



การศึกษาการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพ ในระบบ OTT

The Study of Management of Audio/Video Broadcasting under OTT System in Thailand

กุลเดช สุทธิวรชัย*

วริยา ลำเลิศ**

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หัวข้อ “การศึกษาการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องในการกำกับดูแลระบบ OTT ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับ การกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสิงคโปร์ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะที่ได้จากการเปรียบเทียบในแนวทางการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า การกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ในประเทศไทย มีข้อบกพร่องอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลการให้บริการ OTT ทำให้การให้บริการ OTT ในประเทศไทยขึ้นอยู่กับผู้ให้บริการแต่เพียงอย่างเดียว ส่งผลให้เกิดปัญหา ประการที่สอง และประการที่สามในเรื่องของเนื้อหาที่ทำการเผยแพร่ในบริการ OTT นั้น ผิดกฎหมายและละเมิดลิขสิทธิ์ และปัญหาความเป็นกลางในการให้บริการ (Net Neutrality) กล่าวคือ ผู้ให้บริการ OTT อาจจะจัดขวางไม่ให้ผู้ใช้บริการเข้าถึงเนื้อหาที่เผยแพร่ได้ทั้งหมด หรือลดคุณภาพของการรับส่งข้อมูลในการเข้าถึงเนื้อหาดังกล่าว ซึ่งปัญหาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าหากประเทศไทยการที่มีหน่วยงานหรือองค์กรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยตรงเช่นเดียวกับต่างประเทศนั้นจะทำให้บริการ OTT เกิดประสิทธิภาพทั้งแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จากข้อค้นพบดังกล่าว การวางแผนทางในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT ของต่างประเทศ นั้นมีประสิทธิภาพอย่างมากเพราะต่างมีองค์กรหรือหน่วยงานในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยตรง และทำให้ไม่เกิดปัญหาและผลกระทบตามมาจากการให้บริการ OTT อย่างเสรี ผู้วิจัยจึงได้มีการเสนอแนะแนวทางว่า ประเทศไทยต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาทำการกำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยตรง เพื่อกำกับดูแลในการให้บริการ OTT ในรูปแบบของการขอใบอนุญาตเพื่อประกอบบริการให้บริการ ซึ่งจะต้องผ่านหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวกำหนด ซึ่งมุ่งคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการให้มีความเหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลและเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลเนื้อหาที่เผยแพร่อย่างถูกกฎหมายและไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ของเจ้าของเนื้อหาด้วย

คำสำคัญ : การแพร่เสียงแพร่ภาพ ระบบ OTT ในประเทศไทย การกำกับดูแลระบบ OTT

Abstract

This abstract is a part of thesis “The Study of Management of Audio/Video Broadcasting under OTT System in Thailand”. The purpose of studying the management of broadcasting audio/video in OTT System, so as to identify the weak spots in the management of OTT System in Thailand. The research took into consideration and compared the management of broadcasting services from various countries, specifically the United States, the United Kingdom, and Singapore, in order to present possible solutions and recommendations for effective management of OTT System from the study.

The research found that the management of audio/video broadcasting under OTT system in Thailand faces 3 major issues. Firstly, there is no entity that regulates the broadcasting services that utilize OTT System, making the service in Thailand totally reliant on the service providers, which leads to the second and third problems, specifically in terms of content. The second issue is the infringement of intellectual property. The third and last problem is issues with the principle of Net Neutrality; the service provider may impede users from accessing certain contents or reduce the efficiency of data transfer rate. All of these problems point to Thailand’s necessity in having a proper governing body for the provision of OTT broadcasting services like in other countries, which can make OTT System management more efficient for both service providers and clients alike.

From the study, the development of framework for the management of OTT service provision in other countries are significantly efficient, since the nations in question have established agencies and/or entities that directly oversee the management of OTT service provision. This fact led to fewer problems and detriments when compared to unregulated OTT service provision. The Author would thus like propose that Thailand should form an entity or agency to deal specifically and directly with the management of OTT Service provision, so that the service could be supervised. This could be achieve through registration for service providers, which will require the providers to pass certain criterion and accept conditions set forth by that entity/agency, which seek to protect the rights of both service providers and users, specifically the rights to access information, and to ensure proper distribution of appropriate and legal content to protect the intellectual property rights of rights holders.

Keyword : Audio/Video Broadcasting, OTT System in Thailand, Management OTT System

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เทคโนโลยีด้านการสื่อสารได้รับการพัฒนาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านภาพและเสียง อันถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ รวมถึงภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก จากการพัฒนาดังกล่าวทำให้การรับข้อมูลข่าวสารทั้งภาพและเสียงได้เผยแพร่ไปยังสื่อต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว อาทิ โทรทัศน์ วิทยุ โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต และสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบของภาพและเสียง

โดยการพัฒนาของเทคโนโลยีอันทำให้เกิดสื่อต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ ได้เปรียบเสมือนเป็นการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เพราะ

เป็นบริการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานนั้น ไม่เพียงแต่จะมีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิต แต่ยังคงมีความสำคัญสำหรับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งอาจจะแบ่งวิวัฒนาการของการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ออกเป็นยุค ๆ ได้ดังนี้¹

1. ผู้ขาดโดยรัฐ: หลายทศวรรษก่อนหน้านี้นี้ รัฐบาลมักจะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแต่เพียงผู้เดียว เช่นดังตัวอย่างของบริการโทรศัพท์ของประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้านี้นี้คือกองช่างโทรศัพท์ โดยเป็นส่วนหนึ่งของกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือกระทั่งตัวอย่างของบริการวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้านี้นี้คือกรมประชาสัมพันธ์

¹อริป อัสวานันท์, “OTT กับความมั่นคงทางไซเบอร์,” กรุงเทพธุรกิจ (4 กรกฎาคม 2560) กรุงเทพธุรกิจ <<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/641799>>.

2. ผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ: ต่อมาได้มีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เข้าสู่รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป จึงได้เกิดเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งในยุคนั้น การให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานยังคงเป็นหน้าที่ของภาครัฐโดยสมบูรณ์แบบ

3. เอกชนให้บริการผ่านสัมปทาน: ต่อมาอีกเช่นกัน เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ความต้องการของประชาชนในบริการ โทรศัพท์ วิทยุ และโทรทัศน์ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการให้บริการมีเทคโนโลยี และการลงทุนที่สลับซับซ้อน จึงเข้าสู่ยุคที่เอกชนของไทยเริ่มเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยอยู่ภายใต้สัมปทานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเงื่อนไขของการให้บริการสู่ประชาชน ยังคงถูกกำหนดโดยภาครัฐ โดยผ่านรัฐวิสาหกิจผู้เป็นเจ้าของสัมปทาน

4. เอกชนมีใบอนุญาตเป็นของตัวเอง: ต่อมาอีกเช่นกัน เข้าสู่ยุคที่เปิดเสรีให้กับเอกชนอย่างเต็มที่ โดยได้ถือกำเนิดองค์กรกำกับดูแลกลาง ที่มีชื่อย่อว่า กสทช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตให้กับเอกชนและกระทรวงวิสาหกิจที่มีความประสงค์จะเข้ามาให้บริการ โทรศัพท์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ซึ่งการให้บริการ ถูกกำกับดูแลโดยภาครัฐ โดยผ่านเงื่อนไขของใบอนุญาต

5. OTT ให้บริการจากต่างประเทศ โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายไทย: ปัจจุบันได้มีบริการประเภทใหม่ อันได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ

ในโลกดิจิทัล ที่เรียกกันว่า OTT เช่น เสิร์ชเอ็นจิน โซเชียลเน็ตเวิร์ก โซเชียลมีเดีย กระทั่ง อีคอมเมิร์ซ ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญไม่แพ้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจากยุคก่อนหน้า และสามารถให้บริการจากต่างประเทศ โดยที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากยุคที่ 1 ถึง 4 แม้จะเปลี่ยนผู้ให้บริการจากภาครัฐ มาเป็นเอกชน โดยสมบูรณ์แบบ แต่การให้บริการนั้น อยู่ภายใต้กฎหมายไทยมาโดยตลอด เพราะเป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมอย่างที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ แต่พอเข้าสู่ยุคที่ 5 คือยุคของ OTT กลับเกิดเป็นช่องว่างของการกำกับดูแล เพราะโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลของไทย กลับไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายไทย

ซึ่งอาจกล่าวโดยสังเขปได้ว่า ในสมัยก่อนการแพร่เสียงแพร่ภาพนั้น จะมีแต่เพียงทางโทรทัศน์และวิทยุ หากผู้บริโภคต้องการที่จะบริโภครายการใดของผู้ผลิต ผู้บริโภคก็จะต้องจัดการบริหารเวลาในการเปิดรับชมในเวลาที่ทางผู้ผลิตทำการแพร่เสียงแพร่ภาพออกอากาศ มิเช่นนั้น ผู้บริโภคก็จะพลาดการรับชมรายการนั้นๆ ไป สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของผู้ประกอบการโทรทัศน์ที่สามารถควบคุมสถานที่ เนื้อหา และเวลาของผู้บริโภคที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร

แต่เมื่อปัจจุบัน การพัฒนาเทคโนโลยีทำให้ระบบอินเทอร์เน็ตได้ทำการแพร่หลาย เรียกได้ว่าสัญญาณอินเทอร์เน็ตมีเกือบทุกมุมโลก ซึ่งอินเทอร์เน็ตต่างจากโทรทัศน์ในสมัยก่อน

เพราะอำนาจในการเลือกเป็นของผู้บริโภคอย่างเต็มที่ ผู้บริโภคสามารถเลือกรับชมอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร โดยไม่มีข้อจำกัด ดังนั้นอินเทอร์เน็ตเป็นกิจการที่มีอำนาจในการเลือกรับข้อมูลข่าวสารเป็นของผู้บริโภคอย่างแท้จริง โดยผู้บริโภคในปัจจุบันมีช่องทางการรับชมและฟังได้เพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากโทรทัศน์และวิทยุ เพราะเนื่องจากโครงข่ายของอินเทอร์เน็ต จึงเป็นที่มาของการเกิด Over the Top หรือ OTT

OTT (Over – the –Top) คือบริการสื่อสารและแพร่ภาพและเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยที่ผู้ให้บริการไม่ต้องลงทุน โครงข่ายสัญญาณเอง การเกิด OTT นั้นมีพัฒนาการมาจากการที่ในอดีตที่วีระบบสายอากาศนั้น รายการต่างๆ จะถูกกำหนดมาให้ผู้บริโภค ตามตารางเวลาของสถานี ส่วนที่วิวัฒนาการให้ผู้ให้บริการก็จะใส่จำนวนช่องไว้อย่างมากมาย ขายเป็นแพ็คเกจ โดยเป็นการรวมช่องยอดนิยมเข้าไว้กับช่องรายการที่มีได้เป็นที่ยอดนิยม แล้วทำการขายเป็นแพ็คเกจให้กับผู้บริโภค

โดยระบบ OTT ทำให้ผู้บริโภคมีช่องทางการเลือกรับชมได้ตามที่ต้องการ ซึ่งเป็นที่คาดการณ์ว่า OTT จะมีแนวโน้มเติบโตไปทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากรายได้ของการให้บริการแบบ OTT ใน 3 ทวีป คือ อเมริกาเหนือ ยุโรป และภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีมูลค่าเท่ากับ 8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีอัตราการเติบโตสูงมากกว่า

ร้อยละ 50 ในปี 2555 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ทั้งนี้มีการคาดการณ์ว่าการแข่งขันในตลาดการให้บริการ OTT ยังคง มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามปริมาณการเพิ่มขึ้นและความทันสมัยของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์พกพาและโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยในปี 2558 มีการคาดการณ์ว่า รายได้ของการให้บริการแบบ OTT ใน 3 ทวีปจะเพิ่มสูงขึ้นถึง 20 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ²

ส่วนประเทศไทยนั้น ในเรื่องของระบบ OTT ยังมิได้มีปัญหาในวงกว้างเท่าใดนัก แต่ในอนาคตอันใกล้ย่อมอาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ เพราะหากดูจากสถิติล่าสุดของ We are Social คิวิเทล เอเจนซี่ใหญ่ในสิงคโปร์ จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของประเทศไทยอยู่ที่ 46 ล้านคน และจำนวนเดียวกันนี้เป็นผู้ใช้เฟซบุ๊กซึ่งเป็นเครือข่ายสังคมออนไลน์ และอยู่ในขอบเขตของบริการที่จัดว่าเป็น OTT ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังติดอันดับจำนวนผู้ใช้เฟซบุ๊กเป็นอันดับที่ 8 ของโลกอีกด้วย³ จากตัวเลขดังกล่าวประกอบกับการพัฒนาโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือสมาร์ทโฟนนั้น จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าประเทศไทยจะมีการใช้บริการระบบ OTT เพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยระบบของ OTT ที่ถือว่าเป็นปัญหาอันจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็คือเรื่องของ “การกักตุนดูแล” ซึ่งการกักตุนดูแลนั้นมีในหลายส่วน อาทิเช่น การกักตุนดูแลเกี่ยวกับเนื้อหา การกักตุนดูแลด้านใบอนุญาต การกักตุนดูแลทาง

²ABI Reserach. Over 60% Growths in Worldwide: Over-the-Top Video revenue in 2010. April 2013.

