



รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

การจ้างที่ปรึกษาเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล
ในประเด็นที่สำคัญด้านกิจการกระจายเสียง

ประจำปี 2568

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

จัดทำโดย
มหาวิทยาลัยรามคำแหง



รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)
การจ้างที่ปรึกษาเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล
ในประเด็นที่สำคัญด้านกิจการกระจายเสียง ประจำปี 2568

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)

โดย

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คำนำ

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการส่งมอบงานตามรายละเอียดการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดงาน (TOR) ของการจ้างที่ปรึกษาเพื่อติดตามตรวจสอบ และประเมินผลตามนโยบาย กสทช. ที่สำคัญในด้านการกระจายเสียง ประจำปี 2568 อันมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง 2) เพื่อศึกษาข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รูปแบบการผลิตและกระจายเนื้อหา พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการในต่างประเทศ (ถ้ามี) แนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น 3) เพื่อสรุปผลและจัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องรองรับกับการบริการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภค ประชาชน ผู้บริโภคจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี การใช้บริการแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลของ กสทช. และ 4) เพื่อนำเสนอประเด็นข้อสังเกตจากวุฒิสภามาตรา 73 (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นประเด็นที่วุฒิสภาให้ความสำคัญ และจำเป็นต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ ประกอบด้วย ประเด็นการกำกับดูแล OTT ภายในประเทศ และการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ ประเด็นการจัดการปัญหา SCAM และ SMS หลอกหลวง ประเด็นการสรรหาเลขาธิการ กสทช. ประเด็นการจัดงานระหว่างประเทศที่จังหวัดภูเก็ต

ในการนี้ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ส่งมอบรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ตามขอบเขตการจ้างที่ปรึกษาเพื่อติดตาม และประเมินผลในประเด็นที่สำคัญด้านการกระจายเสียง ประจำปี 2568 ในรูปแบบเอกสารสิ่งพิมพ์ พร้อมอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ (.doc .pdf) บรรจุยูเอสบีแฟลช ไดรฟ์ มาพร้อมกันด้วย

รองศาสตราจารย์ณัฐพงศ์ บุญเหลือ

หัวหน้าโครงการ



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. หลักการและเหตุผล

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งตอบคำถามสำคัญหลายประการ และประเทศไทยควรดำเนินการปรับปรุงกฎหมายในลักษณะใดเพื่อกำกับดูแลบริการเสียงและภาพผ่านอินเทอร์เน็ต (Over-the-Top หรือ OTT) ผ่านแพลตฟอร์มทั้งที่เป็นกิจการในประเทศและกิจการข้ามชาติ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างต่อระบบนิเวศสื่อและการสื่อสารของประเทศไทยในลักษณะที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการกำกับดูแล และความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมดิจิทัลกับการคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของผู้บริโภค เนื่องจากในด้านหนึ่ง บริการ OTT ได้นำมาซึ่งนวัตกรรม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความบันเทิงที่สะดวกรวดเร็ว และการเชื่อมต่อทางสังคมในรูปแบบใหม่ที่ผู้บริโภคไทยนับล้านคนได้รับประโยชน์ ทว่าในอีกด้านหนึ่ง บริการ OTT เหล่านี้ได้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของอาชญากรรมไซเบอร์ในระดับที่คุกคามเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยผสมผสานการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ (In-depth Interview) 32 คน จากหน่วยงานกำกับดูแล ภาควิชาการ ภาครัฐกิจ ภาคสื่อ และหน่วยงานด้านความมั่นคง และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) รวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง เข้ากับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผ่านการสำรวจภาคสนาม (Survey Research) โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 6,024 คน ใน 29 จังหวัด ครอบคลุม 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งได้ยืนยันว่าร้อยละ 90.6 ของประชาชนรับรู้ข่าวสารผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางหลัก ขณะที่สื่อโทรทัศน์ดั้งเดิมเหลือสัดส่วนเพียงร้อยละ 5.6 เท่านั้น และประชาชนถึงร้อยละ 23.6 ใช้บริการ OTT มากกว่า 6 ชั่วโมงต่อวัน สะท้อนการพึ่งพาระบบนิเวศดิจิทัลในระดับที่สูงมาก





ความท้าทายเชิงนโยบายที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในขณะนี้ มีลักษณะที่ซับซ้อนเป็นพิเศษ กล่าวคือ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งออกแบบมาสำหรับกิจการกระจายเสียงและโทรคมนาคมแบบดั้งเดิม นั้นมิได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับลักษณะของบริการ OTT ที่ข้ามพรมแดน ไร้ใบอนุญาตมีปริมาณเนื้อหาที่ตรวจสอบด้วยมนุษย์ไม่ได้ และมีการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ในขณะที่แพลตฟอร์มต่างชาติรายใหญ่ต่างดำเนินกิจการในตลาดไทยโดยมีผู้ใช้งานหลายสิบล้านคน และรับรายได้จากตลาดไทยเป็นจำนวนมหาศาล โดยไม่ต้องจดทะเบียนขอรับใบอนุญาต หรือปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในประเทศแต่อย่างใด

2. สถานการณ์การหลอกลวงออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์ม OTT

สถานการณ์การหลอกลวงออนไลน์ผ่านบริการ OTT มีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาและมีแนวโน้มที่จะสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นในระยะต่อไป

2.1 สภาพปัญหาและผลกระทบ

ข้อมูลสถิติจากกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บช.สอท.) แสดงให้เห็นถึงขนาดของปัญหาที่ร้ายแรงและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเปิดระบบแจ้งความออนไลน์ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2565 จนถึง มิถุนายน พ.ศ. 2567 มีผู้เสียหายแจ้งความรวมทั้งสิ้น 575,507 เรื่อง มูลค่าความเสียหายรวมกว่า 65,715 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2568 จำนวนคดีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญเป็นประมาณ 887,000 เรื่อง มูลค่าความเสียหายรวมเกิน 89,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 45 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า



เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวเลขดังกล่าวยังเป็นเพียงส่วนปลายของภูเขาน้ำแข็ง เนื่องจากรายงานของ Global Anti-Scam Alliance (GASA) ประเมินการมูลค่าความสูญเสียที่แท้จริงรวมถึงกรณีที่ไม่ได้แจ้งความสูงถึง 115,300 ล้านบาทต่อปี และผู้ใหญ่ชาวไทยถึงร้อยละ 72 เคยตกเป็นเป้าหมายของการหลอกลวงออนไลน์ ขณะที่รายงานของ UNODC ระบุว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นฐานของการหลอกลวงออนไลน์มากกว่าร้อยละ 80 ของโลก และมีมูลค่ารายได้จากอุตสาหกรรมหลอกลวงในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงสูงกว่า 43,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

มูลค่าความเสียหายที่ลดลงบางส่วนในปี พ.ศ. 2568 จาก 117 ล้านบาทต่อวันในต้นปี 2567 เหลือประมาณ 65 ล้านบาทต่อวัน สะท้อนผลเชิงบวกจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ที่กำหนดให้สถาบันการเงินระงับบัญชีต้องสงสัยได้รวดเร็วขึ้น แต่จำนวนคดีที่ยังคงสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแสดงให้เห็นว่ากลุ่มอาชญากรได้ปรับตัวโดยขยายฐานเป้าหมายไปสู่ประชากรกลุ่มใหม่ที่มีมูลค่าความเสียหายต่อคดีต่ำกว่าแต่จำนวนเหยื่อมากกว่า

2.2 บทบาทของแพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวง

การวิเคราะห์บทบาทของแพลตฟอร์ม OTT ต้องอาศัยกรอบแนวคิดของ Lawrence Lessig ที่อธิบายว่าพฤติกรรมในโลกดิจิทัลถูกกำหนดโดยสถาปัตยกรรมของแพลตฟอร์ม ซึ่งออกแบบมาเพื่อลดอุปสรรคการสื่อสาร แต่กลับสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการหลอกลวงในเวลาเดียวกัน ประกอบกับแนวคิดของ Tarleton Gillespie ที่ชี้ว่าแพลตฟอร์มมิใช่ “ตัวกลาง” ที่เป็นกลาง หากแต่เป็น “ผู้ดูแล” ที่ตัดสินใจด้านนโยบายและอัลกอริทึมซึ่งส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมที่เกิดขึ้นบนแพลตฟอร์ม

แพลตฟอร์มแต่ละประเภทมีบทบาทที่แตกต่างกันในกระบวนการหลอกลวง ได้แก่ “OTT โซเชียลมีเดีย” อย่าง Facebook และ TikTok ถูกใช้ในขั้นตอนการสรรหาเหยื่อผ่านโฆษณาหลอกลวงที่ใช้ภาพบุคคลมีชื่อเสียงและระบบโฆษณา Self-serve ที่มีกระบวนการตรวจสอบไม่เพียงพอ

สำหรับ “OTT สื่อสาร” อย่าง LINE, Telegram และ WhatsApp ถูกใช้ในขั้นตอนการสร้างความสัมพันธ์และดำเนินการหลอกลวงโดยตรง โดย Telegram มีการเพิ่มขึ้นของ Phishing Bots ถึงร้อยละ 2,000 ในช่วงปลายปี 2567 ในขณะที่ “OTT วิดีโอ” อย่าง YouTube Live และ Facebook Live ถูกใช้สร้าง Fake Livestream ด้วยเทคโนโลยี Deepfake เพื่อหลอกลวงให้โอนสินทรัพย์ดิจิทัล และ OTT สื่อเสียง แม้จะมีความเสี่ยงน้อยกว่า แต่ได้รับผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อสื่อวิทยุดั้งเดิมอย่างมีนัยสำคัญ



ประเภทแพลตฟอร์ม OTT	บทบาทในกระบวนการหลอกลวง	ตัวอย่างที่พบ
 Social Media (Facebook, TikTok)	 สรรหาเหยื่อ ผ่านโฆษณาหลอกลวง	• ใช้ภาพบุคคลมีชื่อเสียงระบบโฆษณา Self-serve ตรวจสอบไม่เพียงพอ
 Communication OTT (LINE, Telegram)	 สร้างความสัมพันธ์ ดำเนินการหลอกลวง	• Telegram: Phishing Bots เพิ่มขึ้นร้อยละ 2,000 ปลายปี 2567
 Video OTT (YouTube Live, FB Live)	 สร้าง Fake Livestream หลอกลวงทุน	• ใช้เทคโนโลยี Deepfake หลอกลวงอินสตาแกรมดิจิทัล
 Audio OTT (Podcast, Streaming)	 ผลกระทบเชิงโครงสร้าง ต่อสื่อวิทยุ	• แม้ความเสี่ยงหลอกลวงน้อยกว่าแต่กระทบรายได้สื่อดั้งเดิม

นวัตกรรมที่น่ากังวลที่สุดในปัจจุบันคือการเกิดขึ้นของ Deepfake-as-a-Service (DaaS) และ Fraud-as-a-Service (FaaS) ที่ทำให้อาชญากรระดับล่างสามารถเข้าถึงเครื่องมือสำเร็จรูปสำหรับ Voice Cloning, Video Cloning, Image Generation และ Persona Simulation ได้ในราคาถูก ส่งผลให้กระบวนการหลอกลวงมีความซับซ้อนระดับที่ยากต่อการตรวจจับด้วยมาตรการดั้งเดิม

ปัญหาในมิติอัลกอริทึมที่ถูกมองข้ามในการวิเคราะห์ทางกฎหมายไทยคือการที่อัลกอริทึม Recommendation ของแพลตฟอร์มมีส่วนในการ Amplify การเข้าถึงเนื้อหาหลอกลวง โดยที่แพลตฟอร์มมิได้สร้างเนื้อหาขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดคำถามสำคัญว่าแพลตฟอร์มมีหน้าที่ในการดูแล (Duty of Care) ต่อผู้ใช้หรือไม่ ซึ่งกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน ต่างจาก Digital Services Act (DSA) ของสหภาพยุโรปและ Online Safety Act 2023 ของสหราชอาณาจักรที่ให้ความสำคัญกับหลักการ Duty of Care อย่างชัดเจน

3. แนวความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

ที่ปรึกษาพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังมีมุมมองที่แตกต่างกันในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายในการกำกับดูแลกิจการ OTT และได้เสนอหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการกำกับดูแล OTT ไว้ดังนี้

3.1 แนวความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบาย

การศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ายังมีความเห็นที่แตกต่างกันสามแนวทางเกี่ยวกับสถานะของอำนาจ กสทช. ในการกำกับดูแล OTT ซึ่งมีนัยยะเชิงนโยบายที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

แนวความเห็นที่ 1 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมติ กสทช. ในปี พ.ศ. 2560 และ 2566 รวมถึงแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตามคำสั่งที่ 541/2568 ว่า บริการ OTT เข้าข่าย “กิจการโทรทัศน์” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 โดยแนวความเห็นนี้เน้นว่าปัญหาหลักคือ “ช่องว่างทางการบังคับใช้” (Enforcement Gap) และ “ช่องว่างทางสถาบัน” (Institutional Gap) มิใช่การขาดอำนาจโดยสิ้นเชิง

แนวความเห็นที่ 2 เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจในเชิงหลักการแต่ยังขาดความชัดเจนเพียงพอในทางปฏิบัติ ความแตกต่างสำคัญจากแนวที่หนึ่งคือการมองว่าการตีความกฎหมายเดิมให้ครอบคลุม OTT ยังมีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องเพิกถอน จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บทให้ชัดเจนขึ้นก่อน

แนวความเห็นที่ 3 ซึ่งรวมถึงมุมมองของประธาน กสทช. ที่เห็นว่ากิจการ OTT มีลักษณะ Narrowcasting ที่แตกต่างจากการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบดั้งเดิม จึงควรออกกฎหมายใหม่เป็นวาระแห่งชาติ โดยรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาผ่านสภาฯ เพื่อให้อำนาจการกำกับชัดเจนและสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง

ข้อสรุปที่ปรึกษาเห็นว่าเหมาะสมที่สุดคือ ทั้งสามแนวทางต่างมีเหตุผลรองรับในแง่มุมที่แตกต่างกัน จึงไม่ควรเลือกดำเนินการตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งอย่างเด็ดขาด แต่ควรดำเนินการแบบขนานกันโดยให้ความสำคัญกับแต่ละแนวทางตามระยะเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดทางนิยามและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ยังไม่มีการกำหนดนิยามของ “กิจการ OTT” ไว้เป็นการเฉพาะ

อีกทั้งยังเกิดความไม่ชัดเจนของสถานะ “แพลตฟอร์ม” ทำให้เกิดความพัวพันระหว่างการเป็นผู้ให้บริการเนื้อหา (Content Provider) กับผู้ให้บริการเทคโนโลยีที่เป็นสื่อกลาง ทำให้แพลตฟอร์มมักอ้างสถานะเป็นเพียงสื่อกลางเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบ อีกทั้งบริการ OTT มีลักษณะที่ไม่ตรงกับหมวดหมู่ทางกฎหมายใดที่มีอยู่เดิม ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า กสทช. มีอำนาจกำกับดูแลบริการ OTT ในฐานะใด ภายใต้กฎหมายฉบับใด และผ่านกระบวนการใด

3.2 หลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการกำกับดูแล OTT

จากผลการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย และการสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ ที่ปรึกษาเห็นว่า การกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยควรครอบคลุมสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการกำกับดูแล OTT อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงออนไลน์อย่างน้อย 8 ประเด็น ได้แก่ 1) ระบบการลงทะเบียนและใบอนุญาต (Registration and Licensing System) ตามลักษณะบริการและขนาดของกิจการ 2) การควบคุมเนื้อหา (Content Regulation) ตามประเภทเนื้อหา และกลไก Notice-



and-Action ที่มีประสิทธิภาพ 3) การคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามหลักการคุ้มครองตามอายุผู้รับบริการ (Age-based Protection) 4) ระบบการประเมินและจัดการความเสี่ยง (Risk Assessment and Management) ตามระดับความเสี่ยงและขนาดของแพลตฟอร์ม 5) ความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) ทั้งระดับความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางปกครอง 6) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว (Data Protection and Privacy) 7) การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี และ 8) การรายงานความโปร่งใสประจำปี (Transparency Report)

4. แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย

แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย ประกอบด้วย

4.1 แนวทางที่ 1 การออกกฎหมายลำดับรอง

แนวทางนี้มุ่งใช้อำนาจที่ กสทช. มีอยู่แล้วตามมาตรา 27 และ 28 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ในการออกประกาศ กสทช. ที่มีสาระสำคัญครอบคลุมการลงทะเบียนผู้ให้บริการที่มีผู้ใช้งานในราชอาณาจักรเกิน 500,000 รายต่อเดือน มาตรฐานเนื้อหาและกลไก Notice-and-Takedown การคุ้มครองผู้เยาว์ พันธกรณีการรายงาน และความโปร่งใสของอัลกอริทึม ข้อดีของแนวทางนี้คือสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ หากมีความเสี่ยงสำคัญตามหลักการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) หากผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าประกาศดังกล่าวออกโดยขาดฐานอำนาจในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องดำเนินการพร้อมกับแนวทางที่สองและแนวทางที่สาม

4.2 แนวทางที่ 2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท

แนวทางนี้ครอบคลุมการพัฒนาโครงสร้างกฎหมายสามมิติ ได้แก่ มิติแรก การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อบัญญัตินิยาม “บริการสื่อสตรีมมิ่งผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต” ให้ครอบคลุม OTT Video อย่างชัดเจน เพิ่มหมวดว่าด้วยบริการ On-Demand AMS และปรับโทษปรับให้สัมพันธ์กับรายได้ทั่วโลก (Turnover-based Fine) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ในลักษณะเดียวกับ DSA มิติที่สอง การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อเพิ่มนิยาม Number-based ICS และ Number-independent ICS ตามแนวทาง EECC 2018 ของสหภาพยุโรป พร้อมบัญญัติเขตอำนาจนอกอาณาเขต และมิติที่สาม การพิจารณาปรับรวมกฎหมายสามฉบับตามที่คณะกรรมการการวิจัยสภาเสนอ เพื่อรองรับการหลอมรวมเทคโนโลยีและให้การกำกับดูแลมีเอกภาพ

4.3 แนวทางที่ 3 การตรากฎหมายใหม่

คือการออกกฎหมายใหม่เพื่อกำกับดูแลกิจการ OTT อย่างเฉพาะเจาะจง แนวทางนี้มุ่งออกกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis) ที่ออกแบบมาโดยตรงสำหรับระบบนิเวศแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยมีโครงสร้างหมวดหลักที่ครอบคลุมห้าด้านสำคัญ

ด้านแรกคือ บทนิยามและขอบเขตการบังคับใช้ ที่ใช้หลัก Functional Definition ครอบคลุมบริการห้าประเภท ได้แก่ บริการสื่อสตรีมมิ่งผ่านอินเทอร์เน็ต (OTT Video/Audio) บริการสื่อสารผ่านแอปพลิเคชัน (OTT Communication) บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media Platform) บริการตลาดกลางออนไลน์ (Online Marketplace) และบริการสืบค้นข้อมูล (Search Engine) และมีการกำหนดขอบเขตตาม Market-based Nexus โดยไม่คำนึงถึงสถานที่จดทะเบียนนิติบุคคล

ด้านที่สองคือ การจำแนกประเภทและพันธกรณีตามระดับตามขนาดและความเสี่ยง คือ ผู้ให้บริการขนาดเล็ก (มีพันธกรณีขั้นต่ำเพียงการแจ้งข้อมูลและมีช่องทางร้องเรียน) ผู้ให้บริการขนาดกลาง (ต้องลงทะเบียน แต่งตั้งตัวแทน จัดทำรายงานความโปร่งใสประจำปี และมีกลไก Notice and Takedown) ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ (ต้องมีการประเมินความเสี่ยงประจำปี การตรวจสอบอิสระ และพันธกรณีด้านความโปร่งใสของอัลกอริทึม) และผู้ให้บริการขนาดใหญ่มาก (มีพันธกรณีสูงสุด)

ด้านที่สามคือ พันธกรณีด้านเนื้อหาและการคุ้มครองผู้ใช้ เช่น ระบบการจัดระดับเนื้อหา กลไก Notice-and-Action (ที่ขยายจากระบบ Notice-and-Takedown) การส่งเสริมเนื้อหาไทย และการกำหนดมาตรฐานการโฆษณาผ่านแพลตฟอร์ม OTT ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานสื่อที่มีอยู่ ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ที่กำหนดระยะเวลาการเก็บรักษาข้อมูล (Data Retention) ไว้ไม่น้อยกว่า 90 วัน มีข้อ กำหนดการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมาย (Lawful Disclosure) การตรวจจับเชิงรุก (Proactive Detection) เพื่อเฝ้าระวังและตรวจหาความผิดปกติ โดยไม่ต้องรอให้มีการแจ้งเหตุสำหรับแพลตฟอร์มขนาดใหญ่และใหญ่มาก (Very Large Online Platforms - VLOPs) กลไกรายงานเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ภายใน 24 ชั่วโมง และมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันการหลอกลวงออนไลน์ และ

ด้านที่สี่คือ โครงสร้างองค์กรกำกับดูแล ที่มีข้อเสนอสามทางเลือก ได้แก่ 1) การเพิ่มอำนาจ กสทช. โดยกำหนดให้ กสทช. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการ OTT ทั้งหมด 2) การแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานตามประเภทบริการ (Multi-agency Model) และ 3) การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลใหม่ โดยที่ปรึกษาเห็นว่าในระยะกลาง ควรดำเนินการตามแนวทางที่หนึ่งและที่สองพร้อมกัน โดยอาจมีแผนพัฒนาไปสู่แนวทางที่สามในระยะยาว หากผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นสมควร และ



ด้านที่ห้าคือ ในส่วนของบทกำหนดโทษ ควรกำหนดโทษที่สัมพันธ์กับขนาดและผลกระทบของแพลตฟอร์ม ซึ่งควรเทียบเคียงกับแนวทางลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ ทั้งนี้ ควรพิจารณาออกแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและพันธกรณีระหว่างประเทศ และมีกลไกปรับปรุงกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว

5. มาตรการเพื่อการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ

เพื่อให้การกำกับดูแล OTT โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการ OTT ข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีแนวทางที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาเขตอำนาจและการกำกับดูแลผ่านตัวกลางไปพร้อมกับมาตรการอื่น ๆ ด้วย

5.1 ช่องว่างทางกฎหมายเรื่องเขตอำนาจ

ปัญหาเขตอำนาจในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติของไทยมิได้เกิดจากการขาดเจตจำนงของรัฐ หากแต่เกิดจากความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างที่ปรากฏเป็นช่องว่างห่าประการ ได้แก่ 1) การขาดบทบัญญัติเขตอำนาจนอกอาณาเขตอย่างชัดเจน ซึ่งต่างจาก DSA มาตรา 2 ที่บัญญัติหลักเกณฑ์กำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Criterion) ไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับผู้ให้บริการดิจิทัลทุกรายที่มุ่งเป้าให้บริการแก่ผู้รับบริการในสหภาพยุโรป โดยไม่คำนึงถึงสถานที่จดทะเบียนนิติบุคคล 2) ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของ OTT ที่ทำให้แพลตฟอร์มอ้างสถานะตัวกลางเพื่อปฏิเสธความรับผิด 3) ช่องว่างระหว่างเขตอำนาจทางทฤษฎีกับการบังคับใช้จริง (Jurisdiction-Enforcement Gap) ที่ทำให้ กสทช. สามารถออกกฎเกณฑ์ได้แต่บังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติได้ยากในทางปฏิบัติ 4) การขาดพันธกรณีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative Requirement) ซึ่งต่างจาก GDPR มาตรา 27 ที่กำหนดให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องแต่งตั้งผู้แทนใน EU และ 5) ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลภายในประเทศ ที่แพลตฟอร์ม OTT สามารถใช้ประโยชน์จากความไม่ชัดเจนของเขตอำนาจในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ

5.2 การกำกับดูแลผ่านตัวกลาง

เมื่อการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติโดยตรงติดขัดข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง การบังคับใช้ผ่านตัวกลางในประเทศ (Intermediary Enforcement) ตามแนวคิด Chokepoint Regulation จึงเป็นทางเลือกเชิงปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) คือการกำกับดูแลผ่านตัวกลางที่เป็นจุดควบคุมที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดเนื่องจากการรับส่งข้อมูลทั้งหมดต้องผ่าน ISP ในประเทศ แต่ กสทช. ยังต้องพึงพาคำสั่งศาลในกรณีส่วนใหญ่และขาดอำนาจฉุกเฉินที่เทียบเท่า Online Safety Act 2021 ของออสเตรเลียหรือ Online Criminal Harms Act 2023 ของสิงคโปร์ 2) ร้านจำหน่ายแอปพลิเคชัน (App Store) เป็นการกำกับดูแลผ่านตัวกลางที่มีประสิทธิภาพสูงเพราะการลบแอปพลิเคชันออกจาก Apple App Store หรือ Google Play Store ส่งผลกระทบโดยตรงและรวดเร็วกว่าการบล็อก DNS แต่ยังขาดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนในการออกคำสั่งให้ App Store ปฏิบัติตามโดยตรง 3) ระบบการชำระเงิน (Payment Systems) เป็นการกำกับดูแลตัวกลางที่มีผลต่อโมเดลธุรกิจของ



แพลตฟอร์มโดยตรง (Super Chokepoints) ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ยังขาดกลไกที่เชื่อมโยงกับการกำกับดูแล OTT เิงปกครอง และ **4) เครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks)** เป็นการกำกับดูแลตัวกลางโดยการบังคับใช้มาตรการที่กระทบต่อตลาด (Market-based Enforcement) โดยตัดรายได้โฆษณาเพื่อให้แพลตฟอร์มปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ยังไม่ถูกนำมาใช้ในบริบทไทย แต่จากบทเรียนของสหภาพยุโรปที่มีการบังคับใช้มาตรการนี้พบว่า มีประสิทธิผลสูง

ทั้งนี้ ช่องว่างทางกฎหมายในการใช้ตัวกลางทั้งสี่ประเภทควรได้รับการแก้ไขในสามระดับพร้อมกัน ได้แก่ ระดับแรงจูงใจคือการออกประกาศ กสทช. กำหนดหน้าที่ ISP โดยอาศัยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ระดับกลางคือการแก้ไขกฎหมายแม่บทเพื่อขยายนิยาม “ผู้ให้บริการ” ให้ครอบคลุม App Store, Payment Provider และ Ad Network พร้อมเพิ่มกลไก Emergency Takedown และระดับยาวคือการกำหนด Enforcement Pyramid ที่ชัดเจนในกฎหมายใหม่

6. กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

การกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT ข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสามระดับพร้อมกัน

ระดับพหุภาคี ประเทศไทยควรเร่งพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมทางไซเบอร์ของสหประชาชาติ (UN Convention against Cybercrime) ซึ่งคณะผู้แทนไทยได้ร่วมลงนามเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2568 และมีผู้ลงนามแล้วกว่า 74 ประเทศ เพื่อสร้างกลไกรวบรวมพยานหลักฐานดิจิทัลข้ามพรมแดนที่มีผลผูกพัน ในบริบทนี้ สอดคล้องกับท่าทีของรัฐบาล โดยนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว รองนายกรัฐมนตรี ได้ยืนยันในเวที Global Fraud Summit ที่กรุงเวียนนา เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2569 ว่าประเทศไทยมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการหลอกลวงออนไลน์อย่างเป็นรูปธรรม

ระดับภูมิภาค ไทยควรผลักดันให้ความตกลงกรอบเศรษฐกิจดิจิทัลอาเซียน หรือ ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA) มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเรื่องการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล และผลักดันกลไกความตกลงร่วมกัน (Mutual Recognition) สำหรับการกำกับดูแล OTT และมาตรฐานร่วมในการกำหนดพันธกรณีของแพลตฟอร์มในระดับภูมิภาค

ระดับทวิภาคี กสทช. ควรพัฒนาความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการกำกับดูแล (Regulatory Cooperation Agreements) กับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่แพลตฟอร์มรายสำคัญตั้งอยู่ เพื่อให้มีกลไกแบ่งปันข้อมูลและขอความร่วมมือที่รวดเร็วและยืดหยุ่นกว่า โดยเฉพาะกับ FCC (Federal Communications Commission) และ FTC (Federal Trade Commission) ของ



สหรัฐอเมริกา Ofcom (Office of Communications) ของสหราชอาณาจักร และ IMDA (Infocomm Media Development Authority) ของสิงคโปร์

7. การอภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ได้นำผลการศึกษาเชิงประจักษ์มาวิเคราะห์ร่วมกับหลักการกำกับดูแลสากล ได้แก่ หลักการกำกับดูแลของ OECD หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank ตลอดจนหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี หลักการสร้างสมดุล และหลักการกำกับดูแลอิงฐานความเสี่ยง เพื่อประเมินความเหมาะสมของกรอบกฎหมายไทยในการกำกับดูแลบริการ OTT และการรับมือกับการหลอกลวงออนไลน์ที่ใช้ OTT เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการกระทำความผิด

7.1 หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD ผลการศึกษาสอดคล้องกับหลักการของ OECD ที่เห็นว่าความท้าทายสำคัญของการกำกับดูแลดิจิทัลในปัจจุบัน ได้แก่ ความล้าหลังของกฎหมาย การทับซ้อนของอำนาจระหว่างหน่วยงาน และการกำกับดูแลที่ขาดเอกภาพ โดยพบว่ากฎหมายหลักของ กสทช. ซึ่งถูกออกแบบขึ้นในยุคที่กิจการสื่อสารยังผูกติดกับคลื่นความถี่และโครงข่ายทางกายภาพ ไม่สามารถรองรับรูปแบบธุรกิจ OTT ที่เป็นกิจการข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและปัญหาความไม่ชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ การทับซ้อนระหว่าง กสทช. และ หน่วยงานกำกับดูแลอื่น โดยเฉพาะ ETDA สะท้อนปัญหาการกำกับดูแลแบบแยกส่วนที่ OECD ระบุว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการกำกับดูแลเทคโนโลยีดิจิทัลที่มีลักษณะหลอมรวม (Convergence) ขณะเดียวกัน ประชาชนจำนวนมากยังไม่เข้าใจบทบาทของ กสทช. ในสภาพแวดล้อมออนไลน์ ซึ่งสะท้อนถึงความสับสนเชิงสถาบันและความไม่ชัดเจนของระบบกำกับดูแล

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างที่หลายประเทศกำลังเผชิญ สถานการณ์อาชญากรรมไซเบอร์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมถึงการเกิดขึ้นของ บริการ Deepfake-as-a-Service และ Fraud-as-a-Service แสดงให้เห็นว่าภัยคุกคามพัฒนาเร็วกว่า วงจรนิติบัญญัติ จำเป็นต้องมีกลไกกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้อย่างทันท่วงที ในด้านการพัฒนาสถาบันกำกับดูแล ผลการศึกษานับสนุนแนวคิดของ OECD ที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรกำกับดูแล และการมอบอำนาจทางกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้นแก่ กสทช. โดยรวมถึงผลการสำรวจที่พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 76.4 ต้องการให้ กสทช. มีอำนาจชัดเจน และร้อยละ 32.5 ที่ต้องการให้มีการบูรณาการหน่วยงาน

7.2 หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World เมื่อพิจารณาตามกรอบ Digital Regulation Handbook ของ ITU และ World Bank ซึ่งประเมินประสิทธิผลของกฎระเบียบ ผ่าน 4 มิติ ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบรรลุวัตถุประสงค์ การประเมินผลกระทบ และ ประสิทธิภาพของการบังคับใช้ พบว่าระบบกำกับดูแล OTT ของไทยยังเผชิญข้อจำกัดในทุกมิติ พบว่าในด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ให้บริการ OTT ข้ามชาติส่วนใหญ่ยังไม่อยู่ภายใต้กรอบกำกับดูแลที่



สามารถบังคับใช้ได้จริง ขณะที่ประชาชนจำนวนมากเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันยังไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี สะท้อนถึงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ด้านการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการบังคับใช้กฎหมาย พบว่ามาตรการเดิม เช่น การปรับหรือเพิกถอนใบอนุญาต ไม่เหมาะสมกับผู้ให้บริการที่ไม่มีนิติบุคคลในประเทศไทย อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับลักษณะของอาชญากรรมไซเบอร์สมัยใหม่ จึงจำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือกำกับดูแลที่มีความได้สัดส่วนกับระดับความรุนแรงของการละเมิดและสามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายได้จริง

ผลการศึกษายังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะเป้าหมายสำคัญของการกำกับดูแลยุคดิจิทัล โดยประชาชนให้การสนับสนุนสูงต่อแนวคิดความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Liability) ระหว่างแพลตฟอร์มและสถาบันการเงิน รวมถึงมาตรการยืนยันตัวตน (KYC) ซึ่งสะท้อนความต้องการให้ระบบกำกับดูแลมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการลดความเสียหายแก่ผู้บริโภคมากกว่าการกำกับดูแลเชิงขั้นตอน

ในด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยยังขาดลักษณะความเป็นกลางทางเทคโนโลยีและยังไม่มีบทบัญญัติที่รองรับการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติในลักษณะเดียวกับ GDPR หรือ Digital Services Act ของสหภาพยุโรป ส่งผลให้ประชาชนยังมีความกังวลต่อความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลและความสามารถของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังเสนอให้ใช้กลไกกำกับดูแลทั้งในรูปแบบการแทรกแซงหลังเกิดปัญหา (Ex post) เช่น Notice-and-Action ระบบคำสั่งนำเนื้อหาออก และ One Stop Service ควบคู่กับมาตรการเชิงรุก (Ex ante) เช่น การประเมินความเสี่ยงประจำปี การตรวจจับเชิงรุกด้วยปัญญาประดิษฐ์ และการกำหนดหน้าที่เก็บรักษาข้อมูล เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่เผชิญภัยไซเบอร์ในระดับสูง

7.3 หลักการพื้นฐานการกำกับดูแล OTT ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน คือ

หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) ผลการศึกษาสะท้อนอย่างชัดเจนว่ากฎหมายไทยยังขาดความเป็นกลางทางเทคโนโลยี โดยยังยึดโยงกับการแบ่งประเภทกิจการตามโครงสร้างทางกายภาพของการสื่อสาร ทั้งที่พฤติกรรมกรรมการบริโภคสื่อของประชาชนได้เปลี่ยนผ่านสู่แพลตฟอร์มออนไลน์และบริการ OTT อย่างกว้างขวางแล้ว ความล้าล้นดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการสื่อดั้งเดิมอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่เข้มงวด ขณะที่บริการ OTT ข้ามชาติซึ่งมีลักษณะและผลกระทบใกล้เคียงกันกลับอยู่นอกขอบเขตการกำกับดูแล ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคตจึงควรมุ่งเน้นการกำกับดูแลตามผลลัพธ์และผลกระทบของกิจกรรม มากกว่าการยึดติดกับเทคโนโลยีหรือช่องทางการให้บริการ

หลักการสร้างสมดุล (Balancing) การกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผลการศึกษาพบว่าบริบทของ



ประเทศไทยในปัจจุบันให้ความสำคัญกับความปลอดภัยและการป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีเป็นอันดับแรก เนื่องจากประชาชนเผชิญความเสี่ยงจากภัยไซเบอร์ในระดับสูงและยังขาดความเชื่อมั่นต่อกลไกเยียวยาภายหลังเกิดความเสียหาย แนวคิดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างแพลตฟอร์มและสถาบันการเงินถือเป็นข้อเสนอสำคัญที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากหลัก “การยกเว้นความรับผิด” (Safe Harbor) แบบดั้งเดิม ไปสู่การกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ลงทุนในมาตรการป้องกันความเสี่ยงเชิงรุก ตามหลักการออกแบบเพื่อความปลอดภัย (Security by Design) อย่างไรก็ตาม การออกแบบมาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน เพื่อไม่ให้กลายเป็นภาระที่กระทบต่อการแข่งขันและนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล และ

หลักการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มและการประเมินฐานความเสี่ยง (Tiered and Risk-Based Regulation) ผลการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณชี้ให้เห็นตรงกันว่าการใช้กฎหมายแบบเดียวกับผู้ให้บริการ OTT ทุกประเภทไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากผู้ให้บริการมีความหลากหลายทั้งด้านขนาด รูปแบบธุรกิจ และระดับความเสี่ยง การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพจึงควรอาศัยหลักการแบ่งระดับตามความเสี่ยงและผลกระทบ โดยกำหนดพันธกรณีแตกต่างกันตามขนาดของแพลตฟอร์ม ตั้งแต่ผู้ให้บริการรายย่อย ผู้ให้บริการขนาดกลาง ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ ไปจนถึงแพลตฟอร์มที่มีความสำคัญเชิงระบบ (Systemically Important Platforms) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับ Digital Services Act ของสหภาพยุโรป และช่วยให้ กสทช. สามารถจัดสรรทรัพยากรในการกำกับดูแลไปยังกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและนวัตกรรมภายในประเทศ

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษานับสนุนการปรับเปลี่ยนระบบกำกับดูแล OTT ของไทยไปสู่รูปแบบที่มีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี ยืดหยุ่น อิงฐานความเสี่ยง และมุ่งเน้นผลลัพธ์ พร้อมทั้งเสริมสร้างอำนาจและศักยภาพของ กสทช. ควบคู่กับการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้สามารถรับมือกับความท้าทายของระบบนิเวศดิจิทัลและอาชญากรรมไซเบอร์ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการวิเคราะห์อย่างครอบคลุม ที่ปรึกษาสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ควรดำเนินการโดยแบ่งเป็นสามระยะดังนี้

ระยะสั้น หรือระยะเร่งด่วน กสทช. ควรออกประกาศว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการ OTT เบื้องต้น กำหนดระบบลงทะเบียนสำหรับผู้ให้บริการที่มีผู้ใช้เกิน 500,000 ราย/เดือน ออกประกาศว่าด้วยหน้าที่ ISP ในการป้องกันการหลอกลวงออนไลน์ และจัดตั้งกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงาน



(ระหว่าง กสทช. กับหน่วยงานกำกับดูแลอื่น อาทิ ETDA, PDPC, DSI และ บช.สอท.) ในรูปแบบระบบ ศูนย์รวมการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service) หรือ Single Window สำหรับกรณีฉุกเฉิน

ระยะกลาง เร่งรัดการแก้ไขกฎหมายแม่บทสามฉบับให้ครอบคลุมกิจการ OTT ขยาย นิยาม “ผู้ให้บริการ” ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ให้รวมถึง แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) ระบบการชำระเงิน (Payment System) และเครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) บัญญัติพันธผูกพันให้มีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative Obligation) ของกิจการต่างชาติ และเกณฑ์การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Criterion) ต่อผู้ให้บริการที่มีเป้าหมายมาที่ผู้รับบริการในประเทศไทย รวมทั้งเร่งให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมไซเบอร์ (United Nations Convention against Cybercrime) ซึ่งเป็นตราสารระดับโลกฉบับแรกที่จัดทำขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

ระยะยาว ผลักดันร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลบริการ OTT ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีระบบจัดกลุ่มตามฐานความเสี่ยงและขนาดของกิจการ (Risk-based Tiering) หลักหน้าดูแล (Duty of Care) การออกแบบที่คำนึงถึงความปลอดภัย (Safety by Design) ลำดับการกำกับดูแล (Enforcement Pyramid) กองทุนส่งเสริมเนื้อหาดีดิจิทัลไทย และการทดสอบระบบให้บริการ (Regulatory Sandbox) และการทบทวนภาคบังคับ (Mandatory Review) ทุก 3 ปี ตลอดจนการพิจารณาถึงความจำเป็นในการปรับปรุงองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระและมีเอกภาพในการดำเนินงาน

1 ระยะสั้น

1-2 ปี

ปรับปรุงกฎระเบียบที่มีอยู่ให้ครอบคลุมบริการ OTT เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค การกำกับเนื้อหา และมาตรฐานคุณภาพบริการ

2 ระยะกลาง

3-5 ปี

พัฒนากรอบกฎหมายใหม่เฉพาะสำหรับบริการ OTT โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการกำกับดูแลและการส่งเสริมนวัตกรรม

3 ระยะยาว

5 ปีขึ้นไป

ปฏิรูปโครงสร้างการกำกับดูแลสื่อทั้งระบบ ให้เป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology-neutral) และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

EXECUTIVE SUMMARY

1. Rationale and Background

This study aims to answer several critical questions regarding how Thailand should reform its laws to regulate Over-the-Top (OTT) voice and video services provided by both domestic and multinational platforms. These platforms have expanded rapidly, triggering unprecedented structural changes in Thailand's media and communication ecosystem. The study balances regulatory efficiency with the promotion of digital innovation, while ensuring the protection of consumer rights and safety. On the one hand, OTT services have introduced innovation, convenient access to information and entertainment, and new forms of social connectivity that benefit tens of millions of Thai consumers. On the other hand, these OTT services have become a crucial infrastructure for cybercrimes to a degree that significantly threatens the nation's economic and social stability.

This study employs a mixed-methods research design, integrating qualitative research—conducted through in-depth interviews with 32 experts from regulatory authorities, academia, the business sector, the media sector, and security agencies, along with a total of 16 focus groups—with quantitative research. The quantitative aspect involved a field survey using questionnaires to collect data from a sample size of 6,024 people across 29 provinces, covering 5 regions nationwide. The survey confirmed that 90.6% of the public perceive internet media as their primary channel for receiving news, while traditional television media has dropped to a mere 5.6%. Furthermore, 23.6% of the population use OTT services for more than 6 hours per day, reflecting an exceptionally high level of dependence on the digital ecosystem.

The policy challenges that Thailand currently faces are uniquely complex. The existing laws, designed for traditional broadcasting and telecommunications businesses, were not built to handle the characteristics of OTT services, which are cross-border, unlicensed, carry a volume of content impossible to inspect by humans, and feature rapid technological advancement. Meanwhile, major foreign platforms operate in the Thai market with tens of millions of users and generate massive revenues from it without having to register, obtain licenses, or comply with any domestic regulations.

2. Online Scam Situations via OTT Platforms

The online scam situation through OTT services has intensified in recent years and is likely to cause greater economic and social damage in the periods ahead.

2.1 Problem Statements and Impacts

Statistical data from the Cyber Crime Investigation Bureau (CCIB) demonstrates the severity and continuously compounding nature of the problem. Since the launch of the online reporting system in March 2022 until June 2024, a total of 575,507 complaints were filed by victims, with a cumulative damage value exceeding 65,715 million Baht. In 2025, the number of cases grew significantly to approximately 887,000 cases, with the total damage value exceeding 89,000 million Baht, representing a 45% increase compared to the previous year.

Notably, these figures represent only the tip of the iceberg. A report by the Global Anti-Scam Alliance (GASA) estimates the actual value of losses, including unreported cases, to be as high as 115,300 million Baht per year, and up to 72% of Thai adults have been targeted by online scams. Meanwhile, a UNODC report states that Southeast Asia serves as the base for more than 80% of the world's online scams, with the scam industry in the Mekong sub-region generating revenues exceeding 43,800 million USD annually.

The slight decrease in damage value in 2025—from 117 million Baht per day in early 2024 to approximately 65 million Baht per day—reflects the positive impact of the Technology Crime Prevention and Suppression Act B.E. 2566 (2023), which allows financial institutions to suspend suspicious accounts more rapidly. However, the persistently high and rising number of cases shows that criminal groups have adapted by expanding their target base toward new demographic groups that yield a lower damage value per case but contain a higher number of victims.

2.2 The Role of OTT Platforms as Infrastructure for Scams

Analyzing the role of OTT platforms requires the conceptual framework of Lawrence Lessig, which explains that behavior in the digital world is dictated by platform architecture, designed to minimize communication barriers but simultaneously creating an environment conducive to scams. This is coupled with Tarleton Gillespie's concept, which points out that platforms are not neutral "intermediaries" but are

“curators” making policy and algorithmic decisions that directly impact behaviors occurring on the platforms.

Each category of platform plays a distinct role in the scam lifecycle:

- “**Social Media OTT**” such as Facebook and TikTok are used in the victim recruitment phase through deceptive advertisements that utilize images of well-known public figures and self-serve ad systems that possess inadequate verification processes.
- “**Communication OTT**” such as LINE, Telegram, and WhatsApp are utilized in the relationship-building and direct execution phases of scams. Telegram, in particular, saw a 2,000% surge in Phishing Bots during late 2024.
- “**Video OTT**” such as YouTube Live and Facebook Live are used to generate Fake Livestreams using Deepfake technology to deceive individuals into transferring digital assets.
- “**Audio OTT**”, though posing a lower risk, has inflicted a significant structural impact on traditional radio media.

The most alarming innovation at present is the emergence of Deepfake-as-a-Service (DaaS) and Fraud-as-a-Service (FaaS), which allow low-level criminals to access off-the-shelf AI tools for Voice Cloning, Video Cloning, Image Generation, and Persona Simulation at a low cost. Consequently, the scam process has reached a level of sophistication that is difficult to detect using traditional measures.

An algorithmic dimension overlooked in Thai legal analysis is the fact that platform Recommendation Algorithms contribute to *Amplifying* the reach of fraudulent content without the platform being the original creator of that content. This raises an essential question as to whether platforms possess a **Duty of Care** toward users. Currently, Thai laws lack clear provisions defining such a duty, unlike the European Union's Digital Services Act (DSA) and the United Kingdom's Online Safety Act 2023, which explicitly emphasize the Duty of Care principle.

3. Perspectives on Law and Policy

The consultants found that stakeholders still hold differing views regarding to the legal and policy frameworks for regulating OTT businesses, and have presented the essential criteria required for OTT regulation as follows:

3.1 Viewpoints on Law and Policy

Documentary analysis and in-depth interviews revealed three differing legal perspectives regarding the status of the NBTC's authority to regulate OTT, which carry significantly distinct policy implications:

Perspective 1: Supported by the NBTC resolutions in 2017 and 2023, as well as the Supreme Administrative Court's ruling under Order No. 541/2568, this view argues that OTT services fall under “Television Businesses” according to Section 4 of the Act on Organization to Assign Radio Frequency and to Regulate the Broadcasting and Telecommunications Services B.E. 2553 (2010). This perspective emphasizes that the primary issue is an “Enforcement Gap” and an “Institutional Gap,” rather than an absolute lack of authority.

Perspective 2: This view posits that the law grants authority in principle but lacks sufficient clarity in practice. The key difference from the first perspective is the belief that interpreting existing laws to cover OTT risks being challenged and revoked in court. Therefore, the foundational law must be amended to provide clarity first.

Perspective 3: Including the view of the NBTC Chairman, this perspective argues that OTT operations constitute “Narrowcasting,” which fundamentally differs from traditional broadcasting. Therefore, a new specific law should be enacted as a national agenda, considered by the government through Parliament, to ensure clear regulatory power aligned with changing technology.

In conclusion, the consultants believe that all three approaches have valid reasoning in different aspects. Therefore, Thailand should not definitively choose one path over the others, but should instead execute them in parallel, prioritizing each approach according to an appropriate timeline. This is necessary because current laws still contain limitations in terms of definitions and the NBTC's scope of authority; specifically, the Act on Organization to Assign Radio Frequency and to Regulate the

Broadcasting and Telecommunications Services B.E. 2553 (2010) does not explicitly define “OTT Businesses.”

Moreover, the ambiguous legal status of “platforms” blurs the line between being a Content Provider and an intermediary Technology Provider. Platforms frequently claim to be mere intermediaries to deny liability. Additionally, OTT services do not cleanly fit into any pre-existing legal categories. This ambiguity creates a legal dilemma as to what capacity, under which law, and through what process the NBTC holds the authority to regulate OTT services.

3.2 Essential Criteria for OTT Regulation

Based on documentary research, in-depth interviews, stakeholder hearings, and a nationwide public survey, the consultants propose that OTT regulation in Thailand must systematically encompass at least 8 essential points to effectively prevent and suppress online scams; 1) Registration and Licensing System: Categorized by service characteristics and business scale. 2) Content Regulation: Based on content types, backed by an efficient Notice-and-Action mechanism. 3) Child and Youth Protection: Rooted in age-based protection principles. 4) Risk Assessment and Management System: Calibrated to the platform’s risk level and size. 5) Platform Liability: Defining both criminal and administrative liabilities. 6) Data Protection and Privacy: Guaranteeing personal data protection. 7) Prevention and Suppression of Technological Crimes. 8) Annual Transparency Report.

4. Approaches to Drive Legal Reform

The approaches to drive legal reform consist of:

4.1 Approach 1: Enacting Subordinate Legislation

This approach aims to utilize the powers currently held by the NBTC under Sections 27 and 28 of the Act on Organization to Assign Radio Frequency... B.E. 2553 (2010) to issue NBTC Notifications. The core substance would cover the registration of service providers with over 500,000 monthly active users within the Kingdom, content standards, Notice-and-Takedown mechanisms, minor protection, reporting obligations, and algorithmic transparency. The advantage of this approach is that it can be implemented immediately without going through the legislative process. However, it carries a significant risk of violating the principle of *Ultra Vires* (acting

beyond authority) if stakeholders believe the notification was issued without a clear authorizing base in an Act-level law. Therefore, it must be executed in tandem with the second and third approaches.

4.2 Approach 2: Amending Foundational Laws

This approach encompasses developing a three-dimensional legal framework:

Dimension 1: Amending the Broadcasting and Television Businesses Act B.E. 2551 (2008) to explicitly define “Audiovisual Media Services via Internet Networks” to cover OTT Video, adding a chapter on On-Demand AMS, and adjusting fines to be proportionate to global revenue (Turnover-based Fine) at a rate of no less than 6%, similar to the DSA.

Dimension 2: Amending the Telecommunications Business Act B.E. 2544 (2001) to add definitions for Number-based ICS and Number-independent ICS, following the European Union's EECC 2018 framework, while enacting extraterritorial jurisdiction.

Dimension 3: Considering the consolidation of three relevant laws as proposed by the Senate Committee to accommodate technological convergence and unify regulation.

4.3 Approach 3: Enacting a New Specific Law

This involves enacting a specific law (*Lex Specialis*) designed directly for the digital platform ecosystem. The proposed structure comprises five key pillars:

Pillar 1: Definitions and Scope of Application. It utilizes a **Functional Definition** covering five categories of services: Audiovisual Media Services via Internet (OTT Video/Audio), Communication Services via Applications (OTT Communication), Social Media Platforms, Online Marketplaces, and Search Engines. The scope is determined by a **Market-based Nexus**, regardless of the entity's place of incorporation.

Pillar 2: Classification and Tiered Obligations based on Size and Risk.

- *Small Providers:* Minimum obligations consisting only of information notification and providing complaint channels.

- *Medium Providers*: Required to register, appoint a local representative, submit an annual transparency report, and establish Notice-and-Takedown mechanisms.
- *Large Providers*: Obligated to perform annual risk assessments, undergo independent audits, and ensure algorithmic transparency.
- *Very Large Online Platforms (VLOPs)*: Subject to the highest tier of obligations.

Pillar 3: Content Obligations and User Protection. This includes content rating systems, Notice-and-Action mechanisms (expanded from Notice-and-Takedown), promoting Thai content, and standardizing advertisements on OTT platforms to align with the Consumer Protection Act and existing media standards. Furthermore, it outlines measures for preventing and suppressing cybercrime, requiring data retention for no less than 90 days, lawful disclosure mandates, and **Proactive Detection** to monitor and detect irregularities without waiting for reports (applicable to Large and VLOP platforms). It also mandates reporting adverse incidents within 24 hours and specific measures to prevent online scams.

Pillar 4: Structure of the Regulatory Body. Three options are proposed: 1) Expanding the NBTC's power, designating it as the sole regulatory body for all OTT businesses; 2) A Multi-agency Model, dividing authority among agencies based on service types; and 3) Establishing a brand new regulatory organization specifically for OTT and digital platforms. The consultants suggest that in the medium term, options 1 and 2 should be pursued simultaneously, with a long-term plan to transition into option 3 if deemed appropriate by stakeholders.

Pillar 5: Penalties. Penalties should be relative to the platform's size and impact, benchmarking against similar frameworks internationally. The law should be designed to harmonize with other related laws and international obligations, featuring a mechanism to update the regulations in line with rapid technological changes.

5. Measures for Regulating Transnational OTT

To efficiently regulate OTT, particularly transnational OTT businesses, the framework must focus on resolving jurisdictional challenges and regulating through intermediaries alongside other enforcement measures.

5.1 Legal Gaps Regarding Jurisdiction

Thailand's jurisdictional challenges in regulating transnational OTT operations do not stem from a lack of political will, but rather from structural inconsistencies that manifest as five distinct gaps: **1) Lack of Explicit Extraterritorial Jurisdiction Provisions:** Unlike Section 2 of the DSA, which explicitly establishes a **Targeting Criterion** ensuring the law applies to all digital providers targeting users in the EU, regardless of registration location. **2) Ambiguity of OTT's Legal Status:** Allowing platforms to claim intermediary status to evade liability. **3) Jurisdiction-Enforcement Gap:** Where the NBTC can issue rules but faces extreme difficulties enforcing them against foreign platforms in practice. **4) Lack of Local Representative Requirement:** Unlike Article 27 of the GDPR, which requires foreign platforms to appoint a representative within the EU. **5) Conflicts Among Domestic Regulators:** Where OTT platforms exploit the lack of clear jurisdictional boundaries to avoid accountability.

5.2 Regulation via Intermediaries

When direct enforcement against foreign platforms encounters structural limitations, enforcement through domestic intermediaries (**Intermediary Enforcement**) based on the **Chokepoint Regulation** concept emerges as a vital practical alternative, involving: **1) Internet Service Providers (ISPs):** Regulating through ISPs is the most powerful control point since all data traffic must pass through domestic ISPs. However, the NBTC still largely relies on court orders and lacks emergency powers equivalent to Australia's Online Safety Act 2021 or Singapore's Online Criminal Harms Act 2023. **2) Application Stores (App Stores):** Highly effective because removing an application from the Apple App Store or Google Play Store yields a swifter, more direct impact than DNS blocking. However, a clear legal framework empowering direct orders to App Stores is still missing. **3) Payment Systems (Super Chokepoints):** Intermediary regulation that directly hits the platform's business model. The Technology Crime Prevention and Suppression Act B.E. 2566 (2023) currently lacks a mechanism linking this to

administrative OTT regulation. **4) Online Ad Networks (Market-based Enforcement):** Cutting off advertising revenue to force compliance. This tool has not yet been utilized in the Thai context, but lessons from the European Union demonstrate its high efficacy.

The legal gaps across these four types of intermediaries should be addressed simultaneously at three levels: **Urgent level:** Issuing an NBTC notification defining ISP duties under Section 51 of the Telecommunications Business Act B.E. 2544; **Medium level:** Amending foundational laws to expand the definition of “Service Providers” to include App Stores, Payment Providers, and Ad Networks, while adding an Emergency Takedown mechanism; **Long-term level:** Clearly establishing an **Enforcement Pyramid** in the new law.

6. International Cooperation Framework

Efficiently regulating transnational OTT platforms requires international cooperation across three levels simultaneously:

Multilateral Level: Thailand should expedite the ratification of the **UN Convention against Cybercrime**, which the Thai delegation co-signed in October 2025 alongside over 74 countries, to establish a binding cross-border digital evidence collection mechanism. This aligns with the government's stance, reaffirmed by Deputy Prime Minister Sihasak Phuangketkeow at the Global Fraud Summit in Vienna in March 2026, stating that Thailand is fully committed to concrete international cooperation against online scams.

Regional Level: Thailand should push for the **ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA)** to include clear provisions on data-sharing among regulators and advocate for a Mutual Recognition mechanism for OTT regulation and shared regional standards for platform obligations.

Bilateral Level: The NBTC should develop **Regulatory Cooperation Agreements** with regulatory agencies in countries where major platforms are headquartered to enable swifter, more flexible information sharing. Key agencies include the FCC and FTC of the United States, Ofcom of the United Kingdom, and IMDA of Singapore.

7. Discussion of Results

This study analyzes empirical findings in conjunction with international regulatory principles—namely OECD regulatory principles, ITU and World Bank digital regulation frameworks, as well as three core tenets: Technology Neutrality, Balancing, and Risk-Based Regulation—to assess the suitability of the Thai legal framework in regulating OTT services and tackling online scams that use OTT as infrastructure.

7.1 OECD Regulatory Principles: The findings align with the OECD's view that major contemporary digital regulatory challenges include outdated laws, overlapping agency jurisdictions, and fragmented regulation. The NBTC's primary laws, designed in an era when media was tied to radio frequencies and physical networks, cannot effectively accommodate the business models of transnational OTT entities, resulting in legal gaps. Furthermore, the overlap between the NBTC and other regulators, particularly ETDA, reflects a siloed governance issue that the OECD identifies as a barrier to managing **converged** digital technologies. Additionally, a large portion of the public does not understand the NBTC's role in the online environment, reflecting institutional confusion.

The study indicates that these are structural challenges faced worldwide. The rapid rise of cybercrime, alongside the emergence of Deepfake-as-a-Service and Fraud-as-a-Service, shows that threats evolve faster than legislative cycles. Flexible adaptive regulatory mechanisms are urgently needed. To develop regulatory institutions, the study supports the OECD's emphasis on inter-agency coordination, capacity building, and granting clearer statutory powers to the NBTC. This is supported by survey results showing that 76.4% of respondents want the NBTC to hold explicit powers, and 32.5% desire agency integration.

7.2 ITU and World Bank Digital Regulation Frameworks: When evaluated against the ITU and World Bank's *Digital Regulation Handbook*, which assesses regulatory effectiveness across 4 dimensions—compliance, clarity of purpose, impact assessment, and enforcement efficiency—Thailand's OTT regulation faces constraints in every dimension. In terms of compliance, most transnational OTT providers remain outside enforceable regulatory frameworks, while the public views current laws as lagging behind technology, reflecting a failure to achieve effective regulatory objectives.

Regarding enforcement, traditional measures such as fines or license revocations are ineffective against providers with no legal entity in Thailand. They are also ill-suited for modern cybercrimes. It is necessary to develop regulatory tools that are proportionate to the severity of infractions and capable of creating genuine compliance incentives.

The study prioritizes consumer protection as a core objective of digital-age regulation. The public heavily supports the concept of **Shared Liability** between platforms and financial institutions, alongside Know-Your-Customer (KYC) measures, reflecting a demand for a regulatory system focused on reducing consumer harm over mere procedural regulation.

On personal data protection, Thai laws still lack technology neutrality and lack provisions supporting enforcement against foreign platforms in the manner of the GDPR or the EU's Digital Services Act, leaving citizens concerned about data safety and the state's enforcement capacity.

Additionally, the study recommends utilizing both **Ex post** regulatory mechanisms (e.g., Notice-and-Action, content removal orders, and One-Stop Services) alongside **Ex ante** proactive measures (e.g., annual risk assessments, proactive AI detection, and data retention duties) to suit Thailand's high-exposure cyber threat context.

7.3 Three Core Principles of OTT Regulation: The core framework consists of three essential elements:

Technology Neutrality: The study clearly reflects that Thai law lacks technology neutrality, remaining tied to business classifications based on physical communication infrastructure, even though public media consumption has widely transitioned to online platforms and OTT services. This disparity places strict regulations on traditional operators while transnational OTT services, with similar functions and impacts, remain outside the regulatory scope, creating legal uncertainty and unfair competition. Future legal reforms should focus on regulating based on the outcomes and impacts of activities rather than the underlying technology or delivery channels.

Balancing: Regulating digital platforms requires a fine balance between fostering innovation and protecting public interests. The study finds that Thailand's

current context prioritizes security and cybercrime prevention first, given that citizens face high digital risks and lack confidence in post-damage remedy mechanisms. The concept of shared liability between platforms and financial institutions represents a major shift from traditional “Safe Harbor” exemptions toward mandating that operators invest in proactive risk mitigation under the **Security by Design** principle. However, these measures must consider proportionality to avoid becoming a burden that stifles competition and innovation in the digital economy.

Tiered and Risk-Based Regulation: Qualitative and quantitative findings uniformly indicate that applying a single, uniform law to all OTT providers is impractical due to their diversity in size, business models, and risk levels. Efficient regulation should adopt a risk-and-impact tiering system, assigning different obligations depending on platform scale—ranging from small and medium providers to large providers and **Systemically Important Platforms**. This approach aligns with the European Union's Digital Services Act, allowing the NBTC to efficiently allocate regulatory resources to high-risk areas without creating an undue burden on small businesses and domestic innovations.

In conclusion, the study advocates transforming Thailand's OTT regulatory system into a technologically neutral, flexible, risk-based, and outcome-oriented model, while enhancing the NBTC's statutory powers and fostering inter-agency integration to systematically and effectively counter digital ecosystem challenges and cybercrimes.

8. Policy Recommendations

Based on comprehensive analysis, the consultants summarize the policy recommendations to be implemented across three distinct phases as follows:

Urgent / Short-term Phase: The NBTC should issue an initial Notification on OTT Regulation, mandating a registration system for providers with over 500,000 monthly users, issue a notification regarding ISP duties in preventing online scams, and establish an inter-agency coordination mechanism (linking the NBTC with other regulators like ETDA, PDPC, DSI, and the CCIB) in the form of a **One-Stop Service** or a Single Window system for emergency cases.



Medium-term Phase: Accelerate the amendment of the three foundational laws to encompass OTT businesses; expand the definition of “Service Providers” under the Computer Crimes Act to include App Stores, Payment Systems, and Online Ad Networks; mandate a Local Representative Obligation for foreign entities; and enact Targeting Criteria for providers focusing on Thai users. Concurrently, expedite the ratification of the United Nations Convention against Cybercrime, which serves as the premier global instrument to combat technological crimes.

Long-term Phase: Push the draft Act on the Regulation of OTT Services via Digital Platforms through the legislative process, incorporating a Risk-based Tiering system, Duty of Care principles, Safety by Design mandates, an Enforcement Pyramid, a Thai Digital Content Promotion Fund, a Regulatory Sandbox system, and a Mandatory Review every 3 years, alongside evaluating the necessity of reforming into an independent, unified regulatory organization.



สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	3
1.3 กลุ่มเป้าหมาย.....	3
1.4 ระยะเวลาดำเนินการ.....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 รายละเอียดสิ่งส่งมอบสำหรับงวดงานที่ 3	4
บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา	5
2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)	5
2.2 แผนงานโครงการ (Project Plan).....	13
2.2.1 การกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา และขอบเขตการดำเนินงาน.....	13
2.2.2 รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงาน และระยะเวลาการดำเนินงาน	17
2.2.3 รูปแบบการดำเนินการจัดประชุม การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ	20
บทที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กับการดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแล กิจการ OTT	21
3.1 กล่าวนำ.....	21
3.2 กรอบรัฐธรรมนูญและแผนระดับชาติ.....	21
3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	21
3.2.2 ยุทธศาสตร์ชาติ.....	25
3.2.3 นโยบายของรัฐบาล	26
3.2.4 แผนปฏิรูปประเทศ	27
3.2.5 แผนระดับชาติ	28
3.3 กฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ	29
3.3.1 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	29
3.3.2 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551	34
3.3.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	41



3.4 แผนแม่บท นโยบาย และแผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช.	43
3.4.1 แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563 - 2568).....	43
3.4.2 นโยบายและแผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช. ประจำปี 2568 – 2569	44
3.4.3 นโยบายสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568	47
3.5 การดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT	48
3.5.1 มาตรการที่ กสทช. ดำเนินการแล้ว	49
3.5.2 มาตรการที่อยู่ระหว่างดำเนินการของ กสทช.....	50
3.5.3 การดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	56
3.6 สรุป.....	69
บทที่ 4 ผลการรวบรวมข้อมูลและกฎหมายในต่างประเทศ.....	71
4.1 กล่าวนำ.....	71
4.2 พัฒนาการของ OTT ในบริบทดิจิทัล	71
4.3 แนวทางในการกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ.....	79
4.3.1 สหภาพยุโรป.....	79
4.3.2 สหราชอาณาจักร	84
4.3.3 สหรัฐอเมริกา	88
4.3.4 สิงคโปร์.....	88
4.3.5 แคนาดา.....	91
4.4 แนวทางสากลการจัดระบบนโยบายและกฎหมายในต่างประเทศ	96
4.4.1 แนวทางการใช้กฎหมายลำดับรอง.....	96
4.4.2 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	97
4.4.3 แนวทางการตรากฎหมายใหม่.....	99
4.4.4 แนวทางการใช้กฎหมายเฉพาะประเด็น.....	100
4.5 สรุป.....	101
บทที่ 5 ผลการรวบรวมข้อมูลและกฎหมายภายในประเทศ	103
5.1 กล่าวนำ.....	103
5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในความรับผิดชอบของ กสทช.....	103
5.2.1 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	103



5.2.2 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551	104
5.2.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544.....	106
5.3 ชุดกฎหมายดิจิทัลภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.....	109
5.3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560... ..	109
5.3.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562	110
5.3.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562	111
5.3.4 พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568.....	112
5.3.5 พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565.....	112
5.4 กฎหมายเฉพาะด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	113
5.4.1 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551.....	113
5.4.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	114
5.5 บทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช.	114
5.5.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย.....	114
5.5.2 ข้อจำกัดในทางกฎหมาย	115
5.5.3 ข้อจำกัดในทางดำเนินงาน.....	116
5.6 ช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทย.....	118
5.6.1 ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน.....	118
5.6.2 ช่องว่างด้านการบังคับใช้.....	120
5.6.3 ช่องว่างด้านเขตอำนาจ	121
5.7 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและหลักการทางกฎหมาย.....	121
5.7.1 ความสำคัญของปัญหาในระยะสั้น.....	122
5.7.2 ความสำคัญของปัญหาในระยะกลาง	123
5.7.3 ความสำคัญของปัญหาในระยะยาว	124
5.8 สรุป.....	126
บทที่ 6 ผลการศึกษาข้อมูลและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	128
6.1 กล่าวนำ.....	128
6.2 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	129



6.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามและช่องว่างทางกฎหมาย.....	131
6.2.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง.....	133
6.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบาย.....	136
6.3 ผลการประชุมกลุ่มในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	139
6.3.1 ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง	139
5.3.2 ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	147
6.4 ผลการสำรวจเชิงปริมาณ.....	149
6.4.1 เครื่องมือและขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล	151
6.4.2 ความเชื่อมั่นและความตรงของเนื้อหาเชิงปริมาณ.....	153
6.4.3 วิธีการทางสถิติที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล	154
6.4.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	154
6.4.5 ข้อเสนอแนะ	168
6.5 สรุป.....	170
บทที่ 7 แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT.....	173
7.1 กล่าวนำ.....	173
7.2 สภาพปัญหาและแนวโน้มของการหลอกลวงออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์ม OTT	173
7.2.1 สถิติและแนวโน้มของการหลอกลวงออนไลน์	176
7.2.2 แพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวงออนไลน์	179
7.3 แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย.....	185
7.3.1 แนวทางการออกกฎหมายลำดับรอง	188
7.3.2 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	192
7.3.3 แนวทางการตรากฎหมายใหม่.....	196
7.4 กรอบกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการ OTT	200
7.4.1 ระบบการลงทะเบียนและใบอนุญาต	200
7.4.2 การควบคุมเนื้อหา.....	201
7.4.3 การคุ้มครองเด็กและเยาวชน.....	202
7.4.4 ระบบการประเมินและจัดการความเสี่ยง.....	202
7.4.5 ความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม.....	203
7.4.6 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว.....	203



7.4.7 การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี.....	204
7.4.8 การรายงานความโปร่งใส	204
7.5 แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องเขตอำนาจ.....	205
7.5.1 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจในปัจจุบัน.....	205
7.5.2 แนวทางเหมาะสมกับการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ	209
7.6 การกำกับดูแลกิจการ OTT ผ่านตัวกลาง.....	211
7.6.1 ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (ISP).....	212
7.6.2 แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store).....	214
7.6.3 ระบบการชำระเงิน (Payment System).....	216
7.6.4 เครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks).....	216
7.6.5 ข้อสังเกตของการกำกับดูแลผ่านตัวกลาง	217
7.7 สรุป.....	220
บทที่ 8 สรุปผลการศึกษา.....	222
8.1 บทนำ.....	222
8.2 สรุปผลการศึกษา.....	223
8.2.1 ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ	223
8.2.2 ผลการศึกษาเชิงปริมาณ.....	226
8.3 แนวโน้มการหลอกลวงออนไลน์บนแพลตฟอร์ม OTT.....	228
8.3.1 สถิติและแนวโน้มในประเทศไทย	228
8.3.2 การใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นโครงสร้างพื้นฐาน	229
8.4 ปัญหาเชิงกฎหมายและข้อจำกัดเชิงสถาบัน.....	229
8.4.1 บทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช.	229
8.4.2 การจำแนกช่องว่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT	230
8.5 บทเรียนจากการกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ	231
8.5.1 รูปแบบการออกกฎหมายลำดับรอง.....	231
8.5.2 รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท	231
8.5.3 รูปแบบการตรากฎหมายเฉพาะประเด็น	232
8.6 แนวทางการกำกับดูแล OTT ที่เหมาะสมกับประเทศไทย	232
8.6.1 แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย	232



8.6.2 กรอบทางกฎหมายในการกำกับดูแล OTT	235
8.6.3 แนวทางในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติ.....	236
8.7 การอภิปรายผล	239
8.7.1 หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD	239
8.7.2 หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank	240
8.7.3 หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality)	243
8.7.4 หลักการสร้างสมดุล (Balancing).....	243
8.7.5 หลักการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มและการประเมินฐานความเสี่ยง (Tiered and Risk-Based Regulation)	244
8.8 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	245
8.8.1 แนวทางการจัดทำกฎหมายลำดับรอง (มาตรการระยะเร่งด่วน)	245
8.7.2 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (มาตรการระยะกลาง).....	247
8.8.3 การตรากฎหมายใหม่ (มาตรการระยะยาว).....	248
บรรณานุกรม	251



สารบัญตาราง

ตาราง 1 การแบ่งพื้นที่ศึกษา.....	19
ตาราง 2 สรุปการประชุมเกี่ยวกับ OTT ที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในวุฒิสภา.....	61
ตาราง 3 สรุปการประชุมเกี่ยวกับ OTT ที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในสภาผู้แทนราษฎร	66
ตาราง 4 เปรียบเทียบลำดับความสำคัญของปัญหากับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	126
ตาราง 5 การจำแนกบริบทเฉพาะและระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่	144
ตาราง 6 ข้อมูลประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	150
ตาราง 7 ข้อมูลค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Cronbach's Alpha Analysis Test).....	154
ตาราง 8 ข้อมูลทั่วไป.....	154
ตาราง 9 คำร้อยละ รูปแบบการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตหลัก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	158
ตาราง 10 คำร้อยละ วัตถุประสงค์การใช้งานอินเทอร์เน็ต (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	158
ตาราง 11 คำร้อยละ ช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากที่สุด.....	159
ตาราง 12 คำร้อยละ ประเภทของบริการ OTT ที่ท่านใช้งานเป็นประจำ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)	159
ตาราง 13 คำร้อยละ ระยะเวลาในการใช้บริการ OTT โดยเฉลี่ยต่อวัน	160
ตาราง 14 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลและผลกระทบ ของบริการ OTT	161
ตาราง 15 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุง กฎหมาย ด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา.....	162
ตาราง 16 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุง กฎหมาย ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	164
ตาราง 17 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระดับการให้ความสำคัญกับเป้าหมายของ การกำกับดูแล OTT	166
ตาราง 18 คำร้อยละ ความคิดเห็นในการดำเนินมาตรการกำกับดูแล OTT ของ กสทช. อย่างเป็นระบบ ในระยะเวลาใด.....	167
ตาราง 19 คำร้อยละ ความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับ มาตรการการกำกับดูแล OTT ในรูปแบบ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ).....	167
ตาราง 20 มุมมองต่อการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลของ กสทช.	168
ตาราง 21 ภาพรวมข้อเสนอแนะในการออกกฎหมายให้แพลตฟอร์มดิจิทัลที่ประกอบธุรกรรม ทางการเงินต้องลงทะเบียน	169
ตาราง 22 เปรียบเทียบแนวทางกฎหมายในการกำกับดูแล OTT จากการศึกษาเชิงคุณภาพ	226



สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 การประยุกต์สู่หลักการกำกับดูแลกิจการ OTT	10
ภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา.....	13
ภาพที่ 3 แสดงขั้นตอนการสร้างแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม	19
ภาพที่ 4 แสดงการแบ่งพื้นที่ศึกษา	20
ภาพที่ 5 แนวทางสากลในการจัดระบบกฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT ในต่างประเทศ	101
ภาพที่ 6 สรุปข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม.....	157
ภาพที่ 7 ประเภทของบริการ OTT ที่มีการใช้งานเป็นประจำ.....	160
ภาพที่ 8 สรุปมุมมองต่อการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลของ กสทช.....	168
ภาพที่ 9 สรุปมุมมองต่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE)	170
ภาพที่ 10 ช่องว่างการกำกับดูแลบริการ OTT ในประเทศไทย.....	231
ภาพที่ 11 โครงสร้างการกำกับดูแลอิงฐานความเสี่ยง 4 ระดับ (Risk-Based Tiered Regulation) ...	245

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ด้วยปัจจุบันการเติบโตและการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตของคนไทยเป็นไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องจึงเข้ามามีส่วนในชีวิตประจำวันส่งผลต่อพฤติกรรมและความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะในบริบทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีการให้บริการเสียงและภาพผ่านอินเทอร์เน็ต (Over-the-Top หรือ OTT) เป็นสื่อแพร่ภาพและเสียงผ่านช่องทาง Platforms ต่าง ๆ ซึ่งได้รับความนิยมอย่างมาก ตอบสนองความต้องการของผู้ชมได้อย่างรวดเร็ว บริการ OTT จึงส่งผลต่อกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยตรง ด้วยการพัฒนาบริการอินเทอร์เน็ตของกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้

การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงของ กสทช. ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้หลักเกณฑ์ นิยาม วิธีการอนุญาต และหลักกำกับดูแลร่วมกันกับกิจการโทรทัศน์ ดังนั้นประเด็นปัญหาใด ๆ ในภายหลังอันเนื่องจากการพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่กฎหมายยังมิได้ระบุไว้และเกิดแก่อุตสาหกรรมโทรทัศน์ เช่น ผลกระทบจากกิจการ OTT ที่มีต่อผู้รับใบอนุญาตภายใต้กำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. หรือการละเมิดต่าง ๆ บนพื้นที่ออนไลน์ ทำให้แนวทางในการแก้ปัญหาต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายกิจการกระจายเสียง ดังตัวอย่าง ข้อกำหนดว่าด้วยบริการสื่อโสตทัศน์ (Audiovisual Media Services Directive – AVMSD) ฉบับแก้ไข พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) ของสหภาพยุโรป ที่มีการปรับแก้ไขให้ครอบคลุมการกำกับเนื้อหาออนไลน์ โดยเน้นขยายขอบเขตการกำกับดูแลไปสู่ OTT Platforms, Video-sharing Platforms เป็นการเน้นย้ำสภาพปัญหาว่ากิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์นั้น มีความต่อเนื่องกันในเชิงการกำกับดูแล และจัดอยู่ภายใต้นิยามสื่อโสตทัศน์ หรือบริการภาพและเสียงเช่นเดียวกัน อันเป็นไปตามหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ (1) ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) โดยการใช้กฎหมายที่มีอยู่และกำหนดกฎใหม่ ๆ ที่ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบการส่งสัญญาณแบบดั้งเดิม (2) การสร้างสมดุล (Balancing) โดยการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันและนวัตกรรม กับการปกป้องผู้บริโภคจากภัยคุกคามด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ และ (3) การกำกับดูแลเฉพาะกลุ่ม (Tiered Regulation) โดยการใช้มาตรการที่แตกต่างกันตามขนาดความเสี่ยงด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีหรือผลกระทบอื่น ๆ ของแพลตฟอร์มในการดำเนินกิจการดังกล่าว



โดยการขยายตัวและเติบโตที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการแข่งขันที่เข้มข้นขึ้นในด้านรูปแบบรายการและเนื้อหา รวมไปถึงมีเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและกระจายเนื้อหาอย่าง AI (Artificial Intelligence) ที่อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทำให้มีความซับซ้อนในการกำกับดูแลกิจการ OTT มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมนี้เป็นสถานการณ์ที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งอาจมีช่องว่างทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแล

กิจการ OTT ได้อย่างเป็นระบบ อาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความที่ไม่ตรงกัน การขาดความเป็นธรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ เนื่องจากกฎหมายเดิมไม่ได้คาดการณ์ไว้ทำให้เกิดสถานะที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจนหรือมีความไม่แน่นอน (Legal Uncertainty) ซึ่งเป็นการเพิ่มความซับซ้อนในการกำกับดูแลกิจการฯ และอาจจะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน ทั้งในเชิงโครงสร้างองค์กร กฎระเบียบ และการบริหารทรัพยากรของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช.

ทั้งนี้ กสทช. โดยสำนักงาน กสทช. มีนโยบายและแผนการดำเนินงานที่สำคัญ ประจำปี 2568 – 2569 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในครั้งนี้ ได้แก่ นโยบายและแผนดำเนินงานฯ ข้อ 5 การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ข้อ 8 การส่งเสริมให้มีบริการวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล เพื่อเพิ่มทางเลือกแก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง โดยให้มีการทดลองทดสอบ และดำเนินการกระบวนกรให้มีผู้ให้บริการโครงข่ายวิทยุในระบบดิจิทัล และข้อ 9 การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยเฉพาะด้านเนื้อหาให้มีคุณภาพ ตรวจสอบได้ โดยใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยี และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านกิจการกระจายเสียง จึงกำหนดให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในประเด็นที่สำคัญด้านกิจการกระจายเสียง ประจำปี 2568 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง และที่เกี่ยวข้อง โดยทำการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลประกอบการวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รูปแบบการผลิตและกระจายเนื้อหา พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการในต่างประเทศ (ถ้ามี) แนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น โดยสรุปผลการประเมินฯ และจัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องรองรับกับการบริการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภคประชาชน ผู้บริโภคจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี การใช้บริการแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลของ กสทช.



นอกจากการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในประเด็นดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นสำคัญจากที่ประชุมวุฒิสภาในการรายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี 2567 และ รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2567 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2568 ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องติดตาม ตรวจสอบ และ รายงานตามข้อสังเกต ข้อสอบถามของวุฒิสภา นับเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้รัฐสภาทราบ ตามมาตรา 73 (4) ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและ กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง

1.2.2 เพื่อศึกษาข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รูปแบบการผลิตและกระจายเนื้อหา พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการใน ต่างประเทศ (ถ้ามี) แนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

1.2.3 เพื่อสรุปผลและจัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องรองรับกับการบริการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและมี ประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภค ประชาชน ผู้บริโภคจากอาชญากรรมทาง เทคโนโลยี การใช้บริการแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลของ กสทช.

1.2.4 เพื่อนำเสนอประเด็นข้อสังเกตจากวุฒิสภามาตรา 73 (4) แห่งพระราช- บัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นประเด็นที่วุฒิสภาให้ ความสำคัญ และจำเป็นต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ ประกอบด้วย ประเด็นการกำกับดูแล OTT ภายในประเทศ และการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ ประเด็นการจัดการปัญหา SCAM และ SMS หลอกหลวง ประเด็นการสรรหาเลขาธิการ กสทช. ประเด็นการจัดงานระหว่างประเทศที่จังหวัดภูเก็ต

1.3 กลุ่มเป้าหมาย

1.3.1 ผู้บริหาร กสทช. หรือผู้แทน เลขาธิการ กสทช. หรือผู้แทน และผู้บริหาร สำนักงาน กสทช. เขตพื้นที่ภูมิภาค

1.3.2 ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค

1.3.3 ตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน

1.4 ระยะเวลาดำเนินการ

ภายใน 210 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา



1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานวิจัยนี้มุ่งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง ผลของการศึกษานี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ครอบคลุมมิติเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รูปแบบการผลิตและกระจายเนื้อหา พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการในต่างประเทศและแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งรายงานวิจัยจะสามารถสรุปผลและให้ข้อเสนอเป็นแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องรองรับกับการบริการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี การใช้บริการแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลของ กสทช. นอกจากนี้ยังนำเสนอประเด็นข้อสังเกตจากวุฒิสภามาตรา 73 (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นประเด็นที่วุฒิสภาให้ความสำคัญ และจำเป็นต้องรายงานให้รัฐสภาทราบต่อไป

1.6 รายละเอียดสิ่งส่งมอบสำหรับงวดงานที่ 4

สิ่งส่งมอบสำหรับงวดงานที่ 4 อ้างอิงตามขอบเขตการดำเนินงานข้อ 4.4 ของการจ้างที่ปรึกษาเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามนโยบาย กสทช. ที่สำคัญในด้านกิจการกระจายเสียง ประจำปี 2568 ได้แก่ การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ประกอบด้วย ก. จัดทำในรูปแบบเอกสารสิ่งพิมพ์จำนวน 100 เล่ม พร้อมอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ (.doc .pdf) บรรจุลงยูเอสบีแฟลชไดรฟ์จำนวน 5 ชุด โดยที่ปรึกษาต้องดำเนินการออกแบบรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ให้มีรูปแบบที่น่าสนใจเรียบร้อยสวยงาม ภาพประกอบที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระ มีบทสรุปทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ข. จัดทำวิดีโอ (Video) พร้อมออกแบบ Graphic ให้มีความน่าสนใจ เพื่อนำเสนอสาระสำคัญของการศึกษา เหตุผลความจำเป็นของการศึกษา วิธีการศึกษา ผลการศึกษา ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากข้อเสนอแนะของการศึกษา ความยาวไม่เกิน 5 นาที ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อใช้ในการเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ เช่น Website Youtube และ ค. ออกแบบและจัดทำ Ebook สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ เพื่อใช้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์



บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

เนื้อหาในบทนี้นำเสนอการจัดทำกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) และแผนงานโครงการ (Project Plan) ในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลตามนโยบาย กสทช. ที่สำคัญในด้านกิจการกระจายเสียง ประจำปี 2568 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

การศึกษานี้ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) เป็น กรอบแนวทางที่สำคัญในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลบนฐานของ “หลักการกำกับดูแลกิจการ ดิจิทัล” (Digital Regulation) ขององค์การระหว่างประเทศ 2 แนวคิดหลักและแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้อง คือหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของสหภาพโทรคมนาคมนานาชาติ (International Telecommunication Union) หรือ ITU และ World Bank หลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่ ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) โดยการใช้กฎหมายที่มีอยู่และกำหนดกฎหมายใหม่ ๆ ที่ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่ยึด ติดกับรูปแบบการส่งสัญญาณแบบดั้งเดิม การสร้างสมดุล (Balancing) โดยการสร้างสมดุลระหว่างการ ส่งเสริมการแข่งขันและนวัตกรรม กับการปกป้องผู้บริโภคจากภัยคุกคามด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยี และภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ และการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่ม (Tiered Regulation) โดยการใช้ มาตรการที่แตกต่างกันตามขนาดความเสี่ยงด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีหรือผลกระทบอื่น ๆ ของ แพลตฟอร์ม

หลักเกณฑ์และแนวทางการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล และแนวทางในการ วิเคราะห์เนื้อหา ข้อเสนอแนะที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย โดยการทบทวนแนวคิด และสร้างกรอบแนวคิดในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลบนฐานของหลักการกำกับดูแลกิจการ ดิจิทัล (Digital Regulation) ขององค์การระหว่างประเทศ 2 แนวคิดหลักและแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ

1. หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD หรือองค์การเพื่อความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) อยู่ใน รายงาน OECD Regulatory Policy Outlook 2025 ที่ให้ความสำคัญกับความพยายามของรัฐบาล ในการสร้างกรอบการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับความท้าทายระดับโลกในปัจจุบัน ซึ่งทำให้รัฐบาลต้อง ปรับปรุงวิธีการออกแบบและบังคับใช้กฎระเบียบหรือกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่ากฎระเบียบเหล่านั้น ยังคงมีประสิทธิภาพ เรียบง่าย และคล่องตัว โดยระบุถึงความจำเป็นของการประเมินผลกระทบด้าน กฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในฐานะเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุง

รายงาน OECD ฉบับปัจจุบันนี้ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล โดยกล่าวถึงกิจการดิจิทัล (digital platforms) และเทคโนโลยีดิจิทัล (digital technologies) ซึ่งเป็นบริบทที่ครอบคลุมกิจการ OTT สำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการในกลุ่มนี้จะเน้นไปที่การสร้างกรอบการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่น/คล่องตัว (Agile) สามารถคาดการณ์และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งคำนึงถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ดังนี้¹

1.1 ความท้าทายในการกำกับดูแลกิจการดิจิทัล การเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัลเป็นหนึ่งในความท้าทายที่ซับซ้อนและเร่งด่วนที่สุดสำหรับการกำหนดนโยบาย ได้แก่ 1) ความล่าช้าของกรอบการกำกับดูแล กรอบการกำกับดูแลในปัจจุบันมักจะตามหลังความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และประสบปัญหาเรื่องการทับซ้อนทางอำนาจ (overlapping jurisdictions) การแยกส่วนทางกฎหมาย (legal fragmentation) และกฎระเบียบที่ล้าสมัย 2) ความเสี่ยงและอันตรายใหม่ เทคโนโลยี เช่น AI, Internet of Things (IoT) และเทคโนโลยีควอนตัม ก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาล แต่ก็มาพร้อมกับความเสี่ยงและอันตรายใหม่ ๆ ที่ต้องบริหารจัดการ และ 3) ปัญหาการกำกับดูแลที่ไม่สอดคล้อง การกำกับดูแลตามปกติมักถูกออกแบบมาแบบแยกส่วนตามประเด็นหรือภาคส่วน (sector-by-sector) และมักมีแนวคิด “จัดตั้งแล้วลืม” (set and forget) ซึ่งทำลายต่อความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีดิจิทัล

1.2 กระบวนการกำกับดูแลที่คาดการณ์ล่วงหน้าและปรับตัวได้ รัฐบาลจำเป็นต้องปรับใช้แนวทางปรับตัวและเรียนรู้ (adapt-and-learn approaches) เพื่อให้มั่นใจว่ากฎระเบียบยังคงมีความเกี่ยวข้องและมีประสิทธิภาพเมื่อเทคโนโลยีพัฒนาไป กล่าวคือ 1) การกำกับดูแลเชิงคาดการณ์ (Anticipatory Regulation) รัฐบาลควรใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์เพื่อจัดการกับความท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่ในเชิงรุก 2) การใช้ข้อมูลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Intelligence) ต้องใช้เครื่องมืออัจฉริยะเชิงกลยุทธ์ เช่น การสแกนหาขอบเขต (horizon scanning) และการคาดการณ์เชิงกลยุทธ์ (strategic foresight) เพื่อคาดการณ์แนวโน้มและความเสี่ยงในอนาคต สิ่งนี้ช่วยให้รัฐบาลปรับกฎระเบียบได้แบบทันที่หรือแบบเรียลไทม์ 3) การประเมินผลกระทบด้านนวัตกรรม การประเมินผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessments RIAs) ควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อการพัฒนานวัตกรรมในอนาคต อย่างไรก็ตาม มีเพียงส่วนน้อยของประเทศ OECD ที่ระบุถึงความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมในการประเมินผลกระทบ และ 4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีความหมาย การสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาด้านนโยบายท่ามกลางการพัฒนาเทคโนโลยีที่รวดเร็วเป็นสิ่งสำคัญ การมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่เนิ่น ๆ จะช่วยลดช่องว่างของข้อมูล (information asymmetry) และนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้

¹ OECD. (2025). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.



