

บทที่ 3

หลักกฎหมายความรับผิดชอบเกี่ยวกับสื่อละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ในส่วนของบทที่ 3 จะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในกรณีละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น และกฎหมายไทย โดยแต่ละประเทศมีมาตรการที่จะป้องปรามการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของสื่อมวลชนที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นการปรับเชิงลงโทษ การระงับการเผยแพร่ ฯลฯ โดยรายละเอียดของกฎหมายแต่ละประเทศมีดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายต่างประเทศในการควบคุมสื่อ

3.1.1 การควบคุมเนื้อหาโทรทัศน์ของประเทศไทย

ในประเทศไทยกิจการโทรทัศน์ BBC ได้รับการยอมรับจากหลายประเทศทั่วโลกว่าเป็นกิจการโทรทัศน์คุณภาพ หลายประเทศจึงได้นำแนวทางของกฎหมายการควบคุมกิจการโทรทัศน์และแนวทางปฏิบัติและจรรยาบรรณของอังกฤษมาเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของตนเอง ในประเทศไทยนั้นองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ที่สำคัญมี 2 องค์กร ได้แก่

- Office of Communication (Ofcom) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสื่อวิทยุ โทรทัศน์ โทรคมนาคมและบริการสื่อสารไร้สาย

- The European Advertising Standard Alliance (EASA) ทำหน้าที่รับผิดชอบการกำกับดูแลโฆษณา

1. Office of Communications (Ofcom) เป็นองค์กรอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและเนื้อหาของสื่อทั้งหมด โดยองค์กรดังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Office of Communications Act 2002 และใช้อำนาจกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย The UK Communications Act 2003 เป็นหลัก

นอกจากนั้นยังมีงานภายใต้อำนาจกำกับของกฎหมายหลายฉบับ อาทิ Enterprise Act, Broadcasting Act, Competition Act, Wireless Telegraphy Act และ Digital Economy Act.

Ofcom เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากการร่วมองค์กรกำกับดูแล 5 องค์กรที่ทำหน้าที่แยกกันก่อนหน้านี้คือ Oftel (โทรคมนาคม), Radiocommunications Agency (คลื่นความถี่), Independent Television Commission (โทรทัศน์), The Radio Authority (วิทยุ) และ The Broadcasting Standards Commission (มาตรฐาน ความเป็นธรรม และความเป็นส่วนตัว ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง) ก่อนหน้าที่จะมี Ofcom 3 องค์กร ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเนื้อหาในการแพร่ภาพกระจายเสียง ประกอบด้วย Independent Television Commission, Radio Authority และ Broadcasting Standards Commission

1.1 วัตถุประสงค์หลักของ Ofcom กำหนดไว้ในมาตรา 3(1) ของ Communications Act 2003 คือ การคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศอังกฤษในฐานะผู้บริโภค และในฐานะพลเมืองจากการประกอบกิจการสื่อสาร หน้าที่หลักของ Ofcom แบ่งเป็น 6 ส่วน คือ

- (ก) การกำกับดูแลเพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด
- (ข) การกำกับดูแลให้การแพร่ภาพกระจายเสียงมีคุณภาพสูงและสามารถตอบสนองต่อความสนใจของคนหลากหลายกลุ่ม
- (ค) การกำกับดูแลให้ตลาดบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์มีความหลากหลายและครอบคลุมทั่วประเทศ รวมถึงการให้บริการข้อมูลความเร็วสูง
- (ง) การบังคับใช้มาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ชมเข้าถึงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม
- (จ) การสร้างตลาดบริการสื่อสารที่มีความหลากหลาย
- (ฉ) การบังคับใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้ผู้ชมถูกเอาเปรียบและรुक้าความเป็นส่วนตัวอย่างไม่เป็นธรรม¹

1.2 การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อ

Ofcom ไม่ได้ทำงานแบ่งแยกตามสภาพการสื่อสารแต่เป็นการหลอมรวมองค์กรขึ้นใหม่ ศูนย์กลางในการกำกับดูแลของ Ofcom อยู่ที่คณะกรรมการหรือบอร์ดซึ่งทำหน้าที่วางแผนยุทธศาสตร์ในภาพรวมให้กับองค์กร คณะกรรมการของ Ofcom มีทั้งหมด 9 คน โดยมุ่งเน้นความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจะตั้งที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิในทุกด้าน การตั้งคณะกรรมการมีทั้งแบบถาวรและเฉพาะกิจ โดยได้รับมอบหมายอำนาจจาก Ofcom มีดังนี้

¹ นาดนิภา โรจนะ. (2557). *ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน: ศึกษากรณีการควบคุมเนื้อหาละครโทรทัศน์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 73.

(ก) คณะกรรมการดำเนินนโยบาย (Policy Executive) รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายทั้งหมดขององค์กรและให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบาย รวมถึงการจัดเวทีให้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อใช้ในการประกอบพัฒนาและออกแบบนโยบาย

(ข) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางงานดำเนินงานของ Ofcom และตรวจสอบระบบการจัดการขององค์กร อำนาจของคณะกรรมการจะจำกัดอยู่ที่นโยบายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น นโยบายด้านการบริหารจัดการ นโยบายด้านการเงิน หรือนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์

(ค) คณะกรรมการจัดงานบริหารคลื่นความถี่ (Spectrum Clearance and Awards Program Management Board) ทำหน้าที่ทางเทคนิคในการตรวจสอบการบริหารจัดการคลื่นความถี่

(ง) คณะกรรมการด้านการปฏิบัติงาน (Operations Board) มีหน้าที่รับผิดชอบในการสนับสนุน แนะนำ ทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการทั้งหมดของ Ofcom รวมถึงดูแลจัดการ Central Operations โดยทำงานกับผู้บริโภค

(จ) คณะกรรมการด้านเนื้อหา (Content Board) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 13 คน ซึ่งคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละภูมิภาค ผู้เชี่ยวชาญในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและบุคคลทั่วไป คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 12(1) ของกฎหมาย Communications Act 2003 ซึ่งเป็นข้อกำหนดหลักคุณภาพและมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงรวมถึงให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการของ Ofcom

นอกจากหน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารของ Ofcom แล้ว การทำงานของคณะกรรมการยังได้รับการสนับสนุนจากคณะทำงานที่ปรึกษาที่มีการจัดตั้งตามกฎหมาย มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ Ofcom โดยคณะกรรมการนี้จะป็นอิสระจาก Ofcom นอกจากนี้ยังมีกฎหมาย Broadcasting Acts ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และกำกับดูแลเนื้อหารายการ เช่น การนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เป็นธรรมและละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เป็นต้น

นอกจากนี้ Communications Act 2003 มาตรา 319 ยังกำหนดให้ Ofcom จัดทำมาตรฐานทางวิชาชีพ เป็นเครื่องมือหลักในการกำกับดูแลเนื้อหา

3.1.2 กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเทศอังกฤษ

กระบวนการในการสอบสวนการละเมิดมาตรฐานในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศอังกฤษ มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. การรับเรื่องร้องเรียน มาตรา 52 Communications Act 2003 กำหนดให้ Ofcom ต้องสนับสนุนให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สามารถแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้รวดเร็ว หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลตอบรับของ

สถานีโทรทัศน์หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่ Ofcom โดยระบุรายละเอียดข้อร้องเรียน รายละเอียดผู้ร้องเรียน โดยส่งข้อร้องเรียนได้ 3 ช่องทาง ได้แก่ ผ่านเว็บไซต์ ไปรษณีย์ และข้อความผ่านทางเครื่องมือสื่อสาร(โทรศัพท์) ข้อร้องเรียนด้านเนื้อหารายการนั้น Ofcom จะรับพิจารณาเฉพาะรายการที่ออกอากาศไปแล้วเท่านั้น สำหรับรายการที่ยังไม่ออกอากาศผู้บริโภคร้องเรียนไปยังสถานีโทรทัศน์หรือผู้ผลิตรายการโดยตรง นอกจากนี้ Ofcom จะไม่รับพิจารณาเรื่องผังรายการ ผู้บริโภคต้องเสนอความเห็นไปยังสถานีโทรทัศน์โดยตรง

2. ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

(ก) ประเมินข้อร้องเรียนเบื้องต้น หากจำเป็น Ofcom จะติดต่อผู้ร้องเรียนขอข้อมูลเพิ่มเติม และมีอำนาจเรียกขอเทปรายการจากสถานีโทรทัศน์ ในขั้นตอนนี้จะยังไม่รับคำชี้แจงจากสถานีโทรทัศน์ หากเห็นว่าเรื่องนี้ประเด็นต้องสอบสวนตอบ จะรับเรื่องเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