³พิรธรอง รามสูต วัฒนรัตน์, “การกักตุนดูแล OTT จำเป็นหรือไม่ เพียงใด,” กรุงเทพธุรกิจ (25 กรกฎาคม 2560) กรุงเทพธุรกิจ <<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/641977>>.

ด้านกฎหมาย(การละเมิดลิขสิทธิ์) การกำกับดูแล
เรื่องรายได้ (การเก็บภาษี) รวมทั้งการกำกับดูแล
ให้เกิดความเป็นกลางในการบริหารโครงข่าย
อินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) เป็นต้น จึงจำเป็น
ที่จะต้องมาทำความรู้จักและเข้าใจ OTT ในมิติ
ต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางและแนวโน้มในการกำกับ
ดูแล เพราะหากประเทศไทยสามารถที่จะจัดการ
เกี่ยวกับการกำกับดูแลการแพร่ภาพแพร่เสียงใน
ระบบ OTT ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมต่อ
ผู้บริโภคและผู้ผลิตรายการต่าง ๆ จะทำให้ประเทศ
ไทยสามารถทำการสร้างมูลค่าในงานแพร่ภาพ
แพร่เสียงจากสื่อต่างๆของทั้งในประเทศและสื่อ
ต่างประเทศได้อย่างมหาศาล

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงกรอบในการกำกับดูแล
การแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของประเทศ
ไทย
2. เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องในการ
กำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT
ของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงกรอบในการกำกับดูแล
การแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของสหราชอาณาจักร
สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์
4. เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางในการ
กำหนดกรอบการกำกับดูแลงานแพร่เสียงแพร่
ภาพในระบบ OTT ของประเทศไทย

สมมติฐานของการศึกษา

ในการกำกับดูแลงานแพร่เสียงแพร่ภาพ
ในระบบ OTT ของประเทศไทย ในปัจจุบันนั้น
การกำกับดูแลยังคงไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ทั้งไม่มี
ข้อกำหนดหรือกฎหมายใดที่จะเป็นการกำหนด
กรอบในการกำกับดูแลงานแพร่เสียงแพร่ภาพใน
ระบบ OTT ของประเทศไทย

ดังนั้น หากได้ทำการศึกษาถึงข้อกำหนด
หรือแนวทางในการกำกับดูแลการแพร่เสียง
แพร่ภาพในระบบ OTT ของสหราชอาณาจักร
สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ แล้วนั้น จะทำให้
ประเทศไทยสามารถกำหนดแนวทางในการกำกับ
ดูแลการแพร่ภาพแพร่เสียงในระบบ OTT ทั้งทาง
ด้านการกำกับดูแลด้านเนื้อหา การกำกับดูแลทาง
ด้านใบอนุญาต การกำกับดูแลทางด้านกฎหมาย
(เกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์) การกำกับดูแลใน
เรื่องของรายได้ (การเก็บภาษี) รวมทั้งการกำกับ
ดูแลให้เกิดความเป็นกลางในการบริหารโครงข่าย
ทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศไทยจะ
ต้องให้ความสำคัญในการกำกับดูแลงานแพร่เสียง
แพร่ภาพในระบบ OTT เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์
ทั้งแก่ผู้บริโภค และผู้ผลิตในประเทศไทย และ
ทำให้การบริหารจัดการงานแพร่เสียงแพร่ภาพใน
ระบบ OTT มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการแพร่
เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของประเทศไทย

ว่ามีการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT หรือไม่ หากมีการกำกับดูแลแล้วมีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง

โดยการศึกษาในครั้งนี้ มีการนำเอารูปแบบการกำกับดูแลตลอดถึงแนวความคิดพื้นฐานในการกำกับดูแลงานแพร่เสียงแพร่ภาพของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ มาเป็นแนวทางในการศึกษา เพื่อจะนำจุดแข็งจุดอ่อนของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การพิจารณาแนวทางในการพัฒนาการกำกับดูแลงานแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกรอบในการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องในการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงกรอบในการกำกับดูแลการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดกรอบการกำกับดูแลงานแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบ OTT ของประเทศไทย

วิธีดำเนินงานวิจัย

ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลเอกสารเป็นหลัก ผ่านวิธีวิเคราะห์พรรณนา (Descriptive Analysis) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมิอันได้แก่ บทกฎหมาย ตัวบทอนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์รวมทั้งข้อมูลแบบทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษทั้งที่เป็น หนังสือ บทความ วารสารทางวิชาการ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ บันทึกรายงานจากสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

ผลการวิจัย

ในระยะเริ่มแรกที่มีการให้บริการโอทีทีมีอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมสื่อในประเทศไทยและต่างประเทศนั้นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก ได้แก่ ข้อเสียเปรียบของผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เนื่องจากบริการโอทีทีให้บริการผ่านโครงข่ายหรือแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก เมื่อมีผู้ให้บริการจำนวนมากขึ้นก่อให้เกิดปัญหาการแย่งกันใช้สัญญาณ (Traffic) ในระบบอินเทอร์เน็ต เมื่ออินเทอร์เน็ตช้าลง ผู้ให้บริการจะร้องเรียนไปยังผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) ในประเด็นคุณภาพสัญญาณ ทำให้ผู้ให้บริการโครงข่ายกลายเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่ผู้ให้บริการโอทีทีไม่ต้องลงทุนติดตั้งโครงข่าย อีกทั้ง ยังไม่จำเป็นต้องมีส่วนในการบริหารจัดการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นแต่เพียงผู้รวบรวมเนื้อหารายการ

(Content) ให้เป็นหมวดหมู่และจัดทำบริการในส่วนของตน และเรียกเก็บค่าบริการ โดยไม่มีต้นทุนที่เกี่ยวกับโครงข่ายและการบริหารระบบอินเทอร์เน็ตแต่อย่างใด ในขณะเดียวกัน กรณีที่ผู้ให้บริการโอทีทีนำเนื้อหารายการของผู้ให้บริการโทรทัศน์ไปรวบรวมและเผยแพร่ ผู้ให้บริการโอทีทีก็ไม่ใช่ผู้ลงทุนผลิตเนื้อหารวมทั้งไม่ต้องลงทุนทำสถานีโทรทัศน์หรือโครงข่ายโทรทัศน์เพื่อให้บริการด้วยเช่นกัน จึงทำให้บริการโอทีทีมีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการให้บริการเมื่อเทียบกับบริการสื่อสารประเภทอื่นอย่างมากเป็นเสมือนผู้ให้บริการที่ได้ประโยชน์จากการให้บริการประเภทอื่น (อินเทอร์เน็ตและบริการเนื้อหารายการ) แต่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในบริการที่ตนนำไปใช้ประโยชน์แต่อย่างใด (Free-Rider)

อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงในประเด็นบริการโอทีทีกลายเป็นเสมือนบริการกาฝากบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนการให้บริการเนื้อหาเมื่อเทียบกับการให้บริการในกิจการโทรทัศน์และสื่ออื่นได้เบางลงบ้างในปัจจุบันโดยผลของกลไกตลาดเนื่องมาจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม ผู้ให้บริการโทรทัศน์ และแม้แต่สื่อประเภทอื่นมีการปรับตัวเพื่อขยายและรักษฐานลูกค้าของตนเอง โดยการให้บริการแบบหลอมรวมสื่อหรือบางส่วนมีการปรับตัวไปสู่การให้บริการโอทีทีด้วยตนเอง หรือที่ปรากฏเป็นจำนวนมาก คือการทำธุรกิจแบบร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม (อินเทอร์เน็ต) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ หรือรวมถึงผู้ผลิตเนื้อหารายการ (Content) ในการร่วมให้บริการหรือ

แบ่งส่วนแบ่งรายได้กับผู้ให้บริการโอทีที โดยเสนอรูปแบบบริการเป็นแพ็คเกจร่วมกัน เช่น ลูกค้าอินเทอร์เน็ตสามารถใช้บริการโอทีทีที่เป็นบริษัทพันธมิตร (Partner) ในราคาที่ถูกลงซึ่งรายการส่งเสริมการขายในลักษณะนี้ปรากฏอย่างแพร่หลายในประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย

สำหรับข้อถกเถียงที่เป็นประเด็นปัญหาสำหรับการให้บริการโอทีทีที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบันและยังไม่มีแนวทางแก้ไขอย่างเพียงพอทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น อาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะนำไปสู่การทบทวนถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลบริการโอทีทีในอนาคตได้ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการให้บริการ OTT

จากที่ผู้วิจัยศึกษาในเรื่องขององค์กรกำกับดูแลการให้บริการ OTT ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ จะเห็นว่าประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะมีหน่วยงานในการกำกับดูแลคือ Federal Communications Commission (FCC) ซึ่งจะดูแลกำกับทางด้านลิขสิทธิ์ของเนื้อหาเป็นหลัก สำหรับกฎระเบียบการควบคุมเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมนั้น FCC จะทำการเข้าไปกำกับดูแลโดยพิจารณาจากคำร้องของผู้บริโภคเป็นรายกรณีไป เนื่องจาก FCC เพราะกฎหมาย Communications Act ซึ่งห้ามไม่ให้ FCC เซ็นเซอร์เนื้อหาที่ออกอากาศ รวมถึงการออกกฎหมายที่อาจขัดต่อแนวทาง Freedom of Speech อีกด้วย เพราะต้องการให้ชาวอเมริกันได้รับชมเนื้อหาจากหลากหลายมุมมอง

ในส่วนของสหราชอาณาจักร มีหน่วยงาน The Office of Communications (Ofcom) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT ซึ่งทำการกำกับดูแลเนื้อหาที่ให้บริการบนแพลตฟอร์มทั้ง Ofcom ได้บังคับใช้กฎหมาย Communication Act 2003 ภายใต้นโยบาย E-commerce Directive (ECD) เป็นการกำหนดโควตาเนื้อหาให้บริการบนแพลตฟอร์ม การจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต การคุ้มครองเด็กและผู้เยาว์และการคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับการกำกับดูแลผู้ให้บริการประเภท On-demand Program Services (ODPS) ในสหราชอาณาจักร ซึ่งครอบคลุมถึงผู้ให้บริการ OTT TV ประเภทต่าง ๆ นั้น Ofcom กำหนดให้ผู้ให้บริการ ODPS ต้องแจ้งข้อมูลกับทาง Ofcom ก่อนการเริ่มต้นให้บริการ รวมทั้งต้องแจ้งข้อมูลเมื่อต้องการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้บริการ ODPS และเมื่อต้องการหยุดการให้บริการ ODPS ภายหลังจากการแจ้งข้อมูล ผู้ให้บริการ ODPS ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ Ofcom กำหนด ได้แก่ การชำระค่าธรรมเนียมรายปีให้กับ Ofcom การเก็บเนื้อหาไว้เป็นเวลา 42 วันภายหลังจากที่ผู้ให้บริการ ODPS ถอดออกจากแพลตฟอร์มของตน การเปิดเผยข้อมูลของบริการของตนต่อผู้ให้บริการ และการให้ความร่วมมือกับ Ofcom อย่างเต็มที่ในการปฏิบัติตามคำสั่ง การสนับสนุนทางด้านข้อมูล และอื่น ๆ

ในส่วนประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลจะมีส่วนร่วมในการเข้ามากำกับดูแล โดยให้ความสำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่ 1. การให้ใบอนุญาต ภายใต้ประมวลหลักการปฏิบัติ Code of Practice for

Broadcasting Standards ซึ่งจะมีการควบคุมดูแลรูปแบบการออกใบอนุญาต 2. การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการออกอากาศ จะควบคุมโดย Internet Code of Practice ซึ่งทำการกำกับดูแลเนื้อหา เช่นห้ามมีการออกอากาศลามกอนาจาร การละเมิดทางเพศด้วยความไม่สมยอม การรุนแรงทางภาษาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังต่อเชื้อชาติและศาสนา เป็นต้น 3. การดูแลเรื่องลิขสิทธิ์จะมีพระราชบัญญัติและกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา คุ้มครองลิขสิทธิ์ของเจ้าของเนื้อหา 4. การกำกับดูแลโฆษณาต่าง ๆ สิงคโปร์จะให้องค์กรพัฒนาของเอกชนคือ Advertising Authority of Singapore ทำการดูแล

สำหรับองค์กรกำกับดูแลของประเทศไทยที่จะมาทำการกำกับดูแลการให้บริการ OTT หากพิจารณาตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติว่า กิจการโทรทัศน์หมายความว่า กิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งหาก กสทช. ได้กำหนดให้การให้บริการ OTT TV เป็นบริการกิจการโทรทัศน์ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ก็จะถือว่าเป็นกิจการโทรทัศน์ ซึ่งในการประกอบกิจการโทรทัศน์ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามมาตรา 7 แห่งพ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ที่กำหนด ให้ผู้ประกอบการกระจาย

เสียงหรือกิจการโทรทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. ดังนั้น เมื่อบริการ OTT TV เป็นกิจการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการ OTT TV ก็ต้องมาขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการตามมาตรา 7

