จ และผู้กระทำไม่ต้องได้รับโทษหากข้อมูลนั้นเป็นความจริง (Kelly/ Warner, 2014: ออนไลน์)

ส่วนประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 723 ระบุว่า หากผู้เสียหายร้องขอ ศาลสามารถสั่งให้ผู้ที่ทำให้ชื่อเสียงผู้อื่นเสียหายกระทำการที่เหมาะสมเพื่อกอบกู้ชื่อเสียงของผู้เสียหาย ทดแทนการจ่ายค่าเสียหาย หรือต้องทำทั้งสองอย่างก็ได้ (Kelly/ Warner, 2014: ออนไลน์)

แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายหมิ่นประมาทคือการป้องกันไม่ให้เกิดการกล่าวหาและเผยแพร่ข้อมูลเท็จที่ทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง แต่นักวิเคราะห์พบว่า องค์กรรัฐและเอกชนมักนำกฎหมายมาใช้ฟ้องร้องผู้สื่อข่าวที่นำเสนอข่าวที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรนั้น และแม้ในภายหลังผู้ฟ้องจะถอนคำร้องหรือศาลจะพิพากษายกฟ้องก็ตาม การดำเนินคดีก็ถือเป็นกลยุทธ์ที่ต่อต้านการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) กรณีล่าสุดที่เป็นที่สนใจขององค์กรนานาชาติคือ การฟ้องร้องผู้สื่อข่าวอิสระสองคนที่รายงานผลกระทบจากการรั่วไหลของกัมมันตภาพรังสีจากโรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ที่ฟูกูชิม่า อันเป็นผลมาจากเหตุแผ่นดินไหวและสึนามิครั้งรุนแรงเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 (Reporters without Borders, 31 August 2012; Reporters without Borders, 30 May 2014) ซึ่งบริษัทที่ฟ้องร้องถอนคำฟ้องและศาลพิพากษายกฟ้องในเวลาต่อมา ดังนั้น ทั้งกฎหมายหมิ่นประมาทและกฎหมายข้อมูลลับของราชการที่กล่าวถึงในลำดับต่อไป จึงถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการผลิตและนำเสนอเนื้อหาของสื่อมวลชนทุกประเภท

2.4 พระราชบัญญัติป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2536 (the Unfair Competition Prevention Act 1993)

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณาของสื่อวิทยุโทรทัศน์อยู่สองมาตรา โดยในมาตรา 2 ระบุการกระทำที่ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ได้แก่ (xiii) ที่ระบุว่า การเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จเกี่ยวกับสินค้าและบริการ หรือในโฆษณา ซึ่งมีแนวโน้มที่จะหลอกลวงสาธารณะเกี่ยวกับสินค้าและบริการในด้านต่างๆ ถือเป็นความผิด และ (xiv) ซึ่งระบุว่า การแพร่กระจายข้อมูลอ้างที่ผิด ก่อความเสียหายต่อชื่อเสียงธุรกิจของผู้อื่นที่เป็นคู่แข่งทางการค้า นอกจากนี้ มาตรา 21 กำหนดบทลงโทษในความผิดนี้ โดยระบุว่า (v) ผู้ที่นำเสนอข้อมูลที่หลอกลวงเกี่ยวกับสินค้าและบริการ หรือในการโฆษณา ทำให้สาธารณะเข้าใจผิด จะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.5 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2513 (the Copyright Act 1970)

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์คือ ส่วนที่ 4 ว่าด้วยสิทธิขององค์กรแพร่ภาพกระจายเสียง (Rights of Broadcasting Organizations) ประกอบด้วยมาตรา 98 ถึง 100 และส่วนที่ 5 ว่าด้วยสิทธิขององค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงตามสาย (Rights of Wire-broadcasting Organizations) ประกอบด้วยมาตรา 100-2 ถึง 100-5 โดยสาระสำคัญของทั้งสองส่วนครอบคลุมการปกป้องสิทธิในการผลิตซ้ำ (reproduction) การออกอากาศซ้ำ และสิทธิแต่เพียงผู้เดียว (exclusive right) ขององค์กรสื่อผ่านช่องทางต่างๆ

ศาลฎีกาของญี่ปุ่นตัดสินว่า การให้บริการบันทึกและส่งต่อรายการโทรทัศน์ญี่ปุ่น รวมทั้งการให้บริการสตรีมมิงวีดีโอตามเวลาจริง (real-time streaming) ผ่านอินเทอร์เน็ตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสถานี ถือเป็น การละเมิดลิขสิทธิ์ของสถานีโทรทัศน์ที่เป็นผู้ออกอากาศรายการดังกล่าว (Boggs and Inokuchi, 2011;

Kobayashi et al, 2013: 223) นอกจากนี้ กฎหมายยังครอบคลุมเนื้อหาที่ออกอากาศทาง IPTV โดยระบุว่า เป็นลักษณะ “การถ่ายทอดแบบมีปฏิสัมพันธ์” (interactive transmission) ด้วย (Kim and Sugaya, 2006: 9) ส่วนในกรณีที่สถานีโทรทัศน์เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เนื้อหาอยู่แล้ว ก็สามารถเผยแพร่เนื้อหาดังกล่าวผ่าน ช่องทางโทรทัศน์ดาวเทียม โทรทัศน์เคเบิล และโทรคมนาคมไร้สาย (wireless telecommunication facilities) ขององค์กรอื่น (third-party) ได้ ตามกฎหมายแพร่ภาพกระจายเสียงที่แก้ไขใหม่ การปรับแก้ กฎหมายดังกล่าวทำให้การพิจารณาความเป็นเจ้าของเนื้อหาแยกจากการเป็นเจ้าของช่องทาง (facilities) (Kobayashi et al, 2013: 212)

2.6 กฎหมายและนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของสื่อมวลชน

แม้กฎหมายและนโยบายต่อไปนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรง แต่อาจนำไปสู่ ประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อดิจิทัลในอนาคตได้ ผู้วิจัยจึงนำมาประมวลในที่นี้ด้วย

กฎหมายที่กำลังเป็นที่ถกเถียงอย่างกว้างขวางว่าจะส่งผลกระทบต่อการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนคือ พระราชบัญญัติการคุ้มครองข้อมูลลับ พ.ศ. 2556 (the Act on Protection of Specified Secrets 2013) หรือที่เรียกกันว่า กฎหมายข้อมูลลับ (Secrecy Law) ซึ่งรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะเป็นผู้ นำเสนอและผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาเมื่อปลายปีพ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา กฎหมายดังกล่าวระบุว่า รัฐบาล สามารถป้องกันการเผยแพร่ของข้อมูลที่เห็นว่าเป็นความลับและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติสามประเภท ได้แก่ ข้อมูลด้านการทูต การต่อต้านการจารกรรม และการต่อต้านการก่อการร้าย (The Economist, 23 November 2013) นักวิเคราะห์มองว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นผลจากการที่รัฐบาลพยายามควบคุมและปิดกั้น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการรั่วไหลของกัมมันตภาพรังสีที่ฟูกูชิมะทางสื่อมวลชนและอินเทอร์เน็ต ดังที่กล่าวไปข้างแล้วข้างต้น (อ้างแล้ว) หลังเกิดเหตุดังกล่าว มีรายงานว่ารัฐบาลออกคำสั่งให้บริษัทผู้ให้บริการ โทรคมนาคม ได้แก่ โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และสถานีโทรทัศน์เคเบิล ใช้มาตรการต่างๆ กลั่นกรองข้อมูล เกี่ยวกับกรณีกัมมันตรังสีรั่วไหลที่เผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงการลบข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตที่เจ้าหน้าที่ เห็นว่าเป็นภัยต่อความสงบและศีลธรรมอันดีในสังคม (Segawa, 2011) นักวิชาการชี้ว่า กฎหมายฉบับนี้ส่งผล กระทบต่อการรายงานข่าวและจำกัดเสรีภาพของสื่อ เนื่องจาก “ข้อมูลลับ” มีนิยามที่กว้างและไม่ชัดเจน (Repeta, 2014; Yamaguchi, 2013) ความพยายามในการปิดกั้นข้อมูลและการผ่านกฎหมายข้อมูลลับทำให้ Reporters without Borders ซึ่งเป็นองค์กรนานาชาติที่เฝ้าระวังและรณรงค์เรื่องเสรีภาพสื่อและการแสดง ความเห็น ลดอันดับเสรีภาพสื่อในญี่ปุ่นสองปีติดต่อกัน จากอันดับที่ 22 ในพ.ศ. 2554 มาเป็นอันดับที่ 53 ในปี ถัดมา และอันดับที่ 59 ในปีพ.ศ. 2556 (Kodera, 2014)

ส่วนกฎหมายอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ต อย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน พ.ศ. 2551 (the Act on Development of an Environment that Provides Safe and Secure Internet Use for Young People 2008) เกิดขึ้น จากความกังวลต่อความนิยมบริโภคเนื้อหาออนไลน์ผ่านอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ของเด็กและเยาวชน และ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเนื้อหาที่เป็นอันตรายและไม่เหมาะสมที่เผยแพร่ผ่านช่องทางเหล่านั้น สาระสำคัญของ

กฎหมายจึงครอบคลุมการกลั่นกรองเนื้อหาออนไลน์ รวมทั้งกำหนดการจำกัดการใช้อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ของผู้เยาว์ไว้ที่ผู้ให้บริการโทรคมนาคมด้วย (Watanabe, 2012)

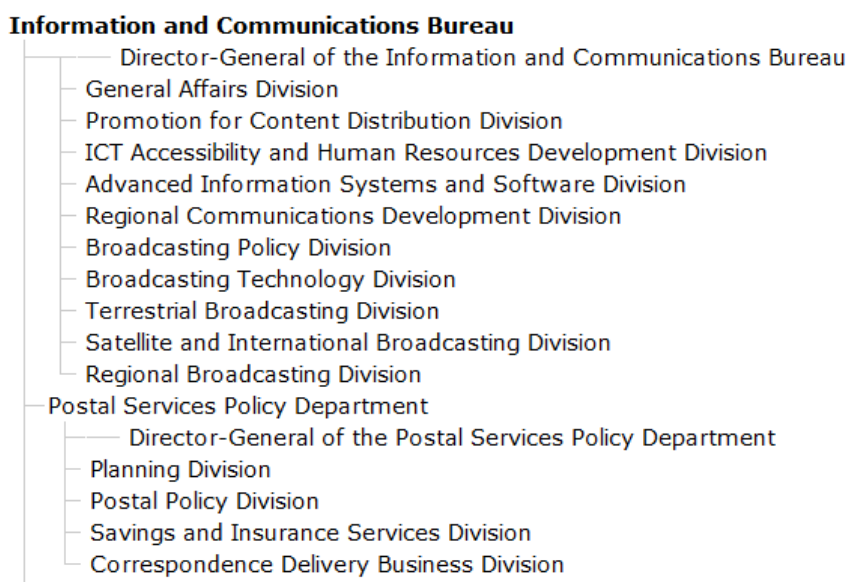
ส่วนที่ 3 องค์กรเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในญี่ปุ่น มีทั้งองค์กรภาครัฐและองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของภาคเอกชน โดยแต่ละองค์กรมีขอบเขตหน้าที่แตกต่างกัน และประสานงานกันเพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพ

3.1 กองนโยบายกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Policy Division) สังกัดสำนักสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Bureau) กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร

สำนักสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Bureau) ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร และดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นวิทยุโทรทัศน์แบบ free-to-air และเคเบิล รวมทั้งการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านดาวเทียม หน่วยงานนี้มีหน้าที่วางแผนและนํานโยบายเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงไปใช้ รวมทั้งรับผิดชอบเรื่องใบอนุญาตและตรวจตราสถานีแพร่ภาพและกระจายเสียงด้วย (Lawrence, Stewart, and Manvell, 2012) โครงสร้างหน่วยงานของสำนักสารสนเทศและการสื่อสารเป็นไปตามแผนผังดังต่อไปนี้

ภาพที่ 8 แสดงหน่วยงานในสำนักสารสนเทศและการสื่อสารของญี่ปุ่น



ที่มา: เว็บไซต์ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร
(<http://www.soumu.go.jp/english/soumu/io.html>)

หน่วยงานหลักในการกำกับดูแลเนื้อหาของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง คือ **กองนโยบายกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Policy Division)** ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ วางแผน และกำกับดูแลเนื้อหา ให้เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง หลักการในการส่งเสริมและกำกับดูแลเนื้อหาของกองนโยบายกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงประกอบด้วย 4 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ความเป็นพหุนิยม (ซึ่งหมายถึง การมีผู้ประกอบการที่หลากหลาย) ความเป็นท้องถิ่น และความหลากหลายของรูปแบบและเนื้อหารายการ ขณะเดียวกัน การแบ่งประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) การแพร่ภาพกระจายเสียงหลัก/พื้นฐาน (main/basic broadcasting) 2) การแพร่ภาพกระจายเสียงปกติ/ทั่วไป (regular/general broadcasting) ก็จะมีการกำหนดลักษณะรายการที่แตกต่างกันเล็กน้อย โดยกลุ่ม 1 จะมีความเข้มงวดกว่า เนื่องจากออกอากาศสำหรับผู้ชมทั่วประเทศ ขณะที่ผู้ประกอบการกลุ่มที่ 2 ให้บริการเฉพาะผู้ชมที่จ่ายค่าบริการ จึงไม่มีผลกระทบกว้างเท่ากับผู้ประกอบการกลุ่ม 1

ผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์จะต้องต่อใบอนุญาตทุกๆ 5 ปี ส่วนผู้ประกอบการใหม่ก็สามารถยื่นขอใบอนุญาตได้ โดยเงื่อนไขในการให้และต่อใบอนุญาตคือ สถานีจะต้องนำเสนอว่าจะผลิตรายการใดบ้างและสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายอย่างไร นอกจากนี้ กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารยังกำหนดนโยบายเพื่อจำกัดปริมาณเนื้อหารายการบางประเภทโดยให้ใบอนุญาตในผู้ประกอบการรายการเหล่านั้นไม่มากนัก ตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมโทรทัศน์ระบบดาวเทียม มีจำนวนผู้ประกอบการใหม่มาขอใบอนุญาตเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อกำกับดูแลไม่ให้มีผู้ประกอบการมากเกินไป กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารจึงจำกัดการให้ใบอนุญาตแก่สถานีโทรทัศน์ที่เน้นรายการขายสินค้า (ช่องช้อปปิ้ง) เพื่อไม่ให้มีรายการเหล่านั้นมากเกินไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า เกณฑ์ในการให้และต่อใบอนุญาตของกองนโยบายกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง คือพิจารณาว่าเนื้อหาเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ แต่กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารจะไม่มีส่วนในการกำกับดูแลเนื้อหาโดยตรง กรอบคิดเช่นนี้สอดคล้องกับกฎหมายที่รับประกันเสรีภาพในการแสดงออกในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า กลไกนี้ถือเป็นการกำกับดูแลทางอ้อมที่ได้ผล เนื่องจากภาครัฐยังมีอำนาจในการให้และต่อใบอนุญาตประกอบการ จึงอาจใช้อำนาจนี้เป็นเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการนำเสนอบางเรื่องเพื่อแลกกับการได้รับใบอนุญาตได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถเชิญผู้ประกอบการเข้าไปพบเพื่อให้ชี้แจงความผิดพลาดทั้งทางเทคนิคและการนำเสนอเนื้อหา ซึ่งทางสถานีก็ต้องอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดจึงเกิดปัญหาขึ้นและจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า การที่รัฐบาลเชิญผู้ประกอบการเข้าไปชี้แจงเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการไม่วิตกกังวลมากนัก เพราะแม้จะรัฐบาลจะเรียกผู้ประกอบการเข้าไปพบบ้างในช่วง 60 ปีของการดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง แต่ก็ไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก โดยเฉพาะในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ภาครัฐตระหนักว่าตนไม่ใช่องค์กรหลักในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อโทรทัศน์ เนื่องจากเข้าใจว่าผู้ประกอบการโทรทัศน์ยึดถือในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมายอย่างมาก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สังคมญี่ปุ่นเห็น

ความสำคัญของเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเป็นค่านิยมสากลมากขึ้น ภาครัฐจึงไม่สามารถแทรกแซงการทำงานของสื่อได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น องค์กรวิชาชีพและภาคประชาสังคม เช่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค เครือข่ายผู้ปกครอง จึงมีบทบาทสูงในการกำกับดูแลเนื้อหา ดังที่จะกล่าวถึงในข้อต่อไป

3.2 สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (The Japan Commercial Broadcasters Association: JBA)²

การก่อตั้งสมาคมฯ เมื่อพ.ศ. 2494-2495 เป็นผลจากการฟื้นฟูทางการเมืองของประเทศหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ในเวลานั้น สาธารณะและผู้ประกอบการสื่อเห็นความจำเป็นของการอ้างไว้ซึ่งเสรีภาพในการพูด (freedom of speech) ผู้ประกอบการวิทยุเชิงพาณิชย์จำนวน 16 องค์กรจึงรวมตัวกันเพื่อกำหนดแนวทางในการแพร่ภาพกระจายเสียงซึ่งรับประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ สมาคมฯ ยังเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการในการสร้างพลังต่อรองทางธุรกิจและป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐด้วย ปัจจุบัน JBA มีสมาชิกเป็นองค์กรที่ประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ภาคพื้นดินและระบบดาวเทียม จำนวน 205 องค์กร (The Japanese Commercial Broadcasters Association, 2014: ออนไลน์)

แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงจะระบุว่า การดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงต้องมี “มาตรฐาน” แต่ก็ไม่ได้เขียนเฉพาะเจาะจงว่า มาตรฐานของการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์ต้องเป็นอย่างไร องค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงของเอกชนจึงมารวมตัวกันเพื่อกำหนดมาตรฐานร่วมกันโดยนำแนวปฏิบัติของแต่ละสถานีมาพิจารณาแล้วหาประเด็นที่เห็นพ้องต้องกัน จากนั้นจึงนำข้อตกลงดังกล่าวไปปรับใช้กับมาตรฐานของสถานี เพราะฉะนั้น จึงไม่ค่อยมีกรณีพิพาทระหว่างสมาชิก หรือสมาชิกที่ปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากสถานีอื่นๆ เนื่องจากมีมาตรฐานที่คล้ายกัน นอกจากนี้ การประชุมหารือเพื่อหามาตรฐานในการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นการกำหนดกันเองในหมู่ผู้ประกอบการ โดยที่กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า JBA เกิดจากการรวมตัวของสถานีโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ระดับชาติและภูมิภาค มีกรรมการฝ่ายต่างๆ เพื่อดูแลประเด็นที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดแนวปฏิบัติ (Guideline) ที่ขอให้สถานีโทรทัศน์สมาชิกร่วมมือและปฏิบัติตาม โดยแบ่งเป็นหัวข้อต่างๆ เช่น สิทธิมนุษยชน การรายงานข่าวการเมือง อาชญากรรม ครอบครัวและเยาวชน การพัฒนาการศึกษา ศาสนา การนำเสนอให้แก่ผู้ทุพพลภาพ การนำเสนอโฆษณา เป็นต้น นอกจากนี้ JBA เป็นผู้กำหนดแนวปฏิบัติ และช่วงเวลาในการออกอากาศที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ชมแต่ละช่วง เช่น ช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชนคือ 17.00 – 21.00 น. ดังนั้น จึงไม่ควรมีเนื้อหารายการที่ไม่เหมาะสมกับกลุ่มเยาวชน เช่น เนื้อหาโป๊เปลือย เป็นต้น (ดู “มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง” ในภาคผนวก ข. และ บทความ “NAB ดำเนินการเรื่อง ‘เด็กและเยาวชนกับการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศ’” ในภาคผนวก ค.)

² เดิมชื่อ The National Association of Commercial Broadcasters in Japan (NAB) แต่เปลี่ยนมาเป็น JBA เมื่อพ.ศ. 2555

ผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า เมื่อแรกเริ่มก่อตั้งนั้น JBA ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบการตามมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงที่กำหนดไว้ร่วมกัน แต่ต่อมาเริ่มเกิดปัญหาบ่อยครั้ง และรัฐบาลเห็นว่า JBA ประกอบด้วยผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์เท่านั้น ผู้ประกอบการจึงได้ตั้งองค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (BPO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐและภาคอุตสาหกรรมขึ้นมาเพื่อสะท้อนการทำหน้าที่ที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และพิจารณาทั้งการดำเนินการของโทรทัศน์เชิงพาณิชย์และ NHK ซึ่งเป็นสื่อสาธารณะ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปในส่วนของ BPO

ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า เหตุที่กลไกนี้สามารถอยู่ได้ เนื่องจากผู้ประกอบการเห็นพ้องและยึดมั่นในกฎเกณฑ์ที่ร่วมกันกำหนดขึ้นเอง มีการบังคับใช้จริง และมีการดำเนินการหากมีผู้ทำผิดข้อตกลงก่อนที่รัฐบาลหรือรัฐสภาจะดำเนินการ รวมทั้งมีการพิจารณาหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียง นอกจากนี้ แม้จะมีผู้ประกอบการที่ไม่พอใจผลการพิจารณาของ BPO แต่ผู้ประกอบการก็ยังไม่ลาออกจากการเป็นสมาชิกของ JBA เนื่องจากเห็นว่า การลาออกจะยิ่งทำให้ประชาชนสงสัยและตั้งคำถามต่อการกระทำขององค์กร ซึ่งจะยิ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสถานีมากกว่า

3.3 องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (The Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization: BPO)

ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า แต่ละสถานีจะมีหน่วยงานในองค์กรที่รับฟังความเห็นและเรื่องร้องเรียนจากผู้ชม และมีกลไกที่ทำให้พนักงานขององค์กรรับทราบคำร้องเรียนและทบทวนว่าจะแก้ไขปรับปรุงอย่างไรอยู่แล้ว โดยกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในองค์กรจะสอดคล้องกับบทบาทของสื่อตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ 1) รับประกันความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของคนในชาติ 2) ไม่ผิดต่อระเบียบและประเพณีอันดีงาม 3) ให้ความยุติธรรมและสมดุลกับทุกฝ่าย 4) เนื้อหาไม่บิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง และ 5) มีการอภิปรายเชิงสร้างสรรค์ทุกด้านให้มากที่สุดและหลากหลาย นอกจากนี้ หน่วยงานภายในดังกล่าวยังประมวลประสบการณ์และถอดบทเรียนของแต่ละสถานีเพื่อกำหนดเป็นแนวปฏิบัติ เช่น คำพูดที่ควร/ไม่ควรใช้ เป็นต้น ผู้ให้ข้อมูลยังย้ำว่า แม้รายละเอียดในแนวปฏิบัติของแต่ละสถานีอาจจะแตกต่างกัน แต่สิ่งสำคัญที่แต่ละสถานีต้องไม่ละเลยคือ รายการที่นำเสนอต้องไม่ผิดประเภทไปจากที่ระบุไว้ ไม่บิดเบือนหรือทำให้ผู้ชมเข้าใจผิด

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วในหัวข้อเกี่ยวกับ JBA ข้างต้น เมื่อเกิดปัญหาด้านจริยธรรมมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะเรื่องการจ้างนักแสดง หรือ “หน้าม้า” มาออกรายการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (Information Programs) และรายการวาไรตี้ แต่ให้ข้อมูลที่มิใช่ประสบการณ์ตรงของคนเหล่านั้น เพื่อส่งเสริมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ปัญหาเหล่านี้ทำให้กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารส่งสัญญาณว่าจะเข้ามากำกับดูแลเนื้อหาโทรทัศน์ ดังนั้น ผู้ประกอบการทั้งสื่อสาธารณะ คือ NHK และภาคเอกชน คือ JBA จึงรวมตัวกันก่อตั้ง BPO ขึ้นเมื่อพ.ศ. 2540 เพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบเนื้อหารายการโทรทัศน์และกำกับดูแลตนเอง ทั้งยังป้องกันการควบคุมจากภาครัฐด้วย ทั้งนี้ BPO ได้รับเงินทุนจากค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพรายปีจาก NHK, JBA และผู้ออกอากาศวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิก JBA (The Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, 2013-2014: ออนไลน์)

คณะกรรมการที่ปรึกษาของ BPO ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 7 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัทหรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จากนั้นคณะกรรมการที่ปรึกษาจะคัดเลือกคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดของ BPO คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัทหรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร 10 คน ประธานกรรมการ 1 คน และผู้อำนวยการ 3 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่สาม (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กร BPO ในภาคผนวก ง.)

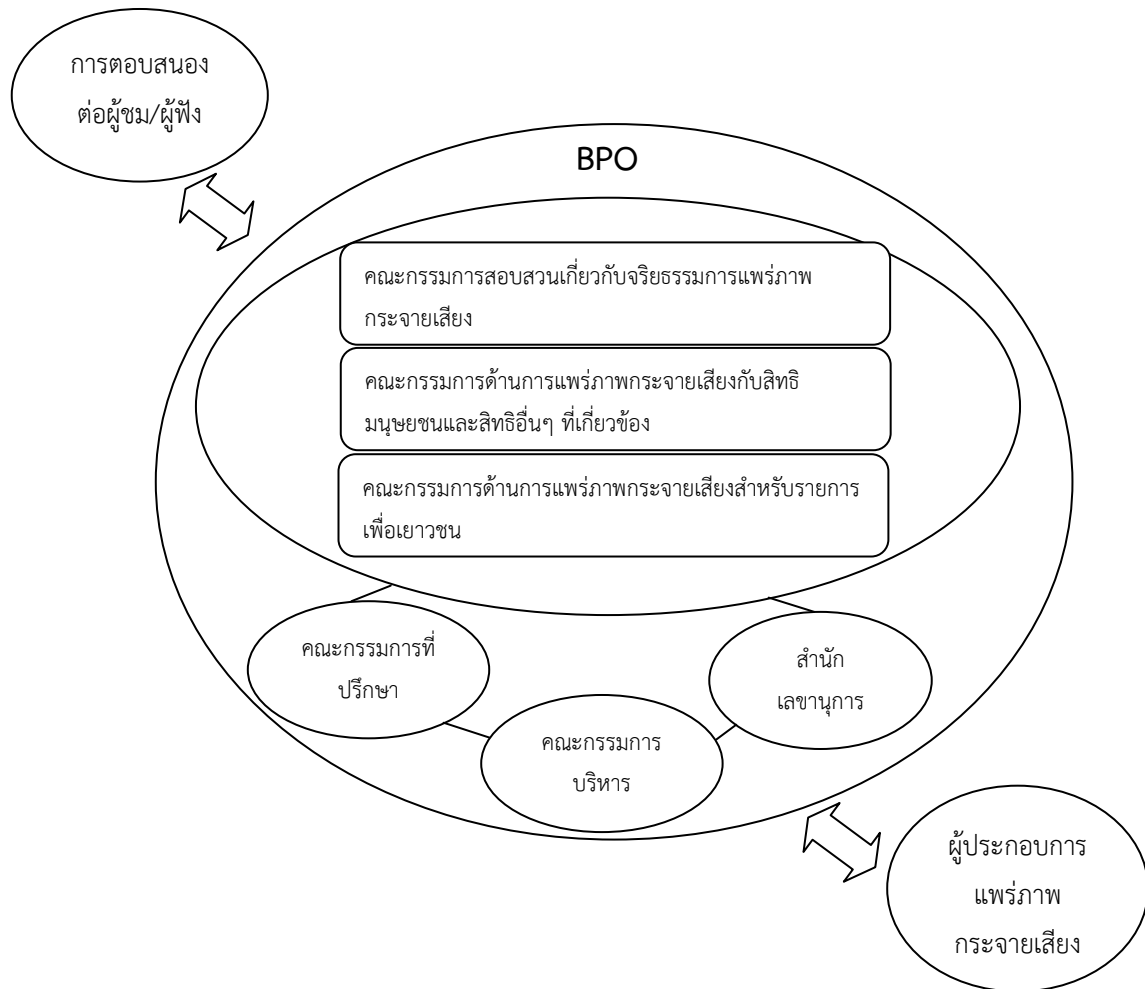
ผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า เมื่อเกิดปัญหาขึ้น สมาชิกทั้งของ JBA และ BPO จะมาประชุมกันเพื่อพิจารณาสาเหตุของปัญหาและหาแนวทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นอีก นอกจากการเป็นหน่วยงานป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ หน่วยงานนี้ยังเป็นช่องทางสื่อสารระหว่างผู้ประกอบการโทรทัศน์กับผู้ชมในช่วงเวลาที่สถานีโทรทัศน์มีจำนวนเพิ่มขึ้น ทั้งสถานีภาคพื้นดินและเคเบิล ซึ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้ผู้ออกใบอนุญาตไม่สามารถดูแลช่องทางหมดได้ ที่สำคัญ BPO ยังเป็นช่องทางให้ผู้ชมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาของสถานีโทรทัศน์ โดยในช่วงแรกที่ BPO เริ่มก่อตั้ง ได้มีการจัดการประชุมในภูมิภาคต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการในส่วนภูมิภาคและประชาชน ความเห็นจากการประชุมได้ถูกประมวลมาเป็นข้อตกลงที่มีสาระสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่

- 1) การตั้งองค์กรรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน และกระบวนการรับและดำเนินการเรื่องร้องเรียน
- 2) การมีบุคคลที่สามเพื่อพิจารณาเรื่องความเป็นกลางของสถานี
- 3) การคำนึงถึงผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน

ประเด็นปัญหาแรกๆ ที่ BPO ให้ความสำคัญ คือ เนื้อหาที่ปกป้องรับรองสิทธิมนุษยชน และเนื้อหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ คณะกรรมการของ BPO นำบทบัญญัติในกฎหมายมาประกอบการพิจารณา และถือว่ามิบทลงโทษอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ดังที่จะกล่าวถึงในส่วนที่ 4 BPO จึงไม่มีบทลงโทษอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถถูกดำเนินคดีหมิ่นประมาทได้ หรือ การนำเสนอเนื้อหาที่เป็นภัยต่อผู้เยาว์ ดังนั้น บทบาทหลักของ BPO คือการทำให้สถานียอมรับว่าละเมิดข้อตกลงและขอภัยต่อผู้ชม

คณะกรรมการของ BPO แบ่งเป็น 3 แผนก คือ 1) แผนกสิทธิมนุษยชน 2) แผนกเยาวชน และ 3) แผนกเนื้อหาเชิงจริยธรรมของรายการ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.) กรรมการแต่ละแผนกประกอบด้วยผู้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการโทรทัศน์และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ทนายความ นักวิชาการ รวมทั้งตัวแทนเด็กและเยาวชน 30 คนจากทั่วประเทศที่คอยเฝ้าดูรายการเกี่ยวกับผู้เยาว์และส่งความเห็นให้ BPO ทุกเดือน ทำให้องค์กรได้รับฟังมุมมองของเด็กและเยาวชน แทนที่จะเป็นมุมมองจากผู้ใหญ่และนักวิชาการเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการของ BPO จะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการประกอบกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งไม่มาจากภาครัฐ เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและคงความเป็นหน่วยงานแบบ third party ไว้ โครงสร้างองค์กรของ BPO เป็นไปตามแผนภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 9 แสดงโครงสร้างองค์กรจรรยาบรรณด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (BPO)



ที่มา: เว็บไซต์ขององค์กรจรรยาบรรณด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ

http://www.bpo.gr.jp/?page_id=1092

ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ทางช่องทางต่างๆ ทั้งโทรศัพท์ โทรสาร อีเมล จดหมาย จากนั้นคณะกรรมการในแผนกต่างๆ จะรวบรวมคำร้องต่างๆ มาพิจารณา โดยสถิติตั้งแต่ปีพ.ศ. 2553 เป็นต้นมาแสดงให้เห็นว่า BPO รับเรื่องร้องเรียนกว่า 10,000 เรื่องต่อปี โดยเป็นปัญหาด้านจรรยาบรรณมากที่สุด (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเรื่องร้องเรียนในภาคผนวก ง.) หากเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบมากนักคณะกรรมการจะพิจารณาและลงมติได้เอง แต่ในกรณีที่เป็นปัญหาใหญ่ สถานีโทรทัศน์ที่ถูกร้องเรียนต้องส่งเทปรายการที่มีปัญหาให้คณะกรรมการตรวจสอบ ขณะเดียวกัน คณะกรรมการก็จะไต่สวนผู้ประกอบการเพิ่มเติม แล้วจึงค่อยพิจารณาและลงมติ หากกรณีที่ร้องเรียนมาถือเป็นความผิดจริง คณะกรรมการจะแจ้งให้สถานีทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดขึ้น ทั้งนี้ BPO ทำหน้าที่เพียงแจ้งให้ทราบถึงความผิดที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจระบุว่าสถานีจะต้องแก้ไขอย่างไร จากนั้น สถานีโทรทัศน์ต้องชี้แจงให้

ประชาชนทราบด้วยว่าจะแก้ไขอย่างไร ผ่านช่องของตนเองและช่องทางสื่ออื่นๆ ดังนั้น หากมีการถอดรายการที่เป็นปัญหาออกจากผัง ก็ถือเป็นการตัดสินใจของสถานี ไม่ใช่ BPO

แม้ BPO จะไม่มีอำนาจลงโทษทางกฎหมาย แต่คณะกรรมการแผนกสิทธิมนุษยชนสามารถรับคำร้องที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและไกลเกลี่ยระหว่างผู้เสียหายกับผู้ประกอบการได้ ผู้เสียหายที่ใช้ช่องทางนี้มักเป็นผู้ที่ไม่สามารถจ้างทนายความและฟ้องร้องทางศาลได้ BPO จึงระบุว่า ผู้เสียหายไม่สามารถยื่นคำร้องเพื่อให้ BPO ไกลเกลี่ย และฟ้องผู้ประกอบการผ่านศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในเวลาเดียวกันได้ แม้เจตนาของช่องทางนี้คือการเอื้อให้คนธรรมดาสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้ แต่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า ปัจจุบัน ผู้ที่มีชื่อเสียง เช่น นักการเมืองท้องถิ่น ก็เริ่มใช้ช่องทางนี้ร้องเรียนเกี่ยวกับผู้ประกอบการมากขึ้น

กระบวนการไกลเกลี่ยระหว่างผู้ร้องเรียนและผู้ประกอบการยังใช้ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนอื่นๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาเด็กและเยาวชนด้วย เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับผู้เยาว์บางเรื่องเป็นสิ่งที่ยังถกเถียง การเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสองฝ่ายมาพูดคุยแลกเปลี่ยนกันอาจนำไปสู่ความเข้าใจที่กระจ่างขึ้นได้

ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นว่า เหตุที่ BPO ได้รับการยอมรับจากทั้งผู้ประกอบการ ภาครัฐ และภาคประชาชน แม้จะไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษองค์กรสมาชิกที่ละเมิดข้อตกลง เนื่องจากการแสดงบทบาทที่เข้มแข็งและสม่ำเสมอจนทำให้เป็นที่รู้จัก โดยเฉพาะเรื่องการรับและพิจารณาคำร้องเรียน เมื่อมีผู้ทำผิดข้อตกลง BPO จะแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบและเน้นย้ำให้มีการขอภัยต่อสาธารณชนผ่านช่องของตน ดังนั้น ประชาชนจึงวางใจและร้องเรียนผ่านทาง BPO อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเห็นว่าการร้องเรียนนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติจริง

อีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้ BPO เป็นที่ผู้ประกอบการยอมรับและปฏิบัติตาม เนื่องจากผู้ประกอบการเห็นว่าเป็นการแสดงความรักใคร่และรับประกันความน่าเชื่อถือขององค์กร ขณะเดียวกันก็ป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐในระยะยาว ทั้งนี้เพราะ BPO ถือเป็นหน่วยงานที่แสดงให้เห็นศักยภาพในการกำกับดูแลกันเองของโทรทัศน์ที่มีเสรีภาพในการนำเสนอ ผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งซึ่งเป็นผู้ประกอบการโทรทัศน์กล่าวอย่างน่าสนใจว่า

BPO เป็นผู้ดูแลจัดการเรื่องเสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) เพราะฉะนั้น การที่ไปทะเลาะกับ BPO ก็เหมือนกับบอกว่า ช่วยลด Freedom of Speech ของฉันหน่อย [ดังนั้น] BPO ไม่ใช่องค์กรที่ควรทะเลาะด้วย กลับกัน BPO จะเป็นคนมาบอกเพื่อให้รายการของเราพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ ...