(ข) สอบสวนเรื่องร้องเรียน ระหว่างการสอบสวนบุคคลหรือหน่วยงานที่คิดว่าได้รับผลกระทบสามารถขอเข้าร่วมในการสอบสวนได้ และ Ofcom สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์ชี้แจงหรือตอบกลับเป็นหนังสือก็ได้ เมื่อพิจารณาคำชี้แจงทั้งหมดแล้วหากเห็นว่าไม่มีการละเมิด ก็จะแจ้งให้ผู้ร้องเรียนและสถานีโทรทัศน์ทราบ เรื่องร้องเรียนนั้นก็ถือว่ายุติ แต่ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องให้มีการพิจารณาผลตัดสินใหม่ได้ หาก Ofcom พิจารณาแล้วเห็นว่าได้มีการทำละเมิดจริง ต้องร่างคำตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษร และตีพิมพ์ใน Broadcast Bulletin โดยสถานีโทรทัศน์จะได้รับแจ้งคำตัดสินก่อน หากสถานีโทรทัศน์รับดำเนินการแก้ไข Ofcom อาจพิจารณาไม่บันทึกการกระทำละเมิดนั้น และตัดสินว่าเรื่องได้รับการแก้ไขแล้ว

(ค) การทบทวนคำตัดสิน ผู้ร้องเรียนหรือสถานีโทรทัศน์สามารถร้องขอให้มีการทบทวนคำตัดสินได้ภายใน 10 วัน หาก Ofcom เห็นว่าคำตัดสินมีความผิดพลาดหรือการทบทวนคำตัดสินมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคำตัดสิน หรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องทบทวนคำตัดสิน ซึ่งการทบทวนคำตัดสินจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการทบทวนคำตัดสิน Broadcasting Review Committee ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากคณะกรรมการด้านเนื้อหาเป็นหลัก คณะกรรมการทบทวนคำตัดสินเป็นอิสระจากสมาชิก เมื่อมีคำตัดสินไม่ถือว่าคำตัดสินเป็นที่สุด²

(ง) การลงโทษ แม้ Ofcom มีอำนาจสั่งโทษตามกฎหมาย แต่ Ofcom จะไม่ดำเนินการลงโทษจนกว่าจะได้พยานหลักฐานที่ชัดเจน และสถานีโทรทัศน์ที่ได้มีโอกาสชี้แจงเหตุผลและขั้นตอนในการพิจารณา มีกระบวนการที่เคร่งครัดเป็นไปตามแนวทางขององค์กร กรณีที่มีการตัดสินว่าเป็นการละเมิดเงื่อนไขข้อบังคับและสมควรแก่การพิจารณาให้มีการลงโทษกับ

² นาดินภา โรจนะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 89.

สถานีโทรทัศน์ตามแนวทางที่ Ofcom กำหนด ใน Procedures for the Consideration of Statutory Sanction in Broadcasting Licence-related Cases กฎหมายกำหนดให้ Ofcom ลงโทษได้ดังนี้

1. สั่งไม่ให้เผยแพร่รายการซ้ำอีก
2. ออกคำสั่งไม่ให้เผยแพร่รายการซ้ำอีก
3. ออกสั่งให้มีการแก้ไขหรือออกอากาศแถลงการณ์เพื่อชี้แจงตามที่ Ofcom กำหนด
4. ลงโทษปรับ
5. ลดระยะเวลาของใบอนุญาต
6. ยกเลิกใบอนุญาต

3.1.3 องค์การกำกับสื่อของสหรัฐอเมริกา

องค์กรที่อิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ คือ Federal Communications Commission (FCC) หรือคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมี

3.1.2.1 มาตรการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

กระบวนการสอบสวนความผิดละเมิดมาตรฐานแพร่ภาพกระจายเสียงของ FCC มีขั้นตอนดังนี้

การรับเรื่องร้องเรียน FCC ให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน หากไม่พอใจผลตอบรับของสถานีหรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่ FCC วิธีการร้องเรียนสามารถทำได้ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การร้องเรียนแบบไม่เป็นทางการเป็นกระบวนการที่ไม่ซับซ้อนทางกฎหมาย ไม่มีการยื่นเอกสารและผู้เรียกร้องไม่ต้องไม่ต้องปรากฏตัวต่อ FCC ขณะที่การร้องเรียนอย่างเป็นทางการนั้นผู้ร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายการยื่นคำร้อง ต้องผ่านกระบวนการทางการที่คล้ายกับกระบวนการในชั้นศาล และต้องปรากฏตัวเพื่อให้ข้อมูลกับ FCC การร้องเรียนอย่างเป็นทางการส่วนใหญ่จะมีทนายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสื่อสารเป็นตัวแทนให้กับผู้ร้องเรียน

ขั้นตอนการพิจารณาการร้องเรียน

(ก) ประเมินข้อร้องเรียนเบื้องต้น เมื่อ FCC ได้รับเรื่องร้องทุกข์ผ่านไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร ไปรษณีย์ หรือช่องทางอื่นใด เจ้าหน้าที่ FCC จะบันทึกไว้ในฐานข้อมูลเพื่อช่วยให้ง่ายต่อการติดตามเรื่องร้องเรียนได้อย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

เบื้องต้นว่ามีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎหมายในการเผยแพร่เนื้อหาหรือไม่ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการสอบสวน

(ข) สอบสวนเรื่องร้องเรียน เมื่อเริ่มการสอบสวนเจ้าหน้าที่ FCC มีอำนาจส่งจดหมายสอบถามไปยังสถานี เพื่อให้สถานียืนยันหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และมีอำนาจสั่งให้สถานีส่งสำเนาเทปรายการมาให้ FCC กรณีเรื่องร้องเรียนไม่ได้ให้รายละเอียดที่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ FCC อาจส่งจดหมายปฏิเสธไปยังผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถเลือกที่จะอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาใหม่หรืออาจส่งคำร้องแบบเป็นทางการให้มีการทบทวนไปยังคณะกรรมการก็ได้

การเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมถือเป็นความผิดตาม federal law หาก FCC ตัดสินว่าเนื้อหาที่ถูกร้องเรียนมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ก็จะออกหนังสือเตือนการกระทำความผิด โดยระบุรายละเอียดว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือหลักปฏิบัติ FCC จะเปิดโอกาสให้บริษัทที่ถูกกล่าวหาให้ข้อมูลกลับมา FCC อาจพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้รับจากบริษัทสมเหตุสมผลและทำให้เชื่อว่าไม่ได้มีการละเมิดขึ้น หรือ FCC จะยืนยันคำตัดสินเบื้องต้นและออกคำสั่งลงโทษก็ได้

กรณีที่กำลังตัดสินว่าเป็นการละเมิด FCC จะออกคำสั่งลงโทษได้ดังนี้

(ก) ลงโทษปรับทางการเงิน

(ข) ลดเวลาการให้ใบอนุญาตหรือยกเลิกการออกใบอนุญาต

(ค) ปฏิเสธการต่อใบอนุญาต

ทั้งนี้การลงโทษดังกล่าวจะไม่ตัดสิทธิ Federal district court ในการพิพากษาปรับหรือตัดสินโทษจำคุกผู้ละเมิดไม่เกิน 2 ปี

นอกจาก FCC เป็นหน่วยงานกำกับดูแลโทรศัพท์ที่จะทำหน้าที่ควบคุมเนื้อหารายการโทรทัศน์แล้ว ศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามบทแก้ไขเพิ่มเติมที่หนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากบทบัญญัติกฎหมายแล้วยังปรากฏในคำพิพากษาของศาลที่ได้วางแนวทางการคุ้มครองไว้ อย่างไรก็ดีเรื่องกำหนดบทขกเว้นความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน หากเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือทำให้สังคมตื่นตระหนกแล้วหรือกรณีที่มีผลเป็นการกระตุ่น ยุยง ส่งเสริม หรือก่อให้เกิดอาชญากรรมทำให้เกิดความไม่สงบในรัฐ ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครอง

3.1.4 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รูปแบบขององค์กรสื่อในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นอิสระจากรัฐ โดยผ่านสามวิธีคือการสร้างหน่วยการกระจายภาพและเสียงที่เป็นองค์กรของสาธารณะ โดยการเชื่อมโยงผู้กระจายภาพและเสียงกับภูมิภาคในแต่ละรัฐและโดยการจัดการรายได้ที่เป็นอิสระ ระบบ