1.3 การสร้างสถาบันที่มีความพร้อมและความร่วมมือ การลงทุนในความสามารถของสถาบันและความร่วมมือถือเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างสภาพแวดล้อมการกำกับดูแลที่เหนียวแน่นและตอบสนองได้ดีต่ออนาคต ได้แก่ 1) การประสานงานข้ามหน่วยงาน เทคโนโลยีดิจิทัลมักตัดข้ามภาคส่วน ทำให้ต้องมีการประสานงานและความร่วมมืออย่างเข้มแข็งระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่ง ทำให้ในบางประเทศจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อจัดการกับความท้าทายนี้ ตัวอย่าง เช่น PEReN (Pôle d'Expertise de la Régulation Numérique) ของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นศูนย์ความเชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งทำหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและคำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารของฝรั่งเศส 2) การลงทุนในทักษะและทรัพยากร รัฐบาลต้องลงทุนในความสามารถของหน่วยงานกำกับดูแล รวมถึงทักษะและทรัพยากรที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เชี่ยวชาญในโดเมนดิจิทัล เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลหลายแห่งประสบปัญหาในการจ้างบุคลากรที่มีคุณภาพดีในสาขานี้ และ (3) การมอบอำนาจให้หน่วยงานกำกับดูแลเศรษฐกิจ หน่วยงานกำกับดูแลเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายบริการสำคัญ เช่น โทรคมนาคมอิเล็กทรอนิกส์ (e-communications) มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลและการเปลี่ยนผ่านสู่ความยั่งยืน หน่วยงานเหล่านี้ต้องการเป้าหมายที่ชัดเจนและอำนาจที่เพียงพอในการจัดการกับวัตถุประสงค์ที่อาจแข่งขันกันได้ เช่น ระหว่างราคากับคุณภาพบริการ และเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมกับดิจิทัล

1.4 การใช้เครื่องมือเชิงนวัตกรรม รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือใหม่ ๆ ซึ่งมักขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลเอง เพื่อปรับปรุงคุณภาพการกำกับดูแล กล่าวคือ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสูง (Advanced data analytics) และเครื่องมือดิจิทัลช่วยให้การตัดสินใจด้านกฎระเบียบมีหลักฐานเชิงประจักษ์มากขึ้น และช่วยในการติดตามและบังคับใช้กฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การใช้ AI และ web scrapers เพื่อระบุการไม่ปฏิบัติตามกฎ 2) การทดลองด้านกฎระเบียบ (Regulatory Experimentation) การใช้ Regulatory Sandboxes เป็นเครื่องมือสำคัญในการทดสอบแนวทางการกำกับดูแลใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถนำเทคโนโลยีใหม่เข้าสู่ตลาดได้อย่างปลอดภัย เช่น ในภาคการเงินและพลังงาน และ 3) การบังคับใช้ตามความเสี่ยง (Risk-based Enforcement) การใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์ความเสี่ยงช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถมุ่งเน้นทรัพยากรไปยังพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงสุดต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎ อย่างไรก็ตาม กว่าครึ่งหนึ่งของประเทศสมาชิก OECD ยังไม่อนุญาตให้หน่วยงานบังคับใช้ดำเนินการตามเกณฑ์ความเสี่ยงอย่างเต็มที่

2. หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank โดยสหภาพโทรคมนาคมนานาชาติ (International Telecommunication Union) หรือ ITU และ World Bank จัดทำคู่มือการกำกับดูแลกิจการดิจิทัล หรือ *Digital Regulation Handbook* ของ สหภาพโทรคมนาคมนานาชาติ (International Telecommunication Union) หรือ ITU และธนาคารโลก (World Bank) ที่เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2563 ได้ระบุถึงเกณฑ์และแนวทางในการประเมินผล (Evaluation) และการติดตามผล (Monitoring) ของกฎระเบียบดิจิทัลไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่หน่วยงานกำกับดูแลและผู้กำหนดนโยบายต้องประเมินว่ากฎระเบียบที่ออกมานั้นมีประสิทธิภาพและ



บรรลุลักษณะที่พึงประสงค์หรือไม่ โดยมีเกณฑ์การประเมินผลและการติดตามผลในการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลที่สามารถแบ่งออกได้ตามด้านต่าง ๆ ดังนี้²

2.1 การประเมินความมีประสิทธิภาพของกฎระเบียบโดยรวม (Effectiveness of Regulation) มุ่งเน้นที่การตรวจสอบว่ากฎหมายและกฎระเบียบที่บังคับใช้นั้นบรรลุลักษณะที่พึงประสงค์หรือไม่ ได้แก่ 1) การปฏิบัติตามกฎระเบียบ ต้องมีการติดตามผลเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามกฎระเบียบ 2) การบรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ ต้องมีการทบทวนกฎระเบียบเป็นระยะเพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายนั้นมีความเกี่ยวข้องและบรรลุลักษณะที่พึงประสงค์ที่ตั้งใจไว้ 3) การประเมินผลกระทบด้านกฎระเบียบ (Regulatory Impact Analysis - RIAs) หน่วยงานกำกับดูแลควรใช้ RIAs เพื่อประเมินผลกระทบด้านบวกและด้านลบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎระเบียบที่เสนอ และ 4) การบังคับใช้กฎหมาย ควรเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยการลงโทษจะต้องได้สัดส่วนกับการละเมิด (proportional to the violation)

2.2 การประเมินด้านการเข้าถึงบริการและคุณภาพ เกณฑ์การประเมินด้านการเข้าถึงบริการและคุณภาพ (Access and Quality Evaluation) มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของนโยบายการเข้าถึงบริการถ้วนหน้า (Universal Access - UA) และคุณภาพของการบริการ (Quality of Service - QoS) ดังนี้

2.2.1 การติดตามและประเมินนโยบายการเข้าถึงบริการถ้วนหน้า การประเมินนโยบายการเข้าถึงบริการถ้วนหน้า (Universal Access Policies) หรือการประเมินนโยบาย UA มุ่งเน้นไปที่การสร้างความมั่นใจว่ามีการเข้าถึงบรอดแบนด์ (Broadband) บริการดิจิทัล และอุปกรณ์ในราคาที่เอื้อมถึง ดังนี้ 1) การประเมินผลของนโยบายโดยรวม รัฐบาลควรตั้งเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงและวัดผลได้ เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบาย UA ซึ่งเน้นถึงด้านต่าง ๆ ได้แก่ ความครอบคลุม (Connectivity) ต้องมั่นใจว่ามีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในจำนวนสถานที่ขั้นต่ำหรือร้อยละขั้นต่ำของประชากร ความสามารถในการจ่ายหรือการซื้อ (Affordability) ต้องมั่นใจว่าค่าใช้จ่ายในการเชื่อมต่ออยู่ในระดับที่กำหนด โดยไม่เกินสัดส่วนที่แน่นอนของรายได้ประชาชาติ (GNI) ต่อหัวต่อเดือน และคุณภาพบริการขั้นต่ำ ต้องมั่นใจว่ามีการเข้าถึงระดับคุณภาพบริการขั้นต่ำที่กำหนดไว้ และ 2) การประเมินโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก UASF โครงการที่ได้รับเงินทุนจากกองทุนบริการถ้วนหน้า (UASF) ควรมีเป้าหมายสำคัญ (milestones) และเป้าหมายการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจง และมี เกณฑ์ที่ชัดเจนในการวัดความสำเร็จ การประเมินควรครอบคลุมถึง การยอมรับบริการ (adoption) ระดับราคา ความหลากหลายของบริการ และบริการที่จัดหาให้แก่กลุ่มประชากรที่เสียเปรียบ

2.2.2 การประเมินคุณภาพของการบริการ การประเมินคุณภาพของการบริการ (Quality of Service - QoS) คือการกำกับดูแลด้านเทคนิคนี้เกี่ยวข้องกับการติดตามกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าบริการมีคุณภาพตามที่ผู้ใช้คาดหวัง ได้แก่ 1) การเลือกพารามิเตอร์ (Selecting

² International Telecommunication Union and The World Bank. (2020). *Digital Regulation Handbook*. From https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-TRH.1-2020-PDF-E.pdf

parameters) ต้องเลือกปริมาณที่สามารถวัดได้ (parameters) ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประสบการณ์ของผู้ใช้ (User experience) 2) การกำหนดเป้าหมาย (Setting targets) ต้องกำหนดค่าเป้าหมาย (targets) ที่ถือว่าเหมาะสม (good enough) สำหรับพารามิเตอร์นั้น ๆ 3) การกำหนดวิธีการวัด (Defining measurements) วิธีการวัดต้องถูกกำหนดเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบระหว่างผู้ประกอบการที่แตกต่างกันได้ 4) การดำเนินการวัดผล (Making measurements) การวัดผลสามารถทำได้โดยผู้ประกอบการเอง หรือโดยหน่วยงานกำกับดูแล หรือการใช้ Crowd tests (การระดมข้อมูลจากผู้ใช้งานจำนวนมาก) 5) การตรวจสอบ (Auditing measurements) หน่วยงานกำกับดูแลอาจทำการตรวจสอบ (audit) การวัดผลที่รายงานโดยผู้ประกอบการ เพื่อยืนยันความถูกต้อง และ 6) การทบทวนความสำเร็จ (Reviewing achievements) ตรวจสอบว่ากิจกรรมการติดตาม QoS โดยรวมนั้นสามารถบรรลุเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้หรือไม่

2.3 การประเมินด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การประเมินด้านผู้บริโภค (Consumer Affairs) กำลังเปลี่ยนไปสู่การกำกับดูแลที่เน้นผลลัพธ์ (outcomes-based regulation) มากกว่าการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ได้แก่ 1) ประสบการณ์ผู้บริโภคจริง พิจารณาประสบการณ์จริงของผู้บริโภค แทนที่จะดูเพียงแค่การปฏิบัติตามกฎขององค์กร 2) การจัดการข้อร้องเรียน การติดตามข้อร้องเรียนที่ได้รับผ่านทุกช่องทางที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการ ติดตามแนวโน้มและระบุปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น และ 3) การกำหนดเกณฑ์การกำกับดูแล เกณฑ์ควรได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มั่นใจว่าข้อร้องเรียนของผู้บริโภคได้รับการจัดการอย่างยุติธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2.4 การประเมินด้านการกำกับดูแลเชิงกลยุทธ์และข้อมูล การประเมินด้านการกำกับดูแลเชิงกลยุทธ์และข้อมูล (Strategic and Data Governance) คือประเมินความพร้อมของสถาบันกำกับดูแลและขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและเทคโนโลยีใหม่ ได้แก่ 1) การติดตามตัวชี้วัดหลักด้านผลการดำเนินงาน (KPIs) ในบริบทของการแข่งขันและเศรษฐกิจศาสตร์ หน่วยงานกำกับดูแลควรติดตามความคืบหน้าเทียบกับตัวชี้วัดหลักด้านผลการดำเนินงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (pre-determined KPIs) และ 2) การประเมินระบบนิเวศการคุ้มครองข้อมูล (Data Protection Ecosystem) หน่วยงานกำกับดูแลควรใช้กรอบการตรวจสอบ (Checklist) เพื่อประเมินระบบนิเวศการคุ้มครองข้อมูลของประเทศ โดยมีเกณฑ์สำคัญที่ต้องประเมินในด้าน ได้แก่ (1) กฎหมายคุ้มครองข้อมูลมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะรับมือกับวิธีการใช้ข้อมูลโดยเทคโนโลยีที่กำลังพัฒนาหรือไม่ (2) หน่วยงานกำกับดูแลมีความเชี่ยวชาญและเงินทุนที่เพียงพอในการให้การศึกษาและบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลหรือไม่ และ (3) การดำเนินการบังคับใช้และการเฝ้าระวังควรเป็นแบบ Ex post (การแทรกแซงหลังเกิดปัญหา) โดยเน้นที่การเฝ้าระวังข้อตกลง และการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการ

การประยุกต์สู่หลักการกำกับดูแลกิจการ OTT



ภาพที่ 1 การประยุกต์สู่หลักการกำกับดูแลกิจการ OTT

หลักการทั้งสองมีความสอดคล้องและสามารถเติมเต็มสำหรับใช้เป็นกรอบการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ในบริบทของกิจการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงได้ โดยหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD จะเน้นไปที่กรอบการกำกับดูแลที่ดี (Better Regulation) และหลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัล (Digital Regulation) ของ ITU และ World Bank สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทั้ง 3 ประการ ได้แก่ ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) โดยการใช้กฎหมายที่มีอยู่และกำหนดกฎใหม่ ๆ ที่ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบการส่งสัญญาณแบบดั้งเดิม การสร้างสมดุล (Balancing) โดยการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันและนวัตกรรม กับการปกป้องผู้บริโภคจากภัยคุกคามด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ และการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่ม (Tiered Regulation) โดยการใช้มาตรการที่แตกต่างกันตามขนาดความเสี่ยงด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีหรือผลกระทบอื่น ๆ ของแพลตฟอร์มดังนี้

1. ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) หลักการที่ระบุว่าการออกกฎหมายใหม่และการใช้กฎหมายที่มีอยู่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติ เป็นหลักการสำคัญของการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลและคลื่นความถี่ ในหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD ระบุว่าเป็นกลางทางเทคโนโลยีเป็นหลักการสำคัญที่ควรพิจารณาในการออกแบบกฎระเบียบ เพื่อให้กฎระเบียบมีความยืดหยุ่นมากขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมการกำกับดูแลที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีการใช้ในทางปฏิบัติ เช่น คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้เริ่มต้นโครงการ “Better Regulation in the Digital Age” เพื่อสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ในการสร้างการกำกับดูแลที่คำนึงถึงความเสี่ยงและมีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (risk-informed and technology-neutral approaches) ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คู่มือการประเมินผลกระทบด้าน



กฎระเบียบ (RIA) เรียกร้องให้ทีมงานพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ รวมถึงกฎระเบียบที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (outcome-oriented regulation) และกฎระเบียบที่เป็นกลางทางเทคโนโลยี และในส่วนของ การบริหารจัดการคลื่นความถี่ (Spectrum management) ได้มีการเน้นย้ำว่าการตัดสินใจควรอิงตามหลัก ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี เพื่อส่งเสริมให้เกิดวิวัฒนาการไปสู่แอปพลิเคชันวิทย์ใหม่ ๆ

2. การสร้างสมดุล (Balancing) หลักการที่มุ่งสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการ แข่งขันและนวัตกรรม กับการปกป้องผู้บริโภคจากภัยคุกคามด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและความ มั่นคงของรัฐ ถูกกล่าวถึงอย่างสม่ำเสมอในหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD และหลักการกำกับดูแล กิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank ถือว่าเป็นความท้าทายหลักของการกำกับดูแลยุคดิจิทัล อันได้แก่

(1) สมดุลระหว่างนวัตกรรมกับการจัดการความเสี่ยง รัฐบาลและหน่วยงานกำกับดูแล จำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์ที่ดีขึ้นสำหรับอนาคตเพื่อจัดการกับความท้าทายเหล่านี้ และสร้างโอกาสใหม่ ๆ โดยไม่กระทบต่อสิทธิพื้นฐาน หรือสร้างความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น AI และ IoT นำมาซึ่งประโยชน์มหาศาล แต่ก็มีความเสี่ยงและอันตรายที่ต้องจัดการ ได้แก่ การกำกับดูแลเชิงรุก (Proactive Governance) รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการชี้นำและบังคับใช้การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลอย่าง รับผิดชอบ ผ่านอำนาจการกำกับดูแลของตนเพื่อกำหนดนโยบายที่อิงกับความเสี่ยง และการกำกับดูแลที่ ยืดหยุ่น (Agile Regulation) วิธีการกำกับดูแลแบบคล่องตัวและการทดลองด้านกฎระเบียบ (Regulatory Experimentation) ถูกใช้เพื่อสนับสนุนนวัตกรรมในขณะที่ยังคงจัดการความเสี่ยงได้อย่าง เพียงพอ

(2) สมดุลระหว่างการแข่งขันกับการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน มุมมองในด้าน เศรษฐศาสตร์ระบุถึงความเสี่ยงด้านกฎระเบียบไม่ได้อยู่ที่การเรียกเก็บค่าบริการที่สูงเกินไป แต่เป็นใน เรื่องของการกำหนดราคาที่ทำลายการแข่งขัน (predatory pricing) ซึ่งนำไปสู่การขาดเงินทุนในการ พัฒนาเครือข่าย และการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันกับการปกป้องสวัสดิการผู้บริโภค และความครอบคลุมทางสังคม

(3) การปกป้องผู้บริโภคและประชาชน หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD เน้นการ ปกป้องประชาชน (Regulating for people) โดยต้องแน่ใจว่าการกำกับดูแลสนับสนุนนวัตกรรมและ การเติบโต ในขณะที่ยังคงเสริมสร้างการป้องกัน (bolstering protections) และปกป้องประชาชนจาก อันตรายที่อาจเกิดขึ้น สำหรับประเด็นความปลอดภัยทางออนไลน์ (Online safety) และการจัดการกับ เนื้อหาที่เป็นอันตราย (harmful content) จากคำพูดหรือข้อความที่สร้างความเกลียดชัง หรือการ บิดเบือนข้อมูล ซึ่งเป็นความท้าทายที่ซับซ้อน และจำเป็นต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่ รับผิดชอบด้านความมั่นคงและความปลอดภัย

3. การกำกับดูแลเฉพาะกลุ่ม/อิงความเสี่ยง (Tiered/Risk-based Regulation) หลักการที่ใช้มาตรการกำกับดูแลที่แตกต่างกันตามขนาดความเสี่ยงหรือผลกระทบของแพลตฟอร์มนั้น สอดคล้องกับแนวคิดการกำกับดูแลตามความเสี่ยง (Risk-based Regulation) และการกำกับดูแลเฉพาะ

กลุ่ม (Tiered Regulation) ที่ถูกเน้นย้ำในหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD และหลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank ดังนี้

(1) การกำกับดูแลตามความเสี่ยง (Risk-based approach) เป็นกลยุทธ์ที่ใช้กันทั่วไป โดยมุ่งเน้นที่การแยกแยะความเข้มข้นของการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยงของนวัตกรรมนั้น ๆ เช่น ในสหภาพยุโรป (EU) AI Act ของสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่างหลักของแนวทางนี้ โดยจำแนกแอปพลิเคชัน AI ตามระดับความเสี่ยง และกำหนดระดับการกำกับดูแลที่แตกต่างกันตามนั้น แอปพลิเคชันที่มีความเสี่ยงสูงอาจถูกจำกัดหรือถูกห้ามหากถือว่าอันตรายเกินไป และในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแลควรใช้แนวทางที่อิงกับความเสี่ยงในการบังคับใช้และการตรวจสอบ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลและความเสี่ยงช่วยให้หน่วยงานสามารถมุ่งเน้นทรัพยากรไปยังพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงสุดต่อการไม่ปฏิบัติตาม

(2) การกำกับดูแลที่สมเหตุสมผลตามสัดส่วน (Proportionate Regulation) การกำกับดูแลที่ดีต้องมั่นใจว่าการประกอบการกำกับดูแลมีความยืดหยุ่น/คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสมเหตุสมผลตามสัดส่วน (proportionate) ต่อวัตถุประสงค์นโยบาย กล่าวคือในขั้นตอนการประเมินผลกระทบ (Impact Assessment) ต้องมี หลักการสมเหตุสมผลตามสัดส่วน (Proportionality) โดยกำหนดให้มีการรวบรวมหลักฐานมากขึ้นสำหรับกฎระเบียบที่มีผลกระทบใหญ่กว่า เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงกว่า ส่วนในด้านการบังคับใช้กฎหมาย การลงโทษใด ๆ ควรเป็นสัดส่วนกับการละเมิด (proportional to the violation) และไม่ควรมีโทษที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ

จากหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD จะเน้นไปที่กรอบการกำกับดูแลที่ดี (Better Regulation) และหลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัล (Digital Regulation) ของ ITU และ World Bank สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานทั้ง 3 ประการ ได้แก่ ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) โดยการใช้กฎหมายที่มีอยู่และกำหนดกฎใหม่ ๆ ที่ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบการส่งสัญญาณแบบดั้งเดิม การสร้างสมดุล (Balancing) โดยการสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมการแข่งขันและนวัตกรรม กับการปกป้องผู้บริโภคจากภัยคุกคามด้านอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ และการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่ม (Tiered Regulation)

แนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นจึงสามารถใช้เป็นกรอบแนวคิดในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ในบริบทของกิจการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงได้ ดังภาพที่แสดงต่อไปนี้



ภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

2.2 แผนงานโครงการ (Project Plan)

ที่ปรึกษาได้ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงาน (Project Plan) ดังต่อไปนี้

2.2.1 การกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา และขอบเขตการดำเนินงาน

ทั้งนี้จากการประชุมเริ่มงาน (Kick Off Meeting) ได้ข้อตกลงด้านกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) และเพื่อให้การดำเนินโครงการสอดคล้องกับข้อกำหนดขอบเขตงาน สามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปรึกษาได้นำเสนอแนวทางและวิธีดำเนินงาน โดยแบ่งเป็น 4 ระยะงาน ซึ่งสอดคล้องกับงวดงานทั้ง 4 งวดงาน

จากนั้นจะนำเสนอกรอบแนวคิดหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ การวางแผนวิจัยในเชิงวิธีวิทยา (Methodology) และการกำหนดพื้นที่ศึกษา รวมถึงแผนการดำเนินงานตาม ระยะเวลา เพื่อเป็นแนวทางในการประเมินความก้าวหน้าและคุณภาพของการศึกษานี้ในภาพรวม ดังนี้

ระยะที่ 1 การเตรียมแผนดำเนินงาน

ระยะที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ผล

ระยะที่ 3 การวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

ระยะที่ 4 รายงานฉบับสมบูรณ์

ระยะที่ 1 การเตรียมแผนดำเนินงาน ได้แก่ จัดการประชุมเริ่มงาน (Kick Off Meeting) และการจัดทำแผนการดำเนินงาน (Project Plan) ดังนี้

1. ที่ปรึกษาต้องจัดการประชุมเริ่มงาน (Kick Off Meeting) ระหว่างที่ปรึกษากับกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านกิจการกระจายเสียง กรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษา กรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจใน



รายละเอียดขั้นตอนก่อนการจัดทำแผนการดำเนินงาน (Project Plan) ตามขอบเขตของการดำเนินงาน ข้อ 4.1.2 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน ทั้งนี้ ที่ปรึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดประชุม และค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม อัตราค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนและค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. 2563

2. ที่ปรึกษาดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงาน (Project Plan) อย่างละเอียด ประกอบด้วย

ก. การกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา และขอบเขตการดำเนินงาน

ข. หลักเกณฑ์และแนวทางการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล และแนวทางในการวิเคราะห์เนื้อหา ข้อเสนอแนะที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

ค. รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงาน และระยะเวลาการดำเนินงาน

ง. โครงสร้างบุคลากรของที่ปรึกษา

จ. รูปแบบการดำเนินการจัดประชุม การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ฉ. กรอบระยะเวลาการส่งมอบผลงาน

ระยะที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ผล ประกอบด้วย รายละเอียดการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลในประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ดังต่อไปนี้

ก. รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top)

ข. รวบรวมข้อมูล กฎหมายภายในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top)

ค. วิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทย รวมทั้งบทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช.

ง. วิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น ด้านแนวทางสากลในการควบคุมและกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดระบบนโยบายและกฎหมายอย่างมีหลักการ

จ. วิเคราะห์ช่องว่าง กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

ฉ. วิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของหลักการทางกฎหมาย เพื่อวางแผนสำหรับการไปสำรวจศึกษาการปรับปรุงกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ตลอดจนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของการดำเนินงานของโครงการ

ซ. รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริง พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นในประเด็นสำคัญจากที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อวันจันทร์ที่ 22 กันยายน 2568 ในการรายงานผลการปฏิบัติงาน กสทช. ประจำปี 2567 และรายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ประจำปี 2567 ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องติดตาม ตรวจสอบ และรายงานตามข้อสังเกตข้อสอบถามของวุฒิสภา นับเป็นเรื่องอื่น ๆ ที่เห็นสมควรรายงานให้รัฐสภาทราบ ตามมาตรา 73 (4) ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วย ประเด็นการกำกับดูแล OTT ภายในประเทศ และการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ ประเด็นการจัดการปัญหา SCAM และ SMS หลอกหลวง ประเด็นการสรรหาเลขาธิการ กสทช. ประเด็นการจัดงานระหว่างประเทศที่จังหวัดภูเก็ต

รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสีย ดังนี้

ก. วางแผนเพื่อสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ตามหลักวิชาการและระเบียบวิธีวิจัยอย่างเหมาะสม ประกอบด้วย (1) กำหนดกลุ่มตัวอย่าง (2) ระบุประเด็นสำคัญในการสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงฯ (3) ระบุเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (4) จัดทำร่างเอกสาร/ออกแบบแบบสำรวจข้อมูลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และ (5) กำหนดรูปแบบ และวิธีการจัดประชุมให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกันเพื่อให้ได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะครอบคลุมทุกมิติ

ข. เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จำนวนไม่น้อยกว่า 25 คน ประกอบด้วย (1) กสทช. หรือผู้แทน เลขาธิการ กสทช. หรือผู้แทน และผู้บริหารสำนักงาน กสทช. เขตพื้นที่ภูมิภาค (2) ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องใน 5 ภูมิภาค ประกอบด้วย ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ จาก กสทช. และ (5) ผู้นำเทคโนโลยี เป็นต้น

ค. จัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ส่วนกลาง จำนวน 1 ครั้ง ภายนอกสำนักงาน กสทช. ในกรุงเทพมหานครและ/หรือปริมณฑล โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 30 คน เพื่อรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน เป็นต้น โดยที่ปรึกษาเป็นผู้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม จัดทำเอกสารประกอบการประชุม สรุปผลการประชุม รวมถึงบริหารจัดการการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย



ง. จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 5 ภูมิภาค ๆ ละ 3 ครั้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 ครั้ง ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมฯ ภูมิภาคละไม่น้อยกว่า 35 คน โดยที่ปรึกษาเป็นผู้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม จัดทำเอกสารประกอบการประชุม สรุปผลการประชุม รวมถึงบริหารจัดการการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

จ. เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามตามระเบียบวิธีวิจัย โดยทำการออกแบบ จัดทำแบบสอบถาม และสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภูมิภาค ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภูมิภาคละไม่น้อยกว่า 1,000 ชุด รวมจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 5,000 ชุด

ระยะที่ 3 การวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา เพื่อจัดทำ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report) ประกอบด้วย

ก. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ความก้าวหน้า ความสำเร็จ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานต่าง ๆ

ข. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

ค. จัดประชุมเสวนาเพื่อวิพากษ์ผลการศึกษา (Virtual Seminar) และการแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะต่อ กสทช. การปรับปรุงกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบาย โดยที่ปรึกษาจะต้องจัดหาวิทยากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 ท่าน และมีจำนวนผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 30 คน จำนวน 1 ครั้ง ภายนอกสำนักงาน กสทช. ในพื้นที่กรุงเทพฯ หรือปริมณฑล

ง. ทั้งนี้ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report) ครอบคลุมรายละเอียดตามขอบเขตการดำเนินการทั้งหมด โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์ สรุปเป็นข้อเท็จจริง ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดประชุมเสวนาตามข้อ 4.3.3 ปรับปรุงเพิ่มเติมในรายงานฉบับสมบูรณ์

ระยะที่ 4 รายงานฉบับสมบูรณ์ การจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ประกอบด้วย

ก. จัดทำในรูปแบบเอกสารสิ่งพิมพ์จำนวน 100 เล่ม พร้อมอิเล็กทรอนิกส์ไฟล์ (.doc .pdf) บรรจุลงยูเอสบีแฟลชไดรฟ์ จำนวน 5 ชุด โดยที่ปรึกษาต้องดำเนินการออกแบบรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ให้มีรูปเล่มที่น่าสนใจเรียบร้อยสวยงาม ภาพประกอบที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระ มีบทสรุปทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) มีคุณสมบัติตามที่กำหนด

ข. จัดทำวิดีโอ (Video) พร้อมออกแบบ Graphic ให้มีความน่าสนใจ เพื่อนำเสนอสาระสำคัญของการศึกษา เหตุผล ความจำเป็นของการศึกษา วิธีการศึกษา ผลการศึกษา ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากข้อเสนอแนะของการศึกษา ความยาวไม่เกิน 5 นาที ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อใช้ในการเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ เช่น Website Youtube

ค. ออกแบบและจัดทำ Ebook สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ เพื่อใช้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์

2.2.2 รายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงาน และระยะเวลาการดำเนินงาน

การดำเนินโครงการในครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed methods research) ซึ่งใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ร่วมกับระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ดังนี้

1. ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยแนวทางหลัก 3 แนวทาง ได้แก่

ก. การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งครอบคลุมถึง ข้อมูลการดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) กฎหมายภายในประเทศ และต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทย รวมทั้งบทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช. และด้านแนวทางสากลในการควบคุมและกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ช่องว่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี และวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญของหลักการทางกฎหมาย เพื่อวางแผนสำหรับการไปสำรวจศึกษาการปรับปรุงกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ตลอดจนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของการดำเนินงานของโครงการ

ข. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จำนวนไม่น้อยกว่า 25 คน ประกอบด้วย (1) กสทช. หรือผู้แทน เลขาธิการ กสทช. หรือผู้แทน และผู้บริหารสำนักงาน กสทช. เขตพื้นที่ภูมิภาค (2) ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องใน 5 ภูมิภาค ประกอบด้วย ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ จาก กสทช. และ (5) ผู้นำเทคโนโลยี เป็นต้น

ค. จัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ส่วนกลาง จำนวน 1 ครั้ง ภายนอกสำนักงาน กสทช. ในกรุงเทพมหานครและ/หรือปริมณฑล ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน เป็นต้น โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 30 คน



ง. จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 5 ภูมิภาค ๆ ละ 3 ครั้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 ครั้ง ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมภูมิภาคละไม่น้อยกว่า 35 คน โดยที่ปรึกษาเป็นผู้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม จัดทำเอกสารประกอบการประชุม สรุปผลการประชุม รวมถึงบริหารจัดการการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2. ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ดำเนินการศึกษาในรูปแบบเชิงปริมาณ โดยการจัดทำแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อสำรวจความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย จำนวนรวมไม่น้อยกว่า 5,000 ตัวอย่าง โดยการกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างตามข้อกำหนดในการแบ่งกลุ่มลักษณะประชากร (Demographic) เช่น เพศ อายุ ความแตกต่างกันของพื้นที่ความรู้ ระดับการศึกษา อาชีพ ฯลฯ รวมถึงใช้ลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล พื้นที่ใน/นอกเขตเทศบาล ฯลฯ เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่สะท้อนหรืออ้างอิงไปสู่ประชากรในระดับประเทศได้ ตามหลักการทางสถิติ ประกอบด้วย

ก. ขนาดตัวอย่าง การศึกษานี้กำหนดขนาดตัวอย่างขั้นต่ำไว้ที่จำนวน 5,000 ตัวอย่างตามขอบเขตของงาน โดยมีการแบ่งส่วนและชุดแบบสอบถามเพื่อให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นกลุ่มประชาชน

ข. สุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified sampling) ในกรณีการสำรวจผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นกลุ่มประชาชน ใช้วิธีการกำหนดชั้นตามเงื่อนไข ได้แก่ 1) ช่วงอายุ (Generation) 4 กลุ่มตามช่วงอายุที่เหมาะสมกับเครื่องมือ 2) ภูมิภาคโดยแบ่งเป็น 5 ภูมิภาค ได้แก่ (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภูมิภาคละไม่น้อยกว่า 1,000 ชุด รวมจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 5,000 ชุด และ 3) เขตที่อยู่อาศัย ได้แก่ เขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร และนอกเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จากนั้นสุ่มตัวอย่างแบบสัดส่วนเพื่อให้ได้ตัวแทนในทุกกลุ่มใกล้เคียงกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะได้ข้อมูลครอบคลุมในทุกกลุ่มของประชากร

ค. สุ่มตัวอย่างแบบอิงความสะดวก (Convenience sampling) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เข้าถึงได้ง่ายโดยกระจายกลุ่มตัวอย่างให้มีความหลากหลาย และครอบคลุมในช่วงอายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ภูมิภาค และเขตที่อยู่อาศัยให้มากที่สุด

ขั้นตอนการสร้างแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม



ภาพที่ 3 แสดงขั้นตอนการสร้างแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม

3. การแบ่งพื้นที่ศึกษา

การแบ่งพื้นที่ศึกษาตามการแบ่งที่ตั้งและพื้นที่ทางการปกครองจำนวน 5 ภูมิภาค ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตาราง 1 การแบ่งพื้นที่ศึกษา

ที่	ภาค	รายชื่อจังหวัด
1	ภาคกลาง	กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม
2	ภาคเหนือ	ลำปาง แพร่ ตาก ลำพูน เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ สุโขทัย เชียงราย น่าน พะเยา นครสวรรค์ กำแพงเพชร อุทัยธานี
3	ภาคใต้	ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา สตูล ภูเก็ต พังงา กระบี่ ตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์
4	ภาคตะวันออก	ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา สระแก้ว จันทบุรี ตราด ระยอง ชลบุรี
5	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ร้อยเอ็ด มหาสารคาม ขอนแก่น กาฬสินธุ์ อุดรธาธานี ศรีสะเกษ สุรินทร์ อำนาจเจริญ ยโสธร นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ อุดรธานี หนองคาย หนองบัวลำภู เลย นครพนม สกลนคร มุกดาหาร บึงกาฬ



ภาพที่ 4 แสดงการแบ่งพื้นที่ศึกษา

2.2.3 รูปแบบการดำเนินการจัดประชุม การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

การดำเนินการเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามนโยบาย กสทช. ที่สำคัญในด้านกิจการกระจายเสียง ประจำปี 2568 มีการจัดประชุม 3 รูปแบบ ได้แก่ การประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) 2 รูปแบบ และการจัดประชุมเสวนา โดยมีแนวทางในการจัดประชุมดังนี้

1. จัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ส่วนกลาง จำนวน 1 ครั้ง ภายนอกสำนักงาน กสทช. ในกรุงเทพมหานครและ/หรือปริมณฑล ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน เป็นต้น โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 30 คน

2. จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 5 ภูมิภาค ๆ ละ 3 ครั้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 ครั้ง ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมภูมิภาคละไม่น้อยกว่า 35 คน โดยที่ปรึกษาเป็นผู้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม จัดทำเอกสารประกอบการประชุม สรุปผลการประชุม รวมถึงบริหารจัดการการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

3. จัดประชุมเสวนาเพื่อวิพากษ์ผลการศึกษา (Virtual Seminar) และการแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะต่อ กสทช. การปรับปรุงกฎหมายควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบาย โดยที่ปรึกษาจะต้องจัดหาวิทยากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 ท่าน และมีจำนวนผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 30 คน จำนวน 1 ครั้ง ภายนอกสำนักงาน กสทช. ในพื้นที่กรุงเทพฯ หรือปริมณฑล

บทที่ 3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กับการดำเนินงานเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT

3.1 กล่าวนำ

ในการติดตาม และประเมินผลในประเด็นที่สำคัญด้านกิจการกระจายเสียง เพื่อให้การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างครบถ้วน ครอบคลุม และเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาในส่วนอื่นต่อไปได้อย่างสมบูรณ์ ที่ปรึกษาจึงได้วางกรอบอำนาจหน้าที่ กสทช. ภายใต้กฎหมาย หลักเกณฑ์ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. หลายระดับ ได้แก่ กรอบรัฐธรรมนูญและแผนระดับชาติ กฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ตลอดจนแผนแม่บทและนโยบายของ กสทช. ซึ่งเป็นฐานของการดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT โดยสามารถรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นได้จากประกาศที่บังคับใช้ในปัจจุบัน และมติที่ประชุมซึ่งสะท้อนสถานะของการกำกับดูแลกิจการ OTT ในทางปฏิบัติ

3.2 กรอบรัฐธรรมนูญและแผนระดับชาติ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. รวมถึงการดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายแม่บทในระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนปฏิรูปประเทศ และแผนระดับชาติ ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป โดยมาตรา 5 กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับมิได้ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการตีความอำนาจหน้าที่ของ กสทช. รวมถึงในการออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในมาตรา 60 เป็นบทบัญญัติหลักที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านคลื่นความถี่และสื่อสารสาธารณะ โดยบัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้งานโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ

โทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้องจัดให้องค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับผิดชอบและ กำกับ การ ดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มี มาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกิน ความจำเป็นป้องกัน มิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวาง เสรีภาพในการรับรู้หรือ ปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และ ป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องรักษาคืนความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ให้เป็นสมบัติของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องจัดให้องค์กร ของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม บทบัญญัตินี้จึงเป็นรากฐานรัฐธรรมนูญของการดำรงอยู่ของ กสทช. โดยตรง

หมวด 6 แผนนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 74, 75, 76 กำหนดให้รัฐพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งมีนัยต่อบทบาทของ กสทช. ในการป้องกันการผูกขาด ตลาดโทรคมนาคม

หมวด 12 องค์กรอิสระ ในมาตรา 232-236 กำหนดหลักการของการดำรงอยู่และ ธรรมชาติขององค์กรอิสระ แม้ กสทช. จะไม่ได้ถูกระบุเป็นองค์กรอิสระตามหมวดนี้โดยตรง แต่หลัก ความเป็นอิสระที่บัญญัติไว้ใช้เป็นกรอบตีความสถานะของ กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลอิสระ

บทเฉพาะกาล บัญญัติให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ที่ออกตามมาตรา 60 ต้องถูก จัดทำให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่กำหนด โดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายใหม่ ให้ กสทช. ยังคง ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้กฎหมายเดิม โดยมาตรา 274 กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการกิจการกระจาย เสี่ยง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็น องค์กรตามมาตรา 60 วรรคสาม และให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาภายในหนึ่ง ร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ หรือสำนักงาน กสทช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ



โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตาม วรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมี สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานธุรการ ซึ่งได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงานและลูกจ้าง และเงินงบประมาณมาจากสำนักงาน กทช. ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2553 เป็นต้นมา และในระหว่างที่การแต่งตั้ง กสทช. ยังไม่แล้วเสร็จ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ กสทช. ไปพลางก่อนตามบทเฉพาะกาล

อนึ่ง เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ประเทศไทยก็ได้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน 11 ท่าน อันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ ที่ผ่านการสรรหาและคัดเลือกมาอย่างเข้มข้น ก่อน ที่วุฒิสภามีมติเลือกภายในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด จนได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง กสทช. เพื่อมีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการสื่อสารของประเทศอย่างเต็มรูปแบบ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อย 2 คณะ ปฏิบัติการแทน กสทช. ในด้านที่เกี่ยวข้อง กล่าว คือ “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ กสท.” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และ “คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม” (กทค.) ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และเนื่องจากทั้ง กสท.และ กทค. เป็นคณะกรรมการย่อยในบอร์ด กสทช. การกำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ยังต้องเป็นการตัดสินใจร่วมกันของบอร์ดทั้ง 11 คน และใช้บุคลากรของสำนักงาน กสทช. ซึ่งมีเลขาธิการ กสทช. เป็นผู้ดูแล ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจ³

อย่างไรก็ดี ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ รวม 11 คน ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 นั้น ประธานกรรมการ และกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ รวม 6 คน ได้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ขอลาออก และเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามให้ดำรงตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์

³ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). ประวัติสำนักงาน กสทช. <https://www.nbtc.go.th/About/history3.aspx?lang=th-TH>



และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2564 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา และคัดเลือกบุคลากรเพื่อแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้นใหม่ และให้กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และในกรณีที่มีตำแหน่งว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติชุดใหม่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2564 ได้มีมติให้ความเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ รวม 5 คน ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งแล้ว โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งประธาน

กรรมการ และกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามที่เสนอทุก รายตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2565 นอกจากนี้ ในวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2565 ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) ได้มีมติเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ด้านอื่น ๆ ที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (ก) ด้านกฎหมาย) และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวในวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2565 ส่วนด้านกิจการโทรคมนาคม ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ได้มีมติให้ความเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งบุคคลดังกล่าว ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2566 ทั้งนี้ ประธานกรรมการ และกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทั้งหมด 7 คน ดังนี้⁴

1. ศาสตราจารย์คลินิกสรณ บุญใบชัยพฤกษ์ ประธานกรรมการ (ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค)
2. พลอากาศโท ธนพันธุ์ หรัยเจริญ กรรมการ (ด้านกิจการกระจายเสียง)

⁴ แต่งตั้งประธานและกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2565, 14 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 139 ตอน พิเศษ 85 ง.

3. ศาสตราจารย์พิรงรอง รามสูต กรรมการ (ด้านกิจการโทรทัศน์)
4. นายต่อพงศ์ เสลานนท์ กรรมการ (ด้านการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน)
5. รองศาสตราจารย์ศุภชัย ศุภชลาศัย กรรมการ (ด้านอื่น ๆ ที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (ข) ด้านเศรษฐศาสตร์)
6. พลตำรวจเอก วัชรุณ เพราะสุนทร กรรมการ (ด้านอื่น ๆ ที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (ก) ด้านกฎหมาย)
7. รองศาสตราจารย์สมภพ ภูริวิทย์พงศ์ กรรมการ (ด้านกิจการโทรคมนาคม)

3.2.2 ยุทธศาสตร์ชาติ

แผนยุทธศาสตร์ชาติจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งออกตามมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้าน โดยยุทธศาสตร์ต่อไปนี้มีนัยสำคัญต่อ กสทช. โดยตรง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

เป้าหมายที่ 4 โครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล กำหนดให้ประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลที่ทันสมัยและทั่วถึง โดยมีตัวชี้วัดหลัก ได้แก่ อัตราการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ครอบคลุมของโครงข่าย 5G และดัชนีความพร้อมด้านดิจิทัล บทบาทของ กสทช. ในบริบทนี้ครอบคลุมการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับ 5G การกำกับดูแลคุณภาพบริการโทรคมนาคม และการส่งเสริมการขยายโครงข่ายบรอดแบนด์แห่งชาติ

เป้าหมายที่ 5 การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล กำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) โดยมุ่งให้ภาคอุตสาหกรรมนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการเพิ่มผลิตภาพ กสทช. มีบทบาทสำคัญในการออกนโยบายส่งเสริมนวัตกรรม การคุ้มครองผู้บริโภคดิจิทัล และการกำกับดูแลแพลตฟอร์มออนไลน์ข้ามพรมแดน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

เป้าหมายที่ 3 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ระบุถึงการใช้สื่อสาธารณะและแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นช่องทางการเรียนรู้ กสทช. จึงมีหน้าที่ส่งเสริมให้ช่องโทรทัศน์สาธารณะ ผลิตเนื้อหาส่งเสริมการศึกษา รวมถึงการกำกับดูแลเนื้อหาที่เหมาะสมบนแพลตฟอร์มต่าง ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เป้าหมายที่ 3 ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลทำงานบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย บทบาท กสทช. ในบริบทนี้ ครอบคลุมการปฏิรูปกระบวนการออกใบอนุญาต การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ และการพัฒนากลไกการกำกับดูแลแบบ Co-regulation กับภาคอุตสาหกรรม

3.2.3 นโยบายของรัฐบาล

ในปี 2568 การดำเนินนโยบายของ กสทช. มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลสองชุด ดังนี้

1) นางสาวแพทองธาร ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2567 – 29 สิงหาคม 2568⁵

นโยบายเร่งด่วน นโยบายที่ 9 เร่งแก้ไขปัญหาอาชญากรรม “รัฐบาลจะเร่งแก้ปัญหาอาชญากรรม อาชญากรรมออนไลน์/มิจฉาชีพ และอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน โดยการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามแก๊งคอลเซ็นเตอร์ และรับมือกับอาชญากรรมออนไลน์อย่างรวดเร็ว ช่วยเหลือเหยื่อของมิจฉาชีพอย่างทันท่วงที โดยผนึกกำลังกับประเทศเพื่อนบ้าน และสร้างกลไกการร่วมรับผิดชอบของบริษัทผู้ประกอบการโทรคมนาคมและธนาคารพาณิชย์”

นโยบายในระยะกลางและระยะยาว นโยบายข้อที่ 3 “รัฐบาลจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อขยายโอกาส โดย... 3.4 รัฐบาลจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีดิจิทัล โดยกำกับดูแลให้เกิดการจัดสรรคลื่นความถี่และสิทธิในวงโคจรดาวเทียมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลที่มีคุณภาพ มั่นคง ปลอดภัย ครอบคลุม เพียงพอ และเข้าถึงได้ทั้งในด้านพื้นที่และราคา เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนสร้างระบบนิเวศเพื่อดึงดูดให้ผู้ประกอบการด้านเทคโนโลยีขนาดใหญ่ของโลกลงทุนในอุตสาหกรรมที่จะเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการไทยในอุตสาหกรรมดิจิทัลตลอดห่วงโซ่อุปทาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ”

2) นายอนุทิน ชาญวีรกูล ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2568 ถึงวันที่ 30 มีนาคม 2569⁶

นโยบายของนายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญ คำแถลงนโยบาย ของนายกรัฐมนตรี มีสาระสำคัญระบุถึงเจตนารมณ์ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล มุ่งมั่นจะสร้างความ สามัคคีปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศให้ก้าวหน้า เพื่อประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ นโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการทันที และเกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. คือ

⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2567. https://www.soc.go.th/?page_id=26855

⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2567. <https://prt.parliament.go.th/items/febfb918-3bad-4c1e-8e8f-2d54e4bc152d/full>

นโยบายเร่งด่วน นโยบายที่ 9 “รักษาหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด โดยให้ถือว่าการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐในกรณีเหล่านี้เป็นการกระทำความผิดทางวินัยร้ายแรงและต้องดำเนินการทางอาญาอย่างเด็ดขาด 9.1 การละเว้นการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด บ่อนการพนันและการพนันออนไลน์ อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยไซเบอร์ การสร้างข่าวปลอมและการหลอกลวงประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ” และ

ด้านการบริหารภาครัฐ การปฏิรูปกฎหมาย นโยบายที่ 15 “เร่งรัดการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ โดยยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคและสร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชนและภาคธุรกิจที่เรียกว่ากิโยติน (Guillotine) การริเริ่มเสนอกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล และผลักดันการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีดิจิทัลที่เปลี่ยนไป และจัดตั้งคณะทำงานติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล”

3.2.4 แผนปฏิรูปประเทศ

แผนปฏิรูปประเทศจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยมีแผนที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. สองฉบับหลัก

แผนปฏิรูปประเทศด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2564)

กิจกรรมปฏิรูปที่ 1 การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ มีเป้าหมายปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตให้มีความชัดเจน ลดการใช้ดุลพินิจ และเพิ่มความโปร่งใส โดยกำหนดให้ กสทช. จัดทำ Regulatory Impact Assessment (RIA) ก่อนออกระเบียบสำคัญ และเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตามกระบวนการมาตรฐาน

กิจกรรมปฏิรูปที่ 2 การปฏิรูปกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหา กำหนดให้ปรับปรุงกฎเกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหาบนแพลตฟอร์มดิจิทัลให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง โดยมีตัวชี้วัดสำคัญ ได้แก่ การมีกรอบกฎหมายควบคุมบริการ OTT ที่ชัดเจนภายในระยะเวลาที่กำหนด และการพัฒนากลไก Self-regulation และ Co-regulation กับอุตสาหกรรมสื่อ

กิจกรรมปฏิรูปที่ 3 การส่งเสริมสื่อสาธารณะและการรู้เท่าทันสื่อ กำหนดให้ กสทช. ส่งเสริมการผลิตเนื้อหาที่มีคุณภาพ สนับสนุนกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) ในการสนับสนุนโครงการที่ส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อ

กิจกรรมปฏิรูปที่ 4 การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรและการกำกับดูแลภายใน กสทช. กำหนดให้ปรับปรุงกระบวนการสรรหา กสทช. ให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้น พัฒนาระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ และเสริมสร้างกลไกความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

แผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ (ที่เกี่ยวข้องกับ กสทช.)

กิจกรรมปฏิรูปด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล กำหนดให้ขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงไปยังพื้นที่ชนบทและพื้นที่ห่างไกล โดยกำหนดเป้าหมายว่าภายในปี 2565 ทุกหมู่บ้านต้องมียอดอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง กสทช. ต้องดำเนินการผ่านโครงการเน็ตประชารัฐและกองทุน USO (Universal Service Obligation)

3.2.5 แผนระดับชาติ

แผนระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง ได้แก่

1) แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2561–2580) จัดทำโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) แบ่งเป็น 6 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ที่มีย่นย่อ กสทช. ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลประสิทธิภาพสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศ กำหนดให้มีโครงข่าย 5G ครอบคลุมพื้นที่เขตเมืองสำคัญภายในปี 2566 และขยายไปยังพื้นที่ชนบทภายในปี 2570 กสทช. รับผิดชอบโดยตรงในการจัดสรรคลื่นความถี่ 5G และกำกับดูแลคุณภาพโครงข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล กำหนดให้ กสทช. สนับสนุนการพัฒนา Smart City ผ่านการส่งเสริมการใช้ IoT และ M2M Communications รวมถึงการกำกับดูแลบริการดาวเทียมและโดรนที่ใช้คลื่นความถี่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนากำลังคนดิจิทัล กำหนดให้ กสทช. ผ่านกองทุน กทปส. สนับสนุนโครงการพัฒนาทักษะดิจิทัลและการรู้เท่าทันสื่อสำหรับประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาอุตสาหกรรมดิจิทัลและนวัตกรรม กำหนดให้ กสทช. ปรับปรุงกฎเกณฑ์การกำกับดูแลให้อีกต่อนวัตกรรม รวมถึงการพัฒนา Regulatory Sandbox สำหรับบริการโทรคมนาคมและสื่อประเภทใหม่

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)⁷ จัดทำโดย สศช. กำหนดทิศทางการพัฒนาผ่าน 4 มิติ และ 13 หมายเหตุ โดยหมายเหตุที่มีย่นย่อ กสทช. ได้แก่

⁷ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง วันที่ 3 พฤศจิกายน 2565

หมวดหมู่ที่ 7 ไทยมีวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจรายย่อยที่เข้มแข็ง มีศักยภาพสูง และสามารถแข่งขันได้ กำหนดให้ กสทช. ลดต้นทุนการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม สำหรับ SME โดยการส่งเสริม Infrastructure Sharing และการกำกับดูแลราคาโทรคมนาคมให้เป็นธรรม

หมวดหมู่ที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง กำหนดให้ขยายการเข้าถึงบริการ โทรคมนาคมพื้นฐานสำหรับกลุ่มเปราะบาง กสทช. ต้องดำเนินโครงการ Universal Service ให้ครอบคลุม พื้นที่ห่างไกลและกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

หมวดหมู่ที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ กำหนดให้ กสทช. ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสีเขียวในโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม รวมถึงการกำกับดูแลการลดการปล่อย Carbon Footprint ของสถานีสถาน

3) แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม กสทช. จัดทำแผนแม่บทเฉพาะของตนเองสองฉบับภายใต้อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่น ความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้แก่

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563–2568) กำหนด กรอบการกำกับดูแลเนื้อหา โครงสร้างอุตสาหกรรม และการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคดิจิทัล รวมถึงแนวทางการ กำกับดูแลบริการ OTT ที่ยังอยู่ระหว่างการพัฒนา

แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563–2568) กำหนดนโยบายการ จัดสรรคลื่นความถี่ การส่งเสริมการแข่งขัน และมาตรฐานคุณภาพบริการโทรคมนาคม

3.3 กฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ

กฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานอำนาจหลักในการดำเนินงานของ กสทช. ประกอบด้วย

3.3.1 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจาย-เสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁸ คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562⁹ ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ไว้ตามมาตรา 27 ดังนี้

⁸ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 57. (2553, 17 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127 ตอนที่ 78 ก.

⁹ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน 3 ครั้ง ดังนี้ 1) การแก้ไขครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2557 เมื่อเกิดการรัฐประหาร ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ กสทช. พ.ศ. 2553 โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ฉบับที่ 80/2557 เรื่อง



(1)¹⁰ จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บท กิจกรรมกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ แผนการบริหารสิทธิ ในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และแผนเลขหมายโทรคมนาคม และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว แต่แผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(2) กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม

(3) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(4)¹¹ พิจารณานุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคม ในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว ในการนี้ กสทช. จะมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. เป็นผู้อนุญาตแทน กสทช. เฉพาะการอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับเครื่องวิทยุคมนาคมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดก็ได้

(5) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

(6) พิจารณาออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพมีประสิทธิภาพรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตเงื่อนไขหรือค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตดังกล่าว

(7) พิจารณาออกใบอนุญาตและควบคุมการใช้หมายเลขโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตดังกล่าว

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2557 2) การแก้ไขครั้งที่ 2 ได้มีการตราพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2560 และ 3) การแก้ไขครั้งที่ 3 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

¹⁰ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

¹¹ มาตรา 27 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560



กิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(9) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(10) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม

(11) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(12) กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน ตามมาตรา 50

(12/1)¹² เรียกคืนคลื่นความถี่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าหรือนำมาใช้ประโยชน์ ให้คุ้มค่ายิ่งขึ้น ตามที่กำหนดไว้ในแผนซึ่งจัดทำขึ้นตาม (1) จากผู้ที่ได้รับอนุญาตเพื่อนำมาจัดสรรใหม่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด โดยเงื่อนไขดังกล่าวต้องกำหนดวิธีการทดแทน ชดใช้ หรือจ่ายค่าตอบแทนสำหรับผู้ที่ถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ โดยให้คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเรียกคืนคลื่นความถี่ในแต่ละกรณีด้วย

(13) คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและคุ้มครอง สิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม และส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(14) ดำเนินการในฐานะหน่วยงานอำนวยการของรัฐที่มีอำนาจในการบริหารกิจการสื่อสารระหว่างประเทศกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศอื่น รัฐบาลและหน่วยงานต่างประเทศ ตามที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ กสทช. หรือตามที่รัฐบาลมอบหมาย รวมทั้ง สนับสนุนการดำเนินการของรัฐเพื่อให้มีดาวเทียมหรือให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

¹² มาตรา 27(12/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตาม แผนซึ่งจัดทำตาม (1) และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม¹³

(14/1)¹⁴ ดำเนินการให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ และดำเนินการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชน ในกรณีที่การรักษาสิทธิดังกล่าวก่อให้เกิดภาระแก่รัฐเกินประโยชน์ที่จะได้รับ กสทช. อาจละสิทธิดังกล่าว ได้ตามที่กำหนดในแผนการบริหารสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม และให้รายงานคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้ง ประกาศเหตุผลโดยละเอียดให้ประชาชนทราบ ในการดำเนินการให้มีการใช้สิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม ดังกล่าวให้ กสทช. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตค่าธรรมเนียมและการยกเว้นค่าธรรมเนียมการอนุญาต รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องที่ผู้ขอรับอนุญาตหรือผู้รับ อนุญาตแล้วแต่กรณีจะต้องรับภาระโดยค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าวเมื่อหักค่าใช้จ่ายในการอนุญาตแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

(14/2) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมต่างชาติ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไขและค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(15) วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน

(16) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(17)¹⁵ กำหนดลักษณะการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใดซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

(18) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่ เกี่ยวกับการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้ มาตรฐานทางจริยธรรม

(19) ออกระเบียบหรือประกาศตามมาตรา 58

¹³ มาตรา 27(14) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

¹⁴ มาตรา 27 (14/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

¹⁵ มาตรา 27 (14/2) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562



(20) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุน ตามมาตรา 52

(21) พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุน เสนอ ตามมาตรา 55

(22) ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการในการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการ กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(22/1)¹⁶ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ กสทช. และผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับดิจิทัลตามที่สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร้องขอเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคม

(23) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

(24) ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

(25) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

การกำหนดลักษณะการควบคุม การครองสิทธิข้ามสื่อหรือการครอบงำตาม (17) ให้ กสทช. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม

บรรดาระเบียบ ประกาศหรือคำสั่งใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง กสทช. ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ ทั้งต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือ สร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำ ที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่

¹⁶ มาตรา 27 (22/1) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิ ของประชาชนทั่วไป รวมถึงป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้คลื่นความถี่ ตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำ ที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁷

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคห้า มิให้ถือว่าเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ¹⁸

มาตรา 27/1¹⁹ ในกรณีที่มีปัญหาว่าการดำเนินการของ กสทช. สอดคล้องกับนโยบายและแผน ระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเสนอคณะกรรมการดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

ในการวินิจฉัยชี้ขาด ให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอแนะต่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ กสทช. จำนวนเท่า ๆ กัน เป็นกรรมการ

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

3.3.2 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่รองรับอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดระบบสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชน ให้เป็นสื่อสาธารณะที่แท้จริง ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรี และเป็นธรรมและป้องกันการผูกขาดในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ส่งเสริมและพัฒนา กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้ผลิตรายการที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม ส่งเสริมการรวมกลุ่ม และควบคุมจริยธรรม

¹⁷ มาตรา 27 วรรคห้า เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

¹⁸ มาตรา 27 วรรคหก เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

¹⁹ มาตรา 27/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560



แห่งวิชาชีพ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคณาพิการและคนด้อยโอกาส คุ้มครองเด็กและเยาวชน และ คุ้มครองผู้เสียหายและผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

สาระสำคัญของกฎหมายสามารถสรุปได้ดังนี้²⁰

1. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (หมวด 1) 1) ผู้ที่ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. โดยผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยและไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอน ใบอนุญาตมาแล้วยังไม่ครบสามปี (มาตรา 7 และมาตรา 8) 2) ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ได้รับ ใบอนุญาตจะโอนให้แก่ผู้อื่นไม่ได้และจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง การแบ่งเวลาให้ผู้อื่นดำเนินรายการ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด (มาตรา 9)

ส่วนที่ 1 กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ 1) ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่ ซึ่งต้องขอรับจัดสรรคลื่นความถี่ มี 3 ประเภท (มาตรา 10) ดังนี้ 1.1) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ได้แก่ (ก) ประเภทที่ 1 สำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมความรู้ ฯลฯ (ข) ประเภทที่ 2 สำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ (ค) ประเภทที่ 3 สำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการกระจายข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ 1.2) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการประกอบกิจการบริการสาธารณะ แต่ต้องเป็นประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ 1.3) ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ ได้แก่ (ก) ระดับชาติ (ข) ระดับภูมิภาค (ค) ระดับท้องถิ่น 2) กสทช. มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยใช้คลื่นความถี่ โดยคำนึงถึงภารกิจหรือวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ และเป็นไปตามสัดส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (มาตรา 17) 3) การกำหนดอายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. ประกาศกำหนด โดยใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงให้มีอายุไม่เกิน 7 ปี ส่วนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ให้มีอายุไม่เกิน 15 ปี (มาตรา 18) 4) ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่ และการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แต่ละประเภทของใบอนุญาตเป็นรายปี ตามอัตราที่ กสทช. กำหนด (มาตรา 19) 5) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สาม จะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สอง ให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นแสวงหากำไร ส่วนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนจะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ (มาตรา 20 และมาตรา 21) 6) กสทช. มีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องส่ง

²⁰ กสทช. (ม.ป.ป.). คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. [https:// www.nbtc.go.th/getattachment/law/การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย/คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบกิจการ/เอกสารแนบ.pdf?lang=th-TH](https://www.nbtc.go.th/getattachment/law/การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย/คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบกิจการ/เอกสารแนบ.pdf?lang=th-TH)



เงินรายปีเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะตามอัตราที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักรายจ่ายที่ได้จากการโฆษณาทั้งทางตรงและทางอ้อม และรายได้อื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามที่ได้รับ อนุญาต (มาตรา 22) 7) การประกอบกิจการทางธุรกิจ ให้ดำเนินการหารายได้โดยการโฆษณา การบริการ ธุรกิจ การจัดเก็บค่าสมาชิก หรือโดยวิธีอื่นใดได้และ กสทช. มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะ และระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาและการบริการธุรกิจ แต่ทั้งนี้ จะกำหนดการโฆษณาและการบริการธุรกิจได้ ไม่เกินชั่วโมงละ 12 นาทีครึ่ง โดยเมื่อรวมเวลาโฆษณาตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละ 10 นาที (มาตรา 23) และ 8) ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำรายงานสถานะทางการเงินโดยแสดงรายรับและรายจ่าย ที่ถูกต้องตามความเป็นจริงเสนอต่อ กสทช. ตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. ประกาศกำหนด (มาตรา 24)

ส่วนที่ 2 กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ 1) ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งไม่ต้องขอรับจัดสรรคลื่นความถี่ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยและไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตมาแล้วยังไม่ครบสามปี (มาตรา 25) 2) การกำหนดอายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. ประกาศกำหนด และต้องชำระค่าธรรมเนียมการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แต่ละประเภทของใบอนุญาตเป็นรายปี ตามอัตราที่ กสทช. กำหนด (มาตรา 26) 3) ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ไม่ว่าจะมีการบอกรับสมาชิกหรือเรียกเก็บค่าบริการหรือไม่ กสทช. มีอำนาจประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ (1) สัดส่วนรายการและผังรายการ (2) การหารายได้และ (3) การบันทึกรายการที่ออกอากาศไปแล้ว และระยะเวลาในการเก็บรักษาบันทึกนั้น (มาตรา 27) 4) กสทช. มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าบริการระยะเวลาสูงสุด ในการโฆษณาและการบริการธุรกิจ และเงื่อนไขในการให้บริการ แต่ทั้งนี้ จะกำหนดการโฆษณาและการบริการธุรกิจได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที โดยเมื่อรวมเวลาโฆษณาตลอดทั้งวันเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินชั่วโมงละ 5 นาที (มาตรา 28)

ส่วนที่ 3 การบริหารสถานี 1) ผู้รับใบอนุญาตต้องแต่งตั้งบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้อำนวยการสถานีเพื่อควบคุมดูแล ให้มีการออกอากาศให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และดูแลการจัดรายการ การดำเนินรายการ และการออกอากาศของสถานีให้ถูกต้องตามกฎหมายและประกาศต่าง ๆ ที่ กสทช. ประกาศกำหนด (มาตรา 29) 2) ผู้รับใบอนุญาตต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้อำนวยการสถานีที่ทำไปในการควบคุมดูแล และบริหารกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์เสมือนว่าเป็นการกระทำของตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมการกระทำดังกล่าวด้วยและได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกันตามสมควรแล้ว (มาตรา 30)

ส่วนที่ 4 การป้องกันการผูกขาด 1) ห้ามผู้รับใบอนุญาตถือครองธุรกิจในการประกอบประเภทเดียวกัน หรือครองสิทธิข้ามสื่อ ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่เกินสัดส่วนที่ กสทช. ประกาศกำหนด (มาตรา 31) 2) การประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตอยู่ในบังคับของกฎหมาย



ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและมาตรการเฉพาะที่ กสทช. กำหนด โดยการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ให้รวมถึงการถือครอง ธุรกิจในการที่เกี่ยวข้องกันหรือการใช้วัสดุหรืออุปกรณ์ที่ติดตั้งเป็นพิเศษเพื่อรับสัญญาณเสียงหรือภาพ ในลักษณะที่กีดกันการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (มาตรา 32)

2. รายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (หมวด 2) 1) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ต้องจัดผังรายการให้มีสัดส่วนรายการ ดังนี้ (1) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 (2) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ ในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และ (3) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 (มาตรา 33) 2) ผู้รับใบอนุญาตต้องเสนอผังรายการให้ กสทช. อย่างน้อย 15 วันก่อนวันเริ่มให้บริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หากผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงผังรายการที่ กสทช. เห็นชอบแล้ว ให้เสนอ กสทช. พิจารณาก่อนทำการเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่า 7 วัน และในกรณีจำเป็น เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กสทช. อาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้ (มาตรา 34) 3) กรณีที่มีภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน หรือมีกรณีอื่นตามที่ กสทช. ประกาศ กำหนด ซึ่งมีความจำเป็นต้องออกอากาศแจ้งข่าวหรือเตือนภัยให้ประชาชนทราบ เมื่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอ ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามที่ร้องขอ (มาตรา 35) 4) เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนพิการและคนด้อยโอกาส ให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการพื้นฐานบางประการ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีบริการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว โดยรับฟังความคิดเห็นหรือเปิดโอกาสให้คนพิการและคนด้อยโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการดังกล่าวด้วย (มาตรา 36) 5) ห้ามออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง (มาตรา 37) 6) ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบันทึกรายการที่ได้ออกอากาศไปแล้ว และเก็บรักษาไว้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบได้ (มาตรา 38)

3. การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (หมวด 3) 1) กสทช. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพ สื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพและควบคุมการประกอบวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม (มาตรา 39) 2) ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ ฯลฯ อาจ



ร้องเรียนต่อ กสทช. และ กสทช. ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพเพื่อให้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ติดตามผลการดำเนินการขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และแจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการ (มาตรา 40)

4. การสร้างโครงข่ายพื้นฐาน การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ (หมวด 4) 1) ผู้รับใบอนุญาตที่มีเหตุต้องปิดหรือตั้งเสา เดินสาย วางท่อ หรือติดตั้งอุปกรณ์ประกอบใดและจำเป็นต้องใช้สิทธิ ให้จัดทำแผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทางและแนวเขตเสนอต่อ กสทช. เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ (มาตรา 41) 2) เจ้าของโครงข่ายต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายของตน แต่อาจปฏิเสธไม่ให้ความยินยอมเฉพาะกรณีพิสูจน์ได้ว่า (1) โครงข่ายที่มีอยู่ไม่เพียงพอ (2) การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือ (3) อาจก่อให้เกิดการรบกวนการให้บริการกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ของเจ้าของโครงข่ายหรือผู้ใช้บริการโครงข่ายรายอื่น และ (4) กรณีอื่นตามที่ กสทช. กำหนด (มาตรา 42) 3) กรณีที่มีการปฏิเสธไม่ให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย หรือมีข้อขัดถกกันไม่ได้ในการเจรจาทำสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย คู่กรณีมีสิทธิร้องขอให้ กสทช. พิจารณาได้ (มาตรา 43) 4) ข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายต้องมีลักษณะไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ฯลฯ (มาตรา 44) 5) เจ้าของโครงข่ายต้องเปิดเผยข้อตกลงการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย รวมทั้งอัตราค่าตอบแทน การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามวิธีการที่ กสทช. ประกาศกำหนด (มาตรา 45) 6) เจ้าของโครงข่ายต้องแจ้งข้อมูลที่ถูกต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงข่าย (มาตรา 47) 7) ห้ามไม่ให้ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของโครงข่าย ให้บริการการส่งหรือการแพร่ข่าวสารสาธารณะหรือรายการที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แก่ผู้อื่นซึ่งไม่ใช่เป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 50)

5. การส่งเสริมและการพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (หมวด 5) กสทช. ดำเนินการจัดให้มีการประเมินความมีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ความหลากหลายของการแสดงความเห็น การให้บริการคนพิการและคนด้อยโอกาส การรับเรื่องร้องเรียนโอกาสในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ การประเมินคุณภาพรายการ โดยพิจารณาถึงประโยชน์ต่อสังคมและศีลธรรมอันดีของประชาชน และการรับฟังความคิดเห็นของผู้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพและผู้บริโภคในการประเมินดังกล่าว (มาตรา 51)

6. การกำกับดูแล (หมวด 6) 1) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้ กสทช. และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง กสทช. แต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ (1) เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา (2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประกอบการพิจารณาหรือเพื่อใช้



เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิด (3) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ประกอบการของผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ค้นวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิด วัตถุที่มีไว้เป็นความผิดหรือวัตถุที่จะนำไปใช้กระทำความผิด รวมทั้งการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต (มาตรา 53) 2) พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง กสทช. แต่งตั้ง มีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ใช้ในการกระทำนั้น หรือให้ย้ายสิ่งดังกล่าวออกไปให้พ้นเขตรบกวนหรือกระทำการอย่างใดเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขการรบกวนนั้นได้ แต่ถ้าสิ่งที่ก่อให้เกิดการรบกวนนั้นเป็นกิจการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขต่อไป (มาตรา 55) 3) ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ กสทช. และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 56)

7. บทกำหนดโทษ (หมวด 7) ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง 1) กสทช. อาจกำหนดโทษปรับทางปกครอง โดยมีโทษปรับทางปกครอง 3 ชั้น ดังนี้ 1.1 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น 1 (มาตรา 58) ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กสทช. ประกาศกำหนดกรณีผู้รับใบอนุญาตต้อง จัดทำรายงานสถานะทางการเงินโดยแสดงรายรับและรายจ่ายที่ถูกต้องตรงความเป็นจริง (มาตรา 24) (2) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีเจ้าของโครงข่ายต้องจัดส่งสำเนาข้อตกลงการใช้หรือ เชื่อมต่อโครงข่ายให้ กสทช. (มาตรา 44 วรรคสอง) และกรณีเจ้าของโครงข่ายต้องแจ้งข้อมูลที่ต้องและจำเป็นในการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายให้ผู้รับใบอนุญาตที่ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายทราบ (มาตรา 47 วรรคหนึ่งและ วรรคสาม) (3) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. ให้ดำเนินการแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย (มาตรา 44 วรรคสอง) 1.2 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น 2 (มาตรา 59) ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงผังรายการ ที่ กสทช. เห็นชอบแล้ว ให้เสนอ กสทช. พิจารณาก่อนวันทำการเปลี่ยนแปลงไม่น้อยกว่า 7 วัน (มาตรา 34 วรรคห้า) กรณีที่มีภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน เมื่อรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร้องขอให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามที่ร้องขอ (มาตรา 35) และกรณีผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีการบันทึกรายการที่ได้ออกอากาศไปแล้ว และเก็บรักษาไว้เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบได้ (มาตรา 38) (2) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ หรือประกาศที่ กสทช. ประกาศกำหนดกรณีผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำผังรายการให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต (มาตรา 34 วรรคหนึ่ง) กรณีผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของชนพิการและคนด้อยโอกาส ให้เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากรายการได้อย่างเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป (มาตรา 36) และกรณีเจ้าของโครงข่ายต้องเปิดเผยข้อตกลงการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายตามวิธีการที่ กสทช. ประกาศกำหนด (มาตรา 45) (3) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง กสทช. ที่สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขผังรายการให้ถูกต้อง (มาตรา 34 วรรคสี่) หรือกรณีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการลบล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น



ประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ฯลฯ (มาตรา 37) 1.3 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น 3 (มาตรา 60) ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีเจ้าของโครงข่ายต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้การใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ (มาตรา 47 วรรคสอง) กรณีหากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของโครงข่ายรายใดใช้ประโยชน์ในการติดตั้งวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพก็ต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของโครงข่ายรายอื่นติดตั้งวัสดุหรืออุปกรณ์เพื่อการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เมื่อได้รับคำตอบแทนอันเหมาะสมแล้วเพื่อประโยชน์ในการรับบริการ กระจายเสียงหรือโทรทัศน์ของผู้บริโภคและการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือเจ้าของโครงข่าย ให้บริการการส่งหรือการแพร่ข่าวสารสาธารณะหรือรายการที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แก่ผู้อื่นซึ่งมิใช่เป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 50) (2) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือประกาศที่ กสทช. ประกาศกำหนด กรณีผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องนำส่งเงินรายปีเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 22) กรณี กสทช. มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะและระยะเวลาสูงสุดในการโฆษณาและการบริการ (มาตรา 23) กรณีจำเป็นเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กสทช. อาจประกาศกำหนดช่วงเวลาของการออกอากาศรายการบางประเภทได้ (มาตรา 34 วรรคสอง) และกรณีเจ้าของโครงข่ายต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายของตน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 42 วรรคหนึ่ง) (3) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง กสทช. กรณีที่มีการปฏิเสธไม่ให้ใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย หรือมีข้อขัดถกกันไม่ได้ในการเจรจาทำสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย คู่กรณีมีสิทธิร้องขอให้ กสทช. พิจารณาได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. ประกาศกำหนด (มาตรา 43) 2) กสทช. อาจตักเตือนผู้กระทำความผิดโดยไม่ลงโทษปรับทางปกครอง หากเห็นว่าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดซึ่งมิใช่โทษปรับทางปกครองชั้น 1 โดยไม่ใช่ความผิดต่อเนื่อง และเป็นการกระทำความผิดเป็นครั้งแรกซึ่งกระทำโดยไม่ตั้งใจซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย (มาตรา 62) 3) กสทช. อาจมีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง กระทำการหรือหยุดกระทำการ เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีกได้ (มาตรา 63) 4) กสทช. อาจพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า (1) ผู้รับใบอนุญาตเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. กระทำการหรือหยุดกระทำการเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีกได้ หรือในเรื่องการป้องกันการผูกขาด (2) ผู้รับใบอนุญาตออกอากาศรายการ ที่ต้องห้ามตามมาตรา 37 และเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (3) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือคำสั่งที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกรณีที่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (4) ผู้รับใบอนุญาตกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ (5) ผู้รับใบอนุญาตต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับงานแพร่เสียงแพร่ภาพอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์และ (6) ผู้รับ

ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจที่เป็นบริษัท ฝ่าฝืนข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต (มาตรา 64)

ส่วนที่ 2 โทษอาญา 1) โทษทางอาญา มีโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับในความผิดดังต่อไปนี้ 1.1) ใช้คลื่นความถี่สำหรับการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หรือประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ หรือให้บริการนอกเหนือจากกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 66) 1.2) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีต้องประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ด้วยตนเอง หรือฝ่าฝืนประกาศ กสทช. ที่ออกกรณีผู้รับใบอนุญาตถือครองธุรกิจในการประเภเดียวกัน หรือครองสิทธิข้ามสื่อในการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่เกินสัดส่วน และกรณีมาตรการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นผูกขาด ลด หรือจำกัด การแข่งขันในการประกอบกิจการ (มาตรา 67) 1.3) ผู้รับใบอนุญาตกระทำเพื่อให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพ ของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น (มาตรา 68) 1.4) กระทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาต (มาตรา 69) 1.5) ผลิต นำเข้า จำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายหรือรับติดตั้งเครื่องรับ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ เพื่อให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับหรือแปลงสัญญาณในการรับรายการของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบบอกรับเป็นสมาชิกโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. (มาตรา 70) 1.6) ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 71) 2) กรณีผู้ที่กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเป็นหน้าที่ของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย (มาตรา 72)

3.3.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดูแลการให้บริการในกิจการโทรคมนาคม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ทำให้กิจการโทรคมนาคมทั่วโลกมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคมภาครัฐจำนวนมากถูกแปรรูปเป็นองค์กรเอกชนและปรากฏกระแสของการส่งเสริมให้มีการแข่งขันและนโยบายผ่อนคลายการกำกับดูแลในกิจการโทรคมนาคมอย่างกว้างขวางทั่วโลก ได้มีการใช้แนวทางใหม่ ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาดกับการให้บริการ โทรคมนาคมในประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม การใช้หรือการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม รวมถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม สัญญาการให้บริการ โทรคมนาคม การกำหนดค่าธรรมเนียม



และค่าบริการในกิจการโทรคมนาคมและสิทธิของผู้ใช้บริการ ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมี 3 แบบ ดังนี้

(1) ใบอนุญาตแบบที่ 1 ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่ไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง

(2) ใบอนุญาตแบบที่ 2 ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีหรือไม่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้บริการจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเป็นการประกอบกิจการที่ไม่มีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม หรือต่อประโยชน์สาธารณะและผู้บริโภค

(3) ใบอนุญาตแบบที่ 3 ได้แก่ ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่บุคคลทั่วไปจำนวนมาก หรืออาจมีผลกระทบโดยนัยต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม หรืออาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีเหตุจำเป็นต้องคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ

สำหรับการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ถ้าหากว่ามีการใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

มาตรา 15 ในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ในการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ให้คณะกรรมการกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบโดยเฉพาะของผู้รับใบอนุญาตให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดแผนการให้บริการกิจการกระจายคมนาคมของผู้รับใบอนุญาต โดยอย่างน้อยต้องกำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาในการเริ่มให้บริการ รายละเอียดของลักษณะหรือประเภทการให้บริการ อัตราค่าบริการ การให้บริการแจ้งข้อมูลผู้ใช้เลขหมายโทรคมนาคม และการอื่นที่จำเป็นในการให้บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่มีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือกฎหมายหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ให้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น

มาตรา 21 การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การอุดหนุนการบริการ (2) การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน (3) การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม (4) พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน (5) การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย

มาตรา 31 เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม หรือเพื่อดำเนินการให้เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม เมื่อรัฐบาลร้องขอต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการดำเนินการเพื่อให้มีการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมระหว่างผู้รับใบอนุญาตและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งขอคณะกรรมการ

3.4 แผนแม่บท นโยบาย และแผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช.

แผนแม่บท นโยบาย และแผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช. ประกอบด้วย

3.4.1 แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563- 2568)

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563-2568) ฉบับปรับปรุง²¹ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในครั้งนี้ ได้แก่ นโยบายและแผนดำเนินงานฯ

ข้อ 5 การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ข้อ 8 การส่งเสริมให้มีบริการวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัล เพื่อเพิ่มทางเลือกแก่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง โดยให้มีการทดลองทดสอบ และดำเนินกระบวนการให้มีผู้ให้บริการโครงข่ายวิทยุในระบบดิจิทัล และ

ข้อ 9 การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยเฉพาะด้านเนื้อหาให้มีคุณภาพ ตรวจสอบได้ โดยใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยี และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแผนแม่บทในระยะต่อไปนั้น กสทช. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2569 ได้มีการประชุม กสทช. ครั้งที่ 18/2569 ซึ่งที่ประชุมได้เห็นชอบ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่องแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2569-2573) ตามที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นที่ประชุม กสทช. และให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อมีผลใช้บังคับต่อไป²²

กสทช. มุ่งหมายว่าแผนแม่บทในระยะต่อไปนี้จะเน้นบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการบริการภาพและเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ตให้อยู่ภายใต้กติกาที่ เหมาะสม และเร่งส่งเสริมให้เกิดช่องทางที่หลากหลายในการเข้าถึงบริการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยพัฒนาแนวทางการจัดให้มีแพลตฟอร์มกลางของ

²¹ <https://broadcast.nbtc.go.th/data/document/law/doc/th/661100000001.pdf>

²² สำนักงาน กสทช. (2569, 23 มิ.ย.). กสทช. ไฟเขียวเห็นชอบ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2569-2573)... *ข่าว กสทช.*, 68/2569.
[https://www.nbtc.go.th/getattachment//News/Press-Center/76689/ฉบับที่-68-NBTC-Press-Release-23062569-การประชุม-กสทช-ครั้งที่-18-2-\(ต่อเนื่อง\).pdf?lang=th-TH](https://www.nbtc.go.th/getattachment//News/Press-Center/76689/ฉบับที่-68-NBTC-Press-Release-23062569-การประชุม-กสทช-ครั้งที่-18-2-(ต่อเนื่อง).pdf?lang=th-TH)



ประเทศ สำหรับโทรทัศน์ภาคพื้นดินและวิทยุกระจายเสียง แผนแม่บทจะมุ่งเน้นให้เกิดการบริหารคล่องความถี่อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการ และพัฒนาการทางเทคโนโลยี สามารถรองรับภูมิทัศน์สื่อดิจิทัลที่มีพลวัต เกิดการแข่งขันอย่างเสรีภายใต้กฎกติกาที่เป็นธรรม มีการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ด้วยความโปร่งใส และกำกับดูแล การประกอบกิจการให้ยืดหยุ่นเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้กฎกติกาที่เป็นธรรม รวมทั้งมุ่งส่งเสริมการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ของไทย ให้เป็นพื้นที่สาธารณะทางการสื่อสารที่มีการใช้เสรีภาพ ในการแสดงออกอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม และพัฒนาศักยภาพในการประกอบกิจการอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ให้มีความเข้มแข็ง ได้มาตรฐานสากล ตลอดจนยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพควบคู่กับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารและบริการได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม มีการพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับกลุ่มเปราะบางทางสังคม ได้แก่ ผู้พิการ เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส

3.4.2 นโยบายและแผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช. ประจำปี 2568–2569

นโยบายการดำเนินงานสำคัญของ กสทช. ประจำปี 2568-2569 ดังนี้²³

1) การจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม (USO) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Divide) ของประเทศเพื่อให้ประชาชนทุกครัวเรือน ทุกระดับรายได้ และอายุ รวมถึงคนพิการและคนด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงบริการในพื้นที่ ชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ โดยมีการเลือกใช้เทคโนโลยีในการให้บริการอย่างเหมาะสมเพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมาย

2) การบูรณาการระบบฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมให้ทันสมัยและครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมของประเทศ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลของประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย และยกระดับคุณภาพการให้บริการดิจิทัลภาครัฐและประชาชน ผ่านกองทุนวิจัยและพัฒนา กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.)

3) การส่งเสริมการพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงการออกแบบสำหรับทุกคน (Inclusive Design) และบูรณาการการแจ้งเหตุฉุกเฉินและการบังคับใช้กฎหมาย

4) การส่งเสริมการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการแพร่ภาพและเสียง เพื่อสร้างการเข้าถึงบริการ โทรทัศน์พื้นฐานของประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

²³ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนปฏิบัติการสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568, หน้า 24-26.

<https://www.nbt.go.th/getattachment/ITA/actionplan/actionplanyear/แผนปฏิบัติการสำนักงาน-กสทช-ประจำปี-2568.pdf.aspx>



5) การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับบริบทดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ตลอดจนการพัฒนากลไกในการปฏิบัติ เพื่อให้มีการกำกับดูแลในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ

6) การบูรณาการความร่วมมือร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (Cyber Security) รวมทั้งการพัฒนาความร่วมมือเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างต่อเนื่อง

7) การดำเนินกระบวนการเพื่อเข้าสู่ระบบใบอนุญาตสำหรับกิจการวิทยุกระจายเสียงในระบบเอฟเอ็ม

8) การส่งเสริมให้มีการให้บริการวิทยุกระจายเสียงในระบบดิจิทัลเพื่อเพิ่มทางเลือกแก่ผู้ฟังที่ประสงค์จะประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง โดยให้มีการทดลองทดสอบ และดำเนินกระบวนการให้ผู้ให้บริการโครงข่ายวิทยุในระบบดิจิทัล

9) การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยเฉพาะด้านเนื้อหาให้มีคุณภาพตรวจสอบได้ โดยใช้นวัตกรรมทางเทคโนโลยี และมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

10) เร่งรัดให้มีการดำเนินการตามประกาศฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีผลเป็นรูปธรรม อาทิ ประกาศส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาตฯ ประกาศส่งเสริมชุมชนที่มีความพร้อม และกิจการบริการชุมชนที่มีคุณภาพ และประกาศสนับสนุนการผลิตรายการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์

11) การส่งเสริมจริยธรรมของสื่อให้เสนอเนื้อหาด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีการติดตามและประเมินผลการตอบสนองต่อการนำเสนอเนื้อหาเชิงประเด็นหรือตามบริบท รวมถึงสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลกันเองของสื่อและกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพรุ่นใหม่ภายใต้มาตรฐานจริยธรรมโดยสำนักงาน กสทช. ร่วมกับองค์กรวิชาชีพ สมาคม หรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมการพัฒนาระบบส่งต่อและติดตามเรื่องร้องเรียน กรณีที่เข้าข่ายผิดจริยธรรมและเรื่องที่เกี่ยวข้องผิดกฎหมาย

12) การเตรียมการรองรับกิจการโทรทัศน์รวมถึงการแพร่ภาพและเสียงภายหลังใบอนุญาต Digital Terrestrial Television (DTT) หมดอายุในปี 2572 รวมทั้งการจัดทำ Roadmap กิจการโทรทัศน์และการแพร่ภาพและเสียงของประเทศไทย เพื่อให้ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องวางแผนในการดำเนินธุรกิจ และแผนการลงทุนในอนาคตระยะกลาง - ระยะยาว รวมทั้งพัฒนากฎหมายหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

13) การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสในการ เข้าถึงหรือรับรู้และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารผ่านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการกระจายคมนาคม และส่งเสริมความหลากหลาย พหุนิยมในการสื่อสารในมิติต่าง ๆ



อาทิ ชาติพันธุ์ ความพิการ เพศ สภาพ ความหลากหลายทางชนชั้น ความหลากหลายทางวัฒนธรรม/พื้นที่ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น และส่งเสริมทักษะและสมรรถนะทางดิจิทัล (Digital Literacy) ให้กลุ่มเหล่านั้นด้วย

14) การพัฒนาความสามารถทางวิชาการด้านการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมถึงกิจการอื่นที่มีการหลอมรวมในอนาคต หรือเปลี่ยนแปลงไปตามเทคโนโลยี เพื่อสร้างรากฐานการกำกับดูแลที่ดี เป็นไปอย่างรอบคอบรอบด้าน โดยมีการศึกษาผลกระทบในการออกนโยบาย หรือมาตรการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ เพื่ออยู่บนพื้นฐานของการมีหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Policy and Regulation) เช่นเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแล (Regulators) ชัยนำของโลก

15) ศึกษาการลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Divide) โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ/เยาวชน และการลดช่องว่าง (Gap) องค์ความรู้ระหว่างนักเรียนในเขตพื้นที่เมืองและต่างจังหวัด และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้ประกอบการกำหนดมาตรการ/แนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลในแต่ละประเภท

16) การพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรกำกับดูแลและสถาบันการศึกษาชั้นนำ เพื่อยกระดับความร่วมมือและต่อยอดการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านวิชาการมาประยุกต์ใช้กับ สำนักงาน กสทช.

17) การสนับสนุนการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลของประเทศเพื่อรองรับการใช้งานของประชาชนและอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการจัดสรรคลื่นความถี่ย่านความถี่ 3500 MHz อย่างมีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี 5G private network ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมทั้งพัฒนากฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการพัฒนาเทคโนโลยี

18) การบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเร่งจัดระเบียบสายสื่อสาร และนำสายสื่อสารลงใต้ดิน ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

19) การปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ระเบียบ แนวทางการกำกับดูแลสำหรับเทคโนโลยีในอนาคต

20) การพัฒนาหลักเกณฑ์และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาขั้นตอนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม รวมทั้งต่อยอดการให้บริการของสำนักงาน กสทช. บนแพลตฟอร์ม Traffy Fondue เพื่อยกระดับกระบวนการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม



21) การมุ่งเน้นกำกับดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ใช้บริการ และที่เกี่ยวข้องข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งกำกับดูแล การกระทำที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

22) การส่งเสริมการพัฒนาความรู้และทักษะของประชาชนในการใช้ประโยชน์จาก กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ และรู้เท่าทัน (Media Information and Digital Literacy : MIDL) และมีความปลอดภัย รวมทั้งการสร้าง ความตระหนักรู้ด้านสิทธิในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมของผู้บริโภคและ สามารถรับมือกับปัญหาที่เกิดจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสำรวจ ระดับการเข้าถึง รับรู้และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารอย่างรู้เท่าทันของประชาชนและเท่าเทียมกับ บุคคลทั่วไปของคณพิการ ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส และการยกระดับเครือข่ายการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้มีความรู้ทันต่อสถานการณ์ ปัจจุบัน เพิ่มพูนทักษะการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเท่าทัน ทั้งนี้ให้รวมถึงคณพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความต้องการที่หลากหลายด้วย

23) ผลักดันสำนักงาน กสทช. ให้เป็นสำนักงานอัจฉริยะ (NBTC Next)

24) การยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเป็นองค์กร กำกับดูแลที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาล และยกระดับการบริหารจัดการองค์กรให้เป็นมาตรฐานและมุ่งสู่สากล โดยให้ความสำคัญกับ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลอย่างต่อเนื่อง

3.4.3 นโยบายสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568

สำนักงาน กสทช. ได้กำหนดนโยบายสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568 ดังนี้²⁴

สำนักงาน กสทช. ได้ถ่ายทอดนโยบาย กสทช. ที่สำคัญประจำปี 2568 มากำหนดเป็น นโยบายการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568 เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและแผนการ ดำเนินงานสำคัญของ กสทช. ประจำปี 2568 ต่อไป ดังนี้

1) การประมวลคลื่นความถี่แบบ Multiband ให้เป็นไปตาม Roadmap เพื่อรองรับการ พัฒนาและการเติบโตของการใช้งาน 5.5G

2) เตรียมความพร้อมจัดสรรคลื่นความถี่ย่าน 3500 MHz สำหรับกิจการโทรคมนาคม (IMT) เพื่อให้มีทรัพยากรรองรับความเติบโตของการใช้งานบรอดแบนด์ของประเทศ

3) เตรียมแผนการปิดบริการ 2G และ 3G ในปี 2568-2569 เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ การใช้งานคลื่นความถี่ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยมีระยะเวลาเปลี่ยนผ่านที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดผล กระทบกับผู้ใช้บริการน้อยที่สุด

²⁴ แผนปฏิบัติการสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568, หน้า 28.

4) ผลักดันให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน (MVNO) เป็นกลไกในการส่งเสริมการแข่งขันและการพัฒนาตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยศึกษาความเป็นไปได้ ในการกำหนดตลาดหรือกลุ่ม Segment สำหรับบริการ MVNO ผ่านการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง (MNO) เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการประกอบกิจการ

5) ปรับปรุงรายการส่งเสริมการขายหลักขั้นเริ่มต้นของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงและปริมาณการใช้งาน เพื่อส่งเสริมการใช้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานทางด้านดิจิทัลที่จำเป็นได้อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

6) เสริมมาตรการป้องกันการหลอกลวงประชาชนผ่านช่องทางการโทรศัพท์หรือการส่งข้อความสั้น (SMS) และร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปิดกั้น (Block) ข้อความสั้น (SMS) ที่แนบลิงก์หลอกลวงหรือการโทรศัพท์หลอกลวง เพื่อให้ประชาชนปลอดภัยจากปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

7) ผลักดันการใช้เทคโนโลยี 4K ในกิจการโทรทัศน์ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ให้บริการออกอากาศโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล เพื่อให้แข่งขันได้กับ OTT TV

8) เตรียมความพร้อมในการประยุกต์ใช้ AI ช่วยเสริมเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

9) กำหนดแนวทางการให้บริการด้วยเทคโนโลยีดาวเทียม ทั้งที่เป็นวงโคจรไม่ประจำที่ (NGSO) และวงโคจรประจำที่ (GSO) ที่เหมาะสมกับบริบทและสภาพแวดล้อมทางด้านโทรคมนาคมของประเทศไทย

10) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านกรอบ ASEAN Telecommunication Regulators' Council (ATRC) ในการดำเนินการด้านการป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีโดยใช้โครงข่ายโทรคมนาคม รวมทั้งด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้มแข็งและแนวทางร่วมกันในการจัดการธุรกิจหรือแพลตฟอร์มข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมผิดกฎหมาย

3.5 การดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT

การดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT จากการพิจารณามติที่ประชุม กสทช. และผลการดำเนินงานของสำนักงาน กสทช. ที่ผ่านมา สามารถสรุปสถานะการดำเนินงานของ กสทช. ในการกำกับดูแลกิจการ OTT ได้เป็น 3 ระดับ ตามระดับของผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจริง กล่าวคือ ระดับที่มีผลบังคับในทางหลักการแล้ว ระดับที่อยู่ระหว่างดำเนินการ แต่ยังไม่มียุติบัญญัติ และระดับที่เป็นอุปสรรคต่อการผลักดันกรอบกำกับดูแล OTT ให้มีสภาพบังคับ ทั้งนี้

ภาพรวมของสถานะดังกล่าวสะท้อนว่า กสทช. มีอำนาจเชิงหลักการในการกำกับดูแลบริการ OTT อยู่แล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังคงขาดกลไกปฏิบัติที่มีสภาพบังคับและครบถ้วน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายในบทต่อไป

3.5.1 มาตรการที่ กสทช. ดำเนินการแล้ว

โดยที่ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า กสทช. ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการกำกับดูแลบริการ OTT ในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากนโยบายและแผนการดำเนินงานที่สำคัญของ กสทช. ประจำปี 2568–2569 ก็พบว่า มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับ OTT โดยตรงเพียง 1 ข้อจาก 24 ข้อของแผน คือ ข้อ 4 “การส่งเสริมการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการแพร่ภาพและเสียง เพื่อสร้างการเข้าถึงบริการโทรทัศน์พื้นฐานของประชาชนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม” และอาจยังมีข้อที่เกี่ยวข้องโดยนัย ได้แก่ ข้อ 5 “การพัฒนากฎหมายและกฎระเบียบให้สอดคล้องกับบริบทดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการพัฒนาเทคโนโลยีในการปฏิบัติเพื่อให้มีการกำกับดูแลในเชิงรุก” และข้อ 7 “การผลักดันให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลใช้เทคโนโลยี 4K เพื่อให้แข่งขันได้กับ OTT TV” ซึ่งอาจเป็นเพียงการตระหนักถึงสภาพการแข่งขันในตลาดแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ขยายตัวมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ 16/2566 ซึ่งได้พิจารณารูปแบบและลักษณะการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยมีมติเห็นชอบการกำหนดให้การแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นการให้บริการในลักษณะผู้ให้บริการ (Service Provider) ตามนิยามของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมตินั้นการแพร่ภาพและแพร่เสียงของกิจการ OTT ซึ่งให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลถือเป็นการให้บริการโทรทัศน์ โดยแบ่งรูปแบบบริการออกเป็นสองประเภท ได้แก่ บริการวิดีโอออนดีมานด์ (VOD) และบริการแบ่งปันวิดีโอ (VSP)²⁵ ซึ่งปรากฏในเอกสารระเบียบวาระการประชุมหลายครั้งรวมถึงการประชุม กสทช. 27/2568 ความว่า “ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ 16/2566 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2566 ได้พิจารณารูปแบบและลักษณะการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยมีมติเห็นชอบการกำหนดให้การแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการดิจิทัลแพลตฟอร์ม ถือเป็นการให้บริการในลักษณะ Service Provider โดยอยู่ภายใต้ขอบข่ายกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ Video On-demand Services (VOD) และ Video Sharing Platform Services (VSP) พร้อมทั้งมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. แจ้างข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทาง

²⁵ สำนักงาน กสทช. (2569, 6 มี.ค.). กสทช.หารือร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย ในการกำกับดูแล OTT และ Media Platform เพื่อยกระดับไปสู่ ASEAN. *ข่าว กสทช.*, 34/2569. <https://www.nbtc.go.th/getattachment//News/Press-Center/75011/%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-34-NBTC-Press-Release-06032569-กสทช-หารือร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย.pdf?lang=th-TH>

อิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) รับทราบตามพระราชกฤษฎีกาธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ พ.ศ. 2565 มาตรา 5 ต่อไป ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กสทช. 2304/29063 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2566 แจ้งการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. ให้ ETDA รับทราบเรียบร้อยแล้ว”²⁶

ผลของมติดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ 2 ประการ คือ ประการแรก การมีหนังสือด่วนที่สุดจาก กสทช. ถึง สฟธอ. หรือ ETDA นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่แสดงเจตนาถึงการสถาปนาเขตอำนาจของ กสทช. เหนือบริการ VOD และ VSP ในเชิงหลักการแล้ว และประการที่สอง มติดังกล่าวเป็นฐานทางกฎหมายที่ใช้อ้างอิงในการผลักดันมาตรการที่อยู่ระหว่างดำเนินการของ กสทช. ที่ค้างพิจารณาอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.5.2 มาตรการที่อยู่ระหว่างดำเนินการของ กสทช.

จากการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบัน พบว่ายังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT ในระเบียบวาระค้างพิจารณาของที่ประชุม กสทช. อยู่จำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีการพิจารณา ได้แก่

1. National Streaming Platform

สำนักงาน กสทช. ได้ศึกษาแนวทางการจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินบนแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ และคณะอนุกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ในการประชุมวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 มีมติเห็นควรพิจารณากำหนดนโยบาย National Streaming Platform โดยเสนอกรอบดำเนินการ 4 ชั้น ได้แก่ การสร้างกลไกสนับสนุนผ่าน กทปส. การออกประกาศหลักเกณฑ์ภายในกลางปี 2568 การพัฒนาแพลตฟอร์มให้ใช้งานได้ในปี 2569 และการกำหนดกฎเกณฑ์ครอบคลุมทั้ง BVOD และ VSP อย่างไรก็ตาม ที่ประชุม กสทช. มิได้พิจารณาเรื่องนี้ ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้เสนอบรรจุวาระเป็นเรื่องค้างพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ในการประชุม กสทช. อาทิ ครั้งที่ 19/2568 (ต่อเนื่อง) วันที่ 30 มิถุนายน 2568 วันที่ 2 กรกฎาคม 2568 และวันที่ 6 กรกฎาคม 2568, ครั้งที่ 27/2568 วันที่ 10 กันยายน 2568 และวันที่ 11 กันยายน 2568 และครั้งที่ 39/2568 วันที่ 29 ธันวาคม 2568 พบว่า สำนักงาน กสทช. ได้เสนอเรื่อง แนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมในการจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินบนแพลตฟอร์มดิจิทัล ให้ที่ประชุมพิจารณา ซึ่งสำนักงาน กสทช. พิจารณาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับตัวชี้วัดที่สำคัญภายใต้วัตถุประสงค์ ที่ 4 ในยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนากิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยให้เข้าสู่มาตรฐานสากลมีผลสอดคล้องกับบริบทดิจิทัล ของประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 2

²⁶ สำนักงาน กสทช. (2568, 11 พ.ย.). สรุปมติที่ประชุม กสทช. 27/2568. <https://www.nbtc.go.th/Information/cabinet/รายงานการประชุม-กสทช/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-2568/73403.aspx?lang=th-TH>

(พ.ศ. 2563–2568) (ฉบับปรับปรุง) จึงเห็นควรเสนอแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมในการจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินบนแพลตฟอร์มดิจิทัล ต่อที่ประชุม กสทช. เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนา National Streaming Platform เพื่อที่สำนักงาน กสทช. จะได้จัดทำแผนงานเพื่อดำเนินการตามแนวทางที่ได้รับความเห็นชอบจาก กสทช. รวมถึงดำเนินการต่าง ๆ สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่จะกำหนดขึ้นต่อไป

ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ ครั้งที่ 18/2567 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 และที่ประชุมคณะกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 11/2567 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 มีมติให้ความเห็นต่อ กสทช. เพื่อรับทราบรายงาน ผลการศึกษาแนวทางที่เป็นไปได้และเหมาะสมในการจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินบนแพลตฟอร์มดิจิทัล (National Streaming Platform) และเห็นควรพิจารณา กำหนดนโยบายการพัฒนา National Streaming Platform โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- 1) การสร้างกลไกการสนับสนุนจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.)
- 2) การกำหนดประกาศและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ตให้แล้วเสร็จและประกาศบังคับใช้ภายในกลางปี 2568
- 3) การสร้างและพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อให้การใช้งานภายในปี 2569 เพื่อสร้างความชัดเจนและตรวจสอบการปรับตัวของผู้ให้บริการที่อาจเปลี่ยนไปใช้ช่องทางอินเทอร์เน็ตก่อนปี 2571 และ
- 4) กำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และการเก็บข้อมูล พฤติกรรมการรับชม ควรครอบคลุมทั้ง BVOD (Broadcast Video On Demand หรือ บริการรับชม เนื้อหารายการย้อนหลังของช่องโทรทัศน์) และ VSP (Video Service Providers หรือผู้ให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์) โดยอาศัยมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

2. แนวทางการกำกับดูแล OTT เพื่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน

คณะกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2567 มีมติให้สำนักงาน กสทช. นำประเด็น 3 ข้อเสนอต่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ (1) ความเป็นไปได้ที่ ETDA จะแจ้งรายชื่อ VSP ที่ลงทะเบียนแล้วให้ กสทช. ทราบ เพื่อแจ้งผู้ให้บริการเหล่านั้นให้รับทราบแนวทางกำกับดูแลของ กสทช. (2) แนวทางสำหรับ VSP ที่แจ้งต่อ ETDA ไว้แล้ว ภายหลังกฎหมายลำดับรองของ กสทช. มีผลบังคับใช้ และ (3) ความสอดคล้องของกฎหมายลำดับรองที่จะออก กับพระราชกฤษฎีกา DPS มาตรา 5 ประเด็นเหล่านี้สะท้อนถึงความซ้ำซ้อนเชิงสถาบันระหว่าง กสทช. กับ ETDA ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขในทางปฏิบัติ

ในการประชุมครั้งที่ 27/2568 วันที่ 10 กันยายน 2568 และวันที่ 11 กันยายน 2568 และครั้งที่ 39/2568 วันที่ 29 ธันวาคม 2568 สำนักงาน กสทช. เสนอเรื่อง แนวทางการกำกับดูแลการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้ที่ประชุมพิจารณา ซึ่งในการประชุม กสทช. ครั้งที่ 16/2566 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2566 ได้พิจารณารูปแบบและลักษณะการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยมีมติเห็นชอบการกำหนดให้การแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการดิจิทัลแพลตฟอร์ม ถือเป็นการให้บริการในลักษณะ Service Provider โดยอยู่ภายใต้ขอบข่ายกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ Video On-demand Services (VOD) และ Video Sharing Platform Services (VSP) พร้อมทั้งมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. แจ้งข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงาน พัฒนารัฐกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) รับทราบตามพระราชกฤษฎีกาธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ พ.ศ. 2565 มาตรา 5 ต่อไป ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สทช 2304/29063 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2566 แจ้งการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของ กสทช. ให้ ETDA รับทราบเรียบร้อยแล้ว

ที่ประชุมคณะกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2567 ได้พิจารณาแนวทางการกำกับดูแลการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐ และมีมติให้สำนักงาน กสทช. เสนอต่อที่ประชุม กสทช. เพื่อพิจารณา ดังนี้

1) มอบหมายให้สำนักงาน กสทช. แจ้งมติที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ 16/2566 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2566 ที่เห็นชอบให้บริการ Video On-demand Services (VOD) และบริการ Video Sharing Platform Services (VSP) อยู่ภายใต้ขอบข่ายกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พร้อมทั้งสรุปแนวทางการกำกับดูแลของ กสทช. ให้ คณะอนุกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐรับทราบ

2) เห็นชอบให้นำประเด็นแนวทางการกำกับดูแล การให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เสนอเพื่อหารือต่อคณะกรรมการร่วมระหว่าง หน่วยงานของรัฐ ดังนี้

2.1) แนวทางการกำกับดูแลการให้บริการแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ก่อนที่กฎหมายหมายลำดับรองของ กสทช. จะมีผลใช้บังคับ (1) ความเป็นไปได้ที่ ETDA จะแจ้งรายชื่อ และข้อมูลผู้ให้บริการ Video Sharing Provider (VSP) ที่ได้ลงทะเบียนการให้บริการตามพระราชกฤษฎีกาธุรกิจครั้งที่ 29/2568 วันที่ 1 ตุลาคม 2568 บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ พ.ศ. 2565 แล้ว ให้สำนักงาน กสทช. ทราบ พร้อมแจ้งผู้ให้บริการดังกล่าวได้ รับทราบแนวทางการกำกับดูแลของ กสทช. ภายหลังจากกฎหมายลำดับรองของ กสทช. มีผลใช้บังคับ และ (2) กสทช. สามารถนำแนวทางการกำกับ



ดูแลผู้ให้บริการ Video Sharing Provider (VSP) ที่ ETDA กำหนด มาปรับใช้กับผู้ให้บริการ Video Sharing Platform Services (VSP) โดยอนุโลม ได้หรือไม่

2.2) เมื่อ กสทช. ออกกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว แนวทางการกำกับดูแล รวมถึงหน้าที่ของผู้ให้บริการ Video Sharing Provider (VSP) ที่ได้แจ้งการประกอบกิจการตามพระราชกฤษฎีกาธุรกิจบริการแพลตฟอร์ม ดิจิทัลฯ พ.ศ. 2565 อยู่ก่อนแล้ว จะเป็นอย่างไร และ

2.3) การออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะดังกล่าวต้องสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลฯ พ.ศ. 2565 มาตรา 5 หรือไม่ อย่างไร และมีกระบวนการในการตรวจสอบความสอดคล้องอย่างไร

3. แนวทางการอนุญาตรองรับการหลอมรวมเทคโนโลยี

คณะทำงานที่ กสทช. จัดตั้งขึ้นได้จัดทำรายงานแนวทางการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยี และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการทั้ง 3 คณะซึ่งต่างให้ความเห็นชอบในช่วงปลายปี 2566 อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาจากที่ประชุม กสทช. ซึ่งหากผ่านการเห็นชอบจะเป็นรากฐานสำหรับการปรับปรุงระบบใบอนุญาตให้รองรับบริการที่หลอมรวมระหว่างกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรคมนาคม และแพลตฟอร์มดิจิทัลได้

การศึกษาพบว่า ในการประชุมครั้งที่ 19/2568 (ต่อเนื่อง) วันที่ 30 มิถุนายน 2568 วันที่ 2 กรกฎาคม 2568 และวันที่ 6 กรกฎาคม 2568 สำนักงาน กสทช. เสนอเรื่อง รายงานแนวทางการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยี ให้ที่ประชุมพิจารณา โดยคณะทำงานการจัดทำแนวทางการอนุญาตเพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยีได้จัดทำรายงาน แนวทางการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยี และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการกระจายเสียง คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์และคณะกรรมการด้านการอนุญาต และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และวิทยุคมนาคม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นควรนำเสนอต่อที่ประชุม กสทช. เพื่อพิจารณารายงานดังกล่าวต่อไป

ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการกระจายเสียง ครั้งที่ 7/2566 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2566 มีมติเห็นชอบตามที่คณะทำงานการจัดทำแนวทางการอนุญาต เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยี เสนอโดยมอบหมายให้คณะทำงานฯ นำเสนอที่ประชุม กสทช. เพื่อพิจารณาเห็นชอบรายงานแนวทางการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยีต่อไป

ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ครั้งที่ 14/2566 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2566 มีมติให้ความเห็นต่อ กสทช. เพื่อพิจารณารายงานแนวทางการอนุญาต

ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยี

ที่ประชุมคณะอนุกรรมการด้านการอนุญาตและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและวิทยุคมนาคม ครั้งที่ 11/2566 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 มีมติเห็นสอดคล้องตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอและให้นำเสนอที่ประชุม กสทช. เพื่อพิจารณารายงานแนวทางการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยีต่อไป

4. ร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วย OTT

สำนักงาน กสทช. จัดทำร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วยการให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยมีโครงสร้าง 7 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 คำนิยามที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขตบริการที่อยู่ภายใต้ประกาศ ส่วนที่ 2 บททั่วไป ว่าด้วยลักษณะผู้ให้บริการที่อยู่ในบังคับและระยะเวลาแจ้งการให้บริการ ส่วนที่ 3 การแจ้งการให้บริการและการอนุญาต โดยนำหลักการมาจากพระราชกฤษฎีกา DPS ส่วนที่ 4 หน้าที่ของผู้ให้บริการ ครอบคลุมข้อกำหนดด้านเนื้อหา (การจัดระดับความเหมาะสม การคุ้มครองเด็กและเยาวชน มาตรการ Notice & Take Down) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (การโฆษณา อัตราค่าบริการ การยกเลิกบริการ) ด้านความปลอดภัย (การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรฐานความมั่นคงของระบบ) และด้านการแข่งขัน (ความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต) ส่วนที่ 5 การส่งเสริมเพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้าสู่ระบบ ส่วนที่ 6 การบังคับให้เป็นไปตามประกาศ รวมถึงมาตรการทางปกครองและการประกาศ whitelist/blacklist และส่วนที่ 7 บทเฉพาะกาลสำหรับผู้ให้บริการที่มีอยู่ก่อน คณะอนุกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2568 เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2568 มีมติเห็นชอบต่อร่างประกาศและมอบหมายให้นำไปปรับปรุงความคิดเห็นสาธารณะตามมาตรา 28 ไม่น้อยกว่า 30 วัน อย่างไรก็ตามที่ประชุม กสทช. มิได้พิจารณาวาระนี้แต่อย่างใด

ทั้งนี้ การประชุมครั้งที่ 39/2568 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2568²⁷ ที่สำนักงาน กสทช. เสนอเรื่อง พิจารณา (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง การให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ให้ที่ประชุมพิจารณา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตามพระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 มาตรา 5 กำหนดให้การควบคุมดูแลบริการ แพลตฟอร์มดิจิทัลซึ่งเป็นการให้บริการสื่อกลางให้เกิดการเชื่อมต่อกันโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ระหว่าง ผู้ประกอบการผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ เพื่อให้เกิดธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน พ.ร.ฎ. นี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดการควบคุมดูแลบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ... ดังนั้น เมื่อบริการ Video Sharing Platform Services (VSP) มีลักษณะการให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลซึ่งเป็นสื่อกลาง จึงเป็นบริการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตาม พ.ร.ฎ. แพลตฟอร์มดิจิทัลฯ และ ETDA เช่นกัน กรณีดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ให้บริการว่าจะต้องปฏิบัติหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใด

²⁷ ในการประชุมครั้งที่ 39/2568 วันที่ 29 ธันวาคม 2568

และอาจเกิดความทับซ้อนในการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานภาครัฐได้ กสทช. จึงจำเป็นต้องออกประกาศหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพในรูปแบบ OTT เพื่อให้ทั้งบริการ Video On-demand Services (VOD) และบริการ Video Sharing Platform Services (VSP) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายของ กสทช. เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว

สำนักงาน กสทช. จึงได้จัดทำ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง การให้บริการแพร่เสียง แพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยมีโครงสร้าง 7 ส่วน ดังนี้ (1) คำนิยามที่เกี่ยวข้อง : เพื่อกำหนดขอบเขตการให้บริการที่ต้องการกำกับดูแล (2) บททั่วไป : ว่าด้วยลักษณะผู้ให้บริการที่อยู่ในบังคับของประกาศนี้ และ ระยะเวลาในการแจ้งการให้บริการ การแจ้งให้ดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก (3) การแจ้งการให้บริการและการอนุญาต : ข้อมูลที่ต้องแจ้ง และเอกสารหลักฐาน ต่าง ๆ ซึ่งนำหลักการมาจาก พ.ร.ฎ. แพลตฟอร์มดิจิทัลฯ (4) หน้าที่ของผู้ให้บริการ : นำหลักการมาจาก พ.ร.ฎ. แพลตฟอร์มดิจิทัลฯ เพื่อประกันความโปร่งใส ความเป็นธรรม หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจ อาทิ การให้แจ้งรายละเอียดข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการขั้นต่ำที่ต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบก่อน/ขณะใช้บริการ มาตรการการบรรเทาความเสียหายและการชดเชยหรือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย โดยเพิ่มมาตรการกำกับดูแลในด้านอื่น ๆ ที่มีสภาพปัญหาอยู่ในปัจจุบัน อาทิ ข้อกำหนดด้านเนื้อหา (เช่น การจัดระดับความเหมาะสม มาตรการเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน เนื้อหาที่ผิดกฎหมาย Notice & take Down) ข้อกำหนดด้านการคุ้มครองผู้ใช้บริการ (เช่น การหารายได้ การโฆษณา อัตราค่าบริการ การยกเลิกการให้บริการ) ข้อกำหนดด้านมาตรการความปลอดภัย (เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของระบบ) ข้อกำหนดด้านการแข่งขัน (เช่น ความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต) การจัดเก็บค่าธรรมเนียม (ถ้ามี) (5) การส่งเสริม : เพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้าสู่ระบบ อาทิ ด้านการผลิตเนื้อหา ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านโครงข่าย / การเข้าถึง เครื่องหมายรับรอง (6) การบังคับการให้เป็นไปตามประกาศนี้ : เพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพบังคับ อาทิ มาตรการทางปกครอง (ตักเตือน เพิกถอน) การประกาศรายชื่อ whitelist/blacklist การนำเอา มาตรการ Social Credit มาปรับใช้ (7) บทเฉพาะกาล : เพื่อรองรับกรณีผู้ให้บริการอยู่ก่อนประกาศนี้มีผลใช้บังคับ หรือผู้ให้บริการที่ได้แจ้งการประกอบธุรกิจต่อ ETDA ไว้แล้ว ที่ประชุมคณะกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2568 เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2568 มีมติเห็นควรเสนอต่อที่ประชุม กสทช. เพื่อพิจารณา ดังต่อไปนี้ 1) เห็นชอบต่อร่างประกาศฯ 2) มอบหมายให้สำนักงาน กสทช. นำร่างประกาศฯ ไปปรับปรุงความคิดเห็นสาธารณะตาม พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ มาตรา 28 โดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน และให้ ครอบคลุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกมิติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สถานะการดำเนินงานของ กสทช. ในการกำกับดูแลกิจการ OTT ณ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่าน แม้ว่าจะมีความคืบหน้าในเชิงหลักการแต่ยังขาดผลทางกฎหมายที่บังคับใช้ได้จริง เนื่องจาก กสทช. มีฐานอำนาจในการกำกับดูแลบริการวิดีโอออนดีมานด์ (VOD) และแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) จากมติครั้งที่ 16/2566 และมีร่างกฎหมายลำดับรองที่ผ่านกระบวนการภายในแล้ว แต่วาระสำคัญทั้ง 4 เรื่องยังค้างพิจารณาอยู่ในที่ประชุม กสทช. โดยไม่ได้รับการพิจารณา อุปสรรคหลักประกอบด้วยความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ความเสี่ยงด้านฐานอำนาจตาม



กฎหมาย และข้อจำกัดด้านเขตอำนาจเหนือผู้ให้บริการต่างชาติ ซึ่งอุปสรรคทั้งสามนี้จะต้องได้รับการแก้ไขผ่านทั้งการออกกฎหมายลำดับรองและการพิจารณาแก้ไขกฎหมายแม่บทในระยะต่อไป

3.5.3 การดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่สะท้อนถึงความตระหนักในการกำกับดูแลกิจการ OTT เพิ่มขึ้น ดังนี้

1. มติที่ประชุมกรรมาธิการในวุฒิสภา

มติการประชุมและสรุปการประชุมเกี่ยวกับ OTT ของคณะกรรมการในวุฒิสภา ได้แก่

1) คณะกรรมาธิการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา มีวาระการประชุมในประเด็นเกี่ยวกับ OTT ที่สำคัญคือ การประชุมครั้งที่ 14/2568 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2568 พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมที่ผ่านมาและการดำเนินการในระยะต่อไป ตลอดจนพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยเชิญผู้แทนจากสำนักงาน กสทช. เข้าร่วมประชุม และพิจารณารายงานสรุปผลการสัมมนา เรื่อง “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงทางออนไลน์ผ่านโซเชียลมีเดีย และบริการโทรคมนาคม” ของคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ร่วมกับคณะอนุกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ในวันที่ 30 เมษายน 2568²⁸

นอกจากนี้ การประชุมครั้งที่ 15/2568 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2568 มีระเบียบวาระการประชุม เพื่อพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบริการโทรคมนาคม ดังนี้ 1) รายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (คณะที่ 1) มีการประชุมครั้งที่ 10/2568 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 พฤษภาคม 2568 พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำมีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม และแผนการดำเนินงาน ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข โดยเชิญเลขาธิการ กสทช. หรือผู้แทน เข้าร่วมประชุม และพิจารณาแนวทางส่งเสริมและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลของประเทศไทย ในประเด็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ในระบบดิจิทัล และข้อพิจารณาการปรับเข้าสู่ระบบรวมโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล และ 2) การพิจารณา (ร่าง) รายงานการพิจารณาศึกษาพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทาง

²⁸ วุฒิสภา. (2568, 19 พ.ค.). เอกสารข่าวการประชุมคณะกรรมาธิการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและการโทรคมนาคม วุฒิสภา ครั้งที่ 14/2568 (26).

https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=L7q4VPom2ZTg1XyTURjAg8xx1l4DM8qe7aWZC2NZlBgsVPeDYm8XTqYOvYo8JlTnk6Wx3ZGTEufKu5MP11EfHS7Wvio7kxmMY0SC-MtwUGvqtoy9PXXnEQW7jj9ab-cWrd2XX6OS6S0dyC6ikj0assR_zgttEiSxLKM=&ref=7667720&n=1

เทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 ของคณะกรรมการการ ตามที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา พิจารณามอบหมาย ตามที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ครั้งที่ 13/2568 (เป็นพิเศษ) วันที่ 16 พฤษภาคม 2568 ได้พิจารณาพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณา อนุมัติตามมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจำนวน 2 ฉบับ และมีมติมอบหมายให้ คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา พิจารณาศึกษา พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภานั้น คณะกรรมการการได้ดำเนินการ พิจารณาศึกษาจากการจัดสัมมนาในประเด็นแนวทางการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงทาง ออนไลน์ผ่านโซเชียลมีเดีย และบริการโทรคมนาคม ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับพระราช- กำหนด โดยอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการเชิญผู้แทนจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม เพื่อให้ข้อมูลในมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี และความคืบหน้าการดำเนินงานตามพระราชกำหนด ทั้งนี้คณะกรรมการการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา พระราชกำหนดดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาพร้อมข้อสังเกตและ ข้อเสนอแนะเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป²⁹

คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา มีวาระการประชุมในประเด็นเกี่ยวกับ OTT ที่สำคัญคือ การประชุมครั้งที่ 26/2568 เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2568 ที่ประชุมมีมติรับทราบและเห็นชอบกับคณะอนุกรรมการศึกษากฎหมายด้านการสื่อสาร การโทรคมนาคม และดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม (คณะที่ 3) ที่รายงานการจัดทำ (ร่าง) รายงาน พิจารณาศึกษา เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต” โดยนำข้อมูลการฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ แนวทางการปรับปรุง พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจาย- เสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ในประเด็นเกี่ยวกับการให้ บริการภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตหรือ OTT ของสำนักงาน กสทช. ประกอบการจัดทำรายงาน พิจารณาศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้ ที่ประชุมร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังข้อเสนอแนะ และเร่งรัดให้มี การออกกฎหมาย และมาตรการในการดูแลความปลอดภัยทางไซเบอร์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน การเยียวยาผู้เสียหาย และการสนับสนุนการบูรณาการความร่วมมือของ ทุกภาคส่วน

อีกทั้งได้พิจารณามาตรการกำกับดูแลภายหลังจากการประมวลคลื่นความถี่ โดย พิจารณาแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันทางการตลาด มาตรการป้องกันการผูกขาด รวมทั้งการ

²⁹ วุฒิสภา. (2568, 26 พ.ค.). เอกสารข่าวการประชุมคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและการ โทรคมนาคม วุฒิสภา ครั้งที่ 15/2568 (27).

https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=w_i_57i58feWDxo3DcULIWSpzACahdVWDLFI05oMkySqlwMh9ZQJnCznXqY5JAmWUwJl6DU8SHwL_Datn3t847d_rHadGPduX2M417nTDOG9HbB2S1SwhLeO_H7H2tDecdVed6EjGEi-ZU2DXdnN9tCLPYHzFsKDE4=&ref=7712714&n=1



คุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้เข้าถึงบริการโทรคมนาคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ซึ่งการปรับลดค่าธรรมเนียมให้กับกลุ่มเปราะบางเป็นการสร้างหลักประกันด้านดิจิทัล (Digital Inclusion) เพื่อไม่ให้ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถูกทอดทิ้งหรือเสียเปรียบในการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้มีการกำหนดแนวทางการกำกับดูแลการแข่งขันทางการตลาด มาตรการป้องกันการผูกขาดแนวทางและหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการปรับลดค่าธรรมเนียมสำหรับกลุ่มเปราะบาง และผู้มีรายได้น้อย รวมถึงแผนรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ และแผนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อสร้างความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือของข้อมูลและโครงข่ายโทรคมนาคมและป้องกันการเกิดอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

2) คณะอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ในการประชุมครั้งที่ 18/2568 เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2568 คณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณาแนวทางส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ดิจิทัล ประเด็นการเตรียมการก่อนใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ดิจิทัลประเภทธุรกิจ ซึ่งจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2572 โดยรับทราบข้อมูล ซึ่งศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. พิศร รามสูต กรรมการ กสทช. ด้านกิจการโทรทัศน์ ได้ให้ความเห็นต่อที่ประชุมเกี่ยวกับมติที่ประชุม กสทช. เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2568 ซึ่งให้สำนักงาน กสทช. นำแนวทางในการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการโทรทัศน์ ประกอบการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสรุปผลการรับฟังสำหรับนำไปจัดทำ (ร่าง) แผนที่นำทาง(Roadmap) กิจการโทรทัศน์และการแพร่ภาพและเสียงของประเทศไทย เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนใบอนุญาตประกอบกิจการดิจิทัลทีวีประเภทธุรกิจซึ่งจะสิ้นสุดลงปี 2572 ตลอดจนรับทราบผลการศึกษาค้นคว้ากิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในอนาคตของไทยภายใต้สภาพแวดล้อมของอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป และแนวทางการปรับตัวของกิจการโทรทัศน์ เพื่อรับมือกับกระแส disruptions ของเทคโนโลยีการสื่อสาร รวมทั้งได้ให้ความชัดเจนของ (ร่าง) แผนที่นำทาง(Roadmap) กิจการโทรทัศน์และการแพร่ภาพและเสียงของประเทศไทย ซึ่งกำหนดแล้วเสร็จภายในสิ้นปี 2568 และเร่งดำเนินการสร้างความรับรู้แก่ผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ดิจิทัล โดยที่ประชุมรับทราบและมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการรวบรวมข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาต่อไป³⁰

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.พิศร รามสูต กรรมการ กสทช. มาชี้แจงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ที่ประชุมหารือถึงการปรับนิยามกิจการโทรทัศน์ให้สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้ชมที่หันไปใช้

³⁰ วุฒิสภา. (2568, 18 ก.ย.). เอกสารข่าวคณะอนุกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา. https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=zfSHkY7avnV3hTuHMXPCHzkE2mJmAFBcH2Ua4pYedJET457_qRmmCqAAWtrRESqjrojk4CQHDeHoDcleOBYpOHe9pPmUv-vFTPlzmfmkS5eDm_7rLSQLOJ_3RmDkaO3QSeiggQ-ecT-fz2v_Pee_VCSajcqpUPSnI=&ref=8494224&n=1



แพลตฟอร์มสตรีมมิ่งมากขึ้น พร้อมพิจารณาไกล่เกลี่ยกับ OTT ควบคู่ไปกับทีวีดิจิทัล ทั้งนี้มีการเน้นให้เร่งสร้างกฎหมายสื่อสารฉบับใหม่เข้าสู่การพิจารณา

การประชุมครั้งที่ 19/2568 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2568 มีวาระการพิจารณา (ร่าง) รายงานพิจารณาการศึกษา เรื่อง “การศึกษาข้อกฎหมาย แนวทางการกำกับดูแลและการส่งเสริมการให้บริการแพร่ภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (ครั้งที่ 2) โดย (ร่าง) รายงานพิจารณาการศึกษา ดังกล่าว ประกอบด้วย 1) บทนำ 2) กฎหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแพร่ภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต 3) วิธีการพิจารณาการศึกษา 4) ผลการพิจารณาการศึกษา และ 5) บทสรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งได้เพิ่มเติมข้อมูลการให้บริการ OTT (บริการแพร่ภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต) ในประเทศจากผู้แทนสมาคมโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (ประเทศไทย) และข้อมูลกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับ OTT จากผู้แทนบริษัท ไทม์ คอนซัลต์ติ้ง จำกัด³¹

นอกจากนี้ การประชุมครั้งที่ 25/2568 วันที่ 3 ธันวาคม 2568 มีวาระพิจารณาเรื่องกรอบแผนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ โดยกำหนดประเด็นการพิจารณาการศึกษา ดังนี้³² (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล (Digital Infrastructure) การขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอย่างทั่วถึง (5G, 6G, Satellite) การพัฒนาพื้นที่เมืองอัจฉริยะ Smart city การใช้ประโยชน์จากดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร Emerging Tech Regulation เทคโนโลยี AI Regulation Space Data Center เพื่อความทันสมัยเท่าทันเทคโนโลยี และประโยชน์ในการบริหารข้อมูลในสถานการณ์ปัจจุบันและภัยพิบัติ (2) ด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ การติดตามความคืบหน้าการดำเนินงานด้าน Cyber Crime ของหน่วยงาน รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลมีมาตรการป้องกันปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยี อย่างเป็นรูปธรรมและแนวทางแก้ไขปัญหาการติดตามคืบหน้าภัยไซเบอร์ให้กับผู้เสียหาย (3) ด้านการพัฒนา ระบบรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลภาครัฐร่วมกัน ข้อมูลพื้นฐานของประชาชน เอกสารราชการที่มีข้อมูลส่วนบุคคล เช่น บัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้าน เป็นต้น เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและการบริการ เพิ่มความสะดวกและความปลอดภัยในการทำธุรกรรมผ่านระบบการยืนยันตัวตน เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการตรวจสอบข้อมูล และการพัฒนาทักษะดิจิทัลให้กับประชาชน และ (4) ด้านกฎหมาย ผลักดันและเสนอแนะ Digital Law กฎหมายป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยี กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับด้านดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

³¹ วุฒิสภา. (2568, 20 พ.ย.). *ข่าวการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษากฎหมายด้านการสื่อสาร การโทรคมนาคม และดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม ครั้งที่ 19/2568 วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2568 เวลา 09.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CA 428 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา (ร่าง) รายงานพิจารณาการศึกษา*.

<https://www.senate.go.th/view/419/commission-photo-gallery/ข่าวสารคณะกรรมาธิการ/76/TH-TH>

³² วุฒิสภา. (2568, 4 ธ.ค.). *ข่าวการประชุมคณะอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ครั้งที่ 25/2568 วันพุธที่ 3 ธันวาคม 2568*.

<https://www.senate.go.th/view/419/news-details/ข่าวสารคณะกรรมาธิการ/76/TH-TH>

3. คณะกรรมาธิการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา การประชุมครั้งที่ 9/2568 วันที่ 26 มีนาคม 2568 มติที่ประชุมรับทราบความคืบหน้าการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการการแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และธุรกิจต่างด้าว และเห็นชอบรายงานการพิจารณา ศึกษาเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และสถานการณ์สินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานจากต่างประเทศ ของคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วย (1) บทนำที่กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นในการพิจารณา ศึกษา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการพิจารณา ศึกษา วิธีการดำเนินการพิจารณา ศึกษา และ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (2) สถานการณ์พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย โดยกล่าวถึง พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจดิจิทัลโลก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของไทย ความสำคัญของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม ภาพรวมตลาดพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย ส่วนแบ่งตลาดพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ระบบนิเวศและห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย พฤติกรรมที่มีต่อการค้าพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ไทย ปัจจัยที่ทำให้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์เติบโตอย่างรวดเร็ว ความท้าทายอุตสาหกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย และภาพรวมยุทธศาสตร์พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทย (3) สภาพปัญหาการค้าสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานผ่านแพลตฟอร์มพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์โดยกล่าวถึง พฤติกรรมของผู้บริโภคต่อการใช้บริการแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ประเภสินค้าที่ได้รับผลกระทบจากการทะเลาะของสินค้าจากต่างประเทศ รวมถึงผลกระทบต่อประเทศไทย ในภาคส่วนต่าง ๆ (4) กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยแยกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางด้านการค้าและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชำระเงินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายทางการค้า กฎหมายว่าด้วย ลิขสิทธิ์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมธุรกิจ บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ และ(ร่าง) พระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล และ (5) สรุปและข้อเสนอแนะ โดยกล่าวถึงความท้าทายของธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล พ.ศ. ข้อเสนอแนะที่เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ศึกษาเพิ่มเติม และข้อเสนอแนะอื่น ๆ อาทิ ควรกำหนดให้แพลตฟอร์มต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการจำหน่ายสินค้าในประเทศไทยต้องจดทะเบียน มีการตรวจสอบคุณภาพ มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ โดยให้ครอบคลุมถึงการนำเข้าสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์ต่าง ๆ การลดความซับซ้อนของกฎหมายแต่ละฉบับที่มีการกำหนดมาตรการที่ใกล้เคียงกัน และให้ทันต่อสถานการณ์การค้าที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และการใช้เทคโนโลยี เช่น AI หรือ Blockchain เพื่อตรวจสอบแหล่งที่มา มาตรฐานสินค้า การสุ่มตรวจคุณภาพสินค้า แหล่งที่มาของสินค้า รวมถึงการป้องกันการจำหน่ายสินค้าปลอมแปลงผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ³³

³³ วุฒิสภา. (2568, 26 มีนาคม). การประชุมคณะกรรมาธิการการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา ครั้งที่ 9. <https://www.senate.go.th/view/426/main/TH-TH/>



ตาราง 2 สรุปการประชุมเกี่ยวกับ OTT ที่สำคัญของคณะกรรมการในวุฒิสภา

การประชุม	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญ	นัยเชิงนโยบาย
คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา การประชุมครั้งที่ 14/2568	แนวทางการกำกับดูแลกิจการ OTT	พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และพิจารณาผลการศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปราม การหลอกลวงทางออนไลน์ผ่านโซเชียลมีเดียและบริการโทรคมนาคม	คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา การประชุมครั้งที่ 14/2568
คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา การประชุมครั้งที่ 15/2568	การกำกับดูแลเทคโนโลยีดิจิทัลและการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงทางออนไลน์	การหารือถึงปัญหาของโครงข่ายโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ในระบบดิจิทัลและการหลอมนรวมรวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568 และแนวทางการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงทางออนไลน์ผ่านโซเชียลมีเดียและบริการโทรคมนาคม	การให้ความสำคัญกับปัญหา การหลอกลวงออนไลน์โดยใช้บริการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัล
คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา การประชุมครั้งที่ 26/2568	ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการกำกับดูแลบริการ OTT	รับทราบรายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการกำกับดูแลบริการ OTT เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคและการพัฒนาธุรกิจดิจิทัล มาตรการกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกลุ่มเปราะบาง	ความสนใจของฝ่ายนิติบัญญัติต่อปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการกำกับดูแลบริการ OTT
คณะอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภาในการประชุมครั้งที่ 19/2568	แนวทางการปรับปรุงกฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT	การพิจารณา (ร่าง) รายงานพิจารณาศึกษา เรื่อง “การศึกษาข้อกฎหมาย แนวทางการกำกับดูแลและการส่งเสริมการให้บริการแพร่ภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต”	แสดงแนวโน้มที่ต่อเนื่องของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT โดยเฉพาะ



การประชุม	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญ	นัยเชิงนโยบาย
คณะอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ในการประชุมครั้งที่ 25/2568	โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ความปลอดภัยทางไซเบอร์ ระบบรัฐบาลดิจิทัล และกฎหมาย	การกำหนดกรอบแผน ดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ความปลอดภัยทางไซเบอร์ ระบบรัฐบาลดิจิทัล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	การให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล และกฎหมายด้านดิจิทัล
คณะกรรมการการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา การประชุมครั้งที่ 9/2568	ปัญหาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-Commerce) และสถานการณ์สินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานจากต่างประเทศ	เห็นชอบรายงานการ พิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางแก้ไขปัญหาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และสถานการณ์สินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานจากต่างประเทศ ของคณะอนุกรรมการแพลตฟอร์มพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์และธุรกิจต่างด้าว	เชื่อมโยงกับผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กำกับแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามชาติ

2) มติที่ประชุมกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการในสภาผู้แทนราษฎรมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านดิจิทัลที่เข้ามามีบทบาทต่อการบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมากขึ้น ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ได้กำหนดให้ไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะและอุตสาหกรรมดิจิทัลของอาเซียน แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 พบว่า อุตสาหกรรมดิจิทัลของไทยนั้นยังถือว่ามียุทธศาสตร์ เพราะส่วนมากจะเป็นการนำเข้านวัตกรรมจากต่างประเทศ ทั้งนี้ คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ซึ่งมีวาระระหว่างวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 – 12 ธันวาคม 2568 ได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในประเด็นที่เกี่ยวกับการลงทุนในอุตสาหกรรมดิจิทัล การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านดิจิทัล และการเตรียมความพร้อมรับมือกับปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยี และอาชญากรรมทางไซเบอร์ ซึ่งนับวันจะมีรูปแบบที่หลากหลายและความเสียหายที่รุนแรงมากขึ้น ตามความเจริญของเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะประชาชนในกลุ่มเปราะบาง ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมความพร้อมที่ดี เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งอาจถือเป็นวาระเร่งด่วนระดับชาติ³⁴

³⁴ พิศมัยทฤษฏีสภา. (ม.ป.ป.). 4 ปี สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 & เลือกลง 2566.

https://parliamentmuseum.go.th/election66/ex_010.html



คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สมาชิกผู้แทนราษฎร ได้มีการประชุมที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง ดังนี้³⁵ การประชุมครั้งที่ 55 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “การติดตามการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรณีการหลอกลวงจากแพลตฟอร์มออนไลน์และคอลเซ็นเตอร์” โดยเชิญผู้แทนจากศูนย์ AOC 1441 (Anti Online Scam Operation Center หรือ ศูนย์ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมออนไลน์) มาให้ข้อมูลทราบว่าศูนย์ AOC มีเป้าหมายในการทำงานเชิงรุกเพื่อแก้ไขปัญหาอาชญากรรมออนไลน์ โดยมีเป้าหมาย คือ 1) อายัดบัญชีของคนร้าย ให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกหลอกได้ทันทีใน 1 ชั่วโมง 2) ติดตามสถานการณ์แก้ไขปัญหาให้ผู้เสียหายในทุกขั้นตอน 3) เร่งติดตามการคืนเงินให้ผู้เสียหาย และ 4) เพิ่มประสิทธิภาพในการจับกุม การดำเนินคดีและขยายผลคดี ในขณะที่ผู้แทนจากกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (สอท.) ให้ข้อมูลว่า สอท. มีกระบวนการดำเนินงานในคดีหลอกลวงออนไลน์ 1 ขั้นตอนหลัก คือ 1) รับแจ้งเหตุ 2) อายัดบัญชี 3) สืบสวน 4) ดำเนินคดี และ 5) ติดตามผล โดยมี ศูนย์ AOC 1441 และระบบ Thai Police Online เป็นช่องทางสำคัญในการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในกรณีที่พบแพลตฟอร์มที่มีการหลอกลวง และยังไม่ถูกปิดกั้น สามารถแจ้ง สอท. เพื่อตรวจสอบและประสานงานปิดกั้น

การประชุมครั้งที่ 58 วันที่ 13 มีนาคม 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “มาตรการจำกัดและควบคุมการให้บริการสัญญาณโทรคมนาคม เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการประกอบอาชญากรรมทางไซเบอร์” โดยได้รับการชี้แจงจากผู้แทนจากสำนักงาน กสทช. ว่าได้มีมาตรการในการจัดการปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ตามลำดับ ดังนี้ 1) มาตรการระงับการให้บริการ Wi-Fi Calling บริเวณชายแดน 2) มาตรการจัดการบริการส่งข้อความสั้น (SMS) แบบ A2P และ P2P 3) มาตรการการลงทะเบียน Sim Box 4) มาตรการห้ามลูกตู้รับลงทะเบียนเปิดใช้งานซิมการ์ด 5) มาตรการกำกับการใช้งาน E-SIM และ 6) มาตรการปิด IP Address รวมถึงจัดทำฐานข้อมูล (Watch List)

การประชุมครั้งที่ 61 วันที่ 10 เมษายน 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาข่าวปลอมผ่านระบบเทคโนโลยี (Fake News)” โดยที่ประชุมได้หารือถึงประเด็นกระบวนการ Fact Checking ซึ่งเป็นการตรวจสอบข่าวหรือข้อมูลใด ๆ ที่แสดงบนแพลตฟอร์มในระบบสารสนเทศนั้นว่ามีลักษณะเป็นข่าวปลอม ข่าวบิดเบือนหรือข่าวจริง ทั้งนี้ หน่วยงานผู้ชี้แจงได้ให้ข้อมูลถึงอุปสรรคในการดำเนินการลบ หรือหยุดการเผยแพร่ข่าวปลอม หรือข่าวบิดเบือนบนแพลตฟอร์มต่างประเทศที่ประชาชนนิยมใช้สื่อสารในปัจจุบัน รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชนในการเสพสื่อบนโลกออนไลน์ อันจะเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชนในการรับข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลอย่างมีสติและมีวิจารณญาณต่อไป

การประชุมครั้งที่ 63 วันที่ 15 พฤษภาคม 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “แนวทางการป้องกันการหลอกลวงคนไทยไปทำงานในต่างประเทศผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลและการจัดตั้งศูนย์

³⁵ คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (ม.ป.ป.). <https://web.parliament.go.th/view/138/สรุปผลการประชุม/TH-TH>



จัดหาแรงงานไทยในต่างประเทศ” โดยได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าปัญหาการหลอกลวงผ่านแพลตฟอร์มและเว็บไซต์ออนไลน์เกิดมานานแล้ว และได้แก้ปัญหามาอย่างต่อเนื่อง เช่น การเฝ้าระวังตรวจสอบเนื้อหาการโฆษณาผ่านสื่อโซเชียลมีเดียและเครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ มีการขอให้ศาลมีคำสั่งสั่งปิดเว็บไซต์เหล่านั้นไปเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่สามารถกำจัดให้หมดไปได้ เพราะเกิดขึ้นมาใหม่โดยตลอด อันเนื่องจากการเปิดเว็บไซต์กับผู้ให้บริการ ISP (Internet service provider) หรือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้นสามารถทำได้โดยง่าย แต่การจำกัดและควบคุมกระทำได้ยากเพราะมีระเบียบขั้นตอนเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย เช่น การขอให้ศาลสั่งปิดบัญชีที่อยู่ของผู้ใช้งาน (URL) ต้องมีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่จะให้ศาลออกคำสั่งได้ ซึ่งบางครั้งเว็บไซต์เหล่านั้นอยู่ในต่างประเทศยังทำให้การหาพยานหลักฐานทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้จะให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน กฎหมายยาเสพติด หรือพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีต่าง ๆ ยื่นคำขอให้ผู้ให้บริการ ISP ระบุบัญชีผู้ใช้นั้น ๆ อันเป็นช่องทางลัดที่ทำได้รวดเร็วกว่า

การประชุมครั้งที่ 74 วันที่ 18 กันยายน 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “การกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานจรรยาบรรณสำหรับผู้ที่มีอิทธิพลทางความคิด พฤติกรรมหรือการตัดสินใจของผู้อื่น (Influencer) ที่แสดงออกทางสื่อสังคมออนไลน์” โดยที่ประชุมได้พิจารณาถึงการกำกับดูแลการสร้างเนื้อหาของ Influencer ในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายกรณีที่มีการเผยแพร่เนื้อหาที่สุ่มเสี่ยงที่จะชักนำความคิดผู้เสพสื่อให้เกิดความเข้าใจผิด และกรณีที่เนื้อหาที่มีลักษณะที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน หรือสังคมในวงกว้าง รวมถึงประเด็นการขึ้นทะเบียน Influencer เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถควบคุมเนื้อหาของสื่อให้อยู่กรอบของบทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การประชุมครั้งที่ 75 วันที่ 25 กันยายน 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “มาตรการและแนวทางในการบรรเทาผลกระทบจากบัญชีม้าและกระบวนการปลดอายัดบัญชีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานปราบปราม ‘บัญชีม้า’” โดยเชิญเลขาธิการ กสทช. และผู้ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมประชุม สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้ 1) ที่ประชุมมีมติเห็นว่าการแก้ไขปัญหาบัญชีม้าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อให้ประชาชนผู้สุจริตไม่ได้รับผลกระทบจากการถูกอายัดบัญชีโดยไม่ทราบสาเหตุ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดทางการเงินและอาชญากรรมทางเทคโนโลยีในภาพรวม 2) เร่งรัดและเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงาน ควรปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปปง. ตำรวจธนาคา และ กสทช. ให้รวดเร็วและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและลดระยะเวลาในการอายัดและเพิกถอนบัญชี 3) ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มข้นยิ่งขึ้น ควรมีการพิจารณาบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยีอย่างเคร่งครัด รวมถึงพิจารณาการออกกฎหมายใหม่ที่ครอบคลุมและทันสมัยเพื่อรับมือกับรูปแบบการหลอกลวงที่เปลี่ยนแปลงไป 4) สร้างความตระหนักรู้และให้ความรู้แก่ประชาชน ควรมีการรณรงค์และให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการป้องกันตัวเองจากการตกเป็นเหยื่อของมิจฉาชีพและรู้เท่าทันกลโกงในรูปแบบต่าง ๆ และ 5) จัดตั้งศูนย์ AOC ประจำจังหวัด เพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงานและให้บริการประชาชนที่



ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมออนไลน์ในพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้การติดต่อสื่อสารและแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่รวดเร็วขึ้น

การประชุมครั้งที่ 77 วันที่ 9 ตุลาคม 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “แนวทางการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐจากการปราบปรามอาชญากรรมออนไลน์ และอาชญากรรมทางโทรศัพท์” โดยมีการพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในกรณีที่มีการเสนอทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามกลุ่มมิจฉาชีพในอาชญากรรมทางออนไลน์และทางโทรศัพท์ โดยหน่วยงานได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและทำรายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และหากกรณีดังกล่าวเข้าข่ายการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ก็เข้าข่ายที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะดำเนินการอายัดทรัพย์สิน เพื่อตรวจสอบถึงที่มาและรายละเอียดของบัญชีทรัพย์สินที่ต้องสงสัยต่อไป

การประชุมครั้งที่ 79 วันที่ 30 ตุลาคม 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “แนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของประชาชนชายแดนไทย – กัมพูชา” โดยเชิญผู้เกี่ยวข้อง อาทิ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และเลขาธิการ กสทช. เข้าร่วมประชุมสรุปสาระสำคัญ ได้ว่าที่ประชุมมุ่งเน้นการพิจารณาแนวทางและมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการสื่อสารหรือการใช้คำพูดแสดงความเกลียดชัง การแสดงความคิดเห็นเชิงลบ (Hate Speech) และข่าวที่ไม่มีความจริง ข่าวปลอม (Fake News) ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและผลกระทบในพื้นที่ชายแดนไทย - กัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการที่ชัดเจนในการจัดการกับเนื้อหาการสื่อสารที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและสร้างบรรยากาศแห่งความเคารพและความเข้าใจอันดีในสังคม นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาประเด็นปัญหาอาชญากรรมออนไลน์โดยการจัดการอาชญากรรมทางโทรศัพท์และซิมม้าหรือซิมการ์ดที่ไม่สามารถระบุตัวตนผู้ใช้งานที่แท้จริงได้เพื่อตัดวงจรอาชญากรรมออนไลน์ โดยเฉพาะแก๊ง Call Center ที่ใช้ซิมม้าเป็นเครื่องมือ

การประชุมครั้งที่ 80 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2568 ได้ประชุมพิจารณาเรื่อง “แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” โดยสรุปสาระสำคัญ ได้ว่าที่ประชุมเห็นว่าขณะนี้ปัญหาอาชญากรรมทางออนไลน์ เช่น ปัญหาข่าวปลอม (Fake News) คอลเซ็นเตอร์ (Call Center) สแกมเมอร์ (Scammer) ฯลฯ เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติและระดับนานาชาติ ที่สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ กรรมการเห็นว่าการสร้างความตระหนักรู้และการรู้เท่าทันสื่อ (Media Literacy) ให้กับประชาชน จะทำให้ประชาชนสามารถเสพสื่ออย่างมีสติ



สามารถสร้างสื่อที่มีประโยชน์ต่อตนเองและสังคม รวมถึงคัดกรองและเผยแพร่สื่ออย่างมีวิจารณญาณ อันจะเป็นหนึ่งในภูมิคุ้มกันที่ทรงพลังต่อการรับมือภัยออนไลน์ที่ทวีความรุนแรง มีรูปแบบที่ซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้น

ตาราง 3 สรุปการประชุมเกี่ยวกับ OTT ที่สำคัญของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร

การประชุม	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญ	นัยเชิงนโยบาย
คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 55	การติดตามการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรณีการหลอกลวงจากแพลตฟอร์มออนไลน์และคอลเซ็นเตอร์	รับทราบบทบาทและเป้าหมายการดำเนินงานของศูนย์ AOC 1441 และกระบวนการดำเนินงานในคดีหลอกลวงออนไลน์ของกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (สอท.)	ติดตามสถานการณ์แก้ไข ปัญหาของหน่วยงาน ตำรวจ และแนวทางการ บังคับใช้กฎหมาย
คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 58	มาตรการจำกัดและควบคุม การให้บริการสัญญาณ โทรคมนาคม เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหาการประกอบ อาชญากรรมทางไซเบอร์	กสทช. มีมาตรการจัดการ ปัญหาอาชญากรรมทาง เทคโนโลยี ตามลำดับ ดังนี้ 1) การระงับการให้บริการ Wi-Fi Calling บริเวณ ชายแดน 2) มาตรการ จัดการบริการส่งข้อความ สั้น (SMS) แบบ A2P และ P2P 3) มาตรการการ ลงทะเบียน Sim Box 4) มาตรการห้ามลูกผู้รับ ลงทะเบียนเปิดใช้งานซิม การ์ด 5) มาตรการกำกับ การใช้งาน E-SIM และ 6) มาตรการปิด IP Address รวมถึงจัดทำฐานข้อมูล (Watch List)	การป้องกันแก้ไข ปัญหา การประ กอบอาชญา กรรมทางไซเบอร์
คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 61	แนวทางป้องกันและแก้ไข ปัญหาข่าวปลอมผ่านระบบ เทคโนโลยี (Fake News)	การหารือถึงกระบวนการ การตรวจสอบข่าวหรือ ข้อมูล (Fact Checking) ที่แสดงบนแพลตฟอร์มที่เป็นข่าวปลอม ข่าวบิดเบือน หรือข่าวจริง โดยรับฟังการ ชี้แจงถึงอุปสรรคในการลบ หรือหยุดการเผยแพร่ข่าว ปลอม หรือข่าวบิดเบือนบน แพลตฟอร์ม ต่างประเทศ	ปัญหาและอุปสรรคในการ ลบ หรือหยุดการเผยแพร่ ข่าวปลอม หรือข่าว บิดเบือนบนแพลตฟอร์ม ต่างประเทศ



การประชุม	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญ	นัยเชิงนโยบาย
คณะกรรมการการค้าการสื่อสารโทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 63	แนวทางการป้องกันการหลอกลวงคนไทยไปทำงานในต่างประเทศผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลและการจัดตั้งศูนย์จัดหาแรงงานไทยในต่างประเทศ	อุปสรรคในการแก้ปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มและเว็บไซต์เกิดจากข้อจำกัดจากระเบียบขั้นตอนทางกฎหมาย และ ต้องมีพยานหลัก ฐานที่เพียงพอที่จะให้ศาลออกคำสั่งได้ ซึ่งหากแพลตฟอร์มและเว็บไซต์อยู่ในต่างประเทศ ยิงหาพยานหลักฐานได้ยากขึ้น	อุปสรรคทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้นตอนการปฏิบัติและปัญหาเขตอำนาจเหนือแพลตฟอร์มและเว็บไซต์ต่างชาติ
คณะกรรมการการค้าการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 74	การกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานจรรยาบรรณสำหรับ Influencer ทางสื่อสังคมออนไลน์	การพิจารณาแนวทางกำกับดูแลการสร้างเนื้อหาของ Influencer ที่เข้าข่ายเป็นการบิดเบือนและขัดต่อกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือสังคม รวมถึงพิจารณาประเด็นการขึ้นทะเบียน Influencer เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถควบคุมเนื้อหาของสื่อให้อยู่กรอบของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ	การขึ้นทะเบียน Influencer เพื่อควบคุมการสร้างเนื้อหาของ Influencer ในลักษณะเดียวกับสื่อ
คณะกรรมการการค้าการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 75	มาตรการและแนวทางในการบรรเทาผลกระทบจากบัญชีม้าและกระบวนการปลดอายัดบัญชีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานปราบปราม “บัญชีม้า”	การประชุมได้มติ/ข้อสรุปว่า 1) การแก้ไขปัญหาบัญชีม้าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน 2) เร่งรัดและเพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) ใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มข้นยิ่งขึ้น รวมถึงพิจารณาการออกกฎหมายใหม่ที่ครอบคลุมและทันสมัย 4) สร้างความตระหนักรู้และให้ความรู้แก่ประชาชน และ 5) จัดตั้งศูนย์ AOC ประจำจังหวัด	การพิจารณากำหนดวาระแห่งชาติในการแก้ไขปัญหา และการออกกฎหมายใหม่ที่ครอบคลุมและทันสมัย



การประชุม	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญ	นัยเชิงนโยบาย
คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 77	แนวทางการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ที่รัฐจากการปราบปรามอาชญากรรมออนไลน์และอาชญากรรมทางโทรศัพท์	การพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในกรณีที่มีการเสนอทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามกลุ่มมิจฉาชีพในอาชญากรรมทางออนไลน์และทางโทรศัพท์	การให้ความสำคัญกับปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบและการปราบปรามการทุจริต
คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 79	แนวทางการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนด้านการสื่อสารโทรคมนาคมของประชาชนชายแดนไทย - กัมพูชา	ที่ประชุมมุ่งเน้นการพิจารณาแนวทางและมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการสื่อสารหรือการใช้คำพูดแสดงความเกลียดชัง การแสดงความคิดเห็นเชิงลบ (Hate Speech) และข่าวที่ไม่มีความจริง ข่าวปลอม (Fake News) ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและผลกระทบในพื้นที่ชายแดนไทย - กัมพูชา และการพิจารณาประเด็นปัญหาอาชญากรรมออนไลน์โดยการจัดการอาชญากรรมทางโทรศัพท์และซิมม้าหรือซิมการ์ดที่ไม่สามารถระบุตัวตนผู้ใช้งานที่แท้จริงได้เพื่อตรวจจับอาชญากรรมออนไลน์ โดยเฉพาะแก๊ง Call Center ที่ใช้ซิมม้าเป็นเครื่องมือ	การกำหนดกรอบการดำเนินการที่ชัดเจนในการจัดการกับเนื้อหาการสื่อสารที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน
คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 80	แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	ที่ประชุมเห็นว่าปัญหาอาชญากรรมทางออนไลน์ เช่น ปัญหาข่าวปลอม (Fake News) คอลเซ็นเตอร์ (Call Center) สแกมเมอร์ (Scammer) ฯลฯ เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ และระดับนานาชาติ ที่สร้างความเสียหายต่อ	การสร้างความรู้ตระหนักรู้และการรู้เท่าทันสื่อ (Media Literacy) ให้กับประชาชน เพื่อรับมือภัยออนไลน์ที่ทวีความรุนแรง มีรูปแบบที่ซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้น



การประชุม	ประเด็นที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญ	นัยเชิงนโยบาย
		ระบบเศรษฐกิจ สังคม และ ความมั่นคงของประเทศใน ภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ	

การรวบรวมข้อมูลการประชุมของคณะกรรมการการในปี 2568 สามารถสังเคราะห์ แนวโน้มสำคัญได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าบริการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นประเด็นเชิงโครงสร้าง ของรัฐ ประเด็นแพลตฟอร์มดิจิทัลไม่ได้ถูกมองเฉพาะด้านเทคโนโลยีอีกต่อไป แต่เชื่อมโยงกับมิติความ มั่นคง เศรษฐกิจดิจิทัล การบริหารราชการ การเงิน และการคุ้มครองผู้บริโภค ประเด็นการกำกับดูแล OTT ถูกกล่าวถึงโดยอ้อมมากกว่าตรง ในเอกสารของคณะกรรมการการ ส่วนใหญ่ใช้คำว่า “แพลตฟอร์ม ดิจิทัล” “ระบบออนไลน์” “สื่อสังคมออนไลน์” “เทคโนโลยีดิจิทัล” “cyber platform” มากกว่าการใช้คำว่า OTT โดยตรง ซึ่งประเด็นอาชญากรรมไซเบอร์เป็นแรงผลักดันที่ทำให้คณะกรรมการการในสภา ผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา เริ่มเชื่อมโยงบริการ OTT ด้านโซเชียลมีเดียและแพลตฟอร์มดิจิทัลเข้ากับ ปัญหาการหลอกลวง (Scam) การฟอกเงิน การเผยแพร่ข่าวปลอมและอาชญากรรมไซเบอร์ ซึ่งมี แนวโน้มจะนำไปสู่การผลักดันกฎหมายการกำกับดูแลในอนาคต แต่ในระยะปัจจุบันนั้นสามารถเห็นได้ อย่างชัดเจนว่ามีการหารือเกี่ยวกับบริการ OTT โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโซเชียลมีเดียและแพลตฟอร์ม ดิจิทัลไว้อย่างกว้างขวาง แม้จะมีมติและความเห็นของคณะกรรมการการในสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้ ตรากฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติกำกับดูแล OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลโดยตรง แต่ยังไม่ ปรากฏรายละเอียดของแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นระบบในลักษณะเดียวกับกฎหมายที่สำคัญ ของสหภาพยุโรปและอีกหลายประเทศ แต่ก็กล่าวได้ว่าแนวโน้มการประชุมต่าง ๆ แสดงให้เห็นชัดว่าการ กำกับดูแลแพลตฟอร์มกำลังกลายเป็นวาระทางนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ชัดเจนมากขึ้น

3.6 สรุป

การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย หลักเกณฑ์ และข้อบังคับที่กำหนดบทบาทและ อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ทั้งในเชิงกรอบสถาบันและเชิงการดำเนินงานจริงที่เกี่ยวกับการควบคุมและ กำกับดูแลกิจการ OTT โดยครอบคลุมกรอบการศึกษาทั้งหมด 5 ระดับ ได้แก่ รากฐานทางรัฐธรรมนูญ และแผนระดับชาติ กฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติ แผนแม่บทและนโยบายของ กสทช. ประกาศที่ บังคับใช้ในปัจจุบัน และสถานะการดำเนินงานจริงด้าน OTT ที่ปรากฏในมติที่ประชุมและผลการ ดำเนินงานของสำนักงาน กสทช.

ในระดับกรอบรัฐธรรมนูญและแผนระดับชาติ รากฐานทางรัฐธรรมนูญของ กสทช. มา จากมาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่น ความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สูงสุดของ ประชาชน โดยบทเฉพาะกาลมาตรา 274 ยืนยันให้ กสทช. ดำเนินภารกิจต่อไปในฐานะองค์กรตาม บทบัญญัตินี้ ในระดับยุทธศาสตร์ชาติ มีสามยุทธศาสตร์ที่มีนัยโดยตรงต่อ กสทช. คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และ



ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านธรรมาภิบาลภาครัฐ นโยบายของรัฐบาลสองชุดในช่วงปี 2568 ได้แก่ นโยบายนายกรัฐมนตรีแพทองธาร ชินวัตร ที่เน้นการปราบปรามอาชญากรรมออนไลน์และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล และนโยบายรัฐบาลที่ผลักดันการปฏิรูปกฎหมายและเสนอกฎหมายเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัล ส่วนแผนระดับชาติสำคัญ ได้แก่ แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2561–2580 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 และแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2563–2568) ซึ่งล้วนวางภารกิจให้ กสทช. ครอบคลุมตั้งแต่การจัดสรรคลื่นความถี่ 5G การขยายโครงข่ายบรอดแบนด์ ไปจนถึงการพัฒนากรอบกำกับดูแลบริการ OTT ที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ ในระดับกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติ กสทช. มีกฎหมายแม่บทสามฉบับหลัก คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 27 รวม 25 ข้อ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งวางระบบใบอนุญาต 3 ประเภท พร้อมกลไกกำกับดูแลเนื้อหาและโทษทั้งทางปกครองและอาญา และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดระบบใบอนุญาต 3 แบบตามลักษณะโครงข่าย ทั้งนี้ กฎหมายทั้งสามฉบับออกแบบมาสำหรับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์แบบดั้งเดิมที่ใช้คลื่นความถี่เป็นหลัก ทำให้บริการ OTT ที่เผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ตยังตกอยู่ในพื้นที่ทางกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจนสมบูรณ์

สำหรับสถานการณ์ดำเนินงานของ กสทช. ในปัจจุบันเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่เพิ่มเติมเข้ามาในบทนี้ สามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับตามระดับของผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจริง ระดับแรกคือสิ่งที่มีผลบังคับในทางหลักการแล้ว ได้แก่ มติที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ 16/2566 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2566 ซึ่งเห็นชอบในหลักการให้การแพร่ภาพแพร่เสียงผ่านบริการดิจิทัลแพลตฟอร์ม ทั้งในรูปแบบ VOD และ VSP ถือเป็นการให้บริการที่อยู่ภายใต้ขอบข่ายกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2553 และมีหนังสือแจ้ง ETDA อย่างเป็นทางการแล้ว ซึ่งมตินี้เป็นฐานอำนาจเชิงหลักการที่ กสทช. ใช้อ้างอิงในการผลักดันกฎหมายลำดับรองต่อมา ระดับที่สองคือมาตรการที่อยู่ระหว่างดำเนินการแต่ยังไม่มีผลบังคับ ได้แก่ วาระค้างพิจารณาในที่ประชุม กสทช. จำนวน 4 เรื่อง คือ แนวทาง National Streaming Platform แนวทางกำกับดูแล OTT เพื่อเสนอคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน แนวทางการอนุญาตรองรับการหลอมรวมเทคโนโลยีและร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วยการให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีโครงสร้าง 7 ส่วนครอบคลุมนิยาม หน้าที่ผู้ให้บริการ มาตรการด้านเนื้อหา การคุ้มครองผู้บริโภค และการบังคับใช้ แม้วาระเหล่านี้จะผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องแล้วในหลายชุด แต่ล้วนถูกบรรจุเป็นวาระค้างพิจารณาในที่ประชุม กสทช. โดยยังไม่ได้รับการพิจารณา ในส่วนของการดำเนินงานฝ่ายนิติบัญญัติ การประชุมของคณะกรรมการในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตลอดปี 2568 แสดงให้เห็นแนวโน้มในการให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอาชญากรรมไซเบอร์ อาทิ การหลอกลวงออนไลน์ การเผยแพร่ข่าวปลอม ซึ่งกลายเป็นแรงผลักดันทางการเมืองให้ฝ่ายนิติบัญญัติสนับสนุนการออกกฎหมายกำกับดูแล OTT โดยเฉพาะ

บทที่ 4 ผลการรวบรวมข้อมูลและกฎหมายในต่างประเทศ

4.1 กล่าวนำ

ผลการศึกษาในบทนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลและกฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการศึกษาข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รูปแบบการผลิตและกระจายเนื้อหา พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นนำการเสนอศึกษา เปรียบเทียบการดำเนินการในต่างประเทศ แนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้โดยครอบคลุม เนื้อหาที่มาจากการรวบรวมข้อมูล กฎหมายในต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น ด้านแนวทางสากลในการควบคุมและกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดระบบนโยบายและกฎหมายอย่างมีหลักการซึ่งจะเป็นฐานสำคัญสำหรับการออกแบบกรอบกำกับดูแลกิจการ OTT ของประเทศไทยในระยะต่อไป

4.2 พัฒนาการของ OTT ในบริบทดิจิทัล

พัฒนาการของ OTT มีความความเชื่อมโยงกับบริบทดิจิทัล นักวิชาการได้อธิบาย วิวัฒนาการของยุคดิจิทัลเป็นระลอกที่ต่อเนื่องกันว่า ระลอกแรกในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 คือการแปลงข้อมูลเป็นดิจิทัล (Digitization) ซึ่งเปลี่ยนวิธีการเก็บและส่งข้อมูล ระลอกที่สองในช่วงทศวรรษ 2000 คือการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตแบบแบนด์บวคและการเกิดขึ้นของ Web 2.0 ที่ทำให้ผู้ใช้กลายเป็นผู้สร้างเนื้อหาด้วย และระลอกที่สามในช่วงทศวรรษ 2010 จนถึงปัจจุบันคือยุคแพลตฟอร์มและการประมวลผลกลุ่มเมฆ (Platform Economy and Cloud Computing) ซึ่งในยุคดิจิทัลระลอกที่สามนี้เองที่กิจการ OTT เติบโตขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงจากการทำงานแบบท่อ (Pipeline) กล่าวคือ สร้างคุณค่าส่งต่อเป็นเส้นตรงจากผู้ผลิตสู่ผู้บริโภค มาสู่ที่พบเห็นในปัจจุบันคือ OTT ทำงานแบบแพลตฟอร์มสองทางหรือหลายทาง (Two-sided หรือ Multi-sided Platform) กล่าวคือ สร้างคุณค่าโดยการอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มผู้ใช้ที่แตกต่างกันมาปฏิสัมพันธ์กัน ดังเช่น Netflix เชื่อมผู้ผลิตเนื้อหากับผู้ชม YouTube เชื่อม Creator กับผู้ชมและผู้โฆษณา การเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยสำคัญต่อการกำกับดูแล เพราะโมเดลแพลตฟอร์มสร้างผลกระทบเครือข่าย (Network Effects) ที่ทำให้แพลตฟอร์มที่ใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ มีอำนาจตลาดเพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ นำไปสู่แนวโน้มการผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopoly Tendency) ที่กรอบกฎหมายแข่งขันทางการค้าแบบดั้งเดิมรับมือได้ไม่ดีนัก (Parker, Van Alstyne & Choudary, 2016)³⁶

แม้จะเป็นเทคโนโลยีที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย แต่คำว่า OTT (over the top) เป็นบริการที่ยังไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจน โดยคำว่า “ผู้ให้บริการ OTT” (OTT players) ถูกนำมาใช้ใน

³⁶ Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. New York: WW Norton & Company.



สหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2551 เพื่อแยกผู้ให้บริการ ISP เช่น AT&T หรือ Comcast ออกจากผู้ให้บริการที่ให้บริการวิดีโอ “over the top” ของการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต เช่น Netflix หรือ Hulu ดังนั้น บริการ OTT จึงขัดแย้งกับกิจการที่มีการจัดการ/เฉพาะทางที่ให้บริการโดยผู้ให้บริการโทรคมนาคมและผู้ให้บริการเคเบิลตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางผ่านสิ่งอำนวยความสะดวกของตนเอง นอกจากนี้ยังได้ขยายไปยังบริการอื่น ๆ ในบริการที่ไม่ใช่วิดีโอ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าบริการ OTT ไม่ใช่เครือข่ายการส่งข้อมูล แต่เป็นกิจการที่ให้บริการโดยผู้ให้บริการเนื้อหาและแอปพลิเคชัน หรือ CAP (Content and Application Provider) ที่ทำงานบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ให้บริการ OTT มักมีความแตกต่างจากผู้ให้บริการเครือข่ายหลัก³⁷

นักวิชาการต่างประเทศเห็นว่าบริการ OTT คือแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ส่งมอบเนื้อหา (content) โดยตรงถึงผู้บริโภคผ่านอินเทอร์เน็ต โดยไม่ต้องผ่านช่องทางการเผยแพร่สื่อแบบดั้งเดิม เช่น โทรทัศน์ เคเบิล หรือดาวเทียม วิธีการนี้ช่วยให้แพลตฟอร์ม OTT สามารถเข้าถึงผู้ชมทั่วโลกได้โดยไม่ต้องพึ่งพาโครงสร้างพื้นฐานทางภูมิศาสตร์ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต การส่งมอบ และการบริโภคเนื้อหาไปอย่างสิ้นเชิง โดยทั่วไปแล้วบริการ OTT สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ บริการสตรีมคอนเทนต์ บริการสื่อสาร และบริการบนแอปพลิเคชัน โดย Niyati Garg & Prabhjot Kaur Ghuman (2024)³⁸ จำแนกการให้บริการ OTT ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. OTT ให้บริการสตรีมมิงเนื้อหา (Content Streaming Services) หมายถึงแพลตฟอร์มที่ให้บริการคอนเทนต์วิดีโอออนดีมานด์ (VoD) เช่น Netflix, Amazon Prime Video และ Disney+ ซึ่งผู้ใช้สามารถเข้าถึงภาพยนตร์ ซีรีส์ และสื่อภาพอื่น ๆ ในรูปแบบการสมัครสมาชิก แพลตฟอร์มเหล่านี้ได้เข้ามาพลิกโฉมอุตสาหกรรมโทรทัศน์และภาพยนตร์แบบดั้งเดิม โดยช่วยให้ผู้ชมสามารถรับชมคอนเทนต์ได้ทุกที่ทุกเวลา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนผู้ชมโทรทัศน์แบบเส้นตรงลดลง ความนิยมของบริการเหล่านี้เป็นผลมาจากเนื้อหาต้นฉบับคุณภาพสูง คำแนะนำเฉพาะบุคคล และการไม่มีตารางการรับชมที่แน่นอน สร้างประสบการณ์การใช้งานที่ยืดหยุ่นและน่าดึงดูดใจ

2. OTT ให้บริการการสื่อสาร (Communication Services) ประกอบด้วยแอปพลิเคชัน OTT เช่น WhatsApp, Zoom และ Skype ซึ่งให้บริการส่งข้อความ เสียง และวิดีโอสื่อสารโดยอิสระจากผู้ให้บริการโทรคมนาคม แพลตฟอร์มเหล่านี้มีการเติบโตอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการระบาดใหญ่ของโควิด-19 เนื่องจากมาตรการล็อกดาวน์ทั่วโลกทำให้จำเป็นต้องมีโซลูชันการสื่อสารทางไกล แตกต่างจากบริการโทรคมนาคมแบบดั้งเดิมซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแล ในหลายประเทศ บริการสื่อสารแบบ OTT มักดำเนินการโดยมีการแทรกแซงจากหน่วยงานกำกับดูแลน้อยที่สุด ทำให้สามารถขยายบริการข้ามพรมแดนได้อย่างรวดเร็ว ความยืดหยุ่นนี้ก่อให้เกิดความกังวล

³⁷ European Union Delegation to Brazil. (2016). *OTT Regulation*. Retrieved from https://www.eubrdialogues.com/documentos/proyectos/adjuntos/8894bd_cyber0002_ott.pdf

³⁸ Garg, Niyati & Ghuman, Prabhjot Kaur. (2024). Regulatory Frameworks for OTT Platforms: Global and Indian Context. *Library Progress International*, 44(3), 7880-7895.

ด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของข้อมูลผู้ใช้และความมั่นคงของชาติ ทำให้หลายประเทศพิจารณาขยายกฎระเบียบที่คล้ายกับโทรคมนาคมไปยังบริการสื่อสาร OTT

3. OTT ให้บริการบนแอปพลิเคชัน (Application-based Services) เป็นบริการที่ครอบคลุมแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตที่หลากหลายซึ่งนำเสนอเนื้อหาเฉพาะทาง เช่น โซเชียลมีเดียหรือสื่อสังคมออนไลน์ (Facebook, Instagram) เกม (Twitch, YouTube Gaming) และแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซที่มีเนื้อหาวิดีโอฝังอยู่ แอปพลิเคชันเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างสื่อและการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ ส่งเสริมชุมชนแบบอินเทอร์เน็ตแอคทีฟและการสร้างเนื้อหาที่ขับเคลื่อนโดยผู้ใช้อย่างกว้างขวาง เช่น แพลตฟอร์มอย่าง YouTube และ Twitch ไม่เพียงแต่นำเสนอเนื้อหาวิดีโอเท่านั้น แต่ยังช่วยให้ผู้ใช้สามารถสร้าง แชร์ และสร้างรายได้จากเนื้อหาของตนเอง เป็นช่องทางสร้างรายได้ที่หลากหลายให้แก่ทั้งผู้สร้างและแพลตฟอร์ม ความสามารถในการปรับตัวของบริการ OTT ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้ที่แตกต่างกันและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ในขณะที่การบริโภคสื่อดิจิทัลเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมไปสู่บริการบนอินเทอร์เน็ต ทำให้คาดได้ว่าแพลตฟอร์ม OTT จะเติบโตอย่างก้าวกระโดด ซึ่งจะเปลี่ยนขอบเขตของสื่อ การสื่อสาร และเนื้อหาที่ขับเคลื่อนโดยแอปพลิเคชันไปอย่างมาก

โดยทั่วไปนั้นกิจการ OTT อาจจำแนกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้³⁹

1. วิดีโอออนดีมานด์แบบสมัครสมาชิก (Subscription Video-on-Demand หรือ SVOD) เป็นรูปแบบที่โดดเด่น โดยแพลตฟอร์มอย่าง Netflix และ Hulu จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมรายปีจากผู้ใช้ในการเข้าถึงคลังเนื้อหาขนาดใหญ่แบบไม่มีโฆษณา รูปแบบนี้ได้รับความนิยมเนื่องจากความเสถียรและรายได้ที่คาดการณ์ได้ ทำให้แพลตฟอร์มต่าง ๆ สามารถลงทุนในผลงานต้นฉบับได้ ทำให้สามารถดึงดูดและรักษฐานผู้ใช้ที่นิยมไว้ได้

2. วิดีโอออนดีมานด์แบบมีโฆษณา (Advertising-based Video-on-Demand หรือ AVOD) บริการรูปแบบนี้เหมาะสำหรับตลาดที่มีผู้บริโภคที่คำนึงถึงราคา เนื่องจากขจัดอุปสรรคด้านต้นทุน ในขณะเดียวกันก็สร้างรายได้ผ่านโฆษณาที่ตรงกลุ่มเป้าหมาย AVOD กลายเป็นรูปแบบที่โดดเด่นในภูมิภาคต่าง ๆ เช่น เอเชียและละตินอเมริกา เนื่องจากมีฐานผู้ใช้งานจำนวนมากและความต้องการเนื้อหาฟรี ตัวอย่างเช่นแพลตฟอร์มอย่าง YouTube นำเสนอการเข้าถึงเนื้อหาที่ได้รับทุนสนับสนุนจากโฆษณาได้ฟรี รูปแบบของ YouTube ช่วยให้เข้าถึงกลุ่มประชากรที่หลากหลายได้โดยไม่ต้องเสียค่าสมัครสมาชิก ทำให้เป็นหนึ่งในแพลตฟอร์ม OTT ที่มีการใช้งานแพร่หลายที่สุดในโลก

3. วิดีโอออนดีมานด์แบบผสม (Hybrid Model) เป็นการผสมผสานองค์ประกอบทั้ง SVOD และ AVOD เข้าด้วยกัน ช่วยให้ผู้ใช้สามารถเลือกระหว่างเวอร์ชันฟรีแบบมีโฆษณาและเวอร์ชันพรีเมียมแบบไม่มีโฆษณา แพลตฟอร์มอย่าง Disney+ Hotstar และ Peacock ได้นำแนวทางนี้มาใช้เพื่อดึงดูดผู้ชมในวงกว้างขึ้น รองรับทั้งผู้ใช้ที่ต้องการรับชมแบบไม่มีโฆษณาและผู้ใช้ที่เลือกรับชมแบบฟรี

³⁹ Ibid, pp. 7883-7884.

ซึ่งมีความยืดหยุ่นให้ผู้ให้บริการเนื้อหา ช่วยให้สามารถดึงดูดผู้ชมได้มากขึ้น พร้อมกับเพิ่มรายได้สูงสุดผ่านโฆษณาและการสมัครสมาชิก

4. วิดีโอออนดีมานด์แบบธุรกรรม (Transactional Video-on-Demand: TVOD) ซึ่งพบเห็นได้ในแพลตฟอร์มต่าง ๆ เช่น Apple iTunes และ Google Play Movies ช่วยให้ผู้ใช้สามารถซื้อหรือเช่าเนื้อหาที่ต้องการได้เพียงครั้งเดียว แทนที่จะต้องสมัครสมาชิกทั้งคลังเนื้อหา บริการรูปแบบนี้ดึงดูดผู้บริโภคที่ต้องการรับชมแบบเลือกชมและไม่จำเป็นต้องเข้าถึงรายการเลือก (Catalog) เนื้อหาจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง TVOD ได้รับความนิยมสูงสุดสำหรับภาพยนตร์ที่เพิ่งออกฉายหรือกิจกรรมพิเศษ ซึ่งผู้บริโภคยินดีจ่ายเงินเพื่อรับชมได้ทันที

ปัจจัยการเติบโตของแพลตฟอร์ม OTT ทั่วโลก ประกอบด้วย การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอย่างแพร่หลาย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมือถือ และความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปสำหรับคอนเทนต์ดิจิทัลและคอนเทนต์แบบออนดีมานด์ การพัฒนาอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในราคาที่เข้าถึงได้ ทำให้การเข้าถึง OTT ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดเกิดใหม่ที่มีการเชื่อมต่อมือถือเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ การขยายตัวของสมาร์ทโฟนยังช่วยให้ผู้ใช้สามารถรับชมเนื้อหาได้ทุกที่ทุกเวลา ส่งผลให้จำนวนผู้ชม OTT บนมือถือเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของความต้องการของผู้บริโภค โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ชมรุ่นใหม่ ที่มีต่อเนื้อหาที่ตรงใจและน่าสนใจแบบต่อเนื่อง ได้ผลักดันความต้องการบริการ OTT ให้เพิ่มขึ้นมากกว่าโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

สำหรับการศึกษากิจการ OTT ในประเทศไทยให้ความสนใจกิจการ OTT ในฐานะบริการที่ครอบคลุมการให้บริการเกือบทุกประเภทที่มีการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อกลางและเกี่ยวข้องกับการสื่อสาร และการส่งต่อเนื้อหา (Media And Communication) เป็นหลัก และด้วยลักษณะของการให้บริการที่ใช้ อินเทอร์เน็ตเป็นช่องทาง (Platform) หลักในการส่งต่อเนื้อหาและข้อมูล ทำให้ผู้ให้บริการมีต้นทุนการดำเนินการต่ำกว่าบริการในลักษณะใกล้เคียงกันอื่น ๆ เช่น โทรทัศน์ ภาพยนตร์ วิทยุ เป็นต้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องลงทุนและบริหารจัดการโครงข่าย (Network) เพื่อการแพร่ภาพ แพร่เสียง หรือผลิตเนื้อหารายการด้วยตนเอง โดยมีการแบ่งลักษณะการให้บริการโอทีทีเป็น 3 รูปแบบ คือ⁴⁰

1. OTT แบบบริการการสื่อสาร (Communication Service) เช่น การสื่อสารทางเสียงผ่าน อินเทอร์เน็ตในกลุ่ม VoIP, Skype, WhatsApp และ LINE เป็นต้น
2. OTT แบบโปรแกรมประยุกต์ ได้แก่ บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์อย่าง Facebook, X (Twitter) เป็นต้น
3. OTT เนื้อหา เช่น Video on Demand, YouTube, Apple TV เป็นต้น

⁴⁰ รมิดา จรินทร์พิทักษ์. (2017). บริการ OTT: ความท้าทายต่อสื่อเก่าและการกำกับดูแล. *Journal of Digital Communications*, 1(1), 316–341. Retrieved from https://so04.tci-thaijo.org/index.php/NBTC_Journal/article/view/116011, หน้า 322.



ส่วนการศึกษาของบริษัท ไทย คอนซัลติง จำกัด ได้แบ่งรูปแบบบริการ OTT เป็น 3 ประเภทหลัก ๆ เช่นเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. บริการ OTT ประเภทรูปแบบการดำเนินชีวิตประจำวัน (Lifestyle Applications) คือบริการ เว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวันที่ไม่เกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างบุคคล หรือกิจการโทรทัศน์ผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Lazada, Uber, Airbnb, Dropbox, Google Maps เป็นต้น

2. บริการ OTT ประเภทการสื่อสารระหว่างบุคคล (Communications) คือบริการ เว็บไซต์หรือ แอปพลิเคชันสำหรับสื่อสารระหว่างผู้ใช้บริการปลายทางกับผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่าย อินเทอร์เน็ตได้ทั้งในรูปแบบสื่อสังคม (social media) เช่น Facebook, Instagram, Snapchat เป็นต้น และในรูปแบบระบบส่งข้อความทันที (Instant Messaging) เช่น LINE, Facebook Messenger, WhatsApp เป็นต้น

3. บริการ OTT ประเภทส่งต่อรายการโทรทัศน์ (OTT TV) คือบริการเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน ที่ทำหน้าที่ส่งเนื้อหารายการไปสู่ผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Netflix, Hulu, YouTube เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่ปรึกษาเห็นว่าการแบ่งประเภทบริการ OTT ที่หลากหลายแนวทาง แต่เมื่อพิจารณาจากแพลตฟอร์มการให้บริการในต่างประเทศและในประเทศไทย สามารถแบ่งประเภทของกิจการหรือบริการ OTT ตามพื้นฐานที่มีร่วมกันได้สามกลุ่มสำคัญ คือ

1. OTT ด้านวิดีโอ (OTT Video) คือการให้บริการวิดีโอสตรีมมิงบนแพลตฟอร์มที่เป็นเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน โดยมีการส่งสื่อภาพและเสียงไปสู่ผู้ใช้บริการปลายทางผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เช่น Netflix, YouTube, Apple TV, TikTok, Reels และบริการ Video on Demand อื่น ๆ

2. OTT ด้านโซเชียลมีเดีย (OTT Social media) บริการเครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์บนแพลตฟอร์มที่เป็นเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน เช่น Facebook, Instagram, X (Twitter) เป็นต้น

3. OTT ด้านการสื่อสาร (OTT Communication) ซึ่งมุ่งให้บริการการสื่อสารทางภาพและเสียง ซึ่งเป็นบริการสื่อสารระหว่างบุคคลผ่านอินเทอร์เน็ต เช่น LINE, Messenger, WhatsApp และ VoIP เป็นต้น และ

4. OTT ด้านเนื้อหาเสียง (OTT Audio Streaming/Podcast Platform) แพลตฟอร์มให้บริการเนื้อหาเสียงออนไลน์ในรูปแบบเพลง พอดแคสต์ (Podcasts) หรือหนังสือเสียง (Audiobook) เช่น Spotify, Apple Podcasts, Apple Music, BBC Sounds, Joox และบริการ Podcasts อื่น ๆ

นอกจากนี้ ที่ปรึกษามีความเห็นที่สอดคล้องกับการจำแนกโครงสร้างบริการหรือห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ของกิจการ OTT ออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ ดังนี้⁴¹

1. เจ้าของและผู้ผลิตสื่อหรือเนื้อหา (Content Owner) เนื้อหารายการที่ปรากฏในการให้บริการ โอทีทีในปัจจุบันสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภาพยนตร์, ซีรีส์หรือรายการบันเทิง วาไรตี้ต่าง ๆ จากต่างประเทศหรือในประเทศไทย, กีฬา และเนื้อหาที่ผู้ใช้บริการในแพลตฟอร์มสร้างขึ้น (User Generated Content: UGC)

2. ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม (Service Platform) ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการนำบริการสื่อหรือเนื้อหา จากเจ้าของลิขสิทธิ์และผู้ผลิตไปยังผู้ใช้บริการ โดยแพลตฟอร์มโอทีทีที่ประเภทส่งต่อเนื้อหารายการ ส่วนมากจะอยู่ในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน ซึ่งให้บริการโอทีทีในรูปแบบของการถ่ายทอดสดตามเวลาออกอากาศจริง (Live Content) หรือการดูสื่อเนื้อหาในเวลาใดก็ได้ตามความต้องการของผู้บริโภค (On-demand Content) ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มโอทีทีที่ประเภทนี้ ในประเทศไทย ประกอบไปด้วยผู้ให้บริการในระดับโลก เช่น YouTube และ Netflix ผู้ให้บริการในระดับภูมิภาค และผู้ให้บริการในระดับท้องถิ่น เช่น Hollywood HD, Primetime และ MONOMAX รวมถึงเว็บไซต์สตรีมมิ่งของช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินในระบบดิจิทัล

3. ผู้ผลิตอุปกรณ์ที่รองรับการใช้บริการโอทีที (Device) โดยที่อุปกรณ์ที่รองรับการใช้บริการโอทีที สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ เพื่อรองรับการใช้งานของผู้ใช้บริการปลายทางที่แตกต่างกัน ได้แก่ 1) ใช้ระหว่างเดินทาง สามารถพกพาหรือเคลื่อนย้ายได้ง่าย หมายถึง โทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต และคอมพิวเตอร์แบบพกพา 2) ใช้แบบประจำที่ หมายถึง Smart TV และคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะ และ 3) ใช้เป็นอุปกรณ์เสริมเพื่อให้โทรทัศน์แบบธรรมดาสามารถรับบริการโอทีทีได้ ในที่นี้หมายถึงกล่องรับสัญญาณโอทีที (set-top-box) และ USB Dongle Stick ซึ่งสามารถใช้กับคอมพิวเตอร์ได้เช่นกัน

4. ผู้ใช้บริการ (End User) ได้แก่ ผู้ใช้บริการปลายทางที่เข้าถึงบริการโอทีทีทั้งในรูปแบบที่มีค่าบริการ และแบบไม่มีค่าบริการ

5. ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP)

สำหรับรูปแบบการหารายได้หรือเก็บค่าบริการของผู้ให้บริการ OTT พบว่าในงานศึกษาดังกล่าวได้จำแนกออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ ดังนี้⁴²

1. รูปแบบการหารายได้จากการเก็บค่าสมาชิก (Subscription Video on Demand: SVoD) รูปแบบการหารายได้แบบนี้คือการเก็บค่าบริการสมาชิกแบบรายเดือนหรือรายปี โดยสมาชิกสามารถ รับชมเนื้อหาอย่างไม่จำกัดในระยะเวลาที่สมัครเป็นสมาชิก

⁴¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 324.

⁴² เฟื่องอ้าง, หน้า 324.

2. รูปแบบการหารายได้จากการเก็บค่าบริการเป็นรายครั้ง (Transactional Video on Demand: TVoD) การหารายได้จากการเก็บค่าบริการเป็นรายครั้งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย ได้แก่ 1) คิดค่าบริการต่อครั้งที่รับชม (Pay-Per-View: PPV) คือการคิดค่าบริการต่อครั้งที่รับชม ผู้ใช้บริการสามารถเลือกภาพยนตร์เรื่องที่ชอบเรื่องเดียวเพื่อชมในเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Download to Rent (DTR) 2) การซื้อเพื่อเก็บ (Download to Own: DTO) คือการเลือกซื้อเนื้อหาเป็นรายเรื่องเพื่อดาวน์โหลดไฟล์เนื้อหามาเก็บไว้ชมก็ครั้งก็ได้ ในเวลาใด ก็ได้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Electronic Sell Through (EST)

3. รูปแบบการหารายได้จากโฆษณา (Advertising-Based Video on Demand: AVoD) รูปแบบการหารายได้ประเภทนี้จะไม่เก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการปลายทาง แต่จะคิดค่าบริการจากเจ้าของสินค้าและบริการ หรือจากบริษัทโฆษณา (Advertising/Media Agency) ตัวอย่าง บริการ OTT TV ที่หารายได้แบบ AVoD เช่น YouTube เป็นต้น

4. รูปแบบการหารายได้จากการเก็บค่าบริการเพิ่มเติมจากบริการเสริม (Freemium) การหารายได้รูปแบบนี้น่าลักษณะการหารายได้ทั้งสามรูปแบบข้างต้นมารวมกัน เกิดเป็นรูปแบบการหารายได้ใหม่ กล่าวคือ ผู้ให้บริการโอทีทีจะไม่เก็บค่าบริการจากผู้ให้บริการจากการใช้บริการพื้นฐาน แต่หากผู้ให้บริการต้องการใช้บริการเสริมจะมีเงื่อนไขในลักษณะต่าง ๆ เช่น ผู้ใช้บริการพื้นฐานสามารถรับชมเนื้อหาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่ต้องรับชมโฆษณา หากสมัครบริการเสริมจะไม่มีโฆษณาคั่น เป็นต้น

5. การให้บริการโอทีทีแบบไม่หารายได้ (As a Feature) มักพบได้จากผู้ให้บริการที่มีฐานลูกค้าเดิมอยู่แล้ว เช่น ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Pay TV) ที่ต้องการเพิ่มช่องทางให้ผู้ให้บริการของตนสามารถเข้าถึงรายการตามแพ็คเกจที่เป็นสมาชิกอยู่ได้สะดวกขึ้นผ่านระบบโอทีทีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นการรักษฐานลูกค้าหรือป้องกันไม่ให้เกิดการยกเลิกบริการแบบบอกรับสมาชิกของตนเพื่อไปใช้บริการโอทีทีรายอื่น

ความหลากหลายทั้งรูปแบบและประเภท ตลอดจนผลกระทบที่แผ่กว้างของ OTT ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอินเทอร์เน็ต (Internet Governance) ของ DeNardis (2014)⁴³ ที่เห็นว่าธรรมาภิบาลอินเทอร์เน็ตเป็นระบบที่มีหลายชั้น (Multi-layered) และหลายผู้มีส่วนได้เสีย (Multi-stakeholder) ที่แตกต่างจากโมเดลการกำกับดูแลสื่อดั้งเดิมที่รัฐมีอำนาจเด็ดขาดส่งเสริมให้เกิดแนวคิดในการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT ซึ่งวิวัฒนาการของแนวทางการกำกับดูแล OTT ระดับโลกมีสามระยะสำคัญ ได้แก่

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2533-2553 (ค.ศ. 1990-2010) คือยุคการกำกับดูแลแบบยืดหยุ่น (Permissive Regulation) ที่รัฐส่วนใหญ่เลือกไม่แทรกแซงเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม สะท้อนแนวคิด

⁴³ DeNardis, L. (2014). *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press.

“The Internet Is Different” ที่ Barlow (1996) เสนอใน “คำประกาศอิสรภาพของไซเบอร์สเปซ” (A Declaration of the Independence of Cyberspace)⁴⁴

ระยะที่ 2 พ.ศ.2553-2561 (ค.ศ. 2010–2018) คือยุคการกำกับดูแลแบบตอบสนอง (Reactive Regulation) ที่รัฐเริ่มออกกฎหมายเฉพาะกรณีเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การจัดการเนื้อหาผิดกฎหมาย และความเป็นกลางของเครือข่าย (Net Neutrality)

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2561-ปัจจุบัน (ค.ศ. 2018–ปัจจุบัน) คือยุคการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ (Systemic Regulation) ที่รัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป เริ่มออกแบบกรอบการกำกับดูแลที่ครอบคลุมและเป็นระบบ โดยมองแพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล (Digital Infrastructure) ที่มีบทบาทต่อสังคมเทียบเท่าสาธารณูปโภค

ทั้งนี้ Niyati Garg & Prabhjot Kaur Ghuman (2024)⁴⁵ เสนอว่าการกำกับดูแลกิจการ OTT ควรที่จะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลเพื่อปกป้องผู้บริโภค รักษาการแข่งขันที่เป็นธรรม และรับรองมาตรฐานคุณภาพเนื้อหา กรอบการกำกับดูแลควรมีแนวทางที่เป็นระบบในการกำกับดูแลและตรวจสอบกิจกรรมของแพลตฟอร์ม โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญต่าง ๆ เช่น การกำกับดูแลเนื้อหา ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล และแนวปฏิบัติที่ต่อต้านการแข่งขัน ซึ่งกิจการสื่อแบบดั้งเดิมถูกกำกับดูแลมาเป็นเวลานานเพื่อรักษามาตรฐานและปกป้องผู้บริโภค แต่แพลตฟอร์ม OTT ส่วนใหญ่ยังคงดำเนินงานนอกเหนือข้อจำกัดเหล่านี้เนื่องจากลักษณะดิจิทัลของบริการ ซึ่งนำไปสู่ช่องว่างด้านกฎระเบียบที่ท้าทายทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านต่อไปนี้

1. มาตรฐานเนื้อหา (Content Standard) แพลตฟอร์ม OTT นำเสนอเนื้อหาที่หลากหลายโดยไม่มีการจำกัดที่บังคับใช้กับโทรทัศน์และภาพยนตร์ภายใต้กฎหมายสื่อทั่วไป นำไปสู่ความท้าทายเกี่ยวกับมาตรฐานชุมชน การเซ็นเซอร์ และกฎหมายเกี่ยวกับอนาจาร ยกตัวอย่างเช่น ทางกรอินเดียได้รับข้อร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับเนื้อหา OTT ที่ถูกกล่าวหาว่าขัดต่อความรู้สึกทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดความจำเป็นในการกำหนดกรอบมาตรฐานที่ยอมรับได้ พร้อมกับเคารพเสรีภาพในการสร้างสรรค์ หากไม่มีมาตรฐานดังกล่าวแพลตฟอร์มอาจเผยแพร่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสม ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เยาว์และบุคคลที่อาจได้รับเนื้อหาที่เป็นอันตราย กฎระเบียบในที่นี้มุ่งสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพของผู้ใช้กับการส่งมอบเนื้อหาอย่างมีความรับผิดชอบ

⁴⁴ Barlow, J. P. (1996). *A Declaration of the Independence of Cyberspace*. From <https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>

⁴⁵ Ibid, p. 7881.

2. ความเป็นส่วนตัวของข้อมูลและการคุ้มครองผู้บริโภค (Data privacy and consumer protection) แพลตฟอร์มที่ให้บริการ OTT ได้รับการออกแบบมาเพื่อรวบรวมและประมวลผลข้อมูลผู้ใช้งานจำนวนมาก ตั้งแต่ข้อมูลประชากรพื้นฐานไปจนถึงรูปแบบการรับชมและความชอบส่วนบุคคลอย่างละเอียด แม้ว่าข้อมูลนี้จะมีความสำคัญต่อการนำเสนอเนื้อหาส่วนบุคคล แต่ก็ก่อให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของผู้ใช้ ความปลอดภัยของข้อมูล และการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางที่ผิดกฎหมาย ในสหภาพยุโรป กำหนดข้อบังคับทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูล (GDPR) ในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จัดการข้อมูลผู้ใช้งานต้องมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่เข้มงวด อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศยังคงพัฒนาในเรื่องนี้ โดยเผชิญกับความท้าทายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดขอบเขตข้อมูล ความยินยอมของผู้ใช้ และความโปร่งใสในการประมวลผลข้อมูล

3. การครอบงำตลาด (Market Dominance) การของแพลตฟอร์ม OTT บางประเภทแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลจากหน่วยงานกำกับดูแลอีกด้วย กิจกรรม OTT ระดับโลกที่มีอำนาจทางการตลาดสูงอาจสร้างสนามแข่งขันที่ไม่สมดุล ส่งผลให้แพลตฟอร์ม OTT ขนาดเล็กในภูมิภาคต้องเผชิญกับความท้าทายในการแข่งขัน ปัญหานี้ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องตรวจสอบแนวปฏิบัติที่กีดกันการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ความเป็นธรรมด้านราคา และแนวปฏิบัติผูกขาดที่อาจจำกัดทางเลือกของผู้บริโภคและส่งผลกระทบต่อความหลากหลายของอุตสาหกรรม เนื่องจากแพลตฟอร์ม OTT มีโครงสร้างเฉพาะที่แตกต่างจากสื่อดั้งเดิม กรอบการกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความยุติธรรมและเท่าเทียมในการแข่งขันด้วย

กล่าวโดยสรุป กรอบการกำกับดูแลมีบทบาทพื้นฐานในการประสานผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในระบบนิเวศของกิจกรรม OTT แม้ว่ากรอบการกำกับดูแลเหล่านี้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องผู้บริโภคและรักษามาตรฐานทางจริยธรรม แต่ก็ช่วยป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่นวัตกรรมสามารถเติบโตได้ การบรรลุความสมดุลนี้ยังคงเป็นภารกิจที่ซับซ้อนเนื่องจากกิจกรรม OTT ดำเนินงานข้ามเขตอำนาจรัฐ ซึ่งมีมาตรฐานทางวัฒนธรรม สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน

4.3 แนวทางในการกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ

การพิจารณาถึงการดำเนินการในต่างประเทศจะพบทวนบริบทต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจกรรม OTT จำเป็นต้องให้ความสนใจกับหน่วยงานที่รับผิดชอบและการปรับปรุงกฎหมายในประเทศต่าง ๆ เพื่อปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงอันรวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่สร้างผลกระทบอย่างมหาศาลต่อเศรษฐกิจ สังคม โดยศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการในต่างประเทศและมุ่งเน้นถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ซึ่งการศึกษาส่วนนี้จะเน้นไปที่แนวปฏิบัติที่แตกต่างกันของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ และแคนาดา ได้แก่

4.3.1 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union - EU) มีลักษณะการกำกับดูแลที่พิเศษกว่าประเทศอื่น ๆ เพราะเป็นองค์กรเหนือรัฐที่มีระบบการกำกับดูแล OTT ภายใต้โครงสร้างแบบหลายชั้น (Multi-layered Governance) โดยแบ่งบทบาทหน้าที่ออกเป็นสามระดับหลัก ได้แก่

1. คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission - EC) องค์กรฝ่ายบริหารหลักของสหภาพยุโรป รวมถึงการกำกับดูแลกิจกรรมกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และกิจการ OTT โดยมีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มนโยบายและผู้บังคับใช้กฎหมายสำหรับแพลตฟอร์มขนาดใหญ่มาก (Very Large Online Platforms - VLOPs) ภายใต้ DSA โดยมีอำนาจสอบสวนและกำหนดโทษปรับสูงสุดถึงร้อยละ 6 (6%) ของรายได้ต่อปีทั่วโลก⁴⁶

2. หน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติ (National Regulatory Authorities - NRAs) เป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมาย EU ภายในรัฐสมาชิก⁴⁷

3. คณะทำงานเฉพาะทาง เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุน NRAs ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ “Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)” มีบทบาทให้คำปรึกษาด้านการกำกับดูแลโทรคมนาคมและบริการสื่อสารระหว่างบุคคล “European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA)” ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านการกำกับดูแลบริการสื่อโทรทัศน์และกำลังถูกแทนที่ด้วย “European Board for Media Services (EBMS)” และ “European Board for Digital Services” ทำหน้าที่ประสานงานการบังคับใช้ DSA ระหว่างคณะกรรมาธิการและหน่วยงานระดับชาติ (European Commission, 2024)

กล่าวเฉพาะหน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติ คือ NRAs เป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงกับระบบนิเวศของกฎหมายสหภาพยุโรปเกี่ยวกับ OTT ทั้งระบบ โดยกฎหมายแต่ละฉบับได้มอบหมายภารกิจเฉพาะด้านที่แตกต่างกันไปให้แก่ NRAs ซึ่งสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของ NRAs กับกฎหมายแม่บทของสหภาพยุโรปได้ดังนี้

1. ระเบียบใบอนุญาตและการกำกับดูแลบริการสื่อโทรทัศน์ (Audiovisual Media Services) กฎหมายหลักคือ Directive 2010/13/EU (AVMSD) ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2018 กฎหมายนี้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องมีหน่วยงานอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลบริการสื่อโทรทัศน์ ทั้งแบบแพร่ภาพกระจายเสียงดั้งเดิมและวิดีโอออนไลน์ (VoD) รวมถึงแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (Video-Sharing

⁴⁶ European Commission, 2025

⁴⁷ โดยที่ NRAs ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติ อาจมีบทบาทแตกต่างกันในแต่ละประเทศ อาทิ “Coimisiún na Meán” ของไอร์แลนด์ เป็นหน่วยงานกำกับดูแลแบบรวมศูนย์ที่รับผิดชอบทั้งการควบคุมเนื้อหาและการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม โดยมีผู้ตรวจการความปลอดภัยออนไลน์ (Online Safety Commissioner) เป็นตำแหน่งสำคัญ มีอำนาจปรับสูงสุด 20 ล้านยูโร หรือ 10% ของรายได้ต่อปี ในขณะที่ AGCOM ของอิตาลี เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการสื่อสารที่ได้ขยายอำนาจไปถึงการกำกับดูแลเครือข่ายส่งมอบเนื้อหา (Content Delivery Networks - CDNs) โดยจัดประเภทให้เป็นเครือข่ายสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องขออนุญาต



Platforms - VSPs) หน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลเนื้อหา และบังคับใช้มาตรการคุ้มครองผู้เยาว์และผู้บริโภค

2. การแต่งตั้งผู้ประสานงานบริการดิจิทัล (Digital Services Coordinator - DSC) กฎหมาย Regulation (EU) 2022/2065 (DSA) กำหนดให้แต่ละรัฐสมาชิกต้องแต่งตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจอย่างน้อยหนึ่งแห่ง และหนึ่งในนั้นต้องเป็นผู้ประสานงานบริการดิจิทัล (DSC) ภายในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2567 DSC มีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการประสานงานทั้งภายในประเทศและกับคณะกรรมการการยุโรป และคณะกรรมการบริการดิจิทัลแห่งยุโรป (European Board for Digital Services) ในการกำกับดูแลแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ไม่ได้จัดอยู่ในประเภท VLOPs มาตรา 50(2) ของ DSA กำหนดให้ DSC ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ (complete independence) ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง เพื่อสร้างความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นกลาง และ

3. การกำกับดูแลบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ เดิมภายใต้ Directive (EU) 2018/1972 (European Electronic Communications Code - EECC) NRAs ด้านโทรคมนาคมมีหน้าที่กำกับดูแลบริการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงบริการ OTT ที่ไม่ใช่หมายเลขโทรศัพท์ (Number-Independent Interpersonal Communications Services - NI-ICS) เช่น WhatsApp, Messenger และ Skype ด้วย

กรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT มีความครอบคลุมมีลำดับขั้นชัดเจน แต่อาจมีต้นทุนการปฏิบัติตามสูง ความซับซ้อนในการบังคับใช้กับผู้ให้บริการนอก EU ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสหภาพยุโรป ซึ่งในปัจจุบัน สหภาพยุโรปได้ปรับปรุงกฎหมายการกำกับดูแลกิจการ OTT ที่สำคัญจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

1. Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) เป็นแนวปฏิบัติการให้บริการสื่อโทรทัศน์ คือกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อของสหภาพยุโรป ครอบคลุมทั้งสื่อโทรทัศน์ดั้งเดิมและสื่อบริการผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันทั่วสหภาพยุโรป ซึ่งกฎหมายฉบับเดิมตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2553 เรียกว่า Directive 2010/13/EU ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมาย Directive 2018/1808/EU หรือ AVMSD 2018 เพื่อตอบสนองต่อพฤติกรรมกรรมการรับชมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การแก้ไขนี้มุ่งสร้างสมดุลในการกำกับดูแลระหว่างกิจการโทรทัศน์ดั้งเดิมกับกิจการ OTT ที่แข่งขันกันเพื่อผู้ชมกลุ่มเดียวกัน และมีกระแสความนิยมที่เพิ่มขึ้นในการรับชมเนื้อหาของคลิปวิดีโอ (video clips) และเนื้อหาที่สร้างขึ้นโดยผู้บริโภค (User Generated Content - UGC) รวมถึงวิดีโอสตรีมมิ่งในรูปแบบต่าง ๆ⁴⁸

ดังนั้น Directive 2018/1808/EU ได้ขยายขอบเขตจาก AVMSD เดิม (2010/13/EU) อย่างมีนัยสำคัญ โดยครอบคลุมบริการสื่อประเภท ซึ่งครอบคลุมถึงวิทยุโทรทัศน์ดั้งเดิมและบริการ OTT

⁴⁸ Barata, J. (2020, 20 Feb.). *Regulating content moderation in Europe beyond the AVMSD*.