ทั้งนี้ BPO มีขอบเขตการพิจารณาสอบสวนอยู่เพียงเรื่องคำร้องจากผู้ชมเกี่ยวกับเนื้อหารายการเท่านั้น แต่จะไม่มีบทบาทพิจารณากรณีพิพาทระหว่างสถานีโทรทัศน์ นอกจากนี้ BPO ยังไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณา เนื่องจากมีองค์กรที่ชื่อ JARO (The Japanese Advertising Review Organization) ที่ดูแลเรื่องนี้อยู่แล้ว

ผู้ให้ข้อมูลยังระบุด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงระบบออกอากาศมาเป็นดิจิทัลไม่ทำให้กรอบการกำกับดูแลเนื้อหาเปลี่ยนแปลงไป เพราะหลักการและแนวคิดในการนำเสนอเนื้อหารายการไม่ได้เปลี่ยน อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือ มีผู้ร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพราะสถานีโทรทัศน์นำเสนอภาพที่คมชัดขึ้น อันผลมาจากการแพร่ภาพแบบดิจิทัล กรณีปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อมีการรายงานข่าวเด็กฆ่าตัวตายเนื่องจากถูกรังแก แม้สถานีจะไม่ได้เปิดเผยชื่อผู้เสียชีวิต แต่เนื่องจากภาพข่าวมีความคมชัดมาก ผู้ชมบางคนจึงสามารถเห็นชื่อผู้เสียชีวิตจากเอกสารที่ปรากฏเพียงช่วงเวลาสั้นๆ นอกจากนี้ ยังมีผู้ชมที่บันทึกภาพหน้าจอแล้วนำไปเผยแพร่บนอินเทอร์เน็ตต่อ มารดาของเด็กที่เสียชีวิตจึงมาร้องเรียนกับ BPO เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้เชี่ยวชาญจาก BPO ชี้แจงว่า กรณีนี้มีประเด็นคาบเกี่ยวกันอยู่ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการใช้อินเทอร์เน็ตและการละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาของ BPO ที่พิจารณาเฉพาะเนื้อหาทางโทรทัศน์เท่านั้น แนวทางแก้ปัญหในปัจจุบันคือสถานีโทรทัศน์เตือนให้ผู้เผยแพร่ภาพทางอินเทอร์เน็ตลบข้อมูลดังกล่าว เนื่องจากเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์

แม้ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านจะเห็นว่ากรณี BPO เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับอุตสาหกรรมโทรทัศน์มากกว่าการมีองค์กรภาครัฐมากำกับดูแล แต่เนื่องจาก BPO ยังเป็นองค์กรใหม่ บทบาทและการดำเนินการขององค์กรก็ยังเป็นที่ยกเถียงโดยเฉพาะเรื่องพิจารณาปัญหาเนื้อหา รายการ นอกจากนี้ เมื่อเกิดปัญหาเชิงจริยธรรมเกี่ยวกับเนื้อหา รายการ ภาครัฐก็ยังส่งสัญญาณที่จะเข้ามากำกับดูแลเนื้อหาโทรทัศน์อยู่เสมอ ดังนั้น หากต้องการไม่ให้เกิดการแทรกแซง ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจึงควรให้ความสำคัญและหาวิธีการที่จะทำงานร่วมกันต่อไป ผู้เชี่ยวชาญจาก BPO ให้ข้อมูลว่า ขณะนี้เริ่มมีการพูดคุยถึงรูปแบบ (model) ใหม่ๆ เพื่อให้มีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การให้ผู้ประกอบการประกาศเองทันทีเมื่อพบว่าตนผิดพลาด การร้องเรียนโดยภาคประชาชน รวมทั้งการ “ตอมแมลงวัน” กล่าวคือ สื่อมวลชนประเภทต่างๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ นิตยสาร และโทรทัศน์ รายงานหรือวิพากษ์วิจารณ์เมื่อพบการกระทำที่ไม่ถูกต้องของสื่อมวลชน ทั้งนี้ ผู้ประกอบการก็แสดงท่าทีเห็นชอบในหลักการ และลงนามร่วมกันในข้อตกลง 3 ประการ ได้แก่

- 1) ทุกสถานีต้องให้ความร่วมมือและชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด ห้ามปกปิดหรือบิดเบือน
- 2) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาว่า สิ่งที่น่าเสนอเป็นปัญหาหรือผิดพลาด สถานีต้องทำความเข้าใจและไม่ทำให้เกิดขึ้นอีก
- 3) หลังจากเกิดปัญหาขึ้น สถานีต้องเสนอแผนการจัดการและแก้ไขปัญหาคณะกรรมการ จากนั้น คณะกรรมการจะนำแผนดังกล่าวไปประกาศให้สาธารณะได้รับทราบต่อไป

ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า กลไกเหล่านี้จะทำให้ภาครัฐและประชาชนเห็นว่า ผู้ประกอบการโทรทัศน์สามารถกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.4 ภาคประชาสังคมและประชาชน

นอกจากอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงของญี่ปุ่นจะมีกลไกและกรอบการกำกับดูแลตนเองที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังถูกจับตาจากภาคประชาสังคมและประชาชนของญี่ปุ่นอย่างใกล้ชิด ผู้ให้ข้อมูลอธิบายว่า องค์กรเครือข่ายครูและผู้ปกครอง (The Parent-Teacher Associations: PTA) แสดงให้เห็นการ

รวมกลุ่มและเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งในการเฝ้าระวังเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน ทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ร้องเรียนต่อ JBA และ BPO อยู่บ่อยครั้ง

ขณะเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นนักวิชาการระบุว่า ผู้ชมโทรทัศน์ของญี่ปุ่นค่อนข้างเป็นผู้ชมที่มีความกระตือรือร้นและใส่ใจ เนื่องจากเวลาเฉลี่ยในการชมโทรทัศน์คือ 3.30 ชั่วโมงต่อวัน ซึ่งถือเป็นเวลาที่มากพอสมควร ดังนั้น ผู้ชมจึงเห็นว่า เป็นหน้าที่ของตนที่ต้องจับจ้องมองสื่อและช่วยกันทำให้รายการโทรทัศน์พัฒนาขึ้น เหตุที่ผู้ชมมีวิธีคิดเช่นนี้ ส่วนหนึ่งมาจากพัฒนาการด้านการรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ในสังคมญี่ปุ่น ทำให้ผู้คนกระตือรือร้นและร้องเรียนในสิ่งที่เห็นว่าเป็นปัญหา โดยเฉพาะการเอาเปรียบผู้บริโภคและเนื้อหาที่เป็นภัยต่อผู้เยาว์ นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญจาก BPO ยังเสริมว่า ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า นักเรียนชั้นประถมศึกษา 6 มีแนวโน้มที่จะไม่เชื่อเนื้อหาที่ได้รับจากโทรทัศน์ทั้งหมดแล้ว ทำให้เห็นว่า พัฒนาการทางสมองของเด็กก็มีผลต่อการรู้เท่าทันสื่อเช่นกัน

ส่วนที่ 4: บทสรุปการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัลของญี่ปุ่น

จากการวิเคราะห์กฎหมายและแนวทางการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของญี่ปุ่น พบว่าสาระสำคัญมุ่งไปที่การกำกับดูแลเชิงเทคนิคเพื่อรับประกันการเข้าถึงสื่อของประชาชน มากกว่าการกำกับดูแลเนื้อหารายการ นอกจากนี้ยังพบว่า การกำกับดูแลเนื้อหานั้นแบ่งตามประเภทของสถานี ไม่ใช่ลักษณะและแพลตฟอร์มของการออกอากาศ ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานรายการและเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหาอื่นๆ จึงยังไม่เปลี่ยนแปลงแม้เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแล้วอย่างชัดเจน นอกจากนี้ กรอบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงยังให้น้ำหนักต่อการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ของผู้ประกอบการโทรทัศน์ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแพร่ภาพกระจายเสียง ขณะที่องค์กรภาครัฐ คือกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร แสดงบทบาทเชิงสนับสนุนมากกว่ากำกับดูแลเนื้อหาที่ผู้ประกอบการผลิต ขณะเดียวกัน องค์กรวิชาชีพ ทั้งสมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศไทย (JBA) และองค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (BPO) ก็ดำเนินการกำกับดูแลกันเองอย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ ที่สำคัญ กลไกกำกับดูแลกันเองยังได้รับการเสริมแรงจากภาคประชาชนที่แสดงบทบาทในการจับจ้องมองสื่ออย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

ดังนั้น สำหรับญี่ปุ่น ความท้าทายในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงไม่ได้อยู่ที่การเปลี่ยนการออกอากาศเป็นระบบดิจิทัล เนื่องจากทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการเห็นว่าเนื้อหาผลิตมาจากต้นทางเดียวกัน และช่องทางออกอากาศหลักยังคงเป็นโทรทัศน์เช่นเดิม แต่การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์สื่ออันเป็นผลจากพัฒนาการและการแพร่กระจายของอินเทอร์เน็ต ส่งผลให้คนรุ่นใหม่นิยมเข้าถึงเนื้อหาผ่านอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ให้บริการโทรทัศน์ออนไลน์ที่เพิ่มขึ้น และปัญหาเนื้อหาอินเทอร์เน็ตที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะต่อกลุ่มผู้เยาว์ ทำให้งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและผู้ให้ข้อมูลและงานวิจัยตั้งคำถามว่า การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงจะเปลี่ยนแปลง โดยพิจารณาครอบคลุมถึงเนื้อหาที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตหรือไม่

2. การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากอิตาลี

ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอหัวข้อนี้ออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกว่าด้วยภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของอิตาลี ส่วนที่ 2 อธิบายกรอบการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ส่วนที่ 3 กล่าวถึงบทบาทขององค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และส่วนที่ 4 เป็นบทสรุปการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล

ส่วนที่ 1 ภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของอิตาลี

1.1 ดิจิทัลทีวี

ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงในระบบดิจิทัล (the Digital Broadcasting Law) พ.ศ. 2544 กระบวนการเปลี่ยนผ่านระบบการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์เป็นระบบดิจิทัลของประเทศอิตาลีก็ได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551 ที่เขต Sardinia เป็นแห่งแรก และสิ้นสุดการรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 โดยเขต Sicily และ Calabria เป็น 2 เขตสุดท้าย จึงส่งผลให้ทั้งประเทศอิตาลีออกอากาศดิจิทัลทีวีโดยสมบูรณ์

ช่วงก่อนกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวี ช่องทางการรับชมโทรทัศน์ส่วนใหญ่สำหรับครัวเรือนในประเทศอิตาลีซึ่งมีจำนวนกว่า 22 ล้านครัวเรือนนั้นคือโทรทัศน์ฟรีทีวีภาคพื้นดินระบบแอนะล็อก ในขณะที่การเข้าถึงของเคเบิลและดาวเทียมอยู่ในระดับต่ำและครองตลาดเพียงทีวีอยู่ในพ.ศ. 2533 โทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบแอนะล็อกระดับชาติผูกขาดโดยผู้ให้บริการเพียงรายเดียว (monopoly) คือ RAI ในขณะที่โทรทัศน์ระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ในภาวะยุ่งเหยิงและการกำกับดูแลที่ไม่สมบูรณ์ก็ถูกผูกขาดโดยบริษัท Mediaset ของนาย Silvio Berlusconi

กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวีของอิตาลีในช่วงเริ่มต้นนั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลอิตาลี โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อดิจิทัลอิตาลี (Comitato Nazionale Italia Digitale: CNID) ซึ่งมีรัฐมนตรีกระทรวงการสื่อสารเป็นประธานคณะกรรมการ ร่วมกับองค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารของอิตาลี (The Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: AGCOM) และตัวแทนของบริษัทผู้ให้บริการโทรทัศน์ ผู้ชม และผู้บริหารส่วนภูมิภาค หน้าที่ของ CNID คือวางแผนและดูแลการเปลี่ยนผ่านให้เสร็จสิ้นถูกต้องสมบูรณ์ และจัดให้มีคณะทำงาน 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านคุณภาพสัญญาณ ด้านการวางแผนคลื่นความถี่ ด้านผู้บริโภค ด้านประสิทธิภาพ และด้านการประสานงานกับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสมาคมเอกชน DGTVi ที่ก่อตั้งโดยผู้แพร่ภาพกระจายเสียงระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่สำคัญนั้นมีบทบาทอย่างมาก โดยสมาคมฯ ได้ร่วมกับรัฐบาลอิตาลีและ AGCOM ในวางแผนการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลบนพื้นฐานภูมิภาคต่อภูมิภาค (region-by-region) โดยกำหนดวันสิ้นสุดการออกอากาศระบบแอนะล็อก (analogue switch-off) ในพ.ศ. 2549 ต่อมาได้เลื่อนออกไปอีก 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2551 และ 2555

สมาคม DGTVi นี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการตัดสินใจ ในขณะที่สมาคมผู้บริโภคค่อนข้างอ่อนแอ นอกจากนี้ ภาครัฐจะมองการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลไปในเชิงธุรกิจมากกว่าการทำให้เกิดความ

หลากหลายของสื่อ องค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างมากในขั้นตอนนี้อาจจะเป็นเพราะประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องเทคนิคมากเกินไป และองค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้มีความสนใจมากนัก นักการเมืองให้ความสนใจในการโอบอุ้มสถานีโทรทัศน์ในระดับประเทศที่มีอยู่ ในขณะที่สถานีโทรทัศน์ท้องถิ่นซึ่งรักษาความหลากหลายในสื่อได้รับความเดือดร้อนจากการเลือกปฏิบัติในการจัดสรรคลื่นความถี่ ดังนั้น ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 สหภาพใหญ่ของสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น 2 สหภาพจึงลาออกจากสมาคม DGTVi ซึ่งถูกครอบงำอย่างชัดเจนโดยผู้ให้บริการระดับประเทศ คือ RAI และ Mediaset จากนั้น ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงท้องถิ่นจึงได้ร้องขอให้คณะกรรมการ CNID ชะลอกระบวนการเปลี่ยนผ่านในพื้นที่ที่ยังไม่เปลี่ยนสู่ระบบดิจิทัลเพื่อรับประกันให้ความถี่ที่เพียงพอสำหรับทุกสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น

เมื่อเริ่มกระบวนการเปลี่ยนผ่านนั้น อิตาลีประกอบไปด้วยโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อกระดับชาติ 10 ช่องซึ่งส่วนหนึ่งเป็นของ RAI (3 ช่อง) และ บริษัท Mediaset (3 ช่องเชิงพาณิชย์) รวมถึงช่องรายการโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกระดับท้องถิ่นกว่า 500 ช่อง ภายหลังการเปลี่ยนผ่านได้ทำให้มีช่องรายการดิจิทัลทีวีระดับชาติเพิ่มขึ้นจาก 10 ช่องเป็น 75 ช่อง มีทั้งที่เป็นช่องรายการที่ออกอากาศในระบบแอนะล็อกหรือระบบอื่นอยู่ก่อนแล้ว โดยช่องใหม่ที่มีผู้ชมมากที่สุดก็เป็นของ 2 บริษัทใหญ่ที่เป็นผู้ให้บริการรายเดิม คือ RAI และ Mediaset อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีผู้ให้บริการรายใหม่ที่น่าสนใจ เช่น ช่อง Real Time ที่มีผู้ชมมากประมาณ 118,000 คนต่อวัน (ในขณะที่ผู้ชมช่องหลักเฉลี่ย 1.7 ล้านคนต่อวัน)

ในช่วงกระบวนการเปลี่ยนผ่าน โทรทัศน์ยังคงเป็นสื่อที่พบได้ทั่วไปในครัวเรือนส่วนใหญ่ของประเทศ อิตาลี รายการข่าวในดิจิทัลทีวีระดับชาติและหนังสือพิมพ์เป็นสื่อหลักที่คนอิตาลีใช้เป็นแหล่งข่าวสารเกี่ยวกับการเมืองและข่าวรายวัน อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยระยะยาวประมาณการณ์ว่า จำนวนชาวอิตาลีที่ใช้โทรทัศน์เป็นแหล่งข่าวสารนั้นลดลงจากร้อยละ 46.6 สู้อยู่ที่ 26.4 ในระหว่างพ.ศ. 2549 – 2552 ส่วนจำนวนผู้ชมดิจิทัลทีวีและเว็บทีวีเพิ่มขึ้นอย่างมากระหว่างพ.ศ. 2550 – 2553 ในขณะที่ผู้ชมโทรทัศน์ดาวเทียมแม้จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นระหว่างพ.ศ. 2550 – 2552 แต่ก็มีจำนวนคงที่หลังจากนั้น ส่วนผู้ชมโทรทัศน์ในระบบแอนะล็อก กลับลดลงในช่วงพ.ศ. 2552 – 2553

การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวีกับความหลากหลายของสื่อ

การเปลี่ยนผ่านโทรทัศน์สู่ระบบดิจิทัลไม่ได้ทำให้รูปแบบธุรกิจสื่อโทรทัศน์เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก รายได้จากใบอนุญาตและโฆษณายังคงเดิม และสื่อดิจิทัลเชิงพาณิชย์ก็ยังคงได้รับการสนับสนุนหลักจากโฆษณาเช่นเดิม มีเพียงการโฆษณาเท่านั้นที่มีรายได้ลดลงเล็กน้อย รายได้จากการรับชมแบบ pay-per-view มีเพิ่มมากขึ้น รายการ Sky Italia ซึ่งเป็นรายการยอดนิยมยังคงออกอากาศผ่านทางดาวเทียมและทางช่อง Mediaset ได้เปลี่ยนจากการให้บริการแบบ pay-per-view มาเป็นการให้บริการแบบทีวีดิจิทัลพื้นฐานทั่วไป

นอกจากนี้ การเปลี่ยนผ่านโทรทัศน์สู่ระบบดิจิทัลนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างความเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ โดยตลาดของโทรทัศน์ของอิตาลีถูกครอบครองโดย 2 ผู้ให้บริการรายใหญ่ คือ ผู้ให้บริการโทรทัศน์สาธารณะ RAI และ ผู้ให้บริการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ Mediaset ซึ่งควบคุมโดยนายกรัฐมนตรี Silvio Berlusconi (2537-2538, 2544-2549, 2551-2554) ทั้ง RAI และ Mediaset ครอง

ส่วนแบ่งผู้ชมทั่วประเทศ ร้อยละ 41 และ 37 ตามลำดับ จึงกล่าวได้ว่าระบบสื่อโทรทัศน์ในอิตาลีถูกผูกขาด โดยผู้เล่น 2 ราย (duopoly) ต่อมาการเข้าสู่ตลาดของ Sky Italia โดยการออกอากาศผ่านดาวเทียมเป็นการ ขยายเนื้อหาจากเพียง 2 เจ้า กลายเป็น 3 เจ้า อย่างไรก็ตาม RAI และ Mediaset ยังคงครองเรตติ้งร่วมกันถึง ร้อยละ 80 ของผู้ชม ในขณะที่ของ Sky Italia มีเพียงร้อยละ 10 และผู้ให้บริการรายอื่นมีส่วนแบ่งผู้ชมรวมกัน เพียงประมาณร้อยละ 10

ผลจากนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลในช่วงนั้นดูเหมือนจะไม่ “เป็นกลาง” เนื่องจากมุ่งรักษาการ ผูกขาดของ RAI และ Mediaset ทั้งในตลาดฟรีทีวีและในตลาดโฆษณาส่วนใหญ่ และทำให้ผู้แพร่ภาพกระจาย เสียงท้องถิ่นอ่อนแอลง ซึ่งผู้แพร่ภาพกระจายเสียงท้องถิ่นเหล่านี้เคยมีบทบาทสำคัญทางประวัติศาสตร์ในการ ปกป้องเสรีภาพของข้อมูล นอกจากนี้ การเพิ่มจำนวนช่องระดับชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งของ RAI และ Mediaset ได้ทำให้รายได้ของผู้แพร่ภาพกระจายเสียงทั้งในท้องถิ่นและระดับภูมิภาคนั้นลดลง

แม้ว่าจะมีข้อกำหนดในการกำกับดูแลเพื่อปกป้องพหุนิยมในสื่อ (รายละเอียดในส่วนที่ 2) ก็ตาม แต่ สภาการณีสื่อโทรทัศน์ในอิตาลีก็ยังคงมีลักษณะผูกขาดเช่นเดิม สภานิติบัญญัติไม่ได้ใช้โอกาสในช่วงเปลี่ยน ผ่านนี้แก้ไขปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายที่แก้ไขการผูกขาดในตลาดฟรีทีวีของอิตาลี และไม่ได้ให้ความสำคัญต่อ ความหลากหลายของผู้ประกอบการดิจิทัลทีวีและความหลากหลายของเนื้อหาซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับ ประชาชน ในทางตรงกันข้ามมีการแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติหลายต่อหลายครั้งซึ่งขัดขวางการเข้าสู่ตลาด ของผู้ประกอบการรายใหม่ รวมถึงเมื่อปีพ.ศ. 2549 คณะกรรมาธิการยุโรปได้เปิดประเด็นเกี่ยวกับการที่อิตาลี ละเมิดกฎหมายยุโรปเรื่องการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวกับบริการสาธารณะที่ยังไม่ได้รับการปฏิรูป แม้ว่า อิตาลีจะมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสามารถมีบทบาทเป็นผู้นำได้เช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์ BBC ในการเปลี่ยน ผ่านสู่ระบบดิจิทัลและเพิ่มความหลากหลายของเนื้อหา

รายงานฉบับล่าสุดของ Freedomhouse (2014) ซึ่งเป็นองค์กรเฝ้าระวังด้านสิทธิเสรีภาพของสื่อระบุ ว่า การกระจุกตัวของสื่อ (Media concentration) ยังคงเป็นข้อกังวลหลักของประเทศเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ของสื่อ แม้ว่า Silvio Berlusconi จะออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปแล้วก็ตาม เพราะเขาก็ยังคงเป็น หุ้นส่วนหลักในเครือบริษัท Mediaset และบริษัทสื่ออื่นๆ อีกมากมาย

อย่างไรก็ดี นโยบายของรัฐบาล Monti (2554 – 2556) ได้ยกเลิกวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่ด้วยการ คัดเลือกคุณสมบัติ (beauty contest) สำหรับดิจิทัลทีวีช่องใหม่ ภายหลังจากที่โดนวิจารณ์อย่างหนักว่าเป็น การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ให้บริการรายเดิมซึ่งผูกขาดตลาดอยู่ ดังนั้น นโยบายของรัฐบาล Monti ก็อาจดึงดูด ใจให้ผู้เล่นรายใหม่ก้าวเข้าสู่ตลาดโทรทัศน์ของอิตาลีได้

1.2 วิทยูดิจิทัล

วิทยูในระบบดิจิทัลให้บริการเป็นประจำ (regular services) ออกอากาศเป็นครั้งแรกในเขต Trentino เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 องค์กรกำกับดูแล (AGCOM) ในกำหนดให้มีการจัดสรรคลื่นแก่วิทยู แบบบริการสาธารณะระดับชาติจำนวน 1 ช่วง (block) วิทยูเชิงพาณิชย์ระดับชาติจำนวน 2 ช่วง และจัดสรร คลื่นอีกจำนวนหนึ่งวิทยูบริการชุมชน ส่วน The Department of Communications ก็ได้ออกใบอนุญาต

สำหรับเขต Trentino ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนระดับชาติ (Club DAB Italia) และระดับชุมชน (DBTAA และ Digiloc)

ในประเทศอิตาลีมี multiplexes ระดับชาติที่ทดลองอยู่จำนวน 3 ราย และ multiplexes ระดับภูมิภาคที่ทดลองจำนวน 6 ราย และที่ให้บริการเป็นประจำจำนวน 3 ราย โดยออกอากาศบริการ DAB+ simulcast จำนวน 20 สถานี บริการ DAB+ exclusive จำนวน 4 สถานี บริการ DMB exclusive 1 สถานี และ บริการ exclusive data 1 สถานี

ส่วนที่ 2 กรอบการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง

การนำเสนอในส่วนนี้จะอธิบายถึงที่มาและประเด็นปัญหาขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐก่อน เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง จากนั้นจึงอธิบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.1 องค์กรกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศอิตาลี

องค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารของอิตาลี หรือ The Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) เป็นองค์กรอิสระของรัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เลขที่ 279 (31 กรกฎาคม 2540) (Parliament Law no.249 of 31 July 1997) ซึ่งกำหนดให้ AGCOM มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ (a converged regulator) รวมถึงกิจการหนังสือพิมพ์ (รวมหนังสือพิมพ์ออนไลน์) ซึ่ง AGCOM มีอำนาจจำกัดเพียงการรับลงทะเบียนเพื่อประกอบกิจการแต่ไม่รวมถึงการกำกับดูแลเนื้อหา AGCOM เริ่มการดำเนินงานในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541

AGCOM มีอำนาจหน้าที่หลักในการเฝ้าระวังให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขัน (competition and anti-trust rules) และกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามระเบียบในการกำกับดูแลบริการประเภทโทรทัศน์ของสหภาพยุโรป (the EU Audiovisual Media Services Directive: AVMSD) ซึ่งหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบด้วย

- ควบคุมคุณภาพและการเผยแพร่บริการ/ผลิตภัณฑ์ในกิจการสื่อสาร
- แก้ไขข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภค
- กำกับดูแลเพื่อบริการที่ทั่วถึงและกำหนดกฎเฉพาะเพื่อปกป้องกลุ่มเปราะบางในสังคม เช่น เด็กและเยาวชน
- สนับสนุนและให้หลักประกันความหลากหลายในบริการแพร่ภาพกระจายเสียง ทั้งในด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ
- ปกป้องลิขสิทธิ์บริการโทรทัศน์และผลิตภัณฑ์ซอฟต์แวร์ต่าง ๆ

นอกจากนี้ การกำกับดูแลตามกฎหมายของ AGCOM จะต้องร่วมกับกระทรวงการสื่อสารเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาต การจัดสรรคลื่นความถี่ การคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และการคุ้มครองประโยชน์

สาธารณะด้วย รวมถึง มีบทบาทหน้าที่ในการเฝ้าระวังผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงให้ปฏิบัติตามประมวลว่าด้วยการกำกับดูแลตนเองเพื่อส่งเสริมความเป็นพหุนิยม (the Code of self-regulation in respect of pluralism, 2004) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดสอดคล้องกับนโยบายเกี่ยวกับสังคมสารสนเทศของสหภาพยุโรป ‘A Digital Agenda for Europe’ (COM/2010/0245)

โครงสร้างของคณะกรรมการของ AGCOM ประกอบด้วย ประธาน กรรมการด้านโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่าย (The Commission for Infrastructures and Networks) 2 ท่าน และกรรมการด้านบริการและสินค้า (The Commission for Services and Products) 2 ท่าน ทั้งประธานและกรรมการทั้งหมดรวมเป็น 5 ท่านจะทำหน้าที่ร่วมกันในลักษณะสภา (The Council)

นอกจากนี้ ลักษณะพื้นฐานของ AGCOM ประการหนึ่งคือการมีระบบการกระจายอำนาจการกำกับดูแลให้กับคณะกรรมการระดับภูมิภาค (Comitati Regionali per le Comunicazioni: Corecom) ซึ่งจัดตั้งขึ้นใน 20 ภูมิภาคของประเทศอิตาลี โดยคณะกรรมการแต่ละภูมิภาคจะมีโครงสร้างการบริหารจัดการของตนเอง และได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลระดับภูมิภาคกับ AGCOM คณะกรรมการ Corecom จะมีหน้าที่ อาทิ การเฝ้าระวังรายการและเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงระดับท้องถิ่น รวมถึงโฆษณาและข้อความหาเสียงในช่วงเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรศัพท์หรือผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง

อย่างไรก็ดี แม้ AGCOM จะถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นองค์กรอิสระ แต่ AGCOM กลับต้องเผชิญแรงกดดันอย่างมากจากรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ ดังปรากฏในรายงานของมูลนิธิด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโอเอสเอฟ (Open Society Foundation: OSF) เมื่อพ.ศ. 2553 ว่า ได้มีการทำลายความน่าเชื่อถือและนำไปสู่การลาออกของนาย Giancarlo Innocenzi Botti ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ AGCOM และเป็นอดีตผู้บริหารบริษัท Fininvest ที่เป็นของนายกรัฐมนตรีนาย Berlusconi จากเหตุการณ์ที่พบว่านาย Giancarlo Innocenzi Botti ถูกดั่งฟังการสนทนาทางโทรศัพท์กับนายกรัฐมนตรีนาย Berlusconi และอดีตนายกรัฐมนตรีเยอรมันบ่อยครั้งให้นาย Giancarlo Innocenzi Botti แทรกแซงเพื่อหยุดการออกอากาศรายการ Annozero ของ RAI รวมไปถึงคอลัมน์ Parla con me ของหนังสือพิมพ์ La Repubblica ที่นาย Eugenio Scalfari เจ้าของและผู้ก่อตั้ง ซึ่งนำเสนอเนื้อหาที่เป็นปฏิปักษ์และต่อต้านรัฐบาล³

ต่อมา ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 รัฐสภาได้แต่งตั้งนาย Antonio Martusciello อดีตผู้บริหารบริษัท Fininvest และอดีต ส.ส. พรรค Forza Italia ของนาย Berlusconi เป็นคณะกรรมการแทนนาย Giancarlo Innocenzi Botti จึงทำให้กรรมการผู้จัดการบริษัท Sky Italia เขียนจดหมายถึงประธาน AGCOM แสดงความสงสัยเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งครั้งนี้

³ ในคดี Annozero นั้น ประธานศาลสอบสวนแห่งกรุงโรมได้สรุปคดีเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2556 ว่า นาย Silvio Berlusconi นาย Mauro Masi และนาย Giancarlo Innocenzi Botti ไม่ได้มีการกระทำที่ละเมิดกฎหมายและไม่มีกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนจริง (ที่มา: <http://www.davidemaggio.it/archives/69510/pressioni-su-annozero-archivate-le-posizioni-di-berlusconi-masi-e-innocenzi>)

กรณีนี้จึงเป็นกรณีแรกซึ่งเป็นที่รู้จักของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่กำลังมองหาหลักประกันความเป็นธรรมจาก AGCOM โดยผู้ประกอบการเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการ AGCOM นั้นมีความใกล้ชิดกับคนส่วนใหญ่ในคณะรัฐบาล และ Mediaset จนเกินไป ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อทัศนคติของ AGCOM ในฐานะผู้กำกับดูแลกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนความขัดแย้งระหว่างสถานีที่ Berlusconi เป็นเจ้าของกับสถานีที่ นาย Rupert Murdoch มหาเศรษฐีด้านสื่อข้ามชาติชาวออสเตรเลียเป็นเจ้าของ

AGCOM อาจจะเป็นหน่วยงานเดียวที่มีการแทรกแซงทางการเมืองมาก เพราะ AGCOM มีบทบาทสำคัญในสื่อโทรทัศน์ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มโทรทัศน์เอกชนของประเทศอิตาลีและเจ้าของช่อง Mediaset ตกอยู่ภายใต้อำนาจการแทรกแซงทางการเมืองมาตลอดตั้งแต่ทศวรรษ 1960 อาทิ กรณีช่อง RAI ซึ่งเป็นช่องสาธารณะ แต่กระบวนการในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ในความเป็นจริงล้วนแล้วแต่เป็นการแต่งตั้งทางการเมืองทั้งสิ้น คณะกรรมการบริหารช่อง RAI ในปัจจุบัน พบว่าเป็นตัวแทนจากพรรค PD 2 คน ตัวแทนจากพรรค UDC พรรค LEGA และพรรค FORZA ITALIA อีกอย่างละ 1 คน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน รัฐสภากำลังพิจารณาปรับเปลี่ยนกฎหมายและระเบียบบางข้อ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลของช่อง RAI

2.2 กรอบการกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง

การเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของประเทศอิตาลีไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกรอบการกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการวิทยุโทรทัศน์แต่อย่างใด ถึงแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบางฉบับบ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นเหตุมาจากการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลไปส่งผลกระทบต่อกรอบการปกป้องพหุนิยมในสื่อและการจัดสรรคลื่นความถี่ (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557) ดังนั้น การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศอิตาลีก็ยังคงอยู่ภายในกรอบการกำกับดูแลและกฎหมายซึ่งถูกกำหนดขึ้นตามนโยบายและกฎหมายทั้งในระดับภูมิภาคสหภาพยุโรปและในระดับประเทศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 นโยบายระดับภูมิภาคสหภาพยุโรป (European Union)

เนื่องจากประเทศอิตาลีเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป นโยบายและกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในระดับประเทศจึงต้องยึดถือและสอดคล้องกับกรอบนโยบายที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพกระจายเสียงในระบบดิจิทัลนั้นอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลกิจการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ (the regulatory framework for electronic communications) อาทิ

- Framework Directive: ข้อกำหนดโดยทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทและความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแลระดับประเทศ รวมถึง ข้อกำหนดเพื่อส่งเสริมความสามารถในการทำงานร่วมกัน (Interoperability) ของบริการในดิจิทัลทีวีซึ่งเอื้อต่อการปฏิสัมพันธ์ (interactivity)
- Authorisation Directive: ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ และการอนุญาต การให้บริการและโครงข่าย
- Access Directive ที่กำหนดเกณฑ์เพื่อให้ตลาดกิจการสื่อสารเป็นตลาดเปิดและมีการแข่งขัน

นอกจากนี้ การเปลี่ยนสู่การแพร่ภาพกระจายเสียงระบบดิจิทัล (digital switchover) ยังถือเป็นวาระสำคัญขององค์กรกำกับดูแลในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป นับตั้งแต่พ.ศ. 2545 สหภาพยุโรปได้กำหนดแผนงาน 'eEurope2005: an information society for all' (COM/2002/0263 final) ซึ่งมุ่งเร่งกระบวนการเปลี่ยนสู่การแพร่ภาพกระจายเสียงระบบดิจิทัลของประเทศสมาชิก ต่อมาใน พ.ศ. 2548 สหภาพยุโรปก็ได้กำหนดกรอบนโยบายสำหรับสังคมสื่อและสารสนเทศภายใต้ชื่อ 'i2010: A European Information Society for growth and employment' (COM/2005/0229 final) ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายภายใต้ระบบเดียวกันสำหรับบริการการสื่อสารที่หลากหลาย โดยครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น สื่อสตรีมมิงดิจิทัลทีวี การค้าขายออนไลน์ ทรัพย์สินทางปัญญา และ มาตรการส่งเสริมการสร้างสรรค์และเผยแพร่ผลงานของประเทศในสหภาพยุโรป รวมถึง สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางเพื่อให้คำแนะนำ (EU communications) ที่ให้ความสำคัญกับผู้ใช้/ผู้บริโภคว่าเป็นหัวใจของการกำหนดกลยุทธ์ในการเปลี่ยนสู่การแพร่ภาพกระจายเสียงระบบดิจิทัล อีกทั้ง ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมโปรแกรมเสริมของบริการบน Interactive TV เช่น Application Programme Interfaces (API) อีกด้วย

ภายใต้กรอบนโยบายสำหรับสังคมสื่อและสารสนเทศดังกล่าว ได้นำไปสู่การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงตามหลักการมีความเป็นทางเทคโนโลยี (technology neutral) ได้แก่ หลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิง (Audiovisual Media Services Directive: AVMSD) เมื่อพ.ศ. 2550 และปรับปรุงอีกครั้งในปีพ.ศ. 2553 โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้กำกับดูแลบริการสื่อสตรีมมิง (audiovisual media service) โดยไม่ได้คำนึงถึงเทคโนโลยีที่ใช้ส่งเนื้อหา ไม่ว่าจะป็นเนื้อหาบนโทรทัศน์ บนอินเทอร์เน็ต บนโทรศัพท์มือถือหรืออื่น ๆ

หลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิง (AVMSD) ได้แบ่งบริการสื่อสตรีมมิงออกเป็น 2 ประเภท โดยพิจารณาจากระดับของทางเลือกและระดับของความสามารถในการควบคุมของผู้ใช้บริการที่แตกต่างกันในแต่ละบริการ (degree of choice and user control) ได้แก่ บริการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ส่งสัญญาณเพื่อการรับชมบนพื้นฐานของผังรายการ (linear services) และบริการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ส่งสัญญาณเพื่อการรับชมขณะใดขณะหนึ่งที่ผู้รับบริการเลือก (non-linear services) นำไปสู่กฎในการกำกับดูแลเนื้อหาที่แบ่งเป็น 2 ระดับ (two-tier system) ประกอบด้วย ข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) ที่ใช้กับทั้งบริการ linear และ non-linear กับข้อกำหนดเฉพาะบริการที่มีระดับความเข้มข้นของการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) ข้อกำหนดพื้นฐาน (the basic tier) อาทิ ห้ามผู้ให้บริการนำเสนอเนื้อหาที่สร้างความเกลียดชัง การจัดให้มีบริการเชื่อมต่อการเข้าถึงของผู้พิการ การไม่แพร่ภาพภาพยนตร์เกินเวลาที่ตกลงไว้กับผู้ถือลิขสิทธิ์ เป็นต้น

(2) ข้อกำหนดเฉพาะบริการที่มีระดับความเข้มข้นของการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน เช่น หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เยาว์ (protection of minors) ซึ่งบริการแบบ linear จะมีข้อกำหนดเข้มข้นกว่าโดยไม่ปรากฏเนื้อหาที่อาจทำความเสียหายรุนแรงต่อเยาวชน และจะต้องออกอากาศเนื้อหาที่มีแนวโน้มทำความเสียหายต่อเยาวชนในช่วงเวลาที่เหมาะสมหรือกำหนดให้มีการเข้ารหัสรับสัญญาณ ในขณะที่บริการแบบ non-linear จะ

เป็นข้อกำหนดที่เข้มข้นน้อยกว่า เช่น ไม่มีข้อกำหนดใดๆ สำหรับการออกอากาศเนื้อหาที่มีแนวโน้มทำความเสียหายต่อเยาวชน เป็นต้น

ตารางที่ 1 แสดงข้อกำหนดเฉพาะของบริการที่มีระดับความเข้มข้นของการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน

ประเภทเนื้อหา	Linear service	non-linear service
เนื้อหาที่อาจทำความเสียหายอย่างรุนแรงต่อเยาวชนจะต้อง	ไม่รวมอยู่ในรายการใดเลย	มีได้แต่ต้องมั่นใจว่าเยาวชนจะไม่สามารถได้ยินหรือเห็นได้
เนื้อหาที่มีแนวโน้มทำความเสียหายต่อเยาวชนจะต้อง	ต้องทำให้แน่ใจว่าเยาวชนในพื้นที่การออกอากาศจะไม่ได้ยิน เห็น รายการโดยเลือกช่วงเวลา ออกอากาศหรือกำหนดให้มีการเข้ารหัสลับสัญญาณ (encrypt)	ไม่มีข้อห้ามใด ๆ

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิง (AVMSD) ยังระบุถึงข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับเสรีภาพในการรับสัญญาณ (freedom of reception) ซึ่งสมาชิกแต่ละประเทศไม่ต้องกำหนดว่ารายการใดที่ผู้ชมในประเทศรับชมได้หรือรายการใดที่ผู้ให้บริการต่างประเทศสามารถแพร่ภาพในประเทศของตนได้ หากว่าผู้ให้บริการรายนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิง (AVMSD) ของประเทศต้นทาง อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับรายการบางประเภทที่ไม่เหมาะสมซึ่งอาจจะฉายได้ในประเทศต้นทางแต่ผิดกฎหมายของประเทศตน ซึ่งจะกำหนดกฎได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการยุโรป (EU commission) ก่อนเท่านั้น โดยรายการที่เข้าข่ายจะต้องมีลักษณะดังนี้

(1) บริการแพร่ภาพโทรทัศน์ (TV broadcasts) - เนื้อหาที่ละเมิดอย่างรุนแรงและเห็นได้ชัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ยุยงให้เกิดความเกลียดชัง) หรือต่อเด็ก (เช่น สื่อลามก เนื้อหาที่มีความโหดร้ายรุนแรง)

(2) บริการตามคำขอ (on-demand content) - เนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงอันร้ายแรงต่อนโยบายสาธารณะ ต่อสุขภาพหรือความมั่นคงปลอดภัย หรือต่อผู้บริโภค

ส่วนนโยบายเกี่ยวกับสังคมสารสนเทศของสหภาพยุโรปในปัจจุบันคือ ‘A Digital Agenda for Europe’ (COM/2010/0245) กำหนดเมื่อปีพ.ศ. 2553 โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหา ได้แก่ การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปต้องดูแลให้ประเทศสมาชิกนำเอาหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิง (AVMSD) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมไปปฏิบัติในประเทศของตนโดยผ่านกลไกการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการปฏิบัติตามดังกล่าวต่อคณะกรรมการฯ ด้วย

2.2.2 กฎหมายระดับประเทศ

จากกรอบนโยบายในระดับสหภาพยุโรปดังกล่าวข้างต้น ประเทศอิตาลีได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลบริการแพร่ภาพกระจายเสียงระบบดิจิทัลของประเทศ โดยมีกฎหมายหลักคือกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 (พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 44/2010 หรือที่เรียกว่า Decreto Romani) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีความเป็นทางเทคโนโลยี (technology neutral) ตามกรอบนโยบายในระดับสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 (พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 44/2010)

กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 (พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 44/2010 หรือที่เรียกว่า Decreto Romani) เป็นกฎหมายที่กำหนดสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อโทรทัศน์ (AVMSD) ของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นกฎที่ใช้กับเครือข่ายการสื่อสารทุกชนิดที่แพร่ภาพกระจายเสียง ภายใต้กฎหมายนี้ได้กำหนดนิยามใหม่ของ “บริการสื่อโทรทัศน์” ว่าหมายรวมถึงบริการในสื่อวิทยุ โทรทัศน์ทั้งระบบแอนะล็อก ระบบดิจิทัล และระบบดาวเทียม บริการวิดีโอออนไลน์แบบ Live-streaming, web-casting และบริการแบบตามคำขอ (on-demand) โดยมี AGCOM เป็นองค์กรหลักผู้ มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลและลงโทษสื่อต่างๆ เหล่านี้ อย่างไรก็ตาม AGCOM กำหนดให้หนังสือพิมพ์ออนไลน์ บล็อก และเนื้อหาที่ผู้ใช้ผลิตขึ้นเองเผยแพร่ทางเว็บไซต์ (user-generated content) ไม่อยู่ภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลของตน

กฎหมายนี้ยังสอดคล้องกับกรอบนโยบายในระดับสหภาพยุโรปที่ไม่แบ่งการกำกับดูแลเนื้อหาตามช่องทาง (platform) แต่ใช้หลักการมีความเป็นทางเทคโนโลยีซึ่งใช้กำกับดูแลเนื้อหาไม่ว่าจะมาจากช่องทางใดก็ตาม โดยได้นิยามความแตกต่างบริการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ส่งสัญญาณเพื่อการรับชมบนพื้นฐานของผังรายการ (linear services) และบริการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ส่งสัญญาณเพื่อการรับชมขณะใดขณะหนึ่งที่ได้รับบริการเลือก (non-linear services) รวมทั้งข้อกำหนดพื้นฐาน (basic tier) ที่ใช้กับทั้งบริการ linear และ non-linear กับข้อกำหนดเฉพาะบริการที่บริการแบบ linear จะถูกกำกับดูแลเข้มข้นกว่าบริการแบบ non-linear

หากผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงส่งสัญญาณผ่านหลายช่องทางนั้นไม่มีความแตกต่างกันของกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาที่จะต้องปฏิบัติตาม ขึ้นอยู่กับว่าบริการนั้นเป็นแบบ linear หรือ non-linear แต่จะมีความแตกต่างเกี่ยวกับใบอนุญาต (authorization) กล่าวคือ การส่งสัญญาณต่างระบบ เช่น ระบบดิจิทัลภาคพื้นดิน โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต ก็จะต้องขอใบอนุญาตคนละแบบกัน ในกรณีนี้ผู้ให้บริการซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ส่งสัญญาณผ่านระบบดิจิทัลภาคพื้นดินอยู่แล้วต้องการนำรายการส่งสัญญาณผ่านโทรศัพท์ด้วยก็แค่เพียงส่งจดหมายไปยัง AGCOM เพื่อขออนุญาตการส่งสัญญาณผ่านโทรศัพท์ แต่หากเป็นกรณีผู้

ให้บริการซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ส่งสัญญาณผ่านโทรศัพท์ แล้วต้องการส่งสัญญาณผ่านระบบดิจิทัลภาคพื้นดิน นั้น จะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตประเภทดิจิทัลทีวีต่างหาก

นอกจากนี้ นอกจากนี้การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ยังมีความแตกต่างระหว่างฟรีทีวี และเพย์ทีวีอีกด้วย โดยเฉพาะข้อกำหนดด้านการคุ้มครองผู้เยาว์ และด้านโฆษณา ซึ่งฟรีทีวีจะมีข้อกำหนดที่เข้มข้นกว่าเพย์ทีวี (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557)

ประเด็นที่สำคัญในการกำกับดูแลเนื้อหาที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ ได้แก่

(1) การคุ้มครองผู้เยาว์

กฎหมายของประเทศอิตาลีนั้นให้ความสำคัญอย่างมากต่อการคุ้มครองผู้เยาว์ในสื่อ โดยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากกฎหมายฉบับนี้ (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2557) โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 34 ซึ่งห้ามการออกอากาศรายการที่สามารถส่งผลเสียต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็ก หรือมีฉากที่เต็มไปด้วยความรุนแรงหรือภาพอนาจาร ยกเว้นในบริการที่ให้บริการแบบมีเงื่อนไข (conditional access transmissions) ซึ่งมีการใช้มาตรการทางเทคนิคเพื่อป้องกันผู้เยาว์ไม่ได้รับชมรายการดังกล่าว ส่วนเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (harmful content) หรือเนื้อหาที่มีแนวโน้มทำความเสียหายต่อเด็กและเยาวชนนั้น ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงจะออกอากาศได้ต่อเมื่อมีมาตรการทางเทคนิคเพื่อป้องกันผู้เยาว์ไม่ได้รับชมรายการหรือใช้มาตรการจำกัดเวลาออกอากาศสำหรับรายการที่ได้รับการจัดระดับความเหมาะสม พร้อมทั้งมีคำเตือนด้วยเสียงหรือภาพ

รายการที่ระดับความเหมาะสม VM18 และรายการสำหรับผู้ใหญ่ (เรท X) ห้ามออกอากาศระหว่าง 7.00 – 23.00 น. ทางช่องทางเผยแพร่ทั่วไป (broadcast platforms) และภาพยนตร์ที่ระดับความเหมาะสม VM14 ห้ามออกอากาศระหว่าง 7.00-22.30 น. (ยกเว้นบริการแบบเข้ารหัส มีเงื่อนไขการเข้าถึงหรือตามคำขอ)

การจัดระดับความเหมาะสมรายการนั้น ผู้ให้บริการทั้งแบบทั่วไปและแบบมีเงื่อนไขจะต้องดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติตามประมวลว่าด้วยสื่อกับผู้เยาว์ของอิตาลี (the Committee for the implantation of the Italian Code of Media and Minors) ซึ่งต้องขอความเห็นจาก AGCOM และได้รับอนุมัติตามกฎหมายกระทรวงก่อน

นอกจากนั้นการคุ้มครองเด็กยังมาจากการใช้การกำกับตัวเองในการดูทีวี (Self-Regulation TV) และการใช้ประมวลกฎหมายเยาวชนซึ่งอนุญาตให้ใช้กฎที่ชัดเจนกับบริษัทออกอากาศเพื่อการคุ้มครองเยาวชน ในขณะที่รับชมรายการ การฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ปฏิบัติได้ดังกล่าวอาจทำให้เกิด (1) การเสียค่าปรับ ตั้งแต่ 25,000 ถึง 350,000 ยูโร (2) การระงับใบอนุญาตออกอากาศชั่วคราว ตั้งแต่ 3 - 30 วัน และ (3) การระงับสิ่งอำนวยความสะดวกในการออกอากาศ สูงสุดไม่เกิน 30 วัน

เมื่อปีพ.ศ. 2555 มีการปรับเปลี่ยนกฎในการคุ้มครองผู้เยาว์ (Legislative Decree No.120/2012) เพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นในการคุ้มครองผู้เยาว์ที่ออกอากาศในบริการแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งแบบ linear และ non-linear โดยมีข้อกำหนดใหม่ดังนี้

1) รายการที่เหมาะสมสำหรับบุคคลอายุ 18 ปีขึ้นไปและรายการที่อาจส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็กให้ออกอากาศได้เฉพาะผู้ให้บริการวีดิทัศน์ตามคำขอที่จัดให้มีระบบป้องกันโดยผู้ปกครอง (parental control system) และห้ามออกอากาศในบริการแบบ linear

2) รายการที่ออกอากาศทางบริการแบบ linear ซึ่งเหมาะสมสำหรับบุคคลอายุ 14 ปีขึ้นไปและปีขึ้นไปและรายการที่อาจส่งผลเสีย (แต่ไม่ร้ายแรง) ต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็กสามารถออกอากาศได้ระหว่าง 23.00-7.00 น. (โดยไม่ต้องมีระบบป้องกันโดยผู้ปกครอง) หรือสามารถออกอากาศในเวลาใดก็ได้หากจัดให้มีระบบป้องกันโดยผู้ปกครอง ทั้งนี้ ผู้ให้บริการจะต้องแสดงสัญลักษณ์สีแดงไว้ตลอดช่วงรายการเพื่อแสดงให้ผู้ชมทราบว่ารายการนั้นมีลักษณะเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชนอยู่

นอกจากนี้ ในปีพ.ศ. 2556 AGCOM ได้มีข้อกำหนดใหม่เกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ เพื่อปรับแก้ไขแนวทางในการจัดระดับความเหมาะสมสำหรับรายการที่อาจส่งผลเสีย (แต่ไม่ร้ายแรง) ต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็ก รวมถึง การกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิคที่ใช้สำหรับบริการแบบ non-linear ขึ้นใหม่เพื่อปกป้องเด็กและเยาวชนจากการเข้าถึงเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่ (adult content) ในรายการโทรทัศน์

(2) การผลิตและเผยแพร่ผลงานของประเทศในสหภาพยุโรป (European Quota)

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่สำคัญที่กำหนดให้ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงต้องแบ่งเวลารายการร้อยละ 50 ในแต่ละเดือนเพื่อนำเสนอรายการที่ผลิตโดยประเทศในสหภาพยุโรป โดยมีรายละเอียดอาทิ

- ในช่วง prime time (18.30-22.30 น.) จะมีการคิดสัดส่วนร้อยละที่เพิ่มมากขึ้น
- ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของหลายช่อง สัดส่วนร้อยละจะคิดจากระยะเวลาในการออกอากาศรวมทั้งหมด โดยจะคิดขั้นต่ำที่ร้อยละ 20
- งานของยุโรปได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนของรายได้โฆษณาที่วิวัฒนาการที่ระบุไว้ในกฎหมาย 122/98
- เนื้อหาของช่อง เช่น ช่องที่มีเนื้อหารูปแบบเดียว มีค่าเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 70 ของเวลาออกอากาศทั้งหมดอาจได้รับการยกเว้น โดยสามารถถาม AGCOM เพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดสัดส่วนการผลิต (quota of production) อาทิ ส่วนหนึ่งของเวลาออกอากาศจะต้องเป็นรายการที่ผลิตภายใน 5 ปีที่ผ่านมา หรือร้อยละ 6 ของเวลาออกอากาศ จะต้องเป็นรายการที่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นต้น รวมถึง การกำหนดสัดส่วนของการลงทุน (quota of Investments) ไว้ด้วย กล่าวคือ ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงต้องจ่ายเงินร้อยละ 10 ของรายได้ต่อปีเพื่อซื้อรายการที่ผลิตโดยประเทศในสหภาพยุโรปจากผู้ผลิตรายการอิสระ หรือที่ไม่ใช่ผู้ผลิต รายการสำหรับบริการแบบ linear อาทิ ในส่วนร้อยละ 50 ของ European quota ผู้ให้บริการสามารถซื้อรายการจาก BBC ซึ่งเป็น

ของอังกฤษได้ แต่ในส่วนร้อยละ 10 ของ quota of investments ผู้ให้บริการ จะต้องซื้อรายการจากผู้ผลิตอิสระ จะซื้อจาก BBC ไม่ได้ ซึ่งผู้ผลิตอิสระจะเป็นผู้ผลิตขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ก็ได้ แต่จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับ ผู้ให้บริการแบบ linear (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557)

(3) การคุ้มครองลิขสิทธิ์

กฎหมายกำหนดให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์และสิทธิ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การแพร่ภาพทางโทรทัศน์จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับเจ้าของลิขสิทธิ์ การห้ามออกอากาศหรือเผยแพร่ซ้ำรายการที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ไม่ว่าจะทางช่องทางใดก็ตามให้แก่ผู้ชม เป็นต้น โดย AGCOM มีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติตามกฎนี้ รวมถึงสอบสวนการละเมิดลิขสิทธิ์ซึ่งเกิดขึ้นในรูปแบบการสื่อสารใดๆ ก็ตาม (รวมถึงอินเทอร์เน็ต) แต่ไม่มีอำนาจให้บทลงโทษทางแพ่งหรืออาญาได้ เนื่องจากโทษดังกล่าวต้องถูกตัดสินโดยศาลที่มีอำนาจเท่านั้น

ในกรณีที่ผู้ให้บริการซึ่งเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์รายการเห็นว่ามี การนำผลงานของตนไปแพร่ลงในโฆษณาหรือถ่ายทอดในอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะ เป็นวีดีโอ ภาพยนตร์ รูปภาพและทุกอย่างที่มีลิขสิทธิ์คุ้มครอง สามารถแจ้งกับ AGCOM เพื่อขอให้มีการสั่งให้ผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของช่อง (hosting provider) และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet provider service) ถอดถอนผลงานเหล่านั้นได้ ข้อกฎหมายนี้เริ่มประกาศใช้เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2556 และปลายปีพ.ศ. 2557 AGCOM ได้รายงานผลการบังคับใช้กฎนี้ว่ามีคดีฟ้องร้องประมาณ 200 คดีและ AGCOM ก็ได้สรุปคดีไปแล้วประมาณ 200 คดี ซึ่งบ่งบอกเป็นนัยถึงความสำเร็จของ AGCOM ที่มีการบล็อกเว็บไซต์ที่ให้บริการแบ่งปันและสตรีมเนื้อหา (sharing and streaming) ที่ละเมิดลิขสิทธิ์ (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557)

ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ต เช่น YouTube นั้น ถือว่าไม่ใช่ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง แม้จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎของ AGCOM อื่นๆ เช่น กฎว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก การโฆษณา การปกป้องพหุนิยมในสื่อ การเผยแพร่ผลงานของยุโรป แต่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎว่าด้วยการคุ้มครองลิขสิทธิ์บนอินเทอร์เน็ต ซึ่งถูกบังคับใช้โดยธรรมชาติของผู้ให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcaster) หรือผู้ให้บริการโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ต ดังนั้นเรื่องนี้จึงเป็นความแตกต่างที่สำคัญมาก (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557)

(4) การแพร่ภาพรายการสำคัญ

AGCOM มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดรายการสำคัญที่ผู้ให้บริการโทรทัศน์จะต้องเผยแพร่ โดยจะต้องส่งไปให้คณะกรรมการสิทธิการสหภาพยุโรปพิจารณา ก่อน ปัจจุบัน รายการสำคัญที่ต้องเผยแพร่จะเป็นกิจกรรมใหญ่ๆ ของประเทศอิตาลี ที่ไม่ได้เป็นกิจกรรมที่เล่นคนเดียว และรายการอื่นๆ ที่ผ่านเงื่อนไขของคณะกรรมการได้แก่

- โอลิมปิกฤดูร้อน และฤดูหนาว
- การแข่งขันรอบสุดท้ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับทีมชาติในฟุตบอลโลก

- การแข่งขันรอบสุดท้ายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับทีมชาติในฟุตบอลชิงแชมป์ยุโรป
- ทุกการแข่งขันที่เป็นทางการของฟุตบอลทีมชาติ
- รอบสุดท้าย และรอบรองชนะเลิศของแชมป์เนชันส์ลีกและยูฟ่าคัพ เมื่อทีมจากอิตาลีมีส่วนร่วม
- การแข่งขันจักรยาน The Tour of Italy
- การแข่งขันรถแข่ง Formula 1 Italian Grand Prix
- เทศกาลดนตรีอิตาลีที่เมือง Sanremo

(5) การปกป้องพหุนิยมในสื่อ (pluralism protection)

มาตรการปกป้องพหุนิยมในสื่อมีขึ้นเพื่อป้องกันการผูกขาดในอุตสาหกรรมสื่ออันจะนำไปสู่อำนาจในการควบคุมข้อมูลข่าวสารในระบบสื่อ โดยกำหนดไว้ว่าไม่ให้มีใครสามารถครอบครองช่องสัญญาณได้เกินร้อยละ 20 ของช่องสัญญาณดิจิทัลภาคพื้นดินทั้งหมด ดังนั้นไม่มีใครที่สามารถควบคุมรายได้มากกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของระบบการสื่อสาร

อย่างไรก็ดี แม้จะมีข้อกำหนดดังกล่าวในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวี ก็ไม่สามารถสร้างพหุนิยมในสื่อได้อย่างแท้จริง เพราะยังคงมีผู้ให้บริการรายใหญ่เพียงไม่กี่รายที่เป็นเจ้าของสถานี กล่าวคือ ก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวี กฎหมายกำหนดว่าผู้ประกอบการ 1 รายสามารถครอบครองช่องได้ไม่เกิน 2 ช่อง แต่ในความเป็นจริง ช่อง RAI ได้รับอนุญาตให้มี 3 ช่อง นอกจากนี้ แม้จะมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในปีพ.ศ. 2537 ซึ่งระบุว่าห้ามผู้ประกอบการรายอื่นมีใบอนุญาต 3 ช่อง แต่คำสั่งนี้ก็ไม่ถูกบังคับใช้อย่างจริงจัง เนื่องจาก Mediaset ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่อีกรายก็มี 3 ช่องเช่นกัน ภายหลังจากการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวี แม้จะมีจำนวนช่องเพิ่มขึ้น แต่สัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้ยังคงเป็นร้อยละ 20 เช่นเดิม ดังนั้นในปัจจุบัน การที่ Mediaset มีช่องในครอบครองประมาณ 15 ช่องก็ไม่ได้ถือว่าเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลทีวีนั้นส่งผลกระทบต่อความเป็นพหุนิยมในสื่อ (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557)

เช่นเดียวกับเมื่อปีพ.ศ. 2555 ที่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Court of Human Rights: ECHR) ได้ตัดสินกรณีที่อิตาลีไม่จัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่ Centro Europa 7 เพื่อดำเนินการออกอากาศช่องรายการแบบแอนะล็อกซึ่งควรจะได้รับอนุญาตตามกำหนดตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543 โดยศาลสรุปว่าเจ้าหน้าที่ของอิตาลีนั้นไม่สามารถจัดให้มีกรอบกฎหมายและการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นพหุนิยมในสื่อได้ จึงตัดสินลงโทษปรับอิตาลีเป็นเงิน 10 ล้านยูโรสำหรับความเสียหาย และอีก 100,000 ยูโรเป็นค่าต้นทุนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ (rapid)

2.2.2.2 การกำกับดูแลเนื้อหาภายใต้กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(1) สิทธิการออกอากาศสำหรับกิจกรรมกีฬา (Legislative Decree no.117, 31.07.2005 มาตรา 35)

AGCOM ได้ลงนามกับตัวแทนของวิทยุและสมาคมโทรทัศน์ทั้งระดับชาติและส่วนท้องถิ่นกับฟุตบอลลีกของอิตาลี รวมถึงข้อตกลงเกี่ยวกับกรอบการกำกับดูแล สิทธิของการกีฬา สิทธิในการแทรกแซง โดย AGCOM ก็นำกฎของฟีฟ่ามาใช้ด้วย เช่น การปฏิเสธไม่ให้นักข่าวกีฬาที่ไม่ซื้อลิขสิทธิ์กีฬาเข้าสนามกีฬาทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น ซึ่งกรอบกฎระเบียบเหล่านี้ ด้านหนึ่งก็เพื่อเคารพสิทธิด้านกีฬาของวิทยุ และโทรทัศน์ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น อีกด้านก็เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์อื่นๆ

(2) สิทธิในการเข้าถึง และความหลากหลายทางการเมือง (National Laws no. 28 of 2000)

AGCOM ได้ออกบทบัญญัติใหม่เพื่อให้แน่ใจว่า หลักการได้แสดงออกตามแนวทางกฎหมายในเรื่องการรักษาความเท่าเทียมกัน และการเข้าถึงสื่ออย่างเท่าเทียมของทุกฝ่าย กฎหลักๆ ได้แก่การให้สิทธิการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นรายการโทรทัศน์ หรือวิทยุที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความคิดเห็นทางการเมือง เช่น การออกอากาศของพรรคการเมืองต่างๆ การอภิปราย การพูดคุยโต๊ะกลม ฯลฯ และรายการอื่นๆ ที่ดูเหมือนจะเกี่ยวข้องกับการแสดงออกถึงมุมมองทางการเมือง ของทุกพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องในการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการลงประชามติ การส่งสัญญาณของรายการดังกล่าวเป็นภาคบังคับสำหรับบริการสาธารณะ (RAI) และผู้ประกอบการเอกชนที่ได้รับสัมปทานออกอากาศฟรีทีวี AGCOM ใช้กฎเหล่านี้เป็นครั้งแรกระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2543 และจากนั้นอีกครั้งสำหรับการลงประชามติ ในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ยังเป็นหน้าที่ของ Corecom องค์กรกำกับดูแลในระดับรัฐในการเฝ้าระวังให้ผู้ให้บริการในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎนี้ด้วย

(3) การเผยแพร่วัฒนธรรมภูมิภาคและท้องถิ่น

กฎหมายฉบับที่ 220 ของวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2553 (กฎหมายทางการเงิน ค.ศ. 2011) ในวรรค 11 มาตรา 1 มอบอำนาจให้กระทรวงการพัฒนาเศรษฐกิจและ AGCOM ตั้งข้อบังคับเพิ่มเติมกับผู้ถือครองคลื่นความถี่วิทยุที่มีหน้าที่ออกอากาศเนื้อหาด้านโสตทัศน (audio-video content) ให้มีการใช้คลื่นความถี่ (spectrum) และการเผยแพร่วัฒนธรรมภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว อาจมีการเพิกถอนการได้รับอนุญาต นอกจากนี้ ในวรรค 12 ข้อ 1 ของกฎหมายการเงิน ค.ศ. 2011 ได้ระบุไว้เช่นกันว่า ในกรณีที่ออกอากาศดิจิทัลโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ที่รับผิดชอบด้านบรรณาธิการในการออกอากาศอาจถูกปรับสูงสุดถึง 2.5 ล้านยูโร

(4) การกำกับดูแลโทรทัศน์ดาวเทียม IPTV และ TV on demand

AGCOM ได้ออกกฎเกี่ยวกับการกำกับดูแลโทรทัศน์ดาวเทียมและเพย์ทีวี โดยระบุว่าผู้ประกอบการที่ไม่ผ่านมาตรฐานการกำกับดูแลจะสามารถยื่นขอต่อใบอนุญาตแบบ 6 ปีได้ใหม่ แต่ AGCOM จะพิจารณาอีกครั้งภายใน 60 วัน ทั้งนี้ผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นบริษัทของอิตาลี แต่เป็นผู้ประกอบการอย่างถูกต้องตามกฎหมายในกลุ่ม EEA หรือ Parties of the TV Transfrontier Convention ที่ต้องการจะแพร่

สัญญาในอิตาลีสามารถดำเนินการได้เลย ไม่ต้องขอใบอนุญาต นอกจากนี้ AGCOM ได้ออกกฎ 607/10/CONS ซึ่งทำให้มีข้อบังคับเฉพาะในการควบคุมการให้บริการสื่อ IPTV และ TV on demand

ส่วนที่ 3 องค์การภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

การออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ AGCOM แต่ในกระบวนการของการออกกฎระเบียบดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ นักวิชาการและประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในการพิจารณาผ่านการรับฟังความคิดเห็น (public consultation) โดย AGCOM จะต้องประกาศให้สาธารณชนรับทราบและเชิญให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และ AGCOM ก็จะทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นเหล่านั้นเพื่อประกอบการพิจารณา หลังจากนั้นจึงจะประกาศใช้ได้ นอกจากนี้ หากประกาศใช้แล้วแต่ยังมีผู้มีส่วนได้เสียจากการกำกับดูแลด้วยกฎดังกล่าวก็อาจนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามกระบวนการยุติธรรมได้

กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือการออกกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ทางอินเทอร์เน็ตซึ่งก่อนการออกกฎหมายมีทั้งผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและภาคประชาชนแสดงความคิดเห็นคัดค้านร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยอ้างว่าข้อกฎหมายนี้ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต โดยมีการร่วมแสดงความคิดเห็นมากถึง 70 องค์กร หลังจากนั้นยังมีการถกเถียงกันในทุกขั้นตอนของการออกกฎหมายนี้ ตั้งแต่ก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย ในขั้นตอนการขออนุมัติจากรัฐธรรมนูญ และหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายแล้วด้วย ด้วยเหตุนี้ ได้มีการฟ้องร้องศาลกันเกิดขึ้นโดยมีศาลปกครองของรัฐ Lazio ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในคดีของ AGCOM ได้ลงความเห็นที่ไม่สามารถห้ามได้ว่ากฎหมายนี้ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงได้ส่งคดีต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อลงความเห็นว่ายกกฎหมายนี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมากน้อยแค่ไหน

นอกจากนี้ AGCOM ยังมีหน้าที่เชิญผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงมาประชุมโต๊ะกลม เพื่อแสดงความคิดเห็นและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ จากนั้นหน่วยงานจะพิจารณาว่าสมควรจะนำมาบัญญัติเป็นกฎระเบียบหรือไม่ และถ้ากฎเกณฑ์ข้อใดที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของหน่วยงานก็绝不会ถูกนำไปบัญญัติใช้ หน่วยงานไม่จำเป็นต้องเห็นชอบทุกกฎเกณฑ์ที่เสนอมาจากการประชุมโต๊ะกลม หน่วยงานสามารถรับมาทั้งหมดหรือแก้ไขบางส่วน

ส่วนสมาคมผู้บริโภคหรือสมาคมผู้ผลิตรายการบางสมาคมเข้าร่วมกระบวนการแสดงความคิดเห็นภาคประชาชน บางครั้งเพียงเพื่ออยากให้ตกเป็นข่าวเป็นที่สนใจของประชาชน

สำหรับประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาเป็นเรื่องไม่มีการถกเถียงกันมาก ยกเว้นเรื่องปกป้องลิขสิทธิ์ ในอินเทอร์เน็ต ส่วนการปกป้องพหุนิยมในสื่อที่ก่อนหน้านี้เคยมีการถกเถียงกันมาก แต่ลดน้อยลงในปัจจุบัน

นอกจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นก่อนการประกาศใช้กฎระเบียบต่างๆ แล้วนั้น ผู้มีส่วนได้เสียจากการกำกับดูแลเนื้อหายังสามารถฟ้องศาลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ของ AGCOM ได้ แต่การฟ้องร้องเกี่ยวกับกฎเกณฑ์กำกับดูแลเนื้อหารายการนั้นไม่นานๆ ครั้งจะมีคดีความขึ้นมา แต่ถ้าเป็นเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคจากโฆษณาจะมีการฟ้องร้องกันอยู่เป็นประจำ (Mr. Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557)

การกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการโทรทัศน์

ในประเทศอิตาลี ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลผ่านกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในการคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (protection of minors) ซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับสหภาพยุโรปที่กำลังปรับสู่กระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน โดยมีองค์ประกอบและแนวปฏิบัติดังนี้

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับโทรทัศน์และเยาวชน (The Codice di Autoregolamentazione TV e Minori-Code for TV and Children) ได้ถูกระบุไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมาย (state law 112/2004) ซึ่งเป็นข้อผูกพันให้ปฏิบัติสำหรับผู้ให้บริการโทรทัศน์ทุกรายแม้ว่าจะไม่ได้ร่วมร่างก็ตาม กฎเกณฑ์นี้ประกอบด้วยหลักการทั่วไปสำหรับรายการโทรทัศน์ทั้งหมด อาทิ ห้ามนำเสนอเด็กในฐานะผู้กระทำความผิดกฎหมาย พยานหรือเหยื่อของอาชญากรรม เป็นต้น รวมถึงกฎเกณฑ์อื่นๆ ที่แยกออกสำหรับรายการที่มีกลุ่มเป้าหมายอายุต่างกัน และนำเอาการกำหนดช่วงเวลาออกอากาศมาใช้ เช่น ช่วงเวลารายการสำหรับเด็กคือ 16.00-19.00 น. หากจะมีการแก้ไขกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายของกระทรวงการสื่อสาร

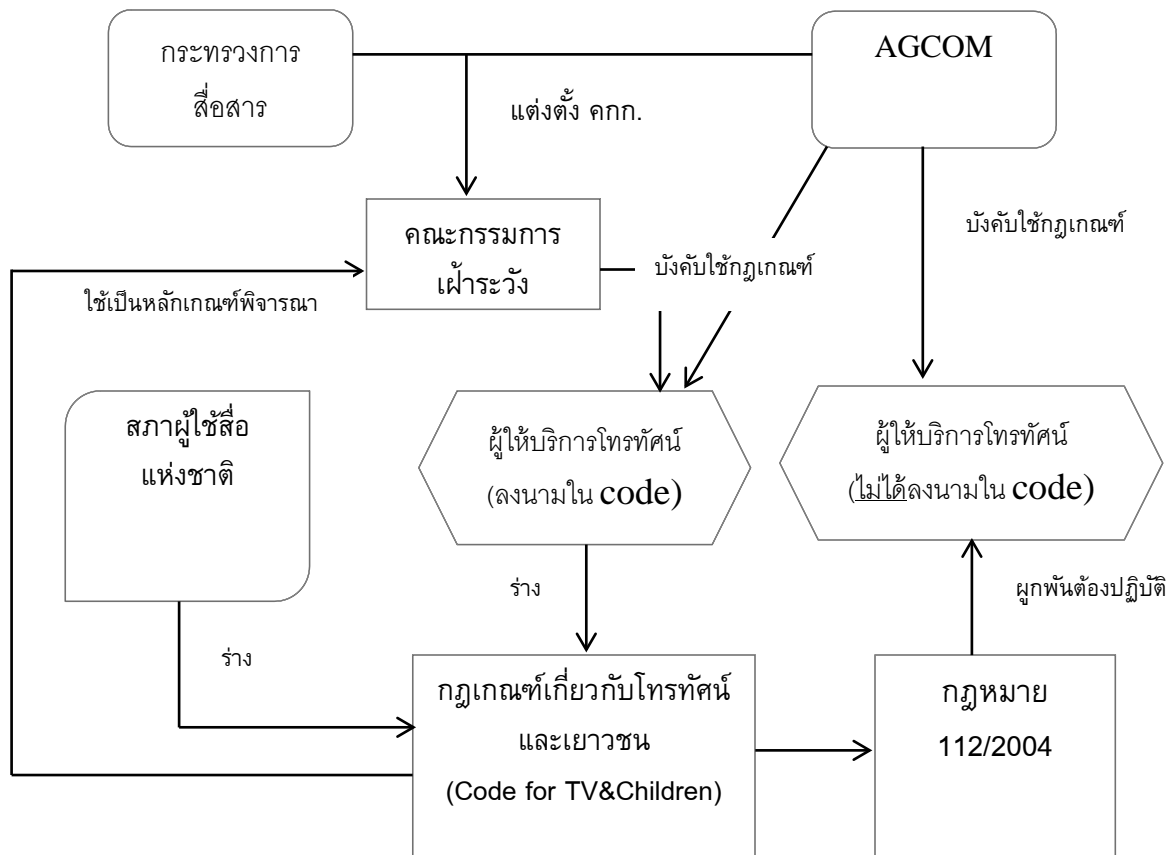
นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเฝ้าระวัง (Surveillance Committee) ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากกระทรวงการสื่อสารและ AGCOM คณะกรรมการเฝ้าระวังมีอำนาจบังคับใช้กฎเกณฑ์ โดยสามารถกระทำได้ทั้งการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง และการเฝ้าระวังเนื้อหารายการและหยิบขึ้นมาพิจารณาในกรณีที่เป็นปัญหา

สมาชิกของคณะกรรมการเฝ้าระวังเป็นองค์กรร่วมกันระหว่างผู้แทนจากผู้ให้บริการโทรทัศน์และผู้แทนองค์กรต่างๆ ได้แก่ AGCOM, Corecom และ สภาผู้ใช้สื่อแห่งชาติ (National Council of Users) ซึ่งเป็นสภาที่มีสมาชิกได้รับการแต่งตั้งและได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก AGCOM นอกจากนี้ กระทรวงการสื่อสารยังสนับสนุนความช่วยเหลือด้านเจ้าหน้าที่และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการเฝ้าระวังด้วย

เมื่อคณะกรรมการเฝ้าระวังมีคำตัดสินว่าผู้ให้บริการโทรทัศน์รายใดปฏิบัติไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ ก็อาจตัดสินใจเผยแพร่ผลคำตัดสินแก่สาธารณะ นอกจากนี้ คณะกรรมการสามารถขอให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ยุติการออกอากาศรายการดังกล่าวและให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์

นอกจากนี้ กฎหมาย 112/2004 กำหนดให้อำนาจ AGCOM รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ในกรณีเกิดการฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการเฝ้าระวัง AGCOM สามารถลงโทษผู้ให้บริการโทรทัศน์โดยการปรับหรือวิธีอื่นใด

ภาพที่ 10 แสดงกลไกการกำกับดูแลร่วมกันเพื่อคุ้มครองผู้เยาว์ในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย



ในส่วนของการกำกับดูแลเนื้อหาประเภทข่าวนั้น กฎหมายอิตาลีกำหนดให้คนที่มีส่วนร่วมในการเขียนข่าวอย่างต่อเนื่อง จะต้องลงทะเบียนในทะเบียนวิชาชีพตามข้อบังคับนักข่าว กฎหมายกำหนดว่ากฎจะมีผลทางวินัยต่อนักข่าวที่กระทำผิดขัดต่อวิชาชีพโดยการใช้มาตรการคว่ำบาตร ซึ่งจะมีตั้งแต่การตักเตือนอย่างเป็นทางการจนถึงการขับออกจากสมาคม กิจกรรมทางวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่จัดขึ้นโดยไม่ได้ลงทะเบียนถือว่าเป็นความผิดทางอาญา แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้จะแทบจะไม่เคยนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎเหล่านี้ถูกเขียนขึ้นเมื่อครั้งที่ยังใช้การสื่อสารมวลชนผ่านทางกระดาษเป็นหลัก วัตถุประสงค์หลักคือการปกป้องนักข่าวจากแรงกดดันที่มากเกินไปจากสำนักพิมพ์ แต่ในวันนี้พวกเขาใช้เครื่องมือสื่อสารต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ฯลฯ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า นักข่าวไม่ใช่ “ผู้เชี่ยวชาญด้านข้อมูลข่าวสาร” แต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป มีนักข่าวที่ทำสัญญาจ้างงานถาวรน้อยลง ในขณะที่นักข่าวแบบไฮบริด (hybrid) หรือผู้ที่ทำงานข่าวเป็นส่วนหนึ่งของงานอื่นๆ มีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการลงโทษทางวินัยดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ได้มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อนักข่าวสมัครเล่นกลุ่มนี้

ดังนั้น เครื่องมือที่อาจจะมีบทบาทสำคัญในโลกดิจิทัลก็คือประมวลจริยบรรณ (ethical codes of conduct) ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 อิตาลีได้เห็นการขยายตัวของกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ซึ่งสหภาพแรงงานนักข่าวร่วมกับสมาคมผู้บริโภคกำหนดขึ้น

ส่วนที่ 4 บทสรุปการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล

การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของประเทศอิตาลีนั้น ดำเนินการโดย AGCOM องค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารระดับชาติ และ Corecom องค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารระดับภูมิภาคเป็นหลัก โดยดำเนินการภายใต้นโยบายและกฎหมายระดับชาติที่กำหนดสอดคล้องกับนโยบายและกฎหมายระดับสหภาพยุโรปซึ่งประเทศอิตาลีเป็นสมาชิก ทั้งนี้ มีกฎหมายหลักในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการวิทยุและโทรทัศน์คือ the Consolidated Act on Radio-Television ซึ่งครอบคลุมทั้งการวางมาตรฐานการเผยแพร่เนื้อหา เช่น กฎเกณฑ์ว่าด้วยการคุ้มครองผู้เยาว์ และการส่งเสริมมาตรฐานของเนื้อหา เช่น การส่งเสริมพหุนิยมในสื่อ กล่าวได้ว่า วิธีการกำกับดูแลของประเทศอิตาลีนั้นมุ่งเน้นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลยังคงรักษาอำนาจการควบคุมในกระบวนการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ และอาจแสวงหาความเห็นจากภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (McKinsey & Company, 2002) รวมถึงการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในการคุ้มครองผู้เยาว์ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

3. การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากแคนาดา

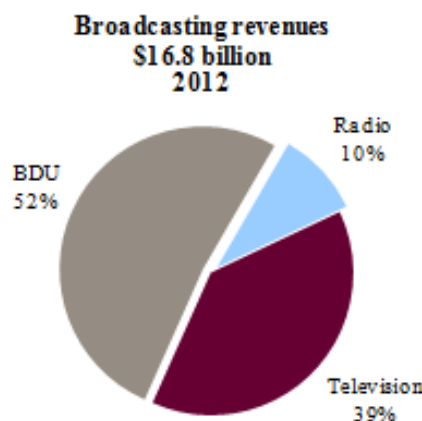
ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอหัวข้อนี้ออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกว่าด้วยภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของประเทศแคนาดา ส่วนที่ 2 อธิบายกรอบการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ส่วนที่ 3 กล่าวถึงองค์การภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และส่วนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์กรอบการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัลของแคนาดา

ส่วนที่ 1 ภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลของแคนาดา

1.1 ภาพรวมของโครงสร้างสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา

โครงสร้างตลาดสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดาแบ่งการให้บริการออกเป็น 3 ส่วน คือ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง (การให้บริการในลักษณะของการรวบรวม จัดช่อง และนำเสนอให้กับผู้ชม) (broadcast distribution undertaking: BDU) จากรายงานการตรวจสอบระบบการแพร่ภาพกระจายเสียง (Communications Monitoring Report 2013: Broadcasting system) ของคณะกรรมการกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC) ในปีพ.ศ. 2556 พบว่า รายได้จาก การแพร่ภาพกระจายเสียงของ BDU มีสัดส่วนมากที่สุด คือ ร้อยละ 52 ในขณะที่การให้บริการโทรทัศน์อยู่ใน สัดส่วนรองลงมา คือ ร้อยละ 39 และวิทยุ ร้อยละ 10 ดังแสดงในแผนภาพที่ 11

ภาพที่ 11 แสดงสัดส่วนผลประกอบการของตลาดสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา



หากพิจารณาเฉพาะผลประกอบการในส่วนของการให้บริการโทรทัศน์ พบว่าโดยรวมมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นทุกปี โดยการให้บริการโทรทัศน์แบบเสียค่าใช้จ่าย (Pay⁴, PPV⁵, VOD⁶ และบริการพิเศษ (specialty service)) มีอัตราการเติบโตสูงสุด (ร้อยละ 7.9) รองลงมาคือ CBC⁷ ซึ่งถึงแม้จะมีผลประกอบการต่ำกว่าสถานีโทรทัศน์เอกชน แต่มีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นทุกปี (ร้อยละ 5.4) และสถานีโทรทัศน์เอกชน (ร้อยละ -1.2) ดังแสดงในตารางที่ 2 และแผนภาพที่ 12 แสดงส่วนแบ่งผลประกอบการของผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง

ตารางที่ 2 แสดงผลประกอบการของสื่อโทรทัศน์ในแคนาดา (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