สื่อของเยอรมันตามดัชนีเสรีภาพสื่อมวลชนปี ค.ศ. 2010 เป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในโลกโดยอยู่อันดับที่ 17 จากทั้งหมด 178 ประเทศ หลังจากการรวมตัวของเยอรมันตะวันตกและตะวันออก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีระบบการกระจายเสียงเป็นแบบคู่ขนานโดยใน ค.ศ. 2003 ได้มีการกำหนดกรอบสำหรับการคุ้มครองเยาวชนที่เกี่ยวกับการกระจายเสียงในเชิงพาณิชย์ ซึ่งหากผู้ให้บริการในเชิงพาณิชย์ละเมิดกฎหมายจะมีมาตรการที่เหมาะสมและจะถูกประเมินซึ่งจะเป็นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สื่อของรัฐ ในปี ค.ศ. 2008 มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งคือ สำนักงานคณะกรรมการการเซ็นเซอร์และการกำกับดูแล (Kommission für Zulassung und Aufsicht หรือ ZAK) ภายใต้การกำกับดูแลของผู้แทนหน่วยงานสื่อของรัฐ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในกระบวนการของการออกใบอนุญาตแก่ผู้กระจายเสียงซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลการกระจายเสียงระดับชาติ ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 ได้เปลี่ยนจากการออกอากาศในระบบคู่ขนานเป็นระบบดิจิทัล โดยการวิเคราะห์ของสื่อเปิดเผยว่ายิ่งประชากรมีการศึกษาสูงขึ้นมากเท่าไรจำนวนคนดูโทรทัศน์ยิ่งน้อยลงไประบบอินเทอร์เน็ตกลายเป็นการสื่อสารที่สำคัญ โดยปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหน่วยงานสื่อของรัฐทั้งหมด 14 หน่วยงาน

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้คำนิยามของการกระจายเสียงไว้ว่า การกระจายเสียง เป็นการกระจายสัญญาณและการส่งสัญญาณสำหรับประชาชนทั่วไปในการนำเสนอคำพูด เสียง ภาพ โดยใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ไม่มีชุมทางหรือการส่งสัญญาณตามโดยตัวนำ และหมายความรวมถึงการนำเสนอในรูปแบบการเข้ารหัสหรือการรับสัญญาณสำหรับการชำระเงินแบบพิเศษเช่นเดียวกับการออกอากาศข้อความภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 5(1) และ (2) ได้กำหนดไว้ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงออกอย่างเป็นอิสระในการที่จะเปิดความคิดเห็นด้วยคำพูด การเขียน หรือการมองเห็น และการได้รับข้อมูลจากแหล่งที่สามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีกีดกัน เสรีภาพของสื่อมวลชนและเสรีภาพในการรายงานข่าวผ่านสื่อจะต้องมีหลักประกันว่าไม่มีการถูกแทรกแซงใดๆ เว้นแต่เพื่อคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชนและเพื่อคุ้มครองเยาวชน

การกระจายเสียงในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญกฎหมายอาญาและสนธิสัญญาระหว่างรัฐโดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่ารัฐไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสื่อทั้งหมด โดยการแพร่ภาพของสถานีโทรทัศน์จะต้องเป็นไปตาม กฎหมายของรัฐนั้นๆ ในมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพในการกระจายเสียง แต่อย่างไรก็ตามในมาตราดังกล่าวยังมีข้อกำหนด ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อไว้ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยหนึ่งในหลักการที่

สำคัญที่สุดของการกระจายเสียงในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคือการที่สื่อมีอิสระจากการแทรกแซง ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงไม่สามารถที่จะแทรกแซงโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อเนื้อหาของรายการที่จะมีการนำเสนอทางวิทยุหรือโทรทัศน์³

3.1.4.1 การควบคุมสถานีกระจายภาพและเสียง

เอกชนต้องมีใบอนุญาตในการออกอากาศตามกฎหมายของรัฐ ใบอนุญาตสำหรับการแพร่ภาพ การกระจายเสียงของรายการทั่วประเทศจะกำหนดประเภทรายการไว้ตามกฎหมายของรัฐ โดยขั้นตอนการขออนุญาตออกอากาศอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละรัฐ

ผู้กระจายสัญญาณสาธารณะทั้งหมดจะต้องถูกควบคุมโดยสภาแห่งการกระจายเสียง (Rundfunkrat) สภาแห่งการกระจายเสียงประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 47 คน โดยสภาแห่งการกระจายเสียงจะเป็นตัวแทนของสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเนื้อหาที่จะมีการเผยแพร่ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์จะไม่มีผลกระทบที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หรือมีผลกระทบต่อหลักในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน การร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่จะออกอากาศนั้นจะเป็นการร้องเรียนโดยสาธารณะชนต่อสภาแห่งการกระจายเสียง หรือเป็นการสภาองค์กรกระจายเสียงดำเนินการด้วยตนเอง โดยการร้องเรียนสภาจะทำการตัดสินชี้ขาดในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งในขณะเดียวกันผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิทางศาลในการดำเนินคดีได้เช่นเดียวกัน แต่ปัจจุบันการร้องเรียนแทบจะไม่เกิดขึ้นเนื่องจากโครงสร้างภายในและระบบการควบคุมซึ่งจะมีการประเมินคุณลักษณะการรักษามาตรฐานวิชาชีพซึ่งกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองเยาวชนและสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล การกำกับดูแลสื่อของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น

(1) Die Medienstalten จะเป็นหน่วยงานระดับที่ประสานงานเกี่ยวกับผู้กระจายสัญญาณภาคเอกชนระดับภูมิภาค

(2) Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) ซึ่งเป็นคณะกรรมการออกใบอนุญาตและทำหน้าที่ควบคุมโดยงานหลักคือประสานงานและการออกไปอนุญาตจากองค์กรระดับภูมิภาค และเพื่อหารือเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคนิคและการโฆษณา

(3) Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) คือคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการขึ้นความถี่ในการส่งสัญญาณและระบบแจกจ่ายสัญญาณไปสู่ผู้กระจายสัญญาณเอกชน

³ R.Korff,S.Helbardt,O.Hahn,M.Scheithauer. (2556). *โครงสร้างและกฎระเบียบเนื้อหาของสื่อในประเทศเยอรมนี*. บทความวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. หน้า 54-75.

(4) Commission for Youth Media-protection (KJM) จะทำหน้าที่ในการดูแลประเด็นแรกการร้องทุกข์ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน

1. การควบคุมการออกอากาศ

การออกอากาศจะถูกห้ามถ้าหากเป็นการกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชัง การต่อต้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือส่งเสริมการกระทำความรุนแรง หรือเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น หรือมีความประสงค์ร้ายที่ทำให้เกิดการหมิ่นประมาทผู้อื่น หรือเป็นการกระทำที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมและใช้ความรุนแรงกับบุคคล หรือแสดงด้านโหดร้ายที่ถือว่าการละเมิดศักดิ์ศรีของมนุษย์ การออกอากาศที่เป็นการลามก การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิทธิของเด็กหรือวัยรุ่น ภาพคนที่กำลังจะถึงแก่ความตายหรือผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานทั้งร่างกายหรือจิตใจอย่างรุนแรง ลักษณะที่ถือว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายซึ่งไม่ได้รับความยินยอม ซึ่งข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวจะควบคุมเวลาที่เหมาะสมในการออกอากาศเพื่อจำกัดการเข้าถึงของเยาวชน

2. การดำเนินการร้องเรียน

การร้องเรียนเนื้อหาในการเผยแพร่ข่าวสารส่วนใหญ่จะเป็นการร้องเรียนผ่านคณะกรรมการ โดยเป็นคณะกรรมการอิสระ กล่าวคือการร้องเรียนใดๆ ที่เกี่ยวกับเนื้อหาจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการ หลังจากนั้นคณะกรรมการจะส่งต่อไปยังผู้อำนวยการฝ่ายการร้องเรียน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการออกคำสั่ง โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะให้โอกาสผู้นำเสนอข่าวสารที่จะรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ หน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่องร้องเรียนต้องแจ้งทราบความคืบหน้าและผลของการร้องเรียนรวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบ สำหรับสิทธิในการได้รับค่าชดเชย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ได้รับความเสียหาย มีสิทธิ์จะได้รับค่าชดเชยจากผู้ทำการละเมิดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จ่ายค่าชดเชยแล้วสามารถไต่เบี่ยเอาจากผู้ทำการละเมิดได้ สำหรับการนำสิทธิ์ทางศาลผู้ที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจที่จะใช้สิทธิ์ทางศาลได้เช่นเดียวกัน