<https://blogs.lse.ac.uk/media/2020/02/25/regulating-content-moderation-in-europe-beyond-the-avmsd/>

อีกสามประเภทได้แก่ (1) การแพร่ภาพกระจายเสียงแบบดั้งเดิม (Linear broadcasting) (2) การให้บริการวิดีโอออนไลน์ (VoD) เช่น Netflix, Disney+ (3) แพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) เช่น YouTube, TikTok และ (4) การแบ่งปันไฟล์วิดีโอบนโซเชียลมีเดีย (video-sharing functionality) โดยมีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลยึดหลักความเท่าเทียมกัน (Functional equivalence) กล่าวคือ บริการใดที่แข่งขันกันเพื่อชิงกลุ่มผู้ชมเดียวกันและมีผลกระทบต่อสังคมในทำนองเดียวกัน ควรได้รับการกำกับดูแลในระดับที่เทียบเคียงกันได้ (มาตรา 4) นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัยต่อยุคดิจิทัลภายใต้กรอบดังต่อไปนี้

1) ใช้หลักประเทศต้นทาง (Country of Origin) เป็นแกนหลัก เพื่อสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้ผู้ให้บริการ ซึ่งต่อมาในปี 2018 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างสนามแข่งขันที่เท่าเทียมระหว่างบริการกระจายเสียงดั้งเดิมกับบริการ OTT

2) การลดช่องว่างทางกฎหมาย โดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมการกำกับดูแลแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) เช่น YouTube, TikTok และถ่ายทอดสด เพื่อคุ้มครองผู้เยาว์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากเนื้อหาที่เป็นอันตราย

3) ภาระผูกพันด้านเนื้อหา (Content obligations) ที่ครอบคลุมบริการวิดีโอออนไลน์ (VoD) และแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSPs) ให้ต้องมีหมวดหมู่ “ผลงานยุโรป” อย่างน้อย 30% และต้องจัดให้ผลงานเหล่านี้มีความโดดเด่น นอกจากนี้ ยังเปิดทางให้แต่ละรัฐสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริการสตรีมมิงได้ แม้ผู้ให้บริการจะตั้งอยู่ในอีกรัฐหนึ่งก็ตาม

นอกจากนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมได้ออกแบบระบบใบอนุญาตและการจดทะเบียน (Licensing & Registration) โดยแยกระบบออกเป็น 3 ระดับ ตามความเสี่ยง ได้แก่ ระดับแรก โทรทัศน์ดั้งเดิมหรือภาคพื้นดิน (Linear TV) ที่ต้องขอใบอนุญาต (authorization) ระดับต่อมา วิดีโอแบบ On-demand (VoD) ซึ่งต้องขึ้นทะเบียนแบบจดแจ้ง (notification) และ ระดับสุดท้าย แพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) ซึ่งไม่ต้องขอใบอนุญาต (มาตรา 28a)

2. Digital Services Act (DSA) ค.ศ. 2022 หรือกฎหมายบริการดิจิทัล คณะกรรมาธิการยุโรปและสภายุโรปเห็นชอบร่างกฎหมายการให้บริการดิจิทัล หรือ Digital Services Act (DSA) เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2565 เพื่อควบคุมธุรกิจบนแพลตฟอร์มดิจิทัลและธุรกิจบนโซเชียลอาทิ Meta/Facebook และ Twitter ผู้ให้บริการเว็บไซต์ แพลตฟอร์มซื้อขายของออนไลน์ โปรแกรมค้นหา (search engines) อาทิ Google และบริการออนไลน์อื่น ๆ ในสหภาพยุโรป กฎหมาย DSA ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม 2567 หรือ 15 เดือนหลังการประกาศกฎหมาย โดยมีการกำหนดอัตราโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายเป็นค่าปรับสูงสุดถึงร้อยละ 6 ของรายได้รวมในทุกประเทศของกิจการดังกล่าว

กฎหมายฉบับนี้ยังมีกลไกพิเศษในการกำกับดูแล คือการจัดตั้ง Digital Services Coordinators (DSC) หรือผู้ประสานงานด้านบริการดิจิทัลในระดับชาติ เพื่อช่วยคณะกรรมาธิการใน

การตรวจสอบและบังคับใช้ข้อผูกพันในกฎหมายบริการดิจิทัล (DSA) อย่างไรก็ตาม ยังให้ถือว่า คณะกรรมาธิการยุโรปและผู้ประสานงานด้านบริการดิจิทัล (DSC) มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล บังคับใช้ และตรวจสอบมาตรการตามกฎหมาย DSA โดยแต่ละรัฐสมาชิกต้องแต่งตั้งและมอบอำนาจ ให้ผู้ประสานงานด้านบริการดิจิทัล (DSC) ซึ่งรับผิดชอบในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำไปใช้และการบังคับใช้ DSA ในประเทศนั้น ๆ⁴⁹

ในด้านวัตถุประสงค์ กฎหมายนี้มุ่งกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลให้เกิดปลอดภัย มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ โดยมุ่งจัดการกับเนื้อหาผิดกฎหมายและเนื้อหาที่เป็นอันตราย ซึ่งกำหนดให้มีการปรับปรุงแนวปฏิบัติการตรวจสอบข้อมูลบนเว็บไซต์ของแพลตฟอร์มดิจิทัลให้เข้มงวดขึ้น กฎหมาย DSA กำหนดให้ผู้ให้บริการทางดิจิทัลต้องตรวจสอบว่าแพลตฟอร์มออนไลน์ของตนไม่มีสิ่งผิดกฎหมาย (due diligence) รวมทั้งต้องมีวิธีการลบคอนเทนต์ที่ผิดกฎหมายให้เร็วขึ้น และมีมาตรการปกป้องสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้บริการออนไลน์อย่างครอบคลุม

ทั้งนี้ กิจการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย DSA ได้แก่

- 1) ผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐานของเครือข่าย เช่น ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต และผู้รับจดทะเบียนชื่อโดเมนเว็บไซต์
- 2) ผู้ให้บริการโฮสติ้ง เช่น ผู้ให้บริการคลาวด์ และบริการเว็บโฮสติ้ง
- 3) เว็บไซต์โปรแกรมค้นหาขนาดใหญ่ (very large online search engines - VLOSEs) ซึ่งมีผู้ให้บริการมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากร 450 ล้านคนในสหภาพยุโรป หรือมากกว่า 45 ล้านคนต่อเดือน ดังนั้น จึงต้องมีภาระหน้าที่ในการควบคุมเนื้อหาออนไลน์ที่ผิดกฎหมายมากขึ้น
- 4) แพลตฟอร์มซื้อขายของออนไลน์ เช่น ตลาดออนไลน์ แพลตฟอร์มรวบรวมแอปพลิเคชัน (app stores) แพลตฟอร์มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (collaborative economy platform) อย่าง Uber และ Airbnb และแพลตฟอร์มด้านโซเชียลมีเดียหรือสื่อสังคมออนไลน์ และ
- 5) แพลตฟอร์มออนไลน์ขนาดใหญ่ (very large online platforms - VLOPs) ซึ่งมีผู้ให้บริการมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากร 450 ล้านคนในสหภาพยุโรป หรือมากกว่า 45 ล้านคนต่อเดือน จึงมีความเสี่ยงสูงในการเผยแพร่เนื้อหาที่ผิดกฎหมายและสร้างความเสียหายต่อสังคม ส่วนกิจการแพลตฟอร์มขนาดย่อยและขนาดเล็กที่มีผู้ให้บริการน้อยกว่า 45 ล้านคนต่อเดือน จะได้รับการยกเว้นจาก

⁴⁹ European Commission. (2026, 10 Mar.). *Digital Services Coordinators*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs>

กฎหมายดิจิทัลใหม่นี้ เพื่อไม่สร้างภาระแก่บริษัทขนาดย่อยและเล็กมากเกินไป และเปิดโอกาสให้บริษัทเหล่านี้สามารถเติบโตขึ้นมาแข่งขันกับบริษัทใหญ่ ๆ ได้⁵⁰

3. European Electronic Communications Code (EECC) และ Digital Networks Act (DNA) สำหรับประมวลกฎหมายการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ของสหภาพยุโรป (EECC) หรือ Directive (EU) 2018/1972 ได้รวบรวมกฎระเบียบที่ควบคุมการจัดตั้งและการดำเนินงานของเครือข่ายการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และการให้บริการการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ในสหภาพยุโรป ภายใต้กรอบการกำกับดูแลเดี่ยวที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการเชื่อมต่อและคุ้มครองผู้ใช้ให้ดียิ่งขึ้นภายในตลาดเดียวของยุโรป

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย EECC มีขึ้นในปี 2018 เพื่อใช้ควบคุมเครือข่ายและบริการการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดในสหภาพยุโรป โดยสถานะ Directive (ข้อบังคับ) ซึ่งต้องให้ประเทศสมาชิกรับไปออกกฎหมายภายในเพื่อปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนด⁵¹ ในระยะแรกมีเพียงสามประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติตามกำหนดเส้นตายในเดือนธันวาคม 2563 แต่ต่อมาได้มีการปรับใช้เป็นกฎหมายในประเทศสมาชิกทั้ง 27 ประเทศเสร็จสมบูรณ์ในเดือนสิงหาคม 2567 โดยคณะกรรมการธิการยุโรปให้การสนับสนุนประเทศสมาชิกในกระบวนการดำเนินการ นอกจากนี้ องค์การกำกับดูแลการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์แห่งยุโรป (BEREC) ได้พัฒนาและนำแนวทางปฏิบัติจำนวนมากมาใช้ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการบังคับใช้ EECC อย่างสม่ำเสมอและมีส่วนช่วยในการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ⁵²

ส่วนกฎหมายเครือข่ายดิจิทัล (Digital Networks Act - DNA) ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการธิการยุโรปในเดือนมกราคม 2569 เพื่อยกระดับความสอดคล้องของกฎเกณฑ์โดยการแทนที่ประมวลกฎหมาย EECC โดยกฎหมาย DNA จะสร้างกรอบกฎหมายที่ทันสมัย เรียบง่าย และสอดคล้องกันมากขึ้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ยืดหยุ่นและล้ำสมัย ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) คลาวด์ เทคโนโลยีอวกาศและเทคโนโลยีล้ำสมัยอื่น ๆ มาใช้

4.3.2 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการวิทยุ กิจการโทรคมนาคม ความถี่วิทยุ คลื่นความถี่ในกิจการโทรทัศน์ การกระจายเสียงและการไปรษณีย์ คือ The Office of

⁵⁰ EU เตรียมเริ่มใช้กฎหมายการให้บริการดิจิทัล (DSA) ควบคุมอินเทอร์เน็ตให้เป็นพื้นที่ปลอดภัย. (20 มิถุนายน 2565). สืบค้นจาก <https://europetouch.mfa.go.th/th/content/eu-dsa?page=5d6ac39e15e39c3f300018e0&menu=5d6ac39e15e39c3f30001906>

⁵¹ โดยหลักการแล้ว กฎหมายสหภาพยุโรป (EU) ถูกแบ่งเป็น Regulation (กฎระเบียบ) ซึ่งมีผลบังคับใช้ทันทีทั้งสหภาพยุโรป และ Directive (ข้อบังคับ) ซึ่งให้ประเทศสมาชิกรับไปออกกฎหมายภายในเพื่อปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนด โดย Regulation มีความเข้มงวดและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่ Directive มักเป็นกฎหมายลำดับรองที่ให้ความยืดหยุ่นในวิธีการปฏิบัติตามกว่า

⁵² European Commission. (n.d.). *EU Electronic Communications Code*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-electronic-communications-code>

Communications หรือ Ofcom⁵³ ส่วนการกำกับดูแลอุตสาหกรรม OTT ยังมีปัญหา เนื่องจาก Ofcom มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบผู้แพร่ภาพกระจายเสียงของผู้ประกอบการในราชอาณาจักรเท่านั้น แต่ผู้ให้บริการ OTT เช่น Netflix และ Amazon ไม่ได้อยู่ภายในขอบเขตอำนาจศาลและกฎหมายของสหราชอาณาจักร

แนวทางการกำกับดูแล OTT ในสหราชอาณาจักรมีกฎหมายที่สำคัญสองฉบับ ได้แก่

1. Media Act 2024 หรือกฎหมายสื่อที่ตราขึ้นใหม่ โดยมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยเพื่อปฏิรูปกฎหมายสื่อครั้งใหญ่ที่สุดในรอบกว่า 2 ทศวรรษ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแลให้เข้ากับยุคดิจิทัล การปฏิรูปกฎหมายในครั้งนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายดั้งเดิม ได้แก่ กฎหมายการสื่อสาร (Communications Act 2003) กฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Act) ค.ศ. 1990 และฉบับปี ค.ศ. 1996 เพื่อให้สอดคล้องกับยุคสตรีมมิ่งและแพลตฟอร์มดิจิทัล เนื่องจากพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อเปลี่ยนจากโทรทัศน์แบบดั้งเดิมหรือภาคพื้นดิน (Linear TV) ไปสู่บริการวิดีโอออนไลน์ (VoD) และแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งมากขึ้น ดังที่ข้อมูลจาก Ofcom ระบุว่ากลุ่มคนรุ่นใหม่ (16-24 ปี) รับชมทีวีแบบดั้งเดิมลดลงอย่างมาก จากรายงานปี 2565 ระบุว่า เวลาเฉลี่ยที่กลุ่มอายุ 16-24 ปี ใช้ในการรับชมทีวีแบบดั้งเดิม ลดลงเหลือเพียง 53 นาทีต่อวัน ซึ่งลดลงถึง 2 ใน 3 (66%) เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2555 ในขณะที่ดูทีวีลดลง คนกลุ่มนี้กลับใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 58 นาทีต่อวันบน TikTok และใช้เวลาไปกับบริการสตรีมมิ่ง (SVoD) อย่าง Netflix หรือ Disney+ รวมถึง YouTube มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ⁵⁴

กฎหมายสื่อฉบับนี้อยู่ภายใต้กระทรวง Culture Media and Sport ได้เผยแพร่ร่างกฎหมายนี้ในเดือนมีนาคม 2566 ซึ่งส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์และกิจการวิทยุกระจายเสียง รวมถึงการแยกตัวออก (Brexit) จากสหภาพยุโรป เมื่อ พ.ศ. 2559 กฎหมาย Media Act มีสาระสำคัญคือการขยายอำนาจของ Ofcom ให้ครอบคลุมไปยังบริการข้ามชาติ (non-UK services) และกำกับดูแลแพลตฟอร์มการคัดเลือกและใช้งานเนื้อหาดิจิทัล (Digital Content Selection Platforms) ขนาดใหญ่และอุปกรณ์อัจฉริยะ (Smart Devices) และการเข้าถึงบริการกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (TV และ radio) ที่ส่งผ่านอินเทอร์เน็ต เพื่อลดความเสี่ยงเปรียบของสถานีโทรทัศน์บริการสาธารณะ (PSBs) เช่น BBC, ITV, Channel 4 และ Channel 5 ที่ต้องแบกรับภาระหน้าที่บริการสาธารณะภายใต้กฎระเบียบที่เข้มงวด ในขณะที่บริการ OTT ที่เป็นแพลตฟอร์ม

⁵³ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวนิช. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม. นำเสนอต่อสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

⁵⁴ Ofcom. (2023). *Media Nations UK 2023*.

<https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2023/media-nations-2023-uk?v=330012>



สตรีมมิงยักษ์ใหญ่ข้ามชาติ เช่น Netflix, Disney+) ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน เป้าหมายอีกประการคือเพื่อปกป้องสถานีวิทยในประเทศ โดยให้เข้าถึงได้ง่ายผ่านอุปกรณ์อัจฉริยะ

สาระสำคัญของ Media Act 2024 ครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

1) การปฏิรูปบริการโทรทัศน์สาธารณะ (PSB Reform) ประกอบด้วย (1) การส่งเสริมความยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ โดยอนุญาตให้ PSBs นำรวมเนื้อหาที่เผยแพร่ผ่านช่องทางออนไลน์หรือแอปพลิเคชัน เช่น BBC iPlayer และ ITVX เข้ากับโควตาหน้าที่บริการสาธารณะได้ ไม่จำกัดเฉพาะการออกอากาศผ่านเสาอากาศแบบเดิม และ (2) กฎความโดดเด่น (Prominence Rules) ที่กำหนดให้ผู้ผลิตสมาร์ททีวี (Smart TVs) และอุปกรณ์สตรีมมิง ต้องจัดวางแอปพลิเคชันของ PSBs ไว้ในตำแหน่งที่ค้นหาได้ง่ายและโดดเด่น เพื่อให้เนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมไม่ถูกกลืนหายไปแพลตฟอร์มระดับโลก

2. การกำกับดูแลวิดีโอออนไลน์ (VoD) ประกอบด้วย (1) ระบบ “VoD Code” โดยมอบอำนาจให้ Ofcom ร่างหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสตรีมมิงรายใหญ่ (Tier 1 services) เช่น Netflix หรือ Prime Video ให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับโทรทัศน์ โดยเฉพาะเรื่องความเที่ยงตรง (Impartiality) ความถูกต้อง (Accuracy) และการคุ้มครองผู้ชมจากเนื้อหาที่เป็นอันตราย และ (2) ระบบการร้องเรียน โดยให้ผู้ชมสามารถร้องเรียนเนื้อหาบนสตรีมมิงต่อ Ofcom ได้โดยตรง หากพบว่าละเมิดมาตรฐานที่กำหนด

3) การคุ้มครองรายการวิทยุ ประกอบด้วย (1) การเข้าถึงลำโพงอัจฉริยะ (Smart Speaker Access) บังคับให้ผู้ผลิตลำโพงอัจฉริยะ เช่น Amazon Alexa, Google Home ต้องอนุญาตให้ผู้ใช้งานเข้าถึงสถานีวิทยุของอังกฤษได้โดยไม่คิดค่าธรรมเนียม และห้ามไม่ให้แพลตฟอร์มเหล่านั้นแทรกโฆษณาของตนเองทับบนรายการวิทยุ และ (2) การลดภาระด้านกฎระเบียบ โดยการผ่อนปรนข้อกำหนดด้านเนื้อหาสำหรับวิทยุชุมชนและวิทยุธุรกิจให้มีความคล่องตัวมากขึ้น

4) รายการกีฬาและเหตุการณ์สำคัญ (Listed Events) โดยมีกฎให้รายการกีฬาที่มีความสำคัญระดับชาติ เช่น ฟุตบอลโลก และโอลิมปิก จะต้องมีการถ่ายทอดสดผ่านบริการดิจิทัลของ PSBs เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ฟรี ไม่ถูกผูกขาดโดยเคเบิลทีวีแบบจ่ายเงินเพียงอย่างเดียว และ

5) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ Channel 4 โดยยกเลิกข้อห้ามเดิมและอนุญาตให้ Channel 4 สามารถผลิตรายการเองได้ (In-house production) เพื่อสร้างรายได้และเสริมสร้างที่ยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว แต่ยังคงสถานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและเป็นสมบัติของรัฐ

2. Online Safety Act 2023 (OSA) หรือกฎหมายความปลอดภัยออนไลน์ เป็นกฎหมายสำคัญที่เปลี่ยนหน้าที่หรือความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยเปลี่ยนรูปแบบเดิมที่แพลตฟอร์มลบเนื้อหาเมื่อได้รับแจ้ง (Notice and Takedown) เมื่อผู้ใช้งานรายงานเนื้อหา (Reactive) ไปสู่รูปแบบที่แพลตฟอร์มต้องทำหน้าที่เชิงรุก (Proactive) เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมออนไลน์ที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น โดยกำหนดหลักหน้าที่ในการดูแล (Duty of Care) เป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นแนวทางที่แตกต่างจากแนวทางสหภาพยุโรป โดยหลักเกณฑ์นี้เน้นการบังคับให้ผู้ให้บริการ

แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดียหรือสื่อสังคมออนไลน์และบริการสืบค้น (Search Engines) ต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของผู้ใช้งานอย่างมีนัยสำคัญ⁵⁵

กฎหมาย Online Safety Act 2023 (OSA) มีลักษณะเด่นคือกำหนดให้แพลตฟอร์มมี “Duty of Care” ในสามด้านหลัก ได้แก่

1) หน้าที่เกี่ยวกับเนื้อหาผิดกฎหมาย (Duties about illegal content) กำหนดภาระผูกพันทางกฎหมายที่กำหนดให้บริษัทเทคโนโลยี ผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์ และแพลตฟอร์มออนไลน์ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กิจการต้องดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื้อหาและกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย แพลตฟอร์มต้องมีมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงที่บริการของตนจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดกฎหมาย และต้องมีระบบลบเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย บริการสืบค้นยังมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงที่ผู้ใช้จะเจอเนื้อหาที่ผิดกฎหมายผ่านบริการของตน โดยต้องจัดการ ลบ และป้องกันเนื้อหาที่ผิดกฎหมายบนแพลตฟอร์มของตนอย่างเคร่งครัด⁵⁶

กฎหมายฉบับนี้กำหนดรายการความผิดที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนถึงเนื้อหาและกิจกรรมที่ผิดกฎหมายที่ร้ายแรงและแพร่หลายที่สุด ซึ่งบริษัทต่าง ๆ ต้องใช้มาตรการเชิงรุกเพื่อต่อต้าน แพลตฟอร์มต้องลบเนื้อหาที่ผิดกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผู้เสียหาย ที่ผู้ใช้แจ้งให้ทราบ หรือที่แพลตฟอร์มได้รับทราบผ่านช่องทางอื่น ๆ หน้าที่เกี่ยวกับเนื้อหาที่ผิดกฎหมายไม่ได้หมายถึงแค่การลบเนื้อหาที่ผิดกฎหมายที่มีอยู่เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการป้องกันไม่ให้เนื้อหานั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่แรก โดยแพลตฟอร์มจำเป็นต้องคิดถึงวิธีการออกแบบเว็บไซต์ของตนเพื่อลดโอกาสที่จะถูกนำไปใช้ในกิจกรรมทางอาชญากรรมตั้งแต่แรก

ประเภทของเนื้อหาและกิจกรรมที่ผิดกฎหมายที่แพลตฟอร์มต้องปกป้องผู้ใช้นั้น ได้ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดทางเพศเด็ก พฤติกรรมเข้าข่ายบงการหรือบีบบังคับ ความรุนแรงทางเพศขั้นรุนแรง ภาพอนาจารขั้นรุนแรง การฉ้อโกง ความผิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติหรือศาสนา การยุยงให้เกิดความรุนแรง การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ การส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกในการฆ่าตัวตาย การละเมิดภาพส่วนตัว การขายยาเสพติดหรืออาวุธที่ผิดกฎหมาย การแสวงประโยชน์ทางเพศ และการก่อการร้าย

2) หน้าที่เกี่ยวกับเนื้อหาอันตรายต่อเด็ก (Duties about content harmful to children) แพลตฟอร์มต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการยืนยันอายุ (เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าถึงเนื้อหาลามกอนาจาร เนื้อหาที่ส่งเสริมการฆ่าตัวตาย การทำร้ายตัวเอง หรือโรคคลั่งผอม) การมี

⁵⁵ Guidance Online Safety Act: explainer. (24 April 2025). From

<https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-act-explainer/online-safety-act-explainer>

⁵⁶ นิยาม “เนื้อหาผิดกฎหมาย” (Illegal Content) หมายถึงเนื้อหา (ข้อความ ภาพ เสียง) ที่การครอบครอง การเข้าถึง หรือการเผยแพร่ ถือเป็นความผิดตามกฎหมาย

อัลกอริทึมที่ปลอดภัย (สร้างระบบแนะนำเนื้อหาไม่ให้แนะนำเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อเด็ก) และการลบเนื้อหาที่รวดเร็ว และ

3) หน้าที่ในการให้บริการที่ถูกจัดหมวดหมู่ (Duties for categorised services) แพลตฟอร์มบางประเภทจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดประเภทของบริการและเกณฑ์สำหรับหมวดหมู่แต่ละประเภท (ประเภทที่ 1, 2A และ 2B) ทั้งนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจ Ofcom ในการสั่งปรับและบล็อกแพลตฟอร์ม หากแพลตฟอร์มฝ่าฝืนอาจถูกปรับเป็นมูลค่าสูงถึงร้อยละ 10 (10%) ของรายได้ทั่วโลก หรือผู้บริหารอาจมีความผิดทางอาญา

4.3.3 สหรัฐอเมริกา

หน่วยงานกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Federal Communications Commission (FCC) หรือคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารเป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่เป็นอิสระรายงานตรงต่อสภาสูง หรือคองเกรส จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการสื่อสาร ค.ศ. 1934 (Communications Act) ทำหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารระหว่างมลรัฐของสหรัฐอเมริกา และระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ โทรทัศน์ การสื่อสารทางสาย ดาวเทียม และ

Federal Communications Commission (FCC) ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับคลื่นวิทยุในระดับประเทศ ทั้งที่เอกชนใช้ในเชิงพาณิชย์ และการใช้งานของรัฐบาลในแต่ละรัฐ (Local Government) และ The National Telecommunications & Information Administration (NTIA) ซึ่งอยู่ภายใต้ Department of Commerce ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่ให้บริการแก่ประชาชน และเป็นผู้กำกับดูแลการใช้คลื่นวิทยุของภาครัฐทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคลื่นความถี่ของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ส่วนแนวโน้มการกำกับดูแล OTT ขณะนี้ยังไม่พบการกำกับดูแลโดยเฉพาะ แม้ว่า FCC มีความพยายามที่จะกำกับดูแลแต่ยังไม่สามารถทำได้ จนถึงปัจจุบัน OTT จึงยังไม่มีกฎหมายเฉพาะแต่ยังมีกฎหมายอื่นที่ใช้ในการกำกับดูแลได้ เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้า และกฎหมายลิขสิทธิ์ แต่ไม่มีการกำกับดูแลในเชิงเนื้อหา เพราะสหรัฐอเมริกายึดหลักเสรีภาพการแสดงออก (Freedom of Speech) และเสรีภาพของสื่อ (Freedom of Press) ตามรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้เผยแพร่เนื้อหาต้องรับผิดชอบต่อตามกฎหมายอื่น ๆ

4.3.4 สิงคโปร์

สิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการแพร่ภาพกระจายเสียง คือ IMDA (Infocomm - Media Development Authority) ซึ่งเป็น “Statutory Boards” ซึ่งอาจเทียบได้กับ “องค์การมหาชน” ที่ถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2559 จากการหลอมรวมหน่วยงานเดิมสองแห่งที่มีอำนาจกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและสื่อคือ Info-communications Development Authority (IDA) และ Media Development Authority (MDA) ส่งผลให้ IMDA กลายเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเดียวสำหรับทั้งภาคโทรคมนาคมและสื่อ ภายใต้การกำกับดูแลของ Ministry of Digital Development and Information (MDDI) โดยวัตถุประสงค์เพื่อรับมือกับยุค

ดิจิทัล⁵⁷ โดยเฉพาะ IMDA ทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขัน (Competition Management) กำหนดกฎข้อบังคับของเนื้อหา การควบคุมตัวแทนจำหน่ายและอุปกรณ์ (Dealer and Equipment Regulation) หรือการบริหารจัดการและการประสานงานคลื่นความถี่ (Spectrum Management) เป็นต้น

ในปัจจุบัน สิงคโปร์มีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล OTT มีดังนี้⁵⁸

1. Broadcasting Act 1994 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการกำกับดูแลบริการกระจายเสียงและสื่อทั้งหมด รวมถึง OTT ภายใต้มาตรา 5 แห่ง Broadcasting Act ทำให้ IMDA มีอำนาจออกใบอนุญาตสองประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตการกระจายเสียง (Broadcasting Licence) และใบอนุญาตอุปกรณ์กระจายเสียง (Broadcasting Apparatus Licence) โดยบุคคลใดที่ต้องการกระจายรายการในสิงคโปร์ต้องได้รับใบอนุญาตจาก IMDA ก่อน และ IMDA มีอำนาจออกและทบทวนประมวลหลักการปฏิบัติ (Codes of Practice – CoP) สำหรับโปรแกรมและโฆษณา รวมถึงมีอำนาจกำหนดบทลงโทษ โทษปรับทางการเงิน ต่อผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการที่ฝ่าฝืน CoP ดังกล่าว

โดยอาศัยอำนาจตาม Broadcasting Act นี้ IMDA ได้ออกเงื่อนไขใบอนุญาตแบบกลุ่ม (Class License Conditions) สำหรับ OTT โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายแม่บท ยังมีการกำกับดูแล OTT ผ่าน Broadcasting (Class License) Notification ภายใต้กฎหมายแม่บทฉบับนี้ ทำให้ผู้ให้บริการ OTT ต้องเป็นผู้รับใบอนุญาต (Class License) ซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานเนื้อหาและเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ IMDA ใช้ข้อกำหนดในกฎหมายแม่บทฉบับนี้มาออกกฎหมายลำดับรองเพื่อควบคุมเนื้อหาที่ผิดกฎหมายอีกด้วย

2. Online Safety (Miscellaneous Amendments) Act 2022 กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2566 โดยเพิ่มบทบัญญัติใหม่เข้าไปใน Broadcasting Act เพื่อกำกับดูแล Online Communication Services (OCS) ที่ผู้ใช้ในสิงคโปร์สามารถเข้าถึงได้ และเปิดทางให้ IMDA ดำเนินมาตรการเชิงรุกด้านความปลอดภัยออนไลน์ ภายใต้บทบัญญัติใหม่ใน Part 10A ของ Broadcasting Act นั้น IMDA มีอำนาจสั่งการให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet access) ระวังการเข้าถึงบริการ OCS ใด ๆ ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ IMDA

3. IMDA Act 2016 และร่างแก้ไขเพิ่มเติม ในปี 2568 ที่อยู่ระหว่างกระบวนการมุงขยายอำนาจกำกับดูแลด้านการถือหุ้น โดยธุรกรรมที่ทำให้บุคคลใดมีอำนาจออกเสียงในองค์กรที่ถูกกำกับดูแลตั้งแต่ร้อยละ 30 ขึ้นไปจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก IMDA ก่อน นอกจากนี้ยังปรับปรุงกลไกจัดการข้อตกลงที่ต่อต้านการแข่งขัน โดยจำกัดการบังคับให้เป็นโมฆะเฉพาะข้อกำหนดที่มีปัญหา แทนที่จะทำให้สัญญาทั้งฉบับเป็นโมฆะ

⁵⁷ OpenGov. (2025, 24 December). *Singapore: Modernising Digital Communications and Media Regulation*. <https://opengovasia.com/singapore-modernising-digital-communications-and-media-regulation/?c=th>

⁵⁸ ICLG. (2025, 15 Dec.). *Telecoms, Media and Internet Laws and Regulations*.

<https://iclg.com/practice-areas/telecoms-media-and-internet-laws-and-regulations/singapore>



4. Telecommunications Act 1999 เป็นกฎหมายหลักที่กำกับดูแลภาคโทรคมนาคมในสิงคโปร์ กำหนดกรอบการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลโดยรวมสำหรับภาคโทรคมนาคม

แนวทางกำกับดูแลกิจการ OTT ของ IMDA เน้นทั้งการควบคุมและส่งเสริม OTT โดยการมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายใต้ Broadcasting Act และ Telecommunications Act เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย มาตรฐานเนื้อหา และการแข่งขันที่เสรี และเป็นผู้ส่งเสริมอุตสาหกรรม (Developer) โดยส่งเสริมให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลาง (Hub) ด้านนวัตกรรมดิจิทัล สนับสนุนเงินทุนและทรัพยากรให้ผู้ผลิตเนื้อหาในประเทศสามารถแข่งขันได้ในระดับโลกเพื่อสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันและการเติบโตของอุตสาหกรรม

การควบคุมตลาด OTT ในท้องถิ่นโดยเน้นการแข่งขัน (Competition) โดยการควบคุมกลไกตลาดและป้องกันพฤติกรรม anti-competition เพื่อให้ผู้ให้บริการรายเดิมและผู้ให้บริการรายใหม่สามารถแข่งขันในตลาดได้อย่างเป็นธรรม และให้ความสำคัญกับข้อมูลส่วนบุคคลและการใช้ข้อมูล (Personal Data Protection and Usage) ความเสี่ยงจากการกีดกันการแข่งขัน (anti-competition) อันเป็นผลมาจากความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคล นอกจากนี้ยังมีประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice) ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการและการโฆษณาที่เผยแพร่ผ่าน OTT วิดีโอออนไลน์ (VoD) และบริการเฉพาะอื่น ๆ ด้วย

กล่าวโดยหลักการแล้ว IMDA มีกรอบกำกับดูแล OTT โดยเฉพาะดังนี้

1. Content Code for OTT, VoD and Niche Services หรือประมวลเนื้อหาสำหรับบริการ OTT วิดีโอออนไลน์และบริการเฉพาะ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าเนื้อหาการบริการเหล่านี้ซึ่งผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตภายใต้ Broadcasting Act ให้บริการโดยไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย ความสามัคคีในชาติ หรือละเมิดมาตรฐานรสนิยมและความเหมาะสม โดยบริการวิดีโอและ OTT ที่ให้บริการที่มีเนื้อหาระดับ NC16 ขึ้นไปจะต้องเสนอระบบ Parental Lock เพื่อให้ผู้ปกครองจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาดังกล่าวได้ และเนื้อหาระดับ Restricted 21 (R21) จะต้องถูกล็อกโดยค่าเริ่มต้น โดยสามารถเข้าถึงได้ด้วยการกรอก PIN IMDA เท่านั้น

2. Code of Practice for Online Safety – Social Media Services (SMS Code) โดย IMDA บังคับใช้ประมวลหลักปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางออนไลน์ สำหรับบริการโซเชียลมีเดีย มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2566 โดยกำหนดเป้าหมายไปที่แพลตฟอร์มที่มีการเข้าถึงและมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ (significant reach or impact) ในสิงคโปร์

กฎเกณฑ์นี้บังคับให้แพลตฟอร์มที่ถูกกำหนดต้องสร้างระบบ Content Moderation ที่ครอบคลุม กำหนดหลักเกณฑ์ชุมชนและเครื่องมือความปลอดภัย บังคับใช้มาตรการพิเศษสำหรับผู้ใช้อายุต่ำกว่า 18 ปี และจัดทำรายงานความปลอดภัยประจำปีต่อรัฐบาล โดยการไม่ปฏิบัติตามอาจถูกปรับสูงถึง 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ หรืออาจถูกสั่งระงับบริการ

ทั้งนี้ หมวดเนื้อหาที่เป็นอันตรายซึ่งได้รับการควบคุม ได้แก่ เนื้อหาทางเพศ เนื้อหาความรุนแรง เนื้อหาที่ส่งเสริมการฆ่าตัวตายและการทำร้ายตนเอง เนื้อหาการกลั่นแกล้งออนไลน์ เนื้อหาที่เป็นภัยต่อสาธารณสุข และเนื้อหาที่เอื้อต่ออาชญากรรมและการค้ามนุษย์

3. แนวทางการกำกับดูแล OTT ที่ไม่สัมผัส (Light-Touch) โดยที่ IMDA จะติดตามพัฒนาการในภาพรวมของ OTT อย่างใกล้ชิด และจะทบทวนแนวทางการกำกับดูแลตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยอาศัยแนวทางหลัก คือ พึ่งพากลไกตลาด การเจรจาของภาคเอกชน และการกำกับตนเองของอุตสาหกรรม รวมถึงส่งเสริมการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

4. Code of Practice for Competition in Telecommunication and Media Services 2022 (Converged Code) โดย IMDA ให้ความสำคัญกับแนวโน้มสำคัญหลายประการที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขัน ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านไปสู่บริการบนพื้นฐาน IP การรวมบริการ (Service Bundling) การแข่งขันจากแพลตฟอร์มดิจิทัล การเติบโตของ OTT และการลดลงของสื่อดั้งเดิม ผลคือการประมวล (Code) ด้านสื่อและโทรคมนาคมไว้ในเอกสารเดียว เพื่อให้การกำกับดูแลสอดคล้องกับความเป็นจริงของตลาดที่หลอมรวม (Converge) กันมากขึ้น

IMDA ของสิงคโปร์มีลักษณะเด่นคือมีเอกภาพสูงจากการรวมอำนาจทั้งโทรคมนาคมและสื่อไว้ใน IMDA เดียว (Single-Regulator Model) ต่างจากหลายประเทศที่แยกหน่วยงานกำกับดูแลแนวทางการกำกับดูแล OTT ยังคงเป็น Graduated Regulation ที่เพิ่มภาระตามขนาดผลกระทบของแพลตฟอร์ม ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการกำกับดูแลของสหภาพยุโรป (EU) โดยเฉพาะตามกฎหมาย DSA แต่มีลักษณะสั่งการ (Top-Down) ที่เข้มแข็งกว่า เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์มีบทบาทในการกำหนดค่านิยมและมาตรฐานสังคมโดยตรงผ่านระบบการจัดระเบียบเนื้อหา อย่างไรก็ตาม IMDA ยังเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาด้านดิจิทัลและสารสนเทศ (MDDI) จึงไม่ใช่องค์กรอิสระจากรัฐบาลเหมือนหลายประเทศ

4.3.5 แคนาดา

แคนาดามีความน่าสนใจในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงในระบบดั้งเดิมสู่ยุค OTT ซึ่งแคนาดาโดดเด่นอย่างมากและต่างจากประเทศอื่น เพราะแคนาดาได้รวม Podcast ไว้ในขอบเขตการกำกับดูแล OTT ภายใต้หน่วยงานกำกับดูแล คือ คณะกรรมการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมแห่งแคนาดา (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission หรือ CRTC) เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลแคนาดาที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแล (Regulatory Agency) และคณะตุลาการชำนาญพิเศษ (Quasi-judicial Tribunal) ในด้านการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยอยู่ภายใต้การรับผิดชอบของรัฐบาลผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมรดกแคนาดา (Minister of Canadian Heritage)⁵⁹

⁵⁹ Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). (n.d.). From <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/portfolio-organizations/canadian-radio->

โครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการ (The Commission) ประกอบด้วย กรรมการเต็มเวลาและไม่เต็มเวลาที่แต่งตั้งจากรัฐบาล ประธาน (Chairperson) ทำหน้าที่เป็น หัวหน้าคณะผู้บริหาร (CEO) ดูแลการดำเนินงานและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งหมด โดยการทำงานของ CRTC มีการดำเนินการในลักษณะคณะตุลาการ ซึ่งมีกระบวนการตัดสินใจ คือ ดำเนินการผ่านการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultations) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็น ก่อนที่จะมีการตัดสินใจเรื่องสำคัญ โดยออกคำวินิจฉัยที่อิงตามหลักฐาน⁶⁰

CRTC ทำหน้าที่กำกับดูแลและควบคุมอุตสาหกรรมกระจายเสียงและโทรคมนาคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ 1) ด้านการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting) คือ การออกใบอนุญาต (Licensing) สำหรับสถานีโทรทัศน์ วิทยุ และผู้ให้บริการระบบบอกรับสมาชิก การกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาต เพื่อให้มั่นใจว่ามีการนำเสนอเนื้อหาที่ผลิตในแคนาดา (Canadian Content) และกำกับดูแลให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการสื่อมีความหลากหลายและครอบคลุม และ 2) ด้านโทรคมนาคม (Telecommunications) กำกับดูแลบริษัทโทรคมนาคมเพื่อให้มั่นใจว่าชาวแคนาดาสามารถเข้าถึงบริการสื่อสารที่รวดเร็วและเชื่อถือได้ รวมถึงอนุมัติอัตราค่าบริการและข้อตกลงการให้บริการของบริษัทโทรคมนาคมในบางกรณี

ในปัจจุบัน CRTC ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ให้บริการกว่า 2,000 ราย ตั้งแต่บริการโทรทัศน์ สถานีวิทยุ AM/FM ไปจนถึงบริษัทโทรคมนาคมที่ให้บริการโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Act) และกฎหมายโทรคมนาคม (Telecommunications Act) ของแคนาดา อย่างไรก็ตาม เมื่อทบทวนพัฒนาการในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงของแคนาดา อาจแบ่งได้เป็น 2 ยุคสำคัญตามกฎหมายและนโยบายที่เปลี่ยนแปลงตามบริบทของเทคโนโลยีในแต่ละยุคสมัย

1. Broadcasting Act 1936 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงของแคนาดามีบทบาทในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงมาอย่างยาวนาน สามารถสืบย้อนไปถึงพระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Act) ฉบับแรก เมื่อ ค.ศ. 1936 และได้รับการแก้ไขครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1958 โดยพระราชบัญญัติปี 1958 ได้จัดตั้ง Board of Broadcast Governors (BBG) ในฐานะผู้กำกับดูแลขึ้นมาแทนที่การบริหารของ Canadian Broadcasting Corporation ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 พระราชบัญญัติกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงได้รับการแก้ไขใหม่โดยจัดตั้ง Canadian Radio-television Commission (CRTC) ขึ้นมาแทนที่ BBG องค์กรนี้ได้รับการปรับปรุงในปี ค.ศ. 1976 เปลี่ยนเป็น Canadian Radio-television and Telecommunications

television-telecommunications-commission.html#:~:text=Canadian%20Radio%2Dtelevision%20and%20Telecommunications%20Commission%20(CRTC).%20The%20Canadian%20Radio%2Dtelevision%20and%20Telecommunications%20Commission%20is%20an

⁶⁰ *Raison d'être, mandate and role: who we are and what we do.* (n.d.). From <https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/mandate-mandat.htm>



Commission เพื่อสะท้อนการโอนอำนาจกำกับดูแลโทรคมนาคมมาให้ และกฎหมายปี 1968 ได้รับการแก้ไขอีกครั้งในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญครั้งสุดท้ายของพระราชบัญญัติการแพร่ภาพกระจายเสียง ก่อนที่เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตจะแพร่หลาย⁶¹

ในระบบดั้งเดิม CRTC เป็นองค์กรอิสระที่กำกับดูแลภาคการสื่อสารของแคนาดาเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกำกับดูแลผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงกว่า 2,000 ราย รวมถึงบริการโทรทัศน์ สถานีวิทยุ AM และ FM และบริษัทที่ให้บริการเหล่านี้แก่ผู้บริโภค ในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 ทั้งนี้กฎหมายดั้งเดิมแบ่งสถานีวิทยุออกเป็นหลายประเภทตามลักษณะการออกอากาศ ได้แก่ (1) สถานีวิทยุสาธารณะภายใต้ CBC/Radio-Canada (2) สถานีวิทยุพาณิชย์ (AM และ FM) (3) สถานีวิทยุชุมชน (community radio) (4) สถานีวิทยุมหาวิทยาลัย (campus radio) (5) สถานีวิทยุชนพื้นเมือง (Indigenous radio) และ (6) สถานีวิทยุชาติพันธุ์ (ethnic specialty radio) ซึ่งล้วนมีส่วนในการรักษาและเสริมสร้างอัตลักษณ์แห่งชาติและอธิปไตยทางวัฒนธรรม มีรูปแบบการออกใบอนุญาตเป็นข้อตกลงตามสัญญาที่มีผลสืบเนื่องต่อผู้รับใบอนุญาต ซึ่งมีการกำกับดูแลโดยตรงจาก CRTC

CRTC มีอิทธิพลอย่างมากต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมดนตรี โดยเฉพาะการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบโควตาเนื้อหาแคนาดา (Canadian Content/CanCon) ในการออกอากาศดนตรีทางวิทยุ ซึ่งกำหนดให้สถานี AM ต้องออกอากาศเนื้อหาแคนาดาร้อยละ 30 และสถานี FM ระหว่างร้อยละ 10–30 ซึ่ง CRTC อาศัยอำนาจตาม Broadcasting Act ออกข้อกำหนดให้วิทยุและโทรทัศน์ต้องผลิตและออกอากาศเนื้อหาที่เขียน ผลิต นำเสนอ หรือมีส่วนร่วมโดยบุคคลจากแคนาดาในสัดส่วนที่กำหนด ในปัจจุบัน สถานีวิทยุภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสต้องมีอย่างน้อยร้อยละ 35 ของ Popular Music ที่ออกอากาศในแต่ละสัปดาห์เป็นเนื้อหาท้องถิ่น โดย Popular Music ที่ออกอากาศระหว่าง 6.00 น. – 18.00 น. วันจันทร์ถึงวันศุกร์อย่างน้อยร้อยละ 35 ต้องเป็นเนื้อหาท้องถิ่น และสถานี CBC/Radio-Canada อย่างน้อยร้อยละ 50 ของ Popular Music ที่เลือกออกอากาศในแต่ละสัปดาห์เป็นเนื้อหาท้องถิ่นด้วย สำหรับเพลง/ดนตรี มีข้อกำหนดระบบโควตาเนื้อหาแคนาดา คือ “ระบบ MAPL” (Music, Artist, Performance และ Lyrics) เพื่อให้เข้าข่ายเป็นเนื้อหาท้องถิ่น ผลงานดนตรีต้องตรงตามเงื่อนไข ได้แก่ M (ดนตรีแต่งโดยชาวแคนาดา) A (ศิลปินเป็นชาวแคนาดา) P (บันทึกเสียงในแคนาดา) และ L (เนื้อเพลงแต่งโดยชาวแคนาดา) อย่างน้อย 2 ใน 4 ข้อ⁶²

ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากวิทยุดั้งเดิมสู่สื่อดิจิทัลหรือสื่อใหม่ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่มีการตัดสินใจของ CRTC ต่อสื่อดิจิทัล โดยในปี ค.ศ. 1999 CRTC เห็นว่ามีเนื้อหาท้องถิ่นของแคนาดาในสื่อดิจิทัลเป็นจำนวนมากที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งด้านการผลิตและ

⁶¹ Michael Dewing. (2011). *Canadian broadcasting policy*. Canada. Parliamentary Information and Research Service. From https://publications.gc.ca/collections/collection_2011/bdp-lop/bp/2011-39-eng.pdf

⁶² Louise Concepcio. (2026). Broadcasting Canadian Content: Problematizing the Efficacy of CanCon Laws. *Intonations*, 5(1), 1-19. From <https://intonationsjournal.ca/index.php/intonations/article/view/102/138>



เผยแพร่ นอกจากนี้ CRTC ต้องการส่งเสริมนวัตกรรมในภาคสื่อดิจิทัล ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1999 CRTC จึงออกคำสั่งยกเลิกการกำกับดูแลและการกระจายเสียงผ่านสื่อดิจิทัล ซึ่งถือว่าการกระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตไม่ต้องขออนุญาต และในปี ค.ศ. 2009 CRTC ได้มีการยกเลิกการกำกับดูแลการกระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์มือถืออีกด้วย

ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา เทคโนโลยีทางเลือกที่นอกเหนือจากวิทยุ AM และ FM แบบดั้งเดิมได้รับความนิยมมากขึ้น โดยเฉพาะวิทยุดาวเทียมแบบเสียเงิน ซึ่งให้บริการแก่สมาชิกโดยปราศจากโฆษณา ซึ่งมีช่องรายการเฉพาะตามประเภทดนตรีและศิลปิน สามารถเผยแพร่ครอบคลุมพื้นที่หลายล้านตารางกิโลเมตร ในที่สุดในปี ค.ศ. 2005 CRTC ได้ออกกรอบกำกับดูแลวิทยุดาวเทียม (Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2005-61) โดยกำหนดข้อกำหนด CanCon สำหรับแพ็คเกจ (packages) รวม จนกระทั่งเมื่อมีการเติบโตของตลาดเพลงสตรีมมิ่ง (music streaming) ที่ขยายตัวอย่างมากในแคนาดา โดยมีชาวแคนาดาอายุ 18–34 ปีกว่าร้อยละ 50 และชาวแคนาดาทุกกลุ่มอายุร้อยละ 25 ระบุว่าได้สมัครสมาชิกบริการประเภทนี้ โดยบริการนี้ยังคงไม่ได้รับการกำกับดูแลจาก CRTC ในขณะที่วิทยุแบบดั้งเดิมและดาวเทียมยังคงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด CanCon ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับดูแลสื่อและการแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคปัจจุบันขึ้นมา

2. Online Streaming Act 2023 หรือ Bill C-11⁶³ ถูกบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2566 เป็นการแก้ไขกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 ให้ CRTC มีอำนาจในการกำกับดูแลแพลตฟอร์มสตรีมมิ่งออนไลน์ที่ครอบคลุมกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่าน OTT ซึ่งมีการรวมพอดแคสต์ (Podcast) ไว้ในขอบเขตการกำกับดูแล OTT กฎหมายฉบับนี้ด้วย

โดยบังคับให้แพลตฟอร์มเหล่านี้ต้องสนับสนุนการผลิตเนื้อหาท้องถิ่นของแคนาดา และแสดงผลเนื้อหาท้องถิ่นให้เห็นได้ง่ายขึ้น ตามกฎหมาย “Online Undertakings” ซึ่งหมายถึง ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มกระจายเสียงหรือสื่อออนไลน์ที่ส่งเนื้อหาเสียงหรือวิดีโอผ่านอินเทอร์เน็ตไปยังผู้ชมในแคนาดา ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CRTC ตามกฎหมายนี้ นิยาม “Online Undertakings” ยังครอบคลุมถึงกิจการกระจายเสียงหรือวิทยุผ่าน OTT โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ครอบคลุมบริการดิจิทัลทุกประเภท รวมถึงบริการเสียง ตามระเบียบการลงทะเบียนใหม่และคำสั่งยกเลิกใหม่ กิจการที่เข้าข่าย Online undertakings หลายประเภทที่ออกอากาศเนื้อหาเสียงหรือเสียงและภาพที่มุ่งหมายจะให้ข้อมูล ความรู้ หรือความบันเทิง จะต้องลงทะเบียนกับ CRTC และให้ข้อมูลพื้นฐานภายในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2566 บริการดังกล่าวได้รวมถึงบริการสตรีมมิ่ง บริการโซเชี่ยลมีเดียหรือสื่อสังคมออนไลน์ และบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Subscription television services) ที่ให้บริการออนไลน์ สถานีวิทยุที่สตรีมมิ่งสด (live-stream) ผ่านอินเทอร์เน็ต บริการที่เสนอ podcasts (ฟรีหรือสมัครสมาชิก) และบริการที่เสนอ unique transactions ให้ผู้ใช้ stream หรือ download เนื้อหา

⁶³ กระบวนการออกกฎหมายนี้ใช้เวลากว่าสองปี โดยร่างแรกในชื่อ Bill C-10 ถูกเสนอโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง Canadian Heritage ในปี 2020 แต่ตกไปเพราะสภาถูกยุบก่อนการเลือกตั้งกลางเทอม จากนั้นจึงถูกนำกลับมาเสนอใหม่ในนาม Bill C-11

สาระสำคัญของกฎหมายกฎหมายสตรีมมิงออนไลน์ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการเสียงคือ การกำหนดให้แพลตฟอร์มให้บริการด้านเสียงผ่าน OTT ต้องสนับสนุนระบบการกระจายเสียงใน แคนาดา ในเดือนมิถุนายน 2567 CRTC ประกาศว่าบริการสตรีมมิงต่างชาติที่ไม่ได้เป็นรับการรับรองว่า เป็นของผู้แพร่ภาพกระจายเสียงชาวแคนาดา และมีรายรับต่อปีมากกว่า 25 ล้านดอลลาร์แคนาดา ต้อง จ่ายร้อยละ 5 ของรายรับประจำปีให้แก่กองทุนต่าง ๆ ที่สนับสนุนการผลิตเนื้อหาแคนาดา โดยบริการ ด้านเสียง (Audio-based services) ต้องจ่ายให้ FACTOR และ Musicaction (2%) กองทุนวิทยุชุมชน หรือ Community Radio Fund (0.5%) Canadian Starmaker Fund (0.5%) Indigenous Music Office (0.15%) และรายจ่ายโดยตรงอื่น ๆ (0.35%)

สถานะ Podcast ภายใต้ Online Streaming Act มีประเด็นที่โดดเด่นที่สุด ซึ่งแคนาดา เป็นประเทศเดียวในโลกที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcasting) อย่าง ชัดเจน โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. การลงทะเบียน (Registration) ของแพลตฟอร์มพอดแคสต์ (Podcast Platforms) โดยให้บริการที่เสนอ podcasts ไม่ว่าจะฟรีหรือเสียค่าสมัครสมาชิก ต้องลงทะเบียนกับ CRTC หากมี รายรับจากการกระจายเสียงในแคนาดา 10 ล้านดอลลาร์แคนาดาหรือมากกว่า

CRTC เห็นว่า podcasters ที่โฮสต์เนื้อหาบนเว็บไซต์ของตนเองหรือทำให้เข้าถึงได้บน subscription platforms จะไม่ต้องลงทะเบียน เนื่องจากรายรับประจำปีของกิจการโดยส่วนใหญ่จะต่ำกว่า เกณฑ์ที่กำหนดคือ 10 ล้านดอลลาร์ อย่างไรก็ตาม บริษัทขนาดใหญ่อย่าง Spotify อาจต้องลงทะเบียน

2. การยกเว้นจากการจ่ายเงินสนับสนุน (Contribution Exemption) แม้จะต้อง ลงทะเบียน แต่ podcast ได้รับการยกเว้นจากการจ่ายเงินสนับสนุน Apple, Spotify และ Digital Media Association (DiMA) เห็นว่าบริการ podcast และ audiobook ควรได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดการ สนับสนุน ในแง่ที่ CRTC พิจารณาว่าการรวมรายรับจากบริการ podcast ในการคำนวณข้อกำหนดการ สนับสนุนพื้นฐานจะไม่มีส่วนช่วยในลักษณะที่มีนัยสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการกระจายเสียงตามที่ บัญญัติไว้ใน Broadcasting Act ดังนั้น CRTC จึงยกเว้นรายรับจากการให้บริการ podcast จากการ คำนวณรายรับประจำปี

CRTC ระบุว่าแม้จะมีรายรับบางส่วนจากการให้บริการ podcast ที่มีคุณสมบัติเป็น กิจกรรมการกระจายเสียงสำหรับรายรับค่าธรรมเนียม แต่คาดว่าจะกิจกรรมเหล่านั้นไม่น่าจะสร้างระดับ กิจกรรมกำกับดูแลที่มีนัยสำคัญให้กับ CRTC ดังนั้น CRTC จึงได้นำแนวทางกำกับดูแลแบบตรงไปตรงมา มาใช้ โดยยกเว้นรายรับ podcast ทั้งหมด ไม่ว่า podcast นั้นจะส่งโดยใครและที่ใด

นัยสำคัญทางนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแล podcast ภายใต้กฎหมายแคนาดาจึงมี ลักษณะที่ยืดหยุ่น กล่าวคือ platforms ที่ให้บริการ podcast ต้องลงทะเบียนและรายงานข้อมูลต่อ CRTC แต่ได้รับการยกเว้นจากการจ่ายเงินสนับสนุนกองทุนเนื้อหาแคนาดา (Canadian content

funds) โดย CRTC อาจกำหนดเงื่อนไข discoverability ให้พอดแคสต์ของ Spotify หรือ Apple Podcasts ส่งเสริมเนื้อหาแคนาดาให้โดดเด่นขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บเงินก็เป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม มาตรการบางอย่างในกฎหมายสตรีมมิงออนไลน์ รวมถึงแนวทางการกำกับดูแล podcast ได้รับแรงต่อต้านจากภาคอุตสาหกรรมทั้งในทางศาลและในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ โดยสมาคมสื่อดิจิทัล หรือ Digital Media Association (DiMA) ซึ่งเป็นตัวแทน Amazon, Apple, Spotify และ YouTube ได้เปิดตัวแคมเปญชื่อ “Scrap the Streaming Tax” โดยแจ้งเตือนผู้บริโภคว่ามาตรการที่กำหนดขึ้นอาจนำไปสู่ราคาที่สูงขึ้นสำหรับชาวแคนาดาและตัวเลือกเนื้อหาที่น้อยลง

ดังนั้น การกำกับดูแลกิจการ OTT ของแคนาดามีความโดดเด่นอย่างมากในสองประเด็นหลัก ประการแรก แคนาดาเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติเรื่อง Online Undertaking หรือหลักแพลตฟอร์มที่เผยแพร่แก่ชาวแคนาดาต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CRTC โดยครอบคลุมถึงกิจการกระจายเสียงหรือวิทยุผ่าน OTT และ podcast ไว้ในกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงอย่างชัดเจน ประการที่สอง ระบบ CanCon ของแคนาดาเป็นกรอบส่งเสริมเนื้อหาท้องถิ่น (Local content) ที่เก่าแก่และมีประสิทธิภาพที่สุดในโลก การขยายกรอบนี้ไปสู่ OTT จึงมีผลกระทบทางนโยบายสูงตามไปด้วย

4.4 แนวทางสากลการจัดระบบนโยบายและกฎหมายในต่างประเทศ

ที่ปรึกษาพบว่า การรวบรวมข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT ในต่างประเทศ พบว่าทุกดินแดน/ประเทศต่างมีระบบที่ชัดเจนสะท้อนบริบทเฉพาะด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยไม่มีแนวทางสากลเพียงหนึ่งเดียวที่ทุกประเทศนำมาใช้ได้ทันที อย่างไรก็ตาม หลักการที่แต่ละประเทศมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ ความชัดเจนในการนิยามและเขตอำนาจ ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมวัฒนธรรมกับการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ และกลไกที่เปิดทางให้ปรับตัวได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อมีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น เกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ พบว่ามีแนวทางสากลที่หลากหลาย ซึ่งสามารถจัดระบบนโยบายและกฎหมายอย่างมีหลักการได้ ดังนี้

4.4.1 แนวทางการใช้กฎหมายลำดับรอง

แนวทางแรกเป็นระบบการใช้กฎหมายลำดับรอง ในการกำกับดูแลกิจการ OTT ซึ่งจะทำให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีกฎหมายแม่บทกำหนดกรอบอำนาจและหลักการที่มอบอำนาจให้องค์กรกำกับดูแลออกกฎระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้มีความยืดหยุ่นสูง ปรับปรุงได้รวดเร็ว และช่วยลดต้นทุนทางการเมืองในการกำกับดูแลเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงเร็ว

ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวทางนี้อย่างเป็นระบบที่สุดคือสิงคโปร์ โดย IMDAใช้อำนาจตามกฎหมายแพร่ภาพกระจายเสียงหรือ Broadcasting Act 1994 ที่แก้ไขเพิ่มเติมในการออกกฎหมายลำดับรองหลายชั้น ได้แก่

1) Online Safety (Miscellaneous Amendments) Act ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2566 ได้เพิ่มบทบัญญัติใหม่ใน Broadcasting Act เพื่อรับมือกับเนื้อหาอันตรายบนบริการออนไลน์ที่ผู้ใช้ในสิงคโปร์เข้าถึงได้ โดยให้อำนาจ IMDA ในการกำหนดบริการโซเชียลมีเดียที่มีความครอบคลุมหรือมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในสิงคโปร์ให้ต้องปฏิบัติตามประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice) ด้านความปลอดภัยออนไลน์⁶⁴

2) Code of Practice for Online Safety หรือประมวลหลักปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยออนไลน์ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2566 และมีสภาพบังคับทางกฎหมาย (legally binding) โดยหากบริษัทที่ได้รับการกำหนดไม่ปฏิบัติตาม อาจต้องชำระค่าปรับสูงสุด SGD 1,000,000 หรือถูก IMDA สั่งให้ดำเนินการแก้ไข

สำหรับบริการ OTT และวิดีโอออนไลน์ (VOD) IMDA ยังได้กำหนดให้บริการที่นำเสนอเนื้อหาระดับ NC16 ขึ้นไปต้องมีระบบควบคุมการใช้งานโดยผู้ปกครอง (Parental lock) เพื่อจำกัดการเข้าถึงของเด็ก และเนื้อหาระดับ R21 ต้องถูกล็อกโดยค่าเริ่มต้นและสามารถเข้าถึงได้ก็ต่อเมื่อป้อน PIN เท่านั้น โดยในเดือนมกราคม 2568 IMDA ได้ขยายกรอบกำกับดูแลไปสู่บริการจำหน่ายแอปพลิเคชัน (App Distribution Services) โดยออกประมวลหลักปฏิบัติที่กำหนดให้บริการจำหน่ายแอปพลิเคชันต้องดำเนินการมาตรการระดับระบบ (system-level measures) เพื่อลดความเสี่ยงจากเนื้อหาที่เป็นอันตรายโดยเฉพาะต่อเด็ก รวมถึงมาตรการตรวจสอบอายุผู้ใช้งาน (Age assurance) ซึ่งทำให้สิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับร้านจำหน่ายแอปพลิเคชัน (App Store)⁶⁵

4.4.2 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม (Legislative Amendment) คือ นำกฎหมายที่มีอยู่เดิม มาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายขอบเขตครอบคลุม OTT โดยตรง ซึ่งใช้เวลานานขึ้น เพราะต้องใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติในรัฐสภา แต่มีข้อดีคือใช้สถาบันและกลไกที่มีอยู่เดิม มีความชอบธรรมสูง และสามารถแก้ไขให้กฎหมายฉบับเดียวมีผลครอบคลุมทั้งกิจการสื่อดั้งเดิมและ OTT ได้

ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย คือ

⁶⁴ Infocomm Media Development Authority. (2023, 17 JUL). *IMDA's Online Safety Code comes into effect*. <https://www.imda.gov.sg/resources/press-releases-factsheets-and-speeches/press-releases/2023/imdas-online-safety-code-comes-into-effect>

⁶⁵ Infocomm Media Development Authority. (2025, 15 JAN). *New Online Safety Code of Practice for App Distribution Services Enhances Protection for Singapore Users*. <https://www.imda.gov.sg/resources/press-releases-factsheets-and-speeches/press-releases/2025/online-safety-code-of-practice-for-app-distribution-services>

สหภาพยุโรป แม้ว่าสหภาพยุโรปใช้ทั้งแนวทางแก้ไขกฎหมายร่วมกับการออกกฎหมายใหม่ แต่ในส่วนของแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ได้มีการแก้ไข AVMSD ในปี 2018 ซึ่งได้ขยายภาระผูกพันครอบคลุมแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSPs) เพิ่มขึ้น รวมถึงกำหนดให้บริการวิดีโอออนไลน์ (VOD) ต้องมีสัดส่วนผลงานของยุโรปอย่างน้อย 30% ในรายการเลือกเนื้อหา (Catalog) และเพิ่มความคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาอันตราย โดยการแก้ไข AVMSD สร้างกรอบเฉพาะที่ลงรายละเอียด ในขณะที่กฎหมายอื่นคือ DSA เป็นกฎระเบียบแนวนอนที่ครอบคลุมตัวกลางดิจิทัลทุกประเภท รวมถึงแพลตฟอร์มออนไลน์ขนาดใหญ่ ส่วน EMFA คือการเพิ่มขั้นการคุ้มครองความเป็นอิสระของสื่อและความหลากหลาย

ทั้งนี้ สหภาพยุโรปเน้นย้ำความจำเป็นในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกฎเกณฑ์ของ AVMSD กับ DSA เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องและความชัดเจน เนื่องจากลักษณะระหว่างประเทศของบริการ VOD และ VSP ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายก่อให้เกิดความท้าทายด้านการกำกับดูแลที่ต้องแก้ไขผ่านกลไกความร่วมมือ⁶⁶ ในปัจจุบัน คณะกรรมาธิการยุโรปกำลังประเมิน AVMSD โดยพิจารณาว่ากรอบที่มีอยู่ยังเหมาะสมหรือไม่ท่ามกลางการเติบโตของบริการ OTT และบริการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเนื้อหาที่ผู้ใช้สร้างขึ้น การเกิดขึ้นของ influencers ในฐานะผู้เล่นรายใหญ่ในตลาด รวมถึงความจำเป็นในการสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขัน (level playing field) ระหว่างผู้แพร่สัญญาณดั้งเดิมกับบริการ OTT หรือแพลตฟอร์มดิจิทัล

แคนาดา ได้มีการแก้ไขกฎหมายกระจายเสียงคือ Broadcasting Act ซึ่งทำให้ Online Streaming Act (เดิมเรียกว่า Bill C-11) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2566 เพื่อกำหนดให้ผู้ให้บริการสตรีมมิงออนไลน์ต้องลงทุนในเนื้อหาของแคนาดาและเนื้อหาท้องถิ่น (Indigenous content) และทำให้ชาวแคนาดา สามารถเข้าถึงเนื้อหาดังกล่าวได้ สาระสำคัญที่สุดของการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวคือการสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “online undertaking” ซึ่งกำหนดว่าผู้ให้บริการแพลตฟอร์มกระจายเสียงหรือสื่อออนไลน์ที่ส่งเนื้อหาเสียงหรือวิดีโอผ่านอินเทอร์เน็ตไปยังผู้ชมในแคนาดา ซึ่งครอบคลุมถึง OTT ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับดูแลคือ CRTC ภายใต้กรอบใหม่ CRTC กำหนดให้ผู้ให้บริการสตรีมมิงที่มีรายได้จากแคนาดาตั้งแต่ 25 ล้านดอลลาร์แคนาดา (CAD) ขึ้นไป และไม่ได้เป็นเครือข่ายของผู้แพร่สัญญาณแคนาดาต้องสมทบเงินเข้าระบบการกระจายเสียงของแคนาดา⁶⁷

⁶⁶ Official Journal of the European Union. (2025, 26 MAY). *Council conclusions on the assessment of the legal framework for audiovisual media services and video-sharing platform services* (C/2025/2954). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502954

⁶⁷ อย่างไรก็ตาม ในเดือนธันวาคม 2567 ศาลอุทธรณ์กลางได้สั่งพักการบังคับใช้ข้อกำหนดเงินสมทบ 5% ชั่วคราว ระหว่างรอการพิจารณาคดีที่แพลตฟอร์มสตรีมมิงยื่นอุทธรณ์ ซึ่งสะท้อนถึงความท้าทายด้านเขตอำนาจและข้อต่อสู้ทางกฎหมายที่ตามมาหลังการแก้ไขกฎหมาย

4.4.3 แนวทางการตรากฎหมายใหม่

แนวทางการตรากฎหมายใหม่ คือออกกฎหมายเฉพาะเจาะจงสำหรับ OTT หรือแพลตฟอร์มดิจิทัลโดยตรง ไม่อิงกับกรอบกฎหมายกระจายเสียงเดิม เหมาะกับเมื่อปัญหามีขนาดใหญ่ และซับซ้อนเกินกว่ากฎหมายเดิมจะรองรับได้ทั้งหมด ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวทางการตรากฎหมายใหม่ คือ

สหภาพยุโรป ได้ตรากฎหมายใหม่คือ Digital Services Act (DSA) และ Digital Markets Act (DMA) ในฐานะกฎหมายใหม่ที่คู่ขนานกัน โดย DSA ซึ่งมีผลบังคับใช้โดยตรงทั่วสหภาพยุโรปตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2567 ถือเป็นความสำเร็จของสหภาพยุโรปในการกำกับดูแลระบบและกระบวนการของผู้ให้บริการออนไลน์ โดยสร้างกรอบเพื่อทำให้อินเทอร์เน็ตปลอดภัยยิ่งขึ้น ลดความเสี่ยงจากเนื้อหาที่ผิดกฎหมายและอันตราย ขณะที่ยังให้ความสำคัญกับการปกป้องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ใช้งาน

สหราชอาณาจักร ได้ตรากฎหมายใหม่คือ Online Safety Act 2023 ซึ่งผ่านเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2566 ถือเป็นการสร้างกรอบการกำกับดูแลใหม่สำหรับบริการอินเทอร์เน็ต โดย Ofcom ดำเนินการตามหลักจัดลำดับความสำคัญตามระยะ (Phased approach) และต้องออกกฎหมายลำดับรองในบางส่วนเพื่อให้ครอบคลุมองค์ประกอบของกรอบดังกล่าว โดยกฎหมายให้อำนาจ Ofcom ในการออกกฎหมายลำดับรองเป็นระเบียบ (Guidance) และประมวลหลักเกณฑ์ (Codes of practice) เพื่อกำหนดวิธีที่แพลตฟอร์มออนไลน์ต้องปฏิบัติตาม⁶⁸

กฎหมายสร้างระบบหน้าที่ดูแล (duty of care) แบบใหม่ กำหนดให้แพลตฟอร์มออนไลน์ต้องดำเนินการกับเนื้อหาที่ผิดกฎหมายและเนื้อหาที่ถูกกฎหมายแต่เป็นอันตรายต่อเด็กในบริการที่เด็กน่าจะเข้าถึง แพลตฟอร์มที่ล้มเหลวในหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกปรับสูงสุดถึง 18 ล้านปอนด์ หรือร้อยละ 10 ของรายได้ต่อปีทั่วโลก แล้วแต่ว่าจำนวนใดสูงกว่า กฎหมายนำระบบการจำแนกประเภทบริการตามจำนวนผู้ใช้และฟังก์ชัน โดยบริการที่ได้รับการจัดประเภทเป็น “Category 1” จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพิ่มเติม ซึ่งมีเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับ Category 1 กำหนดว่าบริการต้องมีผู้ใช้งานเฉลี่ยต่อเดือนในสหราชอาณาจักรเกิน 34 ล้านคนและมีการใช้ระบบแนะนำเนื้อหา (content recommender) โดยในปี 2568 ทาง Ofcom ได้ออกระเบียบและหลักเกณฑ์ควบคุมภัยที่ผิดกฎหมาย (illegal harms) และความปลอดภัยของเด็ก ซึ่งได้ดำเนินการบังคับใช้อย่างรวดเร็ว โดยมีการดำเนินคดีและลงโทษปรับตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย⁶⁹

⁶⁸ Department for Science, Innovation & Technology. (2025, 24 APR). *Online Safety Act: explained*. <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-act-explainer/online-safety-act-explainer>

⁶⁹ CMS Legal. (2025, 17 Dec). *2025 UK Online Safety Act Round-Up*. <https://cms.law/en/gbr/legal-updates/2025-uk-online-safety-act-round-up>

4.4.4 แนวทางการใช้กฎหมายเฉพาะประเด็น

สหรัฐอเมริกา ไม่ตรากฎหมายใหม่แต่ใช้กฎหมายเฉพาะประเด็น โดยสหรัฐฯ ไม่มีกฎหมาย OTT เฉพาะ แต่ใช้กฎหมายเฉพาะประเด็นหลายฉบับควบคู่กัน เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้าและลิขสิทธิ์ ภายใต้หลักเสรีภาพการแสดงออก COPPA สำหรับความเป็นส่วนตัวของเด็ก กฎหมายต่อต้านการผูกขาด (Antitrust) สำหรับการแข่งขัน และ Section 230 Communications Decency Act ที่ให้ความคุ้มครองตัวกลาง ซึ่งสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนกำกับตนเองมากกว่าการรอกฎหมายของรัฐ แนวทางนี้สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของระบบกฎหมายอเมริกันที่เน้นการแข่งขันและนวัตกรรมมากกว่าการควบคุม

จากบทเรียนการกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ 5 กรณีศึกษา ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ มีแนวทางที่สะท้อนบริบทเฉพาะของตน สหภาพยุโรปใช้โครงสร้างกำกับดูแลหลายชั้น โดยมี AVMSD 2018 สำหรับกำกับเนื้อหาสื่อโทรทัศน์ และ DSA 2022 สำหรับกำกับความปลอดภัยบนแพลตฟอร์มดิจิทัล รวมทั้ง EECC/DNA สำหรับโครงสร้างพื้นฐานการสื่อสาร สหราชอาณาจักรมีกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ Media Act 2024 ที่ขยายอำนาจ Ofcom ไปครอบคลุมบริการข้ามชาติและกำหนดกฎความโดดเด่นสำหรับ PSBs บนแพลตฟอร์ม และ Online Safety Act 2023 ที่กำหนดหลักหน้าที่ในการดูแล (Duty of Care) กำกับให้แพลตฟอร์มต้องดำเนินการเชิงรุกต่อเนื้อหาผิดกฎหมายและเนื้อหาอันตรายต่อเด็ก ส่วนสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมาย OTT โดยเฉพาะ แต่อาศัยกฎหมายเฉพาะประเด็น เช่น กฎหมายแข่งขันทางการค้าและลิขสิทธิ์ ภายใต้หลักเสรีภาพการแสดงออก ขณะที่สิงคโปร์โดดเด่นด้วยโมเดลหน่วยงานเดียว (Single-Regulator Model) คือ IMDA ที่รวมอำนาจกำกับดูแลทั้งโทรคมนาคมและสื่อ พร้อมออกประมวลหลักปฏิบัติเฉพาะสำหรับ OTT และใช้ยึดลิมิตเดียวแบบลำดับขั้นตามขนาดผลกระทบ ส่วนแคนาดามีลักษณะเด่นด้านการแก้ไขกฎหมาย Broadcasting Act โดยปรับปรุงเป็น Online Streaming Act 2023 ซึ่งเป็นประเทศแรกที่ยับยั้งการกำกับดูแล podcast ไว้ในกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง และขยายระบบ CanCon เพื่อส่งเสริมเนื้อหาท้องถิ่นในแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติ

ด้วยเหตุนี้ แนวทางสากลในการจัดระบบกฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT จึงไม่มีรูปแบบเดียวที่ทุกประเทศนำมาใช้ได้ทันที แต่สามารถนำเสนอได้เป็นแนวทางหลัก 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การออกกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ ตามแนวทางสิงคโปร์ 2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายแม่บทเดิมครอบคลุมถึง OTT ตามแนวทางสหภาพยุโรปและแคนาดา และ 3) การตรากฎหมายใหม่ เพื่อออกแบบมาตรการเฉพาะสำหรับบริการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัล ตามแนวทางสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร และอาจรวมถึง 4) การใช้กฎหมายเฉพาะประเด็นตามความจำเป็นแบบสหรัฐอเมริกา

โดยหลักการร่วมที่ปรากฏในทุกแนวทาง ได้แก่ ความชัดเจนในการนิยามและกำหนดเขตอำนาจ ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ และกลไกที่ยืดหยุ่นรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างต่อเนื่อง บทเรียนจากต่างประเทศเหล่านี้จึงเป็นฐานสำคัญสำหรับการนำเสนอแนวทางกำกับดูแลกิจการ OTT ของประเทศไทยในระยะต่อไป

รูปแบบ (Legal Approach)	สาระสำคัญและจุดเด่น	ประเทศต้นแบบ	ตัวอย่างกฎหมาย/กลไก
1 กฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) 	อาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ ให้องค์กรกำกับดูแลออกกฎระเบียบ มีความยืดหยุ่นสูง ปรับตัวได้รวดเร็ว และช่วยลดต้นทุนการดำเนินงาน ในการตามเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไว	สิงคโปร์ (IMDA)	- Online Safety Act (2023) - Code of Practice for Online Safety - Parental Lock & Age Assurance สำหรับ OTT และ App Store
2 แก้ไขกฎหมายเดิม (Legislative Amendment) 	นำกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาแก้ไข เพื่อยกยอนขอบเขตครอบคลุม OTT ใช้ความชอบธรรมสูง และสร้างมาตรฐาน ครอบคลุมสื่อดั้งเดิมและ OTT	สหภาพยุโรป (AVMSD 2018) แคนาดา (Online Streaming Act, 2023)	- AVMSD (แก้ไขปี 2018) กำหนด VSPs และกำหนด 30% เนื้อหายุโรปใน VOD - Online Streaming Act (2023) กำหนด "online undertaking" และเงินสมทบเข้าระบบกระจายเสียงของแคนาดา
3 ตรากฎหมายใหม่ (New Legislation) 	ออกกฎหมายเฉพาะเจาะจงสำหรับ แพลตฟอร์มดิจิทัลโดยตรง เหมาะเมื่อมีความซับซ้อนใหญ่หลวง เช่น การจัดการเนื้อหาผิดกฎหมาย หรือปกป้องเยาวชน	สหภาพยุโรป (DSA / DMA) สหราชอาณาจักร (Online Safety Act, 2023)	- DSA (2022) / DMA (2022) กำกับความปลอดภัยออนไลน์และการแข่งขันในตลาดดิจิทัล - Online Safety Act (2023) สร้าง "Duty of Care" กำกับเนื้อหาผิดกฎหมายและอันตรายต่อเด็ก
4 กฎหมายเฉพาะประเด็น (Issue-Specific) 	ไม่ตรากฎหมายเฉพาะสำหรับ OTT แต่ใช้กฎหมายเฉพาะประเด็นหลายฉบับ ควบคู่กัน เป็นเกราะป้องกัน เสรีภาพ และการกำกับตนเอง	สหรัฐอเมริกา (Antitrust, Section 230)	- กฎหมายแข่งขันทางการค้าและลิขสิทธิ์ - COPPA (คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเด็ก) - Antitrust Law (การแข่งขัน) - Section 230 CDA (คุ้มครองตัวกลาง)

ภาพที่ 5 แนวทางสากลในการจัดระบบกฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT ในต่างประเทศ

4.5 สรุป

เนื้อหาในบทนี้เป็นการศึกษาพัฒนาการของกิจการ OTT และกรอบการกำกับดูแลในต่างประเทศ เพื่อสร้างฐานข้อมูลเปรียบเทียบสำหรับการพัฒนารอบกำกับดูแลของประเทศไทยในระยะต่อไป ในส่วนแรก เป็นการนำเสนอว่ากิจการ OTT เติบโตขึ้นในยุคแพลตฟอร์มดิจิทัลในฐานะบริการที่ส่งมอบเนื้อหาโดยตรงถึงผู้บริโภคผ่านอินเทอร์เน็ต โดยไม่ผ่านช่องทางสื่อแบบดั้งเดิม สามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ บริการวิดีโอ โซเชียลมีเดีย การสื่อสาร และสื่อเสียง โดยมีรูปแบบการหารายได้ที่หลากหลายตั้งแต่การเก็บค่าสมาชิก (SVOD) ค่าบริการรายครั้ง (TVOD) โฆษณา (AVOD) ไปจนถึงโมเดลผสม ลักษณะการทำงานในโมเดลแพลตฟอร์มสองทางก่อให้เกิดผลกระทบเครือข่ายที่เอื้อต่อการผูกขาดตามธรรมชาติ ซึ่งกลไกกำกับดูแลแบบดั้งเดิมรับมือได้ไม่เพียงพอ แนวทางการกำกับดูแลระดับโลกผ่าน 3 ระยะ ได้แก่ ระยะยืดหยุ่น ระยะตอบสนอง และระยะเป็นระบบ ซึ่งในระยะที่สามนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ เริ่มมองแพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่มีบทบาทเทียบเท่าสาธารณูปโภค

ในส่วนการศึกษากรณีต่างประเทศ 5 กรณี พบว่าแต่ละประเทศมีแนวทางสะท้อนบริบทเฉพาะของตน สหภาพยุโรปใช้โครงสร้างกำกับดูแลหลายชั้นผ่าน AVMSD 2018 DSA 2022 และ EEC สหราชอาณาจักรออก Media Act 2024 ขยายอำนาจ Ofcom ครอบคลุมบริการข้ามชาติ และ Online Safety Act 2023 ที่กำหนดหลัก Duty of Care ให้แพลตฟอร์มต้องดำเนินการเชิงรุกต่อเนื้อหาอันตราย สหรัฐอเมริกาอาศัยกฎหมายเฉพาะประเด็นภายใต้หลักเสรีภาพการแสดงออก สิงคโปร์โดดเด่นด้วย



Single-Regulator Model คือ IMDA ที่ออกประมวลหลักปฏิบัติลำดับชั้นตามขนาดผลกระทบและกำหนดให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ ส่วนแคนาดาแก้ไข Broadcasting Act ผ่าน Online Streaming Act 2023 โดยเป็นประเทศแรกที่บรรจุการกำกับดูแล Podcast ไว้ในกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียงและขยายระบบส่งเสริมเนื้อหาท้องถิ่นไปยังแพลตฟอร์มต่างชาติ

สำหรับบทสรุปของแนวทางสากลพบว่าไม่มีรูปแบบเดียวที่ทุกประเทศนำมาใช้ได้ทันที แต่มีแนวทางหลัก 4 รูปแบบ คือ การออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท การตรากฎหมายใหม่เฉพาะสำหรับแพลตฟอร์มดิจิทัล และการใช้กฎหมายเฉพาะประเด็นตามความจำเป็น โดยหลักการร่วมที่ปรากฏในทุกแนวทาง ได้แก่ ความชัดเจนในการนิยามและกำหนดเขตอำนาจ ความสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ และกลไกที่ยืดหยุ่นรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างต่อเนื่อง บทเรียนจากต่างประเทศเหล่านี้จึงเป็นฐานสำคัญสำหรับการออกแบบกรอบกำกับดูแลกิจการ OTT ของประเทศไทยในระยะต่อไป

บทที่ 5 ผลการรวบรวมข้อมูลและกฎหมายภายในประเทศ

5.1 กล่าวนำ

ผลการศึกษาในบทนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลและกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการศึกษาข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นนำการเสนอศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการภายในประเทศ ทั้งนี้โดยครอบคลุมเนื้อหาที่มาจากการรวบรวมข้อมูล กฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทย รวมทั้งบทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช. และการวิเคราะห์ช่องว่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT (Over-the-top) ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทุกมิติ

5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในความรับผิดชอบของ กสทช.

การกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยมิได้มีกฎหมายเฉพาะที่ออกแบบมาสำหรับบริการประเภทนี้โดยตรง หากแต่อาศัยการปรับใช้กฎหมายหลายฉบับจากสองกลุ่มหลัก คือกฎหมายในความรับผิดชอบของ กสทช. และชุดกฎหมายดิจิทัลที่อยู่ภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) รวมทั้งกฎหมายเฉพาะด้านอื่น ๆ สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในความรับผิดชอบของ กสทช. ประกอบด้วยกฎหมายแม่บทต่าง ๆ ดังนี้

5.2.1 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เป็นกฎหมายแม่บทด้านการกำกับดูแลกิจการสื่อสารและโทรคมนาคมของประเทศไทย ซึ่งตราขึ้นเพื่อรองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการบริหารจัดการคลื่นความถี่ในฐานะทรัพยากรสาธารณะ และเพื่อจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมอย่างเป็นเอกภาพ คือการจัดตั้ง กสทช. โดยมาตรา 6 บัญญัติให้ กสทช. เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

สาระสำคัญประการแรกของกฎหมาย คือ การรับรองหลักการว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติที่ต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะสูงสุด โดยมาตรา 27 กำหนดให้ กสทช. มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการใช้คลื่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ การแข่งขันเสรี และการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งถือว่าคลื่นความถี่มีใช้ทรัพย์สินของรัฐในเชิงเอกสิทธิ์ หากแต่เป็นทรัพยากรสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่บริหารจัดการแทนประชาชน ภายใต้หลักความโปร่งใส ความเป็นธรรม และประสิทธิภาพ มาตรา 27 ถือเป็นบทบัญญัติสำคัญที่สุดของกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ กสทช. ไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งการจัดสรรคลื่นความถี่ การออกใบอนุญาต การกำกับดูแลการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค



และการกำกับดูแลเนื้อหาการบางประเภท โดยเฉพาะมาตรา 27 (11) และ (24) ที่ให้อำนาจกำหนดมาตรการป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม

อีกประเด็นสำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตประกอบกิจการ โดยกฎหมายให้อำนาจ กสทช. จัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมถึงแผนบริหารคลื่นความถี่ตามมาตรา 43 และมาตรา 44 เพื่อใช้เป็นกรอบเชิงนโยบายในการอนุญาตและกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ การใช้แผนแม่บทเป็นเครื่องมือกำกับดูแล

ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 27 (13) ให้อำนาจ กสทช. กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการ โดยเฉพาะการกำกับคุณภาพบริการ ความเป็นธรรมของสัญญา และการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนพัฒนาการของกฎหมายสื่อสารสมัยใหม่ที่มีได้มุ่งกำกับเฉพาะผู้ประกอบการ แต่ขยายความสำคัญไปสู่สิทธิของผู้ใช้บริการในฐานะองค์ประกอบสำคัญของระบบสื่อสารสาธารณะ

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนวิจัยและพัฒนา ตามมาตรา 52 เพื่อสนับสนุนกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสาร การส่งเสริมสิทธิของคนพิการและผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงสื่อ และการสนับสนุนสื่อภาคประชาชน

5.2.2 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายหลักที่วางโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ภายใต้แนวคิดการปฏิรูประบบสื่อสารมวลชนและการบริหารจัดการคลื่นความถี่ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหลักที่ถือว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ ซึ่งต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และตรวจสอบได้ กฎหมายฉบับนี้จึงมีได้มีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เท่านั้น หากแต่เป็นกฎหมายโครงสร้างสื่อที่มีผลต่อการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสาธารณะในระบบสื่อสารมวลชนไทย โดยมีการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทาน ซึ่งเป็นระบบที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ มาเป็นระบบใบอนุญาต (licensing system) ภายใต้การกำกับขององค์กรกำกับดูแลอิสระ

โดยการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. โดยหลักการแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 อาจแบ่งออกเป็นด้านหลัก คือ 1) ด้านใบอนุญาต โดยการออกใบอนุญาต การจัดสรรคลื่นความถี่ และการกำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งภายใต้ระบบใบอนุญาต กฎหมายได้จำแนกประเภทของการประกอบกิจการออกเป็นสามประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะ บริการธุรกิจ และบริการชุมชน โดยกฎหมายให้อำนาจแก่ กสทช. ในการออกใบอนุญาต กำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการ และกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่อย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านเทคนิค เศรษฐกิจ และเนื้อหา และ



2) ด้านเนื้อหาและมาตรฐานทางเทคนิค การกำกับดูแลเนื้อหารายการให้เหมาะสม มาตรฐานการให้บริการ และการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วนของการกำกับเนื้อหา กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการโดยไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ศีลธรรมอันดีของประชาชน และความสงบเรียบร้อย อีกทั้งต้องคำนึงถึงการคุ้มครองเด็ก เยาวชน และผู้บริโภค ส่วนการกำกับดูแลการแข่งขัน และการถือครองกิจการสื่อ กฎหมายพยายามลดความเสี่ยงจากการผูกขาดและการครอบงำกิจการโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ผ่านการให้อำนาจ กสทช. กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการถือครองไขว้ การควบรวมกิจการ และการกระจุกตัวของสื่อ

3) ด้านการแข่งขัน และการส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม การกำกับดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาด และการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยกฎหมายฉบับนี้ยังมีความสำคัญในฐานะฐานกฎหมายรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบโทรทัศน์ดิจิทัล ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปภูมิทัศน์สื่อไทยครั้งสำคัญ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวทำให้จำนวนช่องรายการเพิ่มขึ้น เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันและผู้ประกอบการรายใหม่มากขึ้น

ทั้งนี้ อำนาจในการกำกับดูแล (หมวด 6) ยังประกอบด้วย 1) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้ กสทช. และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง กสทช. แต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ (1) เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา (2) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิด (3) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ประกอบการของผู้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ค้นวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิด วัตถุที่มีไว้เป็นความผิด หรือวัตถุที่จะนำไปใช้กระทำความผิด รวมทั้งการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต (มาตรา 53) 2) พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง กสทช. แต่งตั้ง มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำให้เกิดการรบกวนต่อการรับส่งหรือแพร่สัญญาณเสียงหรือภาพของผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ใช้ในการกระทำนั้น หรือให้ย้ายสิ่งดังกล่าวออกไปให้พ้นเขตรบกวนหรือกระทำการอย่างใดเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขการรบกวนนั้นได้ แต่ถ้าสิ่งก่อกำเนิดการรบกวนนั้นเป็นกิจการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขต่อไป (มาตรา 55) 3) ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ กสทช. และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญา (มาตรา 56)

บทกำหนดโทษ (หมวด 7) ประกอบด้วย โทษทางปกครองและโทษทางอาญา สำหรับโทษทางปกครอง ระบุว่า กสทช. อาจกำหนดโทษปรับทางปกครอง โดยมีโทษปรับทางปกครอง 3 ชั้น โดย กสทช. อาจตักเตือนผู้กระทำความผิดโดยไม่ลงโทษปรับทางปกครอง หากเห็นว่าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดซึ่งมีโทษปรับทางปกครองชั้น 1 โดยไม่ใช่ความผิดต่อเนื่อง และเป็นการกระทำ



ความผิดเป็นครั้งแรกซึ่งกระทำโดยไม่จงใจ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย (มาตรา 62) และ กสทช. อาจมีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง กระทำการ หรือหยุดกระทำการ เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีกได้ (มาตรา 63) อย่างไรก็ตาม กสทช. อาจพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นอัตราโทษทางปกครองขั้นสูงสุด

สำหรับโทษทางอาญา มีโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับในความผิดที่กำหนด และกรณีผู้ที่กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย (มาตรา 72)

5.2.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย สารสำคัญประการแรกของกฎหมาย คือ การกำหนดให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยมาตรา 7 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการโทรคมนาคม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ” ซึ่งสะท้อนแนวคิดว่าการประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็น “กิจการสาธารณะูปโภค” (public utility) ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคง และประโยชน์สาธารณะ จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐผ่านระบบการอนุญาตและการควบคุมทางกฎระเบียบ

ในเชิงโครงสร้าง กฎหมายได้แบ่งประเภทใบอนุญาตออกเป็นหลายประเภทตามลักษณะของโครงข่ายและระดับผลกระทบต่อสาธารณะ โดยเฉพาะการแยกระหว่างผู้ประกอบการที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมเป็นของตนเองกับผู้ให้บริการที่ไม่มีโครงข่าย โดยกฎหมายฉบับนี้ยังมีความสำคัญในด้านการเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานของรัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไปสู่ระบบการแข่งขันเสรี โดยมาตรา 80 กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานเดิม ถือเป็นการปรับโครงสร้างตลาดโทรคมนาคมไทยจากระบบผูกขาดโดยรัฐและผู้รับสัมปทาน ไปสู่ระบบตลาดแข่งขันที่เปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายสามารถเข้าสู่ตลาดโทรคมนาคมได้

ในด้านอำนาจกำกับดูแล กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในการออกใบอนุญาต กำหนดเงื่อนไขการให้บริการ และกำกับการแข่งขันในตลาด โดยมาตรา 21 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิค คุณภาพการให้บริการ และการคุ้มครองผู้ใช้บริการ รวมถึงการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในตลาดโทรคมนาคม โดยมาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอันมีลักษณะผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงห้ามการใช้อำนาจเหนือตลาดในลักษณะที่เอื้อเปรียบผู้ใช้บริการหรือผู้ประกอบการรายอื่น



กฎหมายยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะองค์ประกอบสำคัญของระบบโทรคมนาคมสมัยใหม่ โดยมาตรา 50 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้ใช้บริการ ทั้งในด้านคุณภาพ ราคา ความต่อเนื่องของบริการ และความเป็นธรรมของสัญญา นอกจากนี้ยังให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลในการรับเรื่องร้องเรียนและระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ประกอบกิจการ โดยมาตรา 26 บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตต้องยินยอมให้ผู้ประกอบการรายอื่นเชื่อมต่อหรือใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของตนภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการรายใหญ่กีดกันการแข่งขัน

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะ โดยมาตรา 51 ให้อำนาจรัฐในการสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการบางประการเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย หรือในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งสะท้อนว่ากิจการโทรคมนาคมเป็นโครงสร้างพื้นฐานด้านความมั่นคงและการสื่อสารของประเทศ

กล่าวได้ว่า กฎหมายแม่บทที่อยู่ภายใต้ กสทช. ถูกบัญญัติขึ้นในบริบทของกิจการสื่อสารและโทรคมนาคมแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม กฎหมายทั้งสามฉบับยังอาจเกี่ยวข้องกับกิจการ OTT ในบางด้าน ซึ่งความเกี่ยวข้องกับ OTT ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 อยู่ที่บทบาทของ กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลแบบบูรณาการ โดยเฉพาะมาตรา 27 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. อย่างกว้างขวาง ทั้งด้านการกำกับการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค และการกำกับกิจการสื่อสารโดยรวม โดยมาตรา 27 (11) ให้อำนาจ กสทช. กำหนดมาตรการป้องกันการผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ขณะที่มาตรา 27 (13) ให้อำนาจในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ และมาตรา 27 (24) ให้อำนาจกำหนดมาตรการส่งเสริมการแข่งขันเสรีและเป็นธรรมในกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม

บทบัญญัติเหล่านี้มีความสำคัญต่อการประกอบกิจการ OTT เนื่องจากเป็นแพลตฟอร์มดิจิทัลขนาดใหญ่มีอำนาจเหนือตลาดสูง ทั้งในตลาดโฆษณา ตลาดเนื้อหา และตลาดข้อมูลผู้ใช้ แต่กฎหมายกลับไม่ได้ออกแบบมาเพื่อกำกับกิจการ OTT ที่มีลักษณะข้ามชาติโดยตรง จึงเกิดคำถามทางกฎหมายว่า กสทช. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 27 เพื่อกำกับ OTT ได้เพียงใด โดยเฉพาะเมื่อผู้ให้บริการจำนวนมากไม่มีสถานประกอบการอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ มาตรา 31 และมาตรา 32 ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิในการเข้าถึงบริการอย่างเป็นธรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้บริการ OTT ที่มักจะมีปัญหาอัลกอริทึม การเลือกปฏิบัติของแพลตฟอร์ม การคุ้มครองเด็กและเยาวชน หรือการควบคุมเนื้อหาที่เป็นอันตรายต่อสังคม โดยที่กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (platform liability) อย่างชัดเจนเหมือนกฎหมาย DSA ของสหภาพยุโรป

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ความเกี่ยวข้องกับ OTT ปรากฏชัดในประเด็น “นิยามของกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์” และ “การกำกับเนื้อหา” โดยมาตรา 4 ให้นิยามกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในลักษณะที่เชื่อมโยงกับการส่งสัญญาณผ่านคลื่นความถี่หรือโครงข่ายกระจายเสียงแบบดั้งเดิม ส่งผลให้บริการ OTT ที่เผยแพร่

เนื้อหาผ่านอินเทอร์เน็ตโดยไม่ใช้คลื่นความถี่โดยตรง ไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบใบอนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรง ทั้งที่ในเชิงเศรษฐกิจและเชิงพฤติกรรมผู้บริโภคนั้น กิจการ OTT กำลังแข่งขันกับกิจการโทรศัพท์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ มาตรา 27 และมาตรา 37 ของกฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีนัยสำคัญต่อ OTT ในด้านการกำกับเนื้อหา กล่าวคือ มาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตเผยแพร่เนื้อหาที่มีลักษณะลัทธิการปกครอง กระบอบความมั่นคง ศีลธรรมอันดี หรือก่อให้เกิดความเสื่อมทางจิตใจของประชาชน อย่างไรก็ตาม บริการ OTT จำนวนมากมิได้อยู่ภายใต้สถานะผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ จึงไม่อยู่ภายใต้การกำกับด้านเนื้อหาในระดับเดียวกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาความเสมอภาคในการกำกับดูแล เนื่องจากผู้ประกอบการโทรศัพท์ภายในประเทศต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดด้านเนื้อหา แต่ OTT ต่างประเทศกลับไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกัน

ในส่วนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ความเกี่ยวข้องกับ OTT ปรากฏชัดที่สุดในทางการแข่งขันระหว่างบริการโทรคมนาคมดั้งเดิมกับบริการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต โดยมาตรา 7 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐ แต่บริการ OTT บางประเภทที่ให้บริการข้อความเสียง (messaging หรือ voice communication) เช่น LINE WhatsApp หรือ Zoom กลับให้บริการสื่อสารในลักษณะเดียวกับโทรคมนาคมโดยไม่ต้องรับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ ย่อมเข้าข่ายการแข่งขันที่ไม่สมดุลระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบกับ OTT ที่ไม่มีภาระด้านใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม หรือเงื่อนไขด้านโครงข่ายในลักษณะเดียวกัน

มาตรา 25 ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งห้ามการผูกขาดหรือการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมมีความเชื่อมโยงกับ OTT อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากแพลตฟอร์มดิจิทัลขนาดใหญ่สามารถใช้อำนาจทางข้อมูล (data advantage) และอำนาจทางเครือข่าย (network effects) ครบวงจรตลาดการสื่อสารดิจิทัลได้ โดยกฎหมายโทรคมนาคมยังคงมุ่งกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตมากกว่าผู้ให้บริการดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้นำมาซึ่งข้อจำกัดในการบังคับใช้ต่อแพลตฟอร์มข้ามชาติ

อีกส่วนคือ มาตรา 26 ที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) แม้จะออกแบบมาเพื่อกิจการโทรศัพท์และโครงข่ายโทรคมนาคม แต่ในบริบท OTT ได้มีผลต่อหลักความเป็นกลางบนอินเทอร์เน็ต (net neutrality) และการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานอินเทอร์เน็ตอย่างเป็นธรรม อาทิ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตสามารถเลือกปฏิบัติต่อบริการ OTT บางประเภทได้หรือไม่ หรือแพลตฟอร์ม OTT ขนาดใหญ่ควรมีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบต้นทุนโครงข่ายหรือไม่

กล่าวโดยสรุป แม้จะครอบคลุมถึงบริการ OTT ในบางส่วน แต่กฎหมายทั้งสามฉบับไม่ได้ถูกบัญญัติให้ใช้กับแพลตฟอร์มดิจิทัลดังเช่นกิจการ OTT จึงยังมีข้อจำกัดในการกำกับแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีลักษณะไร้พรมแดน ใช้ระบบอินเทอร์เน็ตสาธารณะ และดำเนินธุรกิจบนฐานข้อมูลและอัลกอริทึมมากกว่าการถือครองโครงข่ายโดยตรง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT ของไทยในปัจจุบัน

5.3 ชุดกฎหมายดิจิทัลภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

กฎหมายดิจิทัลหรือชุดกฎหมายดิจิทัลภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หรือกระทรวง DE ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ประกอบด้วยกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองที่สำคัญ ดังนี้

5.3.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2560

เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 เพื่อปรับปรุงกลไกทางกฎหมายให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยีดิจิทัล เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม และรูปแบบอาชญากรรมไซเบอร์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะการเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการกระทำความผิด และปัญหาข่าวปลอม (fake news) กฎหมายฉบับนี้จึงมีลักษณะผสมผสานทั้งมาตรการทางอาญา การกำกับดูแลผู้ให้บริการ และความมั่นคงไซเบอร์เข้าด้วยกัน โดยกฎหมายนี้มอบอำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง DE ในการสั่งระงับเนื้อหาและปิดกั้นการเข้าถึง

สาระสำคัญประการแรก คือ การขยายและปรับปรุงฐานความผิดเกี่ยวกับข้อมูลคอมพิวเตอร์ ให้ครอบคลุมพฤติกรรมบนแพลตฟอร์มดิจิทัลมากขึ้นในมาตรา 14 ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำคัญที่สุด โดยเฉพาะมาตรา 14 (1) กำหนดความผิดฐานนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ประชาชน มาตรา 14 (2) เกี่ยวกับข้อมูลอันเป็นเท็จที่กระทบต่อความมั่นคงหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน และมาตรา 14 (5) เกี่ยวกับการเผยแพร่หรือส่งต่อข้อมูลที่อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลตามมาตรา 14 (1) ถึง (4) อย่างไรก็ตาม มาตรา 14 มักเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงอย่างมากเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากถ้อยคำบางส่วน เช่น ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน มีลักษณะกว้างและเปิดช่องให้ตีความได้อย่างกว้างขวาง⁷⁰ อีกทั้งมาตรา 15 ได้กำหนดความรับผิดและหน้าที่ของผู้ให้บริการ โดยกำหนดว่าหากผู้ให้บริการจงใจสนับสนุนหรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 14 ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ผู้ให้บริการอาจต้องรับโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับแก้ไข พ.ศ. 2560 ได้พยายามสร้างสมดุลระหว่างการกำกับดูแลกับเสรีภาพของแพลตฟอร์ม โดยเพิ่มกลไกการแจ้งเตือนให้ลบเนื้อหา หรือ “notice-and-

⁷⁰ จริวิทย์ น้อยผาง และนิรมัย พิศแซ มั่นจิตร. (2568). ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น: ศึกษากรณีมาตรา 14 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ, 14(2), 25–41. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/NBU/article/view/281650>

takedown” ผ่านมาตรา 15 วรรคสอง⁷¹ กฎหมายฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการระงับหรือปิดกั้นข้อมูลคอมพิวเตอร์ โดยมาตรา 20 ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลั่นกรองข้อมูลคอมพิวเตอร์ ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่งระงับการเผยแพร่หรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงข้อมูลที่เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคง บทบัญญัตินี้ถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการควบคุมเนื้อหาออนไลน์ และถูกใช้ในการปิดกั้นเว็บไซต์หรือเนื้อหาบนแพลตฟอร์มดิจิทัล

นอกจากนี้ ยังแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ (computer traffic data) และอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน โดยมาตรา 18 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเรียกข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ ตรวจสอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด และมีการเพิ่มกลไกคุ้มครองผู้เสียหายจากการเผยแพร่ข้อมูลที่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล โดยมาตรา 16 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งภาพของผู้อื่นที่ถูกตัดต่อ ดัดแปลง หรือสร้างขึ้นโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือได้รับความอับอาย

กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในบริบทของการกำกับดูแล OTT เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักที่กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกำกับดูแลพื้นที่สื่อออนไลน์ของไทยในปัจจุบัน โดยมีการใช้ควบคุมเนื้อหาออนไลน์ การเผยแพร่ข้อมูลผ่านแพลตฟอร์ม และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอย่างกว้างขวางมากที่สุด

5.3.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562

เป็นกฎหมายแม่บทด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศไทยที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดกลไกการป้องกัน รับมือ และบริหารจัดการภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เศรษฐกิจ สาธารณูปโภค และบริการสาธารณะที่สำคัญของประเทศ มีสาระสำคัญประการแรก คือ การกำหนดนิยามและขอบเขตของ “ภัยคุกคามทางไซเบอร์” และ “โครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ” โดยมาตรา 3 ให้นิยามภัยคุกคามทางไซเบอร์ว่าเป็นการกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ หรือบริการสำคัญของรัฐและสาธารณะ ขณะที่มาตรา 49 กำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญด้านความมั่นคง การเงิน พลังงาน สาธารณสุข โทรคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล อยู่ภายใต้ระบบกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เป็นพิเศษ

กฎหมายฉบับนี้ยังจัดตั้งกลไกกำกับดูแลด้านไซเบอร์ในระดับชาติ โดยมาตรา 7 กำหนดให้มี คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (กมช.) ทำหน้าที่กำหนด

⁷¹ โดยหากผู้ให้บริการปฏิบัติตามคำสั่งศาลหรือดำเนินการลบข้อมูลตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ก็อาจได้รับการยกเว้นความรับผิด ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิด safe harbor ในกฎหมายดิจิทัลของต่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายของ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

นโยบาย แผน และมาตรการด้านความมั่นคงไซเบอร์ของประเทศ รวมถึงประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ กฎหมายยังให้ความสำคัญกับหน้าที่ของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ โดยมาตรา 57 และมาตรา 58 กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการบริหารความเสี่ยงด้านไซเบอร์ ระบบเฝ้าระวัง และแผนรับมือเหตุการณ์ไซเบอร์ รวมถึงต้องรายงานเหตุภัยคุกคามต่อหน่วยงานกำกับดูแล

อีกสาระสำคัญหนึ่ง คือ การกำหนดระดับของภัยคุกคามทางไซเบอร์ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภัยคุกคามที่ไม่ร้ายแรง ภัยคุกคามร้ายแรง และภัยคุกคามวิกฤต ตามมาตรา 59 ถึงมาตรา 61 โดยหากเป็นกรณีภัยคุกคามร้ายแรงหรือวิกฤต เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการพิเศษเพื่อป้องกันหรือระงับภัยไซเบอร์ได้ เช่น การเข้าตรวจสอบระบบคอมพิวเตอร์ การเข้าถึงข้อมูล หรือการยึดอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ มาตรา 67 และมาตรา 68 กำหนดให้การใช้อำนาจบางกรณีต้องได้รับอนุญาตจากศาล เว้นแต่กรณีเร่งด่วนที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐหรือบริการสาธารณะสำคัญ

5.3.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562

อาจเรียกว่ากฎหมาย PDPA ถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยที่ตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและกำหนดมาตรฐานการเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเศรษฐกิจดิจิทัลและมาตรฐานสากล⁷² สาระสำคัญประการแรก คือ การรับรอง “สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล” โดยมาตรา 19 กำหนดหลักการสำคัญว่าการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย เช่น เพื่อปฏิบัติตามสัญญา เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ควบคุมข้อมูล กฎหมายยังจำแนก “ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว” ไว้เป็นพิเศษ โดยมาตรา 26 กำหนดห้ามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเชื้อชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา ข้อมูลสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือข้อมูลชีวภาพ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้งหรือเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย

อีกสาระสำคัญหนึ่ง คือ การกำหนดหน้าที่ของ “ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล” (data controller) และ “ผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล” (data processor) โดยมาตรา 37 กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล แจ้งเหตุละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล และดำเนินการให้การเก็บใช้ข้อมูลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอบด้วยกฎหมาย ขณะที่มาตรา 40 กำหนดหน้าที่ของผู้ประมวลผลข้อมูลในการดำเนินการตามคำสั่งของผู้ควบคุมข้อมูลและจัดให้มีมาตรการคุ้มครองข้อมูลที่เหมาะสม โดยกฎหมายยังรับรองสิทธิของเจ้าของข้อมูลไว้อย่างชัดเจน เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 30 สิทธิในการขอให้ลบหรือทำลายข้อมูลตามมาตรา 33 และสิทธิในการคัดค้านการประมวลผลข้อมูลตามมาตรา 32

⁷² โดยเฉพาะแนวทางของ General Data Protection Regulation (GDPR) ของสหภาพยุโรป

ในด้านการกำกับดูแล กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 8 ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ออกหลักเกณฑ์ และกำกับดูแลการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ของประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีบทกำหนดโทษทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง สำหรับ ผู้ที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรา 77 ถึงมาตรา 81 ซึ่งกำหนดโทษปรับทางปกครองใน กรณีฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูล

5.3.4 พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2568

เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม อาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 เพื่อยกระดับกลไกทางกฎหมายในการรับมือกับอาชญากรรม ออนไลน์ที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับระบบการเงินดิจิทัล แพลตฟอร์มออนไลน์ และโครงสร้าง พื้นฐานโทรคมนาคม สาระสำคัญประการแรก คือ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบัน การเงิน ผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงิน และผู้ให้บริการโทรคมนาคมในการป้องกันอาชญากรรม ทางเทคโนโลยี โดยกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวต้องมีมาตรการตรวจสอบ คัดกรอง และระงับธุรกรรมหรือบริการที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทาง เทคโนโลยี รวมทั้งต้องร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งได้เพิ่มมาตรการควบคุมบัญชีเงิน- ฝากและบริการโทรคมนาคมที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือกระทำความผิด โดยกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการสั่งระงับบัญชีหรือบริการโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับการหลอกลวงออนไลน์ รวมถึง กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการเครือข่ายมือถือในการตรวจสอบและบริหารจัดการการลงทะเบียนเลข หมายโทรศัพท์เพื่อลดปัญหา “ซิมผี” หรือการใช้ข้อมูลบุคคลอื่นในการลงทะเบียนบริการสื่อสาร

กฎหมายยังให้ความสำคัญกับการติดตามเส้นทางการเงินและสินทรัพย์ดิจิทัลที่เกี่ยวข้อง กับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี โดยมีการเชื่อมโยงกลไกกับกฎหมายด้านสินทรัพย์ดิจิทัลและการป้องกัน การฟอกเงิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอายัด ตรวจสอบ และติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำ ความผิด โดยส่งเสริมกลไกการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เช่น มุ่งเน้นการจัดการอาชญากรรม ออนไลน์ โดยบูรณาการหน่วยงานสำคัญได้แก่ กระทรวง DE สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ธนาคารแห่ง ประเทศไทย กสทช. และสำนักงาน ปปง. เพื่อให้สามารถระงับเหตุและช่วยเหลือผู้เสียหายได้รวดเร็ว ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะผ่านศูนย์รับแจ้งเหตุอาชญากรรมออนไลน์และระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลธุรกรรมต้อง สงสัย

5.3.5 พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้ง ใ้ทราบ พ.ศ. 2565

เป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นตามกฎหมายแม่บท คือ มาตรา 32 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้รู้จักกันในชื่อ “กฎหมาย DPS” เนื่องจากเป็นกฎหมายกำกับดูแลบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และสังคม โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลบางประเภทมีหน้าที่ “แจ้งให้

ทราบ” ก่อนประกอบธุรกิจ โดยมาตรา 4 กำหนดนิยามของ “บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล” ว่าเป็นบริการตัวกลางทางคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้สามารถติดต่อ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือเผยแพร่ข้อมูลผ่านระบบออนไลน์ ขณะที่มาตรา 5 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะหรือความเสี่ยงตามที่กำหนดต้องแจ้งข้อมูลต่อ ETDA ก่อนเริ่มดำเนินธุรกิจ

อีกสาระสำคัญหนึ่ง คือ การกำหนดหน้าที่ด้านความโปร่งใสและความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม โดยมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้บริการ หลักเกณฑ์การจัดอันดับหรือแนะนำสินค้าและบริการ ช่องทางร้องเรียน และมาตรการจัดการเนื้อหาหรือสินค้าที่ผิดกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ยังให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการจัดการความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล โดยมาตรา 10 กำหนดให้แพลตฟอร์มที่มีผลกระทบสูงต่อประชาชนหรือเศรษฐกิจต้องจัดให้มีมาตรการบริหารความเสี่ยง การตรวจสอบผู้ขายหรือผู้ลงโฆษณา และระบบรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ

กฎหมายนี้มีความก้าวหน้าที่สำคัญคือ การขยายอำนาจบังคับข้ามพรมแดน (Extraterritorial Jurisdiction) ให้มีผลบังคับใช้กับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในประเทศไทย แต่มีการให้บริการแก่ผู้ใช้ในประเทศไทย ดังที่กำหนดให้มีการแจ้งข้อมูลก่อนประกอบธุรกิจตามมาตรา 8 แพลตฟอร์มต่างชาติที่มีลักษณะให้บริการในไทย ต้องแจ้งข้อมูลการประกอบธุรกิจให้ ETDA ทราบก่อนดำเนินการ และในมาตรา 17 ยังกำหนดให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล รวมถึงกิจการต่างชาติ ต้องแจ้งและเปิดเผยข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการ (Terms & Conditions) ที่ชัดเจนแก่ผู้ใช้บริการในไทย

5.4 กฎหมายเฉพาะด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายเฉพาะด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ประกอบด้วยกฎหมายแม่บทที่สำคัญ ได้แก่

5.4.1 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายแม่บทที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวัฒนธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเนื้อหาสื่อให้สอดคล้องกับความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี และการคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการก่อนเผยแพร่ (มาตรา 29) การกำหนดให้มีการจัดประเภทภาพยนตร์ตามช่วงอายุผู้ชม เช่น ภาพยนตร์ที่เหมาะสมสำหรับผู้ชมทั่วไป เด็ก เยาวชน หรือเฉพาะผู้ใหญ่ (มาตรา 26) และการให้อำนาจรัฐในการห้ามเผยแพร่ภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์บางประเภท โดยมาตรา 29 วรรคสอง กำหนดว่า หากเนื้อหามีลักษณะบ่อนทำลายหรือกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ศีลธรรมอันดี หรืออาจก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคม กฎหมายยังกำหนดกลไกกำกับดูแลผู้ประกอบการวีดิทัศน์ โดยมาตรา 38 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายวีดิทัศน์ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสะท้อนการมองกิจการสื่อในฐานะกิจการที่มีผลกระทบต่อสาธารณะและจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ

ในบริบทของสื่อดิจิทัลและบริการ OTT กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญในฐานะกฎหมายต้นแบบของการกำกับเนื้อหาภาพและเสียง อย่างไรก็ตาม ตัวบทกฎหมายถูกออกแบบขึ้นในยุคสื่อภาพและโรงภาพยนตร์ จึงยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามพรมแดนที่เผยแพร่เนื้อหาผ่านอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้องผ่านระบบอนุญาตแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อถกเถียงเรื่อง ความไม่สมดุลทางกฎระเบียบ (regulatory asymmetry) ระหว่างผู้ประกอบการสื่อภายในประเทศกับแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติ

5.4.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายแม่บทด้านการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยที่ตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภค และกำหนดกลไกของรัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งใช้บังคับกับการโฆษณาและการให้บริการที่ไม่เป็นธรรมบนแพลตฟอร์ม OTT ได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายมีสาระสำคัญ คือ การรับรอง “สิทธิของผู้บริโภค” โดยมาตรา 4 กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอ สิทธิในความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ สิทธิได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และสิทธิได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย โดยกฎหมายได้จัดตั้งกลไกกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมาตรา 6 กำหนดให้มี “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ และดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมี “สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” หรือ สคบ. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายและรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน

อีกสาระสำคัญหนึ่ง คือ การควบคุมการโฆษณา โดยมาตรา 22 กำหนดห้ามมิให้มีการโฆษณาที่เป็นเท็จ เกินจริง หรืออาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ขณะที่มาตรา 27 ให้อำนาจคณะกรรมการสั่งแก้ไข ระบุ หรือห้ามการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรม โดยมีการให้ความสำคัญกับ “การคุ้มครองด้านสัญญา” โดยมาตรา 35 ทวิ ให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดให้ธุรกิจบางประเภทเป็น “ธุรกิจที่ควบคุมสัญญา” และกำหนดรูปแบบหรือข้อสัญญาที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และยังกำหนดกลไกการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยมาตรา 39 ให้อำนาจคณะกรรมการหรือสมาคมที่ได้รับการรับรองสามารถฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้

5.5 บทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช.