		2008	2009	2010	2011	2012	CAGR 2008-2012
Television	CBC conventional television ¹	412	392	450	500	508	5.4 %
	Percentage growth	15.7	-4.9	14.8	11.1	1.6	
	Private conventional television	2,138	1,971	2,142#	2,144#	2,038	-1.2 %
	Percentage growth	-1.5	-7.8	8.7	0.1	-5.0	
	Pay, PPV, VOD, and specialty service	2,929	3,121#	3,475#	3,748#	3,968	7.9 %
	Percentage growth	7.3	6.5	11.3	7.9	5.9	
	Television total	5,480	5,484	6,067	6,392	6,514	4.4 %
	Percentage growth	4.3	0.1	10.6	5.4	1.9	

1. CBC revenues include advertising and other commercial revenues. Parliamentary appropriations are excluded.

ที่มา: CRTC data collection

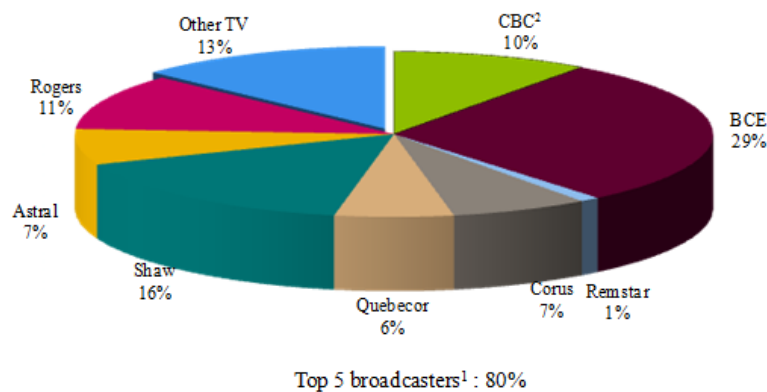
⁴ Pay TV คือ โทรทัศน์แบบเสียค่าใช้จ่ายในการบอกรับเป็นสมาชิกรับชม

⁵ PPV หรือ Pay Per View คือ โทรทัศน์ช่องที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเมื่อเข้าชมรายการ

⁶ VDO หรือ Video on Demand คือ รายการที่เรียกชมตามความต้องการ โดยผู้ชมสามารถเรียกดูข้อมูลที่เป็นภาพเคลื่อนไหวได้ทุกเมื่อตามต้องการ และสามารถควบคุมข้อมูลวิดีโออื่นๆ ได้โดยสามารถย้อนกลับ (Rewind) หรือกรอไปข้างหน้า (Forward) หรือหยุดชั่วคราวได้

⁷ The Canadian Broadcasting Corporation หรือตราสินค้าที่เรียกอย่างเป็นทางการคือ CBC/Radio-Canada เป็นบริษัทสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะระดับชาติของประเทศแคนาดา

ภาพที่ 12 ผลการประกอบการของสถานีโทรทัศน์จำแนกตามผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2555



1.2 การเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของแคนาดา

เหตุผลสำคัญในการเปลี่ยนไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของแคนาดา คือ ความต้องการคลื่นความถี่ที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ทั้งนี้ สัญญาณดิจิทัลจะให้ภาพและเสียงที่มีประสิทธิภาพดีขึ้นและใช้พื้นที่คลื่นความถี่น้อยกว่า ส่วนคลื่นที่ได้คืนมาจากการเปลี่ยนผ่านระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงจะถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ เช่น ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตไร้สายที่ดียิ่งขึ้น และระบบให้บริการความปลอดภัยแก่สาธารณะ เช่น นำไปใช้ในการปฏิบัติงานของตำรวจและหน่วยดับเพลิง เป็นต้น

มติของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศแคนาดา (the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC) ได้ประกาศให้สถานีโทรทัศน์ของแคนาดาหยุดแพร่ภาพในระบบแอนะล็อกและเปลี่ยนเป็นระบบดิจิทัลในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2554 โดย CRTC ได้กำหนดพื้นที่ที่จะต้องทำการเปลี่ยนระบบจากแอนะล็อกไปเป็นระบบดิจิทัล ดังนี้ (1) เมืองหลวงของรัฐ และประเทศ (2) พื้นที่ที่มีประชากรมากกว่า 300,000 คน หรือ (3) พื้นที่อื่นที่มีสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่นมากกว่า 1 สถานี นอกจากนี้สถานีโทรทัศน์ในพื้นที่อื่นๆ อาจทำการเปลี่ยนระบบด้วยเช่นกัน และบางสถานีอาจได้รับผลกระทบเมื่อมีการแพร่ภาพ อย่างไรก็ตาม ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 CRTC ได้อนุญาตขยายเวลาให้บริษัทแพร่ภาพกระจายเสียงแคนาดา (the Canadian Broadcasting Corporation: CBC) ซึ่งเป็นองค์กรสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะระดับชาติของแคนาดา และดำเนินงานภายใต้แนวทางของพระราชบัญญัติแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Act) ดำเนินการแพร่ภาพกระจายเสียงในระบบแอนะล็อก ในตลาดบางส่วนได้จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 เพื่อให้ CBC มีเวลาในการหาวิธีการแก้ไขปัญหาของผู้ชมที่อาจไม่สามารถเข้าถึงระบบสัญญาณโทรทัศน์ได้หลังจากเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิทัล ทั้งนี้ สำนักงานอุตสาหกรรมแคนาดา (Industry Canada) งดออกใบอนุญาตออกอากาศให้กับสถานีโทรทัศน์แห่งใหม่ที่จะทำการส่งสัญญาณในระบบแอนะล็อกตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ดี ผู้ชมโทรทัศน์ของแคนาดาส่วนใหญ่จะไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิทัลนี้ เนื่องจากแต่เดิมผู้ชมส่วนใหญ่เปิดรับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านทางเคเบิล ดาวเทียม และอินเทอร์เน็ท อ้างอิงจากผลการสำรวจของ CRTC ในปีพ.ศ. 2549 พบว่า ประชาชนชาวแคนาดามากกว่าร้อยละ 90 เป็นสมาชิกของเคเบิลทีวีหรือบริการทีวีดาวเทียม แต่ผู้ชมที่รับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านเสาอากาศ (antenna) และไม่มีที่ปรับรับสัญญาณดิจิทัล ในการรับสัญญาณโทรทัศน์ระบบดิจิทัลผู้ชมต้องมีกล่องเปลี่ยนสัญญาณ (converter box) หรือโทรทัศน์ที่มีที่ปรับรับสัญญาณดิจิทัล (digital tuner) ส่วนผู้ชมที่รับสัญญาณโทรทัศน์ผ่านทางเคเบิล ดาวเทียม หรืออินเทอร์เน็ทจะไม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนระบบการแพร่ภาพนี้

ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลนี้ Taylor (2010) ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการเปลี่ยนผ่านระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา และชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลแคนาดาไม่ได้ให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องสาธารณสุขประโยชน์เลย ดังเช่นที่ Taylor ได้กล่าวว่า ในปีพ.ศ. 2538 รัฐบาลแคนาดาได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นในเวลาใกล้ๆ กับที่ประธานาธิบดีคลินตันของสหรัฐอเมริกาได้ตั้งคณะที่ปรึกษาดูแลเรื่องโครงสร้างภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบนี้ แต่สุดท้ายทั้งสองประเทศก็เดินกันไปคนละทาง คณะทำงานของแคนาดาไม่ได้มีการสั่งการให้ประเมินบทบาทของการแพร่ภาพกระจายเสียงในแง่ของสาธารณสุขประโยชน์เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา และในปีพ.ศ. 2538 รัฐบาลแคนาดาสั่งให้คณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบโทรทัศน์ระบบดิจิทัลดำเนินการนำแผนการเปลี่ยนระบบออกมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว นำโดย Micheal McEwen⁸ และตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด ดังแสดงรายละเอียดของโครงสร้างคณะกรรมการในตารางที่ 3

⁸ ผู้นำโครงการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของแคนาดา และเป็นผู้บริหาร CBC

ตารางที่ 3 แสดงองค์ประกอบของคณะทำงานเฉพาะกิจเรื่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัล

กลุ่ม	ตัวแทนจาก ภาคอุตสาหกรรม (รวม CBC)	ตัวแทนที่ไม่ได้มาจากภาคอุตสาหกรรม
กลุ่มหลักของคณะทำงานฯ	14	3 คน จาก Canada Heritage ⁹ , Industry Canada ¹⁰ และ Association of Tele-Education in Canada ¹¹ (+ ผู้สังเกตการณ์ 3 คน)
คณะทำงาน 1 : นโยบายและการกำกับดูแล	16	3 คน จาก Canada Heritage และ Industry Canada (+ CRTC ในฐานะผู้สังเกตการณ์)
คณะทำงาน 2 : เศรษฐกิจ ลูกค้าสัมพันธ์ และการดำเนินการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์	18	1 คน (ผู้สังเกตการณ์จาก CRTC)
คณะทำงาน 3 : เทคโนโลยีโทรทัศน์ระบบดิจิทัล	13	1 คน (Industry Canada)
คณะทำงาน 4 : พิจารณาผลิตภัณฑ์	10	1 คน (Association of Tele-Education in Canada)

1.3 การให้บริการโทรทัศน์

จากรายงานผลการสำรวจการสื่อสารประจำปีพ.ศ. 2556 ของ CRTC เกี่ยวกับระบบการแพร่ภาพกระจายเสียง พบผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรทัศน์ที่สำคัญ ดังนั้น ในปีพ.ศ. 2555 จำนวนของครัวเรือนที่สมัครเป็นสมาชิกบริการโทรทัศน์พื้นฐานเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 เป็นจำนวนกว่า 12 ล้าน มากกว่าร้อยละ 68 ของผู้เป็นสมาชิกโทรทัศน์แคนาดาได้รับบริการนี้จากบริษัทเคเบิลและบริษัทดาวเทียม และร้อยละ 8 จากบริษัทที่จัดส่งรายการโทรทัศน์ผ่านทางสายโทรศัพท์ (หรือที่รู้จักกันในชื่อของ การให้บริการโทรทัศน์ผ่านทาง

⁹ Canadian Heritage เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในด้านชีวิตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของชาวแคนาดา นำเสนอนโยบายและรายการที่เกี่ยวข้องกับสื่อปฏิสัมพันธ์และสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง อุตสาหกรรมวัฒนธรรมและศิลปะ พื้นที่และวัตถุทางมรดก และภาษาราชการ อัตลักษณ์และการมีส่วนร่วมของพลเมือง สิทธิมนุษยชน ชนพื้นเมืองเยาวชนและกีฬา รวมถึงสัญลักษณ์และระเบียบแบบแผนของชาติ

¹⁰ Industry Canada เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของกิจการโทรคมนาคมที่ยุติธรรมและส่งเสริมการพัฒนาการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขันของการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศแคนาดา

¹¹ The Association for Tele-Education in Canada (ATEC) เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงในด้านของการทำรายการทางการศึกษา ให้ได้รับและเผยแพร่บริการและรายการทางการศึกษาโดยใช้สื่อโทรทัศน์และสื่ออื่นๆ

อินเทอร์เน็ตโพรโตคอล (Internet Protocol television service)) คริวเรือนแคนาดาใช้จ่ายเฉลี่ย 52 เหรียญสหรัฐ (ประมาณ 1,560 บาท) ต่อเดือนกับบริการโทรทัศน์¹²

นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากการสำรวจของ CRTC เกี่ยวกับบริการทางโทรทัศน์ที่น่าสนใจดังนี้

- ประชากรแคนาดารับชมโทรทัศน์เฉลี่ย 28.2 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ และรายการที่รับชม ร้อยละ 48.9 เป็นรายการโทรทัศน์ของแคนาดา
- ประชากรแคนาดาเข้าถึงเนื้อหามากขึ้นบนแพลตฟอร์มที่หลากหลาย มากกว่า 2 ใน 4 ของประชากรแคนาดาเป็นเจ้าของสมาร์ทโฟน และหนึ่งในสี่เป็นเจ้าของแท็บเล็ต โดยประชากรแคนาดาใช้อุปกรณ์เหล่านี้รวมถึงคอมพิวเตอร์และแล็ปท็อปในการเข้าถึงรายการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล
- ประชากรแคนาดาเกือบ 250 รายเข้าถึงผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมและเคเบิล
- ผลประกอบการโดยรวมของบริการโทรทัศน์เอกชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.9 จาก 6.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปีพ.ศ. 2554 เป็น 6.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปีพ.ศ. 2555
- ในปีพ.ศ. 2555 สถานีโทรทัศน์แบบดั้งเดิมของเอกชน ลงทุน 662 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการผลิตรายการโทรทัศน์แคนาดา ซึ่งรวมถึง 76.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในละครชุดตลกและละคร สารคดี และรายการโชว์ประกวด
- บริษัทผู้ให้บริการโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมและเคเบิลที่ใหญ่ที่สุด 5 บริษัท¹³ ได้รับผลประกอบการร้อยละ 88 จากการให้บริการแพร่ภาพรายการโทรทัศน์

ส่วนที่ 2 กรอบการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting regulatory framework) และกฎหมายและนโยบายในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง

2.1 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

การปรับเปลี่ยนการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลนั้นถือเป็นการเปลี่ยนระบบการจัดสรรคลื่นความถี่ครั้งใหญ่ของประเทศแคนาดา แต่การเปลี่ยนผ่านนี้ก็ถือเป็นโอกาสสำคัญในการประเมินจุดประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ของระบบการออกอากาศของแคนาดาอีกครั้ง (Taylor, 2010) ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรแพร่ภาพกระจายเสียง: นโยบายช่วงที่ 3 (b) ระบบการออกอากาศในแคนาดาจะต้องใช้คลื่นความถี่วิทยุซึ่งเป็นสมบัติของรัฐให้เกิดประโยชน์ โดยการถ่ายทอดทั้งภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส และจะต้องเสนอข้อมูลทั้งในส่วนของภาครัฐ เอกชน และชุมชน (Canada, 1991)

แนวทางของการกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา ส่งเสริมและสนับสนุนงบประมาณแก่เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแคนาดา จำกัดการถือครองเป็นเจ้าของของต่างประเทศ ปกป้องสิทธิในการแพร่ภาพกระจายเสียงของท้องถิ่น และมีงบประมาณและการสนับสนุนทางการเงินสำหรับการแพร่ภาพกระจายเสียงของชุมชนและสาธารณะ

¹² CRTC issues annual report on the state of the Canadian communication system ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.crtc.gc.ca/eng/com100/2013/r130926.htm>

¹³ บริษัทใหญ่ 5 บริษัท คือ Astral, Bell, Quebecor, Rogers และ Shaw

การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศแคนาดา ดำเนินการภายใต้กฎหมาย 3 ส่วนหลัก ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (the Broadcasting Act) ใช้กำกับดูแลการกระจายเสียงและแพร่ภาพออกอากาศ รวมถึงผู้ประกอบการ
- 2) พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม (the Telecommunication Act) ใช้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม
- 3) พระราชบัญญัติกิจการวิทยุกระจายเสียง (the Radiocommunication Act) ใช้กำกับดูแลการออกใบอนุญาตจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และการอนุญาตการออกอากาศของคลื่นความถี่อื่นๆ

พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CRTC ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแคนาดา (the CRTC Act) พระราชบัญญัติแต่ละข้อจะกำหนดนโยบาย และเป้าหมายของการกำกับดูแลอย่างกว้างๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ CRTC ได้พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับนโยบาย และเป้าหมายของแต่ละข้อเพิ่มเติม เพื่อให้ CRTC จะได้กำหนดขอบเขตอำนาจการกำกับดูแลให้สอดคล้อง บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้

2.1.1 พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง (the Broadcasting Act)

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์โดยตรง คือ พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงซึ่งให้ความสำคัญที่สุดกับระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เป้าหมายโดยรวมของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การสนับสนุนให้ผู้ถือครองกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นคนแคนาดา ควบคุมระบบการกระจายเสียง และแพร่ภาพออกอากาศ และให้การสนับสนุนรายการโทรทัศน์ท้องถิ่น (Canadian programming)

มาตรา 3(1)(a) ระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศแคนาดาจะต้องมีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพและผู้ที่มีสิทธิครอบครองคือ ชาวแคนาดา

ในขณะที่ CRTC เป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลัก ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการกำกับดูแล และนโยบายต่างๆ ที่ออกมาเช่นเดียวกัน โดย กรมมรดกแห่งแคนาดา (the Department of Canadian Heritage) มีอำนาจในการประกาศใช้ หรือแก้ไขพระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงการออกแบบและสร้างสรรค์รายการเพื่อตอบสนองเป้าหมายของพระราชบัญญัติได้อีกด้วย นอกจากนี้คณะรัฐมนตรี (the federal cabinet) ก็สามารถออกคำสั่งเกี่ยวกับทิศทางของนโยบายของ CRTC ได้เช่นเดียวกัน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติแบ่งออกเป็น 4 ส่วน 93 ข้อ หมวดที่เกี่ยวข้องกับการเนื้อหาที่แพร่ภาพกระจายเสียง คือ ส่วนที่ 2 ข้อที่ 3 นโยบายการแพร่ภาพกระจายเสียงสำหรับประเทศแคนาดา (Broadcasting Policy for Canada) โดยมีสาระสำคัญของกำกับดูแลเนื้อหา คือ

- 1) นโยบายของรัฐบาลแคนาดาให้ความสำคัญกับเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่นำเสนอ “ความเป็นแคนาดา” CRTC ได้กำหนดข้อบัญญัติไว้ว่า

“ทัศนคติ ความคิดเห็น ความคิด ค่านิยม และความคิดสร้างสรรค์ทางศิลปะ ที่ถูกหล่อหลอมมาจากภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ สถาบัน ภาษา และความหลากหลายทางวัฒนธรรมของเรา สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์ความเป็นแคนาดา และประสบการณ์ที่พวกเรามีร่วมกัน”

ข้อบัญญัตินี้ได้ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติส่วนที่ 2 ข้อ 3(1)(d)(i)(ii) ที่ระบุให้ระบบการแพร่ภาพและกระจายเสียงของแคนาดาจะต้องสนับสนุนเอกลักษณ์ความเป็นแคนาดา

(d) ระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศแคนาดาควรจะ:

(i) เป็นเกราะป้องกัน เผยแพร่ และเสริมสร้างให้โครงสร้างทางวัฒนธรรม การเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศแข็งแกร่งขึ้น

(ii) กระตุ้นการพัฒนาในเรื่องของการแสดงออกของชาวแคนาดาโดยการจัดทำรายการที่หลากหลายซึ่งสะท้อนเกี่ยวกับทัศนคติ ความคิดเห็น ความคิด ค่านิยม และความคิดสร้างสรรค์ทางศิลปะ โดยจัดให้ชาวแคนาดาได้แสดงความสามารถในรายการประเภทบันเทิง รวมถึงการนำเสนอข้อมูล และการวิเคราะห์เกี่ยวกับประเทศแคนาดาและประเทศอื่นๆ ผ่านมุมมองของชาวแคนาดา

- 2) การนำเสนอเนื้อหาในสองภาษา คือฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาที่ใช้ในประเทศแคนาดาอย่างเป็นทางการ ดังระบุไว้ใน ข้อ 3(1)(b)

“ระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศแคนาดาจะต้องดำเนินการด้วยภาษาหลัก 2 ภาษา คือ ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส และประกอบด้วยมิติของสาธารณะ ปัจเจก และชุมชน และมีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่วิทยุซึ่งเป็นสมบัติสาธารณะ เพื่อดำเนินรายการ รวมถึงให้บริการที่จำเป็นแก่สาธารณชนต่อการรักษาและเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติและความเป็นอธิปไตยทางวัฒนธรรม”

- 3) การตอบสนองความต้องการของคนทุกกลุ่ม เนื่องจากประเทศแคนาดาประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมและเชื้อชาติ รวมถึงภาษาที่ใช้ ดังข้อที่ 3(1)(d)(iii) ที่ว่า

“เปิดโอกาสการจ้างงานจากการดำเนินรายการ โดยการดำเนินรายการต้องตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ รวมถึงมีการสะท้อนสภาพการณ์แวดล้อมของทั้งเพศชาย หญิง และเยาวชน อีกทั้งการสนับสนุนสิทธิความเท่าเทียมกัน ความเป็นสองภาษา ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของสังคมแคนาดา และควรมีการเปิดพื้นที่สื่อให้ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมของประเทศ”

- 4) เนื้อหาที่นำเสนอควรมีความหลากหลายทั้งกลุ่มเป้าหมายของรายการ แหล่งที่มาของข้อมูล ดังระบุในข้อที่ 3(1)(i)(i-iv)

(i) รายการที่ผลิตในระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศแคนาดาจะต้อง:

(i) มีหลากหลายรูปแบบ เข้าใจง่าย ให้ข้อมูลรอบด้าน ทั้งความรู้และบันเทิง มีทั้งเนื้อหาสำหรับผู้ชาย ผู้หญิง เด็ก และเยาวชน มีเนื้อหาสำหรับหลากหลายรสนิยมและความสนใจ

(ii) มีเนื้อหา ข้อมูลที่รับมาจากส่วนท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับนานาชาติ

(iii) รวมรายการชุมชนและการศึกษาเกี่ยวกับชุมชนและการศึกษา

(iv) มีการเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้เสนอความคิดเห็นในมุมมองต่างเกี่ยวกับเรื่องที่สาธารณชนมีส่วนเกี่ยวข้อง

(v) มีการให้ความสำคัญกับผลงานจากภาคส่วนของผู้ผลิตอิสระ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดายังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นบริการสาธารณะ คือ บริษัทแพร่ภาพกระจายเสียงแคนาดา (the Canadian Broadcasting Corporation: CBC) ไว้เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการนำเสนอความเป็นแคนาดาในรายการโทรทัศน์ ดังระบุไว้ในมาตราที่ 3(l)(m) ที่ว่า

(l) บริษัทแพร่ภาพกระจายเสียงแคนาดา ที่ดำเนินการในภาครัฐควรให้บริการทั้งวิทยุและโทรทัศน์ที่เสนอรายการที่ให้ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้และบันเทิง

(m) รายการต่าง ๆ ที่จัดทำโดยบริษัทฯ ควรจะ:

(i) แสดงความเป็นแคนาดาอย่างโดดเด่น เด่นชัด

- (ii) สะท้อนความเป็นประเทศแคนาดาและภูมิภาค ให้กับผู้ชมในระดับภูมิภาค ไปจนถึงระดับชาติ ในขณะที่เดียวกันก็ตอบสนองความต้องการเฉพาะของภูมิภาค นั้นๆ ด้วย
- (iii) ตื่นตัวในการสนับสนุนให้มีการไหลและแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม
- (iv) มีเนื้อหาเป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส สะท้อนสภาวะการณ์และความ ต้องการที่แตกต่างของชุมชนที่ใช้แต่ละภาษาทางการ (ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส- ผู้วิจัย) รวมถึงสภาวะการณ์และความต้องการเฉพาะของชนกลุ่มน้อยทาง ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศส
- (v) พยายามทำให้คุณภาพของรายการต่างๆ เท่าเทียมกันทั้งในภาษาอังกฤษ และฝรั่งเศส
- (vi) มีส่วนในการร่วมแบ่งปันอัตลักษณ์และจิตสำนึกของชาติ
- (vii) ทำให้รับชมได้อย่างทั่วถึง ด้วยวิธีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม และด้วย ทรัพยากรที่มีอยู่มากที่สุด
- (viii) สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นพหุวัฒนธรรมและความหลากหลายทางชาติ พันธุ์ของประเทศแคนาดา

2.1.2 พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม (the Telecommunication Act)

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมนั้นคือ วัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจ และ สังคม ซึ่งหมายรวมถึงความน่าเชื่อถือ ความสามารถในการจับจ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน สิทธิส่วนบุคคล และการควบคุมและการเป็นเจ้าของ

ถึงแม้ CRTC จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลหลักกิจการโทรคมนาคมของประเทศ แคนาดา แต่รัฐบาลยังคงเป็นผู้มีอำนาจในการวางกรอบนโยบายกิจการโทรคมนาคมโดยภาพรวม รวมถึงกำกับ และตรวจสอบการตัดสินใจของคณะกรรมการ ในกรณีนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการ ประกาศใช้และแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และ กระทรวงอุตสาหกรรมยังมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการดำเนินกิจการเคเบิลใต้ทะเลนานาชาติ (international submarine cable) นอกจากนั้นแล้วคณะรัฐมนตรีก็สามารถออกคำสั่งเกี่ยวกับทิศทางของ นโยบายของ CRTC และลงมากำกับดูแลได้เองอีกด้วย

2.1.3 พระราชบัญญัติกิจการวิทยุกระจายเสียง (the Radiocommunication Act)

พระราชบัญญัติกิจการวิทยุกระจายเสียงกำหนดกรอบการออกใบอนุญาต และการจัดสรรคลื่นความถี่ ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ดำเนินการ หรือเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ ยกเว้นจะได้รับใบอนุญาต ใบประกาศ หรือได้รับ การอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเสียก่อน โดยในการออกใบอนุญาตเหล่านี้รัฐมนตรีอาจจะ

ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมควบคู่ไปด้วย นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรีอาจจะลงมากำกับดูแลเองเช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง (1991) และพระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม (1993) ยังไม่ได้รับการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการหลอมรวมสื่อ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ถูกร่างขึ้นโดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการกำกับดูแลมีความยืดหยุ่นในการกำกับดูแลสื่อ ธุรกิจสื่อ และเทคโนโลยีเกี่ยวกับสื่อที่เกิดขึ้นใหม่ได้ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการกำกับดูแลอาจจะประสบปัญหาอยู่บ้างในเรื่องขอบเขตการทำงานที่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการหลอมรวมสื่ออย่างชัดเจนก็ตาม นอกจากนี้ ยังมี ความท้าทายอันใหญ่หลวงในการทำงานของคณะกรรมการกำกับดูแลในเรื่องของการพยายามไกล่เกลี่ยเป้าหมายในการกำกับดูแลที่แตกต่างกันพระราชบัญญัติแต่ละฉบับให้สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านกิจการโทรคมนาคมหรือกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ก็ตาม

พระราชบัญญัติให้คำจำกัดความของคำว่า “กิจการแพร่ภาพกระจายเสียง” และ “กิจการโทรคมนาคม” ไว้แตกต่างกัน นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงได้กำหนดไว้ว่าพระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงจะไม่นำไปใช้กับกิจการโทรคมนาคม เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคมจะไม่นำไปกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ถูกกำกับดูแลโดยพระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามกรอบการกำกับดูแลนี้ยังอนุญาตให้บางส่วนขององค์กรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในฐานะกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และบางส่วนของฐานะกิจการโทรคมนาคม เช่น บริษัทเคเบิลที่ให้บริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต จะถูกกำกับดูแลทั้งในฐานะกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และกิจการโทรคมนาคม

สิ่งที่ยังไม่แน่ชัดก็คือ บริษัทผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs) นั้นจะถูกกำกับดูแลในฐานะผู้ให้บริการกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงได้หรือไม่ เนื่องจากบริษัทเหล่านี้เป็นผู้ให้บริการช่องทางในการเข้าชมรายการต่างๆ ที่แพร่ภาพออกอากาศ ซึ่ง the Federal Court of Appeal ได้ตัดสินว่าผู้ให้บริการ ISPs ไม่นับว่าเป็นกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียง เนื่องจากพวกเขาไม่ได้ให้บริการในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาสาระ (content) แต่เป็นเพียงผู้ให้บริการช่องทางเข้าถึงเท่านั้น

2.2 นโยบายการกำกับดูแลของ CRTC ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหา

2.2.1 การเป็นเจ้าของข้ามสื่อ

ที่ผ่านมา นโยบายของ CRTC เกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงทำให้บริษัทสื่อไม่สามารถเป็นเจ้าของข้ามสื่อได้ เหตุผลส่วนหนึ่งมาจากความกังวลในเรื่องของการขาดความหลากหลายของรายการที่อาจเกิดจากเจ้าของเดียว และความกังวลอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการเอนเอียงเกินควรและการแข่งขันในตลาดกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไปมีการควมรวมกิจการเพิ่มมากขึ้น และ CRTC ก็อนุญาตให้ส่งต่อไปอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้กับบริษัทที่เป็นทั้งผู้ผลิตรายการและเป็นเจ้าของสื่อเอง นอกเหนือจากการให้ใบอนุญาตกับบริษัทที่เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์และนิตยสาร

นโยบายความหลากหลายของ CRTC ระบุว่า โดยทั่วไปคณะกรรมการกำกับดูแลจะไม่อนุมัติการถ่ายโอนบริษัทที่จะส่งผลในการเป็นเจ้าของร่วมกันของสถานีโทรทัศน์และวิทยุในจำนวนตามที่ระบุไว้ เช่นเป็นรายการที่ใช้ภาษาเดียวกัน อยู่ในตลาดเดียวกัน ซึ่งจำนวนที่ระบุจะเป็นเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับขนาดของตลาดนั้นๆ นอกจากนี้นโยบายที่ระบุว่า คณะกรรมการกำกับดูแลจะไม่ลำเอียงในการอนุมัติให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถควบคุมมากกว่าร้อยละ 45 ของจำนวนผู้ชมโทรทัศน์ในตลาด ทั้งในการบริการแบบดั้งเดิมและการบริการพิเศษ ในทำนองเดียวกัน โดยทั่วไปคณะกรรมการกำกับดูแลจะไม่อนุมัติการถ่ายโอนที่จะส่งผลให้เป็นเจ้าของร่วมกันของสถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในตลาดเดียวกัน หรือการถ่ายโอนที่จะส่งผลให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียวสามารถควบคุมการจัดจำหน่ายของกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง BDUs ทั้งหมดในตลาด

จากการถ่ายโอนที่ผ่านมาในเร็วๆ นี้ พบว่ารายการและผู้ประกอบกิจการจำนวนมากถูกรวมอยู่ภายใต้กลุ่มเจ้าของเดียวกัน ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2553 CRTC จึงริเริ่มนโยบายที่จะทบทวนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการในแนวตั้งของการทำรายการและการจัดจำหน่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิทธิของรายการในเครือและจัดจำหน่ายร่วมกัน และไม่ใช่เครือเดียวกัน

CRTC ยังไม่ได้มีการกำหนดข้อจำกัดในการเป็นเจ้าของข้ามสื่อระหว่างการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และสื่อใหม่ นอกจากนี้ อำนาจในการกำกับดูแลของ CRTC ยังไม่รวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์

2.2.2 รายการต่างประเทศและความต้องการเนื้อหาท้องถิ่น

ผู้ให้บริการสถานีวิทยุและโทรทัศน์ทุกรายต้องแสดงเนื้อหาเกี่ยวกับประเทศแคนาดาตามจำนวนร้อยละขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ระบบใบรับรองถูกนำมาใช้ในการกำหนดว่า รายการหรือดนตรีใดถือว่าเป็น “แคนาดา” โดยทั่วไปสถานีวิทยุเอกชนต้องรับรองว่า ร้อยละ 35 ของเพลงที่เลือกมาเปิดเป็นของชาวแคนาดา (ไม่ได้ระบุว่าคนแคนาดาร้อง หรือประพันธ์โดยชาวแคนาดา – ผู้วิจัย) สถานีโทรทัศน์แบบดั้งเดิมจะต้องออกอากาศรายการของประเทศแคนาดา อย่างน้อย ร้อยละ 60 ของรายการทั้งหมด (ลดลงเหลือร้อยละ 55 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2554) ซึ่งอาจมีความต้องการเพิ่มเติมในช่วง 06:00-12:00 น. สำหรับโทรทัศน์แบบเสียค่าใช้จ่ายในการรับชม (Pay TV) และบริการพิเศษนั้น ความต้องการเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดาจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของการให้บริการ CRTC ต้องการให้สถานีโทรทัศน์ทั่วไปนำเสนอข้อมูลของท้องถิ่นตามปริมาณที่กำหนดอีกด้วย

นอกจากมีความต้องการที่จะให้มีการแพร่ภาพรายการของแคนาดาแล้ว CRTC ยังต้องการความหลากหลายของใบอนุญาตเพื่อนำมาเป็นงบประมาณโดยตรงที่สนับสนุนการผลิตรายการของแคนาดา ทั้งผ่านการจ่ายตามความต้องการโดยตรง หรือผ่านการมีส่วนร่วมสนับสนุนเงินทุนอุดหนุนต่อการการผลิตรายการของแคนาดา ผลของกรอบการจัดกลุ่มใหม่ตามการออกใบอนุญาตที่ประกาศในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 สถานีโทรทัศน์ดั้งเดิมที่เป็นส่วนของกลุ่มผู้ถือครองรายใหญ่ในตลาดจะมีความยืดหยุ่นในการจัดสรรยอดรวมของค่าใช้จ่ายบริการในกลุ่มที่พวกเขาเป็นเจ้าของ โดยมีเงื่อนไขว่าเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดาจะต้องถูกนำเสนอถึง

ตามปริมาณขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ส่วนรายการต่างประเทศนั้นอาจจะดำเนินการได้ภายใต้การให้บริการของ แคนาดา นอกจากนี้ผู้ให้บริการจากต่างประเทศอาจจะได้รับอนุมัติให้แพร่ภาพกระจายเสียงในแคนาดาผ่าน ผู้ประกอบการแคนาดาได้ ถ้าได้รับการอนุญาตจาก CRTC และอยู่ในกลุ่มผู้ให้บริการที่วิวัฒนาการตามกฎหมาย การบริการดังกล่าวอาจจะไม่สามารถแข่งขันกับโทรทัศน์แบบเสียเงินหรือบริการพิเศษที่ได้รับใบอนุญาตได้

ในปีพ.ศ. 2554 ยังไม่ได้มีการระบุความต้องการเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดาในสื่อออนไลน์ และการ ให้บริการทางโทรศัพท์มือถือ (mobile platform) ซึ่งเป็นสื่อที่ได้รับการยกเว้นจากรัฐบาลเนื่องจากเป็นสื่อ ใหม่

2.3 การโฆษณา

การออกอากาศโฆษณาเกี่ยวข้องกับข้อบังคับการโฆษณาที่หลากหลาย รวมถึงข้อบังคับทางกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการโฆษณาเด็ก ภาพเกี่ยวกับเพศ และการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กฎหมายอื่นมีบทบัญญัติ ทั่วไปเกี่ยวกับการโฆษณา เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการโฆษณาที่ทำให้เข้าใจผิดของพระราชบัญญัติการแข่งขัน หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาและส่งเสริมการขายยา ก็นำไปปรับใช้กับการควบคุมการออกอากาศ โฆษณา

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนของโฆษณาที่อาจจะออกอากาศ ยังมีข้อจำกัดอยู่สำหรับบริการบางอย่าง โดยทั่วไปสำหรับโทรทัศน์แบบเสียค่าใช้จ่ายในการรับชม (Pay TV) ห้ามมิให้ออกอากาศโฆษณาอื่นๆ นอกเหนือจากการโปรโมตรายการที่กำลังจะแพร่ภาพ บริการพิเศษซึ่งได้รับรายได้จากการสมัครสมาชิก ก็มี ข้อจำกัดโดยการระบุจำนวนนาที่โฆษณาต่อชั่วโมง ซึ่งข้อจำกัดนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละบริการ สำหรับวิทยุ หรือโทรทัศน์ที่ถือครองใบอนุญาตดั้งเดิมไม่มีข้อจำกัดเหล่านี้

โฆษณาออนไลน์ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CRTC แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายของบทบัญญัติ ทั่วไปที่อาจมีผลต่อการโฆษณา

2.4 กลไกการกำกับดูแลร่วมกันของแคนาดา

Dunbar and Leblanc (2007) ได้รายงานการทบทวนกรอบการกำกับดูแลสำหรับบริการกิจการแพร่ ภาพกระจายเสียงในแคนาดา (Review of the regulatory framework for broadcasting services in Canada) ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกลไกการกำกับดูแลร่วมกันระหว่าง CRTC และผู้ประกอบการ ภาควิศวกรรม ได้มีการนำเสนอรายละเอียดไว้ดังนี้

CRTC ได้นำกลไกการกำกับดูแลกันเองของภาคอุตสาหกรรมหลายรูปแบบมาใช้ดำเนินการ โดยมีเงื่อนไขตามใบอนุญาต คณะกรรมการดังกล่าว ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของใบอนุญาตที่บังคับให้ผู้ถือ ใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของภาคอุตสาหกรรมที่กำหนดเป็นการเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ เช่น การ นำเสนอภาพตัวแทนเพศ ความรุนแรงในรายการโทรทัศน์ หรือ การโฆษณาที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็ก

หลายปีที่ผ่านมา CRTC เชื่อถือในการยินยอมปฏิบัติตามข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (code of conduct) ของภาคอุตสาหกรรมที่กำหนดกันขึ้นมาโดยสมัครใจในรูปแบบต่างๆ เป็นหลัก ซึ่งการกำกับดูแลใน

รูปแบบนี้จะมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนและปฏิบัติงานร่วมกันในระดับที่น่าพอใจ โดยเฉพาะสมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา (the Canadian Association of Broadcasters: CAB) อดีตสมาคมโทรคมนาคมเคเบิลของแคนาดา (the former Canadian Cable Telecommunications Association: CCTA) และมาตรฐานการโฆษณาของแคนาดา (Advertising Standards Canada: ASC)

ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา CRTC ได้ประชุมร่วมกับสมาชิกขององค์กรภาคอุตสาหกรรมและคณะกรรมการฯ เพื่อให้เกิดการกระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรมมีการพัฒนาการกำกับดูแลกันเองในเรื่องของข้อบังคับและมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น เกิดข้อบังคับเกี่ยวกับเนื้อหาความรุนแรงในรายการโทรทัศน์ (the CAB Voluntary Code Regarding Violence in Television Programming) ข้อบังคับในการนำเสนอภาพบทบาทของเพศในรายการวิทยุและโทรทัศน์ (the CAB Sex Role Portrayal Code for Television and Radio Programming) มาตรฐานและแนวปฏิบัติในการนำเสนอโฆษณา (the Advertising Standards Canada General Portrayal Guidelines for Advertising) ข้อบังคับเกี่ยวกับการนำเสนอโฆษณาสำหรับเด็ก (the CAB Broadcast Code for Advertising to Children) และ ข้อบังคับสำหรับการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (the Code for Broadcast Advertising of Alcoholic Beverages)

คณะกรรมการกิจการโทรทัศน์ได้มีการยึดหยุ่นข้อบังคับเพื่อให้ผู้ถือใบอนุญาตทั้งหลายสามารถทำตามข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ โดยมีการระงับเงื่อนไขบางข้อของใบอนุญาตตราใบที่ผู้ถือใบอนุญาตยังทำตามแนวปฏิบัติที่กำหนดให้ไว้ได้ และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ CRTC ได้ตั้งตัวแทนที่จะมารับผิดชอบทำหน้าที่บริหาร กำกับดูแล ควบคุมกฎ ข้อบังคับเหล่านี้ ซึ่งองค์กรที่มาจากภาคอุตสาหกรรมที่จะมารับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ได้แก่ CAB, ASC, และสภามาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา (the Canadian Broadcast Standard Council: CBSC)