ตัวอย่างของการพิจารณาการเผยแพร่ข่าวสารที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น การรายงานข่าวไฟไหม้บ้าน ซึ่งในภาพจะมีการแสดงเสียงและภาพให้เห็นผู้หญิงคนหนึ่งกำลังร้องไห้ และถูกนำไปเขียนเรื่องราวคณะกรรมการเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่มีความสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลของข่าวที่ต่อรายงานภาพดังกล่าว

3. การควบคุมการโฆษณา

เนื้อหาของโฆษณาจะต้องไม่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดและไม่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้บริโภคหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภคและ

สิ่งแวดลอม โฆษณาต้องไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์หรือการใช้ประโยชน์จากความไม่รู้ของเยาวชน การออกอากาศของการบริการทางศาสนาหรือรายการของเด็กจะต้องไม่ถูกขัดจังหวะด้วยการโฆษณา รายการโทรทัศน์ที่มีระยะเวลาว่า 45 นาทีอาจถูกขัดจังหวะทันทีโดยการโฆษณา เวลาโฆษณาเฉลี่ยต่อปีสำหรับเวลาทั้งหมดของการ โฆษณานบนโทรทัศน์ช่วงเยอรมนีและโทรทัศน์ช่องสองของเยอรมนีต้องไม่เกิน 20 นาทีในวันทำงานและต้องไม่ออกอากาศหลังจาก 08.00 นาฬิกาหรือในวันอาทิตย์ หรือวันหยุดราชการ อาจสรุปได้ว่าการควบคุมสื่อโดยเฉพาะ การคุ้มครองเยาวชนและมุ่งเน้นไปที่การควบคุมการโฆษณาโดยประเด็นหลักจะเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงและภาพลามกอนาจาร⁴

3.1.4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ภาพและวิดีโอที่มีการนำเสนอเกี่ยวกับบุคคล เช่น

1. กฎหมาย Recht am eigenen Bild หรือ Bildnisrecht เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับรูปภาพและวิดีโอ ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตราที่ 21, 1 II GG ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจและสามารถกำหนดว่าต้องการเผยแพร่ หรือไม่เผยแพร่ภาพของตนในที่สาธารณะ โดยเนื้อหาของกฎหมายนี้จะบัญญัติไว้เพื่อป้องกันสิทธิส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ

2. กฎหมาย Kunsturhebergesetz (KUG) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องลิขสิทธิ์ในการใช้ภาพ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 22 และมาตรา 23 โดยมาตรา 23 มีความสำคัญว่าการเผยแพร่ภาพส่วนบุคคลซึ่งหมายถึงภาพใบหน้าหรือภาพที่สามารถระบุตัวตนของบุคคลได้จะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นๆก่อน ซึ่งใช้บังคับรวมถึงบุคคลที่เสียชีวิตแล้วด้วยเช่นกัน โดยกำหนดไว้ว่าในระยะเวลา 10 ปีหลังจากเสียชีวิต หากต้องการเผยแพร่ภาพจะต้องได้รับความยินยอมจากครอบครัวของผู้เสียชีวิตก่อน

มาตรา 23 มีความสำคัญของมาตรา 23 ที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ภาพของบุคคลโดยไม่ต้องขออนุญาตสามารถทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ภาพบุคคลสำคัญในประวัติศาสตร์หรือบุคคลสาธารณะที่เป็นที่รู้จักในวงกว้าง
2. ภาพบุคคลในสถานที่ท่องเที่ยวหรือสถานที่สาธารณะ ซึ่งยากต่อการหลีกเลี่ยงการถ่ายภาพติดบุคคลเหล่านั้นได้ ในกรณีดังกล่าวบุคคลในภาพถือเป็นส่วนประกอบของภาพไม่ใช่การเจาะจงถ่ายบุคคล

⁴ สำนักงานคณะกรรมการกรรมการกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2556). *ใจความสำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมสื่อของเยอรมนี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://nbt.go.th/getattachment/Services/academe/>. [2562, 2 สิงหาคม]

3. ภาพในงานแสดงสินค้าหรือการประชุมขนาดใหญ่ที่ไม่ใช่การเจาะจงถ่ายบุคคล
4. การเผยแพร่ภาพส่วนบุคคลซึ่งจะนำไปใช้ในแนวทางการศิลป์หรือการเผยแพร่ข่าวสารไม่ใช่เพื่อการค้าหรือการแสวงหากำไร

อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงการอนุญาตให้เผยแพร่ภาพส่วนบุคคล ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อความเป็นส่วนตัวและภาพลักษณ์ของบุคคลในภาพ เช่น กรณีการนำภาพของผู้ป่วยออกมาเผยแพร่โดยไม่ได้รับอนุญาต แม้ว่าจะเป็นการเผยแพร่เชิงข่าวสาร หรือผู้ป่วยเป็นบุคคลสาธารณะ แต่ภาพดังกล่าวอาจกระทบต่อความเป็นส่วนตัวและภาพลักษณ์ของบุคคลในภาพได้ บุคคลนั้นๆจึงมีสิทธิในการฟ้องสำนักพิมพ์หรือสื่อที่นำภาพไปเผยแพร่โดยไม่ได้รับอนุญาตได้

3. กฎหมาย Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) เป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องการป้องกันข้อมูลส่วนบุคคล รวบรวมตราที่เกี่ยวข้องได้แก่มาตรา 9 มาตรา 6 (1a) โดยมาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่เป็นการห้ามการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา สุขภาพ ข้อมูลทางพันธุกรรม เพศ รวมทั้งข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการระบุตัวตนของบุคคล เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นๆ ทั้งนี้ในกรณีของผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองก่อน กรณีการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เป็นไปตาม EU Datenschutz-Grundverordnung “ระเบียบอียูว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” มีการกระทำที่ฝ่าฝืน จะมีโทษปรับตามความรุนแรงของการฝ่าฝืน ระหว่าง 10 - 20 ล้านยูโร หรือระหว่างร้อยละ 2 - 4 ของรายได้รวมทั่วโลกของบริษัท โดยเลือกจำนวนเงินปรับตัวที่สูงกว่า โดย “ระเบียบอียูว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” ยังไม่ได้กำหนดอายุความแต่อย่างใด⁵

มาตรา 6 (1a) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถทำได้อย่างถูกกฎหมาย เมื่อได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นโดยสมัครใจ เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ในจุดประสงค์หนึ่งๆโดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ในกรณีของผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองโดยต้องมีการชี้แจงเจตนาในการนำข้อมูลไปใช้อย่างละเอียดชัดเจน และไม่คลุมเครือในรูปแบบข้อความหรือกฎระเบียบ เพื่อให้เจ้าของข้อมูลมี

⁵ EU Datenschutz-Grundverordnung. (2560). (DSGVO) คืออะไร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://bunma.eu/data_protection_2 [2562,1 กันยายน]

ความเข้าใจและยินยอมให้ใช้ข้อมูลได้ ทั้งนี้เจ้าของข้อมูลสามารถจะยกเลิกความยินยอมให้ใช้ข้อมูลนั้นได้ทุกเมื่อหรือในกรณีพิเศษ เช่น ในกรณีที่บุคคลนั้นเสียชีวิต⁶

การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลหรือการนำข้อมูลของบุคคลหนึ่งไปใช้ในจุดประสงค์ต่างๆต้องมีการระบอบเขตเป็นลายลักษณ์อักษร สัญญา หรือกฎระเบียบ เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่ชัดเจนและเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจตรงกัน ซึ่งข้อมูลที่ต้องชี้แจงมีดังนี้

1. ข้อมูลติดต่อของผู้ที่รับผิดชอบต่อการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล
2. ข้อมูลของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
3. จุดประสงค์และระยะเวลาการใช้ข้อมูลส่วนบุคคล
4. ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
5. การส่งต่อข้อมูลให้บุคคลที่สามหรือประเทศที่สามนอกสหภาพยุโรป
6. กฎของการยกเลิกสัญญา
7. หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลสิทธิในการร้องเรียน