กสทช. มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน กสทช. ก็มีข้อจำกัดในหลายมิติ รวมถึงในทางกฎหมายและการดำเนินงาน

5.5.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

กสทช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมสามด้าน ได้แก่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม อำนาจดังกล่าวรวมถึงการออกใบอนุญาต กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ กำกับเนื้อหา รายการ คุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อมีการฝ่าฝืน ลักษณะของ

องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสื่อสารมวลชนทำให้ กสทช. มีความสอดคล้องกับหน่วยงานกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศในเชิงโครงสร้าง

ในเดือนมิถุนายน 2568 ศาลปกครองสูงสุดรับฟ้องคดีที่ผู้ใช้บริการฟ้อง กสทช. ฐานละเลยหน้าที่ในการกำกับดูแล OTT โดยศาลมีข้อสังเกตสำคัญว่าบริการ OTT อยู่ภายใต้นิยาม “กิจการโทรทัศน์” ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ปี 2553 โดยไม่คำนึงถึงวิธีการส่งสัญญาณ การตีความดังกล่าวเปิดทางให้ กสทช. มีบทบาทในการกำกับดูแล OTT ได้โดยตรงในทางกฎหมาย และล่าสุด กสทช. ได้มีมติเห็นชอบว่าตนมีอำนาจกำกับดูแล OTT และบรรจุอำนาจดังกล่าวไว้ในร่างแผนแม่บทกิจการโทรทัศน์ (พ.ศ. 2569–2573) แล้ว

เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และการบริหารคลื่นความถี่จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลเดียวที่กำกับดูแลหลายกิจการที่เกี่ยวข้องกัน (Converged regulator) ในลักษณะเช่นเดียวกับ กสทช. และแนวโน้มในช่วงหลายปีที่ผ่านมาว่าหน่วยงานลักษณะนี้ได้ขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่ไปยังกิจการหรือบริการลักษณะอื่นเพิ่มเติม อาทิ 1) บริการออนไลน์ (Online services) เช่น บริการเสียงบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (VoIP) บริการวิดีโอออนไลน์ (Online video) บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล (Digital platforms) 2) อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (Internet of Things: IoT) 3) ข้อมูลส่วนบุคคล 4) การแข่งขัน และ 5) ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์⁷³

5.5.2 ข้อจำกัดในทางกฎหมาย

แม้จะมีความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ที่ตีความเขตอำนาจของ กสทช. อย่างกว้างขวางไว้ แต่การที่ตัวบทกฎหมายเดิมมิได้บัญญัติกลไกหรือมาตรการเฉพาะสำหรับ OTT ไว้ อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดกลไกบังคับให้เป็นไปตามอำนาจ ดังนั้น ในกรณีของ กสทช. แม้จะทราบได้ว่าตนมีอำนาจ แต่ยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอในการใช้อำนาจนั้น ซึ่งมีข้อจำกัดอย่างน้อยสามประการ

ประการแรก ปัญหาการขาดนิยามและฐานอำนาจโดยตรง จากการที่กฎหมายแม่บททุกฉบับมิได้นิยามคำว่า “OTT” หรือ “บริการสตรีมมิ่ง” ไว้โดยตรง ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการตีความว่าบริการใดเข้าข่ายการกำกับดูแล และเปิดช่องให้ผู้ให้บริการโต้แย้งเขตอำนาจได้

กล่าวคือ การขาดนิยามและฐานอำนาจโดยตรงในกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้สองระดับ ระดับแรก คือ ความไม่แน่นอนเรื่องขอบเขต ว่าบริการใดเข้าข่ายการกำกับดูแลของ กสทช. เช่น OTT Video เท่านั้น หรือรวมถึง OTT Audio และ OTT Communication

⁷³ ประถมพงศ์ ศรีนวล. (2564). การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในยุคดิจิทัล. *วารสารวิชาการ กสทช.*, 5(5), 184-213.

ด้วยหรือไม่ และระดับที่สอง คือ ความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติ เนื่องจากผู้ให้บริการ OTT สามารถโต้แย้งว่าตนไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของ กสทช. ได้โดยอาศัยการตีความตามถ้อยคำกฎหมาย

ประการที่สอง ข้อจำกัดตามหลักการกระทำที่เกินขอบอำนาจ (Ultra Vires)⁷⁴ และความเสี่ยงในการออกกฎหมายลำดับรอง โดยหลักการกระทำที่เกินขอบอำนาจ ถือเป็นกรอบผูกพันกฎหมายปกครองไว้ว่า บรรดาประกาศหรือระเบียบที่ออกโดยไม่มีฐานอำนาจในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอย่างชัดเจน อาจถูกฟ้องเพิกถอนต่อศาลปกครองได้ และ

ประการที่สาม ข้อจำกัดของกลไกบังคับใช้กับกิจการข้ามชาติ กลไกบังคับใช้แบบดั้งเดิมไม่ว่าจะเป็นการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การยึดอุปกรณ์ หรือการเรียกค่าปรับ ล้วนออกแบบมาสำหรับผู้ประกอบการที่มีสถานะทางกายภาพและนิติบุคคลในประเทศ จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติสำหรับแพลตฟอร์มข้ามชาติที่ไม่มีทรัพย์สินหรือบุคลากรในประเทศไทย

แม้ว่าในปัจจุบันมีแนวปฏิบัติที่ใช้กลไกบังคับใช้ในระดับเครือข่าย (Network-level Enforcement) เป็นมาตรการควบคุมภัยคุกคามทางไซเบอร์และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม โดยการออกคำสั่งแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ในประเทศให้บล็อกการเข้าถึงหรือจำกัดแบนด์วิดท์สำหรับแพลตฟอร์มที่ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นแนวทางที่ออสเตรเลียและสิงคโปร์ใช้อยู่ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวอาจขัดกับหลักความได้สัดส่วน กระทบต่อเสรีภาพการใช้อินเทอร์เน็ต และยังต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน

5.5.3 ข้อจำกัดในทางดำเนินงาน

ข้อจำกัดเบื้องต้นมีที่มาจากความไม่แน่นอนในทิศทางนโยบายของ กสทช. ข้อจำกัดนี้อาจเกิดจากความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันภายในองค์กรจนเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการกำกับดูแล OTT ที่ชัดเจน อาทิ บางส่วนมีความเห็นว่า OTT เป็น “การแพร่ภาพกระจายเสียง” รูปแบบหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจของ กสทช. มาตั้งแต่ปี 2560 ขณะที่อีกบางส่วนยังคงไม่ยอมรับแนวคิดนี้โดยอ้างถึงความท้าทายในการนิยาม OTT และปัญหาการกำกับดูแลแพลตฟอร์มที่ไม่มีต้นกำเนิดในประเทศไทย

⁷⁴ หลักการกระทำที่เกินขอบอำนาจ (Ultra Vires) หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือขอบอำนาจที่ได้กำหนดไว้หรือได้รับมอบหมาย คำนี้ปรากฏทั้งในกฎหมายมหาชนและเอกชน ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นหลักการที่จำกัดการกระทำของบุคคล (เจ้าพนักงาน) องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจ (Subdelegated/delegatus) มิให้กระทำเกินกว่าขอบเขตหน้าที่ที่มีอำนาจ หรือที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กร หรือบุคคลที่มอบอำนาจ (Delegate/delegare) ไม่ว่าการมอบหมายนั้นจะขึ้นโดยกฎหมายหรือคำสั่งก็ตาม ทั้งนี้ การกระทำเกินขอบอำนาจสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ การกระทำเกินขอบอำนาจในเนื้อหา (Substantive/ultra vires) ซึ่งเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจที่มีอยู่ และการกระทำเกินขอบอำนาจในกระบวนการ (Procedural/ultra vires) ซึ่งหมายถึงมีอำนาจตามกฎหมายแต่กระบวนการไม่ถูกต้อง โปรดดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๕๖). *ศัพท์สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.



ผู้ประกอบการโทรทัศน์ดั้งเดิมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เข้มงวด ทั้งสัดส่วนเนื้อหาข่าวสารและสาระบันเทิง ข้อกำหนดการจัดเรตและการออกอากาศ การรายงานการประกอบกิจการอย่างละเอียด มาตรการด้านเทคนิคและความมั่นคง และต้นทุนการประมูลใบอนุญาต ขณะที่ผู้ให้บริการ OTT ซึ่งเสนอเนื้อหาวิดีโอที่ทดแทนการรับชมโทรทัศน์ได้โดยตรงกลับแทบไม่มีภาระผูกพันเหล่านี้ เนื้อหาประเภทเดียวกันอาจถูกบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ขึ้นอยู่กับช่องทางการเผยแพร่ เนื้อหาที่มีความรุนแรงหรือละเมิดศีลธรรมอันดีหากออกอากาศทางโทรทัศน์ดิจิทัลจะถูกจัดการภายใต้หลักเกณฑ์การจัดระดับความเหมาะสมของ กสทช. พร้อมบทลงโทษทางปกครอง แต่หากเนื้อหาเดียวกันถูกเผยแพร่ผ่าน YouTube หรือ Facebook Watch อาจนำไปสู่โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ ที่รุนแรงกว่า และในบางกรณี แพลตฟอร์มที่ไม่มีตัวแทนในประเทศอาจอยู่นอกเหนือการบังคับใช้กฎหมายไทยโดยสิ้นเชิง ความแตกต่างนี้มีค่าใช้จ่ายเพียงความไม่เสมอภาค แต่เป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ

ความพยายามในการสร้างกรอบการกำกับดูแล OTT ยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการและยังไม่มีข้อสรุปที่เป็นรูปธรรม ข้อเสนอที่อยู่ระหว่างการพิจารณาครอบคลุมหลายแนวทาง และเอาแน่เอานอนไม่ได้ ซึ่งผลกระทบต่อทุกฝ่าย ผู้ประกอบการ OTT ต่างชาติไม่สามารถวางแผนการปฏิบัติตามกฎหมายได้ล่วงหน้า ผู้ประกอบการท้องถิ่นยังแบกรับภาระต้นทุนที่ไม่เท่าเทียม และผู้บริโภคยังได้รับความคุ้มครองในมาตรฐานที่แน่นอน ปัญหานี้ความไม่แน่นอนของทิศทางนโยบายไม่เพียงกระทบต่อการแข่งขัน แต่ยังบิดเบือนแรงจูงใจในตลาด ผู้ประกอบการดั้งเดิมอาจมีแรงจูงใจที่จะแปรสภาพเป็นผู้ให้บริการ OTT เพื่อหลีกเลี่ยงระบบการอนุญาตที่เข้มงวด ซึ่งอาจทำให้ระบบการกำกับดูแลสูญเสียความชอบธรรมและไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว

ข้อจำกัดในทางดำเนินงานที่สำคัญในระดับต่อมา คือปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน ด้วยเหตุที่ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือ OTT นำไปสู่โครงสร้างการกำกับดูแลแบบแยกส่วนที่หน่วยงานหลายแห่งต่างอ้างอำนาจเหนือมิติต่าง ๆ ของบริการเดียวกัน ความซ้ำซ้อนที่สำคัญที่สุดคือระหว่าง กสทช. และกระทรวง DE โดย ETDA โดยบริการ OTT อาจเข้าข่ายทั้ง “กิจการโทรทัศน์” ภายใต้อำนาจ กสทช. และ “บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล” และ “ข้อมูลคอมพิวเตอร์” ภายใต้อำนาจของกระทรวง DE โดย ETDA ส่งผลให้เกิดการกำกับดูแลแบบสองชั้น (dual oversight) ที่ไม่มีผู้รับผิดชอบสูงสุด

สถานการณ์นี้สะท้อนชัดเจนจากข้อเท็จจริงที่ว่า ETDA มีแพลตฟอร์มกว่า 1,925 รายที่แจ้งข้อมูลต่อ ETDA ตามกฎหมาย DPS แล้ว ขณะที่ กสทช. ยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนากรอบการกำกับดูแลของตน ส่งผลให้ผู้ประกอบการอาจต้องแบกรับภาระการกำกับดูแลซ้ำซ้อนจากสองหน่วยงานในอนาคต

ความซ้ำซ้อนอีกประการคือ อำนาจหน้าที่ของ กสทช. และ สคบ. ในมิติการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่ง กสทช. อยู่ในฐานะผู้กำกับกิจการโทรทัศน์ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และ สคบ. ในฐานะผู้คุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณาและการให้บริการที่ไม่

เป็นธรรม นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานอื่นที่เข้ามามีบทบาทในมิติต่าง ๆ ในลักษณะร่วมหรือสนับสนุนการดำเนินงานของ กสทช. อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) โดย บช.สอท. มีบทบาทหลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์ม OTT สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) มีอำนาจตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPC) กำกับดูแลการเก็บรวบรวมและใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการ OTT และคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และกรมทรัพย์สินทางปัญญา มีบทบาทในการดูแลโฆษณาสินค้าและการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาบนแพลตฟอร์ม OTT

อำนาจกำกับดูแลที่มีการกระจายตัวไปยังหน่วยงานจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีอำนาจทับซ้อนกันจนขาดเอกภาพ แต่ละหน่วยงานมีอำนาจเฉพาะมิติแต่ขาดกลไกประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้แพลตฟอร์มอาจใช้ช่องว่างระหว่างหน่วยงานเพื่อหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลได้

แม้ว่าเพื่อตอบสนองต่อปัญหาความซ้ำซ้อน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ริเริ่มกลไกความร่วมมือ โดย ETDA ระบุว่า การกำกับดูแลเนื้อหา OTT อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการจากหลายหน่วยงานที่ทำงานร่วมกัน ทั้งสองหน่วยงานอยู่ระหว่างการหารือและมีคณะทำงานร่วมเพื่อพัฒนารอบการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม การมีคณะทำงานร่วมเป็นเพียงกลไกเฉพาะกิจ มิใช่โครงสร้างทางกฎหมายที่ถาวรและไม่ได้ขจัดความซ้ำซ้อนของอำนาจตามกฎหมายแม่บทแต่อย่างใด ตรพบใดที่กฎหมายแม่บทยังไม่ได้กำหนดลำดับชั้นของอำนาจหรือกลไกการตัดสินใจร่วมกันอย่างชัดเจน การดำเนินการของคณะทำงานร่วมยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน ซึ่งมีใช้หลักประกันของเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายในระยะยาว

5.6 ช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทย

การวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายในที่นี้ได้ให้ความสำคัญกับช่องว่างในมิติต่าง ๆ สามประการ ได้แก่ ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน ช่องว่างในการบังคับใช้ และช่องว่างด้านเขตอำนาจ โดยช่องว่างทางกฎหมายทั้งสามมิติมีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลซึ่งกันและกัน

5.6.1 ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน

ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน (Normative Gap) หรือด้านบัญญัติ ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีอยู่ขาดหายบางเรื่องบางประเด็นหรือไม่ครอบคลุม⁷⁵ ซึ่งในกรณีนี้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องอยู่สามประการ คือ

1) ความไม่เหมาะสมของกฎหมายแม่บท พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ถูกตราขึ้นภายใต้สมมติฐานที่ว่ากิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แยกออกจาก

⁷⁵ Monti, Ezequiel, 'Bulygin on Legal Gaps and the Normativity of Law', in Leslie Green, and Brian Leiter (eds), *Oxford Studies in Philosophy of Law Volume 5, Oxford Studies in Philosophy of Law*. (Oxford, 2024; online edn, Oxford Academic, 26 July 2024), <https://doi.org/10.1093/9780198919650.003.0004>

กิจการโทรคมนาคมโดยอาศัยคลื่นความถี่เป็นสื่อกลาง อย่างไรก็ตาม บริการ OTT เกิดขึ้นในบริบทการหลอมรวมของสื่อดิจิทัล (Convergence) ที่มีการผสมผสานเทคโนโลยีการสื่อสารและเนื้อหา และมีการส่งข้อมูลแบบเดียวกันออกไปในหลาย ๆ ช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการแพร่กระจายเสียง โทรคมนาคมหรืออินเทอร์เน็ต ก่อให้เกิดสถานะที่ท้าทายทางกฎหมายที่ว่าหากยึดถือตามความมุ่งหมายดั้งเดิมของกฎหมาย กิจการ OTT ก็ไม่อาจถูกกำกับโดยระบอบใบอนุญาตที่ผูกโยงกับคลื่นความถี่ได้อย่างสมบูรณ์ แต่หากไม่มีการกำกับดูแลกิจการ OTT ก็เท่ากับปล่อยปละละเลยการแพร่ภาพและเสียงให้เกิดขึ้นได้โดยไม่ได้รับการกำกับดูแล ซึ่งไม่ว่าจะเลือกดำเนินการเช่นใดก็ยังคงเผชิญกับความจริงที่ว่า กฎหมายแม่บทเดิมถูกออกแบบมาเพื่อกำหนดขั้นตอนการอนุญาตที่เหมาะสมกับบริการที่ใช้คลื่นความถี่ แต่ไม่ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการที่เหมาะสมกับการออกใบอนุญาตสำหรับ OTT และไม่ได้ออกแบบมาตรการบังคับใช้ทางปกครองที่สอดคล้องกับแพลตฟอร์มข้ามพรมแดน

2) การใช้กฎหมายอาญาทดแทนกฎหมายกำกับดูแลสื่อ เมื่อกฎหมายแม่บทไม่สามารถจัดการเนื้อหา OTT ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการใช้พระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 เป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาจากกิจการ OTT ทั้งที่การปฏิบัติเช่นนี้อาจก่อปัญหาที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรก เป็นการละเลยหรือหลีกเลี่ยงอำนาจกำกับดูแลของ กสทช. ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการกำกับดูแลสื่อตามรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการที่ได้สัดส่วนกับการจำกัดเสรีภาพสื่อ แต่พระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ เป็นอำนาจทางอาญาของฝ่ายบริหาร ประการที่สอง เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างมีนัยสำคัญในการบังคับใช้ เนื่องจากเนื้อหาที่มีลักษณะอย่างเดียวกันหากออกอากาศทางโทรทัศน์ดิจิทัลอาจนำไปสู่การตักเตือนหรือปรับทางปกครองโดย กสทช. แต่หากเผยแพร่ผ่าน OTT อาจถูกดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ ที่มีโทษสูงกว่า ความแตกต่างนี้มีใช้เพียงความไม่เสมอภาค แต่เป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับอีกด้วย

3) ช่องว่างด้านนิยาม ขอบเขต และการจัดประเภท ปัญหาเชิงบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนที่สุดคือการที่ไม่มีนิยามเกี่ยวกับ “OTT” ไว้ในกฎหมายใด ๆ ของ กสทช. ตลอดจนไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนว่า OTT Video, OTT Audio และ OTT Communication อยู่ภายใต้กฎหมายใด ไม่มีกลไกต่าง ๆ เช่น กฎ Must-carry หรือหลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์สำคัญที่ให้เผยแพร่ได้เฉพาะทางฟรีทีวี ภาระผูกพันด้านเนื้อหาท้องถิ่นหรือระบบการจัดเรตติ้งที่บังคับใช้กับ OTT โดยตรง รวมทั้งไม่มีระบบการลงทะเบียนสำหรับผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติและไม่มีภาระผูกพันในการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศภายใต้กฎหมายในความรับผิดชอบของ กสทช. ซึ่งล้วนเป็นเครื่องมือที่อุตสาหกรรมโทรทัศน์ดั้งเดิมต้องปฏิบัติตาม ส่งผลให้เกิดความไม่สมมาตรด้านภาระกำกับดูแล (Regulatory Asymmetry) ระหว่างผู้ประกอบการดั้งเดิมที่ต้องแบกรับภาระเข้มข้นกับผู้ให้บริการ OTT ที่แทบไม่มีภาระผูกพันกับกฎหมายของ กสทช.

5.6.2 ช่องว่างด้านการบังคับใช้

ช่องว่างในการบังคับใช้ (Enforcement Gap) ซึ่งเป็นช่องว่างในทางปฏิบัติ⁷⁶ แม้จะมีการออกคำสั่งหรือประกาศในเรื่องหนึ่งเรื่องใดต่อผู้ให้บริการได้ แต่กลไกบังคับใช้กับผู้ให้บริการที่ไม่มีนิติบุคคลหรือทรัพย์สินในไทยยังอ่อนแอ กลไกหนึ่งที่พิจารณาได้คือ Network-level Enforcement คือการออกคำสั่งแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ในประเทศให้บล็อกการเข้าถึงหรือจำกัดแบนด์วิดท์สำหรับแพลตฟอร์มที่ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นแนวทางที่ออสเตรเลียและสิงคโปร์ใช้อยู่ แต่ก็มีข้อจำกัดในแง่ความได้สัดส่วนและผลกระทบต่อเสรีภาพอินเทอร์เน็ต ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการ Mutual Legal Assistance (MLA) ในการขอข้อมูลจากแพลตฟอร์มต่างชาตินั้นมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับการบังคับใช้กฎหมายในยุคดิจิทัล

ความรับผิดของแพลตฟอร์มในฐานะตัวกลาง (Intermediary Liability) ก็ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่แน่ชัดว่าแพลตฟอร์มมีสถานะเป็น “ผู้ให้บริการ” หรือ “ผู้เผยแพร่” จึงยังไม่มี “ข้อยกเว้นความรับผิด” (Safe Harbour) ที่เป็นหลักการสำหรับกิจการ OTT โดยเฉพาะ ซึ่งหลักการข้อยกเว้นความรับผิดนั้นมีอยู่ในมาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับปี 2560 กำหนดให้ “ผู้ให้บริการ” (Service Provider) เช่น แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย เว็บไซต์ หรือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ไม่ต้องรับผิดทางอาญา หากเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย เช่น หมิ่นประมาท ขาวปลอม สื่อลามก มาจากผู้ใช้งาน ไม่ใช่ตัวผู้ให้บริการเอง โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือต้องปฏิบัติตามระบบการแจ้งเตือนให้ลบเนื้อหา (Notice and Takedown) อย่างไรก็ดี แม้จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 15 ที่กำหนดความรับผิดต่อผู้ให้บริการ แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่กว้างและนำไปสู่การตีความที่หลากหลาย ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อรองรับความซับซ้อนของเนื้อหาใน OTT โดยเฉพาะ และยังขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดลำดับรอง (Secondary Liability) ที่ชัดเจน⁷⁷

การใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดก่อให้เกิดช่องว่างการบังคับใช้ที่สำคัญ อาทิ (1) การหลอกลวงผ่านคอลเซ็นเตอร์ (Call Center Fraud) ผ่าน OTT ด้านการสื่อสาร โดยการใช้แอปพลิเคชันสื่อสารเพื่อดำเนินการหลอกลวงเหยื่อ (2) การหลอกลวงทางออนไลน์ผ่าน OTT ด้านโซเชียลมีเดีย โดยใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสารผ่านโซเชียลมีเดียที่แพร่หลาย รวมถึงการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น Deepfake และ Synthetic Media เพื่อการฉ้อโกง (3) การฟอกเงินผ่านธุรกรรมในแพลตฟอร์มดิจิทัล (4) การเผยแพร่เนื้อหาผิดกฎหมาย เช่น สื่อลามกเด็ก เนื้อหาที่เกี่ยวกับการพนันและยาเสพติด และเนื้อหาที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และ (5) ไม่มีกลไกถ่วงดุลเนื้อหาเชิงรุก (Proactive Content Moderation) ที่ผูกพันแพลตฟอร์มให้ต้องดำเนินการ เป็นต้น

⁷⁶ Ingrid, J. (2026). *The Enforcement Gap: A Framework for Measuring Institutional Performance*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6309018

⁷⁷ ดู มาตรา 14 และ มาตรา 15 แห่ง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ



นอกจากนั้น กระบวนการความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือ Mutual Legal Assistance (MLA) เป็นช่องทางหลักในการขอข้อมูลจากแพลตฟอร์มต่างชาติ มักจะมีความล่าช้าอย่างมากและไม่สอดคล้องกับลักษณะของอาชญากรรมดิจิทัลที่ต้องการความรวดเร็วในการรวบรวมหลักฐาน เนื่องจากไม่มีการพัฒนากลไกการเปิดเผยข้อมูลฉุกเฉิน (Emergency Disclosure) ในลักษณะเดียวกับที่สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปมีอยู่

5.6.3 ช่องว่างด้านเขตอำนาจ

ช่องว่างด้านเขตอำนาจ (Jurisdictional Gap) คือช่องว่างด้านเขตอำนาจในการกำกับกิจการข้ามชาติ ซึ่งกฎหมายกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ดั้งเดิม ถูกออกแบบมาบนสมมติฐานที่ว่าผู้รับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลไทยที่มีสำนักงานในประเทศ แต่จากสภาพแวดล้อมของกิจการ OTT ซึ่งผู้ให้บริการรายใหญ่ส่วนมากเป็นกิจการข้ามชาติที่ไม่มีสำนักงานหรือสินทรัพย์ในไทย ทำให้กลไกนี้ไม่อาจนำมาใช้บังคับหรือกำกับดูแลกิจการข้ามชาติได้ กล่าวคือ ไม่มีระบบการลงทะเบียนสำหรับผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติ ไม่มีภาระผูกพันให้แต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative) และไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำให้กิจการต่างชาติมีภาระหน้าที่ต้องจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งแตกต่างจากชุดกฎหมายดิจิทัลอย่างกฎหมาย DPS ที่กำหนดให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องแต่งตั้งผู้ประสานงานในไทยหากเข้าเกณฑ์ที่กำหนด

ช่องว่างด้านเขตอำนาจนี้จึงเกี่ยวข้องกับประเด็นทางภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จะต้องนำส่งต่อหน่วยงานในประเทศ ซึ่งสร้างความไม่เท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการในประเทศที่แบกรับภาระต้นทุนจากระบบใบอนุญาต โดยผู้ให้บริการต่างชาติไม่มีภาระในเรื่องนี้ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้เพื่อให้เกิดตลาดการแข่งขันที่เท่าเทียมดังกล่าว

กล่าวได้ว่า ช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญข้างต้นล้วนมีความเชื่อมโยงกันในเชิงเหตุและผล กล่าวคือ ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน ซึ่งมีมิติกฎหมายแม่บทที่ล้าสมัย ซึ่งอาจเกิดขึ้นคู่ขนานหรือเป็นสาเหตุของช่องว่างด้านการบังคับใช้กฎหมายก็ได้ จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาของบริการ OTT โดยเฉพาะที่เป็นกิจการข้ามชาติที่ตอกย้ำช่องว่างด้านเขตอำนาจให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาก็ต้องเริ่มจากการอุดช่องว่างเชิงบรรทัดฐานเป็นอันดับแรก เพื่อที่จะสามารถจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน สร้างกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ และสร้างระบบการกำกับดูแลแพลตฟอร์มข้ามชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งทั้งหมดต้องอาศัยกระบวนการปรับปรุงกฎหมายอย่างมีระบบ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ หรือการตรากฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการเฉพาะก็ตาม

5.7 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและหลักการทางกฎหมาย

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและหลักการทางกฎหมายที่ถูกต้อง เพื่อเป็นกรอบในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์เบื้องต้น ที่ปรึกษาพบว่าสามารถจัดกลุ่มปัญหาของการกำกับดูแล OTT ในประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่มหลักตามลำดับความเร่งด่วน โดยใช้เกณฑ์ด้านผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียและความเป็นไปได้ในการแก้ไข ซึ่งสามารถกำหนดได้สามระยะตามความจำเป็นเร่งด่วนแนวทางดำเนินการที่

เหมาะสม ได้แก่ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ในแต่ละระยะให้เชื่อมโยงประเด็นปัญหาเข้ากับหลักการทางกฎหมาย

5.7.1 ความสำคัญของปัญหาในระยะสั้น

ปัญหาวิกฤต (Critical Issues) ต้องได้รับการแก้ไขโดยฉับพลัน เนื่องจากปัญหาระดับวิกฤต ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างและรุนแรงที่สุดต่อระบบนิเวศสื่อในกิจการดั้งเดิมและประชาชนทั่วไป หากปล่อยไว้จะสร้างความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาได้ ซึ่งเป็นปัญหามีผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ ผู้ประกอบการ/ผู้รับใบอนุญาต ผู้ให้บริการ/ผู้บริโภค อันมีประเด็นปัญหาระดับวิกฤตที่เกี่ยวกับหลักกฎหมาย อาทิ ปัญหาวิกฤตที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นอันดับแรก ๆ คือความเสมอภาคและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ดั้งเดิมกับกิจการ OTT เนื่องจากเป็นปัญหาที่กระทบต่อการอยู่รอดของอุตสาหกรรมโทรทัศน์และกระจายเสียงในประเทศโดยตรง การที่บริการ OTT ไม่มีระบบใบอนุญาตและไม่ถูกกำกับดูแลโดย กสทช. ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันกับผู้ประกอบการทีวีแบบดั้งเดิมที่ต้องแบกรับต้นทุนในการขอใบอนุญาต การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ด้านเนื้อหาและโฆษณาที่เข้มงวด รวมถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การเร่งแก้ไขปัญหานี้จึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมและป้องกันมิให้เกิดการล่มสลายของสื่อท้องถิ่น

สำหรับการดำเนินการระยะสั้น แม้ว่ากฎหมายแม่บทจะไม่ได้กำหนดนิยามเกี่ยวกับ “OTT” ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติที่สามารถใช้เป็นฐานอำนาจสำหรับการดำเนินการระยะสั้นได้ ได้แก่ มาตรา 27 (11) และ (13) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ซึ่งให้อำนาจ กสทช. กำหนดมาตรการป้องกันการผูกขาดและคุ้มครองผู้ใช้บริการ และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเดือนมิถุนายน 2568 ที่ตีความว่าบริการ OTT อยู่ภายใต้นิยาม “กิจการโทรทัศน์” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2553 ถือเป็นการเปิดทางให้ กสทช. ใช้อำนาจกำกับดูแล OTT ได้โดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายแม่บท อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวยังจำกัดอยู่กับการออกกฎหมายลำดับรองหรือหลักเกณฑ์เชิงปกครอง โดยมีความเสี่ยงที่จะถูกโต้แย้งตามหลักการกระทำที่เกินขอบอำนาจ (Ultra Vires) หากไม่มีฐานกฎหมายแม่บทรองรับอย่างชัดเจน

ความเร่งด่วนที่เชื่อมโยงกับช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน ความไม่สมมาตรด้านภาระกำกับดูแลระหว่างผู้ประกอบการโทรทัศน์ดิจิทัลภายใต้ใบอนุญาต กสทช. กับผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติที่ไม่ต้องแบกรับต้นทุนจากระบบใบอนุญาต หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหา และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น มิใช่เพียงปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในทางธุรกิจ หากแต่เป็นปัญหาเชิงบรรทัดฐานที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่มุ่งสร้างระบบสื่อที่เป็นธรรมและตรวจสอบได้ การปล่อยให้ช่องว่างนี้ดำเนินต่อไปยังเท่ากับส่งเสริมให้ผู้ประกอบการดั้งเดิมมีแรงจูงใจที่จะแปรสภาพเป็น OTT เพื่อหลีกเลี่ยงภาระกำกับดูแล ซึ่งจะทำให้ระบบการออกใบอนุญาตภายใต้ กสทช. สูญเสียความชอบธรรมในที่สุด

กลไกระยะสั้นที่เป็นไปได้ภายในกรอบกฎหมายปัจจุบัน ได้แก่ (1) การออกประกาศ กสทช. อาศัยอำนาจตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2553 กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำด้านการ

โฆษณาบนแพลตฟอร์ม OTT ที่ให้บริการในประเทศไทย (2) การกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตสำหรับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ให้มีหน้าที่รายงานแพลตฟอร์ม OTT ขนาดใหญ่ที่ให้บริการผ่านโครงข่ายตน และ (3) การใช้กลไกความร่วมมือระหว่าง กสทช. กับ ETDA เพื่อบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา DPS พ.ศ. 2565 กับบริการ OTT ที่ยังไม่ได้แจ้งข้อมูลต่อ ETDA ซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่ต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมายแม่บท

นอกจากนั้น ปัญหาที่มีความสำคัญในลำดับต้นเช่นกันคือการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากสร้างผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนจำนวนมาก คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในเดือนมิถุนายน 2568 ที่รับฟ้องคดีที่ผู้บริโภคมอง กสทช. ฐานละเลยการทำหน้าที่ควบคุมการโฆษณาบน OTT ตอกย้ำว่าประเด็นนี้เป็น “ประโยชน์สาธารณะ” ที่หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ต้องเข้าไปจัดการอย่างเร่งด่วน การที่ผู้ใช้บริการ OTT ที่จ่ายค่าสมาชิกแล้วยังคงถูกบังคับให้รับชมโฆษณาโดยไม่มีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กำกับ สะท้อนถึงการใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการเอาเปรียบผู้บริโภค⁷⁸

5.7.4 ความสำคัญของปัญหาในระยะกลาง

การแก้ปัญหาเร่งด่วน (Urgent Issues) ต้องเร่งดำเนินการในระยะกลาง ปัญหาในกลุ่มนี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตเป็นไปอย่างยากลำบาก หากปราศจากนโยบายและกฎหมายที่มีความชัดเจน การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพก็อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นปัญหามีผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ ผู้ประกอบการ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กสทช. กระทรวง DE และ ETDA รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ สคบ. อันมีประเด็นปัญหาระดับเร่งด่วนที่เกี่ยวกับหลักกฎหมาย อาทิ ความไม่แน่นอนของกฎหมาย ตามหลักนิติรัฐที่กำหนดว่ากฎหมายต้องมีความแน่นอน (Legal certainty) โดยเฉพาะกฎหมายที่จำกัดสิทธิต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้ถูกบังคับใช้จะสามารถคาดเดาผลได้หากมีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบกฎหมายจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังคงเป็นไปอย่างไม่เป็นรูปธรรม

แหล่งที่มาของความไม่ชัดเจนจากกฎหมายที่มีอยู่ ความไม่ชัดเจนของกรอบกฎหมายในบริบท OTT ไม่ได้เกิดจากการขาดกฎหมายโดยสิ้นเชิง หากแต่เกิดจากการที่กฎหมายหลายฉบับมีนิยามและขอบเขตที่ออกแบบมาสำหรับโครงสร้างสื่อแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะ (1) มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่นิยามกิจการโดยเชื่อมโยงกับการส่งสัญญาณผ่านคลื่นความถี่ ทำให้บริการ OTT ที่เผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ตอยู่ในช่องว่างทางกฎหมาย (2) การใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ฯ เป็นเครื่องมือหลักในการจัดการเนื้อหา OTT แทนที่การกำกับดูแลสื่อ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมายที่บิดเบือนทั้งหลักการกำกับดูแลสื่อและหลักการกฎหมายอาญา ดังที่วิเคราะห์ไว้ในประเด็นช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน

⁷⁸ เจษฎากานต์ สุธีระขจร และกิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว. (2568). มาตรการทางกฎหมายและบทบาทของ กสทช. ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับเนื้อหาการโฆษณาบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต. *วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 9(3), 848-862.

นอกจากนั้น ในระยะกลางควรให้ความสำคัญกับประเด็นความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแล เนื่องจากปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน (Regulatory Fragmentation) ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความไม่ชัดเจนของกรอบกฎหมาย เมื่อไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่ชัดเจน จึงเกิดความทับซ้อนของอำนาจระหว่าง กสทช. กับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) และ ETDA ในมิติข้อมูลคอมพิวเตอร์และแพลตฟอร์มดิจิทัล รวมถึงบทบาทของ สคบ. ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องมีการแบ่งบทบาทและสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในฐานะปัจจัยที่ทวีความไม่ชัดเจน ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่าง กสทช. กระทรวง DE และ ETDA ที่วิเคราะห์ไว้ข้างต้น อาจสร้างความยุ่งยากมากกว่าปัญหาเชิงองค์กร กล่าวคือ บริการ OTT รายเดียวอาจเข้าข่ายการกำกับดูแลพร้อมกันทั้งภายใต้นิยาม “กิจการโทรทัศน์” ตามอำนาจของ กสทช. และภายใต้นิยาม “บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล” ตามพระราชกฤษฎีกา DPS พ.ศ. 2565 ความซ้ำซ้อนนี้มิได้เป็นเพียงปัญหาในการประสานงาน แต่เป็นผลโดยตรงของการที่กรอบกฎหมายยังไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานใดมีสถานะเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลบริการ OTT โดยเฉพาะ การแก้ปัญหาในระยะกลางจึงต้องมุ่งเป้าไปที่การสร้างความแน่นอนของสถาบันควบคู่กับความแน่นอนของกฎหมาย

แนวทางแก้ไขระยะกลาง ได้แก่ (1) การแก้ไขเพิ่มเติมนิยามในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือการออกพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทบริการ OTT ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. (2) การทำความตกลงระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency Agreement) หรือบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่าง กสทช. กับ ETDA และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายแม่บท และ (3) หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดระบบแจ้งเตือนเบ็ดเสร็จ (One-stop notification) สำหรับผู้ให้บริการที่ต้องรายงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสร้างความแน่นอนในการปฏิบัติตามกฎหมาย

5.7.3 ความสำคัญของปัญหาในระยะยาว

การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง (Structural Issue) ที่เน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องใช้เวลาและการวางแผนอย่างเป็นระบบ โดยไม่ได้มุ่งเน้นการเยียวยา แต่มุ่งเน้นการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งจากภายใน ปัญหาเขตอำนาจ ซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรง อาจไม่ได้อยู่แค่ผู้ประกอบการ ภาครัฐและภาคเอกชน แต่ยังรวมถึงผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายนิติบัญญัติ อันมีประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวกับหลักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

1) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ความเหมาะสมในการแทรกแซงด้วยมาตรการของรัฐ หลักความได้สัดส่วนเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐมิให้เกินเลยไปกว่าความจำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สาธารณะ ในระบบกฎหมายไทย หลักการนี้ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ หลักความเหมาะสม (Suitability) มาตรการของรัฐต้องสามารถ



บรรลุดุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้จริง หลักความจำเป็น (Necessity) มาตรการของรัฐต้องจำเป็น หากมีมาตรการอื่นที่รุนแรงน้อยกว่าแต่ให้ผลลัพธ์ที่เท่าเทียมกัน รัฐต้องเลือกใช้มาตรการนั้น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Proportionality Stricto Sensu) ต้องมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และ

2) หลักความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญขององค์กรกำกับดูแล ถือเป็นข้อสนับสนุนในการกำหนดให้ กสทช. เป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแล OTT ในมิติของ “การแพร่ภาพกระจายเสียง” เนื่องจากเป็นองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและอุตสาหกรรมโดยตรง อย่างไรก็ตาม กสทช. อาจมีข้อจำกัดในการกำกับดูแลหากดำเนินการเพียงลำพัง หลักการนี้มีได้หมายความถึงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานเดียว แต่หมายถึงการออกแบบระบบขององค์กรกำกับดูแลใหม่ทั้งหมด โดยอาจใช้รูปแบบ “เครือข่ายการกำกับดูแล” (Regulatory Network) โดยมี กสทช. เป็นแกนกลาง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการออกใบอนุญาตและกำกับดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่น ETDA ในการกำกับดูแลด้านธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และเนื้อหาออนไลน์ และ สคบ. ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ช่องว่างด้านเขตอำนาจในฐานะปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องการมาตรการนิติบัญญัติ ดังที่วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.3 ของช่องว่างทางกฎหมาย กลไกบังคับใช้แบบดั้งเดิมทั้งการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2544 ล้วนออกแบบมาบนสมมติฐานที่ว่าผู้ถูกกำกับดูแลเป็นนิติบุคคลไทยที่มีสำนักงานและทรัพย์สินในประเทศ ในทางตรงกันข้ามชุดกฎหมายดิจิทัลภายใต้กระทรวง DE โดยเฉพาะพระราชกฤษฎีกา DPS พ.ศ. 2565 ได้เริ่มสร้างกลไกบังคับข้ามพรมแดนบางส่วนแล้ว เช่น การกำหนดให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องแจ้งข้อมูลต่อ ETDA และเปิดเผยข้อตกลงการให้บริการแก่ผู้ใช้ในไทย แต่กลไกดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมมิติการกำกับเนื้อหาหรือมาตรฐานด้านการออกอากาศที่อยู่ในอำนาจของ กสทช.

ทางเลือกเชิงโครงสร้างในการแก้ไขปัญหาระยะยาว การออกแบบกรอบกฎหมาย OTT ระยะยาวที่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักความเป็นอิสระขององค์กรกำกับดูแล สามารถดำเนินการได้อย่างน้อยสามแนวทาง ได้แก่ (1) การออกกฎหมายลำดับรองที่มีฐานอำนาจชัดเจน โดยอาศัยการตีความอำนาจของ กสทช. ตามแนวศาลปกครองสูงสุดออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ OTT แบบเบาหรือไม่เข้มงวด (Soft Regulation) ก่อน ซึ่งมีความเสี่ยงด้านการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) แต่ดำเนินการได้เร็วที่สุด (2) การแก้ไขกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ โดยเพิ่มนิยาม “บริการสตรีมมิ่งผ่านอินเทอร์เน็ต” และกลไกเขตอำนาจนอกราชอาณาจักรเข้าไปในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้เวลาน้อยกว่าการตราพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ และ (3) การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำกับดูแลบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นการเฉพาะในลักษณะเดียวกับ Digital Services Act ของสหภาพยุโรปหรือ Online Safety Act ของสหราชอาณาจักร โดยกำหนดระบบการจำแนกประเภทบริการ การลงทะเบียน การแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ

และกลไกบังคับห้ามพรมแดนที่ครอบคลุม ซึ่งเป็นแนวทางที่สร้างความแน่นอนและความชอบธรรมสูงสุด แต่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรทางนิติบัญญัติมากที่สุด

ตาราง 4 เปรียบเทียบลำดับความสำคัญของปัญหากับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ลำดับความสำคัญ	หลักกฎหมาย	ผู้มีส่วนได้เสีย
ปัญหาวิกฤต	หลักความเสมอภาคและการแข่งขันที่เป็นธรรม และหลักสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค	ผู้ประกอบการ (ผู้รับใบอนุญาต) และผู้ใช้บริการ (ผู้บริโภค)
ปัญหาเร่งด่วน	หลักความแน่นอนของกฎหมาย และหลักความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแล	ผู้ประกอบการ และหน่วยงานรัฐ เช่น กสทช. กระทรวง DE และ ETDA
ปัญหาเชิงโครงสร้าง	หลักความได้สัดส่วน และหลักความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญขององค์กรกำกับดูแล	ผู้ประกอบการ ภาครัฐและภาคเอกชน ผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายนิติบัญญัติ

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมานั้นวางอยู่บนฐานของปัญหาทางกฎหมายและนโยบายด้านการกำกับดูแล OTT ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องว่างทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีสมมติฐานสำคัญว่า ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน ช่องว่างด้านการบังคับใช้ และช่องว่างด้านเขตอำนาจ แม้จะมีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลต่อกัน แต่มีระดับของผลกระทบที่แตกต่างกันต่อผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ช่องว่างเชิงบรรทัดฐานก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการแข่งขันที่ผู้ประกอบการและผู้บริโภครับรู้ได้ทันที ในขณะที่ช่องว่างด้านการบังคับใช้สร้างความไม่แน่นอนแก่หน่วยงานกำกับดูแลและผู้ประกอบการในระยะกลาง ส่วนช่องว่างด้านเขตอำนาจมีลักษณะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องใช้มาตรการทางนิติบัญญัติระยะยาวในการแก้ไข ทั้งนี้ ข้อจำกัดของ กสทช. ทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติที่วิเคราะห์ไว้ข้างต้นนั้น ถือเป็นตัวกำหนดขอบเขตของมาตรการที่สามารถดำเนินการได้จริงในแต่ละระยะ

5.8 สรุป

การวิเคราะห์พบว่าในปัจจุบันการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ออกแบบมาสำหรับกำกับดูแลกิจการประเภทนี้โดยตรง แม้ว่าจะมีกฎหมายแม่บทที่อยู่ภายใต้ กสทช. อยู่แต่กฎหมายดังกล่าวถูกบัญญัติขึ้นในบริบทของกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแบบดั้งเดิม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้หน่วยงานอื่นก็ไม่ได้มุ่งกำกับดูแลบริการ OTT เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการจัดสรรคลื่นความถี่ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม ผ่านการออกใบอนุญาต และอำนาจอื่น ๆ อาทิ กำหนดมาตรฐานทางเทคนิค คุ้มครองผู้บริโภค กำกับเนื้อหา รวมทั้งใช้มาตรการทางปกครองและอาญาเมื่อผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืน เช่น ตักเตือน ปรับ ฟักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต

นอกจากนั้น ยังพบว่า กสทช. มีข้อจำกัดทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดนิยามของ “OTT” ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจเปิดช่องให้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจได้ อีกทั้งการออกกฎหมายลำดับรองยังมีความเสี่ยงที่จะถูกโต้แย้ง และการใช้กฎหมายอื่นอาจทำให้เกิดความไม่สมดุลและผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน ในส่วนข้อจำกัดเชิงปฏิบัติและการบังคับใช้พบว่ายังมีปัญหาการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มข้ามชาติ อีกทั้งมีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ทำให้เกิดปัญหาเอกภาพในการกำกับดูแลบทบาท อย่างไรก็ตาม กสทช. มีฐานอำนาจที่ครอบคลุมกิจการ OTT โดยพื้นฐานตามกฎหมายแม่บทและมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระที่เหมาะสมในการกำกับดูแลแบบหลอมรวม (converged regulator) แต่ยังมีข้อจำกัดทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการกำกับดูแลที่ขาดระบบและไม่มีประสิทธิภาพ

สำหรับประเด็นช่องว่างทางกฎหมาย พบว่ายังมีช่องว่างที่สำคัญสามประการ คือ 1) ช่องว่างเชิงบรรทัดฐาน (normative gap) เนื่องจากขาดนิยามและกรอบกฎหมายเฉพาะสำหรับ OTT ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในขอบเขตการกำกับดูแล OTT แต่ละประเภท และยังเกิดความไม่สมมาตรในการบังคับใช้ระหว่างผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่เดิมกับแพลตฟอร์มดิจิทัลข้ามชาติ 2) ช่องว่างด้านการบังคับใช้ (enforcement gap) พบว่า มาตรการบังคับใช้แบบดั้งเดิม เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต ไม่มีประสิทธิภาพต่อแพลตฟอร์มที่ไม่มีฐานในประเทศ กระบวนการ MLA ช้า และยังขาดกลไกการเปิดเผยข้อมูลลูกเงินหรือมาตรการบังคับข้ามพรมแดนที่รวดเร็ว และ 3) ช่องว่างด้านเขตอำนาจ (jurisdictional gap) พบว่า แพลตฟอร์มข้ามชาติไม่มีภาระผูกพันเช่นการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศหรือการลงทะเบียน ทำให้ยากต่อการบังคับใช้กฎหมายภายใน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถออกแบบกลไกบังคับใช้และการกำกับดูแลที่มีระบบและเกิดประสิทธิภาพ

ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและหลักการทางกฎหมาย เพื่อเป็นกรอบในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพนั้น ที่ปรึกษาเห็นว่าสามารถจัดกลุ่มปัญหาของการกำกับดูแล OTT ในประเทศไทยตามลำดับความเร่งด่วน โดยใช้เกณฑ์ด้านผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียและความเป็นไปได้ในการแก้ไข โดยสามารถกำหนดได้สามระยะตามความจำเป็นเร่งด่วนแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม ได้แก่ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งในแต่ละระยะอาจจะมีผู้มีส่วนได้เสียที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับการเชื่อมโยงประเด็นปัญหาเข้ากับหลักการทางกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย ได้แก่ ในระยะสั้นเป็นปัญหาวิกฤติที่เชื่อมโยงกับหลักความเสมอภาคและการแข่งขันที่เป็นธรรม และหลักสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค ในระยะกลางเป็นปัญหาเร่งด่วนที่เชื่อมโยงกับหลักความแน่นอนของกฎหมาย และหลักความเป็นเอกภาพในการกำกับดูแล ในระยะยาวเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกับหลักความได้สัดส่วน และหลักความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญขององค์กรกำกับดูแล



บทที่ 6 ผลการศึกษาข้อมูลและข้อเสนอแนะ ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง

6.1 กล่าวนำ

ผลการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดจากการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) ที่ผสมผสานการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) เข้ากับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผ่านการสำรวจภาคสนาม (Survey Research) ที่ปรึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีวางแผนเพื่อสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ตามหลักวิชาการและระเบียบวิธีวิจัยอย่างเหมาะสม ประกอบด้วย 1) กำหนดกลุ่มตัวอย่างตามที่ขอบเขตงานกำหนดไว้ 2) การระบุประเด็นสำคัญในการสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริง โดยพิจารณาถึงปัญหาการควบคุมและกำกับดูแล OTT ทั้งในเชิงกฎหมายและนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะปัญหาการหลอกลวงทางออนไลน์ ปัญหา SCAM และ SMS หลอกลวงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ตลอดจนการนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายการกำกับดูแล OTT ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ 3) กำหนดเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่กำหนด 4) จัดทำร่างเอกสาร/ออกแบบแบบสำรวจข้อมูลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และ 5) กำหนดรูปแบบ และวิธีการจัดประชุมให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกันเพื่อให้ได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะครอบคลุมทุกมิติ

ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กำหนดจำนวนไว้ไม่น้อยกว่า 25 คน ประกอบด้วย (1) กสทช. หรือผู้แทน เลขาธิการ กสทช. หรือผู้แทน และผู้บริหารสำนักงาน กสทช. เขตพื้นที่ภูมิภาค (2) ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องใน 5 ภูมิภาค ประกอบด้วย ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ จาก กสทช. และ (5) ผู้นำเทคโนโลยี เป็นต้น

ในส่วนจัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ส่วนกลาง จำนวน 1 ครั้ง ภายนอกสำนักงาน กสทช. ในกรุงเทพมหานครและ/หรือปริมณฑล โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 30 คน เพื่อรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน เป็นต้น และในการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 5 ภูมิภาค ๆ ละ 3 ครั้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 ครั้ง ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมไว้ครั้งละไม่น้อยกว่า 35 คน โดยจัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม ที่ปรึกษาเป็นผู้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม จัดทำ



เอกสารประกอบการประชุม สรุปผลการประชุม รวมถึงบริหารจัดการการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ส่วนเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยทำการออกแบบจัดทำแบบสอบถาม และสำรวจข้อมูลข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภูมิภาค ประกอบด้วย (1) ภาคกลาง (2) ภาคเหนือ (3) ภาคใต้ (4) ภาคตะวันออก และ (5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำหนดไว้ภูมิภาคละไม่น้อยกว่า 1,000 ชุด รวมจำนวนทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 5,000 ชุด

โดยผลการศึกษาที่ได้นั้นถูกนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

6.2 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก

ในส่วนนี้นำเสนอผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) จำนวน 32 คน ประกอบด้วย (1) กสทช. หรือผู้แทน เลขาธิการ กสทช. หรือผู้แทน และผู้บริหารสำนักงาน กสทช. เขตพื้นที่ภูมิภาค (2) ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องใน 5 ภูมิภาค ประกอบด้วย ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการฯ จาก กสทช. และ (5) ผู้นำเทคโนโลยี เป็นต้น อันประกอบด้วย

คนที่	รายนาม	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
1	พล.ต.ต. เอกธวัช ลิ้มสังกาศ	ประธานคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.	สำนักงาน กสทช.
2	คุณเพ็ญพร ทองนาค	ผู้อำนวยการส่วน รักษาการแทน ผู้อำนวยการสำนักงาน กสทช. ภาค 2	สำนักงาน กสทช.
3	คุณมนต์ชัย ณ ลำพูน	ผู้อำนวยการสำนักงาน กสทช. ภาค 3	สำนักงาน กสทช.
4	พ.ต.ท. หญิง ศิริรัตน์ หิรัญพฤกษ์	สำนักงาน กสทช. กสทช. ภาค 4	สำนักงาน กสทช.
5	คุณนิเวศ ยอดมิ่ง	ผู้อำนวยการสำนักงาน กสทช. เขต 12	สำนักงาน กสทช.
6	คุณอุบล ดีเสียง	ผู้อำนวยการสำนักงาน กสทช. เขต 14	สำนักงาน กสทช.
7	คุณขวัญชาติ ดาสา	เลขานุการฯ	องค์กรภาคีเครือข่ายผู้ประกอบการกิจการวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชนแห่งประเทศไทย
8	คุณทศพร สายยิ้ม	อดีตอาจารย์สาขาวิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ	คณะวิทยาศาสตร์ศรีราชา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
9	คุณพลเอก มายะการ	ประธานหอการค้า	หอการค้าจังหวัดพังงา
10	คุณภานุเมศ ตันรักษา	กรรมการสมาคมผู้สื่อข่าวเชียงใหม่	สมาคมผู้สื่อข่าวเชียงใหม่
11	คุณศิริกานต์ โชติชัยรัตน์	ผู้อำนวยการสถานีวิทยุ Hot Channel 92.75 MHz	สถานีวิทยุ Hot Channel 92.75 MHz
12	คุณเหมรา สรรวงสมบัติ	รองผู้อำนวยการ โรงเรียนอนุบาลท่าช้างเฉลิมพระเกียรติ (อินฟูลเอนเซอร์ ด้านการศึกษา)	โรงเรียนอนุบาลท่าช้างเฉลิมพระเกียรติ



คนที่	รายนาม	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
13	คุณเอกชัย พ่วงพรพิทักษ์	ผู้อำนวยการส่วนคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ 2	กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)
14	คุณภูริช ศรีคุ้ม	ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร(ซีอีโอ)	บริษัท Idengreen จำกัด
15	คุณคเชนทร์ อึ้งสกุล	หัวหน้าศูนย์บริการสถิติ	สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงใหม่
16	คุณจักรพันธุ์ กมลงาน	วิศวกรห้างหุ้นส่วนเจเคพีเอนจิเนียริ่งเรดิโอ และที่ปรึกษากรรมการบริหารพลังงาน สภาผู้แทนราษฎร	จังหวัดชลบุรี
17	คุณปิติ ธนะฤทธิ์กุล	ประธานหอการค้า	หอการค้าจังหวัดอุดรธานี
18	คุณยุทธพงษ์ กำหนดแน	ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์มติชน	ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์มติชน จังหวัดอุดรธานี
19	คุณอชิชัย ตันกันยา	ประชาสัมพันธ์จังหวัดเชียงราย	สำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงราย
20	นาวาโท ศักติพงษ์ สิบหมื่นเปี่ยม	ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักปฏิบัติ การดูแลรักษาการผู้อำนวยการฝ่ายเฝ้าระวังภัยคุกคามกับทางไซเบอร์กับฝ่ายรักษาการ	สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ
21	พ.ต.อ.ปริญญ์ ปาละ	ผู้กำกับการ (สอบสวน) กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก.ปคบ.)	กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (CIB)
22	พ.ต.อ.ทีฆวุฒิ บัณฑิตชูสกุล	ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร	กองบังคับการตำรวจภูธร จังหวัดพะเยา
23	ว่าที่ ร.ต.ธีรเดช คำแก่น	ผู้ช่วยโทรคมนาคมจังหวัดเชียงราย	บมจ.โทรคมนาคมแห่งชาติ
24	คุณวิญญู อิศรพานิชย์	คณะกรรมการศูนย์ต่อต้านข่าวลวง จังหวัดเชียงใหม่	ศูนย์ต่อต้านข่าวลวง จังหวัดเชียงใหม่
25	ดร.ชัยชนะ มิตรพันธ์	ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	ETDA, กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
26	คุณพินิจนันท์ บัวมหาศักดิ์	อินฟลูเอนเซอร์	ช่องน้ำแมนไทยเรสซิ่ง
27	ดร.ธณกร มณีโชติ	นักวิชาการอิสระด้านการสื่อสารและรัฐศาสตร์	ประธานคณะทำงานหลักสูตรผู้นำการเมืองเชิงยุทธศาสตร์
28	คุณศักดิ์พี วดีศิริศักดิ์	บรรณาธิการอาวุโส	บริษัทเอดดูโซน
29	คุณไตรภพ สิริพันธ์วรารณ	บรรณาธิการ	หนังสือพิมพ์เสียงใต้รายวัน
30	ดร.ศุภชัย คล่องขยัน	ประธานสมาคมผู้สื่อกระจายเสียง	จังหวัดเพชรบูรณ์
31	ดร.ภูพิทักษ์ ภูประกิจ	อนุกรรมการด้านศาสนา คุณธรรม และจริยธรรม	วุฒิสภา
32	คุณมานพ คำหวาน	อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงดิจิทัลและกรรมการฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	จังหวัดนครปฐม

6.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามและช่องว่างทางกฎหมาย

แนวความเห็นร่วมกันเห็นว่า กสทช. มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแล OTT อยู่แล้ว แต่ไม่มีการใช้อำนาจ ทำให้มีปัญหาการบังคับใช้ การสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่ามีการให้ความเห็นถึงปัญหาช่องว่างทางกฎหมายและความไม่ชัดเจนของนิยามเกี่ยวกับ OTT ในกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจรวบรวมแนวความเห็นดังกล่าวนี้ได้ ดังนี้

1) ปัญหานิยามและขอบเขตของ OTT ที่ทับซ้อนและไร้ความชัดเจน จากมุมมองของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจดิจิทัลอย่าง ETDA สะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันขอบเขตของคำว่า “OTT” ในพฤติกรรมผู้บริโภคจริงนั้นกว้างขวางมาก ครอบคลุมแทบทุกกิจกรรมที่วิ่งผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ปัญหาเชิงนโยบายระดับโครงสร้างที่สำคัญที่สุดคือ ประเทศไทยยังไม่มี “นิยามทางกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับ OTT” ว่าสุดท้ายแล้วจะจำกัดเฉพาะบริการภาพยนตร์ เพลง หรือวิดีโอสตรีมมิ่ง (Video Streaming) หรือจะหมายรวมถึงแพลตฟอร์มดิจิทัลทุกประเภท

ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดมิติแยกของการกำกับดูแลออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ แพลตฟอร์มที่เป็นตัวกลาง เป็นลักษณะที่ทำให้ผู้ซื้อ ผู้ขาย หรือผู้ใช้งานมาเจอกัน เช่น Marketplace หรือ Social Platform (เช่น Facebook, TikTok) ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของ ETDA โดยใช้หลักการชัดเจน เน้นความโปร่งใสและความเป็นธรรม (Transparency & Fairness)

ผู้ให้บริการเนื้อหาโดยตรง เช่น Netflix, Disney+ หรือ HBO แพลตฟอร์มเหล่านี้ ETDA มองว่าไม่เข้าข่าย “แพลตฟอร์มตัวกลาง” ตามกฎหมายของตน เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ตรงระหว่างผู้ให้บริการและผู้บริโภค ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลที่ไม่มีหน่วยงานใดรวมถึง กสทช. เข้าไปเป็นเจ้าภาพกำกับดูแลเนื้อหาและสิทธิผู้บริโภคอย่างชัดเจน

2) ความล้าสมัยของกรอบแนวคิดและกฎหมาย ในมิติทางกฎหมายและนโยบายของ กสทช. เอง ผู้เชี่ยวชาญระบุว่า โครงสร้างการทำงานและข้อกฎหมายของ กสทช. ยังคงติดอยู่บนฐาน “การกำกับดูแลสื่อดั้งเดิม” ซึ่งประกาศใช้มานาน

แนวคิดนโยบายเดิมของ กสทช. จะพึ่งพากระบวนการตรวจสอบและคัดกรองเนื้อหาล่วงหน้าก่อนการออกอากาศ (Pre-screening) โดยคณะกรรมการ ทว่าในบริบทของ OTT พฤติกรรมได้เปลี่ยนไปสู่ระบบ User Generated Content (UGC) ที่ผู้ใช้งานทุกคนสามารถสร้างคอนเทนต์ของตนเองขึ้นมาเมื่อใดก็ได้ และมีปริมาณมหาศาลในทุกวินาที ส่งผลให้กลไกการคัดกรองล่วงหน้าของ กสทช. ไร้ผลในทางปฏิบัติ โดยสิ้นเชิง ปัจจุบัน กสทช. จึงอยู่ในช่วงสุญญากาศทางนโยบายที่ “ตามเทคโนโลยีไม่ทัน” และอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านที่ยังไม่มีแนวทางใหม่อย่างเป็นรูปธรรม

3) การตีความอำนาจหน้าที่และการปฏิเสธความรับผิดชอบ จากมุมมองด้านการบังคับใช้กฎหมายโดย พล.ต.ต. เอกธวัช ลิ้มสังกาศ ได้วิเคราะห์มิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความยืดหยุ่นของกฎหมายเดิม จริง ๆ แล้ว พรบ กสทช. ปี 2553 มีการเขียนนิยามในเรื่อง “การกระจายเสียง



ด้วยคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าหรือวิธีการอื่นใด” เอาไว้กว้างขวางพอที่จะสามารถตีความให้ครอบคลุมถึงบริการ OTT ได้

ปัญหาการบังคับใช้จากหน่วยงานรัฐ อุปสรรคเกิดจากการที่ กสทช. มองว่าข้อกฎหมายยัง ไม่มีความชัดเจนโดยตรง จึงเกิดสภาวะไม่กล้าหรือไม่ต้องการใช้อำนาจในการเข้าไปกำกับดูแล OTT อย่าง จริงจัง จนทำให้เกิด “ภาวะสุญญากาศทางนโยบาย” ที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของชัดเจน

แรงกดดันจากทางตุลาการ ปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มจากศาลปกครองสูงสุดที่ตีความว่า กสทช. มีหน้าที่ต้องกำกับดูแล OTT จากกรณีที่มีผู้บริโภคยื่นฟ้อง กสทช. ฐานละเลยหน้าที่ไม่กำกับดูแล บริการ OTT และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลชั้นต้นรับฟ้องคดีดังกล่าว เป็นตัวสะท้อนชัดเจนว่า นโยบายปัจจุบันของ กสทช. ยังเดินตามหลังพฤติกรรมผู้บริโภคที่ย้ายจากทีวีดิจิทัล (เหลือผู้ดูเพียงร้อยละ 10 กว่า) ไปสู่ OTT (มากกว่าร้อยละ 80) อย่างสิ้นเชิง

4) ข้อจำกัดการทำงานในระดับพื้นที่และชายแดน เมื่อแยกนโยบายลงไปสู่ในระดับการ ปฏิบัติงานจริง โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดน (เช่น จังหวัดเชียงราย) ตามมุมมองของ บมจ. โทรคมนาคม แห่งชาติ (NT) พบว่าบทบาทที่จำกัดอยู่แค่โครงข่ายโครงสร้างพื้นฐาน กสทช. ในระดับพื้นที่มีนโยบายและ หน้าที่หลักมุ่งเน้นไปที่การควบคุมสัญญาณ การจัดการโครงข่าย ดูแลคลื่นความถี่ และการประสานงาน ชายแดนเป็นหลัก

การขาดบทบาทด้านเนื้อหาและการสร้างภูมิคุ้มกัน ในระดับภูมิภาค กสทช. ยังไม่มี บทบาทเชิงรุกในการควบคุมเนื้อหาบน OTT หรือการใช้กลไกของตนเอง (เช่น สถานีโทรทัศน์ วิทยุ หรือสื่อ- ชุมชน) ในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับภัยหรือการคัดกรองเนื้อหา OTT อย่างเด่นชัด

ความขัดแย้งเชิงนโยบาย เมื่อเกิดปัญหาอาชญากรรมออนไลน์ข้ามแดนจากกลุ่มแก๊ง- คอลเซ็นเตอร์หรือสแกมเมอร์ที่อาศัยสัญญาณ OTT และอินเทอร์เน็ตตามแนวชายแดน มาตรการของ กสทช. และหน่วยงานความมั่นคงในการลดความแรงของสัญญาณบริเวณชายแดนเพื่อตัดวงจรมิจฉาชีพ กลับส่งผลกระทบเชิงลบต่อสิทธิและประสิทธิภาพในการใช้งานโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ตของประชาชน ไทยที่อาศัยอยู่บริเวณตะเข็บชายแดนด้วยเช่นกัน

5) ผลกระทบต่อสังคมระดับฐานรากและการแยกส่วนของนโยบาย จากการวิเคราะห์ ข้อมูลของคณะกรรมการศูนย์ต่อต้านข่าวลวงจังหวัดขอนแก่น สะท้อนว่าภัยที่แฝงมากับแพลตฟอร์ม OTT (เช่น ข่าวปลอม เพจปลอม การหลอกลวงลงทุน การยิงโฆษณาผิดกฎหมาย) สร้างความเสียหาย รุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมระดับฐานราก โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มเปราะบางที่ขาดความรู้ เท่าทันสื่อ

นโยบายของ กสทช. และรัฐบาลในมิตินี้มีจุดแยกที่สำคัญคือ นโยบายจากส่วนกลางลง ไปไม่ถึงพื้นที่จริง มาตรการส่วนใหญ่เป็นการจัดอบรมหรือเชิญเครือข่ายเข้าร่วมแบบผิวเผิน แต่ในทาง ปฏิบัติ ภาคประชาชนและสื่อท้องถิ่นกลับต้องลุกขึ้นมาสร้างกลไกป้องกันตนเอง (เช่น การใช้ “หมอลำ”

หรือผู้นำวัฒนธรรม/หอกระจายข่าวในการเตือนภัย “อย่าเชื่อ อย่าแชร์ อย่าโอน”) เนื่องจากประชาชนเชื่อถือสื่อท้องถิ่นมากกว่าการสื่อสารนโยบายจากส่วนกลางของรัฐ

การช่วยเหลือผู้เสียหายที่แยกส่วน นโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคบน OTT ในปัจจุบันไม่มีเอกภาพ เมื่อประชาชนถูกหลอกลวงผ่านบริการ OTT ระบบช่วยเหลือกลับแยกส่วนอย่างรุนแรง ผู้เสียหายต้องไปแจ้งความและเล่าเรื่องซ้ำ ๆ กับหลายหน่วยงาน ทั้งตำรวจ ธนาคาร และศูนย์ร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งเป็นการซ้ำเติมผู้บริโภคและสะท้อนความล้มเหลวของการบูรณาการเชิงนโยบาย

6.2.2 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

การสัมภาษณ์เชิงลึก พบถึงประเด็น พบว่าปัญหาและช่องว่างในการกำกับดูแลบริการ OTT ในปัจจุบันได้สร้างผลกระทบในมิติต่าง ๆ ไว้อย่างรุนแรงและซับซ้อน โดยสามารถจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็น 3 หัวข้อหลักตามกรอบนโยบายเชิงลึกได้ดังนี้

ผลกระทบทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของบริการ OTT ข้ามชาติโดยปราศจากกลไกควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบเชิงลบและสร้างความบิดเบือนต่อโครงสร้างระบบเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศไทยในหลายมิติ

การสูญเสียรายได้โฆษณาและการไหลออกของเม็ดเงิน แพลตฟอร์ม OTT และโซเชียลมีเดียข้ามชาติขนาดใหญ่ (Big Tech) กลายเป็นช่องทางหลักในการซื้อขายสินค้าและโฆษณาออนไลน์ เม็ดเงินค่าโฆษณาทางศาสตร์ถูกโอนตรงไปยังผู้ให้บริการต่างประเทศ โดยที่รัฐไทยแทบไม่สามารถจับเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมใบอนุญาตได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเหมือนสื่อดั้งเดิม ส่งผลให้เกิดภาวะเงินไหลออกนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง

ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ในขณะที่ผู้ประกอบการสื่อสารมวลชนและโทรทัศน์ดั้งเดิมของไทย (เช่น ทวีติจิทัล) ต้องอยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลที่เข้มงวดของ กสทช. ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่บริการ OTT ข้ามชาติกลับเข้ามาถึงส่วนแบ่งการตลาดและรายได้โฆษณาไปเกือบทั้งหมด โดยไม่ต้องเผชิญกับต้นทุนทางกฎหมายหรือมาตรการควบคุมเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำนี้สร้างความเสียเปรียบเชิงโครงสร้างต่ออุตสาหกรรมสื่อและระบบเศรษฐกิจในประเทศ

การแสวงหาผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของแพลตฟอร์มจากอาชญากรรม (Platform Profiteering) ผู้เชี่ยวชาญสะท้อนว่า แพลตฟอร์มต่างชาติได้รับผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจโดยตรงจากค่าโฆษณา (การยิงแอด) ของกลุ่มมิจาชีพ มิจาชีพนำเงินที่หลอกลวงประชาชนได้ไปซื้อโฆษณาบนแพลตฟอร์ม OTT เพื่อสร้าง “เพจปลอม” แอบอ้างเป็นบุคคลหรือธุรกิจชื่อดัง เช่น เพจปลอมของรีสอร์ทท่องเที่ยว แม้เพจเหล่านั้นจะเป็นเพจปลอมที่สร้างความเสียหายหลักล้านบาทแก่ผู้บริโภค แต่แพลตฟอร์มก็ยังคงได้รับรายได้ค่าโฆษณาอย่างต่อเนื่อง และมักตอบสนองต่อการแจ้งปิดกั้น (Take-down) ล่าช้า

การคัดกรองโฆษณาและผู้ลงโฆษณา (Ad Transparency & Ad Screening) ประเด็นนี้ถือเป็นต้นตอของเม็ดเงินและเครื่องมือที่มีฉาบฉวยใช้ในการเข้าถึงและทำลายผู้บริโภคในวงกว้าง โดยผู้เชี่ยวชาญได้วิเคราะห์และเสนอมาตรการควบคุมไว้ว่าความเสียหายทางการเงินระดับครัวเรือนและภาคธุรกิจ ภัยออนไลน์ที่แฝงตัวมากับบริการ OTT ไม่เพียงแต่ทำลายผู้บริโภครายย่อย แต่ยังลุกลามไปยังภาคธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ผู้เสียหายบางรายถูกหลอกให้โอนเงินที่มาจากวงเงิน OD (Overdraft) ของธุรกิจ ส่งผลให้ธุรกิจขาดสภาพคล่อง กลายเป็นหนี้สินผูกพันกับสถาบันการเงิน และส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ต่อระบบเศรษฐกิจฐานราก

ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรม เกี่ยวกับเยาวชนและกลุ่มเปราะบางในมิติทางสังคม บริการ OTT ที่ขาดการคัดกรองกลายเป็นเครื่องมือบ่มเพาะปัญหาสุขภาพจิต ความขัดแย้ง และการทำลายกลุ่มเปราะบางในสังคมอย่างรุนแรง

ภัยคุกคามต่อผู้สูงอายุและกลุ่มเปราะบาง ปัจจุบันภัยออนไลน์ ข่าวดปลอม (Fake News) และการหลอกลวงผ่านแพลตฟอร์ม OTT (เช่น Line Group, Facebook) พุ่งเป้าไปที่กลุ่มผู้สูงอายุเป็นหลัก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีสินทรัพย์สะสมแต่ขาดทักษะการรู้เท่าทันสื่อและการตรวจสอบข้อมูลดิจิทัล เมื่อตกเป็นเหยื่อและสูญเสียเงินเก็บทั้งชีวิตหลักแสนหรือหลักล้านบาท จะส่งผลให้สภาพจิตใจเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง ผู้เสียหายบางรายเกิดอาการช็อก เป็นโรคหลอดเลือดสมอง (Stroke) จากความเครียด และข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่า มีผู้เสียหายบางส่วนถึงขั้นฆ่าตัวตายหลังสูญเสียทรัพย์สิน

ผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน เนื่องจากบริการ OTT ขับเคลื่อนด้วยเนื้อหาที่ผู้ใช้สร้างขึ้นเอง (User Generated Content - UGC) ในปริมาณมหาศาล ทำให้เยาวชนสามารถเข้าถึงเนื้อหาที่มีความรุนแรง ลามกอนาจาร การพนันออนไลน์ หรือค่านิยมที่บิดเบือนได้โดยง่ายผ่านระบบอัลกอริทึมของแพลตฟอร์มที่มุ่งเน้นการดึงดูดความสนใจ (Engagement) กลไกของรัฐในปัจจุบันไม่มีเครื่องมือควบคุมเนื้อหาเหล่านี้ล่วงหน้าได้เหมือนโทรทัศน์ระบบเก่า ส่งผลให้เกิดการเลียนแบบพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม และสร้างปัญหาสังคมในระยะยาว

การทำลายความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน ความเสียหายทางการเงินและปัญหาสุขภาพจิตที่เกิดขึ้นจากภัยบน OTT ไม่ได้จบลงที่ตัวบุคคล แต่กลายเป็น “ปัญหาสังคม” ที่บ่อนทำลายความมั่นคงของสถาบันครอบครัว สร้างความตึงเครียด หนี้สิน และความหวาดระแวงในการสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีภายในชุมชน

การซ้ำเติมสภาพจิตใจจากระบบเยียวยาของรัฐที่แยกส่วน เมื่อผู้บริโภคหรือเยาวชนตกเป็นเหยื่อบนโลก OTT พวกเขาต้องเผชิญกับความยากลำบากในการช่วยเหลือจากรัฐ เนื่องจากนโยบายและบรรทัดฐานในปัจจุบันมีลักษณะ “แยกส่วน” (Fragmented System) ผู้เสียหายต้องเดินทางไปแจ้งความ เล่าเหตุการณ์และยื่นหลักฐานซ้ำ ๆ หลายครั้งกับหลายหน่วยงาน (ตำรวจไซเบอร์ ธนาคาร กสทช) ซึ่งเป็นการซ้ำเติมสภาพจิตใจและลดทอนความเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรม



ผลกระทบทางการเมืองและความมั่นคง ได้แก่ มิติด้านการเมืองและความมั่นคงของชาติได้รับผลกระทบโดยตรงจากการไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารบนแพลตฟอร์ม OTT ที่รัฐไม่สามารถควบคุมหรือเข้าถึงตัวตนที่แท้จริงของผู้กระทำความผิดได้

การขาดอธิปไตยดิจิทัล (Digital Sovereignty) การที่ผู้ให้บริการ OTT รายใหญ่เป็นนิติบุคคลต่างชาติ ทำให้กฎหมายไทยและอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแล (เช่น กสทช. หรือ ETDA) ไปไม่ถึงนอกอาณาเขต ประเทศไทยขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จะบังคับให้แพลตฟอร์มเหล่านี้ร่วมรับผิดชอบ (Platform Liability) หรือบังคับให้ส่งมอบพยานหลักฐานดิจิทัล (Digital Evidence) เพื่อสืบหาตัวตนมิฉะฉินได้อย่างรวดเร็ว สภาการณ์นี้ทำให้รัฐไทยสูญเสียอำนาจในการปกป้องผลประโยชน์และความมั่นคงของประชาชนตนเองบนพื้นที่ไซเบอร์

การติดตามตัวและหลักฐานดิจิทัล มุ่งเน้นการแก้ไขช่องโหว่ทางเทคโนโลยีและขั้นตอนวิธีปฏิบัติการทางกฎหมาย เพื่อขจัดสถานะการแฝงตัวและการทำลายพยานหลักฐานในโลกออนไลน์ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ปัญหาบัญชีอวตารและการบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร (Disinformation & Avatars) ข้อจำกัดที่แพลตฟอร์มต่างชาติเปิดให้สมัครใช้งานได้ง่ายเพียงมีอีเมลหรือเบอร์โทรศัพท์ นำมาซึ่งปัญหา “บัญชีอวตาร” (Avatar Accounts) และบัญชีปลอมจำนวนมาก บัญชีเหล่านี้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) การปั่นยอดไลก์ยอดแชร์เพื่อบิดเบือนข้อเท็จจริง การกระจายข่าวปลอมเพื่อสร้างความเกลียดชัง (Hate Speech) และการทำลายความน่าเชื่อถือของสถาบันหลักและกระบวนการประชาธิปไตย โดยที่รัฐไม่สามารถสืบหาตัวตนที่แท้จริงของผู้บงการได้เลย

ผู้เชี่ยวชาญสะท้อนว่า ปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดในปัจจุบันคือความง่ายตายในการสมัครใช้งานแพลตฟอร์ม OTT และโซเชียลมีเดียต่างชาติ ซึ่งใช้เพียงอีเมลหรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ไม่มีการทวนสอบอย่างเข้มงวด เปิดโอกาสให้มิฉะฉินสร้างบัญชีอวตาร (Avatar Accounts) ปลอมแปลงตัวตนแอบอ้างเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง หรือสร้างเพจปลอมขึ้นมาหลอกลวงประชาชนในปริมาณมหาศาล เมื่อกระทำความผิดสำเร็จ มิฉะฉินจะทำการลบบัญชีหรือเพจดังกล่าวทิ้งทันที ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถแกะรอยทางดิจิทัลได้

ข้อเสนอการยกระดับมาตรการระบุตัวตนขั้นสูง (Strict KYC & Biometrics) แนวทางเชิงนโยบายระบุว่า รัฐจำเป็นต้องผลักดันหลักเกณฑ์ทางกฎหมายบังคับให้แพลตฟอร์มออนไลน์ ยกระดับการยืนยันตัวตน (Know Your Customer - KYC) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กลุ่มผู้ใช้งานที่มีความเสี่ยงสูง” เช่น ผู้ที่ต้องการซื้อโฆษณา (ยิงแอด) ผู้ที่เปิดช่องทางสร้างรายได้ (Monetization) หรือผู้ที่เปิดเพจ/บัญชีธุรกิจ โดยต้องบังคับให้ยืนยันตัวตนด้วยบัตรประชาชนและข้อมูลอัตลักษณ์บุคคล (สแกนใบหน้า) รวมถึงการเชื่อมโยงบัญชีผู้ใช้เข้ากับหมายเลขโทรศัพท์ที่ผ่านการจดทะเบียนอย่างถูกต้อง เพื่อให้สามารถสืบทราบตัวตนที่แท้จริงในทางกายภาพได้เมื่อเกิดคดีความ

การจัดการพยานหลักฐานดิจิทัลและการประสานงานข้ามหน่วยงาน ผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับใช้กฎหมายเสนอว่า พยานหลักฐานดิจิทัลมีความเปราะบางและเปลี่ยนแปลงได้ง่าย (Volatile Data) หน่วยงานปฏิบัติการของรัฐ (เช่น ตำรวจไซเบอร์) จำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมายและเครื่องมือทางเทคนิคที่สามารถบันทึกและรักษาพยานหลักฐาน (Chain of Custody) บนแพลตฟอร์ม OTT ได้อย่างมีมาตรฐานสากล เพื่อให้ศาลรับฟังเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดี และต้องมีข้อกำหนดให้แพลตฟอร์มจัดเก็บข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ (Log Files) ที่ระบุตำแหน่งที่ตั้งและการใช้งานของผู้กระทำผิดไว้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสำหรับการสืบสวน

การเชื่อมโยงกับอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Cybercrime) บริการ OTT กลายเป็นช่องทางหลักที่กลุ่มทุนสีเทาและแก๊งคอลเซ็นเตอร์ข้ามชาติใช้ในการสื่อสาร โฆษณาชวนเชื่อ และหลอกลวงประชาชน โดยกลุ่มมิจฉาชีพเหล่านี้มักตั้งฐานปฏิบัติการอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านตามตะเข็บชายแดน (เช่น กัมพูชา ลาว เมียนมา) แต่ยิงสัญญาณและเนื้อหาเข้ามาในประเทศไทย การปราบปรามทำได้ยากมากเนื่องจากติดขัดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศและเขตอำนาจศาล

ความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่าง “ความมั่นคง” และ “สิทธิผู้บริโภค” เมื่อเกิดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติผ่านระบบ OTT และอินเทอร์เน็ตบริเวณชายแดน มาตรการของรัฐในการตัดวงจรมิจฉาชีพ เช่น การสั่งลดความแรงของคลื่นสัญญาณโทรคมนาคมบริเวณตะเข็บชายแดน กลับส่งผลกระทบต่อประชาชนไทยในพื้นที่ชายแดน ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหานี้สะท้อนถึงผลกระทบทางการเมืองในแง่การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

6.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะทางกฎหมายและนโยบายที่ กสทช. ควรขับเคลื่อนร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย จากเหตุผลความจำเป็นทั้งหมดข้างต้น ผู้เชี่ยวชาญชี้ว่ากฎหมาย OTT ฉบับใหม่ของประเทศไทยไม่ควรเป็นเพียงแค่มลอกกฎหมายควบคุมเนื้อหาแบบเดิม แต่ต้องเป็นกฎหมายเชิงปฏิรูปโครงสร้างดิจิทัลที่เน้น

1) การบังคับใช้หลักความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) บังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องปฏิบัติตามกฎหมายไทยและร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหาย

2) การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบ Risk-based Approach ควบคู่กับการยกระดับมาตรการยืนยันตัวตนที่เข้มงวดและการบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานรัฐเพื่อความมั่นคงของชาติและสังคม การปรับเปลี่ยนจากระบบ “ควบคุมก่อนเผยแพร่” ไปเป็น “การบริหารความเสี่ยง” เลิกใช้แนวคิดตรวจเนื้อหาแบบที่วัดดั้งเดิม แต่ให้หันไปบังคับใช้มาตรการถอดถอน (Take-down) ที่รวดเร็วเมื่อเกิดปัญหา และกำหนดหน้าที่ (Liability) ให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องรับผิดชอบและยอมรับกฎหมายไทย



3) การจัดทำกฎหมายกลางและการแบ่งบทบาทให้ชัดเจน เสนอให้แยกบทบาทอย่างเป็นเอกภาพ เช่น ให้ กสทช. เน้นดูแลเฉพาะ OTT ที่เป็นลักษณะสื่อ คอนเทนต์ ภาพและเสียง ส่วน ETDA ดูแลเรื่องแพลตฟอร์มตัวกลางและธุรกรรมดิจิทัล หรือให้มี กระทรวงดีอี (DE) เป็นเจ้าภาพหลักในฐานะหน่วยงานนโยบายระดับกระทรวงที่มีภารกิจตรง แล้วให้หน่วยงานอื่นสนับสนุนเป็นระบบบูรณาการข้อมูลร่วมกัน (Data Integration) ผ่านโมเดล One Stop Service

4) การยกระดับมาตรการระบุตัวตน (KYC) และ Ad Transparency กำหนดนโยบายให้แพลตฟอร์ม OTT ข้ามชาติต้องคัดกรองผู้ใช้งานและผู้ลงโฆษณาอย่างเข้มงวด บังคับยืนยันตัวตนด้วยบัตรประชาชนหรือใบหน้าเพื่อกำจัดบัญชีฉ้อฉล รวมถึงการแยกบัญชีธนาคารบุคคลและธุรกิจเพื่อเปิดทางให้มีมาตรการหน่วงเวลาโอนเงินเมื่อเกิดพฤติกรรมเสี่ยงบนโลกออนไลน์

5) ข้อมูลเชิงลึกระบุว่า ปัจจุบันเกิดธุรกิจสีเทาในรูปแบบการรับป้อนยอดไลก์ ยอดแชร์ และการสร้างบัญชีปลอมจำนวนมากเพื่อหลอกลวงระบบอัลกอริทึมของแพลตฟอร์ม ยิ่งไปกว่านั้น มีฉ้อโกงได้นำเงินที่หลอกลวงได้จากผู้เสียหายไป “ซื้อโฆษณา” (ยิงแอด) บนบริการ OTT และโซเชียลมีเดียอย่างเสรี เพื่อกระจายข่าวปลอม เพจปลอม หรือโฆษณาหลอกลวง โดยที่แพลตฟอร์มต่างชาติยังคงได้รับผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ (รายได้ค่าโฆษณา) จากฉ้อโกงเหล่านั้น และมักเพิกเฉยหรือปล่อยปละละเลยในการตรวจสอบด้านแรก

แนวทางการบังคับใช้มาตรการ “Ad Transparency” และความโปร่งใส หลักเกณฑ์ใหม่ที่ต้องผลักดันคือ การบังคับให้แพลตฟอร์มเปิดเผยข้อมูลความโปร่งใสของโฆษณา (Ad Transparency) โดยระบุชัดเจนว่า ใครเป็นผู้ซื้อโฆษณา แหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้จ่ายค่าโฆษณาคืออะไร และมีการตรวจสอบตัวตนของผู้ลงโฆษณาอย่างแท้จริงหรือไม่ หากพบว่าเป็นโฆษณาหลอกลวงหรือแอบอ้าง แพลตฟอร์มต้องมีหน้าที่ระงับโฆษณานั้นทันที

บทลงโทษทางเศรษฐกิจในอัตราก้าวหน้า (Proportionate Fines) กฎหมายจำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจากโทษอาญาเดิม (เช่น โทษปรับระดับหมิ่นหรือแสลงบาทซึ่งเบาเกินไปสำหรับบริษัท Tech ขนาดใหญ่) ไปสู่ “โทษปรับทางพินัยหรือทางแพ่งในสัดส่วนอัตราก้าวหน้าตามรายได้ของแพลตฟอร์ม” หากแพลตฟอร์มใดปล่อยให้มีการยิงแอดโฆษณาผิดกฎหมายหรือเพจปลอมโลดแล่นอยู่บนระบบโดยไม่มีมาตรการคัดกรองที่รัดกุม แพลตฟอร์มนั้นจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นและถูกปรับในอัตราที่สูง เพื่อบังคับให้แพลตฟอร์มต้องหันมาลงทุนพัฒนาระบบคัดกรองโฆษณา (AI & Human Moderators) ที่เข้าใจบริบทภาษาไทยและพฤติกรรมฉ้อโกงในไทย

6) ความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) มิติดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการปฏิรูปกฎหมาย จากเดิมที่รัฐมุ่งตามจับผู้ใช้งานรายบุคคล มาเป็นการบังคับให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มซึ่งเป็นเจ้าของระบบต้องลงมาร่วมรับผิดชอบ ข้อจำกัดของการอยู่นอกเขตอำนาจศาลไทย ปัจจุบันผู้ให้บริการ OTT รายใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นนิติบุคคลต่างชาติที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในต่างประเทศ แพลตฟอร์มเหล่านี้เข้ามาไทยรายได้จากคนไทย แต่ในทางกฎหมายมักปฏิเสธที่จะยอมรับกรอบกฎหมาย



ไทยอย่างเต็มรูปแบบ และมักอ้างนโยบายความเป็นส่วนตัวของบริษัท (Privacy Policy) ในการปฏิเสธที่จะส่งมอบข้อมูลหลักฐานดิจิทัลให้แก่พนักงานสอบสวนของไทย ทำให้กระบวนการยุติธรรมหยุดชะงัก

หลักการความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม และหน้าที่ในการเอาเนื้อหาดังกล่าว (Notice and Take-down) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเสนอว่า กฎหมายใหม่ต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “ความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม” (Platform Liability) โดยบังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องจดทะเบียนและแต่งตั้งผู้แทนทางกฎหมายที่มีอำนาจเต็มในประเทศไทย และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐไทยอย่างเคร่งครัด แพลตฟอร์มต้องมีหน้าที่สร้างกลไกการแจ้งเตือนและนำเนื้อหาที่ผิดกฎหมายเด่นชัดออกทันทีที่ได้รับแจ้ง หากแพลตฟอร์มใดเพิกเฉยหรือจงใจปล่อยให้เนื้อหา/เพจปลอมเหล่านั้นดำรงอยู่เพื่อหวังรายได้ค่าโฆษณา แพลตฟอร์มนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบร่วม (Joint liability) ทั้งในทางแพ่งและทางอาญาต่อความเสียหายที่เกิดกับประชาชน

การสร้างสมดุลไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพที่สุจริต ในขณะที่บังคับความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม กฎหมายต้องกำหนดให้มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุล (Counter-Notice) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานที่บริสุทธิ์สามารถโต้แย้งชี้แจงได้ หากเนื้อหาของตนถูกลบด้วยความผิดพลาดของระบบอัลกอริทึม เพื่อไม่ให้กฎหมายความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ หลักการ “กำกับดูแลแพลตฟอร์ม ไม่ใช่กำกับดูแลประชาชน” กฎหมายใหม่ต้องมุ่งเป้าไปที่การวางกรอบหน้าที่และความรับผิดชอบของระบบสถาปัตยกรรมแพลตฟอร์ม (Platform Liability) ในการจัดการเนื้อหาที่ผิดกฎหมายเด่นชัด (เช่น ลามกเด็ก, พนัน, ข้อมูลหลอกลวงทางการเงิน) แทนที่จะใช้วิธีกวาดล้างหรือปิดกั้นการแสดงออกของประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนยังคงมีเสรีภาพในการสื่อสารและแสดงความคิดเห็นตามระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยเฉพาะเพื่อลดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ผู้เชี่ยวชาญระบุว่าประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปกฎหมายและแนวคิดการกำกับดูแล OTT ใหม่ โดยสรุปทิศทางสำคัญดังนี้

1) การสร้างภูมิคุ้มกันระดับพื้นที่ร่วมกับภาคประชาชน (Grassroots Digital Literacy) นอกเหนือจากมาตรการบังคับทางกฎหมายแล้ว แนวทางคุ้มครองผู้บริโภคที่ยั่งยืนที่สุดคือการสร้างความตระหนักรู้ โดยรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณและเครื่องมือให้เครือข่ายภาคประชาชน และสื่อท้องถิ่น (เช่น หมอล่า ผู้นำชุมชน หอกระจายข่าว) มาร่วมกันขับเคลื่อนการเตือนภัยและสร้างทักษะการรู้เท่าทันสื่อดิจิทัลในระดับรากหญ้า เนื่องจากผลการวิจัยพบว่าประชาชนในภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มเปราะบาง จะเชื่อถือและรับฟังข้อมูลแจ้งเตือนจากคนในท้องถิ่นเดียวกันมากกว่าการสื่อสารนโยบายที่เป็นทางการจากส่วนกลาง

2) การกำหนดขอบเขตและหน้าที่ที่ชัดเจน ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล เช่น กสทช. ดูแลมิติคอนเทนต์และสื่อ ส่วน ETDA ดูแลระบบแพลตฟอร์มและธุรกรรม อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งระบบ