CBSC ได้ถูกก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2533 ภายใต้ความดูแลของ CAB มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยภาคอุตสาหกรรมในการตอบสนองต่อเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากสิ่งที่เรียกว่า “รายการที่เป็นข้อโต้แย้ง” (controversial programming) เป็นเวลากว่า 17 ปีแล้วที่ CBSC ได้รับการยอมรับและนับถือจากภาคอุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมไปถึง CRTC และสาธารณชนแคนาดา CBSC ถูกคาดการณ์ว่าจะเพิ่มภาระความรับผิดชอบขึ้นเรื่อยๆ ตามระยะเวลาที่ผ่านมาในการบริหารจัดการข้อกำหนด/ข้อบังคับต่างๆ ของกำกับดูแลกันเอง

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลกันเองนี้เกิดขึ้นได้จากการที่ CRTC ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการพัฒนา และการเริ่มการกำกับดูแลกันเองนี้เกิดขึ้นมาได้จากกลไกการกำกับดูแลในการระงับเงื่อนไขของการให้ใบอนุญาต เพื่อที่จะให้มีการปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับต่างๆ ที่ตั้งขึ้น และการดำเนินการเช่นนี้ถือเป็นผลสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ เนื่องจากเป็นการปลดปล่อย CRTC ไม่ให้มีความจำเป็นที่ต้องใช้การกำกับดูแลทางตรงอีกต่อไปในเรื่องที่ต้องใช้เวลามากในการเข้าไปกำกับดูแล เช่น การควบคุมโฆษณาเครื่องดื่ม

แอลกอฮอล์ รายการที่เป็นข้อโต้แย้ง การนำเสนอภาพตัวแทนของเพศ และเนื้อหาความรุนแรงในรายการ โทรทัศน์

2.5 กรอบของการกำกับดูแลหลังการเปลี่ยนผ่าน

ระบบโทรทัศน์ของแคนาดาประกอบด้วยสามส่วนหลักๆ คือ ส่วนของการให้บริการรายการ (programming services) เช่น สถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น และบริการโทรทัศน์แบบพิเศษ ผู้ให้บริการการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcast distribution undertaking: BDU) และส่วนของการผลิต ซึ่งส่วนของการให้บริการรายการและ BDU มีบทบาทในการเป็นผู้รวบรวมเนื้อหา โดยการให้บริการรายการจะทำหน้าที่ในการรวบรวมรายการสำหรับถ่ายทอดสู่สาธารณะ ส่วน BDU จะเป็นผู้รวบรวมการให้บริการรายการและจัดจำหน่ายกระจายให้กับสมาชิกอีกทอดหนึ่ง โดยภาคส่วนของการให้บริการรายการ และ BDU จะรวมทั้งผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตและผู้ให้บริการที่ได้รับการยกเว้น ซึ่งโดยมากแล้วการให้บริการรายการและ BDU ที่มีจำนวนสมาชิกมากจะดำเนินงานภายใต้ใบอนุญาต ในขณะที่ผู้ให้บริการที่มีจำนวนสมาชิกน้อยจะดำเนินการภายใต้การได้รับการยกเว้นจาก CRTC ส่วนการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงที่นำเสนอผ่านทางอินเทอร์เน็ตหรือโทรศัพท์มือถือ ถือเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการให้บริการที่ได้รับการยกเว้น การกำกับดูแลบริการโทรทัศน์ที่นำเสนอผ่านแพลตฟอร์มอื่นกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนผ่าน

การเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัลของแคนาดามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับดูแลของ CRTC ด้วยเช่นกัน จำนวนที่เพิ่มมากขึ้นของบริการพิเศษแบบดิจิทัล และบริการที่เสียค่าใช้จ่ายในการรับชม ได้รับการอนุญาตให้นำเสนอรายการที่เฉพาะเจาะจงเพื่อเป็นทางเลือกให้กับคนแคนาดาเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการนำเสนอรายการในภาษาอื่นที่นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส และภาษาพื้นเมือง ระบบรวบรวมและจัดช่องรายการเพื่อให้บริการที่ซับซ้อนขึ้นนี้ได้อนุญาตให้มีการเข้าถึงรายการพื้นฐานผ่านทางรายการจ่ายเมื่อรับชม (pay-per-view) และวิดีโอที่เรียกชมตามความต้องการ (video-on-demand) ได้ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล (digital terrestrial BDUs) และผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบส่งตรงถึงบ้าน (direct-to-home (DTH) BDUs) ได้รับใบอนุญาตให้มีการแข่งขันและนำเสนอทางเลือกให้กับชาวแคนาดาได้เพิ่มขึ้น CRTC กำหนดให้สถานีโทรทัศน์ของแคนาดาในตลาดใหญ่เปลี่ยนการส่งสัญญาณจากระบบแอนะล็อกเป็นระบบดิจิทัลในปีพ.ศ. 2554 เป็นผลให้รายการโทรทัศน์ที่มีความละเอียดสูง (High Definition) พร้อมใช้งานได้ในบริการรายการโทรทัศน์ประเภทต่างๆ เป็นส่วนใหญ่แล้ว และสามารถเข้าถึงได้หากผู้ชมซื้อชุดรับสัญญาณโทรทัศน์ใหม่หรืออุปกรณ์อื่นๆ ที่ใช้ในการรับชม

ระบบการกำกับดูแลของ CRTC ปกป้องผู้ให้บริการโทรทัศน์ในบางประเภทจากการแข่งขันทางตรง (direct competition) ในกรณีที่ผู้ให้บริการนั้นต้องดำเนินการภายใต้ภาระหน้าที่/ข้อผูกพันที่สูงขึ้นของการให้บริการที่ต้องผลิตและนำเสนอรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดา ซึ่งไม่สามารถดำเนินการภายใต้เงื่อนไขนั้นได้หากไม่ได้รับการปกป้องจาก CRTC ระบบการกำกับดูแลเช่นนี้เป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เกิดแหล่งที่มาของรายการและรายการที่หลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการพิเศษอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ใช้จ่ายรายได้ในสัดส่วนที่มากพอในการสร้างสรรค์รายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดา และให้เวลาส่วนใหญ่ของตารางการ

ออกอากาศกับรายการเหล่านั้น การให้บริการประเภทนี้ถูกปกป้องจากการแข่งขันทางตรงหลากหลายรูปแบบจากผู้ให้บริการทั้งของประเทศแคนาดาและผู้ให้บริการที่ไม่ใช่แคนาดา อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการนี้ก็ยังต้องแข่งขันทางอ้อมกับบริการอื่นๆ ในการหารายได้จากค่าธรรมเนียม¹⁴

ส่วนที่ 3 องค์การเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบดิจิทัลของประเทศแคนาดา ใช้แนวทางของการนำโดยภาคอุตสาหกรรมหรือกลไกทางการตลาด หรือที่ CRTC ได้ให้แนวทางว่าเป็นรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านโดยอาสาสมัคร (voluntary transition model) คือ การพัฒนาโดยปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดมากกว่าที่จะเป็นการบังคับให้เกิดการเปลี่ยนผ่าน และให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคส่วนหลักในการนำการเปลี่ยนผ่าน โดยภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องให้น้อยที่สุด

- ในปีพ.ศ. 2538 ได้มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเรื่องการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลขึ้น เพื่อให้คำปรึกษา หรือแนะนำแนวทางการร่างนโยบายแก่กระทรวงวัฒนธรรมในเรื่องที่จำเป็นสำหรับการเปลี่ยนระบบ รวมถึงทำหน้าที่ประสานงานการเปลี่ยนระบบ
- นอกจากนี้ CRTC ยังได้จัดตั้ง Digital Migration Working Group หรือคณะกรรมการย้ายระบบเพื่อเขียนโครงการรองรับการย้ายช่องรายการ pay TV และช่องรายการพิเศษต่างๆ จากระบบแอนะล็อกสู่ดิจิทัล
- Digital Code Working Group รับหน้าที่ออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ทั้งเรื่องคลื่นความถี่ ข้อตกลงเรื่องการออกอากาศ รวมถึงเรื่องสิทธิพิเศษที่ไม่เป็นธรรม หรือเรื่องข้อเสียของบริการระบบดิจิทัลต่างๆ
- Canadian TV Inc. (CDTV) จัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2542 เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ CRTC และรัฐบาลเกี่ยวกับขอบเขตและการติดตามผลความคืบหน้าของการเปลี่ยนแปลงระบบ แต่ในปีพ.ศ. 2549 CDTV ก็ได้ยุติการทำงานลง

โดยคณะทำงานเหล่านี้มีบทบาทในการก่อตั้งข้อกำหนดและแนวทางในยุคเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิทัลของแคนาดา โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ หรือ CRTC โดยสิ้นเชิง

3.1 คณะกรรมการกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission: CRTC)

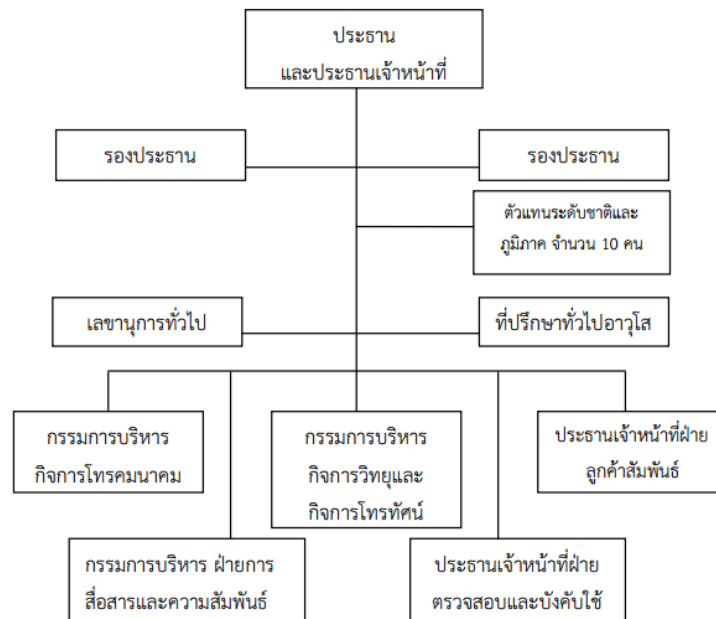
เป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดาทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล ทำหน้าที่ในการจัดการและกำกับดูแลกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และออกกฎข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการหนังสือพิมพ์ นิตยสาร เนื้อหาและคุณภาพ

¹⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-190.htm>

ของรายการวิทยุและโทรทัศน์ หรืออัตราค่าบริการในส่วนของการค้าปลีกในบริการการสื่อสารประเภทต่างๆ CRTC มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงมากกว่า 2,000 สถานี ซึ่งรวมถึงบริการโทรทัศน์ สถานีวิทยุระบบ FM และ AM และบริษัทที่เป็นผู้ให้บริการ นอกจากนี้ CRTC ยังมีอำนาจในการกำกับดูแลผู้ให้บริการโทรคมนาคม รวมถึงบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์หลักๆ การจัดการและการกำกับดูแลหมายรวมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้

- การออกใบอนุญาต CRTC เป็นผู้ออก ต่ออายุ และปรับปรุงการออกใบอนุญาตกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการโทรคมนาคมระหว่างประเทศ ที่มีเครือข่ายบริการแก่ผู้ใช้ในการโทรศัพท์สื่อสารภายนอกประเทศแคนาดา
- การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น กฎโทรคมนาคมสำหรับกิจกรรมที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งรวมถึงรายชื่อที่ห้ามโทรหาของประเทศ (the National Do Not Call List) และการออกกฎหมายป้องกันสแปมของแคนาดา (Canada's anti-spam legislation)
- การตัดสินใจในสิทธิการครอบครอง CRTC เป็นผู้ตัดสินใจในการรวมกิจการ การเข้าถือสิทธิ์ และการเปลี่ยนสิทธิการครอบครองในภาคส่วนกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง
- การอนุมัติค่าธรรมเนียม CRTC เป็นผู้อนุมัติค่าธรรมเนียม และการสร้างข้อตกลงสำหรับภาคส่วนกิจการโทรคมนาคม
- การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน CRTC กระตุ้นให้ตลาดโทรคมนาคมมีการแข่งขันเพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนจะมีทางเลือกของนวัตกรรมและบริการที่สามารถเข้าถึงได้
- การให้ข้อมูล CRTC ตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลและข้อสงสัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านกิจการโทรคมนาคมและกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ตามโครงสร้างองค์กรดังแผนภาพที่ 13

ภาพที่ 13 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ของแคนาดา



3.2 สำนักงานอุตสาหกรรมแคนาดา (Industry Canada)

สำนักงานอุตสาหกรรมแคนาดาเป็นองค์กรของรัฐบาลที่เป็นศูนย์ความเชี่ยวชาญด้านนโยบาย เศรษฐศาสตร์จุลภาคของแคนาดา มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสถานภาพให้พร้อมสำหรับการลงทุน เพิ่มสมรรถภาพทางนวัตกรรมของแคนาดา เพิ่มส่วนแบ่งของแคนาดาในการค้าโลก และสร้างคามยุติธรรม ประสิทธิภาพและการแข่งขันในตลาด การดำเนินงานของสำนักงานอุตสาหกรรมแคนาดาครอบคลุมการจัดการคลื่นความถี่ด้วย ในส่วนการจัดการสรรคลื่นความถี่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากโทรทัศน์ระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบในดิจิตอลนั้น สำนักงานอุตสาหกรรมแคนาดาได้ทำแผนการจัดการสรรคลื่นความถี่ออกมา 2 ฉบับคือ แผนการจัดการสรรในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional allotment plan) และแผนการจัดการสรรหลังการเปลี่ยนผ่าน (post-transition allotment plan) รวมถึงร่างข้อบังคับเกี่ยวกับกฎและขั้นตอนการสมัครเป็นผู้จัดทำสถานีโทรทัศน์ดิจิตอล

3.3 สภามาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงแคนาดา (The Canadian Broadcast Standards Council: CBSC)

เป็นองค์กรอิสระไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลซึ่งก่อตั้งโดยสมาคมผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา (the Canadian Association of Broadcasters: CAB)¹⁵ และกำหนดการจัดการมาตรฐานโดยสมาชิกขององค์กรซึ่งเป็นผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเอกชนของแคนาดา สมาชิกของสมาชิกรวมตัวจากภาคเอกชนที่เป็นสถานีโทรทัศน์และวิทยุมากกว่า 790 สถานี เครือข่ายและบริการพิเศษจากทั่วประเทศแคนาดา ที่จัดทำรายการในภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส และภาษาที่สาม¹⁶ บทบาทที่สำคัญขององค์กรนี้คือ การรับและจัดการกับเรื่องร้องเรียนและปัญหาจากสาธารณะเกี่ยวกับการจัดทำรายการของผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงภาคเอกชนของแคนาดา

CBSC เป็นองค์กรวิชาชีพที่ส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองที่ได้รับการเห็นชอบจาก CRTC โดยไม่ใช้บทลงโทษของภาครัฐที่หนักและเป็นทางการ การศึกษาของ Taylor (2010) ระบุว่า การกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสื่อในแคนาดา เนื่องจากระบบองค์กรการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดามีการใช้นโยบายการกำกับดูแลร่วมกันอยู่หลายข้อและถือเป็นส่วนสำคัญของระบบดังกล่าว และได้กล่าวถึงบทบาทของ CBSC ที่เริ่มก่อตั้งในปีพ.ศ. 2533 โดยได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงภาคเอกชนรับข้อร้องเรียนจากผู้ชมในเรื่องของเนื้อหา โดยตัวแทนหลักๆ ของ CBSC ประกอบไปด้วยผู้บริหารที่มาจากภาคอุตสาหกรรม และผู้เชี่ยวชาญต่างๆ รวมถึงตัวแทนจากส่วนภูมิภาคทั่วแคนาดา ซึ่ง CBSC ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงภาคเอกชน โดยเป็นเหมือนส่วนเติมเต็มในแง่ของการกำกับดูแลร่วมกัน แต่ไม่ได้มาแทนที่ CRTC ซึ่ง CRTC ยังคงกุมอำนาจสูงสุดเหนือการตัดสินใจของ CBSC อยู่ โดย Taylor ได้อ้างอิงรายงานจาก Dunbar-Leblanc Study (2007) ที่ให้ข้อมูลสนับสนุนว่า CBSC ถือเป็นวิธีการที่ “ประสบความสำเร็จ”¹⁷

CBSC ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหลัก 5 ประการ ดังนี้

1. เพื่อสนับสนุนในการจัดการที่มีประสิทธิภาพสำหรับระบบมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงที่พัฒนาขึ้นเป็นพิเศษสำหรับการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดาโดย CAB และ RTNDA รวมถึงกลุ่มและสมาคมอื่น ที่อาจเข้าร่วมในการสร้างข้อบังคับและมาตรฐานอื่นๆ ซึ่งได้รับการจัดการและเห็นชอบอย่างเหมาะสมจาก CSBC
2. เพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับมาตรฐานและระบบการกำกับดูแลที่สร้างขึ้นโดยผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงภาคเอกชนของแคนาดา ในลักษณะที่สอดคล้องกับ

¹⁵ สมาคมผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา (CAB) เป็นองค์กรระดับชาติที่เป็นปากเป็นเสียงให้กับผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน เป็นตัวแทนของผู้ให้บริการด้านรายการส่วนใหญ่ในแคนาดา รวมทั้งสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของเอกชน บริการพิเศษ และบริการแบบเสียค่าใช้จ่าย

¹⁶ <http://www.cbcs.ca/english/index.php>

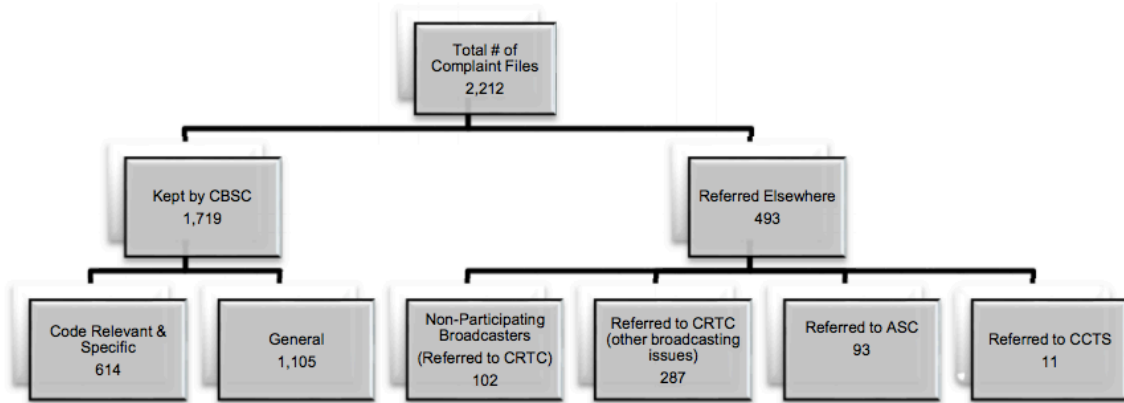
¹⁷ <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/dunbarleblanc.htm>

ทรัพยากรทางการเงินและบุคคลของสภาฯ บทบาทของอินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์ของสภาฯ เป็นที่ตระหนักถึงว่าเป็นเหมือนเครื่องมือหลักในการเชื่อมต่อ การจัดหาข้อมูลให้กับ สาธารณะเกี่ยวกับข้อบังคับ การตัดสินใจ สมาชิก เอกสารการกำกับดูแลและกฎหมายที่ เกี่ยวข้องของ CBSC ได้ถูกเชื่อมโยงถึงกันในเว็บไซต์อื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ ซึ่งเอกสารเหล่านี้ เป็นเหมือนองค์ประกอบทางข้อมูลในกระบวนการให้ความรู้

3. เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้มาตรฐานนี้ รวมถึงการสร้าง และการจัดการของขั้นตอนการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพซึ่งตอบสนองต่อผู้ชมและผู้ฟังที่ ร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดทำรายการของสมาชิกผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง และ ส่งเสริมการแก้ปัญหาของข้อร้องเรียนในระดับท้องถิ่นระหว่างผู้ประกอบการแพร่ภาพ กระจายเสียงและผู้ชมโดยตรงเท่าที่จะเป็นไปได้
4. หากการแก้ปัญหาข้อร้องเรียนนั้นไม่สามารถเป็นไปได้ จะต้องช่วยให้มีการตัดสินใจที่เป็น กลาง อิสระ และรอบคอบ และให้มั่นใจว่าสาธารณชนมีความสามารถในการเข้าถึงสภาฯ ได้ ซึ่งผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงและผู้ชมจะมีการตระหนักมากขึ้นถึงมาตรฐาน เกี่ยวกับเนื้อหารายการที่สมาชิกผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงจะต้องปฏิบัติตาม
5. เพื่อให้ข้อมูลผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงต่อการเกิดขึ้นของแนวโน้มทางสังคม (รวมถึงการพัฒนาการจัดการและข้อบังคับของสภาฯ) และแนะนำแนวทางในการจัดการกับ การจัดการและข้อบังคับเหล่านั้น ข้อบังคับเกี่ยวกับข้อมูลและความรู้เหล่านี้จะถูกรวบรวม โดยวิธีการที่หลากหลาย รวมถึงโดยการพัฒนามาตรฐานที่มีการทบทวนและ/หรือจัดทำใหม่ การเตรียมการเผยแพร่แผนงานที่วางไว้ให้กับสมาชิกของ CBSC และที่สำคัญที่สุดการ สร้างช่องทางการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของ CBSC และสมาชิกของสภาฯ

รายงานประจำปีพ.ศ. 2555 – 2556 (1 กันยายน 2555 – 31 สิงหาคม 2556) ของ CBSC ได้รับเรื่อง ร้องเรียนจากประชาชนจำนวนทั้งหมด 2,212 เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในขอบเขตข้อบังคับและ มาตรฐานของ CBSC จำนวน 1,719 เรื่อง (เรื่องที่อยู่นอกขอบเขตการดำเนินงาน CBSC ได้ส่งต่อไปยัง หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป) และเป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการโทรทัศน์ จำนวน 838 เรื่อง จำนวนเรื่องร้องเรียนที่มากนี้สะท้อนให้เห็นถึงความกระตือรือร้นในการตรวจสอบการ ทำงานของผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดาจากภาคประชาชน ดังแสดงในภาพที่ 14

ภาพที่ 14 แสดงหมวดหมู่ของเรื่องร้องเรียนที่ CBSC ได้รับในพ.ศ. 2555 – 2556



3.4 สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ (the Association of Electronic Journalists: RTDNA)

สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ RTDNA เป็นองค์กรที่มีความก้าวหน้าที่น่าเสนอพื้นที่ในการอภิปรายและการแสดงออกที่เปิดกว้างในอุตสาหกรรมข่าวแพร่ภาพกระจายเสียง RTDNA เป็นตัวแทนของผู้นำของการดำเนินงานด้านข่าววิทยุและโทรทัศน์ของแคนาดา ในประเด็นที่มีผลต่อการผลิตข่าว RTDNA ส่งเสริมการศึกษา การพัฒนา และรางวัลการได้รับการยอมรับในระดับภูมิภาคและระดับชาติ และการอภิปรายอย่างแข็งขันกับหมู่สมาชิก โดย RTDNA ได้สร้างมาตรฐานสำหรับความเป็นเลิศของแคนาดาในงานวารสารศาสตร์ด้านอิเล็กทรอนิกส์ (The Standard for Canadian Excellence in Electronic Journalism)¹⁸ ที่พัฒนามาบนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าควมมีเสรีภาพในการแสดงออกและสาธารณชนที่มีความรู้มีความสำคัญต่อระบบประชาธิปไตย สมาชิกของ RTDNA ตระหนักถึงความรับผิดชอบของนักข่าวนักหนังสือพิมพ์ในการส่งเสริมและปกป้องเสรีภาพในการรายงานข่าวอย่างมีอิสระเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสนใจของสาธารณชน และนำเสนอความคิด ความคิดเห็น และการแสดงออกที่แตกต่างหลากหลาย

ส่วนที่ 4: บทสรุปผลการวิเคราะห์การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัลของประเทศแคนาดา

จากการวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลของ CRTC กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศแคนาดาจะพบว่า สาเหตุสำคัญของการกำกับดูแลมุ่งไปที่การกำกับดูแลเชิงเนื้อหาที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการนำเสนอเนื้อหาในรายการโทรทัศน์ของแคนาดาจะต้องมีสัดส่วนรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดาเสนออยู่ในสัดส่วนที่มากพอ ซึ่งแนวทางนี้ใช้ในการกำกับดูแลทั้ง

¹⁸ <http://www.rtdnacanada.com/ABOUT/about.asp>

ในกลุ่มผู้ให้บริการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงทุกกลุ่ม ทั้งสถานีโทรทัศน์สาธารณะของแคนาดา ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงภาคเอกชน และผู้รวบรวมและจัดซื้อรายการนำเสนอแก่ผู้ชม

หากพิจารณาการกำกับดูแลผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรง คือ พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2534 จะพบว่าประเทศแคนาดาไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการกำกับดูแลระบบโทรทัศน์ในสาระสำคัญแต่อย่างใด เพราะในขณะที่ประเทศแคนาดาได้มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่โทรทัศน์ระบบดิจิตอลอย่างสมบูรณ์แล้ว แต่ยังคงใช้พระราชบัญญัติฉบับเดิมในการกำกับดูแล โดยไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนในสาระสำคัญ แต่ในส่วนของรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลในเชิงปฏิบัติ นั้น CRTC ได้มีการปรับให้สอดคล้องกับสภาพของการแข่งขันในตลาดที่เปลี่ยนแปลงไปโดยยึดหลักของการรักษาสัดส่วนเนื้อหารายการที่นำเสนอเกี่ยวกับแคนาดาไว้ โดยกำหนดแนวทางการกำกับดูแลที่ปกป้องผู้ให้บริการแบบพิเศษจากการแข่งขันทางตรง เพื่อให้ยังสามารถรักษาสัดส่วนรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแคนาดาไว้ได้ในจำนวนมากพอ

นอกจากนี้ ประเทศแคนาดามีการใช้แนวทางการกำกับดูแลร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระอย่าง CRTC และองค์กรวิชาชีพสื่อที่มีความเข้มแข็ง คือ CBC ในลักษณะของการกำหนดเงื่อนไขการให้ใบอนุญาตที่ผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อบังคับมาตรฐานการดำเนินงานที่จัดทำขึ้นโดย CBC ก่อน ซึ่งถือเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ อีกทั้งยังพบว่ามีเรื่องร้องเรียนจากภาคประชาชนเกี่ยวกับการให้บริการรายการโทรทัศน์มายัง CBC มีจำนวนมากซึ่งแสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในฐานะผู้ชมที่เป็นพลเมืองผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ดี ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิตอล พบว่าภาครัฐได้กำหนดแนวทางการเปลี่ยนผ่านให้เป็นไปตามกลไกทางการตลาด โดยให้พื้นที่กับภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในกระบวนการเปลี่ยนผ่านน้อยมาก

ดังนั้น ประเด็นที่ถูกตั้งคำถามในการเปลี่ยนผ่านสู่โทรทัศน์ระบบดิจิตอลของแคนาดาว่าการปล่อยให้ เป็นไปตามกลไกทางการตลาดและขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอาจส่งผลกระทบต่อนโยบายที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นอันดับแรกของประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ เทคโนโลยีและพฤติกรรมการรับชมสื่อโทรทัศน์ของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป กฎหมายและข้อบังคับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันอาจจะไม่สอดคล้องและสามารถกำกับดูแลเนื้อหาสื่อโทรทัศน์ที่ถูกนำเสนอและถูกเข้าถึงจากแพลตฟอร์มที่หลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 4 บทวิเคราะห์

ผลการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์การกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์จากประเทศที่เปลี่ยนไปสู่ระบบการรับส่งสัญญาณแบบดิจิทัลแล้ว ได้แก่ แคนาดา อิตาลี และ ญี่ปุ่น ดังปรากฏข้างต้นนั้น พบว่ามีจุดร่วมที่สำคัญคือการเปลี่ยนผ่านไปสู่การแพร่ภาพกระจายเสียงในระบบดิจิทัลนั้นไม่ได้เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อกรอบการกำกับดูแลเนื้อหา กล่าวคือ กรอบการกำกับดูแลเนื้อหา ก่อนและหลังการเปลี่ยนผ่านในทุกประเทศที่ศึกษายังคงเหมือนเดิม หากมีการเปลี่ยนแปลงก็ไม่ได้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่าน ทว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศที่ศึกษานั้น ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านการกำกับดูแล 2) ปัจจัยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 3) ปัจจัยทางเทคโนโลยีและสังคม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ปัจจัยด้านการกำกับดูแล

การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของแต่ละประเทศมีลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กร เปรียบเทียบได้ดังตาราง 4 ในหน้าถัดไป

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบองค์กรกำกับดูแลของรัฐและกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงของสามประเทศ

ประเทศ	องค์กรกำกับดูแล	ลักษณะองค์กร	หน้าที่และอำนาจขององค์กรกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียง
ญี่ปุ่น	1. สำนักสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications Bureau) กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (the Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC)	หน่วยงานของรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> - พิจารณาให้ใบอนุญาตประกอบกิจการสำหรับโทรทัศน์และวิทยุ การส่งสัญญาณแบบไร้สายสำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่และดาวเทียม ธุรกิจโทรคมนาคม รวมทั้งกำกับดูแลธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาต - จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และกำกับดูแลมาตรฐานทางเทคนิค - ส่งเสริมการใช้ระบบดิจิทัลสำหรับการแพร่ภาพกระจายเสียงและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและมกราคมขั้นสูง - ส่งเสริมการแข่งขันในธุรกิจโทรคมนาคมและการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่มั่นคงและเชื่อถือได้สำหรับโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศและ 	<ul style="list-style-type: none"> 1) พระราชบัญญัติวิทยุ 2) พระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง 3) กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท 4) พระราชบัญญัติป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม 5) พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ 6) พระราชบัญญัติการคุ้มครองข้อมูลลับ 7) พระราชบัญญัติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน

ประเทศ	องค์กรกำกับดูแล	ลักษณะองค์กร	หน้าที่และอำนาจขององค์กรกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียง
			โทรคมนาคม การใช้คลื่นวิทยุอย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่มีเครือข่ายบรอดแบนด์ไร้สายขั้นสูง	
อิตาลี	1) Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) 2) 'Comitati Regionali per le Comunicazioni' (Corecom) ใน 20 ภูมิภาคของประเทศอิตาลี	องค์กรอิสระของรัฐระดับชาติ คณะกรรมการระดับภูมิภาค	- AGCOM มีอำนาจหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลทั้งกิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ (a converged regulator) รวมถึงกิจการหนังสือพิมพ์ (รวมหนังสือพิมพ์ออนไลน์) ซึ่ง AGCOM มีอำนาจจำกัดเพียงการรับลงทะเบียนเพื่อประกอบกิจการแต่ไม่รวมถึงการกำกับดูแลเนื้อหา - Corecom มีอำนาจหน้าที่เฝ้าระวังรายการและเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง	1) กฎหมาย เลขที่ 279 (31 กรกฎาคม 1997) (Parliament Law no.249 of 31 July 1997) กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการสื่อสารของอิตาลี 2) กฎหมายในการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ (the Consolidated Act on Radio-Television, Law-Decree No. 77/2005 as amended by Decree 44/2010) ซึ่งกำหนดสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อโทรทัศน์ (AVMSD) ของสหภาพยุโรป 3) สิทธิการออกอากาศสำหรับกิจกรรมกีฬา (Legislative Decree no.177, 31.07.2005 มาตรา 35) 4) สิทธิในการเข้าถึง และความหลากหลายทางการเมือง (National Laws no. 28 of 2000) 5) ประมวลว่าด้วยการกำกับดูแลกันเองเพื่อส่งเสริมความเป็นพหุ

ประเทศ	องค์กรกำกับดูแล	ลักษณะองค์กร	หน้าที่และอำนาจขององค์กรกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียง
	3) กระทรวงการสื่อสาร (Ministry of Communications)	หน่วยงานของรัฐ	ระดับท้องถิ่น รวมถึงโฆษณาและข้อความหาเสียงในช่วงเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโทรศัพท์หรือผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง - กระทรวงการสื่อสารมีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตแก่ผู้ให้บริการเนื้อหาและผู้ให้บริการแบบบอกรับสมาชิกในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยพิจารณาร่วมกับ AGCOM	นิยาม (the Code of self-regulation in respect of pluralism, 2004) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดสอดคล้องกับนโยบายเกี่ยวกับสังคมสารสนเทศของสหภาพยุโรป 'A Digital Agenda for Europe' (COM/2010/0245)
แคนาดา	1) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแคนาดา (Canadian Radio-Television and	องค์กรสาธารณะ	- ออกใบอนุญาต ต่ออายุ และปรับปรุงการออกใบอนุญาต กิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงการออกใบอนุญาตสำหรับ ผู้ ให้ บ ริ ก า ร โทรคมนาคมระหว่างประเทศ	1) พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง ใช้กำกับดูแลการกระจายเสียงและแพร่ภาพออกอากาศ รวมถึงผู้ประกอบการด้วย 2) พระราชบัญญัติกิจการโทรคมนาคม ใช้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม 3) พระราชบัญญัติกิจการวิทยุกระจายเสียง ใช้กำกับดูแลการออกใบอนุญาตจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และการอนุญาตการออกอากาศ

ประเทศ	องค์กรกำกับดูแล	ลักษณะองค์กร	หน้าที่และอำนาจขององค์กรกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียง
	<p>Telecommunication Commission: CRTC) (องค์กรกำกับดูแลหลัก)</p> <p>2) กรมมรดกแห่งแคนาดา (the Department of Canadian Heritage)</p>	หน่วยงานของรัฐ	<p>ที่มีเครือข่ายบริการแก่ผู้ใช้ในการโทรศัพท์สื่อสารภายนอกประเทศแคนาดา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ - ตัดสินใจในสิทธิการครอบครอง การเข้าถึงสิทธิ์ และการเปลี่ยนสิทธิการครอบครองในภาคส่วนกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง - อนุมัติค่าธรรมเนียม และสร้างข้อตกลงสำหรับภาคส่วนกิจการโทรคมนาคม - กระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนจะมีทางเลือกของนวัตกรรม และบริการที่สามารถเข้าถึงได้ - ให้ข้อมูลและตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลและข้อสงสัย 	ของคลื่นความถี่อื่นๆ

ประเทศ	องค์กรกำกับดูแล	ลักษณะองค์กร	หน้าที่และอำนาจขององค์กรกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพและกระจายเสียง
			<p>ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านกิจการโทรคมนาคม และกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีอำนาจในการประกาศใช้ หรือแก้ไขพระราชบัญญัติ กิจการแพร่ภาพกระจายเสียง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ - ออกแบบ และสร้างสรรค์ รายการเพื่อตอบสนอง เป้าหมายของพระราชบัญญัติ 	

นอกจากนี้ หากวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของแต่ละประเทศ โดยนำแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ Eve Salomon จัดทำให้กับองค์กร UNESCO (2008) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ พบว่า ประเด็นในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัลของแต่ละประเทศให้ความสำคัญ ประกอบด้วย 1) การกำกับดูแลเนื้อหารายการ 2) การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ และ 3) การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น ซึ่งแต่ละประเทศให้ความสำคัญแต่ละประเด็นมากน้อยต่างกัน ดังนี้

4.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการกำกับดูแลการแข่งขันของตลาดและการพัฒนาด้านเทคโนโลยีเพื่อการเข้าถึงสื่อของประชาชน มากกว่าการกำกับดูแลเนื้อหา จึงมีข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์อยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังมีข้อกำหนดทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ รวมถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1.1 การกำกับดูแลเนื้อหารายการ

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศญี่ปุ่นคือ พระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2493 (the Broadcast Act 1950) กฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2513 และพระราชบัญญัติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีข้อกำหนดในการกำกับดูแลเนื้อหาตามหลักการต่าง ๆ ได้แก่

- หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย: กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงได้รับรองความเป็นอิสระในการผลิตและนำเสนอรายการ กำหนดข้อปฏิบัติในการนำเสนอเนื้อหาที่เสริมสร้างประชาธิปไตยว่าเนื้อหาต้องมีความเป็นธรรมทางการเมือง การรายงานต้องไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง และรายการต้องนำเสนอแง่มุมที่หลากหลายเท่าที่ทำได้ ในประเด็นที่มีความเห็นขัดแย้งกัน นอกจากนี้ ยังระบุถึงแนวปฏิบัติในการรายงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งว่าผู้ประกอบการต้องนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งและการหาเสียงอย่างเท่าเทียมกัน

- หลักการคุ้มครองผู้เยาว์: กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงไม่ได้กำหนดเรื่องช่วงเวลาออกอากาศและการจัดเรตติ้งเนื้อหาอย่างชัดเจน แต่ก็มีข้อกำหนดห้ามรายการโฆษณาในผู้ประกอบการบางประเภทที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กและเยาวชน เช่น NHK สถานีของมหาวิทยาลัยเปิด (The Open University) และสถานีที่ออกอากาศรายการการศึกษาสำหรับโรงเรียน นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการใช้อินเทอร์เน็ตอย่างปลอดภัยและมั่นคงสำหรับเยาวชน ก็อาจถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ออกอากาศผ่านอินเทอร์เน็ตด้วย

- หลักการปกป้องสิทธิมนุษยชน: กฎหมายอาญาและแพ่งเรื่องการหมิ่นประมาทกำหนดให้สื่อมวลชนต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ส่วนกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงนั้นกำหนดไว้ว่าหากหากผู้ประกอบการได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นเท็จเกี่ยวกับบุคคลผู้ประกอบการต้องสืบสวนข้อเท็จจริงและแก้ไขหากนำเสนอข้อมูลที่ผิดพลาด รวมทั้งชดเชยค่าเสียหายตามที่ระบุในกฎหมายแพ่งด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงและกฎหมายหมิ่นประมาทไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

- หลักการรักษาความสงบและสุขภาวะในสังคม: แม้กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงจะไม่ได้แจกแจงลักษณะรายการที่สุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงและสุขภาวะของสังคมโดยตรง แต่ได้ให้อำนาจกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารมีอำนาจขอให้ผู้ประกอบการประเภทต่างๆ ส่งข้อมูลต่างๆ ตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาได้ กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีกรอบการกำกับดูแลหมวดหมู่นี้คือกฎหมายการคุ้มครองข้อมูลลับ ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการป้องกันการเผยแพร่ของข้อมูลที่เห็นว่าเป็นความลับและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการปิดกั้นข้อมูล และส่งผลกระทบต่อกรรายงานข่าวและเสรีภาพของสื่อในประเทศญี่ปุ่น