3.1.5 ประเทศญี่ปุ่นการกำกับสื่อโดยสังคม

คนญี่ปุ่นนี้มีอัตลักษณ์ที่โดดเด่น โดยเฉพาะความมีระเบียบวินัย ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆของสังคม ยอมรับการจัดการและมาตรการจัดการของรัฐ เป็นเหตุให้ลักษณะการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรทัศน์มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลกันเอง (Self - regulation) อันเป็นแรงจูงใจที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งในการกำกับดูแลกันเอง เพราะเห็นว่าเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ รวมถึงต้องทำจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคมแต่หากกรณีที่เกิดการปฏิบัติผิดจริยธรรมเพื่อสร้างความเจริญให้องค์กรแก่สังคม การกำกับดูแลกันเองในกลุ่มผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง มีอยู่ 2 องค์กรหลัก คือ

1. สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศญี่ปุ่น (The Japan Commercial Broadcasters Association: JBA)
2. องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (The Broadcasting Ethics and Program Improvement Organization: BPO)

⁶ สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครแฟรงค์เฟิร์ต. (2562). *กฎหมายเยอรมันว่าด้วยการเผยแพร่รูปภาพและวิดีโอที่มีบุคคลเป็นองค์ประกอบ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ditp.go.th/contents_attach/539675/539675.pdf. [2562, 31 กรกฎาคม]

3.1.5.1 องค์กรกำกับและอำนาจหน้าที่

กระทรวงกิจการ ภายในและการสื่อสาร The Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) มีหน้าที่ในการดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นวิทยุโทรทัศน์ แบบ Free-to-Air และเคเบิล รวมทั้งการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านดาวเทียม หน่วยงานนี้มีหน้าที่ วางแผนและนโยบายเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงไปใช้ รวมทั้งรับผิดชอบเรื่องตรวจสถานีแพร่ภาพและกระจายเสียงและใบอนุญาต

กระทรวงกิจการ ภายในและการสื่อสาร MIC มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ วางแผนและมาตรการกำกับดูแลเนื้อหา ให้เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแพร่ภาพ กระจายเสียง หลักการในการส่งเสริมและ กำกับดูแลเนื้อหาของกองนโยบายกิจการแพร่ภาพ กระจายเสียงประกอบด้วย 4 ประเด็น คือ 1) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น 2) การมีผู้ประกอบการที่หลากหลาย 3) ความหลากหลายของ รูปแบบและเนื้อหารายการ และ 4) ความเป็นท้องถิ่น

3.1.5.2 ลักษณะการกำกับดูแลตนเอง

กระบวนการกำกับดูแลด้านเนื้อหาควรมี องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ

1. ผู้ประกอบการกิจการควรมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมร่วมกัน

สมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศไทย (JBA) มีบทบาทในการกำหนดแนวปฏิบัติให้สถานีโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิกร่วมมือและ ปฏิบัติตามโดย แบ่งเป็นประเด็นต่างๆ คือ การรายงานข่าวการเมือง สิทธิมนุษยชน การพัฒนาการศึกษา ศาสนา การนำเสนอให้แก่ผู้ทุพพลภาพ อาชญากรรม ครอบครัวและเยาวชนและการนำเสนอ โฆษณา เป็นต้น JBA กำหนดแนวปฏิบัติและช่วงเวลาในการออกอากาศที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ชม แต่ละช่วง เช่น ช่วงเวลาสำหรับเด็กและเยาวชน คือ เวลา 17.00 – 21.00 น. ไม่ควรมีเนื้อหารายการ ที่ไม่เหมาะสมกับกลุ่มเยาวชน เช่น เนื้อหาโป๊เปลือย เป็นต้น

องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (BPO) มีกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่สอดคล้องกับบทบาทของสื่อตามที่ กฎหมายกำหนด คือ 1) รับประกันความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของคนในชาติ 2) เนื้อหาไม่บิดเบือน ไปจากข้อเท็จจริง 3) ไม่ผิดต่อ ระเบียบและประเพณีอันดีงาม 4) ให้ความยุติธรรมและความสมดุลกับทุกฝ่าย และ 5) มีการอภิปรายเชิงสร้างสรรค์ทุกด้านให้มากที่สุดและหลากหลาย

2. มีการตรวจสอบที่น่าเชื่อถือ โปร่งใส

BPO สนับสนุนให้ภาคประชาสังคม เช่น องค์กรเครือข่ายครูและผู้ปกครอง (The Parent-Teacher Associations: PTA) เป็นต้น รวมกลุ่มและเคลื่อนไหวอย่างเข้มแข็งในการเฝ้าระวัง

เนื้อหาที่อาจเป็นภัยต่อเด็กและเยาวชน และกำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลเนื้อหา รายการโทรทัศน์ โดยมีคณะกรรมการ แบ่งเป็น 3 แผนก คือ 1) แผนกสิทธิมนุษยชน 2) แผนก เนื้อหาเชิงจริยธรรมของรายการ และ 3) แผนกเยาวชน ซึ่งคณะกรรมการแต่ละแผนกประกอบด้วย ผู้มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการโทรทัศน์และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ทนายความ นักวิชาการ รวมทั้งตัวแทนเด็กและเยาวชน 30 คนจากทั่วประเทศที่คอยเฝ้าดูรายการเกี่ยวกับผู้เยาว์ และส่งความเห็นให้ BPO ทุกเดือน ทำให้องค์กรได้รับฟังความคิดเห็นของเด็กและเยาวชน เปรียบเสมือนผู้บริโภครายการโทรทัศน์ แทนที่จะเป็นความคิดเห็นจากผู้ใหญ่และนักวิชาการหรือ ภาคประชาสังคมเท่านั้น

3. มีการจัดการเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ

องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ BPO มีการจัดการข้อร้องเรียน ได้แก่ มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน การรับเรื่อง ร้องเรียน กระบวนการ โกล่เกลี่ย และพิจารณาเรื่องร้องเรียน วินิจฉัยข้อร้องเรียน ในการพิจารณา ข้อร้องเรียน BPO แต่งตั้ง คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญ โดยนำบทบัญญัติในกฎหมายมาประกอบ การพิจารณาและถือว่า มีบทลงโทษอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ BPO ไม่มีอำนาจ ทางกฎหมายในการที่จะลงโทษผู้ประกอบการและไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีโทรทัศน์จะต้องแก้ไข อย่างไร เพียงแต่ สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์ทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดขึ้น โดยทาง สถานีโทรทัศน์จะต้องตัดสินใจเองในเรื่องแนวทางแก้ไข และชี้แจงต่อสาธารณะว่าจะแก้ไข อย่างไร กลไกในการกำกับดูแลที่จะทำให้ภาครัฐและประชาชนเห็นว่าผู้ประกอบการ โทรทัศน์ สามารถกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย การดำเนินการ 3 ประการ คือ 1) ทุกสถานีให้ความร่วมมือและชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด ห้ามปกปิด หรือบิดเบือน 2) เมื่อคณะกรรมการของ BPO พิจารณาว่าสิ่งที่นำเสนอเป็นปัญหาหรือผิดพลาด สถานี ต้องทำความเข้าใจและไม่ทำให้เกิดขึ้นอีก และ 3) หลังจากเกิดปัญหาขึ้น สถานีต้องเสนอแผน การจัดการและ แก้ไขปัญหาต่อคณะกรรมการของ BPO จากนั้นคณะกรรมการจะนำแผนดังกล่าวไป ประกาศให้ สาธารณะได้รับทราบต่อไป⁷

สังเกตได้ว่าประเทศญี่ปุ่นแม้ว่าจะมีรัฐกำกับดูแลกิจการโดยตรง แต่องค์กรวิชาชีพ มีการดำเนินการ กำกับดูแลตนเองเพื่อให้เกิดความไว้วางใจจากภาคประชาชน และไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซง องค์กรวิชาชีพในประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้องค์กรวิชาชีพหนึ่งทำหน้าที่กำหนดกรอบ

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2562). *การส่งเสริมการกำหนด มาตรฐานการตรวจสอบและ การจัดการความเหมาะสมของรายการในกิจการโทรทัศน์*. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับ สมบูรณ์. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. หน้า 12.