ฐานข้อมูลกลางและ One Stop Service มีความจำเป็นอย่างมาก เพื่อบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่าง ตำรวจไซเบอร์ ธนาคาร กสทช. และกระทรวงดิจิทัลฯ ผ่านระบบร้องเรียนจุดเดียว เพื่อสกัดกั้นเส้นทางการเงินและสืบค้นหลักฐานดิจิทัลให้ทันทั่วทั้งที่ ก่อนที่ความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมจะขยายวงกว้าง

6.3 ผลการประชุมกลุ่มในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ นำเสนอผลการประชุมกลุ่มในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จัดทำขึ้นจากการรวบรวม สังเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูลดิบจากการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ซึ่งจัดขึ้นในพื้นที่ส่วนกลาง จำนวน 1 ครั้ง และส่วนภูมิภาค จำนวน 15 ครั้ง ในพื้นที่ 5 ภูมิภาค ๓ จังหวัดทั่วประเทศ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เพื่อสะท้อนภาพข้อเท็จจริง ความเดือดร้อนของประชาชนในเชิงพื้นที่ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายและการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นระบบ โดยสามารถสรุปผลการประชุมกลุ่มในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการหลอกลวงออนไลน์ จากข้อมูลข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ หน่วยงานกำกับดูแล และผู้ให้บริการภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน กสทช. เพื่อทำความเข้าใจข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกลไกความร่วมมือในระดับปฏิบัติ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงต่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ดังนี้

6.3.1 ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาในเชิงสถิติ รูปแบบการหลอกลวง รูปแบบการกระทำความผิด ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมเฉพาะกลุ่มร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ส่วนกลาง ได้ดำเนินการขึ้นเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2569 ณ โรงแรม อัลมီรอส กรุงเทพฯ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน โดยมีประเด็นหลักที่พูดคุยกันถึงการกำกับดูแลและผลกระทบของกิจการ OTT โดย กสทช. การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาใช้ในอุตสาหกรรมสื่อ และแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคและการจัดการปัญหาย่อยออนไลน์/แก๊งคอลเซ็นเตอร์ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น ตำรวจสอบสวนกลาง CIB และการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการประชุมในส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการในระหว่างวันที่ 5 มีนาคม ถึง 30 เมษายน 2569 โดยกำหนดประเด็นการประชุมที่เกี่ยวกับปัญหาการควบคุมและกำกับดูแล OTT ทั้งในเชิงกฎหมายและนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะปัญหาการหลอกลวงทางออนไลน์ ปัญหา SCAM และ SMS หลอกลวงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นและนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายการกำกับดูแล OTT ที่เหมาะสม ผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ พบว่า สถานการณ์การหลอกลวงออนไลน์ในประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงจนถึงระดับวิกฤต โดยมีข้อมูลเชิงสถิติและข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่น่าสนใจ



เกี่ยวกับสถิติความเสียหายในระดับประเทศ ข้อมูลจากศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสมาคมธนาคารไทย ระบุว่ามัลแวร์อาชญากรรมออนไลน์สะสมทั่วประเทศมากกว่า 1.2 ล้านคดี โดยคิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมสูงกว่า 110,000 ล้านบาท สมาคมธนาคารไทยรายงานว่า ทุก ๆ 15 วัน จะมีประชาชนตกเป็นเหยื่อและส่งข้อมูลเข้าระบบประมาณ 20,000 ราย คิดเป็นมูลค่าความเสียหายราว 2,000 ล้านบาทต่อครึ่งเดือน หรือเฉลี่ยกว่า 4,000 ล้านบาทต่อเดือน หากคำนวณเฉลี่ยรายวัน จะพบความเสียหายเกิดขึ้นสูงถึง 77 ล้านบาทต่อวัน หรือคิดเป็นค่าเฉลี่ยประมาณ 1 ล้านบาทต่อวัน ต่อหนึ่งจังหวัด

สำหรับข้อมูลและสถิติสะท้อนสถานการณ์ในพื้นที่ศึกษา พบว่าในหลายพื้นที่ สถานการณ์การหลอกลวงและการฉ้อโกงจากการใช้สื่อออนไลน์และแพลตฟอร์มต่าง ๆ อาทิ

จังหวัดปทุมธานี มีสถิติคดีออนไลน์ที่ได้รับแจ้งความสูงถึง 15,930 คดี โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอคลองหลวง (และจังหวัดใกล้เคียง) พุ่งสูงเป็นอันดับต้น ๆ เฉพาะพื้นที่คลองหลวงมีคดีออนไลน์เกิดขึ้นมากกว่าเดือนละ 500 คดี และมีคดีค้างสะสมในระบบกว่า 18,000 คดี

จังหวัดระยอง สถิติภัยออนไลน์ในรอบปีที่ผ่านมามีจำนวนทะลุ “หลักหมื่นคดี” ซึ่งผู้ตกเป็นเหยื่อมีครอบคลุมในทุกกลุ่มอาชีพ

จังหวัดขอนแก่น สถิติคดีออนไลน์ติดอันดับ 8 ของประเทศ โดยในรอบปี 2568 มีคดีเกิดขึ้นประมาณ 16,600 คดี ขณะที่ภาพรวมของกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (สอท. 3) ซึ่งดูแลพื้นที่ภาคอีสานทั้งหมด มีคดีสูงถึง 36,500 คดี คิดเป็นมูลค่าความเสียหายเฉพาะในภาคอีสานกว่า 540 ล้านบาทในปี

จังหวัดเพชรบุรี มีคดีความฉ้อโกงออนไลน์ค้างสะสมในพื้นที่มากกว่า 3,000 คดี

จังหวัดชลบุรี (พื้นที่ศรีราชาและบางละมุง) มีสถิติคดีฉ้อโกงออนไลน์สะสมรวมกว่า 5,000–6,000 คดี ปริมาณคดีออนไลน์รายวันเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเจ้าหน้าที่อาชญากรรมทั่วไป (ลัก วิ่ง ชิง ปล้น) อย่างเห็นได้ชัด

ข้อมูลเชิงสถิติเหล่านี้เป็นเพียงส่วนที่พนักงานสอบสวนได้รับแจ้งผ่านระบบ 1441 หรือที่สถานีตำรวจในพื้นที่จังหวัดเท่านั้น ผู้เข้าร่วมประชุมจากทุกจังหวัดยืนยันตรงกันว่า “ตัวเลขจริงในพื้นที่มีมากกว่านี้อีกหลายเท่าตัว” เนื่องจากมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่ยอมไปแจ้งความดำเนินคดี ด้วยเหตุผลว่ามูลค่าความเสียหายรายครั้งมีจำนวนน้อย เช่น 100–500 บาท ประกอบกับความรู้สึกเงินอายที่ตกเป็นเหยื่อ และกระบวนการติดต่อราชการที่ซับซ้อน ลำบาก ไม่คุ้มค่าเดินทางและเวลาที่ต้องเสียไป

จากการสกัดข้อมูลพฤติกรรมศาสตร์และกลวิธีการทำงานของกลุ่มมิจฉาชีพที่ปรากฏในไฟล์เอกสารการประชุม สามารถจำแนกรูปแบบการหลอกลวงออกเป็น 7 ประเภทหลัก ซึ่งมีลักษณะการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ซับซ้อนแนบเนียนขึ้นตามลำดับ



1. คดีหลอกซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ (สินค้าไม่ตรงปก/เพจปลอม) เป็นรูปแบบคดีที่มีจำนวน “มากที่สุด” ในทุกพื้นที่จังหวัด มิฉฉีจะใช้ประโยชน์จากการเปิดเพจ Facebook หรือบัญชี TikTok ได้ง่าย จากนั้นจะทำการ “ยิงโฆษณา” (Paid Ads) โดยแฝงตัวเป็นร้านค้าปลอมที่คัดลอกรูปภาพ รีวิว และข้อมูลจากร้านค้าจริง บางครั้งมีการข่มขู่ผู้ติดตามปลอมให้เท่ากับเพจจริงเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ ตัวอย่างในพื้นที่ การหลอกซื้อเสื้อสงครามในจังหวัดระยอง (โอนเงินไปแต่ส่งกางเกงขาสั้นเก่า ๆ ที่ใส่ไม่ได้มาให้) การหลอกซื้อทุเรียนผ่านไลฟ์สดในจังหวัดสงขลาและพังงา (โอนเงินแล้วไม่ได้ของหรือปิดเพจหนี) การหลอกขายเนื้อวัวราคาถูกและอะโวคาโดคุณภาพต่ำในจังหวัดเพชรบุรี และนครปฐม และการเปิดเพจปลอมหลอกจองห้องพักและที่พักบนม่อนแจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างรุนแรง

2. แก๊งคอลเซ็นเตอร์ (Call Center) และการหลอกลวงให้เกิดความกลัว มิฉฉีจะใช้วิธีการสุมโทรศัพท์หาเหยื่อโดยมีฐานข้อมูลส่วนบุคคลที่แม่นยำ จากนั้นจะแอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น ตำรวจไซเบอร์ เจ้าหน้าที่ DSI ปปง. เจ้าหน้าที่การไฟฟ้า กรมบัญชีกลาง หรือเจ้าหน้าที่สรรพากร กลอุบายหลักคือการข่มขู่ว่าเหยื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับพหุคดีกฎหมาย คดีฟอกเงิน หรือการพนันออนไลน์ และบังคับให้เหยื่อโอนเงินในบัญชีทั้งหมดมาตรวจสอบเพื่อแสดงความบริสุทธิ์

3. กลโกงหลอกลงทุน (Investment Scam/Pig Butchering) เป็นการหลอกลวงที่สร้างความเสียหายต่อรายบุคคลสูงที่สุด ตั้งแต่หลักแสนจนถึงหลักสิบล้านบาท กลุ่มเป้าหมายหลักคือข้าราชการเกษียณ ผู้สูงอายุ พ่อค้าแม่ค้า และกลุ่มผู้มีเงินออม มิฉฉีจะสร้างแพลตฟอร์มการลงทุนปลอมขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นการเทรดหุ้นไทย หุ้นต่างประเทศ โควตาผลตอบแทนในหุ้นปัน หรือการลงทุนในเหรียญคริปโตเคอร์เรนซี/บิตคอยน์ ในช่วงแรกจะให้เหยื่อลงทุนด้วยเงินจำนวนน้อย (เช่น 500–1,000 บาท) และโอนผลตอบแทนกลับไปให้จริงเพื่อสร้างความไว้วางใจ เมื่อเหยื่อหลงกลและเพิ่มวงเงินลงทุนเป็นหลักแสนหรือหลักล้าน ระบบจะแสดงตัวเลขกำไรปลอมในหน้าจอแอปพลิเคชัน แต่เมื่อเหยื่อต้องการถอนเงิน มิฉฉีจะอ้างเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ต้องจ่ายภาษีก่อน ต้องจ่ายค่าธรรมเนียม VIP หรือต้องโอนเงินค้ำประกันเพิ่ม สุดท้ายจะบล็อกช่องทางการติดต่อและปิดระบบหนีไป ปรากฏตัวอย่างในพื้นที่ ในจังหวัดอุดรธานี มีผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้มีความรู้ด้านการเทรดหุ้นตกเป็นเหยื่อหลอกลงทุน เสียหายสูงถึง 33 ล้านบาท โดยมีการโอนเงินไป 35 ครั้ง ผ่าน 33 บัญชีม้า ของ 8 สถาบันการเงิน

4. โรแมนซ์แกม (Romance Scam) หรือการหลอกให้รักและโอนเงิน มิฉฉีจะสร้างโปรไฟล์ปลอมในสื่อสังคมออนไลน์ (เช่น Facebook, TikTok หรือแอปพลิเคชันหาคู่) โดยใช้รูปภาพของบุคคลหน้าตาดี มีฐานะ หรือมีอาชีพที่น่าเชื่อถือ เช่น ทหารอเมริกันประจำการในตะวันออกกลางหรืออัฟกานิสถาน นักธุรกิจต่างชาติ หรือวิศวกร มิฉฉีจะใช้เวลาพูดคุยหวานลุ่มเป็นเวลานานหลายสัปดาห์หรือเป็นเดือนจนเหยื่อเชื่อใจและเกิดความผูกพัน จากนั้นจะอ้างว่าส่งของขวัญมูลค่าสูงหรือกระเป๋าแบรนด์เนมมาให้ หรือมีเงินก้อนใหญ่จะส่งมาฝากไว้ในประเทศไทย แต่สินค้าติดศุลกากรหรือศาลที่สนามบิน เหยื่อต้องโอนเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับไปให้ก่อน ภัยประเภทนี้เกิดขึ้นกับคนทุกเพศ



ไม่ใช่เฉพาะผู้หญิง โดยผู้แทนในจังหวัดสงขลายืนยันว่า “ผู้ชายในพื้นที่ที่ถูกหลอกให้รักและสูญเสียทรัพย์สินเป็นจำนวนมากเช่นกัน”

5. ภัยจากการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและปัญญาประดิษฐ์ (AI & Deepfake) ถือเป็นกลไกรูปแบบใหม่ที่มีความเนียนและน่ากังวลที่สุดในปัจจุบัน มิจฉาชีพจะใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการตัดต่อใบหน้า (Deepfake Photo/Video) และการเลียนเสียงของบุคคลอันเป็นที่รักหรือผู้มีอำนาจ (AI Voice Cloning) คดีที่เกิดขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ซึ่งถูกมิจฉาชีพปลอมแปลง Line โดยใช้รูปภาพเต็มยศส่งข้อความไปหานายอำเภอในพื้นที่เพื่อขอยืมเงินและสั่งให้โอนเงินเป็นจำนวนหลักล้านบาท และกรณีที่คุณครูในจังหวัดระยองได้รับสายโทรศัพท์ส่มเข้ามา โดยมีมิจฉาชีพใช้ AI เลียนเสียงเป็นคุณรู้จักที่สนิทกันมาก ขอยืมเงินด่วนเพื่อจ่ายค่าสินค้าเนื่องจากเงินไม่พอ เหยื่อหลงเชื่อโอนไป 2 ครั้งรวม 25,000 บาท นอกจากนี้ยังพบกรณีใช้เสียงของลูกโทรหาพ่อแม่เพื่ออ้างว่ากำลังซื้อของและขอให้โอนเงินด่วนอีกด้วย

6. คดีหลอกทำงานออนไลน์และหลอกทำงานต่างประเทศ เป็นการฉ้อโกงที่เข้าเติมกลุ่มผู้ว่างงาน นักศึกษา และประชาชนผู้หาเช้ากินค่ำ มิจฉาชีพจะลงโฆษณารับสมัครงานง่าย ๆ ที่ทำที่บ้านได้ เช่น งานกดรับคำสั่งซื้อสินค้า งานปักตะกร้า หรือทำงานโปรโมทสินค้าผ่านมือถือแล้วจะได้เปอร์เซ็นต์ ในระยะแรกจะได้เงินหลักร้อยจริง แต่ระยะต่อมาจะบังคับให้เติมเงินสำรองทุนเข้าแอปพลิเคชันก่อนจึงจะถอนเงินค่าคอมมิชชันออกมาได้ นอกจากนี้ในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรียังพบเคสผู้เสียหายถูกหลอกไปทำงานต่างประเทศ โดยค้นหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตแล้วเจอสแกมเมอร์หลอกให้โอนเงินค่าประกันการเดินทางและหลักประกันต่าง ๆ รวมกว่า 300,000 บาท สุดท้ายไม่ได้รับงานและสูญเสียเงินทั้งหมด

7. การหลอกลวงซ้ำซ้อน (สแกมเมอร์ซ้อนสแกมเมอร์) เป็นรูปแบบการหลอกลวงที่โหดร้ายที่สุด โดยมีมิจฉาชีพจะเข้าไปฝังตัวอยู่ใน TikTok หรือสร้างเพจ Facebook ปลอม แอบอ้างเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น เพจทนายอาสา เพจตำรวจไซเบอร์ปลอม หรือเพจเจ้าหน้าที่ DSI ปลอม จากนั้นจะเข้าไปติดต่อเหยื่อที่เคยโพสต์ข้อความว่าตนเองถูกโกงเงินออนไลน์ ทำที่เป็นแสดงความเห็นอกเห็นใจและอาสาจะช่วยแฉกระเป๋าดิจิทัลหรือตามเงินคืนจากมิจฉาชีพให้

กรณีศึกษาจากจังหวัดระยองและสงขลา ผู้เสียหายหลงเชื่อแอด Line กลุ่ม DSI ปลอม มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมทนายความ 5,000 บาท จากนั้นดึงเข้ากลุ่ม Line ที่มีหน้าม้าจำนวนมาก แนะนำให้ทำภารกิจโอนเงินเข้าไปในระบบเว็บพนันหรือแอปปลอมเพื่อเป็นการดึงเงินกลับคืนมา สุดท้ายเหยื่อโอนเงินซ้ำซ้อนเพิ่มไปอีกหลักแสนบาทเพื่อหวังจะได้เงินหลักพันในครั้งแรกคืน

ผลกระทบที่เกิดจากการใช้สื่อออนไลน์และแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ขาดการควบคุมกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ได้สร้างความเสียหายเป็นวงกว้างในหลายมิติ รวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเงินรายบุคคล การสูญเสียเงินเก็บทั้งชีวิตเหยื่อจำนวนมาก โดยเฉพาะข้าราชการเกษียณและผู้สูงอายุ ต้องสูญเสียเงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินออมที่เก็บสะสมมาทั้งชีวิตภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่นาทีผ่านการกดลิงก์ดูดเงินหรือการโอนเงิน ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ขาดสภาพคล่อง ทรายนายกเทศมนตรีเมืองคลองหลวงระบุว่า “เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นกำลังจะพัง



พินาศเพราะเงินออมของประชาชนถูกสูญเสียไปกับภัยออนไลน์เหล่านี้” บางรายตกเป็นหนี้สินทางอ้อม มิฉฉาชีพในระบบแก๊งคอลเซ็นเตอร์จะข่มขู่หรือหลอกลวงให้เหยื่อไปทำเรื่องกู้เงินนอกระบบ กู้เงินผ่าน แอปพลิเคชัน หรือนำบัตรเครดิตไปรูดวงเงินจนเต็มจำนวน เพื่อนำเงินมาโอนให้กลุ่มมิฉฉาชีพ ทำให้เหยื่อ ต้องแบกรับภาระหนี้สินที่ไม่ได้เป็นผู้ก่อในความเป็นจริง

ผลกระทบทางจิตวิทยาและสถาบันครอบครัวอย่างกว้างขวาง เกิดปัญหาสุขภาพจิตและ โรคซึมเศร้า ความสูญเสียทางทรัพย์สินและการถูกรังแกจากสังคม นำมาสู่ความเครียดขั้นรุนแรง ความหวาดกลัว และโรคซึมเศร้า มีการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่นักศึกษาคณะวิศวกรรม คอมพิวเตอร์ ซึ่งมีความรู้ความสามารถสูง แต่พลาดท่าถูกมิฉฉาชีพล่อลวงจนตกเป็นผู้ต้องหาบัญชีม้าและ โดนทวงหนี้ข่มขู่ จนเกิดอาการหวาดกลัวขั้นรุนแรง ซังตัวเองอยู่ในห้องพัก ไม่ยอมออกไปเรียนหนังสือ หรือพบปะผู้คนในสังคม

ความขัดแย้งและรอยร้าวในครอบครัว เกิดการทะเลาะเบาะแว้งอย่างรุนแรงระหว่าง สมาชิกในครอบครัว เช่น คดีในจังหวัดนครราชสีมาที่มารดาผู้สูงอายุหลงเชื่อกลุ่ม Line หลอกลวงทุน (อ้างว่าลงทุน 1,000 ได้คืน 1,000,000 บาท) บุตรพยายามตักเตือนและห้ามปรามแต่ไม่สำเร็จ มารดา กลับเชื่อมั่นในกลุ่มมิฉฉาชีพมากกว่าลูก เกิดการขู่ตัดแม่ตัดลูกและขู่แจ้งความจับลูกตนเองหากเข้ามา ขัดขวางการโอนเงิน

ที่น่าห่วงใยอย่างยิ่งคือ ผลกระทบต่อเด็ก เยาวชน และพฤติกรรมศาสตร์ ปัญหาการ เสพติดเกมและการพนันออนไลน์ขั้นรุนแรง ศึกษาธิการจังหวัดสงขลาและผู้แทนในจังหวัดอุดรธานีได้ สะท้อนปัญหาวิกฤตของเด็กเยาวชน Gen Z และผู้ปกครองในพื้นที่ว่า เด็กสามารถเข้าถึงบุหรี่ปัฟฟ้า เกมออนไลน์ และเว็บพนันได้อย่างง่ายดายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ พบกรณีเด็กติดเกมออนไลน์ขั้น รุนแรงจนสมองถูกทำลาย มีพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงคล้ายผู้เสพยาเสพติด ไม่สามารถควบคุมตนเองได้ จนบิดาต้องลาออกจากงานประจำมาเฝ้าดูแลที่บ้าน และไม่สามารถส่งลูกเข้าเรียนต่อในระดับ มหาวิทยาลัยได้เนื่องจากเด็กไม่สามารถเข้าสู่สังคมปกติได้

ค่านิยมและมุมมองที่บิดเบี่ยวต่อการศึกษา แพลตฟอร์ม OTT และโซเชียลมีเดียสร้าง ค่านิยมแบบ “รวยทางลัด” ให้แก่เด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ เด็กจำนวนมากมีแนวคิดว่ “ไม่จำเป็นต้อง เรียนหนังสือ” หรือศึกษาเล่าเรียนให้จบ เพราะสามารถหันไปเป็น Content Creator หรือ Influencer ปักตะกร้าขายของออนไลน์ก็สามารถหาเงินได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เด็กหลุดออกจากระบบการศึกษา ขาดทักษะการเรียนรู้เชิงลึก และขาดการบ่มเพาะด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณในการใช้สื่อ

ภัยคุกคามทางเพศและการล่อลวงในกลุ่มลับ มิฉฉาชีพใช้ช่องทางแชต Line หรือคอล แอปพลิเคชันในการเข้ามาทำดีสร้างความสนิทสนมกับเด็กที่ขาดความอบอุ่นจากครอบครัว จากนั้นจะทำการ “ล่อลวงให้อ่านจาร” หลอกให้เด็กถ่ายภาพหรือคลิปวิดีโอโป๊เปลือยของตนเองส่งไปให้ มิฉฉาชีพจะ นำภาพเหล่านั้นไปขายในกลุ่มลับ หรือใช้ข่มขู่กรรโชกทรัพย์ (Sextortion) บังคับให้น้อง ๆ นำเงินของ ผู้ปกครองมาโอนให้ หรือหลอกลวงเจอบุคคลเพื่อพาไปล่วงละเมิดทางเพศ เสียทั้งทรัพย์สินและอนาคต



เด็กและเยาวชนอาจตกเป็นอาชญากรโดยไม่รู้ตัว จากวิกฤตปัญหาซิมม้าและซิมม้า เยาวชน นักเรียน นักศึกษา และชาวบ้านในพื้นที่แถบชายแดน (เช่น อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย) ตกเป็นเป้าหมายสำคัญของขบวนการจัดหา “ซิมม้า” และ “ซิมม้า” โดยมักถูกหลอกลวงด้วยเงินค่าจ้างจำนวนเล็กน้อย (เช่น 300–500 บาท) เพื่อให้เปิดบัญชีธนาคารหรือลงทะเบียนซิมการ์ดโทรศัพท์ ประชาชนและเด็ก ๆ ขาดความรู้ทางกฎหมาย ไม่ทราบว่าพฤติกรรมดังกล่าวมีความผิดทางอาญาร้ายแรงตาม พ.ร.ก. มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ส่งผลให้เมื่อบัญชีดังกล่าวถูกนำไปใช้รับเงินโอนจากการฉ้อโกง เด็กและชาวบ้านบริสุทธิ์ก็กลับต้องกลายเป็นผู้ต้องหาตามหมายจับ ถูกดำเนินคดีในหลายท้องที่ทั่วประเทศ และถูกระงับธุรกรรมทางการเงินทั้งหมด (ติดสถานะ ซิมม้าดำ ม้าเทา) จนไม่สามารถใช้ชีวิตปกติได้

ปัญหาข้อมูลส่วนบุคคลรั่วไหล ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนสะท้อนความตื่นตระหนกตรงกันว่า ข้อมูลส่วนบุคคลขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็น ชื่อ-นามสกุล, เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก, เบอร์โทรศัพท์, ที่อยู่ปัจจุบัน, และข้อมูลในเชิงลึก เช่น เลขบัตรเครดิตไฟฟ้า ประวัติการติดต่อทำธุรกรรมกับหน่วยงานราชการ ยอดเงินบำนาญ หรือเวลาที่ไปติดต่อสรรพากร ได้รั่วไหลไปอยู่ในมือของกลุ่มแก๊งมิจฉาชีพเกือบ 100% แล้ว มีกรณีที่ประชาชนไปติดต่อราชการที่สำนักงานสรรพากรหรือสำนักงานประกันสังคมในช่วงเช้า พอถึงช่วงบ่ายวันเดียวกันกลับมีมิจฉาชีพโทรศัพท์เข้ามาหาโดยรู้ข้อมูลการติดต่ออย่างแม่นยำ และหลอกให้กดลิงก์แอปพลิเคชันปลอมเพื่อรับเงินคืนภาษี สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่าระบบการรักษาความปลอดภัยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ (เช่น ไฟฟ้า ประกันสังคม ขนส่งสรรพากร) มีช่องโหว่ขนาดใหญ่ หรือมีปัญหา “เกลือเป็นหนอน” จากการที่มีเจ้าหน้าที่รัฐบางคนลักลอบนำฐานข้อมูลไปขายให้แก่แก๊งคอลเซ็นเตอร์ จากการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงพื้นที่ สามารถจำแนกบริบทเฉพาะและระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ได้ดังนี้

ตาราง 5 การจำแนกบริบทเฉพาะและระดับความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่

จังหวัด/พื้นที่	บริบททางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่	รูปแบบภัยออนไลน์ที่เด่นชัด	ข้อจำกัดและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่
นครราชสีมา	เมืองศูนย์กลางภูมิภาค, ข้าราชการเกษียณจำนวนมาก, อุตสาหกรรมท่องเที่ยว	- หลอกลวงลงทุนในกลุ่มผู้สูงอายุ ข้าราชการเกษียณ - การใช้ AI ปลอมใบหน้าและคลิปอินฟลูเอนเซอร์ - ลิงก์ปลอมแอบอ้างประกัน-สังคม/สรรพากร	- ปัญหาการปฏิเสธการให้ข้อมูลของค้ายมือถือเอกชน (อ้างสิทธิ์ PDPA) - กระบวนการขอลายเลขผู้ลงทะเบียนล่าช้าเป็นปี
นครปฐม	เมืองปริมณฑล, สถาบันการศึกษาหนาแน่น, เกษตรกรรมผสมผสาน	- หลอกซื้อสินค้าผ่านอินฟลูเอนเซอร์/ไลฟ์สดปลอม - คอลเซ็นเตอร์หลอกผู้สูงอายุ เรื่องเบี้ยยังชีพปลอม - หลอกลวงลงทุนในหุ้นปั่น	- ระบบสายด่วน 1441 ขาดการเชื่อมต่อกับร้อยเวรในท้องที่อย่างแท้จริง ทำให้อายัดบัญชีไม่ทัน - ขาดแคลนบุคลากรไซเบอร์ในระดับสถานีตำรวจ



จังหวัด/พื้นที่	บริบททางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่	รูปแบบภัยออนไลน์ที่เด่นชัด	ข้อจำกัดและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่
ปทุมธานี	เขตเมืองขยายตัวรวดเร็ว, แหล่งอุตสาหกรรมและชุมชนหนาแน่น, สถิติคดีฟุ้งอันดับ 1	- คอลเซ็นเตอร์หลอกเงินผู้สูงอายุ - แอปพลิเคชันดูดเงินและการฝังมัลแวร์ในระบบแอนดรอยด์ - หลอกซื้อของออนไลน์	- พนักงานสอบสวนท้องที่มีภาระงานล้นมือ (คดีออนไลน์เดือนละกว่า 500 เคส) - ขาดแคลนงบประมาณและเครื่องมือเฉพาะทาง
ระยอง	เมืองอุตสาหกรรมหลัก (EEC), ประชาชนมีกำลังซื้อสูง, มีแรงงานต่างถิ่นมาก	- เพจปลอมหลอกขายสินค้าแบรนด์เนม/สินค้าอุปโภค - เพจปลอมซ้อนหน้าต่าง (Overlay Page) แลกคะแนนสายการบินเพื่อโกงบัตรเครดิต - แก๊ง DSI ปลอมหลอกเข้าซื้อ	- สถาบันการเงินและสำนักงานใหญ่สถาบันการเงินทำงานล่าช้า (ใช้เวลาขอ Statement นานกว่า 6 เดือน) - ขาดบุคลากรดิจิทัลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สงขลา	ศูนย์กลางเศรษฐกิจภาคใต้, พื้นที่ค้าขายแดน, ชุมชนพหุวัฒนธรรม	- การล่อลวงเด็กและเยาวชนเพื่อกระทำความผิดและขายคลิปกลุ่มลับ - หลอกลวงเสนอทุนการศึกษาต่อต่างประเทศปลอม - ซื้อขายทุเรียน/สินค้าเกษตรผ่านเพจปลอม	- ปัญหาอาชญากรรมข้ามแดน (สัญญาณอินเทอร์เน็ตและซิมม้าทะลักไปฝั่งประเทศเพื่อนบ้าน) - ประชาชนสับสนกับเบอร์สายด่วนของรัฐที่มีจำนวนมากเกินไป
อุดรธานี	เมืองใหญ่ภาคอีสาน, มีความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (เขยฝรั่ง), แหล่งผ้าไหมชื่อดัง	- Romance Scam (หลอกให้รักแอบอ้างเป็นทหารต่างชาติ) - การใช้ AI Deepfake ปลอมตัวตนผู้บริหารระดับสูง (ผู้ว่าฯ) - หลอกลงทุนเทรดหุ้นมูลค่าสูง	- แพลตฟอร์มหลัก (Facebook, TikTok) อยู่ต่างประเทศ ไม่ให้ความร่วมมือกับตำรวจท้องที่ - ระบบแอปพลิเคชันป้องกันภัยของรัฐ (เช่น ดีเฟ็น) ขาดประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับแอปของภาคเอกชน
ขอนแก่น	ศูนย์กลางการศึกษา การแพทย์ และระบบราชการของภาคอีสาน	- ขบวนการหลอกขายของไม่ตรงปกแบบครบวงจร (จัดส่งช่วงวันหยุดเพื่อไม่ให้เคลมเงินคืนทันที) - แก๊งคอลเซ็นเตอร์หลอกนักศึกษาเรื่องฟอกเงิน	- กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ของสถานีตำรวจท้องที่ล่าช้าและซับซ้อน - กฎหมายดิจิทัลและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และ DE ทับซ้อนกัน
พังงา	เมืองท่องเที่ยวชายฝั่งทะเล, ชุมชนดั้งเดิม, ผู้สูงอายุสัดส่วนสูง	- หลอกทำงานออนไลน์กับแก๊งคอลเซ็นเตอร์ชายแดน (มีกรณีทำร้ายร่างกายจนเสียชีวิต) - ซื้อของออนไลน์ไม่ตรงปกในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น	- หน่วยงานในพื้นที่ทำงานลักษณะ “เชิงรับ” มากกว่า “เชิงรุก” (รอให้เกิดเหตุก่อนค่อยแก้ไข) - ขาดการประชาสัมพันธ์เตือนภัยที่เข้าถึงกลุ่มเปราะบางอย่างแท้จริง



จังหวัด/พื้นที่	บริบททางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่	รูปแบบภัยออนไลน์ที่เด่นชัด	ข้อจำกัดและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่
เชียงใหม่	เมืองท่องเที่ยวระดับโลก, วัฒนธรรมเด่นชัด, มีพื้นที่ภูเขาสูง	- เพจปลอมหลอกจองที่พัก/ม่อนแจ่ม ในช่วงเทศกาล - คอลเซ็นเตอร์หลอกคนแก่โดยเอาผลประโยชน์มาล่อลวง - ขบวนการโอนเงินไม่ระบุชื่อผู้โอน	- ขบวนการอาชญากรรมไซเบอร์มีความรู้เทคโนโลยีสูงกว่าเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ - การลงทะเบียนซิมการ์ดและบัญชีในพื้นที่ห่างไกลมีข้อจำกัดสูง
เชียงราย	จังหวัดชายแดน (สามเหลี่ยมทองคำ), จุดยุทธศาสตร์การค้าและการขนส่ง	- วิกฤตเยาวชนและชาวบ้านถูกหลอกเปิดบัญชีม้าสูงสุด - นักข่าวพลเมืองแพร่เทคนิคเพื่อล่ายอดวิว - สแกนผ่านตาแลกคริปโต (Cryptocurrency) ปลอม	- สถานีตำรวจท้องที่ห่างไกลไม่มีตำรวจไซเบอร์ประจำการ (กองกำกับการ สอท. อยู่ส่วนกลางเชียงใหม่) - สัญญาณอินเทอร์เน็ตข้ามแดนจากฝั่งพม่าและลาวควบคุมยาก
เพชรบูรณ์	พื้นที่เกษตรกรรม, เมืองท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (เขาค้อ/ภูทับเบิก)	- คอลเซ็นเตอร์ข่มขู่ คุกคาม ใช้อาวุธปืนผ่านหน้าจอ - สื่อออนไลน์เถื่อนโฆษณาขายสินค้าผิดกฎหมายคันรายการ - หลอกลงทุนเกษตรกรรมปลอม	- กฎหมายดิจิทัลและขอบเขตการกำกับดูแลสื่อออนไลน์ (OTT) ขาดความชัดเจน - เจ้าหน้าที่ขาดเครื่องมือในการสกัดกั้นเพจปลอมอย่างทันทั่วทั้งที่
ชลบุรี	เขตเศรษฐกิจพิเศษ, เมืองท่องเที่ยวระดับโลก, มีประชากรแฝงและต่างชาตินานาชาติ	- โฆษณาแฝงขายสินค้าผิดกฎหมาย (Sex Toys) โดยใช้รูปภาพบังหน้า - หลอกลงทุนคริปโต/บิตคอยน์ผ่านกลุ่ม Line VIP - โครงการฟรีไวไฟของท้องถิ่นถูกมิจฉาชีพดักจับข้อมูล	- ขั้นตอนการประสานงานราชการยุ่งยากและเป็นแบบ “ไซโล” แยกส่วนงานกันเด็ดขาด - ตำรวจท้องที่ไม่ชำนาญการสืบสวนพยานหลักฐานดิจิทัลขั้นสูง
นครศรีธรรมราช	เมืองศูนย์กลางวัฒนธรรมภาคใต้ตอนบน, ข้าราชการและครูเกษียณจำนวนมาก	- คอลเซ็นเตอร์หลอกลงทุนเกษียณ/เงินบำนาญ - ขบวนการแอปพลิเคชันกู้เงินนอกระบบข่มขู่คุกคามด้วยภาพติดต่อ - เพจปลอมหลอกขายสินค้าพื้นเมือง (ปลาเค็ม)	- เงินที่ถูกหลอกลงทุนถูกแปลงเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลและเหรียญคริปโตไหลออกนอกประเทศภายในไม่กี่วัน - ขาดการบูรณาการแบบ One Stop Service ที่แท้จริง
เพชรบุรี	เมืองท่องเที่ยวและเกษตรกรรม มีสถาบันการศึกษาและชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง ประชาชนใช้งานแพลตฟอร์มออนไลน์อย่างแพร่หลาย	- หลอกซื้อสินค้าออนไลน์และสินค้าไม่ตรงปกผ่าน Facebook และ TikTok - เพจปลอมหลอกจองที่พักและท่องเที่ยว - แก๊งคอลเซ็นเตอร์หลอกนักศึกษาและผู้สูงอายุ รวมถึงหลอกเรียกค่าไถ่ (Virtual Kidnapping)	- พนักงานสอบสวนมีภาระคดีออนไลน์จำนวนมากและขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน - บทบาทและอำนาจของ กสทช. และหน่วยงานอื่นยังไม่ชัดเจนและขาดการบูรณาการในการประชาสัมพันธ์และคุ้มครองประชาชน



จังหวัด/พื้นที่	บริบททางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่	รูปแบบภัยออนไลน์ที่เด่นชัด	ข้อจำกัดและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่
		- โฆษณาเกินจริงและการใช้ AI สร้างเนื้อหาหลอกลวง	
ปราจีนบุรี	เมืองอุตสาหกรรมและพื้นที่เศรษฐกิจเชื่อมโยง EEC มีพื้นที่ชายแดนใกล้กัมพูชา การค้าการลงทุนและการใช้สื่อออนไลน์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง	- หลอกลวงทุนและหลอกสมัครงานต่างประเทศ - หลอกซื้อสินค้าและจองที่พักผ่านเพจปลอม - การแสกเพจหน่วยงานและสื่อมวลชน รวมถึงการปลอมเพจเผยแพร่ข่าวเท็จ - บัญชีม้าและเครือข่ายอาชญากรรมข้ามแดนที่เชื่อมโยงกับแก๊งคอลเซ็นเตอร์	- ปัญหาการขอข้อมูลจากธนาคารและพยานหลักฐานดิจิทัลล่าช้า ทำให้การออกหมายจับไม่ทันการณ์ และ- การบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มต่างชาติและผู้กระทำผิดข้ามแดนยังมีข้อจำกัด - ติดตามผู้กระทำผิดได้ยาก เพราะไม่มีระบบขึ้นทะเบียนหรือกำกับดูแลสื่อออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ - ประชาชนยังไม่เข้าใจบทบาทของ กสทช. และการประสานงานระหว่าง กสทช. ตำรวจ ธนาคาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เป็นเอกภาพ

6.3.2 ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง

จากการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ของผู้แทนภาคส่วนต่าง ๆ จากทุกภูมิภาค สามารถประมวลและสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มสำคัญ ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐ

ประกอบด้วย ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการยุติธรรม เสนอให้จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และ “ศาลไซเบอร์” เพื่อให้ประชาชนสามารถแจ้งความ บล็อกบัญชีเงินฝาก และฟ้องร้องดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็วในจุดเดียว รวมถึงการตรากฎหมายจัดตั้ง “ศูนย์บัญชาการร่วมระดับชาติ” (One Command Center) เพื่อทลายการทำงานแบบแยกส่วน (Silo) ของหน่วยงานราชการ

การปรับปรุงกฎหมายและการเพิ่มโทษ โดยยกระดับและเพิ่มอัตราโทษขั้นรุนแรงกับกลุ่มมิจฉาชีพและผู้รับจ้างเปิดบัญชีม้า

การกำกับดูแลแพลตฟอร์มข้ามชาติ โดยบังคับใช้กฎหมายให้แพลตฟอร์มต่างประเทศต้องเข้ามาจดทะเบียนนิติบุคคลและจัดตั้งสำนักงานผู้แทนในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ และต้อง



กำหนดให้มีความรับผิดชอบทางแพ่งหากละเลยปล่อยให้มีเพจปลอมหรือโฆษณาหลอกลวงบนแพลตฟอร์ม

การเสริมสร้างภูมิคุ้มกันผ่านการศึกษา โดยให้กระทรวงศึกษาธิการบรรจุหลักสูตรหรือเนื้อหาการให้ความรู้ด้านความปลอดภัยออนไลน์และทักษะการรู้เท่าทันสื่อ (Digital Literacy) เข้าไปในระบบการศึกษาของเด็กและเยาวชนอย่างเป็นระบบ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเสนอให้จัดตั้งตำรวจไซเบอร์และเจ้าหน้าที่ดิจิทัลประจำท้องถิ่น เพื่อรองรับความเดือดร้อนของประชาชนและปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง

2. ภาคเอกชนและผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียง

มีข้อเสนอให้มีมาตรการยืนยันตัวตนอย่างเข้มงวด (KYC) โดยผู้ให้บริการแพลตฟอร์มร้านค้าออนไลน์ และค่ายมือถือ จะต้องกำหนดระดับการยืนยันตัวตนอย่างเข้มงวด 100% ในทุกระดับ ทั้งการเปิดซิมการ์ด การลงทะเบียนของแพลตฟอร์มและร้านค้า รวมถึงกลุ่มผู้ผลิตคอนเทนต์ เช่น Influencer และ YouTuber เพื่อระบุตัวตนของผู้ขายและผู้ใช้งานอย่างโปร่งใส

การพัฒนาระบบป้องกันทางการเงิน โดยสถาบันการเงินและธนาคารต้องร่วมพัฒนาเทคโนโลยี AI และระบบหน่วงเงิน (Delaying System) เพื่อสกัดกั้นการโอนเงินออกจากบัญชีทันทีเมื่อเกิดเหตุหลอกลวง นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอให้การโอนเงินซื้อของออนไลน์ต้องโอนเข้าบัญชีส่วนกลางของแพลตฟอร์ม (Intermediary Account) ก่อน เพื่อป้องกันการฉ้อโกงสินค้าไม่ตรงปก

มาตรฐานการกำกับดูแลเนื้อหาและความรับผิดชอบ โดยเพจ ช่องทาง และแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ ต้องมีการขออนุญาตหรือขึ้นทะเบียนอย่างเป็นระบบ และใช้มาตรฐานและเกณฑ์การควบคุมเนื้อหาเช่นเดียวกับการกำกับดูแลสื่อหลัก (เช่น วิทยุและโทรทัศน์) ในขณะที่ภาคส่วนสื่อมวลชนดั้งเดิมเสนอให้ภาครัฐลดความเหลื่อมล้ำในการกำกับดูแลและสร้างดุลยภาพร่วมกัน

3. ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม

ได้ให้ข้อเสนอว่า การยกระดับความรู้เท่าทันสื่อดิจิทัล โดยประชาชนต้องกระตือรือร้นในการเสริมสร้างทักษะความรู้เท่าทันสื่อและภัยออนไลน์ เพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของกลโกงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การหลอกล่อซื้อขายสินค้า เพจปลอม แก๊งคอลเซ็นเตอร์ และการหลอกลวงทุน

การรับรู้ข่าวสารเตือนภัย โดยประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุในพื้นที่ต้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเตือนภัยที่ใช้กลยุทธ์ “ภาษาชาวบ้าน” ที่เข้าใจง่าย เพื่อให้รู้เท่าทันเล่ห์เหลี่ยมและการหลอกลวงเชิงจิตวิทยาของมิจฉาชีพ

การรักษาสิทธิและการมีส่วนร่วม โดยส่งเสริมให้ประชาชนแจ้งความดำเนินคดีและส่งข้อมูลเข้าสู่ระบบราชการแม้จะเป็นความเสียหายจำนวนน้อย (เช่น 100–500 บาท) เพื่อให้ภาครัฐนำ



Big Data มาวิเคราะห์ถอดบทเรียนเพื่อทำระบบเตือนภัยและชี้เป้าพื้นที่เสี่ยงภัยออนไลน์ (Hotspot) ได้แม่นยำขึ้น

การขับเคลื่อนกลไกเตือนภัยในระดับรากหญ้า โดยใช้กลไกเครือข่ายชุมชนที่มีอยู่ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และโรงเรียนผู้สูงอายุ เป็นแกนหลักในการกระจายความรู้ และเดินเท้าส่งต่อข้อมูลข่าวสารเตือนภัยออนไลน์ให้เข้าถึงประชาชนและกลุ่มเปราะบางในท้องถิ่น โดยตรง

การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังในชุมชน โดยทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาในการเฝ้าระวังภัยออนไลน์ระดับชุมชน ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อสร้างความตระหนักรู้ และช่วยสกัดกั้นป้องกันไม่ให้ คนในชุมชนหลงเชื่อการหลอกลวงหรือถูกจ้างวานให้เปิดบัญชีม้า

6.4 ผลการสำรวจเชิงปริมาณ

ผลการสำรวจเชิงปริมาณ นำเสนอผลการสำรวจเชิงปริมาณโดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ได้แก่ ประเภทและรูปแบบการวิจัย กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือและขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ความเชื่อมั่นและความตรงของเนื้อหา และวิธีการทางสถิติและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

6.4.1 ประเภทและรูปแบบการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงผสมผสาน เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์ สอบถามความคิดเห็นเนื้อหาจากการประชุม เฉพาะกลุ่ม (Focus Group) และการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้การสำรวจ (Survey Research) ผ่านการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ซึ่งถูกออกแบบให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการวิจัย

6.4.2 กลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้คือประชาชน 5 ภูมิภาค 29 จังหวัด ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 23 จังหวัด ร่วมด้วย (ส่วนบริหารและพัฒนาเทคโนโลยีการทะเบียน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 59 หมู่ 11 ตำบลบึงทองหลาง อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี 12150 โทร. 0-2791-7443 โทรสาร. 0-2906-9250)⁷⁹ ประชากรรวมทั้งสิ้น 34,286,135 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane (1970) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และค่าความคลาดเคลื่อน $\pm 5\%$ ดังต่อไปนี้

สูตร	$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$		
เมื่อ	n	แทน	ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
	N	แทน	จำนวนประชากร
	e	แทน	ความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ คือ 0.05 (5%)

⁷⁹ ที่มา <https://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statMenu/newStat/home.php>



$$\begin{aligned}\text{แทนค่า} \quad n &= \frac{34,286,135}{1 + 34,286,135 (0.05^2)} \\ n &= 399.90\end{aligned}$$

จากการคำนวณขนาดตัวอย่าง 399.90 ในการศึกษารั้งนี้จะใช้ขนาดตัวอย่างอย่างน้อยจำนวน 5,000 ตัวอย่าง ภูมิภาคละอย่างน้อย 1,000 ตัวอย่าง เนื่องจากจำนวนประชากรมีจำนวนมาก จำเป็นต้องใช้ขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่ศึกษา การสุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistate Random Sampling) โดยแบ่งประชากร เป็น 5 ภูมิภาค และ กรุงเทพฯและปริมณฑล ได้แก่ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคกลาง กรุงเทพฯและปริมณฑล แต่ละภูมิภาคคัดเลือกมา รวมทั้งหมด 29 จังหวัด การสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Random Sampling) ทั้งหมด 5 กลุ่ม และแต่ละกลุ่มทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เพื่อให้ได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตาราง 6 ข้อมูลประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ลำดับ	จังหวัด	ภาค	จำนวนประชากร	ขนาดตัวอย่าง
1	เชียงใหม่	เหนือ	1,637,630	>1,000
2	เชียงราย	เหนือ	1,161,332	
3	แพร่	เหนือ	416,789	
4	สุโขทัย	เหนือ	568,431	
5	เพชรบูรณ์	เหนือ	952,306	
6	นครศรีธรรมราช	ใต้	1,527,585	>1,000
7	สงขลา	ใต้	1,422,348	
8	พังงา	ใต้	262,428	
9	ตรัง	ใต้	632,131	
10	ลพบุรี	กลาง	720,107	>1,000
11	อุทัยธานี	กลาง	318,465	
12	เพชรบุรี	กลาง	479,675	
13	นครปฐม	กลาง	914,969	
14	ปทุมธานี	กลาง	1,235,510	
15	กรุงเทพฯ	กลาง	5,319,580	
16	กาญจนบุรี	กลาง	818,731	
17	ปราจีนบุรี	ตะวันออก	500,600	>1,000
18	ระยอง	ตะวันออก	871,876	
19	ชลบุรี	ตะวันออก	1,622,492	
20	อุดรธานี	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,537,943	>1,000
21	นครพนม	ตะวันออกเฉียงเหนือ	706,433	
22	หนองบัวลำภู	ตะวันออกเฉียงเหนือ	501,293	



ลำดับ	จังหวัด	ภาค	จำนวนประชากร	ขนาดตัวอย่าง
23	ขอนแก่น	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,761,730	
24	ชัยภูมิ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,099,139	
25	อำนาจเจริญ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	369,864	
26	นครราชสีมา	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,608,195	
27	สุรินทร์	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,325,641	
28	บุรีรัมย์	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,557,639	
29	ศรีสะเกษ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,435,273	
รวม			34,286,135	>5,000

6.4.1 เครื่องมือและขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ดังนี้

1) ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพหลัก รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ภูมิภาคที่อยู่อาศัย เขตการปกครองที่อยู่อาศัย จำนวน 7 ข้อ

2) พฤติกรรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT จำนวน 5 ข้อ

3) ความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลและผลกระทบของบริการ OTT จำนวน 5 ข้อ

4) ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา จำนวน 7 ข้อ ด้านการกำกับดูแลเนื้อหา จำนวน 2 ข้อ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 5 ข้อ

5) ทิศทางนโยบายและข้อเสนอแนะ จำนวน 7 ข้อ

โดยมาตรวัดในระดับอันตรภาคชั้น (Interval Scale) ผ่านมาตราส่วนแบบลิเคิร์ต (Likert's Scale) 5 ระดับ สำหรับการวัดระดับความคิดเห็น มีระดับการวัดดังนี้

ระดับความคิดเห็นมากที่สุด	5	คะแนน
ระดับความคิดเห็นมาก	4	คะแนน
ระดับความคิดเห็นปานกลาง	3	คะแนน
ระดับความคิดเห็นน้อย	2	คะแนน
ระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด	1	คะแนน

จากนั้น จะแปลความหมายของระดับความเห็นในแต่ละระดับชั้นโดยใช้เกณฑ์ตามแนวคิดของเบสต์ ซึ่งสามารถคำนวณจากสูตรดังต่อไปนี้ (Best, 1981) ดังนี้



$$\begin{aligned}\text{อันตรายภาคชั้น} &= (\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}) / \text{จำนวนชั้น} \\ &= (5-1) / 5 \\ &= 0.80\end{aligned}$$

ค่าเฉลี่ย 4.21–5.00 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.41–4.20 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก

ค่าเฉลี่ย 2.61–3.40 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.81–2.60 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00–1.80 หมายถึง มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อยที่สุด

6) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

- มุมมองต่อการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลของ กสทช. ด้านการเผยแพร่ภาพและเสียงออนไลน์ เป็นอย่างไร
- มุมมองต่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) ได้ออกกฎหมายให้แพลตฟอร์มดิจิทัล (OTT) ต่าง ต้องขึ้นทะเบียน (ปัจจุบัน Lazada, Shopee เป็นต้น ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว)
- มุมมองต่อการดำเนินการป้องกันปราบปราม ป้องปรามอาชญากรรมออนไลน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (ตำรวจไซเบอร์) กองบังคับการตำรวจ จังหวัด สถานีตำรวจ เป็นต้น
 2. บทบาทการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ)
 3. หน่วยงานปกครอง
 4. ความร่วมมือหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- มุมมองต่อการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานไหนควรมีบทบาทหลัก และบทบาทรอง)
- ข้อเสนอแนะทางการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (เพิ่มโทษ)
 1. การป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม
 2. การให้ยืนยันตัวตนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 3. การรักษาคุุละระหว่างเสรีภาพในการผลิตสื่อกับความรับผิดชอบต่อสังคม

2. กระบวนการและขั้นตอนการเก็บรวบรวม ในงานวิจัยนี้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1) ดำเนินการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง คือประชาชนกลุ่มเป้าหมาย 29 จังหวัด และเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire) แบบสอบถามถูกแจกจ่ายในรูปแบบออนไลน์ (Google Form) และใช้แบบสอบถามควบคุมในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้ข้อมูลครบตามวิธีการการสุ่มตัวอย่าง

2) ก่อนการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการศึกษา และหลักเกณฑ์ในการตอบแบบสอบถาม เพื่อให้ผู้ตอบมีความเข้าใจที่ถูกต้องและสามารถตอบได้อย่างตรงประเด็นและเป็นความจริง

3) ดำเนินการแจกแบบสอบถามในรูปแบบออนไลน์ (Google Form) และแจกแบบสอบถาม โดยช่วงเวลาในการเก็บข้อมูล ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2569 ถึง 30 เมษายน 2569

4) หลังจากได้รับแบบสอบถามคืน ได้ตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของข้อมูล ก่อนนำไปประมวลผลและวิเคราะห์ทางสถิติด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่เหมาะสม

6.4.2 ความเชื่อมั่นและความตรงของเนื้อหาเชิงปริมาณ

การทดสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity Test) และการทดสอบความเชื่อมั่น (Reliability Test) ของแบบสอบถามในงานวิจัยนี้มีรายละเอียดดังนี้

การทดสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา เพื่อประเมินความเหมาะสม ความถูกต้องและความสอดคล้องของเนื้อหาให้ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน เพื่อพิจารณาความครบถ้วนและความสอดคล้องของเนื้อหา (Content Validity) ดังนี้

ผู้เชี่ยวชาญคนที่ 1: อาจารย์ ดร.อภิรัตน์ อุดมทรัพย์

ผู้เชี่ยวชาญคนที่ 2: ผศ.ดร.ปะการัง ชื่นจิตร

ผู้เชี่ยวชาญคนที่ 3: ผศ.ดร.กฤติธิ ศรีเกตุ

ผู้วิจัยได้ทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามโดยแจกให้กับกลุ่มตัวอย่างนำร่องจำนวน 500 คน คำนวณ ร้อยละ 10 ของขนาดตัวอย่าง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่างจริง เพื่อตรวจสอบค่าความเชื่อมั่นด้วยวิธี Cronbach's Alpha Coefficient โดยทั่วไปค่า Cronbach's Alpha ที่มีค่าเท่ากับ 0.958 ซึ่งรายละเอียดค่าความเชื่อมั่นของแต่ละปัจจัยแสดงไว้ในตาราง ดังนี้



ตาราง 7 ข้อมูลค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (Cronbach's Alpha Analysis Test)

ตัวแปรที่ศึกษา	จำนวนข้อ	ค่า Cronbach's Alpha
1.ความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลและผลกระทบของบริการ OTT	5	0.758
2.ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย		
2.1 ด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา	13	0.957
2.2 ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	5	0.955
3. ทิศทางนโยบายและข้อเสนอแนะ	5	0.967
รวม	28	0.958

6.4.3 วิธีการทางสถิติที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติในการวิเคราะห์ วิธีการทางสถิติที่ใช้ในงานวิจัยนี้ ได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ใช้เพื่ออธิบายลักษณะทั่วไป ตัวแปรที่ศึกษาประกอบด้วย ข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพหลัก รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ภูมิภาคที่อยู่อาศัย เขตการปกครองที่อยู่อาศัย พฤติกรรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT จำนวน 5 ข้อ ใช้สถิติค่าร้อยละ และความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลและผลกระทบของบริการ OTT จำนวน 5 ข้อ

ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา จำนวน 7 ข้อ ด้านการกำกับดูแลเนื้อหา จำนวน 2 ข้อ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน 5 ข้อ และทิศทางนโยบายและข้อเสนอแนะ จำนวน 7 ข้อ ใช้สถิติค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในการวิเคราะห์ ส่วนข้อเสนอแนะเพิ่มเติม นำข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมนำมาสรุปในภาพรวม

6.4.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีดังนี้

ส่วนที่ 1 : ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตาราง 8 ข้อมูลทั่วไป

รายการ	จำนวน(คน)	ร้อยละ(%)
เพศ		
ชาย	2,707	44.9
หญิง	3,261	54.1
อื่น ๆ/ไม่ระบุ	56	0.9
อายุ		
20 ปี หรือต่ำกว่า	406	6.7
21-30 ปี	1,281	21.3
31-40 ปี	1,721	28.6



รายการ	จำนวน(คน)	ร้อยละ(%)
41-50 ปี	1,527	25.3
51-60 ปี	817	13.6
61 ปีขึ้นไป	272	4.5
ระดับการศึกษาสูงสุด		
ประถมศึกษา	184	3.1
มัธยมศึกษาตอนต้น	375	6.2
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	1,038	17.2
อนุปริญญา/ปวส.	502	8.3
ปริญญาตรี	2,665	44.2
สูงกว่าปริญญาตรี	1,260	20.9
อาชีพหลัก		
นักเรียน/นักศึกษา	715	11.9
ข้าราชการ/พนักงานของรัฐ	1,648	27.4
พนักงานบริษัทเอกชน	992	16.5
ธุรกิจส่วนตัว/ค้าขาย	1,109	18.4
เกษตรกร	621	10.3
รับจ้าง/ฟรีแลนซ์	547	9.1
ไม่ประกอบอาชีพ/แม่บ้าน/เกษียณ	392	6.5
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
ต่ำกว่า 15,000 บาท	1,697	28.2
15,001 - 30,000 บาท	2,609	43.3
30,001 - 50,000 บาท	1,262	20.9
สูงกว่า 50,000 บาท	456	7.6
ภูมิภาคที่อยู่อาศัย		
ภาคกลาง / กรุงเทพฯ และปริมณฑล	2,013	33.4
ภาคเหนือ	1,002	16.6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,003	16.7
ภาคใต้	1,003	16.7
ภาคตะวันออก	1,003	16.7
เขตการปกครองที่อยู่อาศัย		
เขต อบต.	1,948	32.3
เขตเทศบาลตำบล	1,972	32.7
เขตเทศบาลเมือง/เทศบาลนคร	1,284	21.3
กรุงเทพมหานคร/เมืองพัทยา	820	13.6



จากตาราง 8 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ด้านเพศ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นหญิง คิดเป็นร้อยละ 54.1 รองลงมา คือ เพศชาย คิดเป็นร้อยละ 44.9 และ อื่น ๆ/ไม่ระบุ คิดเป็นร้อยละ 0.9 ตามลำดับ

ด้านอายุ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 28.6 รองลงมา คือ อายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.3 อายุระหว่าง 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 21.3 อายุระหว่าง 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 13.6 อายุ 20 ปีหรือต่ำกว่า คิดเป็นร้อยละ 6.7 และ อายุ 61 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 4.5 ตามลำดับ

ด้านระดับการศึกษาสูงสุด ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 44.2 รองลงมา คือ สูงกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 20.9 มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. คิดเป็นร้อยละ 17.2 อนุปริญญา/ปวส. คิดเป็นร้อยละ 8.3 มัธยมศึกษาตอนต้น คิดเป็นร้อยละ 6.2 และ ประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 3.1 ตามลำดับ

ด้านอาชีพหลัก ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอาชีพข้าราชการ/พนักงานของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 27.4 รองลงมา คือ ธุรกิจส่วนตัว/ค้าขาย คิดเป็นร้อยละ 18.4 พนักงานบริษัทเอกชน คิดเป็นร้อยละ 16.5 นักเรียน/นักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 11.9 เกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 10.3 รับจ้าง/ฟรีแลนซ์ คิดเป็นร้อยละ 9.1 และ ไม่ประกอบอาชีพ/แม่บ้าน/เกษียณ คิดเป็นร้อยละ 6.5 ตามลำดับ

ด้านรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 15,001-30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 43.3 รองลงมา คือ ต่ำกว่า 15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 28.2 รายได้ 30,001-50,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 20.9 และ สูงกว่า 50,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 7.6 ตามลำดับ

ด้านภูมิภาคที่อยู่อาศัย ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีภูมิภาคที่อยู่อาศัยในภาคกลาง/กรุงเทพฯ และปริมณฑล คิดเป็นร้อยละ 33.4 รองลงมา คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก มีจำนวนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 16.7 และ ภาคเหนือ คิดเป็นร้อยละ 16.6 ตามลำดับ

ด้านเขตการปกครองที่อยู่อาศัย ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ตำบล คิดเป็นร้อยละ 32.7 รองลงมา คือ เขต อบต. คิดเป็นร้อยละ 32.3 เขตเทศบาลเมือง/เทศบาลนคร คิดเป็นร้อยละ 21.3 และ กรุงเทพมหานคร/เมืองพัทยา คิดเป็นร้อยละ 13.6 ตามลำดับ

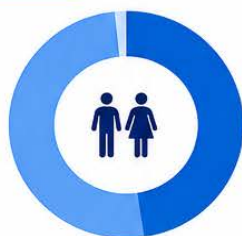


สรุปข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (ร้อยละ)

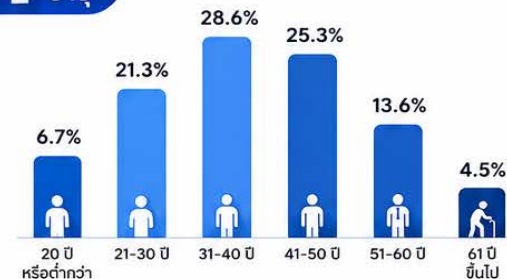


1 เพศ

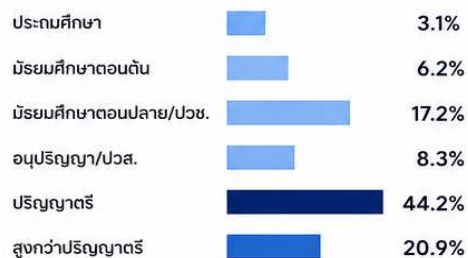


- หญิง 54.1%
- ชาย 44.9%
- อื่นๆ / ไม่ระบุ 0.9%

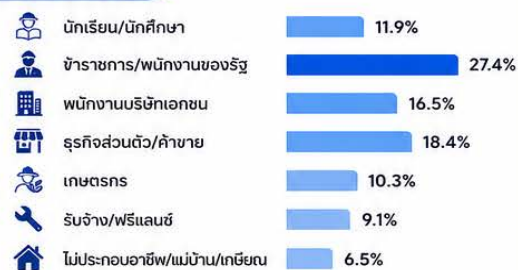
2 อายุ



3 ระดับการศึกษาสูงสุด



4 อาชีพหลัก



5 รายได้เฉลี่ยต่อเดือน



6 ภูมิภาคที่อยู่อาศัย



7 เขตการปกครองที่อยู่อาศัย



หมายเหตุ: ข้อมูลเป็นค่าร้อยละ (เปอร์เซ็นต์)

ภาพที่ 6 สรุปข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถาม



ส่วนที่ 2 : พฤติกรรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT

ตาราง 9 ค่าร้อยละ รูปแบบการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตหลัก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

รูปแบบการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตหลัก	จำนวน (คน)	ร้อยละ (%)
1. การใช้งานผ่านโทรศัพท์มือถือ (4G/5G)	5,535	53.0
2. การใช้อินเทอร์เน็ตไร้สาย (Wi-Fi)	3,672	35.2
3. แบบใช้สาย (LAN/Fiber Optic)	1,229	11.8
รวม	10,436	100.0

จากตารางที่ 9 ข้อมูลพฤติกรรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ใช้งานผ่านโทรศัพท์มือถือ (4G/5G) คิดเป็นร้อยละ 53.0 รองลงมา คือ ใช้งานผ่านอินเทอร์เน็ตไร้สาย (Wi-Fi) คิดเป็นร้อยละ 35.2 และ ใช้งานแบบใช้สาย (LAN/Fiber Optic) คิดเป็นร้อยละ 11.8 ตามลำดับ

ตาราง 10 ค่าร้อยละ วัตถุประสงค์การใช้งานอินเทอร์เน็ต (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

วัตถุประสงค์การใช้งานอินเทอร์เน็ต	จำนวน(คน)	ร้อยละ (%)
1.สืบค้นข้อมูล (Search Engine)	4,743	23.3
2.สื่อสาร/โซเชียลมีเดีย (LINE, Facebook)	5,006	24.6
3.ความบันเทิง (ดูหนัง/ฟังเพลง)	4,480	22.0
4.ซื้อขายสินค้า/ธุรกรรมทางการเงิน (E-Commerce)	3,210	15.7
5.การศึกษา/ทำงานทางไกล	2,943	14.4
รวม	20,382	100.0

จากตารางที่ 10 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์การใช้งานอินเทอร์เน็ต คือ การใช้อินเทอร์เน็ตในการสื่อสาร/โซเชียลมีเดีย (LINE, Facebook) คิดเป็นร้อยละ 24.6 รองลงมา ได้แก่ (1) การใช้อินเทอร์เน็ตในการสืบค้นข้อมูล (Search Engine) คิดเป็นร้อยละ 23.3 (2) การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อความบันเทิง (ดูหนัง/ฟังเพลง) คิดเป็นร้อยละ 22.0 (3) ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อซื้อขายสินค้า/ธุรกรรมทางการเงิน (E-Commerce) คิดเป็นร้อยละ 15.7 และ (4) การใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการศึกษา/ทำงานทางไกล คิดเป็นร้อยละ 14.4 ตามลำดับ



ตาราง 11 ค่าร้อยละ ช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากที่สุด

ช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	จำนวน(คน)	ร้อยละ(%)
สื่ออินเทอร์เน็ต	5,460	90.6
โทรทัศน์	336	5.6
วิทยุ	10	0.2
ญาติ/คนรู้จัก	97	1.6
ผู้นำชุมชน/หน่วยงานรัฐ	119	2.0
อื่น ๆ	2	0.1
รวม	6,024	100.0

จากตารางที่ 11 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีช่องทางการรับรู้ข่าวสารผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 90.6 รองลงมา คือ โทรทัศน์ คิดเป็นร้อยละ 5.6 ผู้นำชุมชน/หน่วยงานรัฐ คิดเป็นร้อยละ 2.0 ญาติ/คนรู้จัก คิดเป็นร้อยละ 1.6 วิทยุ คิดเป็นร้อยละ 0.2 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 0.1 ตามลำดับ

ตาราง 12 ค่าร้อยละ ประเภทของบริการ OTT ที่ท่านใช้งานเป็นประจำ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ประเภทของบริการ OTT ที่ท่านใช้งานเป็นประจำ	จำนวน(คน)	ร้อยละ(%)
1.บริการวิดีโอสตรีมมิ่ง (เช่น YouTube, Netflix, Disney+, WeTV, Viu, AIS Play)	3,659	19.9
2.บริการสื่อสังคมออนไลน์ (เช่น TikTok, Facebook, Instagram, X/Twitter)	4,999	27.2
3.บริการเพลงออนไลน์ (เช่น Spotify, Apple Music, JOOX)	1,269	6.9
4.บริการส่งข้อความ/สื่อสารออนไลน์ (เช่น LINE, WhatsApp, Zoom, Google Meet)	4,170	22.7
5.บริการตลาดออนไลน์ (เช่น Lazada, Shopee, Amazon)	3,218	17.5
6.บริการเกมออนไลน์ (เช่น Steam, PlayStation Network, Xbox Cloud)	891	4.9
7.ไม่ได้ใช้บริการ OTT เหล่านี้หรือบริการอื่นใด	140	0.8
รวม	18,346	100.0

จากตารางที่ 12 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้งานประเภทของบริการ OTT เป็นประจำ คือ ใช้บริการสื่อสังคมออนไลน์ คิดเป็นร้อยละ 27.2 รองลงมา คือ บริการส่งข้อความ/สื่อสารออนไลน์ คิดเป็นร้อยละ 22.7 บริการวิดีโอสตรีมมิ่ง คิดเป็นร้อยละ 19.9 บริการตลาดออนไลน์ คิดเป็นร้อยละ 17.5 บริการเพลงออนไลน์ คิดเป็นร้อยละ 6.9 บริการเกมออนไลน์ คิดเป็นร้อยละ 4.9 และ ไม่ได้ใช้บริการ OTT เหล่านี้หรือบริการอื่นใด คิดเป็นร้อยละ 0.8 ตามลำดับ



หมายเหตุ: ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ

ภาพที่ 7 ประเภทของบริการ OTT ที่มีการใช้งานเป็นประจำ

ตาราง 13 ค่าร้อยละ ระยะเวลาในการใช้บริการ OTT โดยเฉลี่ยต่อวัน

ระยะเวลาในการใช้บริการ OTT โดยเฉลี่ยต่อวัน	จำนวน(คน)	ร้อยละ(%)
น้อยกว่า 1 ชั่วโมง	340	5.6
1-2 ชั่วโมง	1,170	19.4
3-4 ชั่วโมง	1,888	31.3
5-6 ชั่วโมง	1,204	20.0
มากกว่า 6 ชั่วโมง	1,422	23.6
รวม	6,024	100.0

จากตารางที่ 13 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้งาน OTT 3-4 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 31.3 รองลงมา คือ มากกว่า 6 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 23.6 ใช้งาน 5-6 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 20.0 ใช้งาน 1-2 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 19.4 และ ใช้นานน้อยกว่า 1 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 5.6 ตามลำดับ



ส่วนที่ 3 : ความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลและผลกระทบของบริการ OTT

ตาราง 14 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความคิดเห็นต่อการกำกับดูแลและผลกระทบของบริการ OTT

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปลผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. ความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล/การเงิน เมื่อใช้ OTT	297 (4.9)	1,838 (30.5)	1,852 (30.7)	1,391 (23.1)	646 (10.7)	2.96	1.077	ปานกลาง
2. ความมั่นใจในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการหลอกลวง	417 (6.9)	1,757 (29.2)	1,837 (30.5)	1,227 (20.4)	786 (13.0)	2.97	1.137	ปานกลาง
3. ปัญหาการหลอกลวง (Phishing/Scam) บน OTT ส่งผลกระทบต่อท่านอย่างมาก	1,930 (32.0)	2,221 (36.9)	1,420 (23.6)	326 (5.4)	127 (2.1)	3.91	0.977	มาก
4. การที่ OTT ต่างชาติไม่จดทะเบียนในไทยทำให้หน่วยงานรัฐควบคุมไม่ได้	2,339 (38.8)	2,270 (37.7)	1,120 (18.6)	205 (3.4)	90 (1.5)	4.09	0.915	มาก
5. กฎหมายปัจจุบันมีความเท่าทันต่อเทคโนโลยี OTT ที่เปลี่ยนแปลงไป	490 (8.1)	1,954 (32.4)	1,570 (26.1)	1,078 (17.9)	932 (15.5)	3.00	1.203	ปานกลาง
รวม						3.39	0.576	ปานกลาง

จากตาราง 14 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการที่ OTT ต่างชาติไม่จดทะเบียนในไทย ทำให้หน่วยงานรัฐควบคุมไม่ได้ อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.09 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.915 รองลงมา คือ ปัญหาการหลอกลวง (Phishing/Scam) บน OTT ส่งผลกระทบต่อท่านอย่างมาก อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.91 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.977 กฎหมายปัจจุบันมีความเท่าทันต่อเทคโนโลยี OTT ที่เปลี่ยนแปลงไป อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.00 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 1.203 ความมั่นใจในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐในการป้องกันการหลอกลวง อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.97 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 1.137 และความมั่นใจในความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล/การเงิน เมื่อใช้ OTT อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.96 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 1.077 มีค่าเฉลี่ยรวมทั้งสิ้น 3.39 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.576 อยู่ในระดับปานกลาง ตามลำดับ



ส่วนที่ 4 : ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย

ตาราง 15 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา

ระบบการกำกับดูแลเนื้อหา	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การออกใบอนุญาตบังคับ (Mandatory License) สำหรับผู้ให้บริการ OTT ทุกราย	2,570 (42.7)	2,369 (39.3)	895 (14.9)	130 (2.2)	60 (1.0)	4.21	0.842	มากที่สุด
2. การจดทะเบียนอย่างง่าย (Simple Registration) ร่วมกับหน้าที่ตามกฎหมาย	2,107 (35.0)	2,631 (43.7)	1,083 (18.0)	152 (2.5)	51 (0.8)	4.09	0.835	มาก
3. ระบบ Co-Regulation ร่วมระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม	2,099 (34.8)	2,584 (42.9)	1,170 (19.4)	135 (2.2)	36 (0.6)	4.09	0.823	มาก
4. การกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) ภายใต้กรอบขั้นต่ำของกฎหมาย	1,991 (33.1)	2,620 (43.5)	1,193 (19.8)	168 (2.8)	52 (0.9)	4.05	0.846	มาก
5. การกำกับดูแลตามความเสี่ยงและขนาดตลาด (Risk-Based/Size-Based)	2,053 (34.1)	2,583 (42.9)	1,180 (19.6)	167 (2.8)	41 (0.7)	4.07	0.839	มาก
6. ควรกำหนดให้ผู้ให้บริการต่างประเทศแต่งตั้งตัวแทนทางกฎหมายในประเทศไทย	2,463 (40.9)	2,405 (39.9)	958 (15.9)	154 (2.6)	44 (0.7)	4.18	0.839	มาก
7. ควรเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ เพื่อนำมาพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศและเป็นกองทุนเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับเสียหายจากบริการ OTT	2,276 (37.8)	2,375 (39.4)	1,076 (17.9)	212 (3.5)	85 (1.4)	4.09	0.904	มาก
8. ผู้ให้บริการควรเปิดเผยวิธีการทำงานของอัลกอริทึมที่แนะนำเนื้อหาอย่างโปร่งใส	2,703 (44.9)	2,285 (37.9)	866 (14.4)	139 (2.3)	31 (0.5)	4.24	0.820	มากที่สุด
9. ควรมีมาตรการกำกับดูแลเนื้อหาบน OTT ตามความเสี่ยงอย่างเคร่งครัดเพื่อลดเนื้อหาที่ผิด	3,120 (51.8)	2,042 (33.9)	757 (12.6)	82 (1.4)	23 (0.4)	4.35	0.779	มากที่สุด



ระบบการกำกับดูแล เนื้อหา	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน	แปรรผล
	มากที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด			
กฎหมายและปัญหาการ หลอกลวงออนไลน์								
10.ควรให้หน่วยงานที่ รับผิดชอบมีอำนาจในการ สั่งระงับเนื้อหาที่ผิด กฎหมายได้ทันที (Immediate suspension)	3,102 (51.5)	2,093 (34.7)	724 (12.0)	80 (1.3)	25 (0.4)	4.36	0.774	มากที่สุด
11.ผู้ให้บริการต้องมีส่วนใน การรับผิดทางกฎหมาย หากไม่มีการระงับเนื้อหา ตามที่ได้รับแจ้งจาก เจ้าหน้าที่	2,984 (49.5)	2,146 (35.6)	753 (12.5)	113 (1.9)	28 (0.5)	4.32	0.797	มากที่สุด
12.ควรมีมาตรการดูแล ผลกระทบต่อเด็ก เยาวชน และผู้เปราะบาง โดย กำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้ งานและให้มีระบบที่ช่วยให้ ผู้ปกครองเข้าไปควบคุม การใช้งานของเด็ก (Parental Control) ได้	3,656 (60.7)	1,738 (28.9)	548 (9.1)	65 (1.1)	17 (0.3)	4.49	0.728	มากที่สุด
13.ควรกำกับดูแลเนื้อหา จากผู้ให้บริการทุกรายที่ให้ บริการแก่ผู้บริโภคชาวไทย ในมาตรฐานเดียวกัน	3,238 (53.8)	2,005 (33.3)	681 (11.3)	84 (1.4)	16 (0.3)	4.39	0.761	มากที่สุด
รวม						4.22	0.624	มากที่สุด

จากตารางที่ 15 ข้อมูลความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย

ด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย โดยเห็นว่า 1) ควรมีมาตรการดูแลผลกระทบต่อเด็ก เยาวชนและผู้เปราะบาง โดยกำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้งานและให้มีระบบที่ช่วยให้ผู้ปกครองเข้าไปควบคุมการใช้งานของเด็ก (Parental Control) ได้ ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.49 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.728 รองลงมา คือ ควรกำกับดูแลเนื้อหาจากผู้ให้บริการทุกรายที่ให้บริการแก่ผู้บริโภคชาวไทยในมาตรฐานเดียวกัน ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.39 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.761 ควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจในการสั่งระงับเนื้อหาที่ผิดกฎหมายได้ทันที (Immediate suspension) ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.36 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.774 ควรมีมาตรการกำกับดูแลเนื้อหาบน OTT ตามความเสี่ยงอย่างเคร่งครัด เพื่อลดเนื้อหาที่



ผิดกฎหมายและปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.35 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.779

ผู้ให้บริการต้องมีส่วนในการรับผิดชอบทางกฎหมายหากไม่มีการระงับเนื้อหาตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.32 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.797 ผู้ให้บริการควรเปิดเผยวิธีการทำงานของอัลกอริทึมที่แนะนำเนื้อหาอย่างโปร่งใส ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.24 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.820 การออกใบอนุญาตบังคับ (Mandatory License) สำหรับผู้ให้บริการ OTT ทุกราย ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.21 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.842 ควรกำหนดให้ผู้ให้บริการต่างประเทศแต่งตั้งตัวแทนทางกฎหมายในประเทศไทย ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.18 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.839 การจดทะเบียนอย่างง่าย (Simple Registration) ร่วมกับหน้าที่ตามกฎหมาย ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.09 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.835

ระบบ Co-Regulation ร่วมระหว่างภาครัฐและภาคอุตสาหกรรม ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.09 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.823 ควรเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ เพื่อนำมาพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศและเป็นกองทุนเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากบริการ OTT ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.09 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.904

การกำกับดูแลตามความเสี่ยงและขนาดตลาด (Risk-Based/Size-Based) ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.07 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.839 การกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) ภายใต้กรอบขั้นต่ำของกฎหมาย ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.05 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.846 มีค่าเฉลี่ยรวมทั้งสิ้น 4.22 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.624 อยู่ในระดับมากที่สุด ตามลำดับ

ตาราง 16 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

การคุ้มครองผู้บริโภค	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
31. กำหนดให้ผู้บริโภคต้องให้ความยินยอมอย่างชัดเจนก่อนการเก็บหรือนำข้อมูลส่วนตัวไปใช้ และผู้บริโภคสามารถขอลบข้อมูลส่วนตัวออกจากแพลตฟอร์มได้ (Right to Erasure)	3,238 (53.8)	1,966 (32.6)	741 (12.3)	62 (1.0)	17 (0.3)	4.39	0.761	มากที่สุด



การคุ้มครองผู้บริโภค	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปรมผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
32. ผู้ให้บริการต้องแสดงข้อมูลราคาและเงื่อนไขการสมัครสมาชิกอย่างโปร่งใสเป็นภาษาไทย	3,356 (55.7)	1,960 (32.5)	637 (10.6)	63 (1.0)	8 (0.1)	4.43	0.731	มากที่สุด
33. ผู้ให้บริการ OTT และธนาคารควรต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared liability) ในการเยียวยาผู้เสียหาย	3,444 (56.0)	1,918 (31.8)	575 (9.5)	72 (1.2)	15 (0.2)	4.44	0.735	มากที่สุด
34. ควรมีระบบการตรวจสอบตัวตน (KYC) ที่เข้มงวดสำหรับผู้ที่ต้องการลงโฆษณาบนแพลตฟอร์ม และมีมาตรการตรวจสอบบัญชีม้าที่ถูกนำมาผูกกับบริการ OTT	3,373 (56.0)	1,966 (32.6)	612 (10.2)	62 (1.0)	11 (0.2)	4.43	0.730	มากที่สุด
35. ผู้ให้บริการต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ใช้งานและข้อมูลสำคัญทางคดีต่อเจ้าหน้าที่ตามหมายศาล	3,233 (53.7)	2,065 (34.3)	634 (10.5)	78 (1.3)	14 (0.2)	4.40	0.746	มากที่สุด
รวม						4.42	0.654	มากที่สุด

จากตารางที่ 16 ข้อมูลความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย

ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อผู้ให้บริการ OTT และธนาคาร ควรต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared liability) ในการเยียวยาผู้เสียหาย ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.44 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.735 รองลงมา คือ ควรมีระบบการตรวจสอบตัวตน (KYC) ที่เข้มงวดสำหรับผู้ที่ต้องการลงโฆษณาบนแพลตฟอร์ม และมีมาตรการตรวจสอบบัญชีม้าที่ถูกนำมาผูกกับบริการ OTT ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.43 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.730 ผู้ให้บริการต้องแสดงข้อมูลราคาและเงื่อนไขการสมัครสมาชิกอย่างโปร่งใสเป็นภาษาไทย ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.43 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.731 ผู้ให้บริการต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ใช้งานและข้อมูลสำคัญทางคดีต่อเจ้าหน้าที่ตามหมายศาล ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.40 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.746 และกำหนดให้ผู้บริโภคต้องให้ความยินยอมอย่างชัดเจนก่อนการเก็บหรือนำข้อมูลส่วนตัวไปใช้ และผู้บริโภคสามารถขอลบข้อมูลส่วนตัวออกจากแพลตฟอร์มได้ (Right to Erasure) ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.39 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.761 มีค่าเฉลี่ยรวมทั้งสิ้น 4.42 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.654 อยู่ในระดับมากที่สุด ตามลำดับ



ส่วนที่ 5 : ทิศทางนโยบายและข้อเสนอแนะ

ตาราง 17 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ระดับการให้ความสำคัญกับเป้าหมายของการกำกับดูแล OTT

การให้ความสำคัญกับเป้าหมายของการกำกับดูแล OTT	ระดับความคิดเห็น					ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	แปรผล
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด			
1. การป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและภัยไซเบอร์	3,799 (63.1)	1,658 (27.5)	502 (8.3)	47 (0.8)	18 (0.3)	4.52	0.706	มากที่สุด
2. การคุ้มครองผู้บริโภคและความปลอดภัยออนไลน์	3,660 (60.8)	1,753 (29.1)	527 (8.7)	64 (1.1)	20 (0.3)	4.49	0.727	มากที่สุด
3. การส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการ	3,239 (53.8)	1,940 (32.2)	761 (12.6)	65 (1.1)	19 (0.3)	4.38	0.769	มากที่สุด
4. การกำกับดูแลข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว	3,651 (60.6)	1,682 (27.9)	599 (9.9)	74 (1.2)	18 (0.3)	4.47	0.747	มากที่สุด
5. การส่งเสริมนวัตกรรมและเศรษฐกิจดิจิทัล	3,426 (56.9)	1,854 (30.8)	650 (10.58)	73 (1.2)	21 (0.3)	4.43	0.758	มากที่สุด
รวม						4.46	0.660	มากที่สุด

จากตารางที่ 17 ข้อมูลความคิดเห็นต่อทิศทางนโยบายและข้อเสนอแนะ

ด้านการให้ความสำคัญกับเป้าหมายของการกำกับดูแล OTT กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและภัยไซเบอร์ ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.52 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.706 รองลงมา คือ การคุ้มครองผู้บริโภคและความปลอดภัยออนไลน์ ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.49 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.727 การกำกับดูแลข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.47 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.747 การส่งเสริมนวัตกรรมและเศรษฐกิจดิจิทัล ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.43 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.758 และการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ให้บริการ ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.38 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.769 มีค่าเฉลี่ยรวมทั้งสิ้น 4.46 ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.660 อยู่ในระดับมากที่สุด ตามลำดับ



ตาราง 18 ค่าร้อยละ ความคิดเห็นในการดำเนินมาตรการกำกับดูแล OTT ของ กสทช. อย่างเป็นระบบ ในระยะเวลาใด

ประเด็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ (%)
1. การออกมาตรการโดยเร็วภายใน 1 ปี	3,939	65.4
2. การศึกษาเพิ่มเติมอีก 1-2 ปีก่อนออกมาตรการ	1,455	24.2
3. ต้องการรอให้เกิดความชัดเจนในมาตรการของต่างประเทศก่อน	449	7.5
4. ไม่จำเป็นต้องมีมาตรการใด ๆ เพิ่มเติมจากที่เป็นอยู่	181	3.0
รวม	6,024	100.0

จากตารางที่ 18 ข้อมูลความคิดเห็นต่อ กสทช. ในการดำเนินมาตรการกำกับดูแล OTT อย่างเป็นระบบในระยะเวลาใด พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการให้ออกมาตรการโดยเร็วภายใน 1 ปี คิดเป็นร้อยละ 65.4 รองลงมา ได้แก่ (1) ความต้องการศึกษาเพิ่มเติมอีก 1-2 ปีก่อนออกมาตรการ (2) ต้องการรอให้เกิดความชัดเจนในมาตรการของต่างประเทศก่อน และ (3) ไม่จำเป็นต้องมีมาตรการใด ๆ เพิ่มเติมจากที่เป็นอยู่ (คิดเป็นร้อยละ 24.20, 7.50 และ 3.0 ตามลำดับ)

ตาราง 19 ค่าร้อยละ ความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับ มาตรการการกำกับดูแล OTT ในรูปแบบ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ประเด็น	จำนวน (คน)	ร้อยละ (%)
1. การประชุมรับฟังความคิดเห็น	2,707	27.50
2. การแสดงความคิดเห็นออนไลน์ผ่านเว็บไซต์	3,802	38.60
3. การสำรวจความคิดเห็น (Survey)	2,060	20.90
4. การเข้าร่วมคณะทำงาน/คณะกรรมการ/ที่ปรึกษา	788	8.00
5. ไม่ประสงค์มีส่วนร่วม	485	4.90
รวม	9,842	100.00

จากตารางที่ 19 ข้อมูลความคิดเห็นต่อความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแล OTT ในรูปแบบ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ต้องการแสดงความคิดเห็นออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ คิดเป็นร้อยละ 38.6 รองลงมา ได้แก่ (1) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (2) การสำรวจความคิดเห็น (Survey) (3) การเข้าร่วมคณะทำงาน/คณะกรรมการ/ที่ปรึกษา และ (4) ไม่ประสงค์มีส่วนร่วม (คิดเป็นร้อยละ 27.5, 20.90 และ 4.90 ตามลำดับ)

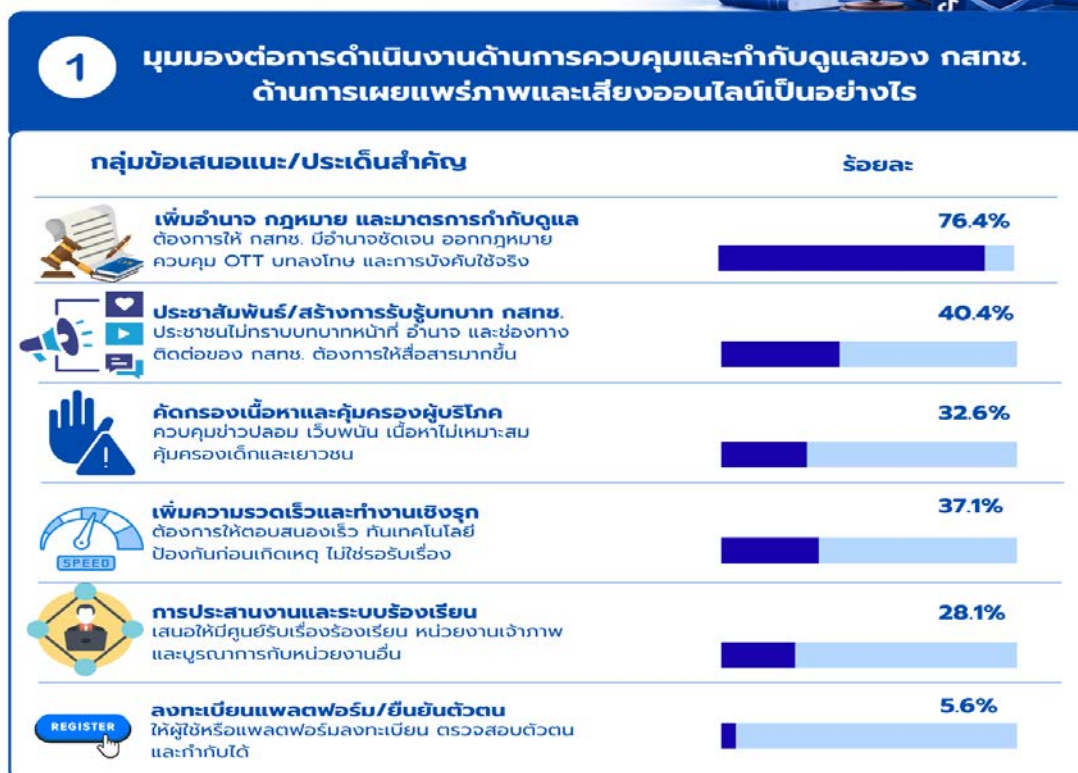
6.4.5 ข้อเสนอแนะ

1. มุมมองต่อการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลของ กสทช. ด้านการเผยแพร่ภาพและเสียงออนไลน์เป็นอย่างไร

ตาราง 20 มุมมองต่อการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลของ กสทช.

กลุ่มข้อเสนอแนะ	ประเด็นสำคัญ	ร้อยละ
1. เพิ่มอำนาจ กฎหมาย และมาตรการกำกับดูแล	ต้องการให้ กสทช. มีอำนาจชัดเจน ออกกฎหมาย ควบคุม OTT บทลงโทษ และการบังคับใช้จริง	76.4
2. ประชาสัมพันธ์/สร้างการรับรู้บทบาท กสทช.	ประชาชนไม่ทราบบทบาท หน้าที่ อำนาจ และช่องทางติดต่อของ กสทช. ต้องการให้สื่อสารมากขึ้น	40.4
3. คัดกรองเนื้อหาและคุ้มครองผู้บริโภค	ควบคุมข่าวปลอม เว็บพนัน เนื้อหาไม่เหมาะสม คุ้มครองเด็กและเยาวชน	32.6
4. เพิ่มความรวดเร็วและทำงานเชิงรุก	ต้องการให้ตอบสนองเร็ว ทันเทคโนโลยี ป้องกันก่อนเกิดเหตุ ไม่ใช้รอรับเรื่อง	37.1
5. การประสานงานและระบบร้องเรียน	เสนอให้มีศูนย์รับเรื่องร้องเรียน หน่วยงานเจ้าภาพ และบูรณาการกับหน่วยงานอื่น	28.1
6. ลงทะเบียนแพลตฟอร์ม/ยืนยันตัวตน	ให้ผู้ใช้หรือแพลตฟอร์มลงทะเบียน ตรวจสอบตัวตน และกำกับได้	5.6

สรุปมุมมองและข้อเสนอแนะ



ภาพที่ 8 สรุปมุมมองต่อการดำเนินงานด้านการควบคุมและกำกับดูแลของ กสทช.