อีกประเด็นที่น่าสนใจ คือ กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงยังกำหนดให้ผู้ประกอบการประเภทพื้นฐานในระดับประเทศ (domestic basic broadcasting) ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับภัยธรรมชาติและหายนะภัยให้ประชาชนได้รับรู้เพื่อป้องกันผลกระทบด้วย

- หลักการคุ้มครองลิขสิทธิ์: กฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์กำหนดให้มีการปกป้องสิทธิในการผลิตซ้ำ (reproduction) การออกอากาศซ้ำ และสิทธิแต่เพียงผู้เดียว (exclusive right) ขององค์กรสื่อผ่านทางต่าง ๆ ในกรณีที่สถานีโทรทัศน์เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์เนื้อหาอยู่แล้วก็สามารถเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางช่องทางอื่นขององค์กรอื่น (third party) ได้ แต่หากมีผู้ใดหรือองค์กรใดให้บริการบันทึกและส่งต่อรายการ รวมถึงการให้บริการสตรีมมิงวิดีโอตามเวลาจริง (real-time streaming) ผ่านอินเทอร์เน็ตโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสถานีถือเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของสถานีโทรทัศน์ที่เป็นผู้ออกอากาศรายการดังกล่าวและถือเป็นการผิดตามกฎหมายนี้

4.1.1.2 การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดกฎเกณฑ์การกระจายตัวของสื่อมวลชนเพื่อกำกับดูแลให้เนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์มีความหลากหลายด้วยการกำกับการถือครองหุ้นในกิจการสื่อ โดยจำกัดการลงทุนโดยต่างชาติไว้ที่ร้อยละ 20 ของหุ้นผู้สิทธิออกเสียงในแต่ละองค์กรสื่อ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงที่จำกัดอำนาจการควบคุมสื่อในประเภทเดียวกันโดยจำกัดจำนวนหุ้นที่บุคคลหรือองค์กรครอบครองได้ จำนวนกรรมการ ประเภทของใบอนุญาตประกอบการ และจำนวนช่องสัญญาณดาวเทียม แต่ไม่มีกฎหมายห้ามการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงยังเน้นที่กำกับดูแลให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์มีเนื้อหาที่ตอบสนองความสนใจของกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายในสังคม อาทิ กำหนดให้ผู้ประกอบการแบบพื้นฐานกำหนดให้ผู้ประกอบการประเภทนี้ต้องรับประกันว่า เนื้อหาที่มีความเหมาะสมกับกลุ่มผู้ชมเป้าหมาย มี

การระบุประเภทรายการให้ชัดเจนว่าเป็นรายการประเภทข่าว บันเทิง การศึกษา ฯลฯ และผู้ชมต้องได้รับ ข้อมูลล่วงหน้าว่าเนื้อหาจะเป็นไปในลักษณะใด อีกทั้ง ยังมีการกำหนดให้มีบริการส่งเสริมการเข้าถึงสื่อของผู้ พิการด้วย รวมถึงกำหนดให้ NHK ต้องแสดงความพยายามอย่างที่สุดที่จะตอบสนองความต้องการของ สาธารณะทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

4.1.1.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการแพร่ภาพกระจายเสียงมีข้อกำหนดสำหรับ NHK ให้มุ่งเน้นการพัฒนามาตรฐาน ทางวัฒนธรรมโดยนำเสนอรายการที่มีคุณภาพดีและเข้มข้น (good, rich broadcast programs) ขณะเดียวกัน ก็ต้องชำระไว้ซึ่งวัฒนธรรมในอดีตที่โดดเด่นของญี่ปุ่น

4.1.2 ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลีมุ่งเน้นการกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยในสื่อ วิทยุและโทรทัศน์ ส่วนการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองลิขสิทธิ์นั้นบังคับใช้กับทั้งกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและ อินเทอร์เน็ต รวมถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นพหุนิยมในสื่อและการส่งเสริมการเผยแพร่ผลงานของ ประเทศในสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ข้อกำหนดทางกฎหมายในการกำกับดูแลเนื้อหาของประเทศอิตาลีนั้นสอดคล้อง กันกับหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อสตรีมมิง (AVMSD) ของสหภาพยุโรปด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.2.1 การกำกับดูแลเนื้อหารายการ

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศอิตาลี คือ กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 (พระราช กฤษฎีกาฉบับที่ 2010/44) และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกบางส่วน ซึ่งมีข้อกำหนดสำคัญๆ ในการกำกับ ดูแลเนื้อหาตามหลักการต่างๆ ดังต่อไปนี้

- หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย: ประเทศอิตาลีมีกฎหมายว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึง และความ หลากหลายทางการเมือง ซึ่งเน้นสิทธิในการเข้าถึงสื่ออย่างเท่าเทียมกันทั้งวิทยุและโทรทัศน์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับ ความคิดเห็นทางการเมือง เช่น การออกอากาศของพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกถึงมุมมองของทุกพรรค การเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

- หลักการคุ้มครองผู้เยาว์: กฎหมายของประเทศอิตาลีนั้นให้ความสำคัญอย่างมากต่อการคุ้มครอง ผู้เยาว์ในสื่อ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจาย เสียงและโทรทัศน์ (พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2010/44) ที่กำหนดห้ามออกอากาศรายการที่อาจส่งผลเสียอย่าง ร้ายแรงต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของเด็กในบริการประเภท linear แต่ให้ออกอากาศได้ เฉพาะบริการประเภท non-linear ที่จัดให้มีระบบป้องกันโดยผู้ปกครอง (parental control system) เท่านั้น ส่วนเนื้อหารายการที่อาจส่งผลเสีย (แต่ไม่ร้ายแรง) ต่อร่างกาย จิตใจ หรือการพัฒนาด้านศีลธรรมของ เด็กนั้น ให้ใช้เครื่องมือการจำกัดเวลาออกอากาศในบางช่วงของวันและเครื่องมือการจัดระดับความเหมาะสม (rating) ประกอบกับสัญลักษณ์สีแดงตลอดช่วงรายการ ทั้งนี้ ในการจัดระดับความเหมาะสมนั้น ผู้ให้บริการ

จะต้องดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติตามประมวลว่าด้วยสื่อกับผู้เยาว์ของอิตาลี (the Committee for the implantation of the Italian Code of Media and Minors) ซึ่งต้องขอความเห็นจาก AGCOM และได้รับอนุมัติตามกฎหมายกระทรวงก่อน

- หลักการคุ้มครองลิขสิทธิ์: กฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ กำหนดห้ามออกอากาศหรือเผยแพร่ซ้ำรายการที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ ไม่ว่าจะทางช่องทางใดก็ตามให้แก่ผู้ชม และบังคับใช้กับทั้งผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcaster) หรือผู้ให้บริการสตรีมมิงทางอินเทอร์เน็ต โดย AGCOM มีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติตามกฎนี้ แต่ศาลมีอำนาจในการตัดสิน

4.1.2.2 การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ

กฎหมายกำหนดไว้ว่าไม่ให้มีใครสามารถครอบครองช่องสัญญาณได้เกินร้อยละ 20 ของช่องสัญญาณดิจิทัลภาคพื้นดินทั้งหมด ดังนั้นไม่มีใครที่สามารถควบคุมรายได้มากกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของระบบการสื่อสาร เพื่อป้องกันการผูกขาดในอุตสาหกรรมสื่ออันจะนำไปสู่อำนาจในการควบคุมข้อมูลข่าวสารในระบบสื่อ

4.1.2.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์ (พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2010/44) มีข้อกำหนดสำคัญ 3 ประการคือ การกำหนดสัดส่วนเนื้อรายการที่เป็นผลงานของประเทศในสหภาพยุโรป (quota of European product) โดยต้องแบ่งเวลารายการร้อยละ 50 ในแต่ละเดือนเพื่อนำเสนอรายการที่ผลิตโดยประเทศในสหภาพยุโรป การกำหนดสัดส่วนการผลิต (quota of production) และการกำหนดสัดส่วนของการลงทุน (quota of Investments) โดยผู้ให้บริการต้องจ่ายเงินร้อยละ 10 ของรายได้ต่อปีเพื่อซื้อรายการที่ผลิตโดยประเทศในสหภาพยุโรปจากผู้ผลิตรายการอิสระ

นอกจากนี้ ยังมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องมีรายการที่เผยแพร่วัฒนธรรมภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว อาจมีการเพิกถอนการได้รับอนุญาต

4.1.3 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการนำเสนอความเป็นแคนาดาในรายการโทรทัศน์ การสนับสนุนให้ผู้ถือครองกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นแคนาดาและให้การสนับสนุนรายการโทรทัศน์ท้องถิ่น (Canadian programming) ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหาหรายการนั้น ประเทศแคนาดาใช้มาตรการการกำกับดูแลร่วมกัน โดยองค์กรวิชาชีพและผู้ประกอบการมีบทบาทเป็นหลัก ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป ทั้งนี้ กฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงให้ความสำคัญที่สุดกับระบบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายทางด้านสังคม และวัฒนธรรม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.3.1 การกำกับดูแลความหลากหลายของเนื้อหาและความเป็นพหุนิยมในสื่อ

กฎหมายและนโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาให้ความสำคัญต่อการตอบสนองความต้องการของคนทุกกลุ่ม เนื่องจากประเทศแคนาดาประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมและเชื้อชาติ

รวมถึงภาษาที่ใช้ กฎหมายจึงกำหนดไว้ให้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ต้องนำเสนอเนื้อหาที่มีความหลากหลายทั้ง กลุ่มเป้าหมายของรายการและแหล่งที่มาของข้อมูล เพื่อตอบสนองความต้องการและความสนใจของคนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

4.1.3.2 การส่งเสริมอุตสาหกรรมสื่อในประเทศ/เนื้อหาของท้องถิ่น

นโยบายของรัฐบาลแคนาดาให้ความสำคัญกับเนื้อหารายการโทรทัศน์ที่นำเสนอ “ความเป็นแคนาดา” และกำหนดให้มีการนำเสนอเนื้อหาในสองภาษา คือ ฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาทางการของประเทศแคนาดา

4.2 ปัจจัยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง ภาคประชาสังคมและประชาชนของแต่ละประเทศมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลผ่านทางกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) และการกำกับดูแลโดยภาคสังคม (public control) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

ผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงมีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลภายใต้กลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) โดยมีองค์กรหลัก 2 องค์กร ได้แก่ JBA และ BPO โดย JBA มีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติ (guideline) เพื่อให้สถานีโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิกร่วมมือและปฏิบัติตาม ส่วน BPO ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐและภาคอุตสาหกรรม เป็นองค์กรรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชน ดำเนินการเรื่องร้องเรียน และเป็นบุคคลที่สามเพื่อพิจารณาปัญหาด้านจริยธรรม สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยประเด็นการกำกับดูแลเนื้อหาที่สำคัญ ภายใต้การกำกับดูแลตนเองของ JBA และ BPO มีดังนี้

- หลักการรักษาและส่งเสริมประชาธิปไตย รวมถึงความสงบของสังคม: มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของ JBA ได้ระบุบทบาทนี้ในส่วนที่ว่าด้วย กฎหมายและการเมือง และการเผยแพร่ข่าวและความรับผิดชอบ โดยเน้นย้ำการนำเสนอที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและให้ความเป็นธรรมกับผู้เล่นทางการเมืองทุกฝ่าย นอกจากนี้ ยังให้องค์กรสื่อตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- หลักการคุ้มครองผู้เยาว์: มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของ JBA ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ โดยมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเนื้อหาสำหรับเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะ ขณะที่ BPO ก็มีคณะกรรมการสำหรับพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลตั้งข้อสังเกตว่า สถานีโทรทัศน์จะเป็นผู้รณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ผู้ชมได้ทราบว่าสถานีของตนผลิตรายการที่เหมาะสมกับครอบครัว ไม่เป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน เพื่อเป็นจุดขายให้ผู้ชมมาติดตาม การที่ผู้ประกอบการตื่นตัวด้านการผลิตและกำกับดูแลเนื้อหา

เกี่ยวกับผู้เยาว์เช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐในประเด็นเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นเรื่องที่อ่อนไหวด้วย

- หลักการปกป้องสิทธิมนุษยชน: องค์กรวิชาชีพให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนมาก เห็นได้จากหัวข้อแรกในมาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงของ JBA กล่าวถึงประเด็นนี้ ขณะที่ BPO ก็ตั้งคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนเป็นคณะกรรมการชุดแรก นอกจากนี้ เนื้อหาส่วนอื่นๆ ในมาตรฐานรายการฯ ยังสะท้อนหลักการด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเป็นส่วนตัวของผู้เกี่ยวข้องด้วย

ส่วนกลไกในการกำกับตนเองของสื่อโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มตั้งแต่แต่ละสถานีมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเบื้องต้น ส่วน BPO เป็นช่องทางสำคัญในการรับคำร้องเรียน พิจารณา และแก้ไขเยียวยา รวมถึงมีกระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย อย่างไรก็ตาม BPO ไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษ และไม่มีอำนาจระบุว่าสถานีต้องแก้ไขอย่างไร เพียงแต่จะแจ้งให้สถานีทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดขึ้น และสถานีจะต้องตัดสินใจว่าจะแก้ไขอย่างไรและชี้แจงต่อสาธารณะว่าจะแก้ไขอย่างไร แม้ว่า BPO จะไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษ แต่กลับได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการ ภาครัฐ และภาคประชาชน ทั้งนี้เนื่องจาก BPO ได้แสดงบทบาทที่เข้มแข็งและสม่ำเสมอจนเป็นที่รู้จัก โดยเฉพาะเรื่องการรับและพิจารณาคำร้องเรียนจนประชาชนวางใจว่าการร้องเรียนนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติจริง

แต่เนื่องจาก BPO เป็นองค์กรใหม่ จึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขกลไกการกำกับดูแลตนเองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดปัญหาเชิงจริยธรรมเกี่ยวกับเนื้อหารายการ ภาครัฐก็ยังสงสัยญาณที่จะเข้ามากำกับดูแลเนื้อหาโทรทัศน์อยู่เสมอ ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการจึงได้ลงนามร่วมกันตกลงที่จะให้ความร่วมมือกับ BPO และชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด ห้ามปกปิดหรือบิดเบือน และหากมีการนำเสนอที่ผิดพลาด ผู้ประกอบกิจการจะทำความเข้าใจและไม่ทำอีก รวมถึง สถานีต้องเสนอแผนการจัดการและแก้ไขปัญหาต่อ BPO จากนั้น BPO จะนำแผนดังกล่าวไปประกาศให้สาธารณะได้รับทราบต่อไป

- บทบาทของประชาชน/กลุ่มประชาสังคม: จากสถิติเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่มีไปยัง BPO จำนวน กว่า 10,000 เรื่องต่อปีนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของประชาชนในการเฝ้าระวังและตระหนักถึงสิทธิในการร้องเรียนของผู้บริโภค ว่าเป็นหน้าที่ของตนที่ต้องจับจ้องมองสื่อและช่วยกันทำให้รายการโทรทัศน์พัฒนาขึ้น โดยเฉพาะการเอาเปรียบผู้บริโภคและเนื้อหาที่เป็นภัยต่อผู้เยาว์ เหตุที่ผู้ชมมีวิธีคิดเช่นนี้ ส่วนหนึ่งมาจากพัฒนาการด้านความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ในสังคมญี่ปุ่น

ส่วนกลุ่มประชาสังคมที่มีบทบาทเข้มแข็งในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์คือ องค์กรเครือข่ายครูและผู้ปกครอง (The Parent-Teacher Associations: PTA) ซึ่งรวมกลุ่มและเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งในการเฝ้าระวังเนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน ทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ร้องเรียนต่อ JBA และ BPO อยู่บ่อยครั้ง

4.2.2 ประเทศอิตาลี

ในประเทศอิตาลี ผู้ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงมีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลผ่านกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในการคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย (protection of minors) ซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับสหภาพยุโรปที่กำลังปรับสู่กระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ทุกรายต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับโทรทัศน์และเยาวชน (The Codice di Autoregolamentazione TV e Minori-Code for TV and Children) แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่ได้ร่วมร่างขึ้นมาก็ตาม นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเฝ้าระวัง (Surveillance Committee) อันประกอบด้วยผู้แทนจากผู้ให้บริการโทรทัศน์และผู้แทนองค์กรต่างๆ ได้แก่ AGCOM, Corecom และสภาผู้ใช้สื่อแห่งชาติ (National Council of Users) มีอำนาจบังคับใช้กฎเกณฑ์เฝ้าระวังรายการและพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ จากประชาชน

ในส่วนของการกำกับดูแลเนื้อหาประเภทข่าวนั้น กฎหมายอิตาลีกำหนดให้คนที่มีส่วนร่วมในการเขียนข่าวอย่างต่อเนื่องจะต้องลงทะเบียนในทะเบียนวิชาชีพตามข้อบังคับนักข่าว กฎหมายกำหนดว่ากฎจะมีผลทางวินัยต่อนักข่าวที่กระทำผิดขัดต่อวิชาชีพโดยการใช้มาตรการคว่ำบาตร ซึ่งจะมีตั้งแต่การตัดเงินเดือนอย่างเป็นทางการจนถึงการขับออกจากสมาคม กิจกรรมทางวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่จัดขึ้นโดยไม่ได้ลงทะเบียนถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

อย่างไรก็ดี ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้นักข่าวสมัครเล่นมากขึ้น การลงทะเบียนวิชาชีพจึงอาจเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิผลอีกต่อไป ดังนั้น ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 อิตาลีได้เห็นการขยายตัวของกลไกการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ซึ่งสหภาพแรงงานนักข่าวร่วมกับสมาคมผู้บริโภคกำหนดขึ้นและเห็นเครื่องมือที่อาจจะมีบทบาทสำคัญในโลกดิจิทัลก็คือประมวลจรรยาบรรณ (ethical codes of conduct)

ส่วนประชาชน/กลุ่มประชาสังคมนั้นมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศอิตาลี ส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความเห็นสาธารณะ (public consultation) เมื่อมีการพิจารณาออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการสื่อสาร

4.2.3 ประเทศแคนาดา

ดังที่กล่าวข้างต้นว่าข้อกำหนดทางกฎหมายด้านการกำกับดูแลเนื้อหาตรายการของประเทศแคนาดานั้น มีอยู่จำกัด เนื่องจากองค์กรกำกับดูแล (CRTC) มีนโยบายให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) มากกว่าที่จะเป็นบทบาทขององค์กรกำกับดูแล โดยมีองค์กรกำกับดูแลร่วม (co-regulatory body) คือ สภามาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา (the Canadian Broadcast Standard Council: CBSC) ซึ่งได้ทำงานร่วมกับองค์กรกำกับดูแลเพื่อพัฒนาในข้อบังคับและมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียง เช่น ข้อบังคับเกี่ยวกับเนื้อหาความรุนแรงในรายการโทรทัศน์ ข้อบังคับเกี่ยวกับการนำเสนอภาพบทบาทของเพศในรายการวิทยุและโทรทัศน์ แนวทางการนำเสนอโฆษณา มาตรฐานการโฆษณา ข้อบังคับเกี่ยวกับการนำเสนอโฆษณาสำหรับเด็ก และข้อบังคับสำหรับการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น รวมถึง ทำหน้าที่เป็นศูนย์รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจาก

ประชาชนด้วย ทั้งนี้ CRTC ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขของใบอนุญาตในการประกอบกิจการ บังคับให้ผู้ถือใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของภาคอุตสาหกรรมที่กำหนดเป็นการเฉพาะในเรื่องต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่ประสบความสำเร็จในการกำกับดูแลเนื้อหารายการในประเทศแคนาดา

ส่วนบทบาทของประชาชนในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศแคนาดานั้น จากสถิติเรื่องร้องเรียนจากประชาชนมายัง CBSC จำนวนทั้งหมด 2,212 เรื่องในระยะเวลา 1 ปี จำนวนเรื่องร้องเรียนที่มากนี้สะท้อนให้เห็นถึงความกระตือรือร้นในการตรวจสอบการทำงานของผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดา อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มประชาสังคมในการกำกับดูแลเนื้อหายังมีอยู่อย่างจำกัด

4.3 ปัจจัยทางเทคโนโลยีและสังคม

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม (Straubhaar, 2002) เทคโนโลยีการทำให้สื่อและข้อมูลข่าวสารอยู่ในรูปแบบดิจิทัล (Gershon, 2000) และความนิยมของคนทั่วโลกในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ITU, 2012) ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์การหลอมรวมสื่อ (media convergence) ที่เกิดการผสมกลมกลืนหรือการหลอมรวมกันของสื่อต่างๆ ทั้งสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นต้น โทรคมนาคม และคอมพิวเตอร์ และไม่สามารถแบ่งแยกความแตกต่างของสื่อเหล่านี้ได้อีกต่อไป (Straubhaar & LaRose, 2000) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ร่วมของโลกในปัจจุบัน รวมถึง ประเทศที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ด้วย ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอิตาลี จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัลไปสู่การกำกับดูแลแบบ 2 ระดับ (two-tier system) โดยแยกระหว่างโครงข่าย (platform) และเนื้อหา (content) โดยข้อกำหนดในการกำกับดูแลเนื้อหานั้นจะไม่แบ่งแยกตามประเภทของสื่อ แต่จะใช้กำกับดูแลเนื้อหาไม่ว่าจะส่งผ่านมาทางช่องทางใดก็ตามหรือที่เรียกว่าเป็นหลักการความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technology neutral)

ส่วนประเทศแคนาดานั้น จะแยกความแตกต่างของข้อกำหนดการกำกับดูแลเนื้อหาระหว่างกิจการแบบฟรีทีวีระบบภาคพื้นดินกับแบบเพย์ทีวี (IPTV ดาวเทียม เคเบิล)

นอกจาก ปัจจัยทางเทคโนโลยีดังกล่าวข้างต้นแล้ว บริบททางสังคมและการเมืองของประเทศก็ส่งผลกระทบต่อกรอบการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเช่นเดียวกัน อาทิ แรงจูงใจที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งและแข่งขันในการกำกับดูแลกันเองนั้นเพราะเห็นว่าเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐในระยะยาว รวมถึงการมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะต้องแก้ไขและประกาศให้สาธารณชนรับทราบหากเกิดการปฏิบัติที่ผิดจริยธรรมขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือขององค์กรแก่สังคม

ส่วนในประเทศอิตาลีนั้น บริบทด้านการเมืองมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระที่กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงมีอิทธิพลต่อการถือครองทรัพย์สินและการสื่อสารและสื่อมวลชนในประเทศ ทำให้กฎเกณฑ์ที่เป็นการปกป้องพหุนิยมในสื่อจึงอาจจะไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศแคนาดานั้น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีความแตกต่างของประชากรและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมอันประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงจึงมีความพยายามในการสร้างจิตสำนึกความเป็นแคนาดาร่วมกัน ในขณะเดียวกัน ก็ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและคนพื้นเมืองที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศด้วย

โดยสรุป จากการประมวลและวิเคราะห์กฎหมาย นโยบายและกลไกการกำกับดูแล รวมถึงบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในญี่ปุ่น อิตาลี และแคนาดา ผู้วิจัยพบว่า แม้เทคโนโลยีการแพร่ภาพกระจายเสียงและการสื่อสารจะเปลี่ยนแปลงไป แต่กรอบการกำกับดูแลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันได้แก่ องค์กรกำกับดูแล ผู้ประกอบการ รวมทั้งภาคประชาสังคมและประชาชนของประเทศทั้งสามยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองปกป้อง (protection) และการส่งเสริม (promotion) ตามหลักการที่ Salomon (2008) เสนอแนะข้างต้น นอกจากนี้ การวิจัยยังพบว่า แต่ละประเทศมีบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่าง ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จ ปัญหาและอุปสรรคที่หลากหลายในการกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง อย่างไรก็ตาม ความโดดเด่นในการกำกับดูแลของประเทศเหล่านี้คือ องค์กรกำกับดูแลภาครัฐเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ได้เข้ามามีส่วนร่วมและติดตามตั้งแต่กระบวนการเปลี่ยนผ่านการออกอากาศจากระบบแอนะล็อกเป็นดิจิทัล รวมถึงกลไกการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็มีความกระตือรือร้นที่จะใช้สิทธิใช้เสียงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทั้งของภาคส่วนตนและสาธารณะ จนทำให้รูปแบบการกำกับดูแลแบบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กรอบการกำกับดูแลดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มั่นใจว่า ผู้ประกอบการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงจะมีต้นทุน แรงจูงใจ และการสนับสนุนให้นำเสนอเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ทั้งยังเป็นอิสระจากการแทรกแซงของภาครัฐและกลุ่มทุน ขณะที่ผู้บริโภคทุกภาคส่วนก็สามารถเข้าถึงเนื้อหาที่มีคุณภาพ ที่ได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การปกป้องผู้เยาว์ รวมทั้งการส่งเสริมความเป็นพหุนิยมและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น พร้อมๆ ไปกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีการแพร่ภาพกระจายเสียง.

รายการอ้างอิง

- คณะผู้วิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ. (2547) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์ (โครงการปฏิรูประบบสื่อ). สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- พิรงรอง รามสูต รมณะนันท์ และศศิธร ยูวโกศล. (2546) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย (โครงการ "การปฏิรูประบบสื่อ: การกำกับดูแลเนื้อหาโดยรัฐ การกำกับดูแลตนเอง และสื่อภาคประชาชน"). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- Act on Development of an Environment that Provides Safe and Secure Internet Use for Young People, the. (2008) (unofficial translation) Available at: <http://www8.cao.go.jp/youth/youth-harm/law/pdf/english.pdf>, 20 July 2014.
- Altshuler, Tehila Schwartz, Laor-Droi, Nechama and Elefant-Loffler, Noa. (June 2006) "Regulation of audio-visual content in an age of convergence: A preliminary model for regulation"
- Ang, Peng Hwa. (2005) "The Possibilities and Limits of Self-Regulation," in Ang Peng Hwa (ed.) Ordering Chaos: Regulating the Internet. Singapore: Cengage Learning.
- Blackman, Colin R. (1998) "Convergence between telecommunications and other media", Telecommunication Policy, 22 (3), 163-17.
- Boggs, Squire Patton and Kanako Inokuchi, 25 May 2011. 'The Japanese Supreme Court's recent rulings on television program copyrights and space-shifting'[online]. Lexology. Available at: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a32e21b9-8787-4a1a-ba21-34a2e12f5150>, 20 July 2014.
- Broadcast Act, the. (1950) (unofficial translation) Available at: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/Resources/laws/pdf/090204_5.pdf, 20 July 2014.
- Broadcasting Acts, the. (1991) Available at <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/B-9.01/>, 25 July 2014.
- Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization, the. About BPO. Available at: http://www.bpo.gr.jp/?page_id=1092, 10 January 2015.
- Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC. (October 2014) Broadcasting Administration: Current Conditions and Issues. Powerpoint presentation.
- Canada's transition to digital television. Available at: <http://digitaltv.gc.ca/eng/1282825334983/1282825604404>, March 21, 2014.

Canadian Heritage: vision and mission. Available at: <http://www.pch.gc.ca/eng/13104958891>
71, 10 January 2015.

Canadian local over-the-air television stations have converted to digital television. Available at: http://www.crtc.gc.ca/eng/info_sht/bdt14.htm, March 21, 2014.

Center for Media and Communication Studies. Report on the Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms. Available at: http://medialaws.ceu.hu/italy3_more.html, March 15, 2013.

Copyright Act, the. (1970) Available at: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=1&re=02&dn=1&x=0&y=0&co=01&ia=03&ky=copyright&page=17>, 20 July 2014.

Creech, Kenneth C. (1993) Electronic media law and regulation. Boston : Focal Press, c1993. 1st ed.

CRTC Communications Monitoring Report 2012. Available at: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/PolicyMonitoring/2012/cmr6.htm>, March 21, 2014.

CRTC, mandate. Available at: <http://www.crtc.gc.ca/eng/acrtc/acrtc.htm>, 25 July 2014.

CRTC. Broadcasting Notice of Consultation CRTC 2014-190. Available at: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2014/2014-190.htm>

CRTC. Communications Monitoring Report 2013: Broadcasting system. Available at: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/policymonitoring/2013/cmr.htm>

“Digitalia: Digital TV Dilemmas in Italy”. Jan 1, 2000. TV Trade Media, Inc. Video Age International, 20 (1), p.22.

Digital – over- the air television. Available at: <http://www.cbc.radio-canada.ca/en/explore/strategies/dtv/>, March 21, 2014.

Dunbar, L. and Leblanc, C. (2007) Review of the regulatory framework for broadcasting services in Canada. Available at: <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/dunbarleblanc.htm>

Gershon, R.A. (2000). ‘The Transnational Media Corporation: Environment Scanning and Strategy Formulation’. The Journal of Media Economics, 13 (2), 81-101.

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). Retrieved June, 2010, from Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media Unit A1 Audiovisual and Media Policies Available at:

http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf

Hisatsune, Tatsuhiro. (2013) Japanese Broadcast Policy after ASO [online]. Powerpoint presentation at the ITU-ABU-AIBD Regional Workshop on “Digital Broadcasting Implementation”, Kuala Lumpur, Malaysia, on 5 March 2013. Available at: https://www.itu.int/ITU-D/asp/CMS/Events/2013/ITU-ABU-AIBD/S5_Masayuki_ITO.pdf, 20 July 2014.

<http://www.pch.gc.ca/eng/1266037002102/1265993639778>, 25 July 2014.

Hukill, M., Ono, R, and Vallath, C. (2000) Electronic Communication Convergence : Policy Challenges in Asia. Sage.

Ikai, Yohei, Misaki Hara, Wataru Funato, and Yuma Kuribayashi. (2013) “Service Overview of NOTTV Mobile Multimedia Broadcasting for Smartphones”. NTT DOCOMO Technical Journal. 14 (3): 51-55. Available at: https://www.nttdocomo.co.jp/english/binary/pdf/corporate/technology/rd/technical_journal/bn/vol14_3/vol14_3_051en.pdf, 20 July 2014.

Independent Television Commission. (2002) Comparative Review of Content Regulation. A McKinsey Report for the Independent Television Commission. Available at: http://www.ofcom.org.uk/static/archive/itc/the_key_issues/presentations_speeches_reports/index.asp.html

Industry Canada Advisory Letter — The Use of Unplanned Over-the-Air (OTA) Broadcasting Television Spectrum and the Manufacturing and Importation for the Sale of Digital Capable Television Receiving Apparatus. Available at: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/eng/sf08702.html>, March 21, 2014.

Information and Communications Bureau, MIC. (November 2013) Successful Experience of Analog “Switch-OFF” (Full Transition to Terrestrial DTV in Japan). Powerpoint presentation.

Information and Communications Bureau. Available at: <http://www.soumu.go.jp/english/icb/>

Italy completes digital TV switch-over. (July, 2012) Available at: <http://www.telecompaper.com/news/italy-completes-digital-tv-switch-over--882950>, March 15, 2013.

ITU. (2012). WCIT 2012 Background Brief. Available at: <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/WCIT-backgroupd-brief3.pphf>, 1 March 2013.

Japanese Commercial Broadcasters Association, the. What is JBA? Available at: <http://www.j-ba.or.jp/category/english>, 10 January 2015.

- “Japanese prosecutor suspends contempt proceedings against journalist.” Reporters without Borders. 30 May 2014. Available at: <http://en.rsf.org/japan-nuclear-lobby-still-gagging-11-03-2014,45980.html>, 23 July 2014.
- “Japanese Television Broadcasting Industry Characteristics [online]”. In: Nippon Television Network Annual Report 2011. Available at: <http://www.ntvhd.co.jp/english/ir/annual/annual/2011-15.pdf>, 20 July 2014
- Kelly Warner Law. (2014) “Defamation Laws in Japan”[online]. Available at: <http://kellywarnerlaw.com/japan-defamation-laws/>, 20 July 2014.
- Kim, Milim, and Minoru Sugaya. (2006) “IPTV in Korea and Japan”[online]. Available at: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/document/2947>, 20 July 2014.
- Kobayashi, Hiroki, Richard Flemming, Saori Kawakami, and Chiyo Tada. (2013) “Japan”. In: John P. Panka (ed). The Technology, Media and Telecommunications Review. London: Law Business Research, Ltd, pp. 211 – 224.
- Kodera, Atsushi. “Press freedom ranking falters due to secrecy law”. The Japan Times. 12 February 2014. Available at: <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/02/12/national/press-freedom-ranking-falters-due-to-secrecy-law/#.U886DvmSwnM>, 23 July 2014.
- Lawrence Repeta, "Japan's 2013 State Secrecy Act -- The Abe Administration's Threat to News Reporting," The Asia-Pacific Journal, 12 (10): 1, March 10, 2014. Available at: <http://www.japanfocus.org/-Lawrence-Repeta/4086>, 23 July 2014.
- Lawrence, A., Stewart, A, and Manvell, A. 2012. Guide to Media and Content Regulation in Asia Pacific [pdf]. Baker and McKenzie. Available at: <http://www.bakermckenzie.com/BKAustralia/MediaContentRegulation12/>
- Lin, T. T.C. (2013) ‘Convergence and regulation of multi-screen television: The Singapore experience’. Telecommunication Policy. 37, 673-685.
- Lui, Y. 2011. ‘The Impact of Convergence on the Telecommunications Law and Broadcasting-Related Laws: Comparison between Japan and Taiwan’. Keio Communication Review. 33, 43 – 67.
- McKinsey & Company. (2002) Comparative Review of Content Regulation A McKinsey Report for the Independent Television Commission. Independent Television Commission.
- McQuail, D. (2005) McQuail's Mass Communication Theory. (5th ed). London: Sage Publications.

- Nippon Television Network Corporation. (2007) 'The Japanese Television Industry'. NTV Annual Report 2007 [pdf]. Available at: <http://www.ntv.co.jp/english/ir/images/ar/2007-03.pdf>
- Oranop, Chanansara. (23 December 2011) 'A Content Regulatory Framework of Thai Pay-TV Under Convergence'. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1976134> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1976134>
- Owens, S. (2000) "Engaging the Public": information and deliberation in environmental policy", Environment and Planning A, 32, 1141-8
- Perretti, Fabrizio (2012) Italian TV: The Shift to Digital Has Changed the Landscape. Available at: <http://www.viasarfatti25.unibocconi.eu/notizia.php?idArt=11147>, 15 March 2013.
- Radio Act, the. (1950) (unofficial translation). Available at: http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/laws_dt02.html, 20 July 2014.
- Ramasoota, Pirongrong. (2006) The final summary report: Building a democratic regulatory framework for community radio in Thailand. Thai Media Policy Center.
- Rapid TV news regulatory. (2013) 'Developments in the TV sector in 2012 and trends for 2013'. Available at: www.rapidtvnews2013.com/201302626210/developments-in-the-tv-sector-in-2012-and-trends-for-2013.html#axzz3FPdpPMYW , 15 December 2014.
- Salomon, Eve. (2008) Guidelines for Broadcasting Regulation. London: the Commonwealth Broadcasting Association.
- Schulz, Wolfgang. (2004) Regulated self-regulation as a form of modern government: an analysis of case studies from media and telecommunications law. Bloomington: Indiana University Press.
- "Secreted away". The Economist. 23 November 2013. Available at: <http://www.economist.com/news/asia/21590975-conservative-government-passes-tough-new-secrecy-law-secreted-away>, 23 July 2014.
- Segawa, Makiko. (2011) "Fukushima Residents Seek Answers Amid Mixed Signals From Media, TEPCO and Government. Report from the Radiation Exclusion Zone". The Asia-Pacific Journal. 9 (16), 18 April 2011. Available at: <http://japanfocus.org/-Makiko-Segawa/3516>, 23 July 2014.
- Sousa, H., Trützschler, W., Fidalgo, J. & Lameiras, M. (eds.) (2013) Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis. Braga: CECS, University of Minho.

- South-East European Digital Television. (2011) Analysis of Existing Legal Framework for the Digital Switchover. Available at: http://www.southeast-europe.net/en/projects/approved_projects/?id=124 , 25 July 2014.
- Starks, M. (August 2013) The Digital Television Revolution. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Straubhaar, Joseph & Larose, Robert. (2000) Media now: communication media in the information age (2nd ed.). Belmont, California Wadsworth Thomson Learning.
- Straubhaar, Joseph D. (2002) Media now: communications media in the information age (3rd ed.). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Sugaya, Minoru. Presentation on “Media Convergence in Japan” at School of Communication Arts Sukhothai Thammathirat, Thailand on November 22, 2010.
- “Support for investigative reporter sued by nuclear power entrepreneur”. Reporters without Borders. 31 August 2012. Available at: <http://en.rsf.org/japan-support-for-investigative-reporter-31-08-2012,43306.html>, 23 July 2014.
- Taylor, G. (2003) Shut off: the Canadian digital television transition. Canada: McGill-Queen’s University Press.
- Taylor, G. (2010). ‘Shut off: the digital television transition in the United States and Canada’. Canadian Journal of Communication, 35 (2010), 7-25.
- Taylor, G. (2013). ‘The Canadian digital television transition and the limit of co-regulation’. International Journal of Digital Television. 4 (3), 313-320.
- Telecoms and Media 2011: an overview of regulation in 48 jurisdictions worldwide. 2011. Available at <http://www.canadiancommunicationslaw.com/GTDT-Telecom%20Canada%202011.pdf>, 25 July 2014.
- Thatcher, Mark (2004) “Winners and losers in Europeanization: Reforming the national regulation of telecommunications”. West European Politics, 27(2), 284-309.
- ‘The EU Audiovisual Media Services Directive and its transposition into national law – a comparative study of the 27 Member States’. (2013) The Faculty of Law, Economics and Finance of the University of Luxembourg. Available from: http://www.en.uni.lu/research/fdef/droit_des_medias/, 25 July 2014.
- The Open Society Foundation. (2011). Mapping Digital Media: Italy. 10 August 2011.
- Tokita, H. (2007) ‘Japan: Internet regulation up for debate, but nobody is debating’. Berkman Center for Internet and Society and Harvard University. 13 July 2007. Available at: <http://cyber.law.harvard.edu/node/3481>

Unfair Competition Prevention Act, the. (1993) (unofficial translation) Available at:

<http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=11485>, 20 July 2014.

Watanabe, Mayuko. (2012). “Regulation and Media Literacy Education On Online Obscene Harmful Information: A Japanese Perspective”. Keio Communication Review. 34, 79-92.

Yamaguchi, Mari. (2014). “Secrecy law gains ground in Japan”. The Boston Globe. 27 November 2013. Available at: <http://www.bostonglobe.com/news/world/2013/11/26/japan-secrecy-law-stirs-fear-limits-freedoms/J8lE1K2VHZ1V8xVKW14vzK/story.html>, 23 July 2014.