จริยธรรม ปรับปรุง กรอบจริยธรรม และอีกองค์กรวิชาชีพหนึ่งทำหน้าที่จัดการเรื่องร้องเรียนเพื่อสร้างความโปร่งใส ความไว้วางใจให้การกำกับดูแลกันเองมีประสิทธิภาพและเป็นที่น่าเชื่อถือในสังคม

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนที่มีผลเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพหรือจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนใน ภาวะปกติและมีผลใช้บังคับในปัจจุบันที่สำคัญมีหลายฉบับ ซึ่งเป็นทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษที่มีผลใช้บังคับกับเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ซึ่งจะได้นำเสนอประเด็นของการกำหนดขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวโดยเน้นไปที่กฎหมายดังต่อไปนี้

1. ประเภทวิทยุ และ โทรทัศน์ การดำเนินงานที่เกี่ยวกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

(1.1) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

(1.2) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 หรือ พ.ร.บ. กสทช. กำหนดบทนิยามของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายนี้

(1.3) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.2498 ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ และบางครั้งก็ถูกนำมาใช้เพื่อเอาผิดกับผู้ที่ใช้คลื่นวิทยุส่งข้อมูลข่าวสารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย

2. ประเภทสิ่งพิมพ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ดูแลครอบคลุมสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิด

เป็นวิชาชีพสื่อมวลชนที่ได้รวมตัวจัดตั้ง วิชาชีพของสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยก็ตาม แต่ยังประสบกับปัญหาในการบังคับใช้ข้อบังคับ⁸ ของสมาคมข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ.2559

3. ประเภทภาพยนตร์

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งต่างจากกฎหมายที่ควบคุมสื่อประเภทอื่น เพราะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ ผู้สร้างภาพยนตร์ที่จะต้องส่งภาพยนตร์ให้คณะกรรมการตรวจพิจารณา ก่อนนำออกฉาย แต่กฎหมายที่

⁸ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ. (2560). *หนังสือพิมพ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.presscouncil.or.th> [2562, 4 กรกฎาคม]

ควบคุมสื่อประเภทอื่นไม่ได้กำหนดหน้าที่เช่นนี้ เพียงแค่กำหนดโทษของผู้ที่ฝ่าฝืนหากมีการเผยแพร่สื่อที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมายออกไปแล้ว และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการสั่งปิดกั้นในภายหลัง

4. ประเภทอินเทอร์เน็ต

กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2560

กฎหมายที่เกี่ยวกับความรู้รับผิดตามกฎหมายของสื่อมวลชนจากการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายอาญาในหมวดว่าด้วยความผิดฐานหมิ่นประมาท

(2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของการกระทำอันเป็นละเมิด

กฎหมายอื่นที่ให้อำนาจรัฐปิดกั้นและควบคุมสื่อนอกจากพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อควบคุมสื่อแต่ละชนิดโดยตรงแล้วยังมีกฎหมายอื่น โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในภาวะที่บ้านเมืองมีสถานการณ์ไม่ปกติเช่น ตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน หรือภาวะสงคราม ตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนภายใต้มาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ

(ก) จริยธรรมวิชาชีพของสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

(ข) สภาวิชาชีพข่าววิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย

3.2.1 มาตรการในการกำกับดูแล

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2533 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับขึ้นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสองในการนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันไม่ให้ขึ้นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน”

ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กสทช.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรขึ้นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ กสทช. มีหน้าที่และความรับผิดชอบให้เป็นไป

ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 โดยสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่เป็นชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุและแผนหมายเลขโทรคมนาคม

2. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลความถี่ เครื่องวิทยุคมนาคม และกิจการคมนาคม

3. กำหนดจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์คมนาคมและกิจการโทรคมนาคม

4. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม

5. ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม⁹

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ได้แก่

1. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งมีการแก้ไขอำนาจของคณะกรรมการ กสทช. ซึ่งคณะกรรมการจะดูแลสัดส่วนของการใช้คลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะและเชิงพาณิชย์ให้เหมาะสม ป้องกันการนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ปรับปรุงวิธีการจัดสรรคลื่นความถี่เพิ่มเติมทางเลือก นอกจากประมูลและเพื่อให้มั่นใจว่านโยบายการบริหารคลื่นความถี่ สอดคล้องกับนโยบายแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

2. พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กสทช. ในการกำกับการออกอากาศโทรทัศน์สำหรับกิจการการออกอากาศทางโทรทัศน์ที่ใช้ความถี่ และไม่ใช้ความถี่ นอกจากนี้ยังอธิบายถึงแนวทางการป้องกันการผูกขาด การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลและกำหนดโทษ

⁹ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2561). *ผลการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันกิจการโทรทัศน์ในยุคการเปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช. หน้า 153

3. พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็นพระราชบัญญัติที่ครอบคลุมเรื่องต่างๆของกิจการโทรคมนาคม เช่น อยากรให้ใช้สิทธิในการดำเนินธุรกิจโทรคมนาคม การใช้งานการเชื่อมต่อเครือข่ายโทรคมนาคม ประธานโทรคมนาคมและอุปกรณ์ สิทธิของผู้รับใบอนุญาตของผู้ให้บริการ และสัญญาเรื่องให้บริการธุรกิจค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยเห็นได้ว่ากิจการโทรคมนาคม กิจการโทรทัศน์ และกิจการกระจายเสียงการกำกับดูแลโดย กสทช.

3.2.2 มาตรการในการควบคุมกิจการโทรทัศน์

การควบคุมการพากย์และคำบรรยายภาพ (Captioning and Subtitles) สำหรับระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิมนั้นมีการควบคุมการบรรยายภาพ และการพากย์ ซึ่ง กสทช. ได้จัดทำมาตรฐานการให้บริการเสียงบรรยายภาพ ไว้สำหรับผู้ให้บริการ

การควบคุมเนื้อหา (Content) การควบคุมในด้านเนื้อหา สำหรับการให้บริการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม นั้น รายการโทรทัศน์จะต้องมีการจัดระดับความเหมาะสมแสดงอยู่บนหน้าจอโทรทัศน์ ซึ่งแบ่งได้ 6 ประเภท คือ ป3+ค6+ท ทุกวัย น13+น18+จ เฉพาะผู้ใหญ่¹⁰ และยังมีกำกวดเวลาการออกอากาศรายการประเภทต่างๆสำหรับโทรทัศน์แบบ OTT TV (บริการสื่อวิดีโอและโทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต) นั้นยังไม่มีมีการปรับระดับความเหมาะสมของรายการแต่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 จึงได้กำหนดขณະข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ห้ามนำเข้าสู่ระบบหรือเผยแพร่ ดังนี้

1. ข้อมูลที่มีลักษณะปลอม ซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน
2. ข้อมูลที่มีลักษณะเท็จ ซึ่งอาจรบกวนความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือสร้างความตื่นตระหนกแก่ประชาชน
3. ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง
4. ข้อมูลที่มีลักษณะลามก
5. เผยแพร่หรือส่งต่อเนื้อหาข้อมูลที่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 1 – 4

หากมีการอัปโหลดเนื้อหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ที่อัปโหลดหารต้องรับโทษและผู้ให้บริการ OTT อาจมีความผิดต้องรับโทษด้วยเพราะอาจถือว่าผู้ให้บริการ OTT ได้เผยแพร่เนื้อหาในแพลตฟอร์ม OTT สนับสนุน ยินยอม ให้เผยแพร่ข้อมูลที่กระทบให้ผู้อื่นเดือดร้อน ได้รับความเสียหายหรือความมั่นคงของรัฐ

เป็นที่สังเกตได้ว่า องค์กรที่ควบคุมดูแลสื่อประเทศไทย ในกรณีสื่อละเมิดจริยธรรมวิชาชีพ ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ได้กำหนด

¹⁰ ประกาศ กสทช. เรื่อง แนวทางการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์.