2. มุมมองต่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) ได้ออกกฎหมายให้แพลตฟอร์ม OTT ต่างต้องขึ้นทะเบียน ซึ่งปัจจุบัน LAZADA, SHOPEE เป็นต้นที่ขึ้นทะเบียนแล้ว

ตาราง 21 ภาพรวมข้อเสนอแนะในการออกกฎหมายให้แพลตฟอร์มดิจิทัลที่ประกอบธุรกรรมทางการเงิน ต้องลงทะเบียน

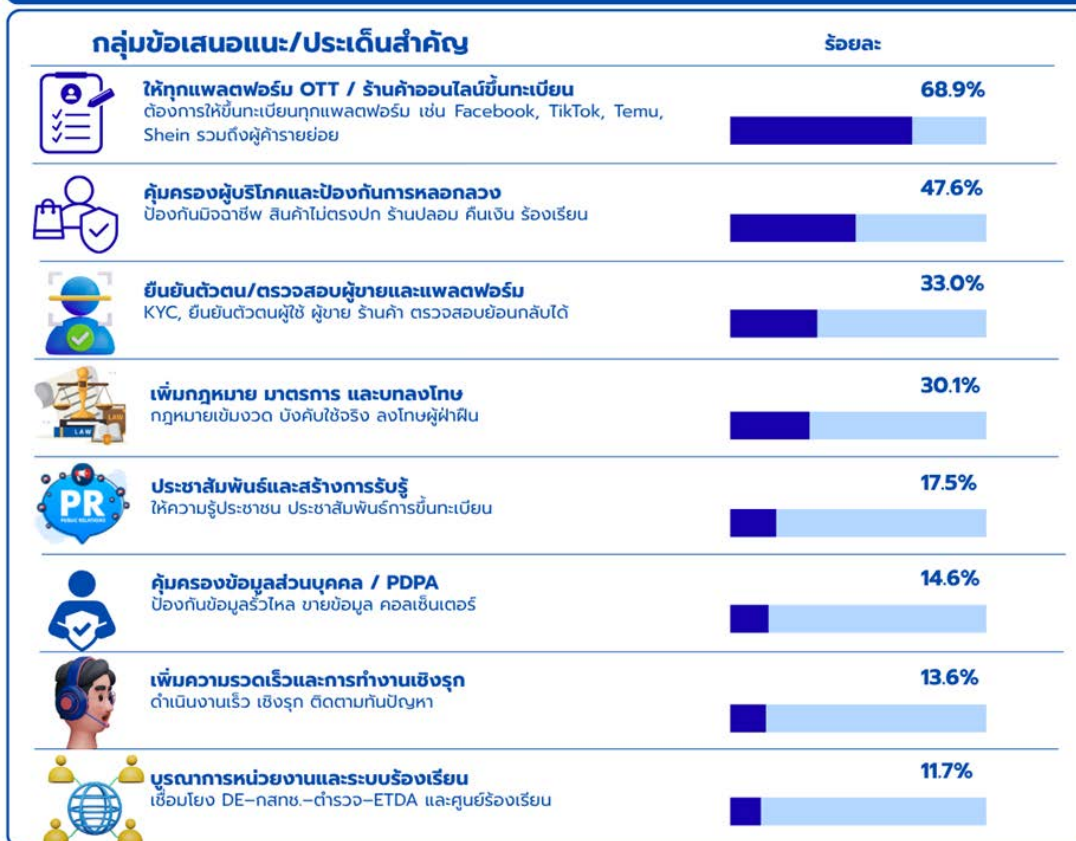
กลุ่มข้อเสนอแนะ	ประเด็นสำคัญ	ร้อยละ
1. ให้ทุกแพลตฟอร์ม OTT / ร้านค้าออนไลน์ขึ้นทะเบียน	ต้องการให้ขึ้นทะเบียนทุกแพลตฟอร์ม เช่น Facebook, TikTok, Temu, Shein รวมถึงผู้ค้ารายย่อย	68.9
2. คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการหลอกลวง	ป้องกันมิฉ้อฉล สินค้าไม่ตรงปก ร้านปลอม คิ้นเงิน ร้องเรียน	47.6
3. ยืนยันตัวตน/ตรวจสอบผู้ขาย และแพลตฟอร์ม	KYC, ยืนยันตัวตนผู้ใช้ ผู้ขาย ร้านค้า ตรวจสอบย้อนกลับได้	33.0
4. เพิ่มกฎหมาย มาตรการ และบทลงโทษ	กฎหมายเข้มงวด บังคับใช้จริง ลงโทษผู้ฝ่าฝืน	30.1
5. ประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้	ให้ความรู้ประชาชน ประชาสัมพันธ์การขึ้นทะเบียน	17.5
6. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล / PDPA	ป้องกันข้อมูลรั่วไหล ขายข้อมูล คอลเซ็นเตอร์	14.6
7. เพิ่มความรวดเร็วและการทำงานเชิงรุก	ดำเนินงานเร็ว เชิงรุก ติดตามทันปัญหา	13.6
8. บูรณาการหน่วยงานและระบบร้องเรียน	เชื่อมโยง DE-กสทช.-ตำรวจ-ETDA และศูนย์ร้องเรียน	11.7

สรุปมุมมองและข้อเสนอแนะ



2

มุมมองต่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) ได้ออกกฎหมายให้แพลตฟอร์มดิจิทัล (OTT) ต่างต้องขึ้นทะเบียน (ปัจจุบัน LAZADA, SHOPEE เป็นต้นที่ขึ้นทะเบียนแล้ว)



ภาพที่ 9 สรุปมุมมองต่อกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE)

6.5 สรุป

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกแสดงให้เห็นว่า ปัญหาได้ขยายไปสู่โครงสร้างของระบบนิเวศดิจิทัลทั้งหมด ทั้งในด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ การคุ้มครองผู้บริโภค และอธิปไตยทางดิจิทัลของรัฐ โดยแพลตฟอร์ม OTT และโซเชียลมีเดียข้ามชาติได้เข้ามาแทนที่บทบาทของสื่อดั้งเดิมในการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตลาดโฆษณา ส่งผลให้เม็ดเงินโฆษณาไหลออกนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์และสื่อภายในประเทศยังต้องแบกรับต้นทุนการกำกับดูแลและภาระทางกฎหมายที่เข้มงวดกว่า เกิดความไม่สมดุลในการแข่งขันอย่างชัดเจน

ในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม การขยายตัวของ OTT ภายใต้ระบบ User Generated Content (UGC) ทำให้รัฐไม่สามารถใช้กลไกควบคุมเนื้อหาแบบเดิมได้อีกต่อไป ส่งผลให้ชาวปลอม การพนันออนไลน์ การหลอกลวง และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะต่อเด็ก



เยาวชน ผู้สูงอายุ และกลุ่มเปราะบาง ขณะเดียวกัน ระบบการช่วยเหลือผู้เสียหายของรัฐยังมีลักษณะแยกส่วน ผู้เสียหายต้องติดต่อหลายหน่วยงานซ้ำซ้อน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อกลไกของรัฐและกระบวนการยุติธรรม

ในด้านความมั่นคง ผลการสัมภาษณ์สะท้อนว่า OTT ได้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของอาชญากรรมไซเบอร์ข้ามชาติ ทั้งการใช้บัญชีอาหาร การปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) การหลอกลวงทางการเงิน และการสร้างเพจปลอม โดยรัฐไทยยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการบังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติเข้าร่วมรับผิดชอบหรือส่งมอบพยานหลักฐานดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนภาวะการสูญเสียอธิปไตยดิจิทัล (Digital Sovereignty) ของรัฐไทย

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เสนอว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปกฎหมาย OTT ใหม่โดยเปลี่ยนจากแนวคิด “ควบคุมเนื้อหาแบบดั้งเดิม” ไปสู่การกำกับดูแลแพลตฟอร์มบนฐานความเสี่ยง (Risk-based Regulation) และหลักความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) และยังเสนอให้มีการแบ่งบทบาทหน่วยงานกำกับดูแลให้ชัดเจน โดย กสทช. รับผิดชอบด้านสื่อและเนื้อหา ขณะที่ ETDA และกระทรวงดิจิทัลฯ ดูแลด้านแพลตฟอร์มและธุรกรรมดิจิทัล

ผลการประชุมกลุ่มย่อยซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแล ภาควิชาการ ผู้ประกอบกิจการสื่อและโทรคมนาคม ผู้แทนแพลตฟอร์มดิจิทัล ภาคประชาชน และหน่วยงานด้านความมั่นคง สะท้อนความเห็นร่วมกันว่า ระบบกำกับดูแลบริการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยยังขาดความชัดเจนทั้งในเชิงกฎหมาย โครงสร้างอำนาจ และกลไกบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแล และปัญหาการทับซ้อนของอำนาจระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะระหว่าง สำนักงาน กสทช. และ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า บริการ OTT ในปัจจุบันมีลักษณะใกล้เคียงกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มากขึ้น ทั้งในด้านการเผยแพร่เนื้อหา การหารายได้จากโฆษณา และอิทธิพลต่อสาธารณะ แต่กลับไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในระดับเดียวกับผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ดิจิทัล ส่งผลให้เกิดภาวะความไม่สมดุลในการแข่งขัน แพลตฟอร์มต่างชาติสามารถดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดนได้โดยแทบไม่มีต้นทุนด้านกฎระเบียบ นอกจากนี้ การใช้ OTT และแพลตฟอร์มออนไลน์เป็นเครื่องมือของอาชญากรรมไซเบอร์ การเผยแพร่ข่าวปลอม การพนันออนไลน์ การหลอกลวงทางการเงิน และการปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) โดยเห็นว่ารัฐยังขาดกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติเข้าร่วมรับผิดชอบหรือส่งมอบข้อมูลเพื่อการสืบสวนสอบสวน ขณะเดียวกัน ระบบช่วยเหลือผู้เสียหายยังมีลักษณะแยกส่วนและขาดเอกภาพ

สำหรับการศึกษาเชิงปริมาณสะท้อนแนวโน้มการเปลี่ยนผ่านของพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อจากระบบโทรทัศน์แบบดั้งเดิมไปสู่การใช้บริการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างชัดเจน โดยประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงเนื้อหาผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ในลักษณะ on-demand และ multi-platform มากกว่าการรับชมแบบเชิงเส้น (linear broadcasting) ส่งผลให้ OTT กลายเป็นช่องทางหลักในการบริโภคข้อมูลข่าวสารและความบันเทิงของประชาชน โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนและวัยทำงาน



ผลสำรวจยังชี้ให้เห็นว่า ประชาชนจำนวนมากเคยเผชิญปัญหาจากแพลตฟอร์มออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นชาวปละม การหลอกลวงทางการเงิน การซื้อขายออนไลน์ที่ไม่เป็นธรรม การพนันออนไลน์ และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าควรร้องเรียนต่อหน่วยงานใด หรือเห็นว่ากระบวนการร้องเรียนมีความซับซ้อนและใช้เวลานาน สะท้อนข้อจำกัดของระบบคุ้มครองผู้บริโภคดิจิทัลในปัจจุบัน

ในด้านทิศทางการกำกับดูแล ผลสำรวจพบว่าประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนให้รัฐเข้ามากำกับดูแล OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการป้องกันอาชญากรรมออนไลน์ การคุ้มครองเด็กและเยาวชน และการจัดการเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ประชาชนจำนวนหนึ่งยังมีความกังวลว่าการกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไปอาจกระทบต่อเสรีภาพในการสื่อสารและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ผลการศึกษาเชิงปริมาณจึงสะท้อนให้เห็นว่า สังคมไทยกำลังเข้าสู่ยุคแพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งทำให้ระบบกำกับดูแลแบบเดิมที่ออกแบบมาสำหรับกิจการโทรทัศน์และโทรคมนาคมไม่สามารถรองรับบริบทใหม่ได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายและนโยบาย OTT ของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งมิติการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงไซเบอร์ การคุ้มครองผู้บริโภค และการรักษาสีเสรีภาพของประชาชนควบคู่กันไปอย่างสมดุล

บทที่ 7 แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT

7.1 กล่าวนำ

แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องรองรับกับการบริการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภค ประชาชน ผู้บริโภคจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี การใช้บริการแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลของ กสทช. โดยนำเสนอแนวความเห็นทางกฎหมาย จากการทบทวนเอกสารและการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาพบว่ายังมีการให้ความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกันในเรื่องกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และการนำเสนอแนวทางการผลักดันการปรับปรุงกฎหมายที่แบ่งได้เป็น 3 แนวทาง และข้อเสนอแนะด้านกลไกกำกับดูแลเชิงระบบ ได้แก่ แนวทางในระยะเร่งด่วน แนวทางในระยะกลาง และแนวทางในระยะยาว ซึ่งประกอบด้วยมาตรการเกี่ยวกับการตีความและการออกประกาศหรือกำหนดกฎระเบียบ หลักเกณฑ์การปฏิบัติ การแก้ไขกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 รวมถึงการออกกฎหมายใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะด้านกลไกกำกับดูแลเชิงระบบหรือการพัฒนากลไกเชิงสถาบันที่เน้นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งอาจมีการจัดทำกฎหมายเฉพาะที่สร้างกลไกการทำงานใหม่หรือส่งเสริมการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจ

7.2 สภาพปัญหาและแนวโน้มของการหลอกลวงออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์ม OTT

ปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ (Online Fraud/Cyber Scam) และ SMS หลอกลวง⁸⁰ เป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่รุนแรงและเพิ่มขึ้นอย่างมากในประเทศไทย โดยการอธิบายในเรื่องนี้ที่ปรึกษาจะเชื่อมโยงเข้ากับปัญหาการใช้แพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวงออนไลน์ ซึ่งกลายเป็นปัญหาอาชญากรรมในระดับโลกที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ สำหรับประเทศไทยนั้นปัญหาการหลอกลวงออนไลน์มีความซับซ้อนเป็นพิเศษเนื่องจากไทยตั้งอยู่ท่ามกลางแหล่งสแกมเมอร์ที่กระจุกตัวอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่าพื้นที่อื่นใดของโลก

ตั้งที่สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime) หรือ UNODC ระบุว่าภูมิภาคนี้เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรม

⁸⁰ SMS หลอกลวง มักรู้จักกันในชื่อ “Smishing” คือ การทำ Phishing Scam ผ่านข้อความ SMS โดยมีฉ้อโกงจะส่งข้อความสั้นแนบลิงก์อันตรายมายังโทรศัพท์มือถือ แอปอาจเป็นหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ เช่น ธนาคาร ไปรษณีย์ไทยหรือขนส่งพัสดุเอกชน เพื่อหลอกให้เหยื่อกรอกข้อมูลส่วนตัว รหัสผ่าน หรือดาวน์โหลดแอปฯ ปลอมที่ทำให้มีฉ้อโกงสามารถขโมยเงินและข้อมูลสำคัญได้



การหลอกลวงออนไลน์ที่ใหญ่ที่สุดในโลก และปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ได้เติบโตถึงระดับที่เทียบเท่ากับ “อุตสาหกรรมขนาดใหญ่” โดยมีผู้ถูกบังคับให้ทำงานในศูนย์หลอกลวงทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างน้อย 300,000 คน และคาดว่าจะรายได้ทั่วโลกจากกิจการเหล่านี้อยู่ที่ราว 64,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีหรือ 2 พันล้านบาท โดยเฉพาะในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่มีมูลค่าสูงกว่า 43,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐหรือกว่า 1.4 พันล้านบาทต่อปี⁸¹ โดยมีการประเมินจาก UNODC ด้วยว่าในปี พ.ศ. 2566 มีเหยื่อทั่วโลกถูกหลอกลวงออนไลน์จากต้นทางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมกันระหว่าง 18,000–37,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐหรือกว่า 580 ล้านบาทถึง 1.1 พันล้านบาท⁸²

มีหลักฐานที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นฐานของการหลอกลวงมากกว่าร้อยละ 80 ของโลก ขณะที่ผู้ถูกบังคับให้ทำงานส่วนใหญ่มีความสามารถด้านภาษาและเทคโนโลยี ถูกชักจูงหรือล่อลวงมาจากทั่วโลกโดยเฉพาะได้หวัน อินเดีย และแอฟริกา⁸³ อันแสดงให้เห็นถึงมิติของปัญหาแบบข้ามพรมแดนและการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยพบว่า ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2568 มีเหยื่อจาก 66 ประเทศถูกค้ามนุษย์เข้าสู่ฐานการหลอกลวงออนไลน์ ซึ่งประมาณร้อยละ 74 ตั้งอยู่ในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะประเทศกัมพูชามีฐานการหลอกลวงแหล่งอยู่มากกว่า 50 แห่ง⁸⁴

การหลอกลวงออนไลน์โดยอาชญากรไซเบอร์มีข้อได้เปรียบเพราะสามารถปฏิบัติการจากประเทศหรือเมืองที่มีโอกาสถูกจับน้อยที่สุด โดยไม่ต้องอยู่ใกล้กับเหยื่อ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความท้าทายสูงมาก ในปัจจุบันมีการนำปัญญาประดิษฐ์ (AI) เช่น Generative AI และ Deepfake มาใช้กำลังเปลี่ยนแปลงรูปแบบการหลอกลวงอย่างรุนแรง โดยมีการใช้ AI Chatbot หลายภาษาซึ่งทำให้มีจาชักพคนเดียวสามารถติดต่อกับเหยื่อหลายรายพร้อมกันได้ กลุ่มอาชญากรยังสร้างตัวตนดิจิทัลปลอมทั้งชุด ประกอบด้วยภาพโปรไฟล์โซเชียลมีเดีย บัตรประจำตัวปลอม และข้อมูลการใช้งานดิจิทัลย้อนหลัง (Digital Footprint) เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือได้อีกด้วย⁸⁵ UNODC ได้รายงานถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้ Deepfake เพื่อวัตถุประสงค์ทางอาชญากรรมในช่วงต้นปี พ.ศ. 2567 แสดงให้เห็นว่าสแกมเมอร์หรือมีจาชักพกำลังนำเครื่องมือ Generative AI มาใช้ในระดับที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2568 ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพร่วมกับ UNODC เพื่อเปิดตัวโครงการความร่วมมือระดับโลกเพื่อต่อต้านการหลอกลวงออนไลน์ หรือ Global

⁸¹ United Nations News. (2025, 22 Feb.). *UN Report Exposes Torture, Rape in Southeast Asia's Multi-billion-dollar Scam Centres*. <https://news.un.org/en/story/2026/02/1167012>

⁸² Global Anti-Scam Alliance (GASA). (2025). *The State of Scams in Thailand 2025*. <https://gasa.org/knowledge-base/blog/thailand-faces-unprecedented-scam-crisis-with-thb-115-3-billion-lost-annually>

⁸³ AML Right Source. (2025). *Scam States: The Cybercrime-Corruption Complex in Southeast Asia and the Collapse of Anti-Money Laundering Enforcement*. <https://www.amlrightsource.com/resources/scam-states-the-cybercrime-corruption-complex-in-southeast-asia>

⁸⁴ United Nations News, Op.cit.

⁸⁵ UNODC. (2025). *What to Know about Cybercrime in 2025*. <https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2025/October/what-to-know-about-cybercrime-in-2025.html>



Partnership Against Online Scams ณ กรุงเทพฯ โดยมีผู้แทนจากเกือบ 60 ประเทศและบริษัทเทคโนโลยีขนาดใหญ่อย่าง Meta และ TikTok และในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2569 ที่ผ่านมา UNODC⁸⁶ และ INTERPOL ได้จัดการประชุม Global Fraud Summit ณ กรุงเวียนนา เพื่อขยายความร่วมมือ ได้แก่ การแบ่งปันข่าวกรอง การสืบสวนร่วม และการดำเนินคดีข้ามพรมแดน⁸⁷ นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวในเวทีการประชุม Global Fraud Summit ที่กรุงเวียนนาว่า “ความท้าทายที่ยากที่สุดคือปัญหานี้มีอยู่ในโลกดิจิทัลซึ่งแพร่กระจายรวดเร็ว ไซเบอร์สเปซไม่มีระบบธรรมชาติที่ดีและขาดกฎหมายที่แข็งแกร่งและบังคับใช้ได้ ไม่มีประเทศใดแก้ปัญหานี้ได้ตามลำพัง”⁸⁸

นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว ได้แสดงวิสัยทัศน์ไว้ด้วยว่า “การฉ้อโกงในระดับโลก โดยเฉพาะการหลอกลวงออนไลน์เป็นภัยคุกคามเร่งด่วนต่อประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านการเงินและละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงการค้ำขุขัยเพื่อบังคับให้กระทำความผิด (forced criminality) โดยเครือข่ายอาชญากรเหล่านี้ดำเนินการข้ามพรมแดน ทำให้มีความยากลำบากต่อการปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องร่วมมือกันเพื่อรับมือกับขบวนการฉ้อโกง พร้อมแสดงความรับผิดชอบและเจตนารมณ์ทางการเมืองต่อการทำลายเครือข่ายอาชญากรหลอกลวงทางอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะประเทศที่เป็นแหล่งของปฏิบัติการผิดกฎหมายเหล่านี้” โดย ฯพณฯ รองรัฐมนตรียังกล่าวถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องของไทยในการปราบปรามเครือข่ายอาชญากรรมหลอกลวงทางอินเทอร์เน็ต และความมุ่งมั่นที่จะทำงานร่วมกับหุ้นส่วนจากทุกภูมิภาคทั่วโลกในการปราบปรามอาชญากรรมเหล่านี้ พร้อมทั้งประกาศคำมั่นว่า ประเทศไทยจะ (1) เสริมสร้างและบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (2) พัฒนาการบูรณาการข้อมูลและการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อพัฒนาการตรวจจับการฉ้อโกงและเพิ่มประสิทธิภาพการติดตามเส้นทางการทำธุรกรรม และ (3) เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวกรอง และพยานหลักฐาน⁸⁹

⁸⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ) เป็นหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ ที่ก่อตั้งเมื่อปี 1997 มีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเวียนนา ทำหน้าที่ต่อสู้กับปัญหาการค้ายาเสพติดผิดกฎหมาย อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ำขุขัย การฟอกเงิน และการก่อการร้ายทั่วโลก โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ

⁸⁷ UNODC. (2026, 17 Mar.). *A Global Wake-up Call to Organized Fraud*. <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2026/March/a-global-wake-up-call-to-organized-fraud.html>

⁸⁸ Nation Thailand. (2026, 17 Mar.). *Sihasak: Online Scams Are a Security Threat — Losses Exceed US\$40bn a Year in the Region*. <https://www.nationthailand.com/news/world/40063887>

⁸⁹ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2569, 18 มี.ค.). รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวประกาศคำมั่นเพื่อต่อต้านการฉ้อโกงของประเทศไทยในกิจกรรม High-level Special Session on national commitment/pledges on combatting fraud ในห้วงการประชุมระดับโลกว่าด้วยการฉ้อโกง. <https://thai-inter-org.mfa.go.th/th/content/รณว-กต-กล่าวถ้อยแถลงและประกาศคำมั่นเพื่อต่อต้าน?cate=62dfa3b9e5c6102618683d32>

7.2.1 สถิติและแนวโน้มของการหลอกลวงออนไลน์

ข้อมูลทางสถิติการหลอกลวงออนไลน์ในประเทศไทยมาจากกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี หรือ บช.สอท. เป็นรายงานที่ได้รับการแจ้งความออนไลน์ต่อ “ตำรวจไซเบอร์” ซึ่งในทางอาชญาวิทยาทราบกันดีว่าคดีออนไลน์มักจะมีจำนวนการก่อเหตุหรือความเสียหายที่ไม่ได้แจ้งความสูงกว่าตัวเลขทางการอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากเหยื่อจำนวนมากละอายใจ ไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม หรือเห็นว่าความเสียหายเล็กน้อยเกินกว่าจะแจ้งความ⁹⁰ สอดคล้องกับการสำรวจของบริษัทวิจัยตลาดคือ Milieu Insight ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการหลอกลวงเหยื่อออนไลน์ทั่วเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเดือนมีนาคม 2567 พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามในสิงคโปร์ ไทย เวียดนาม มาเลเซีย และอินโดนีเซีย จะไม่แจ้งความเมื่อตกเป็นเหยื่อการหลอกลวง สะท้อนให้เห็นว่าเหยื่ออาจคิดว่าการถูกหลอกลวงเป็นเรื่องปกติ หรือขาดความมั่นใจในประสิทธิภาพของหน่วยงานในการปราบปรามอาชญากรรม⁹¹

หลังจากการเปิดระบบแจ้งความออนไลน์บน thaipoliceonline.go.th ในปี พ.ศ. 2565 มีการแสดงข้อมูลสถิติสะสมตั้งแต่เปิดระบบดังกล่าวจากเดือนมีนาคม 2565 ถึงมิถุนายน 2567 พบว่ามีผู้เสียหายแจ้งความผ่านระบบทั้งหมด 575,507 เรื่อง คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมกว่า 65,715 ล้านบาท⁹² เฉพาะในปี 2567 มีการแจ้งความคดีอาชญากรรมไซเบอร์มากกว่า 400,000 คดี มูลค่าความเสียหายรวมสูงกว่า 60,000 ล้านบาท โดย ETDA รายงานสถิติการร้องเรียนในช่วงปีเดียวกันพบกรณีโฆษณาหลอกลวงกว่า 3,381 เรื่อง รวมถึงการหลอกลวงทุน การแอบอ้างบุคคลมีชื่อเสียง และการปลอมแปลงสถาบันการเงิน ทำให้เกิดมูลค่าความเสียหายรวมกว่า 19,000 ล้านบาท⁹³

สถิติในปี พ.ศ. 2568 มีมูลค่าความเสียหายในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลในปีนี้ระบุว่า เฉพาะไตรมาสที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึง 26 มีนาคม 2568 มีคดีออนไลน์เกิดขึ้นมากถึง 75,728 เรื่อง รวมมูลค่าความเสียหายกว่า 6,549,576,749 บาท เฉลี่ยคดีเกิดขึ้น 874 เรื่องต่อวัน โดย 5 อันดับประเภทคดีสูงสุด ได้แก่ การหลอกลวงซื้อขายสินค้าหรือบริการ (ร้อยละ 57) การเปรียบเทียบมูลค่าความเสียหาย 5 เดือนแรกของปีงบประมาณ ยังพบว่ามีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่เดือนตุลาคม 2567 ถึงกุมภาพันธ์ 2568 มีจำนวนรวมทั้ง 11,348 ล้านบาท ลดลง 3,335 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับ 14,683 ล้านบาทในช่วงเวลาเดียวกันของปีงบประมาณ 2567 โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2568 มูลค่าความเสียหาย

⁹⁰ Apex Circuit. (2567, 14 ส.ค.). MIS News ฉบับที่ 154: สถิติอาชญากรรมไซเบอร์ออนไลน์.
<https://info.apexcircuit.com/?p=26036>

⁹¹ Milieu Team. (2567). ‘มีจฉชีพออนไลน์’ ปัญหาคลโกงที่ระบาดทั่วอาเซียน จากแบบสอบถาม.
<https://www.mili.eu.sg/insights/online-fraudsters-a-scams-spreading-throughout-asean>

⁹² Apex Circuit, อ้างแล้ว.

⁹³ ไทยรัฐออนไลน์. (2568, 19 ก.ค.). รัฐบาลลุยใช้กฎหมาย DPS หลังผู้ท่งวัยทำงานตกเป็นเหยื่อคดีหลอกลวงออนไลน์สูงถึง 64%. <https://www.thairath.co.th/news/politic/2871343>



อยู่ที่ 65 ล้านบาทต่อวัน หรือลดลงร้อยละ 45 เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยช่วงมกราคม-มิถุนายน 2567 ที่ 117 ล้านบาทต่อวัน⁹⁴

ภาพรวมของปี 2568 มีสถิติคดีเพิ่มขึ้นกว่าปีก่อนหน้า กล่าวคือ ในช่วงวันที่ 1 มกราคม ถึง 12 กุมภาพันธ์ 2568 มีคดีออนไลน์ 43,217 เรื่อง มูลค่าความเสียหาย 3,427,953,493 บาท⁹⁵ ในช่วงครึ่งแรกของปี 2568 มีการแจ้งความสะสมแล้วถึง 166,000 คดี โดยกว่าร้อยละ 50 เป็นคดีเกี่ยวกับการซื้อขายออนไลน์ และกลุ่มผู้เสียหายหลักคือผู้หญิงวัยทำงาน คิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 64⁹⁶ โดยข้อมูลของ บช.สอท. ระบุว่าระหว่างเดือนมกราคมถึงพฤศจิกายน พ.ศ. 2568 มีการแจ้งความคดีอาชญากรรมไซเบอร์รวมประมาณ 887,000 เรื่อง มูลค่าความเสียหายรวมเกิน 89,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 45 เมื่อเทียบกับปี 2567 โดยใน พ.ศ. 2568 พบว่า คดีการหลอกลวงลงทุนมีมูลค่าความเสียหายประมาณ 28,000 ล้านบาท และคดีหลอกลวงผ่านคอลเซ็นเตอร์ (Call Centre Fraud) มีมูลค่าความเสียหายอีกประมาณ 60,000 ล้านบาท⁹⁷

สถิติในช่วงต้นปี 2569 พบว่า มีการรายงานสถิติคดีในรอบสัปดาห์วันที่ 12-18 เมษายน 2569 มีคดีที่รับแจ้งผ่านระบบ “thaipoliceonline” จำนวน 5,000 คดี มูลค่าความเสียหาย 269,445,711 บาท ซึ่งลดลงจากห้วงวันที่ 4-11 เมษายน 2569 จำนวน 2,372 คดี และมูลค่าความเสียหายลดลง 129,989,245 บาท⁹⁸ หากนำข้อมูลดังกล่าวมาประมาณการในระดับรายปี คาดว่าปี 2569 จะมีคดีแจ้งความอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

จากภาพรวมของสถิติการหลอกลวงออนไลน์ในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2565 ถึงปัจจุบัน มีความรุนแรงของปัญหามากขึ้นในบางมิติ ที่ปรึกษาได้นำสถิติที่ผ่านมาวิเคราะห์เพื่อประเมินความเป็นไปได้ของสถานการณ์ในอนาคตระยะใกล้ว่ามีแนวโน้มอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่มีผลต่อการหลอกลวงออนไลน์บนแพลตฟอร์ม OTT ในเบื้องต้น สถิติในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าปริมาณคดีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นแต่มูลค่าความเสียหายต่อคดีลดลง

⁹⁴ Thai PBS Verify. (2568, 27 มี.ค.). เปิดสถิติ 5 อันดับคดีออนไลน์ที่คนไทยถูกหลอกมากที่สุด ปี 68.

<https://www.thaipbs.or.th/verify/article/content/976>

⁹⁵ Thai PBS. (2568, 13 กุมภาพันธ์). พิชอาชญากรรมออนไลน์ปี 68 เกือบ 2 เดือนสูญ 3.4 พันล้าน.

<https://www.thaipbs.or.th/news/content/349248>

⁹⁶ ไทยรัฐออนไลน์. (2568, 19 กรกฎาคม), อ้างแล้ว.

⁹⁷ Anti-Human Trafficking Action Project. (2025, 26 Nov.). *Cyber Police Crackdown Nets Over 300 Suspects Nationwide*. <https://www.thaianti-humantraffickingaction.org>

⁹⁸ กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2569, 20 เม.ย.). ศูนย์ต่อต้านการฉ้อโกงออนไลน์ (ACSC): สถิติคดีและความเสียหายรายสัปดาห์. <https://saranitet.police.go.th>

ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นรูปแบบที่น่าสนใจ 3 ประการคือ

ประการแรก แม้จำนวนคดีโดยรวมยังคงสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อวันลดลงอย่างมีนัยสำคัญจาก 117 ล้านบาทต่อวันในช่วงต้นปี 2567 เหลือประมาณ 65 ล้านบาทต่อวันในต้นปี 2568 และลดลงต่อเนื่องเหลือประมาณ 38 ล้านบาทต่อวันในการเผยแพร่ข้อมูลของเดือนเมษายน 2569 ทั้งนี้ ในช่วงครึ่งแรกของปี 2568 มีการดำเนินมาตรการเชิงรุกที่ช่วยระงับความเสียหายได้ถึง 5,800 ล้านบาท⁹⁹ ซึ่งสะท้อนว่ามาตรการแทรกแซงเชิงรุกอาจได้ผลมากขึ้น เช่น การแช่แข็งบัญชีต้องสงสัยเร็วขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566

อย่างไรก็ตาม มูลค่าของความเสียหายในปี 2568 ที่มีทั้งสิ้น 887,000 คดี คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวม 89,000 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปี 2567 ถึงร้อยละ 45 แสดงให้เห็นถึงจำนวนการก่อเหตุที่เพิ่มสูงขึ้น แม้ความเสียหายเฉลี่ยต่อคดีจะลดลง ตัวเลขดังกล่าวอาจสะท้อนการขยายตัวของกลุ่มเป้าหมายทั่วไปที่มีมูลค่าความเสียหายต่ำกว่ากลุ่มเป้าหมายเดิมก็เป็นได้ มูลค่าความเสียหายที่อยู่ในระดับหลายหมื่นล้านบาทต่อปี แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามจากการหลอกลวงออนไลน์ว่าจำเป็นต้องได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง ไม่ใช่เพียงมาตรการปราบปรามเฉพาะหน้า

ประการต่อมา การพัฒนารูปแบบการหลอกลวง จากข้อมูลเชิงเปรียบเทียบระหว่างปี แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนประเภทคดีที่มีนัยสำคัญ¹⁰⁰ อาทิ (1) คดีหลอกลวงซื้อขายสินค้า ยังคงเป็นอันดับหนึ่งในแง่จำนวนคดี แต่มูลค่าความเสียหายต่อคดีค่อนข้างต่ำ ซึ่งมีส่วนช่วยอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงมีจำนวนคดีสูงแต่ค่าเฉลี่ยความเสียหายต่อวันลดลง (2) คดีหลอกลวงการลงทุน (Pig Butchering) แม้จำนวนคดีน้อยกว่า แต่มีมูลค่าความเสียหายสูงมาก โดยในปี 2568 คดีการลงทุนลงทุนสร้างความเสียหายถึงประมาณ 28,000 ล้านบาท (3) คดีหลอกลวงผ่านคอลเซ็นเตอร์ (Call Centre Fraud) ยังคงเป็นปัญหาหลักซึ่งสร้างความเสียหายประมาณ 60,000 ล้านบาทใน พ.ศ. 2568 โดยมักใช้ระบบการโอนเงินผ่าน Cryptocurrency Mixers และบัญชีม้าเป็นห่วงโซ่ในการกระทำความผิด (4) การใช้ AI และ Deepfake ปรากฏชัดขึ้นในต้นปี 2569 โดยมีกรณีที่มีฉฉาพิสร้างโปรไฟล์ปลอมแอบอ้างเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนที่มีชื่อเสียง ดึงเหยื่อเข้ากลุ่มไลน์ที่มีหน้าม้ากว่า 243 คน คอยสร้างสถานการณ์โชว์ผลกำไรจากการเทรดสกุลเงินดิจิทัล ทำให้เหยื่อรายหนึ่งโอนเงินสูงถึง 26,096,533 บาทในการหลอกลวงเพียงครั้งเดียว¹⁰¹ และ

ประการสุดท้าย เมื่อพิจารณาผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายและนโยบาย พบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินต้องระงับบัญชีต้องสงสัยภายในไม่กี่ชั่วโมงแทนที่จะเป็นหลายวัน ดูเหมือนจะส่งผลในเชิงบวกต่อการลดมูลค่าความเสียหายต่อคดีในภาพรวม อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการอื่น ๆ โดยเฉพาะการปรับใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมความเสียหาย และป้องกัน

⁹⁹ Anti-Human Trafficking Action Project, Op.cit.

¹⁰⁰ Anti-Human Trafficking Action Project, Ibid.

¹⁰¹ กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, อ้างแล้ว



ภัยคุกคามจากการหลอกลวงออนไลน์ที่แพร่ขยายมากขึ้น ดังที่รายงาน State of Scams in Thailand 2025 ของ Global Anti-Scam Alliance (GASA) ระบุว่าผู้ใหญ่ชาวไทยร้อยละ 72 เคยตกเป็นเป้าหมายของการหลอกลวง และมูลค่าความสูญเสียรวมสูงถึง 115,300 ล้านบาทต่อปี¹⁰² ซึ่งตัวเลขนี้มีจำนวนสูงกว่าตัวเลขของ บช.สอท. อย่างมาก และแสดงให้เห็นว่ายังมีการหลอกลวงออนไลน์อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้แจ้งความเป็นคดีหรือไม่ได้ถูกรายงานไว้อย่างเป็นระบบ

การลดลงของมูลค่าความเสียหายต่อวันในช่วงปี 2568 จากสถิติในปี 2567 แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เหมาะสมสามารถสร้างผลในทางปฏิบัติได้ แต่ยังคงต้องการการพัฒนาต่อเนื่องทั้งในด้านกฎหมายและนโยบาย เพื่อรับมือกับการปรับตัวของกลุ่มอาชญากรที่ไม่หยุดนิ่ง แนวโน้มการหลอกลวงออนไลน์อาจได้รับอิทธิพลในทางลบหรือทางบวกจากตัวแปรหรือปัจจัยบางด้าน ทั้งนี้ แนวโน้มที่รุนแรงขึ้นอาจเป็นผลมาจากการใช้ Generative AI ในการหลอกลวงจะซับซ้อนขึ้น ทำให้เหยื่อสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากขึ้นได้ และการขยายเป้าหมายลงสู่ประชากรที่มีความเปราะบางดิจิทัลสูงขึ้น เช่น ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน อาจทำให้มีคนตกเป็นเหยื่อจำนวนเพิ่มมากขึ้นหรือมีการสูญเสียเงินเป็นจำนวนมากขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในทุกด้านอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในโลกปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ โดยอาจต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเข้มข้นขึ้น การบังคับใช้กฎหมายเฉพาะด้าน เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัล (DPS) รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมาย กสทช. เพื่อกำกับดูแลกิจการ OTT ที่มักถูกใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวงออนไลน์และอาชญากรรมดิจิทัล

7.2.2 แพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวงออนไลน์

การทำความเข้าใจบทบาทของแพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานการหลอกลวงออนไลน์ต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่เหมาะสม ดังที่ศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย Lawrence Lessig เสนอว่าพฤติกรรมในโลกดิจิทัลถูกควบคุมโดย 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) กฎหมาย (2) บรรทัดฐานทางสังคม (3) ตลาด และ (4) สถาปัตยกรรมหรือโค้ด/รหัส โดยสถาปัตยกรรม (architecture) ของแพลตฟอร์ม OTT ซึ่งออกแบบมาเพื่อลดอุปสรรคการสื่อสาร เพิ่มการเข้าถึง และขยายขนาดผู้ใช้ แต่มีผลตามมาที่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจในการสร้างสภาพแวดล้อมหรือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อให้เกิดการหลอกลวงทางออนไลน์ด้วยเช่นกัน¹⁰³

นอกจากนั้น นักวิชาการด้านกฎหมายอย่าง Tarleton Gillespie ได้อธิบายว่าแพลตฟอร์มไม่ใช่ “ตัวกลาง” (Intermediaries) แต่เป็น “ผู้ดูแล” (Custodians) ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจด้านการออกแบบ

¹⁰² Global Anti-Scam Alliance (GASA). (2025). *The State of Scams in Thailand 2025*. <https://gasa.org/knowledge-base/blog/thailand-faces-unprecedented-scam-crisis-with-thb-115-3-billion-lost-annually>

¹⁰³ Lessig, L. (1999). *Code and other laws of cyberspace*. New York: Basic Books; จิตรัทศน์ ฝึกเจริญผล. (2563, 10 มี.ค.). *อำนาจของโค้ด และกฎหมายที่มองไม่เห็นในโลกออนไลน์*. <https://www.the101.world/code-is-law/>

นโยบายและอัลกอริทึมที่ส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมที่เกิดขึ้นบนแพลตฟอร์ม ดังนั้นการวิเคราะห์บทบาทของ OTT ในการหลอกลวงจึงต้องครอบคลุมทั้งในมิติของแพลตฟอร์มในฐานะโครงสร้างพื้นฐานหรือเครื่องมือ และความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามแนวคำอธิบายเช่นนี้ด้วย¹⁰⁴

โดยต้องยอมรับว่าการหลอกลวงผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ มีพัฒนาการของเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 ยุค คือ

(1) ยุคการใช้งานอีเมลและเว็บไซต์ ในช่วงทศวรรษแรกของอินเทอร์เน็ตเชิงพาณิชย์ ในช่วงประมาณ พ.ศ. 2543-2553 ที่เริ่มมีการใช้แพลตฟอร์มออนไลน์อย่างอีเมล (Email) และเว็บไซต์ ในการหลอกลวงทางออนไลน์ ในสังคมไทยยังไม่ปรากฏปัญหาการหลอกลวงในระดับที่มีนัยสำคัญ เนื่องจากอัตราการใช้อินเทอร์เน็ตยังต่ำ และบริการ OTT ยังไม่แพร่หลาย

(2) ยุคโซเชียลมีเดีย เมื่อประมาณ พ.ศ. 2553-2561 การเกิดขึ้นของ Facebook, LINE, WhatsApp และ Skype ในฐานะแพลตฟอร์ม OTT สื่อสาร ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิง-โครงสร้างในวิธีการของมิจฉาชีพ โดยเปลี่ยนจากการหลอกลวงในวงกว้างแบบไม่เจาะจงเป้าหมาย ไปสู่การหลอกลวงแบบมุ่งเป้าเฉพาะบุคคล โดยอาศัยข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้ใช้เปิดเผยบนแพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย ในไทยมีการแพร่หลายของการหลอกลวงแบบคอลเซ็นเตอร์ (Call Centre Fraud) ที่ใช้ OTT Communication โดยเฉพาะ VoIP แอบอ้างเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ธนาคาร ระบบดังกล่าวนี้ช่วยให้กลุ่มอาชญากรที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศสามารถโทรหาเหยื่อในไทยโดยแสดงหมายเลขโทรศัพท์ไทยบนหน้าจอผู้รับ ทำให้ตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายได้ยากอย่างมาก มีการวิเคราะห์ว่าการใช้ OTT Communication ในการหลอกลวงสร้าง Trust Exploitation ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าอีเมล เพราะการโทรศัพท์มีลักษณะ Real-time Interactive ที่ทำให้เหยื่อไม่มีเวลาคิดและตรวจสอบข้อมูล¹⁰⁵ และ

(3) ยุคแพลตฟอร์มหลายชั้น ประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา มีการใช้แพลตฟอร์ม OTT ในลักษณะ Multi-platform ให้อ่านวยให้มิจฉาชีพออกแบบกระบวนการหลอกลวงที่ใช้แพลตฟอร์มต่างกันในแต่ละขั้นตอน รูปแบบที่พบมากที่สุดในประเทศไทยคือ การเริ่มต้นด้วยโฆษณาหลอกลวงบน Facebook โดยใช้ภาพของผู้บริหารบริษัทชั้นนำอย่าง CP และ Amata รวมถึงโลโก้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อดึงดูดเหยื่อ เมื่อเหยื่อส่งข้อความผ่าน Facebook Messenger Chatbot จะดึงเข้าสู่กลุ่ม LINE หรือ LINE OpenChat ที่มีสมาชิกปลอมคอยแสดงผลกำไรหลอกลวง เหยื่อจะได้รับ

¹⁰⁴ Gillespie, T. (2018). *Custodians of the Internet Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press; วิสุทธิ์ เวชวารการณ. (2568, 5 มิถุนายน). *ความคิดเห็นขยะในโลกอินเทอร์เนต*. <https://www.sac.or.th/porta/th/article/detail/731>

¹⁰⁵ Vastel, A., Rudametkin, W., Rouvoy, R., & Blanc, X. (2018). FP-Radar: Longitudinal measurement of browser fingerprint evolution. In *Proceedings of the ACM Internet Measurement Conference*, (pp. 404–411). ACM.



เงินคืนพร้อมกำไรในระยะแรก ก่อนที่จะถูกเชิญเข้า VIP Group ที่มีสมาชิกเพียง 5-6 คนซึ่งล้วนเป็นมิจฉาชีพ และในที่สุดสูญเสียเงินจำนวนมาก¹⁰⁶

แพลตฟอร์ม OTT ขนาดใหญ่อัจฉริยะที่รู้จักกันดีคือกลุ่ม GAFAM (Google, Apple, Facebook/Meta, Amazon, Microsoft) แต่ยังมีแพลตฟอร์มระดับโลกอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มจะผสมผสานบริการในหลายรูปแบบมากขึ้น แต่ก็ยังสามารถจำแนกแพลตฟอร์มเหล่านี้ได้เป็นประเภทหลัก ๆ คือ แพลตฟอร์ม OTT โซเชียลมีเดีย OTT สื่อสาร OTT วิดีโอ และ OTT สื่อเสียง ดังนี้

(1) แพลตฟอร์ม OTT โซเชียลมีเดีย (Social Media OTT) อาทิ Facebook, TikTok, X (Twitter) โดย Facebook และ Meta Ecosystem ยังคงเป็นแพลตฟอร์มที่ถูกใช้มากที่สุดในการหลอกลวงในประเทศไทย เนื่องจากมีฐานผู้ใช้งานขนาดใหญ่และระบบโฆษณาที่เข้าถึงได้ง่าย เพื่อรับมือกับปัญหานี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บูรณาการความร่วมมือกับ บริษัท Facebook ประเทศไทย และ Meta Platforms, Inc. ยกระดับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เพื่อขจัดภัยคุกคามทางไซเบอร์ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2568 ถึงกุมภาพันธ์ 2569 ความร่วมมือระหว่างตำรวจไทยและ Meta ส่งผลให้ได้ดำเนินการปิดกั้นเพจ Facebook และบริการอื่นของ Meta ที่เข้าข่ายกระทำความผิดกฎหมายไปแล้วกว่า 52,000 เพจ โดยเพจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการโฆษณาชวนออนไลน์ผิดกฎหมายสินเชื่อดอกเบี้ยสูงผิดกฎหมาย และข้อเสนองานปลอมที่นำไปสู่การค้ำมนุษย์¹⁰⁷

ในเดือนมีนาคม 2569 Meta ยืนยันการปิดการทำงานบัญชีที่เชื่อมโยงกับการหลอกลวงมากกว่า 150,000 บัญชีบน Facebook และ Instagram ในปฏิบัติการร่วมกับตำรวจสิงคโปร์ ตำรวจไทย และหน่วยงานสหรัฐ โดยผู้อำนวยการด้านกฎหมายบังคับใช้ของ Meta ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกระบุว่าเครือข่ายการหลอกลวงปรับตัวอย่างรวดเร็ว โดยเปลี่ยนกลวิธีระหว่างแพลตฟอร์มและเขตอำนาจกฎหมายต่าง ๆ¹⁰⁸ อย่างไรก็ตาม แพลตฟอร์มอย่าง Facebook, Instagram และ TikTok มักเปิดโอกาสให้มิจฉาชีพเข้าถึงเหยื่อที่มีศักยภาพโดยตรง โดยอาศัยความไว้วางใจผ่านการแอบอ้างคนดังและการโพสต์ข้อเสนองานปลอม¹⁰⁹ รวมถึง TikTok กำลังกลายเป็นแพลตฟอร์มที่น่ากังวลมากขึ้น เนื่องจากรูปแบบ Short-form Video ของ TikTok เอื้อต่อการสร้างเนื้อหาหลอกลวงที่ดูน่าเชื่อถือในเวลาสั้น

¹⁰⁶ NBT World. (2026, 11 Jan.). *The Royal Thai Police has issued a public warning on online investment fraud*. https://web.facebook.com/nbtworld/posts/the-royal-thai-police-has-issued-a-public-warning-on-online-investment-fraud-ide/1283555810475213/?_rdc=1&_rdr#

¹⁰⁷ กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2569, 21 ก.พ.). *สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับ Meta (Facebook) สกัดกั้นแพลตฟอร์มผิดกฎหมาย ปิดกั้นแล้วกว่า 52,000 เพจ*. https://saranitet.police.go.th/commanders-mission/crime-prevention-and-suppression_21022026_60139/

¹⁰⁸ The Online Citizen. (2026, 12 Mar). *Meta disables 150k scam-linked Facebook and Instagram accounts in joint Singapore, Thailand, US crackdown*. <https://theonlinecitizen.com/2026/03/12>

¹⁰⁹ Thai Media Fund. (2025, 11 Mar). *Social media: A double-edged sword in Thailand's cyber scam crisis*. <https://www.thaimediafund.or.th/article-11032025/>

อัลกอริทึมแนะนำเนื้อหาที่มีประสิทธิภาพของ TikTok อาจทำให้เนื้อหาหลอกลวงสามารถเข้าถึงผู้ใช้งานกว้างได้รวดเร็วกว่าแพลตฟอร์มอื่น

(2) แพลตฟอร์ม OTT สื่อสาร (OTT Communication) โดยในประเทศไทย LINE มีบทบาทพิเศษเนื่องจากเป็นแอปพลิเคชันสื่อสารหลักที่คนไทยใช้มากที่สุด มีงานวิจัยใช้ LINE ในสองลักษณะหลัก ได้แก่ การใช้ LINE เป็นช่องทางโยกย้ายเหยื่อจากแพลตฟอร์มอื่นมาสู่สภาพแวดล้อมที่ควบคุมได้ง่ายกว่า และการใช้ LINE OpenChat เพื่อสร้างชุมชนนักลงทุนปลอม ๆ การหลอกลวงในแพลตฟอร์มนี้ขยายไปในวงกว้าง กระทรวง DE เตือนว่าหนึ่งในสี่แนวโน้มการหลอกลวงหลักที่จะทวีความรุนแรงในปี 2569 คือการส่งข้อความ SMS/LINE ปลอมพร้อมลิงก์เรียกร้องการชำระเงิน โดยมีงานวิจัยปลอมตัวเป็นหน่วยงานสาธารณสุขภาครัฐและบริการของรัฐ¹¹⁰

ในช่วงปลายปี 2567 มีแพลตฟอร์มที่มีงานวิจัยนิยมใช้คือ Telegram เพราะมีลักษณะที่ออกแบบมาเพื่อความเป็นส่วนตัวสูง ได้แก่ ความสามารถสร้างช่องและกลุ่มขนาดใหญ่ ฟีเจอร์ลบข้อความอัตโนมัติ และนโยบายตรวจสอบตัวตนที่หละหลวมกว่าแพลตฟอร์มอื่น ใน Telegram พบการเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 2,000 ของ Phishing Bots ที่แอบอ้างเป็น Wallet Verifier หรือฝ่ายบริการลูกค้า โดยบอตเหล่านี้หลอกให้ผู้ใช้เปิดเผย Seed Phrase หรือลงนามในธุรกรรมอันตราย ฟีเจอร์ Automation และการขาด App-store-style Vetting ทำให้ Telegram เป็นสภาพแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการหลอกลวง¹¹¹

ในขณะที่ WhatsApp ถูกใช้อย่างแพร่หลายสำหรับการหลอกลวงแบบ Romance Scam และ Investment Fraud โดยมีงานวิจัยสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวผ่านการสนทนาระยะยาว ก่อนจะแนะนำโอกาสการลงทุนหลอกลวง ลักษณะ End-to-end Encryption ของ WhatsApp ซึ่งออกแบบมาเพื่อคุ้มครองผู้ใช้ กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ด้วย และ

(3) แพลตฟอร์ม OTT วิดีโอ (OTT Video) โดยเฉพาะ YouTube, TikTok Live, Facebook Live กำลังเผชิญกับภัยคุกคามจาก Deepfake ที่กำลังพบมากที่สุดบน Facebook, YouTube, TikTok และ Instagram โดยพบว่าสแกมเมอร์ใช้ AI Voice ต่อต้านเหยื่อเพื่อการฉ้อโกงทางการเงินและการแอบอ้างตัวตน¹¹² รวมถึงการพบว่า YouTube และ Facebook Live ถูกใช้สร้าง Fake Livestream ที่ใช้ Deepfake Video ของบุคคลมีชื่อเสียงประกาศแจกสินทรัพย์ดิจิทัล รูปแบบนี้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ชมเห็นสัญลักษณ์ “LIVE” ที่สื่อถึงความเป็นจริงและความเร่งด่วน ก่อให้เกิดพฤติกรรม “โฟโม”

¹¹⁰ กรมประชาสัมพันธ์. (2568, 26 ธ.ค.). คีอี เตือนภัย ปชช. เตรียมรับมือ 4 เทรนด์สแกมเมอร์ ปี 69. <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/459245>

¹¹¹ Icodia. (2026, Apr.). *Crypto scams on Telegram 2026: How to spot & avoid them*. <https://icodia.io/blog/crypto-scams-on-telegram/>

¹¹² Molina, D., DePompa, R. & Heffner, D. (2026, 20 Apr.). *Deepfake scams infiltrate social media as voice cloning becomes easier*. <https://www.investigatetv.com/2026/04/20/deepfake-scams-infiltrate-social-media-voice-cloning-becomes-easier/>

(FOMO—Fear of Missing Out) คือภาวะความวิตกกังวลที่กลัวตกกระแสที่ลดทอนความระมัดระวัง¹¹³

(4) แพลตฟอร์ม OTT สื่อเสียง (OTT Audio/Podcast) อาทิ Spotify, Apple Podcasts เป็นสื่อเสียงดิจิทัลที่เผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ต ให้ผู้ฟังเลือกฟังได้ตามต้องการ คล้ายวิทยุแต่ยืดหยุ่นกว่า รูปแบบของพอดแคสต์มีหลากหลาย เช่น การสัมภาษณ์ รายการสนทนา สารคดี และเล่าเรื่อง สามารถเป็นตอนสั้นหรือซีรียาวก็ได้ แพลตฟอร์ม OTT ให้บริการสื่อเสียงได้รับความนิยมในฐานะสื่อใหม่ที่เข้ามาเปลี่ยนวิธีรับฟังเพลงและเนื้อหา มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องและส่งผลกระทบเชิงโครงสร้างต่อสื่อวิทยุและการบริโภคสื่อเสียงในไทยอย่างมีนัยสำคัญ¹¹⁴

นอกจากนั้น กลไกการหลอกลวงผ่านระบบโฆษณา OTT เป็นรูปแบบการหลอกลวงที่มักถูกมองข้ามในการวิเคราะห์ บทบาทของระบบโฆษณาของ OTT ในการเปิดโอกาสให้การหลอกลวงเข้าถึงเหยื่อในวงกว้าง โดยระบบโฆษณาแบบ Self-serve ของ Facebook และ Google ถูกออกแบบมาเพื่อให้เข้าถึงเป้าหมายที่กำหนดได้แน่นอน แต่ระบบนี้เปิดให้ใครก็ได้สามารถซื้อโฆษณาได้ง่าย มีกระบวนการตรวจสอบที่ไม่เข้มงวดเพียงพอ ทำให้มีฉวยโอกาสสามารถซื้อพื้นที่โฆษณาเพื่อเผยแพร่เนื้อหาหลอกลวงในราคาถูกและมีผลรวดเร็ว¹¹⁵

มีแนวโน้มที่น่ากังวลอย่างมากว่าเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ OTT มีศักยภาพในการหลอกลวงออนไลน์ที่ซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้น นวัตกรรมและเทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบสำคัญของการหลอกลวงออนไลน์ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการสื่อสารหันมาพึ่งพาเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับนวัตกรรมที่ก่อให้เกิดแพลตฟอร์มออนไลน์มากมายเพื่ออำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน เช่น การทำธุรกรรม การรับข้อมูลข่าวสารและความบันเทิง ยิ่งในปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างมาก โดยเฉพาะเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และ Generative AI, Deepfake-as-a-Service (DaaS) รวมทั้ง Cryptocurrency และ Blockchain ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน ทั้งนี้ มีแนวโน้มว่าปัญญาประดิษฐ์และ Generative AI จะถูกบูรณาการเข้ากับกระบวนการหลอกลวงเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดของอาชญากรรมออนไลน์¹¹⁶

ส่วน Deepfake-as-a-Service (DaaS) เป็นพัฒนาการที่สำคัญในปี 2568 ซึ่งลดอุปสรรคในการเข้าถึงเทคโนโลยี Deepfake ให้แก่อาชญากรทุกระดับ เนื่องจากแพลตฟอร์ม Deepfake-as-a-Service กลายเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ง่าย โดยมีเครื่องมือ AI สำเร็จรูปสำหรับ Voice Cloning, Video Cloning, Image Generation และ Persona Simulation ซึ่งทำให้มีฉวยโอกาสโจมตีเป้าหมาย

¹¹³ รามาแชนแนล. (2559, 10 ส.ค.). FOMO (Fear of Missing Out) : ก็ฉันทกลัวตกกระแส. <https://www.rama.mahidol.ac.th/ramachannel/gallery/fomo-fear-of-missing-out-ก็ฉันทกลัวตกกระแส/#:~:text=อาการ%20FOMO%20หรือ%20Fear%20of,เกิดการเครียดขึ้นมา>

¹¹⁴ Jobsdb. (2568, 28 มี.ค.). Podcast คืออะไร? สื่อใหม่ที่เข้ามาเปลี่ยนวิธีรับสาร ฟังง่าย ทุกที่ทุกเวลา. <https://th.jobsdb.com/th/career-advice/article/what-is-podcast>

¹¹⁵ Thai PBS. (2568, 7 พ.ย.). เอกสารลับเผย Meta ทำเงิน 1.6 หมื่นล้านเหรียญจาก “โฆษณาผิดกฎหมาย”. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/358316>

¹¹⁶ I coda. (2026, Apr.), Op.cit.



สำคัญได้ ดังที่ในสิงคโปร์ มีการใช้ DaaS แอปอ้างเป็นผู้บริหารสั่งให้พนักงานโอนเงินหลายล้านดอลลาร์ไปยังบัญชีสแกมเมอร์ได้¹¹⁷ รวมทั้งการเกิดขึ้นของธุรกิจอาชญากรรมไซเบอร์ที่มีฉาชีพผู้เชี่ยวชาญ (Fraudsters) ที่สร้างเครื่องมือ/บริการ หรือแพลตฟอร์มสำหรับอาชญากรรมออนไลน์ แล้วนำมาขายหรือให้เช่าโครงสร้างพื้นฐานแก่อาชญากรรมระดับล่างเพื่อแลกกับส่วนแบ่งรายได้ เรียกว่าแพลตฟอร์ม Fraud-as-a-Service (FaaS)¹¹⁸

สำหรับ Cryptocurrency และ Blockchain เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางการเงิน โดย Cryptocurrency มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างกับการหลอกลวงออนไลน์ทาง OTT ในสองระดับ ได้แก่ การเป็นเครื่องมือล่อลวง (Bait) ในรูปแบบหลอกลวงให้ลงทุน (Investment Scam) และการเป็นช่องทางรับเงินที่ติดตามเส้นทางการเงินได้ยากกว่าระบบธนาคารดั้งเดิม อีกทั้งวิธีการนี้ให้ความสะดวกในการเคลื่อนย้ายเงินข้ามพรมแดน และหลบเลี่ยงมาตรการคว่ำบาตรระหว่างประเทศได้¹¹⁹

ในขณะที่ผู้ตกเป็นเหยื่อการหลอกลวงแบบฟิชซิง (Phishing Scam) ที่มีฉาชีพมักปลอมเป็นองค์กรที่น่าเชื่อถือ เช่น ธนาคาร, Facebook, หน่วยงานรัฐ และกลโกงแจกของฟรีปลอม (Fake Giveaway Scheme) ที่มีฉาชีพสร้างเรื่องราวหรือแคมเปญปลอมขึ้นมา ซึ่งมักใช้วิธีทำให้ตกใจหรือล่อใจ เช่น บัญชีถูกระงับ หรือรับรางวัลฟรี หรือมีสินค้าราคาถูก เพื่อขโมยเงินหรือข้อมูล โดยมีถึงร้อยละ 37 ของคดีฉ้อโกงด้านคริปโตใช้ Facebook และกลุ่ม LINE เป็นช่องทางหลัก¹²⁰ รวมทั้งการหลอกลวงแบบ Pig Butchering หรือการหลอกลวงให้ลงทุนระยะยาวเป็นอีกวิธีการที่สามารถผสมผสานบริการ OTT หลายแพลตฟอร์มในการหลอกลวง เช่น ในปี 2568 การหลอกลวงลงทุน Crypto ในสหรัฐอเมริกาโดยส่วนใหญ่ใช้วิธีการ Pig Butchering ทำให้เกิดมูลค่าความเสียหาย 7,228 ล้านดอลลาร์สหรัฐหรือมากกว่า 200,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 จากปี 2567 โดยมีผู้เสียหาย 18,589 รายที่สูญเสียมากกว่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือมากกว่า 3 ล้านบาทต่อราย¹²¹

กล่าวได้ว่าการทบทวนบทบาทของแพลตฟอร์ม OTT ในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวง แสดงให้เห็นว่าบริการ OTT ยังมีปัญหาด้านความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มและปัญหาในมิติอัลกอริทึม กล่าวคือ ความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) เป็นปัญหาในประเด็นที่ว่าแพลตฟอร์มควรรับผิดชอบต่อความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดขึ้นจากการหลอกลวงบนแพลตฟอร์มใน

¹¹⁷ Cyble. (2026, Apr.). *Deepfake-as-a-service exploded in 2025: 2026 threats ahead*. <https://cyble.com/knowledge-hub/deepfake-as-a-service-exploded-in-2025/>

¹¹⁸ Unbox Future. (2026, Mar.). *The industrialization of deception: AI, tokenized assets, and the new crypto fraud landscape of 2026*. <https://www.unboxfuture.com/2026/03/Crypto-Fraud-Landscape.html>

¹¹⁹ ความเสียหายจากการหลอกลวงออนไลน์ในปี 2568 รวมประมาณ 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งอาชญากรใช้ Stablecoin และ Automated Wash Trading เพื่อเคลื่อนย้ายเงินหลายพันล้านข้ามพรมแดน หลบเลี่ยงมาตรการคว่ำบาตรระหว่างประเทศ ดู Cyble. (2026, Apr.), Op.cit..

¹²⁰ OSL. (2026, Mar.), Op.cit.

¹²¹ Icodia. (2026, Apr.), Op.cit.

ระดับใด ด้วยเหตุนี้ Digital Services Act (DSA) ของสหภาพยุโรป และ Online Safety Act 2023 (OSA) ของสหราชอาณาจักรจึงให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการว่าแพลตฟอร์มควรมี Duty of Care ต่อผู้ใช้ กล่าวคือต้องดำเนินการป้องกันการความเสียหายที่คาดการณ์ได้ล่วงหน้า การที่ระบบโฆษณาของแพลตฟอร์มอนุญาตให้โฆษณาหลอกลวงผ่านโดยไม่มีการตรวจสอบที่เพียงพอ อาจตีความได้ว่าเป็นการละเมิด Duty of Care ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนด Duty of Care ของแพลตฟอร์มในลักษณะนี้อย่างชัดเจน ในขณะที่ปัญหาในมิติอัลกอริทึมโดยเฉพาะการขยายผลด้วยอัลกอริทึม (Algorithmic Amplification) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ระบบอัตโนมัติบนแพลตฟอร์มดิจิทัลทำการคัดเลือก จัดลำดับ และส่งเสริมเนื้อหาบางอย่างให้มีการมองเห็น (Visibility) และเข้าถึง (Reach) ผู้ใช้งานมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นที่ซับซ้อนที่สุดในเชิงกฎหมายคือการที่อัลกอริทึมของแพลตฟอร์มมีส่วนในการขยาย (Amplify) การเข้าถึงเนื้อหาหลอกลวง โดยที่แพลตฟอร์มมิได้สร้างเนื้อหาดังกล่าว¹²²

ปัญหาความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มเกิดขึ้นจากเหตุผลที่แพลตฟอร์ม OTT ไม่ได้เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง แต่การออกแบบอัลกอริทึมมีส่วนส่งเสริมให้มีการหลอกลวงเกิดขึ้นได้ นโยบายของแพลตฟอร์มมีผลโดยตรงต่อขนาดและประสิทธิภาพของการหลอกลวง ประเทศไทยยังมีช่องว่างทางกฎหมายในการกำหนดความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มและการควบคุมระบบอัลกอริทึมของแพลตฟอร์ม รวมถึงเมื่อพิจารณาจากช่องว่างทางกฎหมายในด้านอื่น ๆ แล้ว กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับ OTT ต้องถูกออกแบบให้มีความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology-neutral) และจำเป็นต้องมีกลไกทบทวนเป็นระยะ

7.3 แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย

ที่ปรึกษาได้แยกอธิบายถึงแนวความเห็นเกี่ยวกับบริบททางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการ OTT ตลอดจนสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ที่รวบรวมขึ้นจากการทบทวนเอกสารและการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ

จากผลการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ที่ปรึกษาพบว่ายังมีการให้ความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องกฎหมายแม่บทที่มีอยู่แล้วในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแล

¹²² แม้ว่าจะมีการจัดทำกรอบ Safe Harbour ตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 15 (ฉบับแก้ไขปี 2560) คือแนวทางทางกฎหมายที่คุ้มครองตัวกลางผู้ให้บริการ (Service Provider) เช่น เจ้าของเว็บไซต์ แพลตฟอร์มโซเชียลมีเดีย หรือผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ไม่ให้ต้องรับผิดชอบต่อความผิดของบุคคลอื่น (ผู้ใช้งาน) บนระบบของตน หากปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งถือเป็นการมุ่งปกป้องผู้ให้บริการที่ไม่ได้สร้างเนื้อหา แต่กรอบนี้อาจไม่สอดคล้องกับอัลกอริทึมที่มีบทบาทเชิงรุกในการเลือกและส่งเสริมเนื้อหา ซึ่งเป็นช่องว่างที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขทางนิติบัญญัติ

กิจการ OTT โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. โดยอาจแบ่งความเห็นดังกล่าวนี้ได้ออกได้เป็น 3 แนวความเห็นหลัก ซึ่งจะนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในส่วนต่อไป

1. แนวความเห็นที่เน้นถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันได้ให้อำนาจ กสทช. กำกับดูแลกิจการ OTT อยู่แล้ว แนวความเห็นนี้ตั้งอยู่บนข้อสมมติว่ากรอบกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ให้อำนาจ กสทช. ในการกำกับดูแลบริการ OTT ไว้แล้ว แนวความเห็นนี้เชื่อว่าปัญหาการกำกับดูแลกิจการ OTT ไม่ใช่เป็นเรื่องของ “ช่องว่างทางกฎหมาย” (Legislative Gap) แต่เป็น “ช่องว่างทางการบังคับใช้” (Enforcement Gap) และ “ช่องว่างทางสถาบัน” (Institutional Gap) เป็นสำคัญ¹²³ นอกจากนั้น อาจตีความได้ว่าปัญหาการกำกับดูแลอาจสืบเนื่องมาจากยังไม่มีการจัดทำกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ปฏิบัติที่ชัดเจนเพียงพอ แนวความเห็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดกฎหมายแม่บทที่กำหนดหลักการและมอบอำนาจไว้ แต่ให้มีกฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจ (Delegated Legislation) หรือกฎหมายลำดับรอง (Secondary Legislation) เป็นรายละเอียดและกลไกปฏิบัติต้องออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด¹²⁴

แนวความเห็นนี้มีความสอดคล้องกับมติในที่ประชุมของ กสทช. ใน พ.ศ. 2560 และใน พ.ศ. 2566 ซึ่งในครั้งแรกได้ชี้ชัดออกมาว่าบริการ OTT อยู่ในอำนาจ กสทช. มีอำนาจตามนิยามของ “กิจการโทรทัศน์” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และในครั้งหลังได้มีการกำหนดเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า “ให้การแพร่ภาพและแพร่เสียงผ่านบริการดิจิทัลแพลตฟอร์มถือเป็นการให้บริการโทรทัศน์ (service provider) โดยรวมถึงบริการ Video-on-Demand และ Video Sharing Platform” ดังที่กรรมการ กสทช. โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.พิรงรอง รามสูต ได้ยืนยันถึงมติดังกล่าวไว้ รวมถึงมีการยกร่างประกาศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT โดยคณะกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ของ กสทช. ที่ดำเนินการไว้เมื่อปี พ.ศ. 2566 ซึ่งยังรอการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในที่ประชุม กสทช.¹²⁵ ซึ่งมีแนวโน้มที่สำคัญว่าอาจมีการบรรจุอำนาจในการกำกับดูแล

¹²³ Kostruba, A., Haliyentych, M., Iskra, S. & Dryshliuk, A. (2023). Legal Gaps Concept, Content, Problems of the Role of Legal Doctrine in Overcoming them. *Statute Law Review*, 44, pp.1-12. From <https://hal.science/hal-03948875/document>.

¹²⁴ ปณิธิ์ ปทุมวัฒน์. (2558). ชุด อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภานางอังกฤษ ตอนที่ 2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. *จุลนิติ*. หน้า 185-192. จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/13win/win46.pdf

¹²⁵ กสทช. หารือร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย ในการกำกับดูแล OTT และ Media Platform เพื่อยกระดับไปสู่ ASEAN. (6 มีนาคม 2569). *ข่าว กสทช. Press Release*, 34/2569. สืบค้นจาก <https://www.nbtc.go.th/getattachment//News/Press-Center/75011/ฉบับที่-34-NBTC-Press-Release-06032569-กสทช-หารือร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย.pdf?lang=th-TH>

แพลตฟอร์ม OTT ไว้ในประกาศ กสทช. เรื่อง แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2569-2573 ที่กำลังจะมีขึ้นด้วย¹²⁶

แนวความเห็นนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากแนวการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามคำสั่งที่ 541/2568 โดยมีแนวการวินิจฉัยว่าบริการ OTT เข้าข่าย “กิจการโทรทัศน์” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการตีความอำนาจของ กสทช. ในลักษณะกว้าง โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสาระสำคัญของกิจกรรมมากกว่าการยึดถือนิยามที่เป็นทางการตามตัวอักษร ซึ่งอาจสอดคล้องกับหลักการตีความตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับได้

2. แนวความเห็นที่เน้นถึงปัญหาแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน โดยเห็นว่ามีความหมายให้อำนาจ กสทช. กำกับดูแล OTT แต่กรอบอำนาจดังกล่าวยังมีช่องว่างทางกฎหมายหรือขาดความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติได้โดยตรง จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทเพื่อเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว

กล่าวได้ว่าความแตกต่างสำคัญระหว่างแนวความเห็นที่ 1 กับแนวความเห็นที่ 2 คือแนวความเห็นแรกเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจที่สมบูรณ์พอจะบังคับใช้ได้ทันที ในขณะที่แนวความเห็นต่อมาเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจไว้ในเชิงหลักการ แต่ยังต้องการให้มีการแก้ไขกฎเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงหรือเพิ่มเติมก่อนที่จะบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและชอบด้วยกฎหมายอย่างสมบูรณ์

3. แนวความเห็นที่เน้นถึงประเด็นที่ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยระบุว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมถึงบริการ OTT จึงควรออกกฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการเฉพาะ แนวความเห็นนี้เป็นจุดยืนที่ต่างจากสองแนวความเห็นที่ผ่านมา เพราะมีความเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันถูกออกแบบมาสำหรับโลกของสื่ออนาล็อก (Analog) และโทรทัศน์แบบดั้งเดิม และไม่สามารถปรับใช้กับระบบนิเวศแพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะโดยการตีความหรือการออกกฎเกณฑ์รอง หากจำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แนวความเห็นนี้รวมถึงมุมมองที่ปรากฏต่อสาธารณชนของ นพ.สรณ บุญใบชัยพฤกษ์ ประธาน กสทช. ที่เห็นว่ากิจการ OTT ไม่ใช่ “การแพร่ภาพและกระจายเสียง” ตามนิยามของ กสทช. ซึ่งหมายถึงบริการแบบเข้าถึงทุกคนพร้อมกันด้วยเนื้อหาเหมือนกัน “แต่ OTT เป็นลักษณะการนำเสนอคอนเทนต์แบบ “Narrowcasting” ที่ให้ผู้ใช้เลือกเนื้อหาด้วยตนเองผ่านอัลกอริทึม ซึ่งแตกต่างจากการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบดั้งเดิมที่เน้นการส่งเนื้อหาไปยังผู้ชมในวงกว้าง... การกำกับดูแล OTT จึงควรผลักดันเป็นวาระแห่งชาติ รัฐบาลต้องเป็น

¹²⁶ Posttoday. (2569, 8 เม.ย.). จบดราม่า OTT กสทช.เห็นพ้องมีอำนาจกำกับดูแล-บรรจุงแผนแม่บทฯ ฉบับใหม่. <https://www.posttoday.com/business/740638>

ผู้พิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือออกกฎหมายใหม่ผ่านสภาฯ เพื่อให้อำนาจการกำกับชัดเจนและสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง”¹²⁷

กล่าวในเชิงหลักการ แนวความเห็นนี้มีข้อโต้แย้งหลักสองระดับ ได้แก่ ระดับแรกคือ ข้อโต้แย้งเชิงโครงสร้าง (Structural Argument) เนื่องจากกฎหมายดั้งเดิมถูกออกแบบมาโดยมีสมมติฐานพื้นฐานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เช่น การมีจำนวนผู้ประกอบการที่จำกัด การใช้คลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณะ และการที่ผู้ประกอบการตั้งอยู่ในประเทศ สมมติฐานเหล่านี้ไม่ตรงกับความเป็นจริงของ OTT การนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้กับ OTT จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะ ซึ่งอาจซ้ำเติมปัญหาช่องว่างทางการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาอื่น ๆ ได้ และระดับที่สองคือ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับประสิทธิภาพ โดยการพยายามบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ออกแบบมาสำหรับ OTT จะไม่สามารถการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพได้

ผลการศึกษาที่ได้ดำเนินการไปสามารถกำหนดแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยได้ทั้งสิ้น 3 แนวทาง ได้แก่ การออกกฎหมายลำดับรอง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท และการตรากฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ แนวทางทั้งสามมิได้แยกขาดจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่ควรดำเนินการในระยะเวลาที่ต่อเนื่องและเสริมซึ่งกันและกัน ดังที่ที่ปรึกษาจะได้วิเคราะห์รายละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

7.3.1 แนวทางการออกกฎหมายลำดับรอง

การออกกฎหมายลำดับรองเป็นแนวทางที่ 1 ซึ่งมุ่งดำเนินการในเบื้องต้นหรือในระยะเร่งด่วน แนวทางนี้ตั้งอยู่บนกรอบคิดของแนวความเห็นทางกฎหมายที่ 1 ซึ่งเห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันได้ให้อำนาจ กสทช. กำกับดูแลกิจการ OTT อยู่แล้วในเชิงหลักการ กสทช. ย่อมมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายแม่บทได้ แต่กรอบอำนาจดังกล่าวยังขาดความชัดเจนเพียงพอและต้องการกฎเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงเพิ่มเติม เพื่อให้บังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกฎหมายอย่างสมบูรณ์

ในทางทฤษฎีกฎหมาย กฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ล้วนมีลักษณะเป็นกลไกที่กฎหมายแม่บทมอบหมายให้ฝ่ายบริหารตราขึ้น เพื่อส่งเสริมให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์ตามทฤษฎีการมอบหมายอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง กสทช. ก็สามารถตีความตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแม่บทได้

¹²⁷ Posttoday. (2568, 2 ม.ค.). อำนาจไม่ถึง ประธานกสทช.ชี้ กฎหมาย OTT ต้องเป็นวาระชาติ.
<https://www.posttoday.com/business/717646>

1.1 ฐานอำนาจทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาฐานอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่ามาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการกำหนดนโยบายและออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงโทรทัศน์ ในขณะที่มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจในการออกระเบียบและประกาศที่จำเป็น ซึ่งที่ปรึกษาเห็นว่าสามารถตีความขยายมาใช้ในการกำกับดูแลบริการ OTT ที่ใช้โครงข่ายโทรคมนาคมได้ในฐานะกลไกเสริม

สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 นั้น มาตรา 4 บัญญัตินิยาม “กิจการกระจายเสียง” ว่าหมายความว่ากิจการกระจายเสียงตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และได้บัญญัตินิยาม “กิจการโทรทัศน์” ไว้ในลักษณะเดียวกันด้วยว่าหมายความว่ากิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งที่ปรึกษาเห็นว่า บทบัญญัติส่วนท้ายของมาตรานี้เปิดพื้นที่ให้ กสทช. ใช้อำนาจกำหนดประเภทกิจการได้ แต่การตีความในลักษณะดังกล่าวยังขาดความแน่นอนและอาจถูกโต้แย้งได้ตามหลักนิติรัฐที่กำหนดว่า กฎหมายที่จำกัดสิทธิต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้ถูกบังคับใช้จะสามารถคาดเดาผลได้ (Legal Certainty and Foreseeability)

นอกจากนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ยังนิยาม “การประกอบกิจการโทรคมนาคม” ในลักษณะกว้างพอที่จะครอบคลุมกิจการ OTT ที่ให้บริการด้านการสื่อสารสองทางได้ในระดับหนึ่ง

1.2 มาตรการที่สามารถดำเนินการได้

ในทางปฏิบัติ กสทช. ควรพิจารณาออกประกาศว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการ OTT ในเบื้องต้น ซึ่งควรมีสาระสำคัญครอบคลุมอย่างน้อยห้าประการ ได้แก่ 1) ด้านการลงทะเบียน (Registration) โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT ที่มีผู้ใช้งานในราชอาณาจักรเกิน 500,000 รายต่อเดือน หรือมีรายได้จากผู้ใช้ในราชอาณาจักรเกิน 50 ล้านบาทต่อปี ต้องแจ้งข้อมูลและลงทะเบียนกับ กสทช. ภายใน 90 วัน พร้อมแต่งตั้งตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจในประเทศไทย (Authorized Representative) ที่มีอำนาจรับคำสั่งทางปกครองและดำเนินการแทนผู้ให้บริการ 2) ด้านมาตรฐานเนื้อหา (Content Standards) โดยกำหนดให้แพลตฟอร์มต้องมีกลไกรับเรื่องร้องเรียนและลบเนื้อหาผิดกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยอิงกับแนวทาง Notice and Takedown ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 3) ด้านการคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยประสานงานกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 4) ด้านการรายงาน (Reporting Obligations) กำหนดให้รายงานข้อมูลสถิติการใช้งาน รายได้ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางไซเบอร์ต่อ กสทช. เป็นรายปี และ 5) ด้านความโปร่งใส

ของอัลกอริทึม (Algorithmic Transparency) ให้เปิดเผยหลักเกณฑ์การแนะนำเนื้อหาในระดับที่กำหนด

สถานะการดำเนินงานของ กสทช. ในการกำกับดูแลกิจการ OTT ณ ปัจจุบันมีความคืบหน้าในเชิงหลักการจากมติการประชุม กสทช. ครั้งที่ 16/2566 ที่เห็นชอบว่า กสทช. มีฐานอำนาจในการกำกับดูแลบริการวิดีโอออนดีมานด์ (VOD) และแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) และมีร่างกฎหมายลำดับรองที่ผ่านกระบวนการภายใน แต่ยังขาดผลทางกฎหมายที่บังคับใช้ได้จริง จึงจำเป็นที่ กสทช. จะต้องผลักดันให้เกิดการควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT โดยเร่งพิจารณาระเบียบวาระที่ค้างพิจารณาของที่ประชุม กสทช. อยู่ตามที่ได้กล่าวในรายละเอียดไว้แล้ว ได้แก่

(1) **National Streaming Platform** ซึ่งเป็นมาตรการเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์ ตามที่สำนักงาน กสทช. ได้ศึกษาแนวทางการจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินบนแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตด้านกิจการโทรทัศน์ และคณะอนุกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ในการประชุมวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 มีมติเห็นควรพิจารณากำหนดนโยบาย National Streaming Platform โดยมีแนวทางการดำเนินการสี่ขั้น ได้แก่ 1) การสร้างกลไกการสนับสนุนจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ (กทปส.) 2) การกำหนดประกาศและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการผ่านทางอินเทอร์เน็ตให้แล้วเสร็จและประกาศบังคับใช้ภายในกลางปี 2568 3) การสร้างและพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อการใช้งานภายในปี 2569 เพื่อสร้างความชัดเจนและตรวจสอบการปรับตัวของผู้ให้บริการที่อาจเปลี่ยนไปใช้ช่องทางอินเทอร์เน็ตก่อนปี 2571 และ 4) กำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และการเก็บข้อมูลพฤติกรรมผู้บริโภค ครอบคลุมทั้ง BVOD (Broadcast Video on Demand) หรือบริการวิดีโอออนดีมานด์ประเภทแพร่ภาพและเสียง เป็นระบบที่ให้ผู้ชมสามารถเลือกดูรายการย้อนหลังหรือเนื้อหาของสถานีโทรทัศน์ดั้งเดิม (ทีวีดิจิทัล) ผ่านทางอินเทอร์เน็ตได้ และ VSP (Video Service Providers) หรือผู้ให้บริการแพลตฟอร์มวิดีโอออนไลน์ โดยอาศัยมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม ที่ประชุม กสทช. ยังมิได้พิจารณาวาระนี้

(2) **แนวทางกำกับดูแล OTT เพื่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน** โดยคณะอนุกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2567 มีมติให้สำนักงาน กสทช. นำประเด็น 3 ข้อเสนอต่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ 1) ความเป็นไปได้ที่ ETDA จะแจ้งรายชื่อ VSP ที่ลงทะเบียนแล้วให้ กสทช. ทราบ เพื่อแจ้งผู้ให้บริการเหล่านั้นให้รับทราบแนวทางกำกับดูแลของ กสทช. 2) แนวทางสำหรับ VSP ที่แจ้งต่อ ETDA ไว้แล้ว ภายหลังกฎหมายลำดับรองของ กสทช. มีผลบังคับใช้ และ 3) ความสอดคล้องของกฎหมายลำดับรองที่จะออกกับพระราชกฤษฎีกา DPS มาตรา 5 ประเด็นเหล่านี้สะท้อนถึงความซ้ำซ้อนเชิงสถาบันระหว่าง กสทช. กับ ETDA ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขในทางปฏิบัติ จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาจากที่ประชุม กสทช. ต่อไป

(3) แนวทางการอนุญาตรองรับการหลอมรวมเทคโนโลยี ตามที่คณะทำงานที่ กสทช. จัดตั้งขึ้นได้จัดทำรายงานแนวทางการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อรองรับบริบทการหลอมรวมเทคโนโลยี และได้นำเสนอต่อคณะกรรมการทั้ง 3 คณะ ซึ่งต่างให้ความเห็นชอบในช่วงปลายปี 2566 อย่างไรก็ตาม รายงานดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาจากที่ประชุม กสทช. ซึ่งหากผ่านการเห็นชอบจะเป็นรากฐานสำหรับการปรับปรุงระบบใบอนุญาตให้รองรับบริการที่หลอมรวมระหว่างกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรคมนาคม และแพลตฟอร์มดิจิทัลได้

(4) ร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วย OTT ตามที่สำนักงาน กสทช. จัดทำร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วยการให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยมีโครงสร้าง 7 ส่วน ได้แก่ 1) คำนิยามที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดขอบเขตบริการที่อยู่ภายใต้ประกาศ 2) บททั่วไป ว่าด้วยลักษณะผู้ให้บริการที่อยู่ในบังคับและระยะเวลาแจ้งการให้บริการ 3) การแจ้งการให้บริการและการอนุญาต โดยนำหลักการมาจากพระราชกฤษฎีกา DPS 4) หน้าที่ของผู้ให้บริการ ครอบคลุมข้อกำหนดด้านเนื้อหา อาทิ การจัดระดับความเหมาะสม การคุ้มครองเด็กและเยาวชน มาตรการ “Notice & Take Down” ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ การโฆษณา อัตราค่าบริการ การยกเลิกบริการ ด้านความปลอดภัย อาทิ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรฐานความมั่นคงของระบบ และด้านการแข่งขัน อาทิ ความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต 5) การส่งเสริมเพื่อจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้าสู่ระบบ 6) การบังคับให้เป็นไปตามประกาศ รวมถึงมาตรการทางปกครองและการประกาศ “whitelist/blacklist” และ 7) บทเฉพาะกาลสำหรับผู้ให้บริการที่มีอยู่ก่อน ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2568 เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2568 มีมติเห็นชอบต่อร่างประกาศและมอบหมายให้นำไปรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตามมาตรา 28 ไม่น้อยกว่า 30 วัน ซึ่งที่ประชุม กสทช. ควรพิจารณาวาระดังกล่าวนี้ต่อไป

1.3 กระบวนการและการมีส่วนร่วม

กระบวนการพัฒนานโยบายลำดับรองควรอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล (Co-regulatory Process) เพื่อให้อุตสาหกรรมมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ เนื่องจากแพลตฟอร์มมีความรู้ทางเทคนิคที่หน่วยงานรัฐขาด และการมีส่วนร่วมย่อมเพิ่มโอกาสที่กฎเกณฑ์จะได้รับการปฏิบัติตามโดยสมัครใจ

กระบวนการดังกล่าวควรประกอบด้วยการจัดทำร่างหลักการและรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเป็นระยะเวลา 30–60 วัน การจัดทำร่างประกาศพร้อมการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม (Regulatory Impact Assessment) การรับฟังความเห็นต่อร่างประกาศอีกครั้ง (Public Hearing) การปรับปรุงและนำเสนอต่อคณะกรรมการ กสทช. เพื่อพิจารณาลงนาม และการประกาศใช้พร้อมช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านไม่น้อยกว่า 90–180 วัน

1.4 ข้อจำกัดและความเสี่ยงทางกฎหมาย

ที่ปรึกษาเห็นว่าการออกกฎหมายลำดับรองแม้จะสร้างความชัดเจนทางกฎหมายและมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามเทคโนโลยี แต่ยังมีข้อจำกัดสำคัญที่พึงระวัง โดยเฉพาะหลักการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) ในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าประกาศหรือระเบียบที่ กสทช. ออกโดยขาดฐานอำนาจในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอย่างชัดเจน ย่อมอาจดำเนินการฟ้องเพิกถอนต่อศาลปกครองได้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติที่ไม่มีนิติบุคคลในราชอาณาจักรไทย เนื่องจากไม่มีทรัพย์สินหรือบุคลากรในประเทศที่จะถูกบังคับตามกฎหมายได้โดยตรง ดังนั้น จึงเห็นสมควรดำเนินแนวทางนี้ควบคู่กับแนวทางที่ 2 และแนวทางที่ 3 พร้อมกันไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย¹²⁸

7.3.2 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทเป็นแนวทางที่ 2 ซึ่งมุ่งดำเนินการในระยะกลาง แนวทางนี้ตั้งอยู่บนกรอบคิดของแนวความเห็นทางกฎหมายที่ 2 ซึ่งยอมรับว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจแก่ กสทช. ไว้ในเชิงหลักการ แต่ยังขาดความชัดเจนและความสอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป จึงควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้วให้ครอบคลุมบริการ OTT อย่างชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องสร้างกฎหมายฉบับใหม่ทั้งหมด แนวทางนี้มีข้อดีตรงที่ใช้โครงสร้างสถาบันและกลไกบังคับใช้ที่มีอยู่แล้ว ลดความซับซ้อนทางนิติบัญญัติ และใช้เวลาในการผ่านรัฐสภาน้อยกว่าการออกกฎหมายใหม่

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าสหภาพยุโรปได้ดำเนินการตามแนวทางนี้ผ่านการแก้ไข Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) ในปี ค.ศ. 2018 ซึ่งขยายขอบเขตครอบคลุมบริการ On-Demand Audiovisual ทุกประเภทให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเดียวกับกิจการโทรทัศน์ดั้งเดิม ในขณะที่สหราชอาณาจักรได้แก้ไข Communications Act 2003 ผ่าน Media Act 2024 เพื่อให้ครอบคลุม On-Demand Programme Services (ODPS) ซึ่งรวมถึง OTT Video อย่างชัดเจน

¹²⁸ ขวพัฒน์ สัมฤทธิ์ศิริพงศ. (2566). ปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองเกินแม่บทของหน่วยงานผู้ใช้อำนาจทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

1. การพัฒนาโครงสร้างกฎหมายและกลไกกำกับดูแลเชิงระบบ

ที่ปรึกษาเห็นว่า กสทช. ควรมีบทบาทเชิงรุกในการปรับปรุงกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค การรับมือภัยหลอกลวง และการควบคุมการใช้บริการโทรคมนาคมในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยแนวทางจากรายงานของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ซึ่งได้จัดทำข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงาน กสทช. ไว้หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพื่อเพิ่มอำนาจให้ กสทช. มีอำนาจออกมาตรการเชิงป้องกันและเชิงสั่งการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สอง ควรออกประกาศหรือแนวปฏิบัติที่ให้อำนาจผู้ให้บริการโทรคมนาคมสามารถดำเนินการกับเบอร์ม้า เบอร์ส่ง SMS หลอกลวง และระบบ Spoof Call ได้อย่างรวดเร็ว

ประการที่สาม ควรพัฒนากลไกตรวจสอบแบบเชิงระบบโดยใช้ระบบ Scoring, Blacklisting และปัญญาประดิษฐ์เพื่อตรวจจับพฤติกรรมผิดปกติ และ

ประการที่สี่ กสทช. ควรมีบทบาทเป็นศูนย์กลางข้อมูลภัยโทรคมนาคมที่ทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลแนวโน้มภัยที่พบจากภาคสนาม

2. การปรับรวมกฎหมาย กสทช. ทั้งสามฉบับ

นอกจากการแก้ไขกฎหมายรายฉบับแล้ว ที่ปรึกษาเห็นว่าควรพิจารณาการปรับรวมกฎหมายตามแนวทางของคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา¹²⁹ ที่เสนอให้หลอมรวมพระราชบัญญัติสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายฉบับเดียว เพื่อรองรับกับการหลอมรวมเทคโนโลยีและให้การกำกับดูแลมีเอกภาพทันสมัย ซึ่งการปรับรวมดังกล่าวควรมีสาระสำคัญในประเด็นสำคัญสามประการ

ประการแรกคือต้องมีบทบัญญัติเพื่อควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT ออกมาเป็นการเฉพาะ โดยแยกกำกับดูแลออกจากกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม

¹²⁹ คณะกรรมการการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา. (2566). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปรับรวมกฎหมาย 3 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 (2) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (3) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา. สืบค้นจาก <https://prt.parliament.go.th/items/d1b3e5cc-4899-4dba-bde4-bcb100f54505>

ประการที่สองคือต้องมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเด็นสำคัญสองประการ ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการซึ่งจะต้องมีความยืดหยุ่นมากกว่าคุณสมบัติของผู้ให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์แบบดั้งเดิม เนื่องจากการให้บริการดังกล่าวมีลักษณะข้ามพรมแดน และระบบการอนุญาตควรใช้ระบบจัดแจ้งหรือลงทะเบียนกับ กสทช. โดยให้ กสทช. มีอำนาจออกประกาศกำหนดรูปแบบและประเภทการให้บริการที่จะจัดแจ้งต่อไป

ประการที่สามคือต้องมีการกำกับดูแลเนื้อหาที่เผยแพร่ทาง OTT ทั้งในระดับการจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อกฎหมาย และระดับการส่งเสริมเนื้อหาที่พึงประสงค์

3. การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

เมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขกฎหมายในแต่ละฉบับ ที่ปรึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ควรได้รับการแก้ไขบทนิยามในมาตรา 4 โดยระบุให้ชัดเจนว่า “กิจการโทรทัศน์” หมายความว่ารวมถึง “การให้บริการสื่อสตรีมมิงผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือเครือข่ายโทรคมนาคม” (Audiovisual Media Services via Internet Protocol) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมาย AVMSD ค.ศ. 2018 ของสหภาพยุโรปที่กำหนดให้บริการ Video-on-Demand เป็น On-Demand Audiovisual Media Service อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเดียวกับกิจการโทรทัศน์ โดยรวมถึงการนิยาม “กิจการกระจายเสียง” ไว้ในทำนองเดียวกันด้วย

นอกจากการแก้ไขบทนิยามแล้ว ควรเพิ่มหมวดว่าด้วยบริการสื่อสตรีมมิงแบบร้องขอ (On-Demand AMS) ที่ครอบคลุมอย่างน้อยสี่เรื่องสำคัญ ได้แก่ ระบบใบอนุญาตหรือการลงทะเบียนสำหรับบริการ OTT Video แยกตามขนาดและลักษณะบริการ พันธกรณีด้านเนื้อหาเช่นการจัดระดับความเหมาะสม การระบุแหล่งที่มาของเนื้อหา และการคุ้มครองผู้เยาว์ กลไกการสนับสนุนเนื้อหาไทย (Thai Content Promotion) อาจอยู่ในรูปแบบเงินสมทบกองทุนหรือโควตาเนื้อหา และอำนาจ กสทช. ในการออกคำสั่งให้ลบเนื้อหาหรือระงับการให้บริการ ทั้งนี้ ในส่วนบทกำหนดโทษ ที่ปรึกษาเห็นว่าควรแก้ไขให้โทษปรับเป็นสัดส่วนกับรายได้ทั่วโลกของแพลตฟอร์ม (Turnover-based Fine) ในลักษณะเดียวกับที่ Digital Services Act (DSA) ของสหภาพยุโรปกำหนดโทษสูงสุดที่ร้อยละ 6 ของรายได้ทั่วโลก เพื่อให้บทกำหนดโทษมีผลยับยั้งที่แท้จริงต่อแพลตฟอร์มขนาดใหญ่

4. การแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่ปรึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มนิยาม “บริการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ต” (Internet Communication Service) ให้ชัดเจน โดยอ้างอิงแนวทางของสหภาพยุโรปที่กำหนดนิยาม “Number-independent Interpersonal Communications Service” ไว้ใน European Electronic Communications Code (EECC) ค.ศ. 2018 เพื่อแยกแยะระหว่าง OTT ที่ทดแทนโทรศัพท์แบบดั้งเดิม (Number-based ICS เช่น Skype Out, Viber Out) ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เคร่งครัดเช่นเดียวกับผู้ให้บริการ



โทรศัพท์แบบดั้งเดิม กับ OTT ที่ไม่ได้ทดแทนในแง่เลขหมาย (Number-independent ICS เช่น WhatsApp, Line, Signal) ซึ่งควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เบากว่าแต่ยังคงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีขั้นต่ำด้านความปลอดภัยและสิทธิผู้บริโภค

ในส่วนของบทบัญญัติใหม่ที่ควรเพิ่ม ที่ปรึกษาเห็นว่าควรบัญญัติหมวดว่าด้วย “ผู้ให้บริการแอปพลิเคชันสื่อสาร” โดยครอบคลุมอย่างน้อยห้าเรื่อง ได้แก่ หน้าที่ลงทะเบียนและแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ พันธกรณีด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์และการรักษาข้อมูล หน้าที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการขอข้อมูลผู้ใช้ (Lawful Interception และ Data Disclosure) กลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของผู้ใช้บริการ และบทกำหนดโทษที่มีผลบังคับได้จริงรวมทั้งอำนาจสั่งบล็อกบริการ

นอกจากนี้ ควรเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจนอกอาณาเขตให้มีผลบังคับใช้กับผู้ให้บริการต่างชาติที่ให้บริการแก่ผู้ใช้ในราชอาณาจักรโดยไม่คำนึงถึงสถานที่จดทะเบียนนิติบุคคล โดยอ้างอิงแนวทางมาตรา 3(2) ของ GDPR และมาตรา 2 ของ DSA ของสหภาพยุโรป โดยที่มาตรา 3(2) ของกฎหมาย GDPR ได้ขยายเขตอำนาจออกไปนอกสหภาพยุโรป เนื่องจากมีการกำหนดให้กฎหมายนี้ “...บังคับใช้กับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกประมวลผลข้อมูลที่อยู่ในสหภาพ โดยที่ผู้ควบคุมหรือผู้ประมวลผลมิได้ตั้งอยู่ในสหภาพ เมื่อกิจกรรมการประมวลผลนั้นสัมพันธ์กับ (a) การเสนอสินค้าหรือบริการต่อผู้ถูกประมวลผลข้อมูลที่อยู่ในสหภาพ โดยไม่คำนึงว่าจำเป็นต้องมีการชำระเงินโดยผู้ถูกประมวลผลข้อมูลหรือไม่ (b) การตรวจตรากิจวัตรของผู้ถูกประมวลผลข้อมูลทราบเท่าที่กิจวัตรดังกล่าวเกิดขึ้นภายในสหภาพ”¹³⁰

5. การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560

แม้กฎหมายฉบับนี้จะผ่านการแก้ไขแล้วในปี 2560 แต่ที่ปรึกษาเห็นว่ายังมีประเด็นสำคัญที่ต้องปรับปรุงเพิ่มเติมเพื่อรองรับบริบทกิจการ OTT โดยเฉพาะในสามประเด็น ได้แก่

ประการแรก การเพิ่มนิยาม “ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม” แยกจาก “ผู้ให้บริการ” แบบเดิม พร้อมกำหนดหน้าที่ที่แตกต่างกันตามลักษณะบริการ

ประการที่สอง การเพิ่มพันธกรณีด้านการเก็บรักษาข้อมูล (Data Retention Obligation) สำหรับแพลตฟอร์ม OTT เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนคดีอาชญากรรม ซึ่งปัจจุบันกำหนดเฉพาะผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Providers: ISPs) แบบดั้งเดิม และ

¹³⁰ สำหรับกฎหมาย GDPR เป็นกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปที่บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลและให้สิทธิเจ้าของข้อมูลมากขึ้น กฎหมายนี้มีผลครอบคลุมไปถึงองค์กรนอก EU ที่ประมวลผลข้อมูลของพลเมือง EU และมีโทษปรับสูงถึง 20 ล้านยูโร หรือร้อยละ 4 ของรายได้ทั่วโลก สามารถเข้าถึงกฎหมายนี้ ฉบับแปลภาษาไทยได้ที่ นคร เสรีรักษ์ และคนอื่น ๆ แปล. (2019). *General Data Protection Regulation ฉบับภาษาไทย*. สืบค้นจาก <https://www.senate.go.th/assets/portals/185/fileups/348/files/Publication%20-%20PT%20-%20GDPR%20Thai%20Version.pdf>

ประการที่สาม การบัญญัติกลไกตรวจจับเชิงรุก (Proactive Detection) โดยกำหนดให้แพลตฟอร์มขนาดใหญ่ต้องมีมาตรการตรวจจับเนื้อหาผิดกฎหมายบางประเภทโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะสื่อเกี่ยวกับการล่อลวงละเมิดทางเพศต่อเด็ก (CSAM) ตามมาตรฐานสากล

ที่ปรึกษาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทตามแนวทางข้างต้น แม้จะมีข้อดีในด้านการใช้โครงสร้างสถาบันและกลไกบังคับใช้ที่มีอยู่แล้ว แต่พึงระวังด้วยว่าโครงสร้างของกฎหมายเดิมถูกออกแบบมาสำหรับบริบทที่แตกต่าง การแก้ไขเพิ่มเติมอาจสร้างความซับซ้อนและความไม่สอดคล้องกันภายในตัวกฎหมายได้ และยังคงมีปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแลระหว่างหน่วยงานที่ต้องจัดการควบคู่กัน

7.3.3 แนวทางการตรากฎหมายใหม่

การตรากฎหมายใหม่เป็นแนวทางที่ 3 ซึ่งมุ่งดำเนินการในระยะยาว แนวทางนี้ตั้งอยู่บนกรอบคิดของแนวความเห็นทางกฎหมายที่ 3 ซึ่งเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมกิจการ OTT อย่างชัดเจนเพียงพอ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันถูกออกแบบมาสำหรับโลกของสื่อออนไลน์และโทรคมนาคมแบบดั้งเดิม และไม่สามารถปรับใช้กับระบบนิเวศแพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะโดยการตีความหรือการออกกฎเกณฑ์รอง

ที่ปรึกษาเห็นว่าการตรากฎหมายใหม่จะเกิดผลดีต่อการแก้ปัญหา “ช่องว่างทางสถาบัน” (Institutional Gap) ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญอันเกิดจากการขาดหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกิจการ OTT อีกทั้งยังเป็นโอกาสในการสร้างกลไกกำกับดูแลเชิงระบบโดยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นทางการ แนวคิดหลักของกฎหมายเฉพาะดังกล่าวควรเน้นความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Accountability Theory) ตามที่ Gillespie (2018)¹³¹ อธิบายว่าแพลตฟอร์มไม่ใช่ตัวกลางที่เป็นกลาง แต่มีบทบาทเชิงรุกในการกำหนดการไหลเวียนของข้อมูลและเนื้อหา จึงต้องรับผิดชอบในระดับที่สูงกว่า ร่วมกับการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง (Risk-based Regulation) และการบริหารจัดการแบบหลายศูนย์กลาง (Polycentric Governance)

1. กระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการดำเนินการตามแนวทางนี้มีลักษณะเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนกว่า ประกอบด้วยสามระยะสำคัญ

ระยะเตรียมการ (Pre-Legislative Phase) ประกอบด้วยการจัดทำรายงานการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศอย่างละเอียด การจัดทำ White Paper แสดงหลักการและทิศทางที่รัฐบาลต้องการ การรับฟังความเห็นสาธารณะในระดับกว้าง และการจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

¹³¹ Gillespie, T. (2018). *Custodians of the Internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press.