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสิงคโปร์ ตระหนักถึงความสำคัญและปัญหาด้านต่าง ๆ จึงทำให้ประเทศเหล่านี้จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT เพื่อกำกับดูแลในด้านเนื้อหา ด้านลิขสิทธิ์ ด้านใบอนุญาต เป็นต้น จากการตั้งองค์กรในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT ทำให้สามารถกำกับดูแลการเผยแพร่เนื้อหาให้ถูกกฎหมาย รวมทั้งเนื้อหาดังกล่าวจะไม่ละเมิดลิขสิทธิ์ ทำให้ผู้ใช้บริการทราบหลักแหล่งของผู้ให้บริการจึงทำให้การให้บริการ OTT ของผู้ให้บริการมีประสิทธิภาพ

ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมากำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยตรง แม้ในปัจจุบัน กสทช. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลประกอบกิจการโทรคมนาคม รวมถึงอินเทอร์เน็ต และประกอบกิจการทั้งเนื้อหาที่ปรากฏบนโทรทัศน์และวิทยุ แต่การกำกับดูแลเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม(กระทรวงดิจิทัล) จึงกล่าวได้ว่า กสทช. ก็ยังไม่ใช่หน่วยงานโดยตรงที่จะเข้ามาทำการกำกับดูแลการให้บริการ OTT ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาคือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ให้บริการโทรทัศน์กับผู้ให้บริการ OTT ทั้งกฎระเบียบและต้นทุน

การให้บริการ ปัญหาการเผยแพร่เนื้อหาที่ผิดกฎหมายและละเมิดลิขสิทธิ์อย่างแพร่หลายมากขึ้น รวมทั้งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการในการไม่ทราบหลักแหล่งของผู้ให้บริการ ปัญหาดังกล่าวหากเกิดขึ้นมาจะไม่มีหน่วยงานใดที่จะเข้ามาทำการแก้ไขปัญหาในการให้บริการ OTT ได้โดยตรง ซึ่งจะก่อให้เกิดความวุ่นวายและสับสนในการจัดการปัญหาดังกล่าวได้

ดังนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาในการท้าวใจเล่มนี้ว่า ควรที่จะมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเข้ามากำกับดูแลการให้บริการ OTT หรือไม่ เพื่อที่จะทำให้การกำกับดูแลการให้บริการ OTT มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2. วิเคราะห์ปัญหาหลักความเป็นกลางในการให้บริการ OTT (Net Neutrality)

เป็นเรื่องของการให้การสนับสนุนให้ผู้เป็นเจ้าของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบในการจัดการบริการและเนื้อหาที่เข้าใช้โครงข่ายของตนได้โดยอิสระ แต่การสนับสนุนดังกล่าวให้เกิดความเป็นกลางในการจัดการบริการและเนื้อหานั้นทำให้เกิดความกังวลและอ่อนไหวต่อเนื้อหาบางประเภทซึ่งอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ รวมทั้งความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงมากกว่าให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพในการรับข่าวสาร จากที่ผู้วิจัยศึกษาในเรื่องของหลักความเป็นกลางกำกับดูแลการให้บริการ OTT ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ ในบทที่ 3 แล้ว เห็นว่าในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา Federal

Communications Commission (FCC) หน่วยงานการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ในระดับชาติของสหรัฐอเมริกา ยังให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องหลักความเป็นกลางหรือ Net Neutrality ซึ่ง FCC ได้ประกาศใช้ Open Internet Order 2015 ในปี พ.ศ.2558 โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ

1. ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ไม่สามารถขัดขวางการเข้าถึงเนื้อหา แอปพลิเคชันและบริการที่ถูกกฎหมายบนอินเทอร์เน็ตได้

2. ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการลดคุณภาพของการรับส่ง Data เพื่อเข้าถึงเนื้อหา แอปพลิเคชันและบริการที่ถูกกฎหมายบนอินเทอร์เน็ต

3. ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ไม่สามารถเลือกปฏิบัติในการรับส่ง Data เพื่อเข้าถึงเนื้อหา แอปพลิเคชันและบริการที่ถูกกฎหมาย หรือให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ให้บริการเนื้อหาใดรายหนึ่งเพื่อแลกกับค่าบริการพิเศษ เหตุที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญด้าน Net Neutrality เนื่องจากก่อนที่จะ FCC จะออกกฎหมาย Open Internet Order ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยเกิดกรณีข้อพิพาทด้าน Net Neutrality ระหว่าง Comcast และ Bit Torrent กล่าวคือ เนื่องจาก Comcast ได้ทำการลดทอนคุณภาพของการรับส่ง Data ระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ของ Comcast และ BitTorrent ซึ่งเป็นผู้ให้บริการเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ต โดยไม่ได้แจ้งให้ลูกค้าทราบ การกระทำดังกล่าวนำไปสู่การร้องเรียนของผู้บริโภคในเวลาต่อมา จนทำให้ FCC รับรองและออกกฎหมาย Open Internet Order

ในส่วนของสหราชอาณาจักรนั้นหน่วยงาน The Office of Communications (Ofcom) เป็นหน่วยงานการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ OTT โดย Ofcom ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตด้วยนโยบาย Net Neutrality ซึ่งนำหลักการมาจากกฎหมาย Open Internet ของคณะกรรมการการยุโรป และกำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่สามารถขัดขวางการเข้าถึงเนื้อหา และผู้ใช้บริการปลายทาง เว้นแต่กรณีที่กระทำเพื่อปฏิบัติตามข้อบังคับทางกฎหมาย เพื่อรักษาความมั่นคงของโครงข่ายอินเทอร์เน็ต และเพื่อบริหารจัดการความหนาแน่นของโครงข่ายเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริโภคชาวยุโรปสามารถเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ต และใช้บริการเนื้อหา และ แอปพลิเคชันต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และผู้ให้บริการเนื้อหาสามารถให้บริการของตนผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพได้

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ เรื่องของหลักความเป็นกลาง หรือ Net Neutrality นั้นยังคงไม่มีกรอบความแน่ชัดในเรื่องดังกล่าว เพราะเนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญในเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการออกอากาศ โดยเบื้องต้น OTT จะถูกควบคุมโดย Internet Code of Practice ที่กำกับดูแลเนื้อหาการออกอากาศ เช่น ห้ามมีการออกอากาศลามกอนาจาร การละเมิดทางเพศ การรุนแรงทางภาษา ที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังต่อเชื้อชาติและศาสนา อีกทั้ง ยังมีการจัดลำดับอายุที่เหมาะสมในการชมเนื้อหาต่าง ๆ แต่การกำกับดูแลการบริการ OTT