มาตรการเยียวยาผู้เสียหายในกรณีที่มีสื่อมวลชนออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 40 แล้วก็ตาม แต่ในกรณีที่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีความผิดพลาดหรือข้อมูลที่เป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ของบุคคล โดยให้สภาวิชาชีพสื่อฯ แขนงนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาโทษแล้ว แจ้งมาตรการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน (ผลการดำเนินการ) กลับมา กสทช. เท่านั้น

3.3 การเปรียบเทียบมาตรการในการควบคุมสื่อของต่างประเทศและประเทศไทย

3.3.1 มาตรการควบคุมสื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

(ก) ไทย

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยมอบหมายการดำเนินการควบคุมจรรยาบรรณของสื่อให้แก่สภาวิชาชีพของสื่อในการควบคุมตนเอง แต่ในปัจจุบันประเทศไทย ยังไม่มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บังคับใช้ จึงเป็นเหตุให้การควบคุมสื่อมวลชน ไม่มีประสิทธิภาพ

(ข) ญี่ปุ่น

กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร The Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) มีหน้าที่ในการดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งหมด ในกรณีที่มีสื่อมวลชนได้ทำการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล จะมีองค์กรที่เข้ามากำกับดูแล คือ องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ The Broadcasting Ethics and Program Improvement Organization (BPO) มีกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหารายการที่สอดคล้องกับบทบาทของสื่อตามที่ กฎหมายกำหนด ถึงแม้ว่า BPO แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญ โดยนำบทบัญญัติในกฎหมายมาประกอบ การพิจารณาและถือว่ามิบทลงโทษอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ แต่ก็ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการทางกฎหมายที่จะลงโทษผู้ประกอบการและไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีโทรทัศน์จะต้องแก้ไข อย่างไร เพียงแต่แจ้งให้สถานีโทรทัศน์ทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาด

(ค) สหพันธ์สาธารณชนรัฐเยอรมนี

สภาแห่งการกระจายเสียง (Rundfunkrat) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องปรามสื่อมวลชนไม่ให้ทำการละเมิด อีกทั้ง สหพันธ์สาธารณชนรัฐเยอรมนี ยังมีกฎหมายที่ระบุไว้ชัดเจนกรณีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เช่น กฎหมาย Recht am eigenen Bild หรือ Bildnisrecht เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัว กฎหมาย Kunsturhebergesetz (KUG) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องลิขสิทธิ์ในการใช้ภาพ เป็นต้น

(ง) สหรัฐอเมริกา

องค์กรที่อิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ คือ Federal Communications Commission (FCC) หรือ คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลาง

(จ) อังกฤษ

Office of Communications (Ofcom) เป็นองค์กรอิสระของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและเนื้อหาของสื่อทั้งหมด โดยองค์กรดังกล่าวได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Office of Communications Act 2002 และใช้อำนาจกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย The UK Communications Act 2003 เป็นหลัก

สังเกตได้ว่าประเทศไทย ยังไม่มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อมวลชน ในกรณี สื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้ถูกนำเสนอข่าว ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งสี่ประเทศมุ่งที่จะคุ้มครองประชาชนของประเทศ โดยมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมสื่อมวลชนของตนเอง

3.3.2 มาตรการในการร้องเรียน ในกรณีที่สื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

(ก) อังกฤษ

การรับเรื่องร้องเรียน มาตรา 52 Communications Act 2003 กำหนดให้ Ofcom ต้องสนับสนุนให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สามารถแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้รวดเร็ว หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลตอบรับของสถานีโทรทัศน์หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่ Ofcom โดยระบุรายละเอียดข้อร้องเรียน รายละเอียดของผู้ร้องเรียน

(ข) ญี่ปุ่น

องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ (BPO) มีการจัดการข้อร้องเรียน ได้แก่ มีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน การรับเรื่อง ร้องเรียน กระบวนการไต่ถาม และพิจารณาเรื่องร้องเรียน วินิจฉัยข้อร้องเรียน ในการพิจารณา ข้อร้องเรียน BPO แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญ โดยนำบทบัญญัติในกฎหมายมาประกอบ การพิจารณาและถือว่า มีบทลงโทษอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(ค) สหรัฐอเมริกา

การรับเรื่องร้องเรียน Federal Communications Commission (FCC) หรือ คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศสหรัฐอเมริกา ให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน หากไม่พอใจผลตอบรับของสถานีหรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่ FCC วิธีการร้องเรียนสามารถทำได้ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การร้องเรียนแบบไม่เป็นทางการ เป็นกระบวนการที่ไม่ซับซ้อนทางกฎหมาย ไม่มีการยื่นเอกสารและผู้เรียกร้องไม่ต้องปรากฏตัวต่อ FCC

ขณะที่การร้องเรียนอย่างเป็นทางการนั้น ผู้ร้องเรียนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายการยื่นคำร้อง ต้องผ่านกระบวนการทางการที่คล้ายกับกระบวนการในชั้นศาล และต้องปรากฏตัวเพื่อให้ข้อมูลกับ FCC การร้องเรียนอย่างเป็นทางการส่วนใหญ่จะมีทนายหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสื่อสารเป็นตัวแทนให้กับผู้ร้องเรียน

(ง) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การร้องเรียนผ่านคณะกรรมการ สภาแห่งการกระจายเสียง (Rundfunkrat) โดยเป็นคณะกรรมการอิสระ กล่าวคือการร้องเรียนใดๆที่เกี่ยวกับเนื้อหาจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการ หลังจากนั้นคณะกรรมการจะส่งต่อไปยังผู้อำนวยการฝ่ายการร้องเรียน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการออกคำสั่ง โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย Kunsturhebergesetz (KUG) ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องลิขสิทธิ์ในการใช้ภาพ เป็นต้น โดยจะให้โอกาสผู้นำเสนอข่าวสารที่จะรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ หน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่องร้องเรียนต้องแจ้งทราบความคืบหน้าและผลของการร้องเรียนรวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบ

(จ) ไทย

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีมาตรการในการควบคุมสื่อมวลชนในกรณีที่สื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ตามตรา 40 ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการ (วิชาชีพ) ในการดำเนินการด้านจริยธรรม เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนแล้ว ต้องรายงานผลกลับมายัง กสทช. ทราบ ปัญหาคือ องค์กร ที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมสื่อ ยังไม่มีองค์กรกลางที่จะสามารถบังคับใช้ข้อบังคับในการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของสื่อมวลชน เป็นเหตุให้ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองประชาชนผู้ที่ถูกละเมิด

สังเกตได้ว่า ต่างประเทศ จะมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่ถูกสื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล โดยได้กำหนดขั้นตอนและมาตรการในการบังคับใช้ข้อบังคับแก่

สื่อไอซ์ดีแอง โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา คือ ให้มีการร้องเรียนโดยตรงผ่านหน่วยรับเรื่องร้องเรียนของสถานีโทรทัศน์ก่อน หากไม่พอใจผลตอบรับของสถานีหรือไม่ได้รับคำชี้แจงผู้ร้องเรียนก็สามารถส่งเรื่องร้องเรียนต่อมาที่องค์กรกลาง ในส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการ สภาแห่งการกระจายเสียง (Rundfunkrat) โดยเป็นคณะกรรมการอิสระ คือการร้องเรียนใดๆที่เกี่ยวกับเนื้อหาจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการ หลังจากนั้นคณะกรรมการจะส่งต่อไปยังผู้อำนวยการฝ่ายการร้องเรียน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการออกคำสั่ง โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างกับประเทศไทยถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 จะมีมาตรการในการดูแลกันเองของสื่อมวลชน แต่สื่อมวลชนยังไม่มีสภาวิชาชีพ(องค์กรกลาง) ที่จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการในการควบคุมสื่อมวลชน ให้นำเสนอข่าวโดยมีจรรยาบรรณ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองประชาชน

3.3.3 มาตรการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และโทษของสื่อมวลชนในการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

(ก) ไทย

ยังไม่มีองค์กรกลาง(สภาวิชาชีพ) ที่ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบสื่อมวลชนในกรณีที่สื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

(ข) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสภาแห่งการกระจายเสียง (Rundfunkrat) กล่าวคือการร้องเรียนใดๆที่เกี่ยวกับเนื้อหาจะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการ หลังจากนั้นคณะกรรมการจะส่งต่อไปยังผู้อำนวยการฝ่ายการร้องเรียน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการออกคำสั่ง โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะให้โอกาสผู้นำเสนอข่าวสารที่จะรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ หน่วยงานที่กำกับดูแลเรื่องร้องเรียนต้องแจ้งทราบความคืบหน้าและผลของการร้องเรียนรวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบ สำหรับสิทธิในการได้รับค่าชดเชย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน ได้รับความเสียหาย มีสิทธิ์จะได้รับค่าชดเชยจากผู้ที่ทำการละเมิดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จ่ายค่าชดเชยแล้วสามารถไต่เบี่ยเอาจากผู้ทำการละเมิดได้ สำหรับการใช้สิทธิทางศาล ผู้ที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจที่จะใช้สิทธิทางศาลได้เช่นเดียวกัน