Marco Bellezza, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2557.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เกณฑ์เกี่ยวกับรายการโทรทัศน์

ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติวิทยุและแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศญี่ปุ่น

มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติวิทยุและแพร่ภาพกระจายเสียง ระบุให้องค์กรแพร่ภาพกระจายเสียงแต่ละองค์กรจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลรายการของตน โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- จะต้องตีพิมพ์ชนิดของรายการที่จะแพร่ภาพกระจายเสียงและจำนวนชั่วโมงของแต่ละชนิด
- จะต้องรายงานชนิดของรายการที่จะแพร่ภาพกระจายเสียงและจำนวนชั่วโมงของแต่ละชนิด ต่อองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียง

กฎหมายยังระบุกลไกและเกณฑ์การกำกับดูแลรายการขององค์กรสื่อสาธารณะ คือ NHK ว่า รายการที่แพร่ภาพกระจายเสียงในประเทศของ NHK จะต้องมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

1. บริการการสร้างความบันเทิงในเรื่องสันติสุขของโลก และการสร้างความผาสุกแก่มวลมนุษยชน
2. เคารพสิทธิมนุษยชนเบื้องต้น และทำงานในการสอดแทรกจิตวิญญาณของประชาธิปไตย
3. มุ่งมั่นที่จะพัฒนาคน ผ่านการศึกษา แรงบันดาลใจและศีลธรรม พร้อมกับปลูกฝังจิตใจที่มีเหตุผล
4. สนับสนุนในการอนุรักษ์วัฒนธรรมเก่าแก่ที่ดั่งามของญี่ปุ่น และส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมใหม่ๆ
5. รักษาคุณภาพและอำนาจที่จำเป็นสำหรับการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะ และตอบรับต่อความคาดหวังและความต้องการของสาธารณะ

ส่วนเกณฑ์และกลไกการกำกับดูแลของแต่ละองค์กรซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (JBA) กฎหมายระบุว่า ผู้แพร่ภาพกระจายเสียง จะต้องทำงานเพื่อเพิ่มลักษณะเฉพาะของการแพร่ภาพกระจายเสียง เช่น ความทันทั่วถึง ความเป็นสากล และเพิ่มเนื้อหาของรายการ ในขณะที่ระมัดระวังเรื่องระยะเวลาการออกอากาศและความสมดุลของรายการ

- ความถูกต้อง และความรวดเร็วในการรายงาน
- สารบันเทิง
- การพัฒนาการศึกษา และวัฒนธรรมอันดีงาม
- ผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน
- โฆษณาปานกลางและสัตย์จริง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเกณฑ์การกำกับดูแลรายการของ NHK กับผู้ประกอบการภาคเอกชน พบ รายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังตารางด้านล่างนี้

	ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน	NHK
วัตถุประสงค์	<p>(มาตรา 1) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ เพื่อที่จะกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียงเพื่อให้สอดคล้องกับประโยชน์ของสาธารณะ และเพื่อให้บรรลุประเด็นการพัฒนา ในหลักการสำคัญๆ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เพื่อประกันว่าการแพร่ภาพกระจายเสียง ได้เผยแพร่ไปยังขอบเขตกว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ไปยังสาธารณะ เพื่อให้ได้ประโยชน์ในการรับชมอย่างสูงสุด</p> <p>(2) เพื่อให้มั่นใจถึงอิสระในการเผยแพร่ผ่านการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยรับประกัน ความเสมอภาค ความสัตย์จริง และอิสรภาพของการแพร่ภาพกระจายเสียง</p> <p>(3) เพื่อให้สามารถแพร่ภาพกระจายเสียง เพื่อสนับสนุนการพัฒนาของประชาธิปไตย โดยการระบุดึงความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพกระจายเสียง</p>	<p>(มาตรา 15)</p> <p>(1) ทำให้มั่นใจว่าสัญญาณการแพร่ภาพกระจายเสียงสามารถรับได้ไกล และครอบคลุมทั่วทั้งญี่ปุ่น</p> <p>(2) นำเสนอรายการที่ดีและประเทืองปัญญา</p> <p>(3) ดำเนินกิจการที่จำเป็นสำหรับการแพร่ภาพออกอากาศ และเพื่อความก้าวหน้าในการพัฒนาของผู้รับ</p> <p>(4) ส่งสัญญาณแพร่ภาพกระจายเสียงไปยังระหว่างประเทศ และแพร่ภาพกระจายเสียงไประหว่างประเทศผ่านทางดาวเทียมโดย NHK</p>
พันธกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง	<p>(มาตรา 92) ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงพื้นฐานจะต้องพยายามที่จะทำให้การแพร่ภาพกระจายเสียงของตนสามารถรับชมได้ทั่วทั้งพื้นที่เป้าหมายที่กำหนด</p>	<p>(มาตรา 20 วรรค (5)) NHK จะใช้มาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าการกระจายเสียงทั้ง AM และ FM รวมถึงการแพร่ภาพโทรทัศน์ จะสามารถรับสัญญาณได้ไกล และครอบคลุมทั่วทั้งญี่ปุ่น</p>
หลักมาตรฐานของการแพร่ภาพกระจายเสียง	<p>(มาตรา 4 วรรค (1)) ผู้แพร่ภาพกระจายเสียง รวมถึงรายการต่างๆที่ออกอากาศภายในประเทศ จะต้องยึดมั่นแนวทางต่อไปนี้</p> <p>(1) จะต้องไม่กระทบต่อความปลอดภัย</p>	<p>(มาตรา 81 วรรค (1))</p> <p>(1) ใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะตอบสนองความต้องการของสาธารณะ และเพื่อสร้างการ</p>

	ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน	NHK
	<p>(ความมั่นคง)ของสาธารณะ และศีลธรรมอันดีงาม</p> <p>(2) จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง</p> <p>(3) จะต้องไม่บิดเบือนความจริง</p> <p>(4) จะต้องชี้ให้เห็นประเด็นต่างๆของเรื่องราว ให้เห็นในหลายๆมุมมองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน</p>	<p>พัฒนามาตรฐานทางวัฒนธรรม</p> <p>(2) นอกจากจะมีเป้าหมายในการแพร่ภาพกระจายเสียงไปยังทั่วทั้งประเทศแล้ว ยังมีเป้าหมายที่จะแพร่ภาพกระจายเสียงไปยังภูมิภาคอีกด้วย</p> <p>(3) สนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรมญี่ปุ่นโบราณต่างๆ และช่วยปลูกฝังและเผยแพร่วัฒนธรรมใหม่</p>
หลักความกลมกลืนของการแพร่ภาพกระจายเสียง	(มาตรา 106 วรรค (1)) ในการติดต่อรายการสำหรับแพร่ภาพทางโทรทัศน์ในประเทศพื้นฐาน ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงพื้นฐานจะต้องรักษาความกลมกลืนของรายการที่แพร่ภาพ โดยจัดให้มีทั้งรายการการศึกษาและวัฒนธรรม เช่นเดียวกับรายการข่าวและรายการบันเทิง	เช่นเดียวกับผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน (มาตรา 107 สามารถใช้กับการกระจายเสียงทางวิทยุ NHK ตามด้วยมาตร 81 วรรค (3))
มาตรฐานรายการ	(มาตรา 5 วรรค (1)) ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงจะต้องสร้างมาตรฐานสำหรับการออกอากาศรายการสอดคล้องกับชนิดและประเภทของรายการที่ออกอากาศและผู้ชม และจะต้องรวมอยู่ในรายการที่แพร่ภาพออกอากาศด้วยเช่นกัน	เช่นเดียวกับผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน
องค์กรที่ปรึกษา (Deliberative organ) สำหรับรายการที่ออกอากาศ	(มาตรา 6) ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงจะต้องสร้าง องค์กรที่ปรึกษา (Deliberative organ) สำหรับรายการที่ออกอากาศ	(มาตรา 82 วรรค (1)) NHK จะต้องสร้าง คณะกรรมการรายการที่ออกอากาศ ส่วนกลาง คณะกรรมการรายการที่ออกอากาศส่วนภูมิภาค และ คณะกรรมการรายการที่ออกอากาศต่างประเทศ
รายงานและประกาศชนิด	(ดูที่มาตรา 6 ตามด้วยมาตรา 107) ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงพื้นฐานที่ได้ทำตามหลัก	เช่นเดียวกับผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน (มาตรา 107 สามารถใช้กับการกระจาย

	ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน	NHK
ของรายการ	ของการแพร่ภาพกระจายเสียงอย่างกลมกลืนแล้ว จะต้องรายงานและประกาศชนิดของรายการที่ออกอากาศ และจำนวนชั่วโมงของการออกอากาศในแต่ละชนิด	เสียงทางวิทยุ NHK ตามด้วยมาตร 81 วรรค (3))
การเก็บรายการที่ออกอากาศ	(มาตรา 10) ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงจะต้องเก็บรายการที่ออกอากาศ เพื่อให้องค์กรที่ให้คำปรึกษาและบุคคลอื่นๆ สามารถตรวจสอบเนื้อหาของรายการหลังจากที่ได้ออกอากาศไปแล้ว	เช่นเดียวกับผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน
การแพร่ภาพออกอากาศในกรณีของภัยพิบัติ	(มาตรา 108) ถ้ามีภัยพิบัติเกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้น ผู้แพร่ภาพกระจายเสียงพื้นฐานจะต้องเปลี่ยนไปแพร่ภาพออกอากาศใดๆ ที่จะช่วยป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ หรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น	เช่นเดียวกับผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเอกชน

ที่มา: Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC. Broadcasting Administration: Current Conditions and Issues. Powerpoint presentation. October 2014.

ภาคผนวก ข

สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศไทยญี่ปุ่น

(The Japan Commercial Broadcasters Association – JBA)

มาตรฐานรายการวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง¹

เนื้อหา

คำนำ

- I. การเคารพสิทธิมนุษยชน
- II. กฎหมายและการเมือง
- III. การพิจารณาสำหรับเยาวชน
- IV. ครอบครัวและสังคม
- V. การพัฒนาด้านการศึกษาและวัฒนธรรม
- VI. การเผยแพร่ข่าวและหน้าที่รับผิดชอบ
- VII. ศาสนา
- VIII. การพิจารณาถึงการแสดงออก
- IX. ความรุนแรง
- X. อาชญากรรม
- XI. เพศ
- XII. การมีส่วนร่วมของผู้ชมและการจัดการด้านรางวัลและของกำนัล
- XIII. ความรับผิดชอบในการโฆษณา
- XIV. การดำเนินงานโฆษณาเชิงพาณิชย์
- XV. การแสดงความคิดเห็นในงานโฆษณา
- XVI. การโฆษณาการรักษาทางการแพทย์ ยารักษาโรค และเครื่องสำอาง
- XVII. การโฆษณาด้านการเงินและอสังหาริมทรัพย์
- XVIII. มาตรฐานของเวลาการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศของงานโฆษณา

¹ แปลจาก THE NATIONAL ASSOCIATION OF COMMERCIAL BROADCASTERS IN JAPAN. 'BROADCASTING STANDARDS' [pdf]. The Japan Commercial Broadcasters Association. มิถุนายน 2009. เข้าถึงได้จาก <http://www.j-ba.or.jp/category/english/jba101019>

คำนำ

สื่อพาณิชย์ (Commercial broadcasting) ถือเป็นสื่อที่ผูกพันกับสวัสดิการภาครัฐ การพัฒนาทางด้านวัฒนธรรม และความรุ่งเรืองทางการค้าและอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังจะนำไปสู่ความตระหนักถึงสังคมอันสงบสุขได้อีกด้วย

ด้วยตระหนักถึงพันธะผูกพันนี้ เราจึงควรพยายามที่จะรักษาความเชื่อมั่นของสังคม ปฏิบัติตามจิตวิญญาณแห่งความเป็นประชาธิปไตย เคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและมติมหาชน ดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพในการพูดและการแสดงออก และเคารพกฎหมาย

ในการแพร่ภาพออกอากาศนั้น เราควรให้ความสนใจไปที่สัดส่วนของรายการที่มีความสอดคล้องกัน และชั่วโมงออกอากาศ รวมถึงการเพิ่มคุณค่าของเนื้อหารายการด้วยการใช้คุณลักษณะเฉพาะของสื่อในด้านการครอบคลุมทั่วถึงทันทีและความเป็นสากล โดยเน้นความสำคัญไปที่องค์ประกอบดังนี้

- 1) การรายงานข่าวที่รวดเร็วและถูกต้อง
- 2) ความบันเทิง
- 3) การส่งเสริมด้านวัฒนธรรมและการศึกษา
- 4) อิทธิพลในทางบวกที่ส่งผลต่อเด็กและวัยผู้ใหญ่ตอนต้นหรือวัยรุ่น
- 5) การโฆษณาที่ซื่อตรงและเป็นกลาง

I. การเคารพสิทธิมนุษยชน

1. คุณค่าแห่งมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญ
2. ควรเคารพซึ่งศักดิ์ศรีของทั้งแต่ละบุคคลและกลุ่ม
3. จัดการกับข้อมูลส่วนบุคคลควรเป็นไปด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรใช้ในทางที่เป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว
4. ไม่ควรนำเสนอการค้ามนุษย์และการค้าประเวณี อันรวมถึงการซื้อขายประเวณี ในทางที่สวຍงาม
5. ไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติโดยยึดจากเชื้อชาติ เพศ อาชีพ และความเชื่อ

II. กฎหมายและการเมือง

6. ควรเคารพกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ และความพยายามไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสิ่งใดๆ อันจะก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็นทางการกระทำหรือวาทะ ควรได้รับการเห็นชอบ
7. ความพยายามในการไม่กระทำการอันใดที่ก่อให้เกิดการเสื่อมเสียเกียรติอำนาจของรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐควรได้รับการเห็นชอบ
8. ควรจัดการกับเนื้อหาที่ยังอยู่ภายใต้การพิจารณาของประเทศชาติด้วยความรอบคอบ และควรจัดการกับกรณีพิพาทอย่างเหมาะสมในทางที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือส่งผลต่อการพิจารณานั้นๆ

9. ควรจัดการกับประเด็นที่มีแนวโน้มว่าจะก่อความเสียหายต่อความเข้าใจในระดับนานาชาติและมิตรไมตรีอย่างระมัดระวัง
10. ควรพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความรู้สึกและความอ่อนไหวของบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติและประเทศชาติ
11. ควรจัดการด้านการเมืองอย่างเป็นกลางโดยไม่นิยมฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือพรรคการเมืองใดเป็นพิเศษ
12. ไม่ควรเกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่อยู่ภายใต้ความเคลือบแคลงสงสัยในการหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง
13. แหล่งข้อมูลสำหรับความคิดเห็นด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจควรมีความชัดเจน
14. ในการควบคุมดูแลสิ่งใดๆ ที่อาจทำให้เกิดความสับสนหรือวุ่นวายในด้านการเมืองและ/หรือ เศรษฐกิจ ควรดำเนินไปด้วยความระมัดระวัง

III. การพิจารณาถึงเด็กและเยาวชน

15. การพิจารณาควรให้ความสำคัญไปที่การสร้างตัวตนของเด็กและเยาวชนเท่าๆ กับการพัฒนาด้านกิจกรรมารยาท สำนึกความรับผิดชอบ และความกล้าหาญ
16. ควรหลีกเลี่ยงคำพูดและการแสดงออกที่ได้ตัดสินใจแล้วว่าเป็นอันตรายต่อตัวตนของเด็กและเยาวชนในรายการที่เน้นเด็กและเยาวชน โดยยึดตามสามัญสำนึกทั่วไปในสังคมเป็นหลัก
17. เมื่อใดที่มีการแสดงภาพการกระทำที่เสื่อมทราม โหดร้าย หรือน่าสยดสยองในรายการที่เน้นเด็กและเยาวชน ควรพิจารณาไม่ให้สิ่งเหล่านั้นกระตุ้นหรือทำร้ายความรู้สึกหรืออารมณ์ของเด็กมากเกินไป
18. ควรพิจารณาถึงเยาวชนผู้ซึ่งอาจจะถูกกล่าวหาหรือฟังรายการใดๆ ในทุกช่วงเวลาออกอากาศ
19. ควรพิจารณาถึงอิทธิพลของการแสดงภาพอำนาจทางด้านกำลังทหารหรือความรุนแรงที่มีต่อเยาวชน
20. ควรพิจารณาไม่ให้เกิดการลอกเลียนแบบขึ้นในเยาวชนหากต้องจัดการกับเรื่องเกี่ยวกับการสะกดจิตหรือทรงเจ้าเข้าผี
21. เด็กหรือเยาวชนที่ปรากฏตัวบนหน้าจอไม่ควรกระทำกิริยาที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก นอกจากนี้ ควรให้ความพิจารณาเป็นพิเศษในรายการที่มีการให้รางวัลแก่เด็กที่เข้าร่วม โดยไม่ควรสร้างความรู้สึกของการได้อะไรมาแบบไม่ต้องลงทุนลงแรงให้แก่เด็กและเยาวชน
22. ไม่ควรนำเสนอการสูบบุหรี่และดื่มสุราของผู้เยาว์ในทางที่ดี

IV. ครอบครัวและสังคม

23. ควรเคารพชีวิตครอบครัว และไม่ควรนำเสนอความคิดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตครอบครัวในทางที่ดี
24. ไม่ควรนำเสนอความคิดใดๆ อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสถาบันครอบครัวในทางที่ดี
25. ไม่ควรนำเสนอคำพูดหรือการกระทำใดๆ อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความเรียบร้อยทางสังคม ศีลธรรมอันดี และมารยาททางสังคมในทางที่ดี

26. ควรเคารพศีลธรรมอันดีของประชาชน ควรหลีกเลี่ยงสิ่งใดๆ ที่อาจกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกอันดีที่มีต่อคำพูดหรือการกระทำที่ขัดกับหลักปฏิบัติทางสังคมโดยทั่วไป หรือความต้องการในการหลีกเลี่ยงคำพูดหรือการกระทำนั้นๆ

V. การพัฒนาทางการศึกษาและวัฒนธรรม

27. รายการทางด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเน้นไปที่โรงเรียนหรือสังคมก็ตาม ควรประกอบด้วยการนำเสนอเนื้อหาอย่างเป็นระบบ โดยให้ความรู้และชี้แจงเรื่องของการเป็นสมาชิกในสังคม
28. ในรายการด้านการศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่โรงเรียน ควรสร้างความพยายามในการเปิดกว้างทางด้านความคิดเห็น ในการร่วมมือกับทางโรงเรียน และในการใช้ประโยชน์จากสื่อทัศนูปกรณ์เพื่อพัฒนาผลกระทบด้านการศึกษา
29. ในรายการด้านการศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่สังคม ควรนำเสนอหัวข้อพิเศษรวมถึงด้านวิชาการ ศิลปะ เทคนิค ทัศนกรรม และธุรกิจ เพื่อให้ผู้ชมได้เรียนรู้ด้วยความสนใจ
30. แผนการและเนื้อหาของรายการด้านการศึกษาควรยึดถือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และควรเผยแพร่ให้แก่กลุ่มผู้ชมล่วงหน้าโดยวิธีการที่เหมาะสม
31. รายการด้านวัฒนธรรมควรช่วยให้ผู้ชมมีความรู้ในสาระทั่วไปอย่างลึกซึ้ง และควรช่วยปลูกฝังความตระหนักรู้ด้านสังคมและความรู้สึกอันบริสุทธิ์โดยมิได้คำนึงถึงประเภทหรือวิธีการในการนำเสนอ

VI. การเผยแพร่ข่าวและความรับผิดชอบ

32. ทุกข่าวจะต้องตอบสนองต่อสิทธิในการรับรู้ของสาธารณะ โดยยึดตามหลักข้อเท็จจริงและเป็นกลางในการนำเสนอ
33. ในการรายงานข่าวไม่ควรละเมิดความเป็นส่วนตัวหรือเสรีภาพ หรือทำร้ายบุคคลใด ๆ
34. ในการหาข่าวและติดต่อ ควรพิจารณากระทำอย่างรอบคอบเพื่อมิให้เป็นการทำร้ายผู้ชมเข้าใจผิด
35. ในการรายงานข่าว แหล่งข้อมูลของความคิดเห็นที่แสดงควรทำให้ชัดเจน
36. ควรหลีกเลี่ยงการนำเสนอรายละเอียดของภาพเหตุการณ์สยดสยอง
37. การเผยแพร่ข่าว การบรรยายข่าว และการรายงานข่าวสดไม่ควรใช้เพื่อจุดประสงค์ด้านการค้าหรือผิดกฎหมาย
38. ควรถอนและ/หรือ แก้ไขข่าวที่ผิดหรือให้ข้อมูลผิดให้ถูกต้องให้รวดเร็วที่สุด

VII. ศาสนา

39. ควรเคารพเสรีภาพในการความเชื่อด้านศาสนาและมุมมองในทุกหลักความเชื่อ และไม่ควรรำเสนอเนื้อหาที่ทำร้ายหรือหมิ่นประมาทศาสนาหรือนิกายใด ๆ
40. ในการนำเสนอภาพพิธีกรรมหรือรูปแบบทางศาสนา ไม่ควรกระทำการใด ๆ ที่เป็นการลบหลู่ความศักดิ์สิทธิ์

41. ควรจัดการกับเรื่องศาสนาอย่างระมัดระวังไม่ให้เป็นการละเอียดข้อเท็จจริงและปฏิเสธวิทยาศาสตร์
42. ไม่ควรนำเสนอการระดมทุนใดๆ ของศาสนาใดศาสนาหนึ่ง

VIII. การพิจารณาถึงการแสดงออก

43. ควรนำเสนอเนื้อหาของรายการด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เป็นการรุกร้าผู้ชมในแต่ละช่วงการออกอากาศ โดยยึดตามการพิจารณาด้านเงื่อนไขในการอยู่อาศัย
44. ควรใช้ภาษาและสำนวนธรรมดาเรียบง่ายทั้งในการพูดและการเขียน เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจให้ผู้ชม
45. ควรใช้ภาษาพื้นถิ่นให้เหมาะสมเพื่อไม่ให้เป็นการกระตุ้นความรู้สึกไม่พึงพอใจในกลุ่มผู้ชมที่ใช้ภาษาถิ่นเหล่านั้นเป็นประจำ
46. ระมัดระวังในการจัดการกับเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือความไม่สบายใจในสาธารณะทั่วไป
47. การสนทนาในเรื่องของสังคมและสาธารณะที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ควรกระทำจากหลายมุมมองเท่าที่จะเป็นไปได้
48. หลีกเลี่ยงการใช้คำหรือสำนวนการพูดที่หยาบคายและหยาบโจนซึ่งอาจก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ
49. ควรมีการเตือนเมื่อต้องจัดการกับเนื้อหาที่เกี่ยวกับการกระทำอัตวินิบาตกรรมหรือข้อตกลงกระทำอัตวินิบาตกรรม ถึงแม้ว่าสิ่งนั้นจะปรากฏในงานศิลปะหรือผลงานคลาสสิกก็ตาม
50. ควรพิจารณาถึงความแตกต่างของช่วงปี สถานการณ์ในชาติ ประเพณี ขนบ และอื่นๆ เมื่อต้องจัดการกับงานด้านต่างประเทศหรือการรายงานข่าวในต่างประเทศ
51. ไม่ควรใช้การแสดงออกที่อาจทำให้เกิดความสับสนระหว่างเรื่องจริงและเรื่องแต่งเมื่อใช้รูปแบบของข่าวภายในรายการเพื่อให้ได้รับผลที่ยิ่งใหญ่
52. ไม่ควรจัดการกับการสื่อสาร การสังเกต หรือความชอบที่เรียกร้องความสนใจไปที่เรื่องหรือหัวข้อใดหัวข้อหนึ่งโดยเฉพาะ ยกเว้นว่ามันเป็นเรื่องสำคัญต่อชีวิตมนุษย์หรือสังคม
53. ไม่ควรนำเสนอความเชื่อทางไสยศาสตร์ในทางที่ทำให้เห็นว่าเป็นเรื่องจริง
54. ควรนำเสนอการทำนายโชคชะตาและความหลงใหลอย่างระมัดระวังมิให้ดูเป็นการบังคับแก่ผู้ชม
55. ไม่ควรนำเสนอภาพของความเจ็บป่วย ความโหดร้าย โศกนาฏกรรมและทารุณกรรม ในทางที่ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่สบายใจแก่ผู้ชม
56. ในการจัดการกับเนื้อหาเกี่ยวข้องกับคนพิการทั้งทางด้านจิตใจและร่างกาย ควรพิจารณาอย่างระมัดระวังถึงความรู้สึกของผู้ที่ประสบภาวะเหล่านั้น
57. ในการจัดการกับเนื้อหาเกี่ยวข้องกับความรู้ทางการแพทย์หรือการรักษาพยาบาล หรือความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพ ควรกระทำด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดความกังวล ความกลัว หรือความคาดหวังถึงเรื่องดีที่ไม่ได้อยู่บนหลักการของเหตุและผล
58. ไม่ควรจัดการกับหลักฐานหรือการเรียกร้องส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับสถานีออกอากาศ
59. รายการที่เน้นการซื้อขายสินค้าควรจะอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรนำเสนออย่างเรียบง่ายชัดเจนบนข้อเท็จจริง และไม่ควรทำลายความสนใจของผู้ชม

60. วิธีการที่ตั้งใจส่งสารบางสารถึงผู้ชมโดยที่ผู้ชมไม่รู้สึกรู้จักตัว(หรือที่รู้จักในนาม subliminal expression techniques) ไม่ถือเป็นวิธีที่ถูกต้องและเหมาะสมสำหรับการออกอากาศ
61. ต้องพิจารณาถึงผลกระทบภายนอกของวิธีการเลื่อนภาพและเปลี่ยนภาพอย่างรวดเร็วที่มีต่อผู้ชม
62. มาตรฐานการแพร่ภาพและกระจายเสียงด้านดนตรีควรนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการเพลงที่ได้รับ ความนิยมด้วย

IX. ความรุนแรง

63. การนำเสนอความรุนแรงใด ๆ ควรนำเสนอในทางลบและไม่น่าชื่นชม ไม่ว่าจะเป็นไปด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม
64. ควรจำกัดการนำเสนอภาพความรุนแรงให้น้อยที่สุด
65. ไม่ควรนำเสนอการฆาตกรรม การทรมาน การทำร้ายร่างกาย การประชາทัณฑ์ และกิจกรรมโหดร้ายอื่น ๆ รวมถึงความเจ็บปวดทางด้านร่างกายและจิตใจ ในทางที่เป็นการกระตุ้นหรือเกินจริง

X. อาชญากรรม

66. ไม่ควรนำเสนออาชญากรรมใดๆ ในทางที่ดี รวมถึงปฏิบัติกับอาชญากรในฐานะวีรบุรุษ
67. ควรระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำเสนอวิธีการทางอาชญากรรม เพื่อมิให้เป็นการกระตุ้นความใคร่รู้ในการกระทำอาชญากรรมที่คล้ายกัน
68. การนำเสนอภาพของการเล่นการพนันหรือพฤติกรรมที่คล้ายกันควรเป็นไปโดยน้อยที่สุดและไม่ควรนำเสนอในทางที่ดี
69. การนำเสนอภาพของการใช้ยาเสพติดหรือสารกระตุ้นอื่นๆ ควรเป็นไปโดยน้อยที่สุดและไม่ควรนำเสนอในทางที่ดี
70. ควรระมัดระวังการเสนอเรื่องปิ่นและอาวุธมีด เพื่อมิให้เป็นการกระตุ้นผู้ชมให้เลียนแบบวิธีการฆ่าฟัน
71. ไม่ควรนำเสนอรายละเอียดวิธีการทางอาชญากรรมเมื่อต้องนำเสนอเรื่องการลักพาตัว
72. ควรนำเสนอเรื่องของการจับกุม การกักขัง การสอบสวนผู้ต้องสงสัย รวมถึงวิธีการทางกฎหมาย และห้องพิจารณาคดีให้เหมาะสม

XI. เพศ

73. ไม่ควรนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องเพศในทางที่อาจก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจหรือตกตะลึงพรึงเพริด
74. การนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกามโรค สรีรวิทยา และสุขภาพ ควรยึดหลักความรู้ทางการแพทย์และสุขภาพที่เหมาะสม
75. ควรระมัดระวังการนำเสนอแม้จะเป็นงานศิลปะก็ตาม เพื่อมิให้เกิดการกระตุ้นทางเพศที่มากเกินไป

76. การนำเสนอเรื่องของอาชญากรรมเรื่องเพศ พฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือความเปี่ยงเบนทางเพศไม่ควรเป็นไปในลักษณะกระตุ้น
77. เมื่อนำเสนอประชากรที่เป็นกลุ่มน้อยในทางเพศ ควรต้องคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวนั้น
78. หลีกเลี่ยงการนำเสนอภาพเปลือยแบบทั้งตัว หากเป็นการเปิดเผยร่างกายบางส่วน ควรต้องจัดการให้เป็นการไม่กระตุ้นอารมณ์หยาบโลนหรืออนาจาร
79. ควรระมัดระวังคำ การเคลื่อนไหว ท่าทาง หรือเสื้อผ้าของนักแสดงไม่ให้กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกอนาจารในความรู้สึกของผู้ชม

XII. การมีส่วนร่วมของผู้ชมและการจัดการด้านรางวัลและของกำนัล

80. ควรเพิ่มโอกาสของผู้ชมในการเข้ามามีส่วนร่วมในรายการ
81. สำหรับรายการที่ผู้ชมเข้าร่วมโดยมีการนำเสนอรางวัล ควรหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมของบุคคลที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้วหรือเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือการออกอากาศของรายการนั้น
82. การตัดสินควรเป็นไปด้วยความยุติธรรมขึ้นอยู่กับทักษะและความสามารถของผู้เข้าร่วม
83. รางวัลควรมีจำนวนที่สมเหตุสมผลกับมาตรฐานสังคมขณะนั้น และไม่ควรถูกกระตุ้นให้เกิดความคิดในทางร้ายขึ้น
84. ในการวางแผนรายการและพฤติกรรมของผู้กำกับรายการ พิธีกร และอื่นๆ ควรให้ความเคารพและไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจแก่ผู้เข้าร่วมรายการและผู้ชม
85. ไม่ควรละเมิดความเป็นส่วนตัวของผู้แสดงหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัวของผู้แสดง
86. เมื่อมีการเปิดรับสมัครผู้เข้าร่วมแข่งขัน ควรประกาศรายละเอียดเรื่องของการรับสมัคร วันสุดท้ายของการรับสมัคร วิธีการคัดเลือก เนื้อหาของรางวัล วิธีการประกาศผลและตารางวันเวลา และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน แต่หากรายละเอียดดังกล่าวได้มีการประกาศไว้อย่างชัดเจนแล้วในสื่อที่ไม่ได้มีการออกอากาศ ขั้นตอนดังกล่าวก็สามารถละเว้นได้
87. ไม่ควรเน้นย้ำความสำคัญของค่าของรางวัลที่นำเสนอมากเกินไปหรือตีความผิดๆ
88. การควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ชมที่ร่วมรายการหรือผู้ได้รับรางวัลอย่างเข้มงวด และไม่ควรรใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม

XIII. ความรับผิดชอบในการโฆษณา

89. การโฆษณาควรเป็นไปตามความจริงและเป็นประโยชน์ต่อผู้ชม
90. การโฆษณาไม่ควรฝ่าฝืนกฎหมายและพระราชบัญญัติ
91. การโฆษณาไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมและศีลธรรมอันดี

XIV. การดำเนินงานโฆษณาเชิงพาณิชย์

92. การเผยแพร่โฆษณาทางโทรทัศน์หรือวิทยุต้องมีการระบุความเป็นตัวตนอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการโฆษณาเชิงพาณิชย์
93. เนื้อหาของโฆษณาต้องประกอบไปด้วย ชื่อ ผลิตภัณฑ์ ชื่อสินค้า เครื่องหมายทางการค้าตราสัญลักษณ์ สโลแกน ประเภทธุรกิจ รายละเอียดของธุรกิจ (บริการ เครือข่ายการขาย สิ่งอำนวยความสะดวก) ของผู้โฆษณา
94. การจัดทำโฆษณาต้องใช้ความใส่ใจ ดังนั้นโฆษณาต้องไม่เป็นการกระตุ้นความต้องการสินค้าที่โฆษณาจนเกินไป โดยเฉพาะกับเด็ก ๆ
95. การโฆษณาในรายการเฉพาะของโรงเรียนไม่ควรเป็นอุปสรรคหรือเป็นตัวถ่วงความเจริญของการศึกษา
96. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากไม่สามารถระบุตัวตนของผู้โฆษณาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้
97. ไม่ควรมีการดำเนินงานรายการโฆษณาหรือสปอตโฆษณา หากไม่มีข้อตกลงการโฆษณาที่ออกอากาศภายใต้การแข่งขันที่ยุติธรรม
98. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากความสัมพันธ์ของสิทธิ์และสถานะแวดล้อมของธุรกรรมไม่เป็นที่แน่ชัด
99. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากโฆษณานั้นอยู่นอกกรอบข้อตกลงการโฆษณา
100. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากโฆษณานั้นเป็นการทำลายชื่อเสียง การหมิ่นประมาท หรืออื่น ๆ แม้ว่าจะมาจากพื้นฐานของความเป็นจริงก็ตาม
101. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากโฆษณานั้นเกินจริงและอาจทำให้ผู้รับชมประเมินค่าสินค้านั้นมากเกินไป
102. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากมีการกล่าวอ้างผิดๆ เกี่ยวกับสินค้าและบริการ และการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ได้มาจากบุคคลจริง หรือบุคคลที่ไม่สามารถระบุตัวตนได้ชัดเจน
103. ไม่ควรมีการกล่าวอ้างฝ่ายเดียว การสื่อสารและการประกาศที่เป็นปัญหาซึ่งก่อให้เกิดการโต้แย้ง
104. ไม่ควรมีสิ่งใดๆก็ตามที่เกี่ยวข้องอันเป็นข้อความเชิงรหัส
105. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากผู้โฆษณามีธุรกิจที่ต้องได้รับการอนุญาตหรือมีใบอนุญาต นอกจากว่าผู้โฆษณาจะได้รับการยินยอมตามกฎหมายหรือถือครองใบอนุญาตนั้น
106. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณาอาหาร หากอาหารนั้นถูกสงสัยว่าเป็นภัยต่อสุขภาพ และมีเนื้อหาเกินจริงหรือข้อความเท็จ
107. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณาสถานการศึกษาหรือธุรกิจการศึกษา หากมีเนื้อหาหรือข้อความหลอกลวงเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางการศึกษา การจ้างงาน หรือคุณสมบัติต่างๆ เป็นต้น
108. ไม่ควรมีสิ่งใดๆก็ตามที่ดำเนินการในเรื่องของการทำนายโชคชะตา การเข้าทรง การศึกษาถึงอำนาจและคุณภาพของจิตจากรูปร่างสัญญาณของกะโหลกศีรษะ การทำนายโชคชะตาจากลายมือ และการทำนายโหงวเฮ้ง หรือการปฏิบัติอื่นๆ ที่ส่งเสริมความเชื่อในทางไสยศาสตร์ หรือลบล้างวิทยาศาสตร์

109. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากธุรกิจนั้นเกี่ยวข้องกับงานสืบสวนส่วนบุคคลหรือความลับ
110. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากสินค้าและบริการเป็นที่น่าสงสัยต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนและอุปกรณ์เกี่ยวกับเพศ
111. สินค้าเพื่อการใช้อย่างไม่เปิดเผยและสินค้าที่ไม่เหมาะสมสำหรับการสนทนาภายในครอบครัว ควรดำเนินงานด้วยความระมัดระวัง
112. เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความตายหรืองานศพและธุรกิจจัดงานศพ ควรดำเนินงานด้วยความระมัดระวัง
113. งานโฆษณาที่แสดงถึงกลุ่มกีฬาสมัครเล่น ผู้เล่น หรือนักกีฬาควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ โดยการติดต่อสื่อสารกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือดำเนินการที่เหมาะสมอื่นๆล่วงหน้า
114. การชักชวนเพื่อการบริจาคอาจดำเนินการได้ต่อเมื่อกลุ่มคนที่ดำเนินงานมีตัวตนที่ระบุได้ จุดประสงค์ของการชักชวนเป็นประโยชน์ต่อสวัสดิภาพของประชาชน และกิจกรรมได้รับอนุญาตอย่างเหมาะสม (หากมี)
115. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากการโฆษณามีจุดประสงค์เพื่อเผยแพร่ตัวปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะ
116. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณา หากเป็นการโฆษณาที่แสดงภาพของราชวงศ์ ตราสัญลักษณ์ของราชวงศ์ หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับราชวงศ์ โดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างเหมาะสม
117. ไม่ควรมีการดำเนินงานโฆษณาที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน นอกจากว่ามีความชัดเจนของนายจ้างและลูกจ้าง
118. รายการการซื้อสินค้าจากบ้านบนโทรทัศน์หรือวิทยุควรปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรมีการนำเสนอที่ง่ายและชัดเจนเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และไม่ควรรบกวนความสนใจของผู้รับชม
119. การเพิ่มเติมพิเศษเช่นวิธีการโบกรถเพื่อโดยสารฟรี ควรเป็นไปตามกฎที่วางแผนและดำเนินการโดยผู้กระจายเสียงวิทยุหรือโทรทัศน์

XV. การแสดงความคิดเห็นในงานโฆษณา

120. งานโฆษณาที่ออกอากาศทางวิทยุหรือโทรทัศน์ต้องได้รับการพิจารณาถึงเวลาออกอากาศ เพื่อหลีกเลี่ยงการกระตุ้นอารมณ์ไม่พอใจของผู้รับชมบางส่วน
121. งานโฆษณาควรจัดทำในภาษาและคำพูดที่ผู้รับชมสามารถเข้าใจได้อย่างถูกต้องและง่ายดาย
122. ไม่ควรใช้การแสดงความคิดเห็นที่มีแนวโน้มทำให้ผู้รับชมสับสน
123. ควรหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นที่เป็นสาเหตุของอารมณ์ไม่พอใจในผู้รับชมบางส่วน
124. ตามกฎ ไม่ควรใช้การแสดงความคิดเห็นระดับสูงสุดหรือคล้ายคลึง
125. ข้อเท็จจริงที่ถูกรายงานไปแล้วตามข่าวไม่ควรถูกลบล้าง

126. ไม่ควรมีการแสดงความคิดเห็นที่อาจทำให้เกิดความสับสนตามที่ปรากฏในข่าวที่ออกอากาศในวิทยุหรือโทรทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานโฆษณาในรายการข่าวควรถูกนำเสนอในทิศทางที่แตกต่างอย่างชัดเจนจากตัวรายการเอง