นั้นของประเทศสิงคโปร์ ยังมีข้อขัดแย้งกับ
โครงร่างกฎหมายด้าน Net Neutrality ที่กล่าวว่า
ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลต่าง ๆ บน
อินเทอร์เน็ตอย่างครบถ้วน โดยห้ามมิให้มีการ
กีดกันการเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภค

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา
และประเทศสหราชอาณาจักร ตระหนักถึงความ
สำคัญของความเป็นกลางในการให้บริการ
เนื่องจากทำให้ผู้ให้บริการได้รับเนื้อหาอย่างครบ
ถ้วนไม่ถูกคัดลอก ทำให้ผู้ให้บริการได้รับการ
บริการอย่างเสรี แต่ในส่วนของประเทศสิงคโปร์
นั้นคำนึงถึงผลกระทบต่อการให้บริการด้าน
เนื้อหาอย่างเสรีมากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อ
ผู้ให้บริการได้ จึงได้มีการกำหนดกรอบการกำกับ
ดูแลการเผยแพร่เนื้อหาของการบริการ OTT

ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อยังไม่มี
การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรใดในการกำกับ
ดูแลการให้บริการ OTT จึงทำให้การบริการ
OTT ของประเทศไทยนั้นผู้ให้บริการสามารถ
กำหนดกรอบของเนื้อหาการให้บริการอย่างเสรี
กล่าวคือ ผู้ให้บริการสามารถขัดขวางการเข้าถึง
เนื้อหาของผู้ใช้บริการ หรือการคัดลอกข้อมูลของ
เนื้อหาบางส่วนก่อนที่จะนำมาให้บริการแก่ผู้
ใช้บริการ OTT ได้

ดังนั้น จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาใน
การทำวิจัยเล่มนี้ว่า ในการให้บริการ OTT ของ
ประเทศไทยควรที่จะให้ความสำคัญของความเป็น
กลางในการให้บริการอย่างประเทศสหรัฐ
อเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร หรือควร

จะมีการควบคุมดูแลให้มีความเป็นกลางในการ
ให้บริการเกินไปอย่างประเทศสิงคโปร์

3. วิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลด้าน เนื้อหาการและลิขสิทธิ์ของเนื้อหา

จากที่ผู้วิจัยศึกษาในเรื่องของการกำกับ
ดูแลเนื้อหาการให้บริการและลิขสิทธิ์ของเนื้อหา
OTT ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร
และประเทศสิงคโปร์ เห็นว่าประเทศ
สหรัฐอเมริกา Federal Communications Com-
mission (FCC) จะกำกับดูแลบริการ OTT ทาง
ด้านเนื้อหาในเรื่องลิขสิทธิ์เนื้อหา โดยจะพิจารณาคำ
ร้องของผู้บริโภคเป็นรายกรณีไป เนื่องจาก
กฎหมาย Communications Act ห้ามไม่ให้ FCC
ทำการเซ็นเซอร์เนื้อหาที่ออกอากาศ รวมถึงการ
ออกกฎหมายที่อาจขัดต่อแนวทางของ Freedom
of Speech เพื่อให้ชาวอเมริกันสามารถทำการรับ
ชมเนื้อหาได้จากหลากหลายมุมมอง

ในส่วนของสหราชอาณาจักร จะกำกับ
ดูแล เนื้อหาการให้บริการ OTT จากกฎหมาย
Communications Act 2003 ซึ่งจะจำกัดการเข้า
ถึงเนื้อหาบนอินเทอร์เน็ตตามเขตภูมิศาสตร์ การ
คุ้มครองเด็กและผู้เยาว์และการคุ้มครองผู้บริโภค
รวมถึงการให้บริการเนื้อหาของผู้พิการ

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์ จะกำกับ
ดูแลเนื้อหาการออกอากาศเช่นเรื่องการห้ามออก
อากาศลามกอนาจาร การละเมิดทางเพศด้วย
การไม่สมยอม การมีเพศสัมพันธ์กับผู้เยาว์และกับ
สิ่งวิปริตอื่น ๆ และการรุนแรงทางภาษาที่ก่อให้เกิด
ความเกลียดชังต่อเชื้อชาติและศาสนา

ในปัจจุบันการให้บริการ OTT ในประเทศไทยนั้นยังไม่ได้มีการกำกับดูแลด้านเนื้อหาอย่างจริงจัง เนื่องจากการให้บริการ OTT ในประเทศไทยนั้นยังไม่มีระบบใบอนุญาตประกอบกิจการ จึงยังไม่มีมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามและการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการที่สามารถเผยแพร่ผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต

หากพิจารณาในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT ทางด้านเนื้อหานั้น ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 ตามนิยามมาตรา 3 เนื้อหาที่ให้บริการบน OTT TV ถือเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ อีกทั้งมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวนี้อีกได้มีการกำหนดลักษณะของข้อมูลที่ห้ามนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์หรือเผยแพร่ ดังนี้

1. ห้ามขายเนื้อหารายการที่เป็นลักษณะของการปลอม อันทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย
2. ห้ามขายเนื้อหารายการที่มีลักษณะเป็นเท็จที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ
3. ห้ามขายเนื้อหารายการที่เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง
4. ห้ามขายเนื้อหารายการที่มีลักษณะเป็นการลามกที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ หรือ
5. ห้ามเผยแพร่หรือส่งต่อเนื้อหารายการที่มีลักษณะต้องห้ามตาม 1. - 4.

ส่วนในประเด็นปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์ในเนื้อหาที่มีการรวบรวมมาออกอากาศ แม้ในอนาคตผู้ให้บริการ OTT จะเข้าสู่ระบบใบอนุญาตหรือจดทะเบียนแสดงตน แต่อำนาจในการดูแลเรื่องลิขสิทธิ์⁴ ในเนื้อหา ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายคือพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2558 มาตรา 28 ที่ได้กำหนดว่า ผู้ใดทำซ้ำและดัดแปลง เผยแพร่ งานลิขสิทธิ์ประเภทภาพยนตร์ต่อสาธารณชนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย และบางส่วนในฉบับก่อนหน้าซึ่งมีการปรับปรุงครอบคลุมถึงเนื้อหาที่อยู่ในกิจกรรมบนอินเทอร์เน็ตแล้ว รวมถึงประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 มีข้อกำหนดในส่วนของการห้ามการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ผู้อื่นทั้งในลักษณะข้อความ เพลง ภาพ เสียง หรือวิดีโอบนอินเทอร์เน็ตไว้ด้วย ดังนั้น สำหรับการให้บริการโดยผู้ให้บริการในประเทศและมีตัวตนนั้นมีข้อกำหนดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ปัญหาสำคัญ คือ การนำกฎหมายที่มีอยู่ไปบังคับใช้ (Enforcement) ให้ได้จริง และครอบคลุมผู้ให้บริการที่กระทำผิดได้อย่างทั่วถึง

จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะไม่ทำการกำกับดูแลเนื้อหาอย่างเคร่งครัด เพื่อต้องการให้ประชาชนของประเทศได้เข้าถึงเนื้อหาอย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนชาวอเมริกันได้บริโภคเนื้อหาอย่างตรงไปตรงมา ไม่มีการถูกตัดทอนเนื้อหาในการให้บริการนั้น ๆ แต่อย่างใด

⁴ดรณิ ราชภูเขียว, “การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาศึกษารณิการสร้างสรรค์ศิลปะลวดลายบนกาแฟ” (2561) 9:1 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 5.