(ค) ญี่ปุ่น

องค์กรจริยธรรมด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงและการปรับปรุงรายการ BPO ไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการที่จะลงโทษผู้ประกอบการและไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีโทรทัศน์จะต้องแก้ไข อย่างไร เพียงแต่สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์ทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความ

ผิดพลาดขึ้น โดยทางสถานีโทรทัศน์จะต้องตัดสินใจเองในเรื่องแนวทางแก้ไข และชี้แจงต่อสาธารณชนว่าจะแก้ไขอย่างไร กลไกในการกำกับดูแลที่จะทำให้ภาครัฐและประชาชนเห็นว่าผู้ประกอบการ โทรทัศน์สามารถกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วย การดำเนินการ 3 ประการ คือ

1. ทุกสถานีให้ความร่วมมือและชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด ห้ามปกปิด หรือบิดเบือน
2. เมื่อคณะกรรมการของ BPO พิจารณาว่าสิ่งที่นำเสนอเป็นปัญหาหรือผิดพลาด สถานี ต้องทำความเข้าใจและไม่ทำให้เกิดขึ้นอีก และ
3. หลังจากเกิดปัญหาขึ้น สถานีต้องเสนอแผน การจัดการและแก้ไขปัญหาคณะกรรมการของ BPO จากนั้นคณะกรรมการจะนำแผนดังกล่าวไปประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบต่อไป

(ง) สหรัฐอเมริกา

ทำการประเมินข้อร้องเรียนเบื้องต้น เมื่อ FCC ได้รับเรื่องร้องทุกข์ผ่านไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร ไปรษณีย์ หรือช่องทางอื่นใด เจ้าหน้าที่ FCC จะบันทึกไว้ในฐานข้อมูลเพื่อช่วยให้ง่ายต่อการติดตามเรื่องร้องเรียนได้อย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเบื้องต้นว่ามีแนวโน้มที่จะละเมิดกฎหมายในการเผยแพร่เนื้อหาหรือไม่ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการสอบสวน

สอบสวนเรื่องร้องเรียน เมื่อเริ่มการสอบสวนเจ้าหน้าที่ FCC มีอำนาจส่งจดหมายสอบถามไปยังสถานี เพื่อให้สถานียืนยันหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และมีอำนาจสั่งให้สถานีส่งสำเนาทรายการมาให้ FCC กรณีเรื่องร้องเรียนไม่ได้ให้รายละเอียดที่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ FCC อาจส่งจดหมายปฏิเสธไปยังผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถเลือกที่จะอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาใหม่หรืออาจส่งคำร้องแบบเป็นทางการให้มีการทบทวนไปยังคณะกรรมการก็ได้

การเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมถือเป็นความผิดตาม federal law หาก FCC ตัดสินว่าเนื้อหาที่ถูกร้องเรียนมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ก็จะออกหนังสือเตือนการกระทำความผิด โดยระบุรายละเอียดว่าได้มีการละเมิดกฎหมายหรือหลักปฏิบัติ FCC จะเปิดโอกาสให้บริษัทที่ถูกกล่าวหาให้ข้อมูลกลับมา FCC อาจพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้รับจากบริษัทสมเหตุสมผลและทำให้เชื่อว่าไม่ได้มีการละเมิดขึ้น หรือ FCC จะยืนยันคำตัดสินเบื้องต้นและออกคำสั่งลงโทษก็ได้

กรณีที่คำตัดสินว่าเป็นการละเมิด FCC จะออกคำสั่งลงโทษได้ดังนี้

1. ลงโทษปรับทางการเงิน
2. ลดเวลาการให้ใบอนุญาตหรือยกเลิกการออกใบอนุญาต
3. ปฏิเสธการต่อไปอนุญาต

ทั้งนี้การลงโทษดังกล่าวจะไม่ตัดสิทธิ Federal district court ในการพิพากษาปรับหรือตัดสินโทษจำคุกผู้ละเมิดไม่เกิน 2 ปี

(จ) อังกฤษ

ประเมินข้อร้องเรียนเบื้องต้น หากจำเป็น Office of Communications (Ofcom) จะติดต่อผู้ร้องเรียนขอข้อมูลเพิ่มเติม และมีอำนาจเรียกขอเทปรายการจากสถานีโทรทัศน์ ในขั้นตอนนี้จะยังไม่รับคำชี้แจงจากสถานีโทรทัศน์ หากเห็นว่าเรื่องนี้ประเด็นต้องสอบสวนตอบ จะรับเรื่องเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

สอบสวนเรื่องร้องเรียน ระหว่างการสอบสวนบุคคลหรือหน่วยงานที่คิดว่าได้รับผลกระทบสามารถขอเข้าร่วมในการสอบสวนได้ และ Ofcom สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์ชี้แจงหรือตอบกลับเป็นหนังสือก็ได้ เมื่อพิจารณาคำชี้แจงทั้งหมดแล้วหากเห็นว่าไม่มีการละเมิด ก็จะแจ้งให้ผู้ร้องเรียนและสถานีโทรทัศน์ทราบ เรื่องร้องเรียนนั้นก็ถือว่ายุติ แต่ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นคำร้องให้มีการพิจารณาผลตัดสินใหม่ได้ หาก Ofcom พิจารณาแล้วเห็นว่าได้มีการทำละเมิดจริง ต้องร่างคำตัดสินเป็นลายลักษณ์อักษร และตีพิมพ์ใน Broadcast Bulletin โดยสถานีโทรทัศน์จะได้รับแจ้งคำตัดสินก่อน หากสถานีโทรทัศน์รับดำเนินการแก้ไข Ofcom อาจพิจารณาไม่บันทึกการกระทำละเมิดนั้น และตัดสินว่าเรื่องได้รับการแก้ไขแล้ว

การทบทวนคำตัดสิน ผู้ร้องเรียนหรือสถานีโทรทัศน์สามารถร้องขอให้มีการทบทวนคำตัดสินได้ภายใน 10 วัน หาก Ofcom เห็นว่าคำตัดสินมีความผิดพลาดหรือการทบทวนคำตัดสินมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคำตัดสิน หรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นที่จะต้องทบทวนคำตัดสิน ซึ่งการทบทวนคำตัดสินจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการทบทวนคำตัดสิน Broadcasting Review Committee ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากคณะกรรมการด้านเนื้อหาเป็นหลัก คณะกรรมการทบทวนคำตัดสินเป็นอิสระจากสมาชิก เมื่อมีคำตัดสินไม่ถือว่าคำตัดสินเป็นที่สุด

การลงโทษ แม้ Ofcom มีอำนาจสั่งโทษตามกฎหมาย แต่ Ofcom จะไม่ดำเนินการลงโทษจนกว่าจะได้พยานหลักฐานที่ชัดเจน และสถานีโทรทัศน์ที่ได้มีโอกาสชี้แจงเหตุผลและขั้นตอนในการพิจารณา มีกระบวนการที่เคร่งครัดเป็นไปตามแนวทางขององค์กร กรณีที่มีการตัดสินว่าเป็นการละเมิดเงื่อนไขข้อบังคับและสมควรแก่การพิจารณาให้มีการลงโทษกับสถานีโทรทัศน์ตามแนวทางที่ Ofcom กำหนด ใน Procedures for the Consideration of Statutory Sanction in Broadcasting Licence-related Cases กฎหมายกำหนดให้ Ofcom ลงโทษได้ดังนี้

1. สั่งไม่ให้เผยแพร่รายการซ้ำอีก
2. ออกคำสั่งไม่ให้เผยแพร่รายการซ้ำอีก
3. ออกสั่งให้มีการแก้ไขหรือออกอากาศแถลงการณ์เพื่อชี้แจงตามที่ Ofcom กำหนด

4. ลงโทษปรับ

5. ลดระยะเวลาของใบอนุญาต

6. ยกเลิกใบอนุญาต

สรุปได้ว่า ประเทศอังกฤษ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา มีมาตรการในการพิจารณาและมีการลงโทษคล้ายกัน มีจุดที่แตกต่างกันคือ สหรัฐอเมริกามีโทษจำคุกผู้ทำละเมิด

ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการที่จะลงโทษผู้ประกอบการและไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีโทรทัศน์จะต้องแก้ไข อย่างไรก็ตาม เพียงแต่สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์ทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดเท่านั้น

ในส่วนของประเทศไทย ยังไม่มีองค์กรกลางที่ชัดเจนทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อมวลชน ก่อให้เกิดสื่อมวลชนละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ผู้ถูกละเมิดส่วนใหญ่จึงใช้สิทธิทางศาลแทน