127. ไม่ควรใช้การแสดงความคิดเห็นที่เป็นไปในเชิงวิทยาศาสตร์มากกว่าความเป็นจริง โดยใช้สถิติหรือคำศัพท์เฉพาะทางและวรรณกรรม

XVI. การโฆษณาการรักษาทางการแพทย์ ยารักษาโรคและเครื่องสำอาง

128. ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาการรักษาทางการแพทย์ ยารักษาโรค ยารักษาโรคที่ไม่มีใบสั่งยา การใช้ยา เครื่องสำอางหรือที่เรียกว่า “อาหารสุขภาพ” เป็นต้น ที่เป็นที่น่าสงสัยว่าอาจฝ่าฝืนกฎหมายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ กฎหมายการรักษาทางการแพทย์ หรือกฎหมายเกี่ยวกับเภสัชกรรม

129. งานโฆษณาเชิงพาณิชย์ในวิทยุหรือโทรทัศน์ที่เรียกร้องการทดลองด้านการรักษาควรได้รับการดำเนินการด้วยความระมัดระวัง

130. งานโฆษณาการรักษาทางการแพทย์ไม่ควรเกินกว่าขอบเขตของข้อตกลงที่กำหนดโดยกฎหมายการรักษาทางการแพทย์และกฎเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

131. ไม่ควรนำเสนอด้านประสิทธิภาพและความปลอดภัยของยารักษาโรคและเครื่องสำอาง และการแสดงความคิดเห็นระดับสูงสุดหรือคล้ายคลึง

132. การแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของยารักษาโรคและเครื่องสำอาง ควรถูกจำกัดเฉพาะที่ได้รับอนุญาตภายใต้กฎหมาย

133. ไม่ควรสร้างงานโฆษณาการรักษาทางการแพทย์และยารักษาโรค และการแสดงความคิดเห็นซึ่งอาจก่อให้เกิดความวิตกกังวลเกินกว่าเหตุ ความกลัว หรือการมองเห็นแต่เพียงด้านดี

134. ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาคำรับรองยารักษาโรค ยารักษาโรคที่ไม่มีใบสั่งยา การใช้ยา หรือเครื่องสำอางที่ถูกใช้โดยแพทย์ เภสัชกร และช่างเสริมสวย

135. ตามกฎ ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาที่เสนอยารักษาโรคเป็นรางวัล

136. ในงานโฆษณาที่เรียกว่า “อาหารสุขภาพ” ต้องไม่นำเสนอความมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับเภสัชภัณฑ์และผลกระทบ

XVII. การโฆษณาด้านการเงินและอสังหาริมทรัพย์

137. ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาโดยนักการเงินที่มีกิจกรรมและบริการที่อาจส่งผลกระทบด้านลบต่อผู้รับชม

138. งานโฆษณาเชิงพาณิชย์สำหรับธุรกิจการเงินที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค ต้องไม่กระตุ้นการยืมเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดถึงผลกระทบของโฆษณาดังกล่าวต่อเยาวชน

139. ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาที่เรียกร้องการลงทุนโดยสัญญาหรือแนะนำผลกำไรที่ไม่แน่นอนจากผู้รับชมจำนวนมาก

140. ควรมีการตัดสินใจอย่างรอบคอบในด้านงานโฆษณาผลิตภัณฑ์หรือบริการที่มุ่งเน้นการลงทุน
141. งานโฆษณาไม่ควรได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการค้าที่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องกฎหมาย ภายใต้กฎหมายธุรกิจบ้านจัดสรรและกฎหมายสิ่งปลูกสร้าง
142. ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาอสังหาริมทรัพย์ที่อาจจะกระตุ้นการเก็งกำไรและ/หรือการใช้การกล่าวเกินจริง หรือการแสดงความคิดเห็นอันหลอกลวง
143. ไม่ควรดำเนินงานโฆษณาอสังหาริมทรัพย์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมีความสัมพันธ์ของสิทธิที่ไม่สามารถชี้แจงได้

XVIII. มาตรฐานของเวลาการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศของงานโฆษณา

144. งานโฆษณาเชิงพาณิชย์แบ่งออกเป็นโฆษณายาว และโฆษณาสั้น

วิทย์

145. การจำกัดระยะเวลาของโฆษณายาว มีดังต่อไปนี้ สำหรับรายการข่าวและรายการที่มีความยาวนานน้อยกว่า 5 นาที ระยะเวลาของโฆษณายาวอาจได้รับการพิจารณาออกอากาศ ขึ้นอยู่กับผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

ความยาวรายการ	โฆษณา
5 นาที	1'00"
10 นาที	2'00"
15 นาที	2'30"
20 นาที	2'40"
25 นาที	2'50"
30 นาที	3'00"
ความยาวรายการเกิน 30 นาที	คิดเป็นร้อยละ 10 ของระยะเวลาออกอากาศ

- รายการที่ประกอบไปด้วยงานโฆษณาที่มีคำพูด เสียงดนตรี เทคนิคพิเศษ และการร้องเพลง (รวมถึงงานโฆษณาที่แสดงทำนองเพลงอย่างเดี่ยวด้วย) หรือการประกาศที่มีจุดประสงค์เพื่อการโฆษณาให้ถือเป็นงานโฆษณา
- งานโฆษณาผู้สนับสนุนร่วม และปิดเบรกรายการ ถือเป็นงานโฆษณายาว

146. ระยะเวลาของการโฆษณาที่มีส่วนร่วมในรายการหนึ่งๆ มีรายละเอียดดังนี้

ความยาวรายการ	โฆษณา
5 นาที	2'00"
10 นาที	2'40"
15 นาที	3'20"
20 นาที	2'40"
25 นาที	3'40"
30 นาที	4'00"

ระยะเวลาของโฆษณานี้ นอกเหนือจากหมวดหมู่ที่กล่าวข้างต้นอาจได้รับการพิจารณาออกอากาศขึ้นอยู่กับผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

147. งานโฆษณาเพื่อการแนะนำอาจได้รับการพิจารณาออกอากาศขึ้นอยู่กับผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

โทรทัศน์

148. ระยะเวลาออกอากาศงานโฆษณาเชิงพาณิชย์ต่อสัปดาห์ (รวมถึงงานโฆษณาเพื่อการแนะนำ) ควรน้อยกว่าร้อยละ 18 หรือน้อยกว่าระยะเวลาออกอากาศทั้งหมดของสถานีของสัปดาห์นั้น

149. ระยะเวลาของการโฆษณาเชิงพาณิชย์ (นอกเหนือจากมาตรฐานการออกอากาศ) ในระหว่างช่วงเวลาที่ผู้ชมโทรทัศน์มากที่สุดไม่ควรเกินมาตรฐานดังต่อไปนี้ ระยะเวลาของการโฆษณาในช่วงเวลาปกติควรได้รับการพิจารณาตามมาตรฐานเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม งานโฆษณาเชิงพาณิชย์ที่สอดแทรกในรายการกีฬาและรายการพิเศษอาจได้รับการพิจารณาออกอากาศขึ้นอยู่กับผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

* ช่วงเวลาที่ผู้ชมโทรทัศน์มากที่สุดคือช่วงเวลา 3 ชั่วโมง 30 นาทีต่อเนื่อง ระหว่าง 18.00 น. ถึง 23.00 น. โดยเป็นไปตามผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

ความยาวรายการ	โฆษณา
5 นาที	1'00"
10 นาที	2'00"
20 นาที	2'30"
30 นาที	3'00"
40 นาที	4'00"
50 นาที	5'00"
60 นาที	6'00"

ระยะเวลาของโฆษณาในรายการที่เกิน 60 นาทีควรพิจารณา

ออกอากาศตามเกณฑ์มาตรฐานข้างต้น

150. ไม่ควรมีการโฆษณาซ้ำซ้อนในรายการต่างๆ อย่างไรก็ตาม การโฆษณาซ้ำซ้อนอาจได้รับอนุญาตในรายการกีฬาหรือรายการพิเศษซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

151. มาตรฐานของโฆษณาสั้นมีดังต่อไปนี้ มาตรฐานเสียงสำหรับวัสดุการออกอากาศควรเป็นไปตามมาตรฐานทางเทคนิคของระบบการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติ

ประเภทโฆษณา	เสียง	
	ระยะเวลา	พยางค์
5 วินาที	ภายใน 3.5 วินาที	21
10 วินาที	8	48
15 วินาที	13	78
20 วินาที	18	108
25 วินาที	28	168
30 วินาที	58	348

งานโฆษณาอื่นๆ นอกเหนือจากหมวดหมู่ที่กล่าวข้างต้นอาจได้รับการพิจารณาออกอากาศขึ้นอยู่กับผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

152. ระยะเวลาของงานโฆษณาเพื่อการแนะนำจะได้รับการพิจารณาออกอากาศขึ้นอยู่กับผู้ออกอากาศแต่ละบุคคล

ภาคผนวก ค

NAB ดำเนินการเรื่อง “เด็กและเยาวชนกับการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศ”¹

17 มิถุนายน 1999

คณะกรรมการทบทวนมาตรฐานการถ่ายทอดกระจายเสียงและแพร่ภาพของวิทยุโทรทัศน์
สมาคมแห่งชาติของผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์ของญี่ปุ่น (NAB)²

คณะกรรมการทบทวนมาตรฐานการถ่ายทอดกระจายเสียงและแพร่ภาพของวิทยุโทรทัศน์ได้จัดตั้ง “คณะทำงานพิเศษด้านการกำหนดใช้มาตรการกำกับดูแลรายการวิทยุโทรทัศน์” ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 และได้มีการศึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างหลากหลายในประเด็นต่างๆ เรื่องเยาวชนกับการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศ จากการศึกษาดังกล่าว แม้เราจะไม่พบหลักฐานที่แสดงว่ารายการที่ออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์จะมีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาด้านการแสดงออกและพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน ในฐานะผู้ใช้สมบัติสาธารณะซึ่งก็คือคลื่นความถี่ สถานีวิทยุโทรทัศน์ต้องดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อไปสู่การพัฒนารายการสำหรับเด็กและเยาวชนและการกำกับดูแลตัวเอง (self-regulation) ที่สำคัญคือปัญหานี้จะได้รับการแก้ไขหากผู้ผลิตแต่ละรายคิดว่า “ฉันจะไม่ทำรายการที่ฉันไม่ยอมให้ลูกหลานของฉันดู” อย่างไรก็ตาม เราตัดสินใจที่จะทำให้ประชาชนเห็นความพยายามของเราในวิธีที่ชัดเจนมากขึ้น เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ชมกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว เราจึงตกลงกันตามข้อความที่ระบุดังต่อไปนี้ และขอให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโปรดให้ความร่วมมือด้วย

I. ข้อตกลงเกี่ยวกับ “เด็กและเยาวชนกับการกระจายเสียงและแพร่ภาพออกอากาศ”

1. เราจะพยายามอย่างดีที่สุดที่จะเสริมสร้างระบบตรวจสอบตัวเอง (self-checking function) และทำให้แน่ใจว่าในกระบวนการผลิตรวมถึงการฝึกพนักงานนั้นมีการตรวจสอบที่เข้มงวดตามมาตรฐานการกระจายเสียงและแพร่ภาพวิทยุโทรทัศน์ของ NAB โดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณารายการสำหรับเด็กและเยาวชน
2. เราจะเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องเด็กและเยาวชนเข้าไปในกระบวนการผลิตรายการโดยผ่าน “จูลสารจริยธรรมของการกระจายเสียงและแพร่ภาพออกอากาศของ NAB ในหัวข้อเด็กและเยาวชน” ตีพิมพ์ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1998
3. เราจะเสริมสร้างการแลกเปลี่ยนที่เป็นรูปธรรมระหว่าง PTA และผู้ชม

¹ แปลจาก Broadcasting Standards Review Board, The National Association of Commercial Broadcasters in Japan (NAB). “NAB Take Actions on the Issue of “Children and Broadcasting”[pdf]. **The Japan Commercial Broadcasters Association**. 17 June 1999.

เข้าถึงได้จาก <http://www.j-ba.or.jp/category/english/jba101019>

² ชื่อเดิมของสมาคมผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศไทย (JBA)

4. เราจะปฏิบัติตามกระบวนการที่กล่าวไว้ใน II โดยอยู่บนพื้นฐานของข้อเสนอแนะจาก MPT ในเรื่อง “กลุ่มศึกษาการกระจายเสียงและแพร่ภาพวิทยุโทรทัศน์กับผู้เยาว์”

II. การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications – MPT) ในเรื่อง “การศึกษาการกระจายเสียงและแพร่ภาพวิทยุโทรทัศน์กับผู้เยาว์”

1. การเพิ่มคุณค่าให้รายการที่ออกอากาศสำหรับเด็กและเยาวชน

(1) ข้อกำหนด “สามชั่วโมงต่อสัปดาห์”

สภาที่ปรึกษาด้านการทำรายการของ NAB นำข้อเสนอแนะมาใช้เมื่อปีค.ศ. 1998 โดยกำหนดให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แต่ละรายต้อง “ออกอากาศรายการที่มุ่งเน้นการเพิ่มพูนความรู้และสติปัญญา และบ่มเพาะความละเอียดอ่อนให้แก่เด็กและเยาวชน” อย่างต่ำสามชั่วโมงต่อสัปดาห์” สถานีวิทยุโทรทัศน์ในเชิงพาณิชย์แต่ละรายต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ภายในเดือนตุลาคม 1999 โดยพิจารณาจากลักษณะรายการของตน สถานีวิทยุโทรทัศน์แต่ละรายต้องคัดเลือกและแจ้งให้ประชาชนทราบว่ารายการใดบ้างที่ได้รับการพิจารณาให้เข้าข่ายนี้

(2) โครงการร่วมโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์เชิงพาณิชย์และ NHK

สถานีวิทยุโทรทัศน์เชิงพาณิชย์และ NHK จะสลับกันผลิตและออกอากาศรายการชุดสำหรับเด็ก (หรือรายการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของเด็ก) สองครั้งต่อปี และแต่ละฝ่ายจะนำแต่ละรายการมาออกอากาศซ้ำ ในปีหนึ่งซึ่งมีสองรายการ หนึ่งในนั้นจะออกอากาศโดย NHK และอีกหนึ่งโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ โดยที่ในแต่ละปี สถานีวิทยุโทรทัศน์สถานีใดสถานีหนึ่งจากห้าสถานี จะสลับกันทำหน้าที่ผลิตและออกอากาศรายการ

2. การพัฒนาการรู้เท่าทันสื่อ

สถานีวิทยุโทรทัศน์จะสนับสนุนความพยายามของผู้ชมที่จะ “เข้าใจธรรมชาติของสื่อโทรทัศน์และสื่ออื่นๆ, ส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องต่อเนื้อหารายการ และพัฒนาการพิจารณาหรือการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ” NAB จะผลิตรายการซึ่งผู้ชมสามารถนำมาใช้เป็นสื่อเพื่อการศึกษาได้ รายการนี้จะมีการออกอากาศโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิก

3. การศึกษาเรื่องเด็กและเยาวชนกับการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศ

ในปีค.ศ. 1998 NAB ได้จัดทำการศึกษาเรื่องโทรทัศน์กับเด็กและเยาวชน และในวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1999 ได้จัดการประชุมด้านวิชาการเพื่อรายงานผลการศึกษา ในอนาคต NAB จะศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นนี้ทั้งในระยะกลางและระยะยาว และขยายขอบเขตไปในผู้ปฏิบัติงานในสถาบันหรือมหาวิทยาลัยอื่นๆ ด้วย

4. การใช้องค์กรภายนอกให้เกิดประโยชน์

NAB จะหารือกับ NHK เพื่อก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อเด็กและเยาวชนกับการกระจายเสียงและการแพร่ภาพออกอากาศ (ยังไม่ได้ตั้งชื่อที่แน่นอน) ในสภาเพื่อการทำรายการที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งคณะกรรมการนี้ก่อตั้งร่วมกันโดย NAB และ NHK ในปีค.ศ. 1969 และในปีค.ศ. 1999 NAB และ NHK จะตั้งคณะกรรมการ

เตรียมการและปรึกษาหารือถึงบทบาทและองค์ประกอบขององค์กรใหม่ การจัดตั้งเพิ่มเติมนี้จะมีขึ้นในปีค.ศ. 2000

5. การพิจารณาเวลาออกอากาศ

(1) การตรวจสอบที่เข้มงวดตามมาตรฐานการออกอากาศของ NAB

เราจะบังคับให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิกมีการตรวจสอบที่เข้มงวดตามข้อที่ 18 ของมาตรฐานการออกอากาศของ NAB ซึ่งกำหนดขึ้นมาใหม่และบังคับใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 (ข้อ 18 – “จะต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการให้เด็กและเยาวชนรับชม/รับฟังรายการในแต่ละช่วงเวลาที่ย่อออกอากาศ”)

(2) การกำหนดเวลาในแต่ละวัน (มีผลตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 1999)

ตามผลของ “การศึกษาเรื่องโทรทัศน์กับเด็กและเยาวชน” ของ NAB และข้อมูลเรตติ้งของผู้ชม สถานีวิทยุโทรทัศน์จำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการรับชมของเด็กและเยาวชนในช่วงเวลา 17.00 – 21.00 น. และสถานีวิทยุโทรทัศน์จะเป็นผู้เลือกว่าโปรแกรมใดจะออกอากาศในช่วงเวลาใดของวัน

ในขณะเดียวกัน เราก็จะอยากขอความร่วมมือจากพ่อแม่ผู้ปกครองในการควบคุมดูแลพฤติกรรม การรับชมของบุตรหลานตั้งแต่วันที่ 21.00 น. เป็นต้นไปรวมถึงช่วงวันหยุดด้วย

6. ข้อมูลรายการที่ออกอากาศ

เราตัดสินใจที่จะไม่ใช้ระบบการจัดเรตติ้ง ซึ่งมีใช้กันในประเทศสหรัฐอเมริกาและบางประเทศในแถบยุโรป การตัดสินใจนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าเรากังวลว่าในบางครั้งการจัดเรตติ้งแต่ละอันอาจไม่เที่ยงตรงและอาจมีผลเสียในการกระตุ้นความอยากรู้อยากเห็นของเด็กและเยาวชนได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานีวิทยุโทรทัศน์เล็งเห็นว่าเด็กและเยาวชนจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณในการรับชม/รับฟังรายการซึ่งมีการแสดงออกบางอย่าง ด้านเพศและความรุนแรง ทางสถานีจะทำ “ประกาศก่อนหน้ารายการ” ในวิธีการดังต่อไปนี้หรือวิธีการที่เหมาะสมอื่นๆ

- 1) แจกเป็นข้อความในช่วงเริ่มต้นแนะนำชื่อเรื่องและรายละเอียดอื่นๆ (caption cards) หรือในลักษณะเป็นเงาซ้อนลงไปบนภาพ (superimposition)
- 2) แจกในช่วงเวลาที่มีการแนะนำรายการดังกล่าว
- 3) แจกเตือนในช่วง commentary ที่ปรากฏก่อนหน้าภาพยนตร์
- 4) ให้ข้อมูลรายการในสื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต หรืออื่นๆ

III. ข้อเรียกร้องต่อสมาชิก

อ้างอิงจากผลการศึกษาของ NAB เรื่อง “โทรทัศน์และเยาวชน” ขอให้สมาชิกปฏิบัติตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ในขั้นตอนกระบวนการผลิตรายการแอนิเมชัน ให้พึงระลึกอยู่เสมอว่ามีเด็กและเยาวชนจำนวนมากกำลังรับชมรายการนั้นอยู่
2. พยายามใส่แนวคิดสำคัญอย่างเช่น “การเคารพความเป็นปัจเจกของบุคคลอื่น” ในรายการที่มีเด็กและเยาวชนรับชมเป็นจำนวนมาก เพื่อบ่งเพาะคุณลักษณะที่พึงประสงค์

3. แนใจว่าไม่สื่อถึง “การชมเหงรังแก” ในแง่บวกหรือเป็นเชิงสนับสนุนในวาไรตี้โชว์หรือในรายการที่เกี่ยวกับชีวิตในโรงเรียน
4. ระวังภาษาและพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับความนิยมในรายการ เพราะเด็กๆ เลียนแบบภาษาและพฤติกรรมเหล่านั้นได้โดยง่าย

ภาคผนวก ง

องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ

(The Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization – BPO)

• ประวัติ BPO

การวิจารณ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยรวมมีการเติบโตขึ้น เนื่องจากวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มีลักษณะที่เป็นสาธารณะ และมีอิทธิพลที่มีนัยสำคัญอย่างสูงต่อสังคม ในการจัดการกับสถานการณ์นี้ NHK และ JBA ได้ก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่มีอำนาจบังคับใช้มาตรการแก้ไขอย่างถูกต้องและเหมาะสมในปีค.ศ. 1997 เพื่อสนับสนุนสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน และเพื่อให้เกิดมุมมองของบุคคลที่สาม ในปีค.ศ. 2000 คณะกรรมการเพื่อเด็กและเยาวชนได้ถูกก่อตั้งขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน โดยปฏิบัติตามคณะกรรมการตรวจสอบรายการ ในปีค.ศ. 2003 คณะกรรมการฯ เหล่านี้ได้รวมตัวภายใต้องค์กรจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และการปรับปรุงรายการ (BPO) ต่อมาในปีค.ศ. 2007 มีเหตุการณ์รายการปลอมแปลงและมีข้อมูลที่เป็นเท็จจนกลายเป็นปัญหาใหญ่ คณะกรรมการตรวจสอบรายการได้ถูกยุบลง และเปลี่ยนมาเป็นคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แทน เพื่อจัดการกับรายการปลอมแปลงและมีข้อมูลที่เป็นเท็จ และจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

• องค์กร

BPO จัดตั้งขึ้นโดยบริษัทการกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งญี่ปุ่น (NHK) และสมาคมผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (JBA) สมาชิกของคณะกรรมการต่างๆ ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อสะท้อนถึงความยุติธรรมขององค์กร คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัทหรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร 10 คน ประธานกรรมการ 1 คน และผู้อำนวยการ 3 คน ซึ่งจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่สาม BPO ได้รับเงินทุนจากค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพรายปีจาก NHK JBA และผู้ออกอากาศวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิก JBA รวมเป็นรายได้ประมาณ 400 ล้านเยนต่อปี

• เป้าหมาย

องค์กรจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และการปรับปรุงรายการ (BPO) เป็นองค์กรอิสระไม่หวังผลกำไรที่ให้ความช่วยเหลือด้านการปรับปรุงคุณภาพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ อีกทั้งยังส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมให้สูงขึ้น แต่ยังคงมีอิสรภาพในการแสดงความคิดเห็นและการออกอากาศ

BPO จัดการกับคำติชมและปัญหาจริยธรรมโดยการสืบสวนสอบสวนรายการที่เป็นประเด็น และให้คำแนะนำ และ/หรือ ให้ความคิดเห็นแก่ผู้ออกอากาศทั้งหมดหรือผู้ออกอากาศที่เกี่ยวข้อง

- **คณะกรรมการ 3 คณะ**

BPO ปฏิบัติงานภายใต้คณะกรรมการ 3 คณะ ดังนี้

- คณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุงคุณภาพการออกอากาศโดยตรวจสอบรายการ และการสืบหารายการที่สร้างเรื่องราวเท็จ
- คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และสิทธิมนุษยชน/สิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (BRC) ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดในรายการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
- คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สำหรับรายการเด็กและเยาวชน ซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุงรายการที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กและเยาวชน โดยการจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและออกแบบงานวิจัย

หากหนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาว่าเกิดปัญหาจริยธรรมขึ้น ผู้ออกอากาศวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิก BPO ที่เกี่ยวข้อง มีความจำเป็นต้องยื่นรายงานความคืบหน้าของมาตรการแก้ไขที่รายการจะนำไปใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนด BPO จะนำรายงานนั้นไปเปิดเผยแก่สาธารณชน

- **คณะกรรมการที่ปรึกษา**

คณะกรรมการที่ปรึกษาจะคัดเลือกสมาชิกจากคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
2. คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และสิทธิมนุษยชน/สิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สำหรับรายการเด็กและเยาวชน

คณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 7 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัทหรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เช่นเดียวกับการคัดเลือกสมาชิกคณะกรรมการอื่นๆ

- **คณะกรรมการบริหาร**

คณะกรรมการบริหารคัดเลือกคณะกรรมการที่ปรึกษา และอนุมัติแผนงาน งบประมาณ และงบการเงินประจำปีของ BPO คณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คนและผู้อำนวยการ 9 คน ประธานกรรมการได้รับคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัทหรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทั้งในปัจจุบันหรือในอดีต จากนั้นประธานจะคัดเลือกผู้อำนวยการจาก

บุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัทหรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ 3 คน บริษัทการกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งญี่ปุ่น (NHK) และสมาคมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งญี่ปุ่น (JBA) จะคัดเลือกผู้อำนวยการฝ่ายละ 3 คน

แผนภาพแสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่าง BPO กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



ที่มา: เว็บไซต์ BPO (http://www.bpo.gr.jp/?page_id=1092)

- คณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

คณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ประกอบด้วยสมาชิก 8-10 คน ที่มีความเชี่ยวชาญในหลายๆ ด้าน มีจุดมุ่งหมายเพื่อการปรับปรุงจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และคุณภาพรายการ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ชม/ผู้ฟัง และการรายงานข่าว โดยพิจารณาว่ามีปัญหาจริยธรรมเกิดขึ้นจริงหรือไม่ โดยสืบสวนว่ามีกรรายงานข่าวหรือผลิตข่าวอย่างไร การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานว่ามีการปฏิบัติตามจริยธรรมของผู้ออกอากาศหรือมาตรฐานการทำรายการหรือไม่ หากมีความจำเป็น คณะกรรมการจะตีพิมพ์ความคิดเห็นสู่สาธารณะ

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังทำหน้าที่ตรวจสอบรายการออกอากาศที่มีเนื้อหาเป็นเท็จว่าผิดหลักจริยธรรมหรือไม่ ซึ่งอาจนำไปสู่การรับสารที่ผิดของผู้ชม/ผู้ฟัง ผลการตรวจสอบจะถูกประกาศสู่สาธารณะชนในรูปแบบของ “คำแนะนำ” หรือ “ความคิดเห็น” อีกทั้ง คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจร้องขอให้ผู้ออกอากาศยื่นรายงานมาตรการที่ออกแบบมาเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นซ้ำ รวมถึงรายงานที่บ่งชี้ว่ามาตรการนั้นมีผลบังคับใช้อย่างไร

BPO มีข้อตกลงกับผู้ออกอากาศแต่ละที่เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจสั่งการที่ได้มอบหมายให้แก่คณะกรรมการฯ และเพื่อเน้นย้ำถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติการ โดยการขอความร่วมมือและความยินยอมจากผู้ออกอากาศ (เริ่มเมื่อปีค.ศ. 2007)

- **คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และสิทธิมนุษยชน / สิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง**

คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และสิทธิมนุษยชน / สิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือฝ่ายต่างๆ ที่กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ละเมิดเกียรติ ความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมด 7-9 คน ได้แก่ นักกฎหมาย นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ จากทัศนคติของบุคคลที่สามจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบคำร้องทุกข้ออย่างเป็นธรรมและเหมาะสม ทั้งนี้ไม่มีค่าธรรมเนียมในการร้องทุกข์หรือการตรวจสอบ

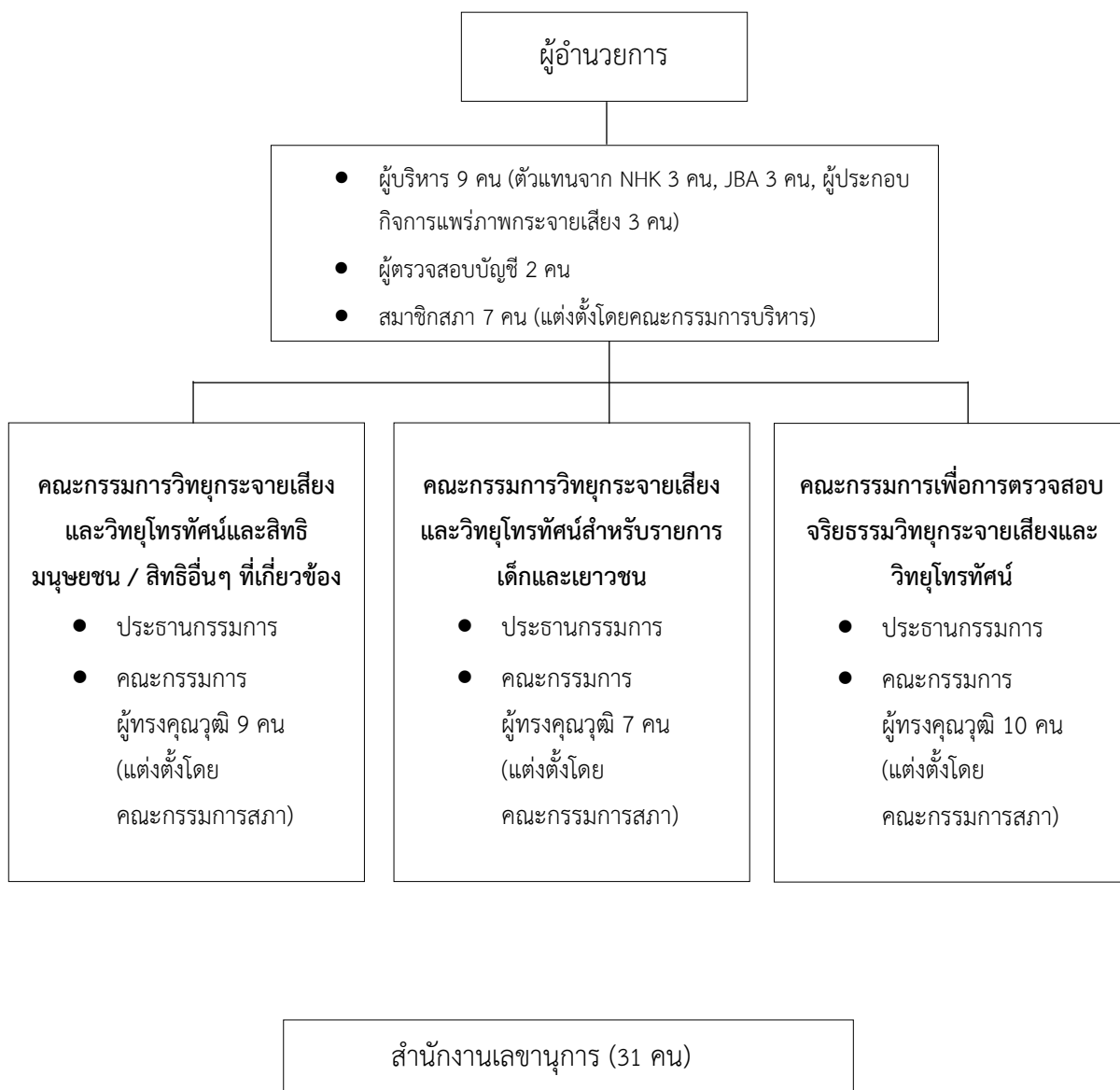
คณะกรรมการฯ จะสืบสวนแฟ้มข้อมูลคำร้องทุกข์ของผู้ที่อ้างว่าได้ “ถูกลิดรอนสิทธิมนุษยชน” และพิจารณาว่า “สิทธิมนุษยชนถูกละเมิดหรือไม่” หรือ “เกิดปัญหาทางจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หรือไม่” ผลการสืบสวนถือเป็น “การลงมติของคณะกรรมการฯ” ซึ่งจะแจ้งให้ทั้งผู้ร้องเรียนและผู้ออกอากาศทราบ หลังจากนั้นจะประกาศให้สาธารณะชนทราบต่อไป (เริ่มเมื่อปีค.ศ. 1997)

- **คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สำหรับรายการเด็กและเยาวชน**

คณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สำหรับรายการเด็กและเยาวชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงรายการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์สำหรับเด็กและเยาวชน โดยมีการจัดทำงานวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเด็กและเยาวชนและวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ คณะกรรมการฯ อาจลงมติให้เปิดเผยผลการศึกษาสู่สาธารณะชนในรูปแบบของ “ความคิดเห็น” ในบางกรณี คณะกรรมการฯ อาจถามคำถามแก่ผู้ออกอากาศเพื่อทบทวนปัญหาเป็นการภายใน

คณะกรรมการฯ ขอความร่วมมือจากนักเรียนมัธยมต้นและมัธยมปลายจำนวน 30 คนเพื่อเฝ้าสังเกตการณ์รายเดือน ซึ่งนักเรียนเหล่านี้มีหน้าที่เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับรายการโทรทัศน์ที่พวกเขาเข้าชม ความคิดเห็นเหล่านี้ รวมทั้งผลสำรวจและงานวิจัยที่ได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยและองค์กรต่างๆ จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในด้านการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างเด็กและเยาวชนและวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (เริ่มเมื่อปี 2000)

แผนผังแสดงโครงสร้างองค์กรของ BPO



ที่มา: Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC. **Broadcasting Administration: Current Conditions and Issues**. Powerpoint presentation. October 2014.

• การตอบสนองต่อผู้ชม/ผู้ฟัง

BPO ได้รับความคิดเห็นเกี่ยวกับรายการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จากผู้ชม/ผู้ฟัง ผ่านทางโทรศัพท์ แฟกซ์ อีเมล และจดหมาย โดยกองเลขานุการจะสรุปความคิดเห็นเหล่านี้รายวัน และปรึกษาหารือกันก่อน จากนั้นจะนำเข้าระเบียบวาระการประชุมสำหรับคณะกรรมการฯ ความคิดเห็นเกี่ยวกับรายการเฉพาะหรือผู้ออกอากาศเฉพาะ จะถูกรายงานไปยังผู้ออกอากาศที่เกี่ยวข้องรายสัปดาห์ ความคิดเห็นของกลุ่มตัวแทนจะถูกสรุปรายเดือนและเผยแพร่ลงเว็บไซต์ของ BPO

ข้อมูลติดต่อสำหรับแสดงความคิดเห็นของผู้ชม/ผู้ฟัง

โทรศัพท์ 03-5212-7333

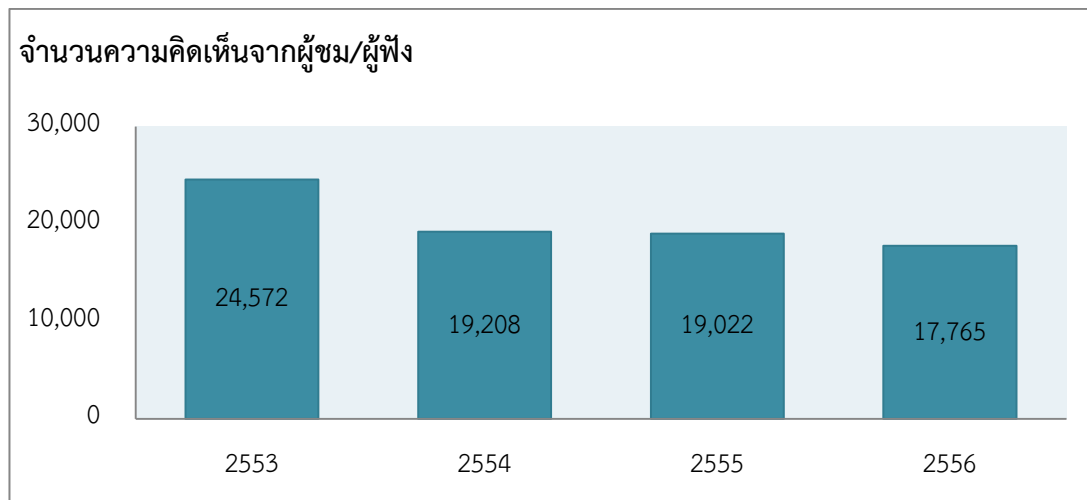
โทรสาร 03-5212-7330

ตารางแสดงเรื่องร้องเรียนและการพิจารณาของคณะกรรมการระหว่างปีงบประมาณพ.ศ. 2553 – 2556

คณะกรรมการ	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556
ด้านสิทธิมนุษยชน	พิจารณา 3 เรื่อง (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 39 เรื่อง)	ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 24 เรื่อง)	คำร้อง 2 เรื่อง ให้คำแนะนำ 1 เรื่อง (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 49 เรื่อง)	พิจารณา 2 เรื่อง ให้คำแนะนำ 1 เรื่อง (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 22 เรื่อง)
ด้านเด็กและ เยาวชน	ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 1,563 เรื่อง)	คำร้อง 1 เรื่อง (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 1,638 เรื่อง)	ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 1,362 เรื่อง)	ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 1,819 เรื่อง)
ด้านจริยธรรม	ให้ความเห็น 2 เรื่อง ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 12,186 เรื่อง)	ให้ความเห็น 4 เรื่อง มีข้อเสนอ 1 เรื่อง ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 9,821 เรื่อง)	ให้ความเห็น 2 เรื่อง มีข้อเสนอ 1 เรื่อง ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 10,288 เรื่อง)	ให้ความเห็น 4 เรื่อง ไม่มีเลย (มีความเห็นจาก ผู้ชม/ผู้ฟัง 9,474 เรื่อง)

ที่มา: Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC. **Broadcasting Administration: Current Conditions and Issues.** Powerpoint presentation. October 2014.

แผนภาพแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียน/ความเห็นจากประชาชนระหว่างปีงบประมาณพ.ศ. 2553 – 2556



ที่มา: Broadcasting Policy Division, Information and Communications Bureau, MIC. **Broadcasting Administration: Current Conditions and Issues.** Powerpoint presentation. October 2014.

ภาคผนวก จ

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของญี่ปุ่น

	ชื่อ	ตำแหน่ง/สังกัด	การเก็บข้อมูล	วันที่
1.	Mr. Nobuhisa Nishigata	Deputy Director, Broadcast Policy Division, MIC	สัมภาษณ์	6 ตุลาคม 2557
2.	Mr. Honoo Tajima	Director, Program Code Division, JBA	สนทนากลุ่ม	8 ตุลาคม 2557
3.	Mr. Toshihiko Katano	Chief Officer, Program Code Division, JBA	สนทนากลุ่ม	8 ตุลาคม 2557
4.	Mr. Hiroshi Akuto	Chair of the Board, BPO	สนทนากลุ่ม	8 ตุลาคม 2557
5.	Mr. Munekasu Takahashi	Director & Secretary General, BPO	สนทนากลุ่ม	8 ตุลาคม 2557
6.	Mr. Haremi Miyoshi	Managing Director, BPO	สนทนากลุ่ม	8 ตุลาคม 2557
7.	Mr. Yasushi Kuwata	Associate Executive Director, Programming & Production Department, Fuji TV	สัมภาษณ์	7 ตุลาคม 2557
8.	Associate Professor Hiroyoshi Sunakawa	Department of Sociology, Rikkyo University	สัมภาษณ์	7 ตุลาคม 2557
9.	Professor Ryuko Furukawa	Faculty of Letters, Meiji Gakuin University	สัมภาษณ์	6 ตุลาคม 2557