แต่สำหรับประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสิงคโปร์ จะมีการกำกับดูแลเนื้อหาที่ออกอากาศโดยพิจารณาถึงเนื้อหาเป็นกรณี ๆ ไป ว่าเนื้อหาส่วนใดเผยแพร่ได้บ้าง เนื้อหาส่วนใดเป็นเนื้อหาในส่วนที่ต้องห้ามเผยแพร่ ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนของประเทศได้รับเนื้อหาไม่ครบถ้วนหรืออาจทำให้การสื่อสารผ่านทางเนื้อหานั้นคลาดเคลื่อนได้

ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในการทำวิจัยเล่มนี้ว่า เมื่อประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ในการกำกับดูแลเนื้อหาการให้บริการ OTT หากประเทศไทยได้มีการตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาควรที่จะกำกับดูแลเนื้อหาอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมของบริบทประเทศได้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาทั้ง 3 ประเด็นสำคัญข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่ประเทศไทยโดยเฉพาะภาครัฐต้องให้ความสำคัญ ในการที่จะต้องทำการจัดตั้งองค์กรที่จะมาทำการกำกับดูแลการให้บริการ OTT ว่าองค์กรใดมีความเหมาะสมในหน้าที่ดังกล่าว ทั้งต้องพิจารณาถึงความสำคัญของการให้บริการ OTT เพื่อให้เกิดความเป็นกลางด้วยว่าจะต้องทำอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ ทั้งจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลทางด้านเนื้อหาและลิขสิทธิ์เกี่ยวกับเนื้อหาที่ให้บริการ ซึ่งผู้วิจัยมองว่าประเทศไทยจะต้องนำเอาแนวทางของประเทศสิงคโปร์ มาเป็นต้นแบบในการกำหนดหรือบัญญัติเป็นข้อบังคับประกอบกับกฎหมายของ

ประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับการให้บริการ OTT เพื่อกำกับดูแลการให้บริการ OTT อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุปผลการวิจัย

ในปัจจุบันยุคที่การสื่อสารไร้พรมแดน อินเทอร์เน็ตได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิตเพราะทำให้บุคคลสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวกรวดเร็ว รวมถึงสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้อย่างอิสระและไม่จำกัดเวลา ในการเข้าถึงข้อมูลไม่ว่าจะเป็นการรับชมรายการต่าง ๆ ย้อนหลังอาทิเช่น LINE TV Netflix YouTube เป็นต้น

ซึ่งในปัจจุบันการให้บริการในรูปแบบสื่อผสมระหว่างการแพร่เสียงแพร่ภาพในระบบอินเทอร์เน็ตหรือที่เรียกว่า OTT เริ่มเข้ามามีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อคนในสังคม โดยเฉพาะในยุคที่ปัจจุบันโซเชียลได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก ทำให้บุคคลต่างๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่จำกัดด้วยเหตุผลของการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเสรี โดยไม่มีหน่วยงานใดเข้ามากำกับดูแลการให้บริการ OTT อย่างจริงจัง ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1. เนื้อหาที่เผยแพร่อย่างผิดกฎหมาย อันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ กล่าวคือ การเกิดเสรีภาพในการนำเสนอเนื้อหาจนไม่สามารถควบคุมเนื้อหาที่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนได้ และเนื้อหาบางอย่างอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้น การแก้ไขด้วยการจัดทำให้เกิด

ระบบใบอนุญาตเพื่อให้เข้าถึงผู้ให้บริการ OTT ได้ง่ายขึ้นก็เป็นแนวทางที่จะทำให้เกิดการป้องกันการเผยแพร่เนื้อหาที่ผิดกฎหมายได้

2. การดูแลให้ความคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่าการจะทำให้เกิดความเป็นกลางในการให้บริการ กล่าวคือ แม้จะเห็นด้วยกับหลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยีบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่ผู้ให้บริการไม่มีสิทธิ์ที่เข้าทำการขัดขวางเนื้อหาในการเผยแพร่ หรือการลดคุณภาพของข้อมูลที่ใช้บริการควรจะได้รับ แต่เนื้อหาการเผยแพร่บางครั้งอาจจะเป็นเนื้อหาที่ไม่สมควรอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่ผู้ใช้บริการควรจะได้รับ อาทิเช่น เนื้อหาทางด้านศาสนา ทางด้านความรุนแรงทางเพศที่เด็กและเยาวชนควรที่จะได้รับการป้องกันจากเนื้อหาเหล่านี้ เพราะฉะนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่า การดำเนินการตามหลักการ Net Neutrality นั้นแม้จะมีข้อดีในการให้เสรีภาพในด้านการแข่งขันของผู้ให้บริการ แต่การดูแลคุ้มครองผู้ใช้บริการก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน

3. การให้ความสำคัญของระบบใบอนุญาตที่มีต่อผู้ให้บริการเพื่อที่จะทำให้ปรากฏตัวตนของผู้ให้บริการต่อผู้ใช้บริการ ซึ่งการให้ใบอนุญาตดังกล่าวนั้นเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นต่อผู้ใช้บริการ OTT ว่าผู้ให้บริการจะให้บริการเนื้อหาอย่างเปิดเผย ไม่ปิดกั้นข้อมูล ทั้งจะต้องเป็นการเผยแพร่เนื้อหาที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย

4. ไม่มีบทลงโทษต่อผู้ให้บริการที่กระทำความผิดในการให้บริการ OTT เพราะ

เนื่องจากการไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่จะเข้ามาทำการกำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยตรง กล่าวคือ การให้บริการ OTT เป็นตัวแทนของสื่อแบบผสมที่เกิดจากการหลอมรวมบริการในส่วนของการแพร่เสียงแพร่ภาพ บริการโทรคมนาคมและบริการด้านเนื้อหารายการไว้ด้วยกัน จึงทำให้ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT เนื่องจาก กสทช. นั้น ทำหน้าที่ในการดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งแตกต่างจากการกำกับดูแล OTT อันเป็นสื่อผสม จึงเป็นที่คาดได้ว่าการให้บริการ OTT ในอนาคตอันใกล้นี้จะส่งผลให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก การจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานการดูแลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากจากผลกระทบต่อสังคมข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า OTT ส่งผลเสียหลายประการ หากมีการจัดตั้งหน่วยงานเข้าไปกำกับดูแลในเรื่องการให้บริการ OTT อย่างจริงจัง จะทำให้การบริการ OTT ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อสังคมเป็นอย่างมาก

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามานั้น ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลการให้บริการ OTT ได้ ดังนี้

เนื่องจากการให้บริการ OTT ในประเทศไทยในปัจจุบันมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงทำให้เกิดปัญหาผู้ประกอบการ OTT ไม่ปรากฏตัวตน และการให้บริการเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์เพิ่มมากขึ้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า จะต้องเร่งจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสม

ขึ้นมากำกับดูแลการให้บริการ OTT อย่างจริงจัง เพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการกำกับดูแลการให้บริการให้เกิดประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวจะต้องกำกับดูแลการให้บริการ OTT ดังต่อไปนี้

1. การให้ใบอนุญาต กล่าวคือ หากประเทศไทยมีหน่วยงานกำกับดูแลจะทำให้บริการ OTT เข้าสู่ระบบใบอนุญาตอันนำมาสู่การควบคุมเนื้อหาที่จะเผยแพร่ไม่ให้ผิดกฎหมายหรือทำการละเมิดลิขสิทธิ์ รวมไปถึงการกำกับดูแลผู้ที่ลงโฆษณาเนื้อหาที่อาจมีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนได้

2. ในเรื่องของหลักความเป็นกลางนั้น ในส่วนเรื่องหลักความเป็นกลางนั้น แม้ผู้วิจัยจะเห็นด้วยว่า เป็นสิ่งที่ตอบโจทย์ด้านการแข่งขันเสรีและมีเสรีภาพในการรับข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระ แต่การดำเนินการตามหลักความเป็นกลางในการให้บริการ (Net Neutrality) จำเป็นต้องกำกับดูแลผู้ประกอบการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในบางประเด็นที่จำเป็น ได้แก่ ประเด็นความรับผิดชอบต่อเนื้อหาที่นำขึ้นบนโครงข่ายจะต้องคำนึงถึงเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก เจกเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเนื้อหาทางด้านการออกอากาศภาพลามกอนาจาร การละเมิดทางเพศ การรุนแรงทางภาษาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังต่อเชื้อชาติและศาสนา

3. ทางด้านเนื้อหา ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการจัดเรตติ้งเนื้อหารายการบน OTT เพราะเมื่อการให้บริการ OTT เกิดการขยายตัวและผู้ให้

บริการ OTT เริ่มแข่งขันภายในตลาด ตัวแปรสำคัญในการสร้างความแตกต่างให้กับบริการ OTT ของผู้ให้บริการ คือเนื้อหาที่ให้บริการบน OTT ดังนั้น กสทช. ควรเริ่มกำกับดูแลเนื้อหาด้วยการจัดเรตติ้งบน OTT เพื่อเป็นการป้องกันการให้บริการสื่อเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมผ่านทางบริการ OTT ซึ่งผู้ให้บริการอาจใช้วิธีการดังกล่าวในการดึงดูดลูกค้ามาใช้บริการของตน รวมทั้งยังเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสื่อเนื้อหาที่ให้บริการบน OTT การกำหนดเรตติ้งเป็นพื้นฐานของการออกนโยบายการคุ้มครองเด็กและผู้เยาว์ต่อไป อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจัดเรตติ้งในการให้บริการ OTT ควรจะมีการผ่อนปรนมากกว่าการจัดเรตติ้งบนโทรทัศน์ เนื่องจากบริการ OTT ยังเป็นบริการที่มีการเข้าถึง และได้รับความนิยมอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ต่างกับโทรทัศน์ที่เป็นสื่อพื้นฐานที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนั้น ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเข้ามากำกับดูแลการให้บริการ OTT แต่ผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานที่มีการดูแลระบบกิจการโทรทัศน์และกิจการกระจายเสียง เป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการที่จะพัฒนาขีดความสามารถขึ้นมากำกับดูแลการให้บริการ OTT ในประเทศไทย ซึ่งจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาระยะเริ่มต้นของการให้บริการ OTT ของประเทศไทยได้ในระดับหนึ่งก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่จะเข้ามากำกับดูแลการให้บริการโดยตรง ดังนั้น การดำเนินการที่สำคัญสำหรับ กสทช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ การเร่ง

ศึกษาและทบทวนของกฎหมายให้ทันสมัยและครอบคลุมการกำกับดูแลสื่อแบบหลอมรวมในทุกมิติ การจำแนกกฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ออกจากกิจการโทรคมนาคมจำเป็นต้องมีการทบทวนเพื่อให้รูปแบบการอนุญาตและการกำกับดูแลสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ดังนั้น ผู้วิจัยขอสรุปในข้อเสนอแนะว่า การกำกับดูแลการให้บริการ OTT นั้นประเทศไทยจะต้องทำการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำการกำกับดูแลการให้บริการ OTT โดยตรง เพื่อให้ให้เกิดการควบคุมดูแลผู้ให้บริการเผยแพร่เนื้อหาอย่างถูกกฎหมาย อันจะทำให้การบริการ OTT ในประเทศไทยมีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

ชลิตา ศรีนวล, “บทความวิชาการ “Over – the – Top (OTT): สงครามที่เพิ่งเริ่มต้นในระบบนิเวศใหม่ของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร” (2558) 11:1 วารสารเทคโนโลยีสารสนเทศ.

ดารณี ราชภูเขียว, “การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาสิทธิการสร้างสรรค์ศิลปะวาดลายบนกำแพง” (2561) 9:1 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

ปิยาภัสร์ ระเบียบ, *Net Neutrality: เมื่อผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตถูกคาดหวังให้เป็นกลาง* (25 มิถุนายน 2561) iLaw <<https://ilaw.or.th/node/1590>>.

พิรธรอง รามสูต วัฒนันทน์, *การกำกับดูแล Ott จำเป็นหรือไม่ เพียงใด. กรุงเทพธุรกิจ* (18 มิถุนายน 2561) กรุงเทพธุรกิจ <<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/641977>>.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. *สภาพการแข่งขันและ แนวทางการกำกับดูแลกิจการ Over The Top: OTT.* (21 มิถุนายน 2561) NBTC <lib.nbtc.go.th/ebook_detail?cid=14942&ctype=1>.

อชิป อีสวานนท์, *OTT กับความมั่นคงทางไซเบอร์. กรุงเทพธุรกิจ* (18 มิถุนายน 2561) กรุงเทพธุรกิจ < <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/641799>>.