หลายสาขาประกอบด้วย นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักวิทยาการคอมพิวเตอร์ ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนอุตสาหกรรม

ระยะร่างกฎหมาย (Drafting Phase) โดยคณะทำงานจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กสทช. ETDA สำนักงาน PDPC และกระทรวงยุติธรรม โดยร่างกฎหมายต้องผ่านการตรวจสอบความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และหลักการกฎหมายสิทธิมนุษยชน และ

ระยะกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Phase) ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ

2. โครงสร้างของร่างกฎหมายเฉพาะสำหรับกำกับดูแลกิจการ OTT

กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่จะทำหน้าที่เป็นกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis) สำหรับการกำกับดูแลกิจการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลทั้งระบบ โดยโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวควรประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ ดังนี้

หมวดบทนิยามและขอบเขตการบังคับใช้ ควรกำหนดนิยาม “บริการแพลตฟอร์มดิจิทัล” ให้ครอบคลุมบริการห้าประเภทหลัก ได้แก่ บริการสื่อสตรีมมิ่งผ่านอินเทอร์เน็ต (OTT Video/Audio) บริการสื่อสารผ่านแอปพลิเคชัน (OTT Communication) บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media Platform) บริการตลาดกลางออนไลน์ (Online Marketplace) และบริการสืบค้นข้อมูล (Search Engine) ขอบเขตการบังคับใช้ควรกำหนดตามหลัก Market-based Nexus กล่าวคือ ใช้บังคับกับผู้ให้บริการทุกรายที่มีผู้ใช้งานในประเทศไทยเกินเกณฑ์ที่กำหนดโดยไม่คำนึงถึงสถานที่ประกอบกิจการ อิงแนวทางมาตรา 2 ของ DSA และมาตรา 1(3) ของ AVMSD 2018 ของสหภาพยุโรป

หมวดการจำแนกประเภทและพันธกรณีตามระดับ ควรจำแนกผู้ให้บริการออกเป็นสี่ระดับตามขนาดและความเสี่ยง ระดับที่หนึ่งคือผู้ให้บริการขนาดเล็กที่มีผู้ใช้งานน้อยกว่า 100,000 คนต่อเดือน มีพันธกรณีขั้นต่ำเพียงการแจ้งข้อมูลและมีช่องทางร้องเรียน ระดับที่สองคือผู้ให้บริการขนาดกลางระหว่าง 100,000–1,000,000 คนต่อเดือน ต้องลงทะเบียน แต่งตั้งตัวแทน จัดทำรายงานความโปร่งใสประจำปี และมีกลไก Notice and Takedown ที่มีประสิทธิภาพ ระดับที่สามคือผู้ให้บริการขนาดใหญ่เกิน 1,000,000 คนต่อเดือน ต้องมีการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ประจำปี การตรวจสอบอิสระ (Independent Audit) และพันธกรณีด้านความโปร่งใสของอัลกอริทึม และระดับที่สี่คือแพลตฟอร์มขนาดใหญ่มากที่มีผลกระทบเชิงระบบ (Systemically Important Platform/SIP) เทียบเท่า VLOP ใน DSA ของสหภาพยุโรป มีพันธกรณีสูงสุดรวมถึง Crisis Response Mechanism, Data Sharing กับหน่วยงานกำกับดูแล และ Interoperability Obligations

หมวดพันธกรณีด้านเนื้อหาและการคุ้มครองผู้ใช้ ควรบัญญัติอย่างน้อยห้าเรื่อง ได้แก่ ระบบการจัดระดับเนื้อหา (Content Rating System) ที่เป็นมาตรฐานเพื่อคุ้มครองผู้เยาว์และกลุ่ม

เพราะบาง กลไก Notice-and-Action ที่ขยายจากระบบการแจ้งเตือนให้ลบเนื้อหาแบบเดิมคือ Notice-and-Takedown โดยให้ครอบคลุมการดำเนินการที่หลากหลาย เช่น การจำกัดการมองเห็น (Visibility Reduction) การเพิ่มคำเตือน (Warning Label) ไม่เพียงแต่การลบเนื้อหา การรับรองสิทธิของผู้ใช้ในการอุทธรณ์คำตัดสินของแพลตฟอร์ม การส่งเสริมเนื้อหาไทยโดยกำหนดให้แพลตฟอร์ม OTT Video ที่มีรายได้เกินเกณฑ์ต้องสมทบกองทุนส่งเสริมเนื้อหาท้องถิ่น และการกำหนดมาตรฐานการโฆษณาผ่านแพลตฟอร์ม OTT ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานสื่อที่มีอยู่

หมวดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ถือเป็นหมวดที่มีความสำคัญสูงสุดในบริบทของการวิจัยชิ้นนี้ โดยควรบัญญัติครอบคลุมหลักเรื่องหลัก ได้แก่ พันธกรณีการเก็บรักษาข้อมูล (Data Retention) โดยกำหนดให้แพลตฟอร์มต้องเก็บข้อมูลตัวตนผู้ใช้และ Log การใช้งานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน อิงมาตรฐาน Budapest Convention on Cybercrime มาตรา 16-17 กลไกการเปิดเผยข้อมูลโดยชอบด้วยกฎหมาย (Lawful Disclosure) พร้อมกระบวนการและหลักประกันสิทธิที่ชัดเจน พันธกรณีการตรวจจับเชิงรุก (Proactive Detection) สำหรับแพลตฟอร์มระดับที่สามและสี่ กลไกรายงานเหตุการณ์ (Incident Reporting) ภายใน 24 ชั่วโมงสำหรับกรณีฉุกเฉิน พันธกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการ Mutual Legal Assistance (MLA) และมาตรการเฉพาะสำหรับ Call Center Fraud ซึ่งกำหนดพันธกรณีพิเศษสำหรับ OTT Communication เพื่อป้องกันการใช้งานในการกระทำความผิดประเภทนี้

3. โครงสร้างองค์กรกำกับดูแล

ในประเด็นโครงสร้างองค์กรกำกับดูแล ที่ปรึกษาเห็นว่ามีความทางเลือกสามแนวทางหลักที่ควรพิจารณา ได้แก่

แนวทางแรก คือการเพิ่มอำนาจ กสทช. โดยกำหนดให้ กสทช. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการ OTT ทั้งหมด โดยจัดตั้งสำนักงานเฉพาะด้านแพลตฟอร์มดิจิทัลภายใน กสทช. ซึ่งมีข้อดีคือใช้โครงสร้างที่มีอยู่ แต่ต้องแก้ไขขอบเขตอำนาจให้ครอบคลุมบริการดิจิทัลทั้งหมด

แนวทางที่สอง คือ Multi-agency Model โดยกำหนดการแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานตามประเภทบริการ เช่น กสทช. กำกับ OTT Video/Audio และ ETDA กำกับ Platform ด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ พร้อมกลไกประสานงานกลาง และ

แนวทางที่สาม คือการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลใหม่ (Digital Platform Regulator) ที่มีความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญเฉพาะ เทียบเท่า Ofcom ของสหราชอาณาจักร

ที่ปรึกษาเห็นว่าในระยะกลาง ควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่หนึ่งและที่สองพร้อมกัน โดยอาจมีแผนพัฒนาไปสู่แนวทางที่สามในระยะยาว หากผู้เกี่ยวข้องเห็นสมควร ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เคยมีข้อเสนอให้ปรับบทบาท กสทช. ให้เป็นหน่วยงานกลางในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในลักษณะรวมศูนย์บริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ (One-stop

Service) ซึ่งหากสามารถจูงใจให้ผู้ให้บริการเข้ามามีตัวตนทางกายภาพในประเทศไทยได้ ความเป็นไปได้ในการบังคับใช้กฎหมายและการกำกับดูแลก็จะมีมากขึ้น

4. บทกำหนดโทษและประเด็นเพิ่มเติม

ในส่วนของบทกำหนดโทษ ควรกำหนดโทษในระบบ Tiered Penalty ที่สัมพันธ์กับขนาดและผลกระทบของแพลตฟอร์ม กล่าวคือ โทษปรับทางปกครองสำหรับการละเมิดพันธกรณีทางเทคนิคควรคำนวณจากร้อยละของรายได้ในประเทศไทย โทษสูงสุดสำหรับแพลตฟอร์มระดับที่ละเมิดพันธกรณีหลักควรไม่น้อยกว่าร้อยละ 6 ของรายได้ทั่วโลก อำนาจสั่งระงับบริการชั่วคราว (Suspension) และในกรณีร้ายแรงอาจถึงการสั่งบล็อกการเข้าถึงในประเทศ (Access Blocking) รวมถึงโทษอาญาสำหรับกรณีที่มีเจตนาฝ่าฝืนคำสั่งของหน่วยงานกำกับดูแล

ที่ปรึกษาายังเห็นว่าประเด็นเพิ่มเติมสำคัญที่ต้องพิจารณาในการร่างกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ ความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ที่ต้องออกแบบให้สอดคล้องและเสริมกัน ความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศโดยเฉพาะกรอบ RCEP และ ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA) ที่อยู่ระหว่างการเจรจา และกลไกปรับปรุงกฎหมาย (Regulatory Sandbox และ Mandatory Review ทุก 3-5 ปี) เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาเห็นว่าการศึกษาพิจารณาดำเนินการตามแนวทางทั้งสามมิได้แยกขาดจากกัน หากแต่ควรดำเนินการในระยะเวลาเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน กล่าวคือ แนวทางที่ 1 การออกกฎหมายลำดับรองควรดำเนินการโดยทันทีเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แนวทางที่ 2 ควรเร่งดำเนินการในระยะกลางเพื่อกำหนดกรอบอำนาจที่ชัดเจนในการกำกับดูแล ในขณะที่แนวทางที่ 3 แม้จะต้องใช้เวลาในกระบวนการนิติบัญญัติที่ยาวนานกว่า แต่จะสร้างกลไกและมาตรการการกำกับดูแลที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพในระยะยาวได้อย่างแท้จริง การดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และสังคมตามกรอบดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการปิดช่องว่างทางกฎหมายที่แพลตฟอร์มดิจิทัลต่างชาติใช้เป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลของรัฐ และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้บริการในราชอาณาจักรไทยอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

เพื่อให้แนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่กล่าวมาสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการป้องกันการหลอกลวงออนไลน์ ที่ปรึกษาเห็นว่ายังต้องที่ทบทวนเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศและกิจการ OTT ข้ามชาติ เพื่อให้สามารถนำผลการศึกษานี้ไปใช้ในการปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะกับแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและการตรากฎหมายใหม่ (แนวทางที่ 2 และแนวทางที่ 3) โดยหัวใจสำคัญในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติ คือประเด็นเขตอำนาจนอกอาณาเขต ซึ่งสื่อดิจิทัลเหล่านี้มักใช้ช่องว่างจากการไม่มีตัวตนทางกายภาพในประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการกำกับดูแลผ่านตัวกลางเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอีกทางหนึ่งในการเสริมสร้างกลไกเชิงระบบในการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศและกิจการ OTT ข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพอีกด้วย

7.4 กรอบกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการ OTT

ที่ปรึกษาเห็นว่า การกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยควรครอบคลุมสาระสำคัญ และหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการกำกับดูแล OTT อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงออนไลน์อย่างน้อย 8 ประเด็น ซึ่งสอดคล้องกับผลการทบทวนเอกสารและการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง และการสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศ ดังนี้

7.4.1 ระบบการลงทะเบียนและใบอนุญาต

ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีระบบการลงทะเบียนหรือใบอนุญาต (Registration and Licensing System) สำหรับผู้ให้บริการ OTT โดยเฉพาะ ทำให้รัฐไม่มีฐานข้อมูลพื้นฐานว่ามีผู้ให้บริการรายใดดำเนินกิจการอยู่บ้าง มีโครงสร้างนิติบุคคลอย่างไร และมีผู้ใช้งานในประเทศเท่าใด¹³² ที่ปรึกษาเห็นว่าระบบที่เหมาะสมควรแยกออกเป็นสองระดับตามลักษณะบริการและขนาด ได้แก่ (1) ระดับแรกคือระบบลงทะเบียนหรือแจ้ง (Notification) สำหรับผู้ให้บริการขนาดกลางที่มีภาระผูกพันน้อยกว่าเพียงแจ้งข้อมูลพื้นฐานและตัวแทนในประเทศ และ (2) ระดับที่สองคือระบบใบอนุญาต (License) สำหรับผู้ให้บริการขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อตลาดและส่งผลกระทบต่อสังคมสูง ซึ่งต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและมีเงื่อนไขการให้บริการที่ชัดเจน การศึกษาที่ผ่านมาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เสนอต่อสำนักงาน กสทช. ได้ระบุวิธีการกำกับดูแลผู้ให้บริการใน 2 รูปแบบนี้ว่า¹³³

(1) ระบบแจ้งประกอบกิจการ (Notification) รูปแบบการกำกับดูแลแบบระบบแจ้งประกอบกิจการ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น สหราชอาณาจักร กำหนดให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ต้องแจ้งประกอบกิจการต่อหน่วยงานกำกับดูแลก่อนจะเริ่มให้บริการ รวมถึงต้องแจ้งเมื่อเลิกให้บริการหรือมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญของกิจการ เช่นเดียวกับในเกาหลีใต้ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการโทรคมนาคมแบบเพิ่มมูลค่าจะต้องยื่นเอกสารเพื่อแจ้งการประกอบกิจการ รูปแบบการแจ้งประกอบกิจการเป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นน้อยกว่าระบบใบอนุญาต โดยเป็นการผ่อนปรนความเข้มงวดลงมา ผู้ให้บริการสามารถให้บริการได้โดยไม่ต้องผ่านการอนุญาตของรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลก่อน เพียงแต่ต้องแจ้งข้อมูลกลับมาเท่านั้น ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับดูแลยังคงได้รับข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ในการกำกับดูแลกิจการอยู่เช่นเดิม และ

(2) ระบบใบอนุญาต (License) รูปแบบการกำกับดูแลแบบระบบใบอนุญาต ซึ่งกำหนดให้ผู้ให้บริการจะต้องขอรับใบอนุญาตจากรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแล ระบบใบอนุญาตให้อยู่ในสิงคโปร์ ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการ OTT ซึ่งให้บริการในประเทศมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตให้บริการโทรทัศน์เฉพาะกลุ่ม (Niche television service license) การใช้ระบบใบอนุญาตจะมีความ

¹³² ประพันธ์พงษ์ ขำอ่อน. (2567). แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV (Over-the-Top TV) ในยุคเทคโนโลยีใหม่. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 44(1), 117–134. จาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/utccjournals/article/view/268052>

¹³³ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างแล้ว, หน้า 5-6)

เป็นทางการและเข้มข้นที่สุด เนื่องจากผู้ให้บริการจะให้บริการได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแล หากไม่ได้รับอนุญาตแล้วก็จะไม่สามารถให้บริการอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ การพิจารณาใช้ระบบใบอนุญาตจะต้องคำนึงถึงสภาพการบังคับใช้จริงด้วย เนื่องจากหากกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องขอรับใบอนุญาตก่อนและไม่มีกลไกที่จะใช้บังคับได้ก็จะไม่เกิดประโยชน์ในการวางรูปแบบการกำกับดูแลเช่นนั้น การใช้ระบบใบอนุญาตจึงอาจพิจารณาใช้ในกรณีที่การให้บริการมีลักษณะซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวอย่างสำคัญภายในประเทศ ที่ทำให้หน่วยงานกำกับดูแลเข้าไปทำหน้าที่ได้ เช่น การให้บริการแบบบอกรับสมาชิก ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนการชำระเงินค่าสมาชิก ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลอาจพิจารณาจุดนี้เป็นจุดเกาะเกี่ยวสำคัญเพื่อให้ผู้ให้บริการต้องมาขอรับใบอนุญาต

นอกจากนี้ ที่ปรึกษาเห็นว่ายังมีระบบหรือวิธีการกำกับดูแลผู้ให้บริการในรูปแบบอื่น อาทิ การกำกับดูแลตนเอง ซึ่งควรได้รับการพิจารณาถึงความเป็นไปได้หากจะนำมาใช้ประกอบด้วย โดยอาจกำหนดไว้เป็นทางเลือกสำหรับบริการที่เหมาะสมกับระบบการกำกับดูแลเช่นนี้ อาทิ บริการที่มีคุณสมบัติของสื่อมวลชนและสื่อสารสาธารณะ

องค์ประกอบที่จำเป็นของระบบนี้ไม่ว่าจะดำเนินการตามแนวใด ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์การเข้าสู่ระบบที่ชัดเจนและวัดได้ เช่น จำนวนผู้ใช้งานต่อเดือนหรือรายได้จากตลาดไทย พันธกรณีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative) ที่มีอำนาจรับคำสั่งทางปกครองและตอบสนองต่อกระบวนการทางกฎหมาย กระบวนการต่ออายุและการทบทวนสถานะ และบทกำหนดโทษสำหรับการให้บริการโดยไม่จดทะเบียนหรือไม่ได้รับใบอนุญาต

7.4.2 การควบคุมเนื้อหา

การควบคุมเนื้อหา (Content Regulation) บนแพลตฟอร์ม OTT มีความซับซ้อนกว่าสื่อดั้งเดิมอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากปริมาณเนื้อหาที่มีมากเกินไปกว่าที่รัฐจะตรวจสอบได้โดยตรง จำเป็นต้องอาศัยกลไกที่ผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลโดยแพลตฟอร์ม และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยระบบควบคุมเนื้อหาที่จำเป็นต้องพัฒนาครอบคลุม 4 ด้านหลัก ได้แก่¹³⁴

- (1) การจำแนกประเภทเนื้อหา (Content Classification) ที่ชัดเจนระหว่างเนื้อหาที่ผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด (Illegal Content per se) เช่น สื่อลามกเด็ก (CSAM) เนื้อหาค่อการร้าย และเนื้อหาหลอกลวงในทางอาญา กับเนื้อหาที่ถูกกฎหมายแต่อาจเป็นอันตราย (Legal but Harmful Content) เช่น เนื้อหาส่งเสริมความรุนแรง การพนัน และสารเสพติด ซึ่งต้องการมาตรการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน

¹³⁴ Waite, P. (February 10, 2026). *OTT Platform Regulation Emerging Frameworks, Global Trends & Compliance Challenges*. From https://wraycastle.com/blogs/telecoms-regulation-knowledge-base/ott-platform-regulation-emerging-frameworks-global-trends-compliance-challenges?srltid=AfmBOoq2wiyowo4qx7eu_43c-FJTQCVIPTPED_qSL7KqyIQwutnma6j

- (2) กลไก Notice-and-Action ที่มีประสิทธิภาพ กำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจนตามประเภทและความร้ายแรงของเนื้อหา รวมถึงกระบวนการอุทธรณ์สำหรับผู้สร้างเนื้อหาที่ถูกลบโดยมิชอบ
- (3) พันธกรณีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเนื้อหา (Content Moderation Transparency) ให้แพลตฟอร์มต้องรายงานข้อมูลการดำเนินการต่อเนื้อหาต่อสาธารณะ¹³⁵
- (4) มาตรการป้องกันการใช้อำนาจกำกับดูแลเนื้อหาโดยมิชอบเพื่อปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมาย

7.4.3 การคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ประเด็นการคุ้มครองตามอายุผู้รับบริการ (Age-based Protection) มีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทที่เด็กและเยาวชนไทยเข้าถึงบริการ OTT อย่างแพร่หลาย แต่กฎหมายปัจจุบันยังขาดกลไกคุ้มครองที่เพียงพอ ระบบที่จำเป็นต้องพัฒนาประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก¹³⁶

- (1) ระบบการยืนยันอายุ (Age Verification) ที่สมดุลระหว่างประสิทธิภาพและการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวมากเกินไปจนจำเป็น ซึ่งอาจใช้รูปแบบ Age Estimation Technology หรือ Privacy-preserving Age Verification แทนการขอสำเนาบัตรประชาชน
- (2) ระบบการจัดระดับเนื้อหาตามความเหมาะสมต่ออายุ (Age Rating System) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ สอดคล้องกับมาตรฐานที่ใช้กับสื่อดั้งเดิมแต่ปรับให้เหมาะกับลักษณะเฉพาะของ OTT และ
- (3) มาตรการเชิงออกแบบ (Design-based Safeguards) ที่กำหนดให้แพลตฟอร์มต้องออกแบบผลิตภัณฑ์โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของเด็กตั้งแต่ต้น (Safety by Design / Privacy by Design) รวมถึงการห้ามใช้ Dark Patterns ที่มุ่งดึงดูดให้เด็กใช้งานมากเกินไป

7.4.4 ระบบการประเมินและจัดการความเสี่ยง

ระบบการประเมินและจัดการความเสี่ยง (Risk Assessment and Management) มีความสำคัญต่อการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลสมัยใหม่ โดยแทนที่การใช้กฎเกณฑ์เดียวกับทุกราย

¹³⁵ How the Digital Services Act enhances transparency online. (n.d.). From <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-brings-transparency>

¹³⁶ Sanjay M, Manoj P, Graceline Jasmine S, Sriganth R, Febin Daya JL and Russel B. (2026). Enhancing age and gender verification in OTT accounts using deep learning techniques. *Front. Artif. Intell.* 91763101. doi 10.3389/frai.2026.1763101; How the age verification blueprint can help make the internet safer for children. (n.d.). From <https://better-internet-for-kids.europa.eu/en/news/how-age-verification-blueprint-can-help-make-internet-safer-children>

ระบบความเสี่ยงจะกำหนดพันธกรณีตามระดับความเสี่ยงและขนาดของแพลตฟอร์ม

กรอบการประเมินความเสี่ยงที่จำเป็นควรครอบคลุมอย่างน้อย 5 มิติ ได้แก่¹³⁷

- (1) ความเสี่ยงด้านเนื้อหา (Content Risk) เช่น สัดส่วนเนื้อหาผิดกฎหมายและระบบตรวจจับที่มีอยู่
- (2) ความเสี่ยงด้านผู้ใช้ (User Risk) เช่น สัดส่วนผู้ใช้ที่เป็นกลุ่มเปราะบาง
- (3) ความเสี่ยงด้านระบบ (Systemic Risk) เช่น ผลกระทบต่อวาทกรรมสาธารณะและกระบวนการประชาธิปไตย
- (4) ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยไซเบอร์ และ
- (5) ความเสี่ยงด้านการใช้แพลตฟอร์มเป็นเครื่องมืออาชญากรรม

ผลการประเมินความเสี่ยงควรกำหนดให้แพลตฟอร์มต้องดำเนินการลดความเสี่ยงที่สมสัดส่วน และรายงานผลการดำเนินการต่อหน่วยงานกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ

7.4.5 ความรับผิดของแพลตฟอร์ม

ความรับผิดของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) เป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งในกฎหมายไทยปัจจุบัน ซึ่งมีความไม่ชัดเจนว่าแพลตฟอร์ม OTT มีสถานะทางกฎหมายเป็นอะไรและต้องรับผิดในระดับใด ระบบที่ต้องพัฒนาควรกำหนดให้ชัดเจนในสองระดับ¹³⁸

ระดับแรกคือความรับผิดทางอาญา (Civil Liability) กำหนดว่าแพลตฟอร์มต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากเนื้อหาในกรณีใดบ้าง และได้รับการยกเว้นความรับผิด (Safe Harbour) เมื่อใด โดยเงื่อนไข Safe Harbour ต้องผูกกับการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการบริหารจัดการเนื้อหา

ระดับที่สองคือความรับผิดทางปกครอง (Administrative Liability) กำหนดโทษปรับที่สัมพันธ์กับขนาดของแพลตฟอร์มและความร้ายแรงของการละเมิด โดยคำนวณจากฐานรายได้เพื่อให้มีผลยับยั้งจริงจัง

7.4.6 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว

แม้ไทยจะมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) แล้ว แต่ยังมีปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว (Data Protection and Privacy) โดยเฉพาะการบังคับใช้กับแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติ และยังขาดกฎหมายเฉพาะที่รองรับลักษณะเฉพาะของการประมวลผลข้อมูลโดยแพลตฟอร์ม ประเด็นที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติมได้แก่ กฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับการประมวลผลข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการโฆษณาแบบกำหนดเป้าหมาย (Targeted Advertising) โดยเฉพาะกับเด็ก กลไก

¹³⁷ Mocanu, V. (2018). OTT Regulation a way of combating cybercrimes. *Central and Eastern European eDem and eGov Days*, 331. 395-406. 10.24989/ocg.v331.33.

¹³⁸ *Ott Platform Liability*. (n.d.). From <https://mail.lawgratis.com/blog-detail/ott-platform-liability>; Scientific Foresight Unit - European Parliament. (2021). *Liability of online platforms*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU\(2021\)656318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU(2021)656318_EN.pdf)

การถ่ายโอนข้อมูลระหว่างประเทศ (Cross-border Data Transfer) ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และสิทธิของผู้ใช้ในการเข้าถึงและลบข้อมูลที่แพลตฟอร์มเก็บรวบรวม

7.4.7 การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

ประเด็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (Technology Crime Prevention) มีความเฉพาะเจาะจงสำหรับบริบทไทยที่ประสบปัญหาการใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นเครื่องมืออาชญากรรมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะการหลอกลวงออนไลน์ที่สร้างความเสียหายมูลค่ามหาศาล

ระบบที่ต้องพัฒนาครอบคลุม การกำหนดพันธกรณีการรักษาข้อมูลที่เป็นต่อ การสืบสวนคดี (Data Retention) กลไกการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่มีกรอบเวลาชัดเจน กระบวนการ Emergency Disclosure สำหรับกรณีคุกคามชีวิตหรือความมั่นคง และกลไกประสานงานข้ามหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

7.4.8 การรายงานความโปร่งใส

ระบบความโปร่งใสที่จำเป็นควรครอบคลุม “การรายงานความโปร่งใสประจำปี” (Transparency Report) ที่มีมาตรฐานรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้เปรียบเทียบข้ามแพลตฟอร์มได้ การเปิดเผยหลักเกณฑ์การทำงานของระบบแนะนำเนื้อหา (Recommendation Algorithm) ในระดับที่เพียงพอต่อการตรวจสอบ และการให้นักวิจัยที่ได้รับอนุญาตสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อการวิจัยด้านความปลอดภัยของแพลตฟอร์ม

ภายใต้กฎหมาย Digital Services Act (DSA) สหภาพยุโรปได้กำหนดให้ผู้ให้บริการจัดทำรายงานความโปร่งใสประจำปี ตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2567 เป็นต้นไป และอย่างน้อยปีละครั้ง ผู้ให้บริการที่เป็นตัวกลางทุกรายจะต้องเปิดเผยรายงานเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาต่อสาธารณะ รายงานดังกล่าวจะรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการควบคุมเนื้อหา เช่น จำนวนคำสั่งที่ได้รับจากหน่วยงานตุลาการหรือหน่วยงานปกครองระดับชาติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มาตรการที่ใช้ในการควบคุมเนื้อหา จำนวนเนื้อหาที่ถูกลบออก และความถูกต้องและอัตราความผิดพลาดของระบบควบคุมเนื้อหาอัตโนมัติ นอกจากนี้ ผู้ให้บริการโฮสติ้ง (hosting providers) จะต้องให้ข้อมูลจำนวนการแจ้งเตือนที่แพลตฟอร์มได้รับจากผู้ใช้งานและผู้แจ้งเบาะแสที่เชื่อถือได้ ในขณะที่แพลตฟอร์มออนไลน์จะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทนอกศาลและจำนวนการระงับบัญชีที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้งานเนื่องจากการใช้บริการในทางที่ผิดกฎหมาย¹³⁹

¹³⁹ How the Digital Services Act enhances transparency online. (n.d.). From <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-brings-transparency>

7.5 แนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องเขตอำนาจ

ประเด็นเขตอำนาจนอกอาณาเขต (Extraterritorial Jurisdiction) เป็นเรื่องท้าทายต่อการใช้กฎหมายบังคับกิจการต่างชาตินานาชาติ เนื่องจากหลักกฎหมายนี้อนุญาตให้รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศเหนือการกระทำหรือบุคคลที่อยู่นอกพรมแดน หากการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือสิทธิของประชาชน เนื่องจากการหลอกลวงออนไลน์และอาชญากรรมไซเบอร์มักเกิดขึ้นข้ามพรมแดน กฎหมายไทยมักมีข้อจำกัดและปัญหาสภาพบังคับหรือการบังคับใช้เขตอำนาจศาลนอกอาณาเขตในกฎหมายดิจิทัล¹⁴⁰ เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันมีผลบังคับใช้เฉพาะกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในไทยหรือมีสถานประกอบการในไทยเท่านั้น ปัญหาเขตอำนาจในการกำกับดูแลกิจการข้ามชาติ (Multinational Corporations - MNCs) เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกฎหมายของหลายประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่ปรึกษาเห็นว่าปัญหาเรื่องเขตอำนาจในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติของไทยเกี่ยวข้องกับปัญหาช่องว่างทางกฎหมายบางประการ และมีข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมายและนโยบายไว้ดังนี้

7.5.1 ปัญหาเรื่องเขตอำนาจในปัจจุบัน

ปัญหาเขตอำนาจในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติของไทยมิได้เกิดจากการขาดเจตนารมณ์ที่จะกำกับดูแล หากแต่เป็นปัญหาจากความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างกฎหมายที่ออกแบบมาสำหรับบริบทของกิจการวิทยุโทรทัศน์แบบดั้งเดิมกับลักษณะเฉพาะของบริการดิจิทัลข้ามพรมแดน ดังนั้น การนำเสนอในส่วนนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ช่องว่างทางกฎหมายด้านเขตอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งแบ่งออกได้เป็นช่องว่างต่าง ๆ ดังนี้

(1) การขาดบทบัญญัติที่กำหนดเขตอำนาจนอกอาณาเขตอย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล OTT แนวคิดเขตอำนาจในกฎหมายระหว่างประเทศอธิบายว่าเขตอำนาจของรัฐมีสองมิติที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ “Prescriptive Jurisdiction” ซึ่งหมายถึงอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้กับบุคคลหรือกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง และ “Enforcement Jurisdiction” ซึ่งหมายถึงอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว รัฐอาจมีเหตุผลเพียงพอในการอ้างเขตอำนาจในเชิงแรก แต่กลับเผชิญข้อจำกัดอย่างมากในเชิงหลัง โดยเฉพาะเมื่อผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายไม่มีทรัพย์สินหรือบุคลากรในประเทศ¹⁴¹ ซึ่งอธิบายได้ว่า กฎหมายแม่บทของ กสทช. คือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ต่างมิได้บัญญัติถึงการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้บริการที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักรไทยไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่อำนาจของ กสทช. ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจกำกับดูแลผู้รับ

¹⁴⁰ จิตราภรณ์ โสติกุล. (2564). ปัญหาการบังคับใช้เขตอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ไซเบอร์: ศึกษากรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์. *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์*, 14(4), 562-581. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtujournal/article/download/248769/169178>

¹⁴¹ Kohl, U. (2007). *Jurisdiction and the Internet: Regulatory Competence over Online Activity*. Cambridge: Cambridge University Press.



ใบอนุญาตและผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งโดยลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวย่อมสันนิษฐานได้ว่ามุ่งหมายถึงผู้ประกอบการที่จดทะเบียนและได้รับใบอนุญาตในราชอาณาจักรไทย มิใช่แพลตฟอร์มต่างชาติที่ให้บริการจากระยะไกล

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ Netflix ดำเนินกิจการในประเทศไทยโดยมีสมาชิกหลายล้านคนและรับรายได้จากตลาดไทยเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้มีนิติบุคคล ทรัพย์สิน หรือตัวแทนที่มีอำนาจในราชอาณาจักรไทย ทำให้แพลตฟอร์มดังกล่าวหลุดออกไปจากขอบเขตการกำกับดูแลของ กสทช. โดยปริยาย แม้จะดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อผู้บริโภคไทยและตลาดสื่อของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ช่องว่างดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างประสบในช่วงเริ่มต้นของการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งสหภาพยุโรปได้แก้ไขปัญหานี้โดยบัญญัติหลักเกณฑ์การกำหนดเป้าหมาย (Targeting Criterion) ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 2 แห่ง Regulation (EU) 2022/2065 (DSA) ว่ากฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับผู้ให้บริการดิจิทัลทุกรายที่มุ่งเป้าให้บริการแก่ผู้รับบริการในสหภาพยุโรปโดยไม่คำนึงถึงสถานที่จดทะเบียนนิติบุคคล

(2) ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของบริการ OTT ภายใต้กฎหมายปัจจุบันซึ่งนำไปสู่การขาดฐานอำนาจที่ชัดเจนในการกำกับดูแล เนื่องจากข้อจำกัดทางนิยามและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ยังไม่มีการกำหนดนิยามของ “กิจการ OTT” ไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังเกิดความไม่ชัดเจนของสถานะ “แพลตฟอร์ม” ทำให้เกิดความเลือนลางระหว่างการเป็นผู้ให้บริการเนื้อหา (Content Provider) กับผู้ให้บริการเทคโนโลยีที่เป็นสื่อกลาง ทำให้แพลตฟอร์มมักอ้างสถานะเป็นเพียงสื่อกลางเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม บริการ OTT มีลักษณะที่ไม่ตรงกับหมวดหมู่ทางกฎหมายใดที่มีอยู่เดิมอย่างสมบูรณ์ อาทิ Netflix ให้บริการเนื้อหาสตรีมมิ่งคล้ายโทรทัศน์ แต่มิได้ใช้คลื่นความถี่ LINE ให้บริการสื่อสารคล้ายโทรศัพท์ แต่มิได้เป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมตามความหมายดั้งเดิม ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า กสทช. มีอำนาจกำกับดูแลบริการ OTT ในฐานะใดภายใต้กฎหมายฉบับใด และผ่านกระบวนการใด

แม้บริการ OTT จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ดั้งเดิม แต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปัจจุบันอาจยังไม่เพียงพอที่จะกำกับดูแลเนื้อหาและการโฆษณาบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ที่บัญญัตินิยามของ “กิจการโทรทัศน์” หมายความว่า กิจการวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรทัศน์ ซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับชมและฟังการให้บริการนั้น ๆ ได้ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบคลื่นความถี่ระบบสายระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการอื่นทำนองเดียวกันที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการโทรทัศน์ เช่นเดียวกับ “กิจการกระจายเสียง” หมายความว่า กิจการ

วิทยุกระจายเสียงและกิจการกระจายเสียง ซึ่งให้บริการการส่งข่าวสารสาธารณะหรือรายการไปยังเครื่องรับที่สามารถรับฟังการให้บริการนั้น ๆ ได้ไม่ว่าจะส่งโดยผ่านระบบคลื่นความถี่ ระบบสาย ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่น ระบบใดระบบหนึ่ง หรือหลายระบบรวมกัน หรือกิจการอื่นทำนองเดียวกันที่ กสทช. กำหนดให้เป็นกิจการกระจายเสียง

จนอาจตีความได้ว่าหมายความว่าความรวมถึงการประกอบกิจการที่ส่งภาพและเสียงผ่าน “โดยอาศัยสิ่งอื่นใด” คือกฎหมายได้ให้อำนาจกำกับดูแล OTT ไว้แล้ว การจะอ้างว่านิยามดังกล่าวสามารถตีความให้ครอบคลุมการส่งผ่านอินเทอร์เน็ตได้ แต่ข้อที่อาจยกมาโต้แย้งได้คือการตีความในลักษณะดังกล่าวยังขาดความแน่นอน และสามารถถูกโต้แย้งได้ตามหลักนิติรัฐที่กำหนดว่า กฎหมายต้องมีความแน่นอน (Legal certainty) โดยเฉพาะกฎหมายที่จำกัดสิทธิต้องมีความชัดเจนเพียงพอที่ผู้ถูกบังคับใช้จะสามารถคาดเดาผลได้หากมีการฟ้องคดีต่อศาล¹⁴²

เมื่อเปรียบเทียบกับสิงคโปร์ Broadcasting Act (Cap. 28) มาตรา 9 ได้บัญญัติระบบ Class Licence ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT Video ที่มุ่งเป้าผู้รับชมในสิงคโปร์ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ Class Licence โดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องอาศัยการตีความขยายความในลักษณะที่อาจถูกโต้แย้งได้ ระบบดังกล่าวสร้างความชัดเจนทางกฎหมายและลดความเสี่ยงในการถูกฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(3) การขาดกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพกับผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติ ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเขตอำนาจรัฐกับการบังคับใช้กฎหมาย (Jurisdiction-Enforcement Gap) แม้ว่า กสทช. จะมีอำนาจออกคำสั่งให้ ISP บล็อกเว็บไซต์บางส่วนได้ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ประกอบกับคำสั่งศาล แต่กลไกดังกล่าวมีข้อจำกัดสำคัญถึงสามประการ ประการแรก กสทช. ยังต้องพึ่งพาคำสั่งศาลในกรณีส่วนใหญ่ซึ่งทำให้กระบวนการล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ ประการที่สอง ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) หรือผู้ให้บริการระบบการชำระเงิน (Payment Systems) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. โดยตรง ซึ่งต่างจากสิงคโปร์ที่ Online Criminal Harms Act 2023 ให้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน และประการที่สาม ขาดกลไกบังคับใช้ที่รวดเร็วสำหรับกรณีฉุกเฉินที่ใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นเครื่องมือในการหลอกลวงออนไลน์ ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้กรอบกฎหมายปัจจุบันของไทยมีสภาพที่ กสทช. สามารถออกกฎเกณฑ์ได้ในทางทฤษฎี แต่การบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติกลับกระทำได้ยากในทางปฏิบัติ

(4) ปัญหาการขาดพันธกรณีให้แต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative Requirement) ซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างเขตอำนาจทางทฤษฎีและการบังคับใช้จริง แม้จะมีแนวโน้มว่าในกฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่ รัฐมีสิทธิอ้างเขตอำนาจเหนือนิติบุคคลต่างชาติที่มี

¹⁴² European Commission. (n.d.). *What is the rule of law?*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_en; Taylor, D.J. (1998). *The principle of legal certainty in the legal order of the European Union*. PhD Thesis, School of Law, The University of Queensland. <https://doi.org/10.14264/uql.2014.549>

กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีนัยสำคัญในตลาดของตน แม้จะไม่มีสถานที่ตั้งทางกายภาพก็ตาม ทั้งนี้โดยอาศัยหลักผลกระทบ (Effects Doctrine) ที่ยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐมีเขตอำนาจเหนือการกระทำที่ก่อให้เกิดผลในดินแดนของตน¹⁴³ แต่กฎหมายไทยมักเน้นการควบคุมผู้ประกอบการที่จดทะเบียนหรือมีตัวตนภายในราชอาณาจักร แสดงถึงปัญหาการกำกับดูแลที่ยึดติดกับรูปแบบนิติบุคคล (Entity-based Regulation) ส่งผลให้แพลตฟอร์ม OTT ข้ามชาติที่ให้บริการจากต่างประเทศมักถูกมองว่าอยู่นอกเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง

การอ้างเขตอำนาจตามหลักดังกล่าวในทางปฏิบัติยังคงติดขัดอยู่ที่ปัญหาการส่งหนังสือหรือคำสั่งทางปกครองไปยังผู้ให้บริการต่างชาติ เนื่องจากไม่มีทบัญญัติที่บังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องแต่งตั้งตัวแทนหรือมีที่ตั้งทางกฎหมายในราชอาณาจักรไทย ส่งผลให้แม้ กสทช. จะออกคำสั่งได้ในทางกฎหมาย การส่งมอบและบังคับตามคำสั่งดังกล่าวยังขาดช่องทางที่ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับที่สหภาพยุโรปใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (GDPR) มาตรา 27 ได้บัญญัติให้ผู้ควบคุมข้อมูลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลที่ไม่มีที่ตั้งในสหภาพยุโรป แต่ดำเนินกิจกรรมที่เข้าข่ายมาตรา 3(2) ต้องแต่งตั้งผู้แทนในสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับการนำมาใช้เป็นต้นแบบสำหรับการบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มดิจิทัลต่างชาติในหลายประเทศ

(5) ปัญหาความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องในการแบ่งเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลภายในประเทศ ซึ่งทำให้เกิดสภาวะที่บริการ OTT แต่ละประเภทอาจตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่แตกต่างกันหรือไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใดเลย ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้แพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติสามารถใช้ประโยชน์จากความไม่ชัดเจนของเขตอำนาจในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ กล่าวคือเมื่อถูก กสทช. สอบถาม อาจอ้างว่าตนเองเป็นบริการสารสนเทศที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหนึ่ง แต่เมื่อถูกหน่วยงานนั้นใช้อำนาจกำกับก็อาจอ้างว่าเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจของอีกหน่วยงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ ช่องว่างกฎหมายในการกำกับดูแลอาจเกิดจากการขาดกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจทับซ้อนกัน มิใช่จากการขาดอำนาจโดยสิ้นเชิง¹⁴⁴ สอดคล้องกับปัญหาในบริบทของไทยที่ว่า กสทช. มีอำนาจกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและกระจายเสียง ในขณะที่หน่วยงานอื่น ๆ มีอำนาจใกล้เคียงกัน อาทิ ETDA มีอำนาจกำกับดูแลธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์และแพลตฟอร์มดิจิทัลบางประเภท สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจตาม PDPA และกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยีมีอำนาจในมิติอาชญากรรม แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าประเทศไทยยังขาดกลไกทางกฎหมายไปกำหนดว่าบริการ OTT แต่ละประเภทอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานใดและเมื่อใดเกิดเขตอำนาจทับซ้อนจะดำเนินการอย่างไร

¹⁴³ Ryngaert, C. (2015). *Jurisdiction in International Law*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

¹⁴⁴ Hooghe, L. & GARY, M. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review - AMER POLIT SCI REV.*, 97. 10.1017/S0003055403000649.

7.5.2 แนวทางเหมาะสมกับการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ

เพื่อนำเสนอแนวแนวทางแก้ไขปัญหาเขตอำนาจที่เหมาะสมกับการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ ที่ปรึกษาเห็นว่า กสทช. และหน่วยงานที่รับผิดชอบควรพิจารณาดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อบัญญัติเขตอำนาจนอกอาณาเขตตามหลักเกณฑ์การกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนในระดับพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติดังกล่าวควรกำหนดว่ากฎหมายนี้ใช้บังคับกับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลและบริการ OTT ทุกอย่างที่มุ่งเป้าให้บริการแก่ผู้รับบริการในราชอาณาจักรไทย โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดที่กำหนดในกฎกระทรวง อาทิ การมีเนื้อหาหรืออินเทอร์เน็ตเฟสในภาษาไทย การรับสกุลเงินบาท การแสดงโฆษณาที่มุ่งเป้าผู้ใช้ในราชอาณาจักร หรือการมีผู้ใช้บริการในราชอาณาจักรเกินกว่าจำนวนที่กำหนด แนวทางนี้สอดคล้องกับมาตรา 2 แห่ง DSA ของสหภาพยุโรปและมาตรา 3(2) แห่ง GDPR ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากตั้งอยู่บนหลักผลกระทบ (Effects Doctrine) ที่รัฐมีสิทธิคุ้มครองผู้รับบริการในดินแดนของตน

แม้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 17 จะได้บัญญัติการบังคับใช้กฎหมายนอกราชอาณาจักรไว้บางส่วน แต่บทบัญญัตินี้จำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่เป็นคดีอาญาและรัฐบาลหรือคนไทยเป็นผู้เสียหาย ยังไม่เพียงพอต่อการกำกับดูแลเชิงการบริหาร (Administrative Regulation) ซึ่งต้องการฐานอำนาจในกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ

(2) การบัญญัติพันธกรณีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative Obligation) เป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติที่มุ่งเป้าตลาดไทย

บทบัญญัตินี้ควรกำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติที่มีผู้ใช้บริการในราชอาณาจักรเกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือมีรายได้จากตลาดไทยเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ต้องแต่งตั้งตัวแทนในประเทศที่มีที่ตั้งสำนักงานในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีอำนาจรับคำสั่งทางปกครองและหนังสือราชการจาก กสทช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ให้บริการ และประสานงานกับผู้ให้บริการในการตอบสนองต่อคำขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินการสำเร็จแล้วผ่าน GDPR มาตรา 27 และ DSA มาตรา 13 ซึ่งกำหนดให้แพลตฟอร์มดิจิทัลต่างชาติต้องแต่งตั้งตัวแทนทางกฎหมายในสหภาพยุโรป ความสำเร็จของกลไกนี้อยู่ที่การสร้าง “จุดเชื่อมต่อ” ที่รัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้จริง โดยไม่ต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ซับซ้อนและล่าช้าในทุกกรณี



ทั้งนี้ ควรกำหนดบทกำหนดโทษสำหรับผู้ให้บริการที่ไม่แต่งตั้งตัวแทนในประเทศในรูปแบบที่มีผลบังคับใช้ได้จริง เช่น อำนาจสั่งให้ ISP บล็อกการเข้าถึงบริการดังกล่าว หรืออำนาจสั่งให้ร้านค้าแอปพลิเคชันระงับการเผยแพร่ ซึ่งเป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจที่แท้จริงให้แพลตฟอร์มต่างชาติปฏิบัติตาม

(3) การพัฒนากลไกบังคับใช้ผ่านตัวกลาง (Intermediary Enforcement Mechanism) ที่เป็นระบบและครอบคลุมตัวกลางทุกประเภท โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย มิใช่อาศัยการตีความขยายความเพียงอย่างเดียว

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เพื่อบัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตโทรคมนาคม (ISP) มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. ในการระงับการให้บริการเชื่อมต่อกับแพลตฟอร์ม OTT ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ในลักษณะเดียวกับที่ Online Safety Act ค.ศ. 2023 ของสหราชอาณาจักรให้อำนาจ Ofcom กำหนดให้ ISP บล็อกแพลตฟอร์มที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง นอกจากนี้ควรบัญญัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการร้านค้าแอปพลิเคชัน ผู้ให้บริการชำระเงิน และเครือข่ายโฆษณาออนไลน์ ในการปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา Ultra Vires ที่อาจเกิดขึ้นหากอาศัยเพียงการตีความกฎหมายเดิม

(4) การจัดทำพระราชบัญญัติบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นการเฉพาะ เพื่อบัญญัติกรอบเขตอำนาจที่ครอบคลุมและเป็นระบบ แทนที่จะอาศัยการตีความกฎหมายที่มีอยู่เดิมซึ่งออกแบบมาสำหรับบริบทที่แตกต่างกัน

กฎหมายฉบับใหม่ควรกำหนดเขตอำนาจนอกอาณาเขตตามเกณฑ์การกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ระบบการจำแนกประเภทผู้ให้บริการตามระดับความเสี่ยงและขนาดที่มีพันธกรณีแตกต่างกัน พันธกรณีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศและการจัดตั้ง กลไกบังคับใช้ผ่านตัวกลางทุกประเภท และระบบโทษที่สัมพันธ์กับรายได้ของแพลตฟอร์มในลักษณะเดียวกับที่ DSA กำหนดโทษสูงสุดที่ร้อยละ 6 ของรายได้ทั่วโลก แนวทางดังกล่าวจะทำให้บทกำหนดโทษมีผลยับยั้งจริงต่อแพลตฟอร์มที่มีรายได้มหาศาล มิใช่เป็นเพียงต้นทุนที่คำนวณได้และยอมรับได้

(5) การพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT โดยมุ่งเปลี่ยนจากการใช้อำนาจรัฐแบบเอกเทศที่สิ้นสุดลงเพียงพรมแดนของตนเองไปสู่ความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility Model) ในทางปฏิบัติ กสทช. ควรพัฒนาข้อตกลงด้านความร่วมมือ (Regulatory Cooperation Agreements) กับหน่วยงานกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT และ Media Platform ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่แพลตฟอร์ม OTT รายสำคัญตั้งอยู่ เช่น FCC และ FTC ของสหรัฐอเมริกา รวมถึง Ofcom ของสหราชอาณาจักร และขยายความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลของประเทศในภูมิภาคอาเซียน เช่น IMDA ของสิงคโปร์ ทั้งนี้เพื่อให้มีกลไกแบ่งปัน



ข้อมูลและขอความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็วกว่ากระบวนการ Mutual Legal Assistance (MLA) แบบเดิม ซึ่งมีความล่าช้าและซับซ้อนเกินไปสำหรับการกำกับดูแลเชิงปกครอง¹⁴⁵

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรเร่งพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Budapest Convention) เพื่อสร้างกลไกรวบรวมพยานหลักฐานดิจิทัลข้ามพรมแดนที่มีประสิทธิภาพ และผลักดันให้ ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA) มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเรื่องการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศสมาชิก

ข้อเสนอแนะเหล่านี้มุ่งจัดพื้นที่สู่ยุทธศาสตร์ทางกฎหมายที่แพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติสามารถใช้เป็นเกราะป้องกันตัวจากการกำกับดูแลของรัฐ โดยเปลี่ยนจากการตั้งรับภายในพรมแดนไทยไปสู่การสร้างเครือข่ายเขตอำนาจที่ครอบคลุมและความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเชิงรุก เพื่อให้รอบการกำกับดูแลของประเทศไทยสามารถรับมือกับธรรมชาติที่ไร้พรมแดนของบริการดิจิทัลในยุคปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.6 การกำกับดูแลกิจการ OTT ผ่านตัวกลาง

จากการศึกษาปัญหาเขตอำนาจในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติ พบว่าอุปสรรคสำคัญที่สุดมิได้อยู่ที่การออกกฎหมายในทางทฤษฎี หากแต่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับแพลตฟอร์มต่างชาติในทางปฏิบัติ ดังที่ Kohl (2007) ชี้ให้เห็นว่าในบริบทดิจิทัลนั้น รัฐมักมีเหตุผลเพียงพอในการอ้างเขตอำนาจในการตรากฎหมาย (Prescriptive Jurisdiction) แต่กลับเผชิญข้อจำกัดอย่างมากในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Jurisdiction) เนื่องจากกลไกบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิมทั้งหมดล้วนตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าผู้ถูกบังคับใช้มีทรัพย์สิน บุคลากร หรือสถานที่ประกอบการในประเทศ ซึ่งแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติไม่มีคุณสมบัติเหล่านี้แต่อย่างใด¹⁴⁶ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการด้านกฎหมายดิจิทัลและนโยบายจึงได้พัฒนาแนวทางการบังคับใช้ที่อาศัย “จุดเชื่อมต่อในประเทศ” (Domestic Chokepoints) เป็นตัวกลางแทนการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติโดยตรง¹⁴⁷ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว Zittrain (2008) เสนอว่าในบริบทอินเทอร์เน็ต รัฐที่ต้องการควบคุมพฤติกรรมออนไลน์มักหันมาใช้กลยุทธ์บังคับใช้ทางอ้อม (Indirect Enforcement) ผ่านตัวกลางที่มีทรัพย์สินและการดำเนินงานในประเทศซึ่งรัฐสามารถบังคับได้จริง² ต่อมา MacKinnon (2012) ได้พัฒนาแนวคิด “การกำกับดูแล

¹⁴⁵ ในด้านโทรคมนาคม สำนักงาน กสทช. มีร่วมมือกับสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU) อยู่แล้ว โดยเฉพาะในการพัฒนามาตรฐานดิจิทัลและโทรคมนาคมในไทยให้เป็นสากล อาทิ การพัฒนาโครงข่าย 5G การแก้ปัญหาอาชญากรรมไซเบอร์ (SIM Fraud) การจัดประชุมวิชาการ เช่น Girls in ICT Day Thailand และการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมระดับภูมิภาค (RDF-ASP) เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงดิจิทัล

¹⁴⁶ Kohl, U. (2007). *Jurisdiction and the Internet: Regulatory Competence over Online Activity*. Cambridge University Press.

¹⁴⁷ Zittrain, J. (2008). *The Future of the Internet and How to Stop It*. New Haven & London: Yale University Press.

จุดเชื่อมต่อ” (Chokepoint Regulation) โดยชี้ให้เห็นว่าจุดเชื่อมต่อในระบบอินเทอร์เน็ตมีอยู่หลายระดับ ซึ่งมีจุดแข็งและข้อจำกัดที่แตกต่างกันในการใช้เป็นจุดยุทธศาสตร์ของการบังคับใช้กฎหมาย¹⁴⁸

หลักการมะนิลาว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อตัวกลาง (Manila Principle on Intermediary Liability) ค.ศ. 2015 ได้กำหนดว่า “ตัวกลาง” (Intermediary) หมายถึง ตัวกลางทางอินเทอร์เน็ตในการประสานงานหรืออำนวยความสะดวกระหว่างบุคคลที่สามบนอินเทอร์เน็ต ในลักษณะของการให้บริการการเข้าถึง การให้บริการแม่ข่าย การให้บริการส่งผ่าน และการให้บริการดัชนีเนื้อหา รวมถึงผลิตภัณฑ์หรือบริการที่จัดทำขึ้นโดยบุคคลที่สามบนอินเทอร์เน็ตหรือการให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยบุคคลที่สาม หลักการนี้ได้กำหนดประเภทของตัวกลางไว้ 9 ประเภท ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Providers: ISPs) 2) ผู้ให้บริการค้นหา (Search engines) 3) ผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์ (Social network) 4) ผู้ให้บริการคลาวด์ (Cloud service providers) 5) ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-commerce platforms) 6) ผู้ให้บริการเว็บโฮสติ้ง (Web hosting companies) 7) ผู้ให้บริการโดเมนเนม (Domain name registrars) 8) ผู้ให้บริการรวบรวมเนื้อหา (Content aggregators) และ 9) ผู้ที่เปิดใช้งานจุดกระจายสัญญาณอินเทอร์เน็ตไร้สายส่วนตัว (Individuals who run open Wi-Fi hotspots, Tor nodes, etc.)¹⁴⁹

เมื่อพิจารณาในบริบทของไทย สภาฯดังกล่าวปรากฏชัดเมื่อ กสทช. หรือหน่วยงานอื่นพยายามออกคำสั่งหรือดำเนินคดีกับแพลตฟอร์มต่างชาติโดยตรง เพราะแม้จะมีเหตุผลทางกฎหมายที่ดีเพียงใด คำสั่งดังกล่าวก็ยากที่จะบังคับใช้ได้จริงหากแพลตฟอร์มเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตาม ที่ปรึกษาเห็นว่า แนวทางการบังคับใช้ผ่านตัวกลางจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะกลไกที่มีประสิทธิภาพเชิงปฏิบัติ โดยตัวกลางที่มีความเหมาะสมในบริบทไทยมีสี่ประเภทหลัก ได้แก่ ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider – ISP) แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) ระบบการชำระเงิน (Payment Systems) และเครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) ดังจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในลำดับต่อไป

7.6.1 ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (ISP)

ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (ISP) เป็นตัวกลางประเภทแรก ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตหรือ ISP เป็นตัวกลางที่มีความสำคัญที่สุดในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากการรับส่งข้อมูลทั้งหมดระหว่างผู้ใช้ในประเทศกับแพลตฟอร์มต่างชาติต้องผ่าน ISP ในประเทศ ทำให้ ISP เป็นตัวกลางที่รัฐสามารถออกคำสั่งและบังคับใช้ได้จริงโดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากแพลตฟอร์มต่างชาติ เมื่อพิจารณาฐานกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่า กสทช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ ISP บล็อกเว็บไซต์

¹⁴⁸ MacKinnon, R. (2012). *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle for Internet Freedom*. Basic Books.

¹⁴⁹ ขญานิษฐ์ พิมพ์พนธ์. (2561). *ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการในฐานะสื่อกลางเกี่ยวกับการแจ้งเตือน การระงับการทำให้ข้อมูลแพร่หลายของข้อมูลคอมพิวเตอร์ และการนำข้อมูลออกจากระบบคอมพิวเตอร์*. เอกศักดิ์ศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



บางส่วนได้ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บล็อก/ปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ได้ โดยอ้างอิงอำนาจตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. เพื่อประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อย แต่อำนาจดังกล่าวยังต้องประกอบกับคำสั่งศาล ทำให้มีข้อจำกัดสำคัญถึงสามประการ ประการแรกคือ กสทช. ยังต้องพึ่งพาคำสั่งศาลในกรณีส่วนใหญ่ซึ่งทำให้กระบวนการล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ประการที่สองคือ ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดให้ ISP ต้องรายงานข้อมูลการใช้งานที่ผิดปกติแก่ กสทช. เชิงรุก และประการที่สามคือ ขาดกรอบความได้สัดส่วน (Proportionality Framework) ที่กำหนดว่าเมื่อใดควรใช้มาตรการใด ทำให้การตัดสินใจบล็อกมักเป็นแบบ All-or-nothing ซึ่งอาจกระทบต่อการแสดงออกโดยสุจริตโดยไม่จำเป็น

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของตัวกลาง โดยเฉพาะ ISP และแพลตฟอร์มไว้วางใจหนึ่ง อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในมาตรา 15 ซึ่งระบุว่าผู้ให้บริการที่ “ให้ความร่วมมือ ยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจ” ให้มีการกระทำผิดตามมาตรา 14 ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ต้องรับโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด พระราชกฤษฎีกาการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ. 2565 (กฎหมาย DPS) กำหนดให้แพลตฟอร์มดิจิทัลต้องมีมาตรการบริหารจัดการความเสี่ยง การดูแลเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (Notice and Takedown) และการรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มีมาตรการ “การยกเว้นความรับผิด” (Safe Harbor) ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) หากปฏิบัติตามขั้นตอนการแจ้งเตือนและระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ (Notice and Takedown) รวมทั้งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เกี่ยวข้องในเรื่องการกำกับดูแลผู้ให้บริการ ISP ไม่ให้โครงข่ายถูกใช้ในการกระทำความผิดกฎหมาย โดย กสทช. มีอำนาจกำชับให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั่วไปที่อาจถูกนำมาบังคับใช้ในกรณีที่ตัวกลางมีความประมาทเลินเล่อหรือไม่ดูแลตามควรในฐานะผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่มีอยู่อย่างกว้างขวางคือการทำให้ผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตต้องถูกผลักให้มีภาระความรับผิดชอบตามกฎหมายเท่ากับผู้กระทำความผิด หากมีการนำเข้าเนื้อหาอันมิชอบด้วยกฎหมายเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ในพื้นที่ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจนั้นเป็นการผลักภาระและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตหรือไม่ แต่การกำหนดความรับผิดในลักษณะนี้มีแพร่หลายอยู่ในกฎหมายของหลายประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดความรับผิดของตัวกลางที่เป็นผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ต (ISP) ในกฎหมาย Electronic Commerce Directive 2000/31/EC ของสหภาพยุโรป The Electronic Transactions Act (ETA) และ Copyright Act 2021 ของสิงคโปร์ Act on the Limitation of Liability for Damages of Specified ของญี่ปุ่น และ The Law on Cybersecurity - Decree No. 21/CP dated March 05, 1997 of the Government issuing the “provisional regulation on the management, establishment and use of Internet network in Vietnam” ของเวียดนาม ซึ่งกำหนดความรับผิดไว้หลายเงื่อนไข อาทิ ในกรณีกฎหมายของสหภาพยุโรป “เมื่อผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตไม่ปฏิบัติตามมาตรา 12-15 ของ Electronic Commerce Directive 2000/31/EC เช่น ในกรณีที่

ผู้ให้บริการมีการร้องขอต่อเมื่อผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตไม่กระทำการใด ๆ ต่อข้อมูลในพื้นที่ของตนที่มีการร้องเรียนหรือแจ้งให้ลบจากผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อมูล อันมีลักษณะเป็นการละเมิดผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต จะมีความรับผิดชอบต่อข้อมูลดังกล่าว” และในกรณีกฎหมายของสิงคโปร์ “เมื่อผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตไม่กระทำการใด ๆ ต่อข้อมูลในพื้นที่ของตน ที่มีการร้องเรียนหรือแจ้งให้ลบจากผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อมูล อันมีลักษณะเป็นการละเมิดผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต จะมีความรับผิดชอบต่อข้อมูลดังกล่าว หากไม่นำข้อมูลที่มีลักษณะที่ผิดกฎหมายนั้น ออกจากระบบของตนภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด”¹⁵⁰

ที่ปรึกษาเห็นว่า ออสเตรเลียและสิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่น่าศึกษาในเรื่องนี้ เนื่องจาก Online Safety Act 2021 มาตรา 109 ได้ให้อำนาจ eSafety Commissioner (eSafety) ที่เป็นหน่วยงานอิสระที่กำกับดูแลความปลอดภัยบนโลกออนไลน์ของออสเตรเลีย ออกคำสั่งให้ ISP บล็อกแพลตฟอร์มที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลบเนื้อหาอันตรายภายใน 24 ชั่วโมงโดยไม่ต้องรอลงคำสั่งศาล แต่ยังคงมีกระบวนการ Merits Review ที่แพลตฟอร์มสามารถอุทธรณ์ได้ภายหลัง ทำให้สมดุลระหว่างความรวดเร็วของการบังคับใช้กับหลักนิติรัฐได้อย่างเหมาะสม¹⁵¹ ในขณะที่สิงคโปร์ใช้แนวทางคล้ายกันผ่าน IMDA ที่มีอำนาจออก Class Licence Conditions บังคับ ISP ได้โดยตรงภายใต้ Online Criminal Harms Act 2023 และไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลในกรณีเร่งด่วน ส่วน AVMSD (Audiovisual Media Services Directive) หรือกฎหมายการกำกับดูแลสื่อทัศนของสหภาพยุโรป (EU) ฉบับปรับปรุงปี 2018 (2018/1808) เป็นกฎหมายหลักที่ปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ความรับผิดชอบของตัวกลาง (Intermediary Liability) ในยุโรป โดยเฉพาะแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) และ ISP ซึ่งกฎหมายนี้ได้เปลี่ยนจากความรับผิดชอบแบบ “ไม่รับรู้เนื้อหา” มาเป็นการเพิ่มหน้าที่ในการตรวจสอบเนื้อหา แม้กฎหมายจะยังคุ้มครองตัวกลาง (Safe Harbor) ตาม E-Commerce Directive 2000/31/EC อยู่ก็ตาม¹⁵²

7.6.2 แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store)

แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) ถือเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญและมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT เพราะแพลตฟอร์มส่วนใหญ่ต้องพึ่งพา Apple App Store และ Google Play Store ในการเผยแพร่แอปพลิเคชันไปยังผู้ใช้งาน การสั่งให้ลบแอปพลิเคชันออก

¹⁵⁰ รัฐสภา จูริมาศ. (2566). การศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบของผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตของกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 12(2), 181-217. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/lawjournal/article/view/269877>

¹⁵¹ Australasian Legal Information Institute. (n.d.). *ONLINE SAFETY ACT 2021 - SECT 109 Removal notice given to the provider of a social media service, relevant electronic service or designated internet service*. https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/consol_act/osa2021154/s109.html

¹⁵² จิตสุภา ฤทธิพลิน. (มปป.). *การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์: ความท้าทายของ กสทช. ในภาวะภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลง กรณีศึกษา Audiovisual Media Services Directive ของสหภาพยุโรป*. <https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/620700000001.pdf>

จากร้านค้าส่งผลกระทบต่อตรงและรวดเร็วยิ่งกว่าการบล็อก DNS ที่ควบคุมโดยผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) หรือผู้ดูแลเครือข่าย เพราะลบแอปพลิเคชันออกจากร้านค้าจะทำให้ผู้ที่ติดตั้งแอปไปแล้วจะไม่สามารถอัปเดต และผู้ใช้รายใหม่ไม่สามารถดาวน์โหลดได้ ด้วยเหตุนี้ App Store เป็นหนึ่งในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่สุด (Infrastructure Chokepoints) ในการใช้งานสมาร์ทโฟนและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง Apple และ Google ซึ่งเป็นบริษัทเจ้าของระบบปฏิบัติการที่มีผู้ใช้งานรวมกันมากที่สุดต่างมีนโยบายตามสัญญาการให้บริการ (Terms of Service) ที่กำหนดว่าแอปพลิเคชันต้องปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละประเทศที่ให้บริการอยู่แล้ว¹⁵³

เมื่อพิจารณาอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่า กสทช. และหน่วยงานไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนในการออกคำสั่งให้ App Store ลบแอปพลิเคชัน โดยอำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 มาตรา 20 ให้อำนาจแก่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE) เพื่อขอให้ศาลสั่งระงับการทำให้แพร่หลายหรือลบข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ผิดกฎหมาย รวมถึงแอปพลิเคชันที่เข้าข่ายความผิด แต่ยังไม่มียกเว้นที่อนุญาตให้ App Store ในฐานะตัวกลางต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยตรง ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะตำรวจไซเบอร์หรือ บช.สอท. มีอำนาจดำเนินการสืบสวนและขออำนาจศาลในการปิดกั้นหรือลบแอปพลิเคชันมิถิลาซีฟ แอปเงินกู้ธนาคาร หรือแอปที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการระงับแอปพลิเคชันทางการเงินที่ไม่ได้รับอนุญาต ในขณะที่ กสทช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจในกรณีแอปพลิเคชันเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือใช้ซิมผีหรือซิมการ์ดโทรศัพท์มือถือที่ถูกลงทะเบียนใช้งานโดยใช้ข้อมูลปลอม หรือข้อมูลต่างปลอม

ที่ปรึกษาเห็นว่า แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขช่องว่างนี้คือการออกกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำเนินการ App Store ที่ให้บริการในประเทศจะต้องมีฐานะเป็น “ตัวกลางที่มีหน้าที่ผูกพัน” (Obligated Intermediary) โดยต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานกำกับดูแลในการระงับการเผยแพร่แอปพลิเคชันที่ฝ่าฝืนกฎหมาย พร้อมกำหนดกรอบเวลาตอบสนองและบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งอาจจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางในต่างประเทศคือในสหภาพยุโรป ใช้กฎหมาย Digital Markets Act (DMA) ให้อำนาจคณะกรรมการยุโรปสั่งการ Apple/Google ให้ดำเนินการลบได้หากแอปพลิเคชันละเมิดกฎการแข่งขัน และสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจกระทรวงยุติธรรม (DOJ) และคณะกรรมการการค้าแห่งสหพันธรัฐ (FTC) มีอำนาจฟ้องร้อง Apple/Google ฐานผูกขาดหรือละเมิดกฎหมายผู้บริโภค ซึ่งอาจนำไปสู่การบังคับลบแอปพลิเคชัน¹⁵⁴

¹⁵³ Goldsmith, J., & Wu, T. (2006). *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. Oxford University Press.

¹⁵⁴ DPOaaS. (2567) 24 ต.ค.). อ่านคำฟ้องรัฐบาลกลางสหรัฐกรณี การผูกขาดโดย Appl. <https://www.dpoaas.co.th/blog/6950/อ่านคำฟ้องรัฐบาลกลางสหรัฐกรณี-การผูกขาดโดย-apple>

7.6.3 ระบบการชำระเงิน (Payment System)

การระงับธุรกรรมการชำระเงิน (Payment Blocking) เป็นเครื่องมือบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมออนไลน์ เพราะแพลตฟอร์ม OTT เสิร์ชพาณิชย์ทุกรายต่างพึ่งพาการรับชำระเงินจากผู้ใช้และรายได้จากโฆษณาในประเทศ การตัดช่องทางการชำระเงินส่งผลกระทบต่อโมเดลธุรกิจของแพลตฟอร์มโดยตรงในลักษณะที่การบล็อก DNS ไม่สามารถทำได้ ในขณะที่ระบบการชำระเงินเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญมาก (Super Chokepoints) ซึ่งเป็นช่องทางที่ครอบคลุมทั้งแพลตฟอร์มที่ถูกและผิดกฎหมาย และเป็นจุดที่ผู้ให้บริการต่างชาติมีความเปราะบางสูงที่สุดในแง่ของการพึ่งพาตลาด¹⁵⁵

เมื่อพิจารณาการพัฒนาล่าสุดในประเด็นนี้ พบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ได้บัญญัติกลไกการระงับธุรกรรมทางการเงินที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กสทช. หรือหน่วยงานกำกับดูแล OTT ในการเชื่อมโยงกับระบบการชำระเงินเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลแพลตฟอร์มโดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงินในเชิงคดีอาญา แต่ยังไม่ได้ออกแบบกลไกที่รองรับการกำกับดูแลเชิงปกครองต่อแพลตฟอร์ม OTT ที่ฝ่าฝืนพันธกรณีด้านการกำกับดูแล

ที่ปรึกษาเห็นว่า ประสิทธิภาพของหน่วยงานปราบปรามแพลตฟอร์มพนันและการหลอกลวงออนไลน์แสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลและข้อจำกัดของการระงับธุรกรรมการชำระเงินอย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้จะสามารถระงับธุรกรรมผ่านช่องทางธนาคารแบบดั้งเดิมได้บางส่วน แต่แพลตฟอร์มผิดกฎหมายจำนวนมากหันไปใช้สินทรัพย์ดิจิทัลและระบบชำระเงินทางเลือกที่ยากต่อการตรวจสอบและระงับ ปัญหานี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกการระงับธุรกรรมการชำระเงินให้ครอบคลุมช่องทางการชำระเงินทุกประเภทอย่างครบถ้วน

7.6.4 เครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks)

เครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) คือตัวกลางที่เชื่อมระหว่างผู้ซื้อโฆษณา (Advertisers) กับแพลตฟอร์มที่เป็นพื้นที่ที่แสดงโฆษณา (Publishers) ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ Google Display Network ที่ครอบคลุม Gmail, YouTube และเว็บพาร์ทเนอร์จำนวนมาก ตลอดจนระบบ Programmatic Advertising ที่ซื้อโฆษณาโดยอัตโนมัติ หลักการในเรื่องนี้อธิบายว่า Advertising Prohibition ทำงานในฐานะ “Market-based Enforcement” ที่อาศัยแรงกดดันทางเศรษฐกิจแทนการบังคับทางกฎหมายโดยตรง¹⁵⁶ กล่าวคือ การตัดรายได้จากโฆษณาในตลาดไทยสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่แรงกว่าการฟ้องคดีในกรณีจำนวนมาก

¹⁵⁵ Ryngaert, C. (2015). *Jurisdiction in International Law*. (2nd ed.). Oxford University Press.

¹⁵⁶ Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice* (2nd ed.). Oxford University Press.

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าการห้ามบุคคลในประเทศลงโฆษณากับแพลตฟอร์มที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ยังไม่ถูกนำมาใช้ในไทยแต่มีประสิทธิผลสูงตามที่ประสบการณ์ของสหภาพยุโรปแสดงให้เห็น กฎหมายการให้บริการดิจิทัลหรือ Digital Services Act (DSA) ค.ศ. 2022 ของสหภาพยุโรปได้กำหนดให้เครือข่ายโฆษณาออนไลน์ต้องแสดงความโปร่งใส ได้แก่ การติดป้ายกำกับโฆษณาอย่างชัดเจน การระบุตัวตนผู้ลงโฆษณา และเหตุผลในการกำหนดเป้าหมายโฆษณา รวมถึงห้ามโฆษณาที่กำหนดเป้าหมายโดยใช้ข้อมูลที่ละเอียดอ่อนและห้ามโฆษณาที่มุ่งเป้าผู้เยาว์โดยสิ้นเชิง ที่ปรึกษาเห็นว่าแนวทางดังกล่าวสมควรนำมาปรับใช้ในบริบทไทย เนื่องจากรายได้จากโฆษณาในตลาดไทยเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องการดำเนินธุรกิจในประเทศ

7.6.5 ข้อสังเกตของการกำกับดูแลผ่านตัวกลาง

แม้การบังคับใช้ผ่านตัวกลางในประเทศจะมีประสิทธิผลในระดับหนึ่ง แต่ลักษณะข้ามพรมแดนของแพลตฟอร์ม OTT ทำให้การกำกับดูแลฝ่ายเดียวของรัฐใดรัฐหนึ่งมีขีดจำกัดโดยธรรมชาติ Dodge (2015) อธิบายว่า International Comity ในบริบทการกำกับดูแลดิจิทัลต้องการการรอบคอบความร่วมมือที่เป็นทางการและมีผลผูกพัน มิใช่เพียงความสุภาพระหว่างรัฐที่ปราศจากกลไกบังคับ

สำหรับประเทศไทย ความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำกับดูแล OTT มีความสำคัญในสองมิติที่เสริมซึ่งกันและกัน มิติแรกคือการบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มที่ตั้งอยู่นอกประเทศ ซึ่งต้องการกลไกขอข้อมูลและขอความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ มิติที่สองคือการกำหนดมาตรฐานร่วมที่ช่วยลดแรงกดดันจาก Forum Shopping กล่าวคือ แพลตฟอร์มต่างชาติจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงกฎระเบียบไทยโดยอ้างว่าตั้งอยู่ในประเทศที่มีกฎหมายหย่อนกว่าได้

ในระดับพหุภาคี อนุสัญญาว่าด้วยอาชญากรรมทางไซเบอร์ของสหประชาชาติ (UN Convention against Cybercrime) ซึ่งเปิดให้ลงนามเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2568 และมีผู้ลงนามแล้วกว่า 74 ประเทศ มีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล OTT และการป้องกันการหลอกลวงออนไลน์โดยตรง โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการรักษาและส่งมอบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การขอความช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างประเทศ และการดำเนินคดีอาญาข้ามพรมแดน ที่ปรึกษาเห็นว่าไทยควรเร่งให้สัตยาบันอนุสัญญานี้โดยพลัน เพราะจะสร้างฐานทางกฎหมายที่แข็งแกร่งสำหรับการขอข้อมูลจากแพลตฟอร์มที่ตั้งอยู่ในประเทศภาคี นอกจากนี้ แม้ไทยจะยังไม่ได้เป็นภาคีของ Budapest Convention on Cybercrime แต่มาตรา 16–17 ว่าด้วย Expedited Preservation และ Expedited Disclosure ของข้อมูลคอมพิวเตอร์ถือเป็นต้นแบบที่ดีสำหรับการพัฒนากฎหมายในประเทศ โดยเฉพาะในการกำหนดกรอบเวลาและกระบวนการที่แพลตฟอร์มต้องตอบสนองต่อคำขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่¹⁵⁷

ในระดับภูมิภาค ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA) ที่อยู่ระหว่างการเจรจามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลและการคุ้มครองผู้บริโภคออนไลน์ ที่ปรึกษาเห็นว่าไทยควรผลักดันให้ DEFA มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเรื่องการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

¹⁵⁷ Council of Europe. (2001). *Convention on Cybercrime (ETS No. 185)*. Budapest: Council of Europe.



กำกับดูแลในประเทศสมาชิก และกลไก Mutual Recognition สำหรับคำสั่งกำกับดูแล OTT ซึ่งจะลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ASEAN ด้วยกันได้อย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาความตกลงความช่วยเหลือกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance Treaties หรือ MLATs) ที่ไทยมีอยู่แล้วกับหลายประเทศ พบว่ามีข้อจำกัดในการนำมาใช้กับการกำกับดูแล OTT เพราะออกแบบมาสำหรับการสืบสวนคดีอาญาที่เฉพาะเจาะจง มิใช่การขอข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการกำกับดูแล ดังนั้น ที่ปรึกษาจึงเห็นว่า กสทช. ควรพัฒนา Regulatory Cooperation Agreements ที่แยกจาก MLA กับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่แพลตฟอร์ม OTT รายสำคัญตั้งอยู่ เช่น FCC และ FTC ของสหรัฐอเมริกา Ofcom ของสหราชอาณาจักร และ IMDA ของสิงคโปร์ เพื่อให้มีกลไกแบ่งปันข้อมูลและขอความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายที่รวดเร็วและยืดหยุ่นกว่ากระบวนการ MLA แบบเดิม

ประการที่สอง เกี่ยวกับปัญหาช่องว่างทางกฎหมาย เมื่อวิเคราะห์อำนาจของ กสทช. ในการบังคับใช้กฎหมายผ่านตัวกลาง พบช่องว่างทางกฎหมายสำคัญสามประการ ประการแรกคือ อำนาจจำกัดเฉพาะผู้รับใบอนุญาต กล่าวคือ กสทช. มีอำนาจโดยตรงเฉพาะเหนือผู้ถือใบอนุญาตโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ ซึ่งในกรณีของการบังคับใช้ผ่านผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) อาจทำได้บางส่วน แต่ในกรณีของ App Store, ระบบชำระเงิน หรือเครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. ยังขาดฐานอำนาจที่ชัดเจน ประการที่สองคือการขาดกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ กสทช. ไม่มีกลไกที่เป็นทางการในการออกคำสั่งผ่านหน่วยงานอื่น เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีการระงับธุรกรรมทางการเงิน (Payment Blocking) หรือ ETDA ในกรณีของแพลตฟอร์มดิจิทัล และประการที่สามคือ ความล่าช้าของอำนาจออกคำสั่งฉุกเฉิน ที่ยังต้องพึ่งพากระบวนการศาลในกรณีส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการหลอกลวงออนไลน์ที่เกิดขึ้นรวดเร็วได้ทัน

ที่ปรึกษาเห็นว่า การแก้ไขช่องว่างดังกล่าวควรดำเนินการพร้อมกันในระดับต่อไป นี้ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น

ระดับแรก คือ มาตรการเร่งด่วนโดยอาศัยกฎหมายที่มีอยู่ กสทช. สามารถออกประกาศว่าด้วยหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตโทรคมนาคมในการป้องกันและระงับการใช้บริการเพื่อการหลอกลวงออนไลน์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 51 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตในการดูแลระบบโทรคมนาคมมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำ ความผิด ประกาศดังกล่าวควรกำหนดให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ต้องบล็อก URL หรือ Domain ที่ กสทช. ร้องขอภายใน 24 ชั่วโมง รายงานข้อมูล Traffic ที่ผิดปกติแก่ กสทช. เป็นรายเดือน และเก็บรักษา Log การเชื่อมต่อที่เกี่ยวข้องกับการหลอกลวงเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน

ระดับที่สอง คือ การแก้ไขกฎหมายแม่บทที่มีอยู่เพื่อบัญญัติกลไกการบังคับใช้ผ่านตัวกลางไว้อย่างชัดเจน โดยในส่วนของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ควรเพิ่มบทบัญญัติที่ขยายอำนาจ กสทช. ในการออกคำสั่งให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ระงับการ

ให้บริการเชื่อมต่อกับแพลตฟอร์มที่ฝ่าฝืนโดยไม่ต้องรอคำสั่งศาลในกรณีที่มีพฤติการณ์เร่งด่วน แต่ต้องกำหนดระยะเวลาสูงสุดในการดำเนินการโดยไม่มีคำสั่งศาลเพื่อรักษาหลักนิติรัฐ ในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 ควรขยายนิยาม “ผู้ให้บริการ” ในมาตรา 3 ให้ครอบคลุม App Store Operator, Payment Service Provider ที่เกี่ยวข้องกับ OTT และ Online Ad Network พร้อมเพิ่มกลไก Emergency Takedown ที่ให้อำนาจแก่ กสทช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้ ISP หรือ App Store ระงับการเข้าถึงบริการที่ใช้ในการหลอกลวงภายใน 1 ชั่วโมงในกรณีที่มีหลักฐานเพียงพอ โดยต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลภายใน 48 ชั่วโมง

ระดับที่สาม คือ การออกร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการเฉพาะ ซึ่งควรมีหมวดว่าด้วยหน้าที่ของตัวกลาง (Intermediary Obligations) ที่กำหนดหน้าที่ของตัวกลางสี่ประเภทอย่างชัดเจน และหมวดว่าด้วยกลไกบังคับใช้ (Enforcement Mechanism) ที่กำหนด Enforcement Pyramid ซึ่งครอบคลุมและมีลำดับขั้นชัดเจนตั้งแต่คำเตือน คำสั่งแก้ไข โทษปรับทางปกครอง App Store Delisting, ISP Blocking, Payment Blocking จนถึง Advertising Prohibition โดยกำหนดเงื่อนไขที่ต้องครบก่อนจะขยับสู่มาตรการระดับสูงขึ้น

นอกจากนั้น ในประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจบังคับใช้ที่ครอบคลุมถึงแพลตฟอร์มต่างชาติที่มีพฤติการณ์มุ่งหมายให้บริการแก่ประชาชนในราชอาณาจักรโดยตรง เพื่อให้สามารถสั่งการให้แพลตฟอร์มและตัวกลางต่างชาติดำเนินการระงับหรือลบข้อมูลที่จะละเมิดสิทธิประชาชนไทยได้ทันทีเมื่อเกิดเหตุ แนวทางนี้สอดคล้องกับหลักเขตอำนาจนอกอาณาเขต (Extraterritorial Jurisdiction) ซึ่งรัฐควรมีสภาพเขตอำนาจเหนือกิจกรรมที่มุ่งเป้าผู้อยู่ในดินแดนของตน แม้กิจกรรมดังกล่าวจะกระทำจากต่างประเทศก็ตาม

ที่ปรึกษาเห็นว่า ไทยควรเร่งพัฒนาความร่วมมือกับ UNODC และ INTERPOL เพื่อจัดการกับปัญหา Regulatory Arbitrage หรือการแสวงหาประโยชน์จากเขตอำนาจที่มีกฎหมายอ่อนแอกว่า ซึ่งปัจจุบันยังเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้แพลตฟอร์มหลอกลวงสามารถเคลื่อนย้ายฐานปฏิบัติการระหว่างประเทศได้อย่างง่ายดาย

ประเด็นสุดท้ายที่มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างแยกไม่ออกคือปัญหาการโอนข้อมูลไปเก็บไว้บนระบบคลาวด์ในต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้รัฐสูญเสียอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย ที่ปรึกษาเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ “การสร้างอำนาจอธิปไตยเหนือข้อมูล” โดยการประกาศรายชื่อประเทศที่มีมาตรฐานเพียงพอ (Adequacy List) ภายใต้มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จะสร้างเกณฑ์ที่ชัดเจนในการควบคุมการโอนข้อมูลข้ามพรมแดน ในขณะที่การพัฒนามาตรการตรวจสอบระบบคลาวด์ต่างประเทศโดยอาญาอาศัยแนวทางจากกฎหมาย Electronic Financial Transactions Act ของสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 32 ที่กำหนดให้แพลตฟอร์มที่ใช้ระบบคลาวด์ต่างประเทศต้องได้รับการตรวจสอบความปลอดภัยและอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแลก่อนการใช้งาน จะช่วยป้องกันมิให้ข้อมูลไหลออกไปยังพื้นที่ที่รัฐควบคุมไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ที่ปรึกษาเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมาย OTT ของไทยที่มีประสิทธิภาพ ต้องพึ่งพาสามเสาหลักที่เสริมซึ่งกันและกัน เสาที่หนึ่งคือการบังคับใช้ในประเทศผ่านตัวกลาง ได้แก่ ISP, App Store, Payment Systems และ Ad Networks ซึ่งเป็นเสาที่มีประสิทธิภาพทันทีแต่ต้องการการพัฒนาฐานกฎหมายและกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานให้แข็งแกร่ง เสาที่สองคือความร่วมมือระหว่างประเทศที่ครอบคลุมทั้งระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาคใน ASEAN และระดับทวิภาคีกับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่แพลตฟอร์มตั้งอยู่ และเสาที่สามคือพันธกรณีเชิงรุกของแพลตฟอร์มที่กำหนดให้แพลตฟอร์มต้องมีกลไกการตรวจจับเชิงรุก (Proactive Detection) การรายงานความโปร่งใส (Transparency Reporting) และความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องการกรอบกฎหมายใหม่เพื่อออกแบบมาเฉพาะสำหรับการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT ทั้งสามเสาต้องพัฒนาพร้อมกันและเสริมซึ่งกันและกัน โดยมีกรอบเวลาและลำดับความสำคัญที่สอดคล้องกับแนวความเห็นทางกฎหมายทั้งสามแนวที่ไทยสามารถดำเนินการได้ในระยะสั้น กลาง และยาวตามลำดับ ข้อเสนอแนะเหล่านี้มุ่งจัดช่องว่างทางกฎหมายที่แพลตฟอร์มต่างชาติใช้เป็นประโยชน์ โดยเปลี่ยนจากการตั้งรับภายในพรมแดนไทยไปสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือเชิงรุกในระดับสากล เพื่อให้เท่าทันต่อธรรมชาติที่ไร้พรมแดนของอาชญากรรมและการหลอกลวงทางออนไลน์ในยุคดิจิทัล

7.7 สรุป

เนื้อหาในบทนี้ได้นำเสนอผลการศึกษาที่ครอบคลุมมิติของปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ที่ใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นโครงสร้างพื้นฐาน และมิติของแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ในด้านสถานการณ์การหลอกลวงออนไลน์ ข้อมูลจากกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและ UNODC ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยประสบปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ในระดับวิกฤต โดยในช่วงปี พ.ศ. 2565 ถึงปัจจุบันมีผู้แจ้งความสะสมกว่า 1.5 ล้านเรื่อง มูลค่าความเสียหายเกิน 200,000 ล้านบาท ซึ่ง GASA ประเมินว่ามูลค่าความสูญเสียที่แท้จริงรวมถึงกรณีที่ไม่แจ้งความสูงถึง 115,300 ล้านบาทต่อปี ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นด้วยว่าแพลตฟอร์ม OTT มีบทบาทสำคัญในฐานะโครงสร้างพื้นฐานของการหลอกลวง โดยมีแนวโน้มว่ามิฉฉาชีพกำลังใช้แพลตฟอร์ม OTT ใน 4 ประเภทหลัก ได้แก่ โซเชียลมีเดีย บริการสื่อสาร บริการวิดีโอ และบริการเสียง ในลักษณะที่ผสมผสานหลายแพลตฟอร์ม (Multi-platform Orchestration) ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการหลอกลวง และใช้ประโยชน์จากพัฒนาการของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ Generative AI รวมถึงเทคโนโลยี Deepfake-as-a-Service (DaaS) และ Fraud-as-a-Service ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการหลอกลวงให้ซับซ้อนและตรวจจับได้ยากยิ่งขึ้น

ด้านกรอบกฎหมายและแนวทางแก้ไข ที่ปรึกษาพบว่ายังมีความเห็นที่แตกต่างกันสามแนวเกี่ยวกับสถานะอำนาจ กสทช. ในการกำกับดูแล OTT กล่าวคือ แนวความเห็นแรกเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจเพียงพอแล้ว ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้และกลไกสถาบัน แนวความเห็นต่อมาเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจในเชิงหลักการแต่ยังขาดกฎเกณฑ์เฉพาะเจาะจง จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บทให้ชัดเจนขึ้น และแนวความเห็นสุดท้ายเห็นว่าควรออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะ เพราะกฎหมายดั้งเดิม



ออกแบบมาสำหรับสื่ออนาล็อก (Analog) และไม่สามารถปรับใช้กับระบบนิเวศแพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างเพียงพอ

ที่ปรึกษาได้นำเสนอแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย 3 แนวทางที่ควรดำเนินการพร้อมกันในระยะเวลาต่อเนื่อง ได้แก่ แนวทางที่ 1 การออกกฎหมายลำดับรองในระยะเร่งด่วน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 และ 28 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 เพื่อออกประกาศ กสทช. กำหนดหน้าที่การลงทะเบียน มาตรฐานเนื้อหา การคุ้มครองผู้บริโภค และความโปร่งใสของอัลกอริทึม แนวทางที่ 2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ในระยะกลาง ซึ่งรวมถึงการพิจารณาปรับรวมกฎหมายทั้งสามฉบับของ กสทช. เพื่อรองรับการหลอมรวมเทคโนโลยีและให้การกำกับดูแลมีเอกภาพ และแนวทางที่ 3 การตรากฎหมายกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการเฉพาะในระยะยาว ในลักษณะกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis)

เพื่อให้สามารถกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ และป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ปรึกษาได้วิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจและการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติ โดยที่ปรึกษาได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยบัญญัติให้มีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศสำหรับกิจการต่างชาติ (Local Representative Obligation) และการพัฒนากรอบบังคับใช้ผ่านตัวกลางที่สำคัญ 4 ประเภท ได้แก่ ISP, App Store, Payment Systems และ Ad Networks ควบคู่กับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับพหุภาคีและทวิภาคี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหายังยืดยาวและมีประสิทธิภาพยังต้องมีการปฏิรูปเชิงระบบที่ดำเนินการพร้อมกันใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับกฎหมาย ระดับสถาบัน และระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 8 สรุปผลการศึกษา

8.1 บทนำ

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สภาวะการเปลี่ยนผ่านทางเทคโนโลยีอย่างเต็มรูปแบบ ในทศวรรษที่ผ่านมาอัตราการเข้าถึงและพึ่งพาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลของประชากรเติบโตในลักษณะก้าวกระโดด ส่งผลให้พฤติกรรมผู้บริโภคสื่อของประชาชนแปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง สื่อดั้งเดิม (Linear Media) เช่น สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดิน กำลังถูกลดบทบาทลงโดยสื่อดิจิทัล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการ OTT (Over-The-Top) หรือบริการกระจายภาพและเสียงผ่านระบบอินเทอร์เน็ต กิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่แพลตฟอร์มวิดีโอสตรีมมิ่งความบันเทิงเท่านั้น แต่ยังหลอมรวมเข้ากับแพลตฟอร์มสื่อสังคมออนไลน์และการสื่อสารในชีวิตประจำวัน จนกลายเป็นนิเวศสื่อหลักของสังคมไทย

พลวัตที่รวดเร็วของเทคโนโลยี OTT นำมาซึ่งความท้าทายอย่างรุนแรงต่อกลไกการกำกับดูแลของรัฐ โครงสร้างกฎหมายแม่บทที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ถูกตราขึ้นบนพื้นฐานของเทคโนโลยียุคเก่าที่การส่งสัญญาณต้องผูกติดกับคลื่นความถี่ โครงข่ายทางกายภาพ หรือการจัดสรรช่องรายการที่เป็นระบบปิด

เมื่อบริบทเปลี่ยนเป็นการแพร่ภาพและเสียงผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ตที่ไร้พรมแดน และมีการนำเทคโนโลยีระดับสูง เช่น ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence - AI) มาใช้ในการคัดสรรและจัดลำดับเนื้อหา (Algorithmic Content Curation) จึงส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ช่องว่างทางกฎหมาย ประกอบด้วย ช่องว่างทางกฎหมายบทบัญญัติที่ไม่มีนิยามกฎหมายใดครอบคลุมโมเดลธุรกิจ OTT ข้ามชาติ ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สามารถเอาผิดหรือลงโทษแพลตฟอร์มที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักรได้ และช่องว่างทางสถาบันที่ขาดเจ้าภาพหลักในการจัดการภัยออนไลน์ และประการต่อมา สภาวะความไม่แน่นอนทางกฎหมาย เกิดความคลุมเครือในการตีความกฎหมาย การบังคับใช้มาตรการที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตไทยดั้งเดิมกับแพลตฟอร์มต่างชาติ ตลอดจนความล้มเหลวในการสกัดกั้นการละเมิดสิทธิ สื่อลามกอนาจาร และอาชญากรรมไซเบอร์ (Scams/Phishing) ที่อาศัยพื้นที่ออนไลน์ในการหลอกลวงประชาชน สภาวะการณ์เหล่านี้บั่นทอนประสิทธิภาพเชิงโครงสร้างองค์กร การตรากฎระเบียบ และการบริหารทรัพยากรของ กสทช. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เป็นอย่างยิ่ง

เพื่อตอบสนองต่อประเด็นท้าทายข้างต้น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านกิจการกระจายเสียง จึงได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์การศึกษาไว้ 4 ประการ ดังนี้ ประการแรก เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินนโยบายด้านการอนุญาตและกำกับดูแล



การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช. ในบริบทของบริการ OTT ที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง

ประการต่อมา เพื่อศึกษาข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รูปแบบการผลิตและกระจายเนื้อหา พัฒนาการของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ ความเหมาะสมของกฎหมาย หลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการในต่างประเทศ (ถ้ามี) แนวปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น

ประการที่สาม เพื่อสรุปผลและจัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องรองรับกับการบริการ OTT ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองผู้บริโภค ประชาชน ผู้บริโภคจากอาชญากรรมทางเทคโนโลยี การใช้บริการแพลตฟอร์มที่ปลอดภัยด้วยการอนุญาตและกำกับดูแลของ กสทช. และ

ประการสุดท้าย เพื่อนำเสนอประเด็นข้อสังเกตจากวุฒิสภาตามมาตรา 73 (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นประเด็นที่วุฒิสภาให้ความสำคัญ และจำเป็นต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ ประกอบด้วย ประเด็นการกำกับดูแล OTT ภายในประเทศ และการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ ประเด็นการจัดการปัญหา SCAM และ SMS หลอกหลวง ประเด็นการสรรหาเลขาธิการ กสทช. ประเด็นการจัดงานระหว่างประเทศที่จังหวัดภูเก็ต

8.2 สรุปผลการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงผสมผสาน (Mixed Methods Research) โดยผสมผสานการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) รวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง เข้ากับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผ่านการสำรวจภาคสนาม (Survey Research) โดยใช้แบบสอบถามที่มีค่าความเชื่อมั่นและสอดคล้องภายใน (Cronbach's Alpha = 0.958) เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 6,024 คน ใน 29 จังหวัด ครอบคลุม 5 ภูมิภาคทั่วประเทศ

สามารถสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

8.2.1 ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องจำนวน 32 คน จากหน่วยงานกำกับดูแล ภาควิชาการ ภาคธุรกิจ ภาคสื่อ ภาคประชาชน และหน่วยงานด้านความมั่นคง สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การกำกับดูแลบริการ OTT ของประเทศไทยกำลังเผชิญสถานะช่องว่างทางกฎหมาย และสุญญากาศเชิงนโยบาย อันเกิดจากการเปลี่ยนผ่านของระบบสื่อจากยุคกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์แบบดั้งเดิมไปสู่ระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีลักษณะไร้พรมแดนและขับเคลื่อนด้วยอัลกอริทึมของผู้ให้บริการต่างชาติ โดยแม้หลายฝ่ายจะเห็นพ้องว่า กสทช. มีฐานอำนาจตามกฎหมายที่สามารถตีความให้ครอบคลุมบริการ OTT ได้อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติกลับยังไม่มีการใช้อำนาจกำกับดูแลอย่าง



เป็นรูปธรรม ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะระหว่าง กสทช. และ ETDA รวมถึงปัญหาการกำกับดูแลที่แยกส่วนและขาดเอกภาพ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องเนื้อหาหากแต่ขยายไปสู่โครงสร้างของระบบนิเวศดิจิทัลทั้งหมด ทั้งในด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ การคุ้มครองผู้บริโภค และอธิปไตยทางดิจิทัลของรัฐ โดยแพลตฟอร์ม OTT และโซเชียลมีเดียข้ามชาติได้เข้ามาแทนที่บทบาทของสื่อดั้งเดิมในการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตลาดโฆษณา ส่งผลให้เม็ดเงินโฆษณาไหลออกนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์และสื่อภายในประเทศยังต้องแบกรับต้นทุนการกำกับดูแลและภาระทางกฎหมายที่เข้มงวดกว่า เกิดสภาวะความไม่สมดุลในการแข่งขันอย่างชัดเจน

ในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม การขยายตัวของ OTT ภายใต้ระบบ User Generated Content (UGC) ทำให้รัฐไม่สามารถใช้กลไกควบคุมเนื้อหาแบบเดิมได้อีกต่อไป ส่งผลให้ข่าวปลอม การพนันออนไลน์ การหลอกลวงทุน และเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะต่อเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และกลุ่มเปราะบาง ขณะเดียวกัน ระบบการช่วยเหลือผู้เสียหายของรัฐยังมีลักษณะแยกส่วน ผู้เสียหายต้องติดต่อหลายหน่วยงานซ้ำซ้อน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อกลไกของรัฐ และกระบวนการยุติธรรม

ในด้านความมั่นคง ผลการสัมภาษณ์สะท้อนว่า OTT ได้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของอาชญากรรมไซเบอร์ข้ามชาติ ทั้งการใช้บัญชีดาว การปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) การหลอกลวงทางการเงิน และการสร้างเพจปลอม โดยรัฐไทยยังขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการบังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติเข้าร่วมรับผิดชอบหรือส่งมอบพยานหลักฐานดิจิทัลอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนภาวะการสูญเสีย “อธิปไตยดิจิทัล” (Digital Sovereignty) ของรัฐไทยอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เสนอไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปกฎหมาย OTT ใหม่โดยเปลี่ยนจากแนวคิดการควบคุมเนื้อหาแบบสื่อดั้งเดิม ไปสู่การกำกับดูแลแพลตฟอร์มบนฐานความเสี่ยง (Risk-based Regulation) และหลักความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) ผ่านมาตรการสำคัญ เช่น ระบบ Notice and Take-down การยืนยันตัวตนผู้ใช้งาน และผู้ลงโฆษณา (KYC) การกำหนดมาตรฐานความโปร่งใสของโฆษณา (Ad Transparency) การบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐ ตลอดจนการจัดตั้งระบบ One Stop Service เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายอย่างเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการแบ่งบทบาทหน่วยงานกำกับดูแลให้ชัดเจน โดย กสทช. รับผิดชอบด้านสื่อและเนื้อหา ขณะที่ ETDA และกระทรวงดิจิทัลฯ ดูแลด้านแพลตฟอร์มและธุรกรรมดิจิทัล

สำหรับผลการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ในพื้นที่ส่วนกลาง 1 ครั้ง และส่วนภูมิภาค 15 ครั้งทั่วประเทศ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานกำกับดูแล ภาควิชาการ ผู้ประกอบการสื่อและโทรคมนาคม ผู้แทนแพลตฟอร์มดิจิทัล ภาคประชาชน และหน่วยงานด้านความมั่นคง สะท้อนความเห็นร่วมกันว่า ระบบกำกับดูแลบริการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลของประเทศไทยยังขาดความชัดเจนทั้งในเชิงกฎหมาย โครงสร้างอำนาจ และกลไกบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการ



กำกับดูแล (regulatory gap) และปัญหาการทับซ้อนของอำนาจระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะระหว่างสำนักงาน กสทช. และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า บริการ OTT ในปัจจุบันมีลักษณะใกล้เคียงกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์มากขึ้น ทั้งในด้านการเผยแพร่เนื้อหา การหารายได้จากโฆษณา และอิทธิพลต่อสาธารณะ แต่กลับไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในระดับเดียวกับผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ดิจิทัล ส่งผลให้เกิดภาวะ “regulatory asymmetry” หรือความไม่สมดุลในการแข่งขัน โดยผู้ประกอบการภายในประเทศต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านใบอนุญาต ผังรายการ และมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค ขณะที่แพลตฟอร์มต่างชาติสามารถดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดนได้โดยแทบไม่มีต้นทุนด้านกฎระเบียบ

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังสะท้อนความกังวลต่อการใช้ OTT และแพลตฟอร์มออนไลน์เป็นเครื่องมือของอาชญากรรมไซเบอร์ การเผยแพร่ข่าวปลอม การพนันออนไลน์ การหลอกลวงทางการเงิน และการปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) โดยเห็นว่ารัฐยังขาดกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติเข้าร่วมรับผิดชอบหรือส่งมอบข้อมูลเพื่อการสืบสวนสอบสวน ขณะเดียวกัน ระบบช่วยเหลือผู้เสียหายยังมีลักษณะแยกส่วนและขาดเอกภาพ

ในเชิงข้อเสนอแนะ ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่สนับสนุนให้ประเทศไทยปรับแนวทางกำกับดูแลจากแบบดั้งเดิมที่เน้นการควบคุมเนื้อหา ไปสู่การกำกับดูแลแพลตฟอร์ม และเน้นการกำกับตามระดับความเสี่ยงและผลกระทบของบริการ รวมทั้งเสนอให้มีมาตรการสำคัญ เช่น การยืนยันตัวตนผู้ใช้งานและผู้ลงโฆษณา การกำหนดความโปร่งใสของโฆษณาออนไลน์ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐ และการจัดตั้งกลไก One Stop Service เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายอย่างเป็นระบบ

จากการสัมภาษณ์และการจัดทำ Focus Group ร่วมกับผู้ประกอบการสื่อ นักวิชาการด้านกฎหมาย และตัวแทนองค์กรผู้บริโภค พบว่ามุมมองต่อแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำกับดูแล OTT ในประเทศไทย สามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวทางหลักที่มีข้อดีและข้อจำกัดแตกต่างกัน แนวแรกเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจ กสทช. กำกับดูแล OTT อยู่แล้ว ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้และกลไกสถาบัน แนวที่สองเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจในเชิงหลักการแต่ยังขาดความชัดเจนเพียงพอ จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บท และแนวที่สามเห็นว่าควรออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะ เพราะกฎหมายดั้งเดิมออกแบบมาสำหรับสื่ออนาล็อกและไม่สามารถปรับใช้กับระบบนิเวศดิจิทัลได้อย่างเพียงพอ ความหลากหลายของแนวความเห็นดังกล่าวสนับสนุนข้อสรุปที่ว่า การแก้ปัญหายังจำเป็นต้องดำเนินการทั้งสามแนวทางพร้อมกัน มิใช่เลือกแนวใดแนวหนึ่ง

ผลการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหา OTT มิใช่เพียงประเด็นทางเทคนิคหรือการกำกับดูแลสื่อเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐดิจิทัลที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม สิทธิเสรีภาพ ความมั่นคง และอธิปไตยของประเทศในโลกไซเบอร์ ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายและนโยบาย OTT ของไทยจึงจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดการกำกับดูแลแบบบูรณาการที่สมดุลระหว่างการคุ้มครอง



ประชาชน การส่งเสริมวัฒนธรรม และการรักษาสีทิวทัศน์ในสังคมประชาธิปไตยควบคู่กันไปอย่างเหมาะสม

ตาราง 22 เปรียบเทียบแนวทางกฎหมายในการกำกับดูแล OTT จากการศึกษาเชิงคุณภาพ

แนวทางกฎหมาย	สาระสำคัญและข้อดี	ข้อจำกัดและอุปสรรค
แนวทางที่ 1 ออกกฎหมายลำดับรอง	ใช้อำนาจตามความกฎหมายที่มีอยู่ในการออกประกาศ คำสั่ง ให้ครอบคลุมกิจการ OTT	โครงสร้างกฎหมายเดิมยึดโยงกับระบบใบอนุญาตและคลื่นความถี่ ไม่สามารถบังคับใช้กับแพลตฟอร์มเปิดและข้ามชาติได้จริง และอาจเกิดแรงต้านทางธุรกิจ
แนวทางที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	ปรับปรุง พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ 2553 และ พ.ร.บ. กระจายเสียงฯ 2551 โดยเพิ่มนิยาม “บริการ OTT” และขยายอำนาจของ กสทช. ให้ชัดเจนขึ้น	กระบวนการแก้ไขกฎหมายใช้เวลานาน และอาจส่งผลกระทบต่อกรณีที่เนื้อหาจะล้ำสมัยทันทีที่กฎหมายมีผลบังคับใช้เนื่องจากเทคโนโลยีเปลี่ยนเร็ว
แนวทางที่ 3 ตรากฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis)	ร่างพระราชบัญญัติการกำกับดูแลกิจการ OTT และบริการที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ สามารถปฏิรูประบบกลไกทางกฎหมายและแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนกับบทบาทของหน่วยงานอื่น	ต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองระดับสูง มีขั้นตอนเพิ่มขึ้นและใช้ระยะเวลานานในการผลักดันกฎหมายผ่านรัฐสภา

8.2.2 ผลการศึกษาเชิงปริมาณ

ข้อมูลทางประชากรศาสตร์ของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 6,024 คน พบว่าเป็นเพศหญิง ร้อยละ 54.1 และเพศชายร้อยละ 44.9 มีช่วงอายุหลักอยู่ในกลุ่มวัยทำงานและพ้นเพื่อวัยขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ได้แก่ อายุ 31-40 ปี (ร้อยละ 28.6) และ 41-50 ปี (ร้อยละ 25.3) ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (ร้อยละ 44.2) ประกอบอาชีพข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ/พนักงานรัฐ (ร้อยละ 27.4) และธุรกิจส่วนตัว/ค้าขาย (ร้อยละ 18.4) โดยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ในช่วง 15,001-30,000 บาท (ร้อยละ 43.3) มีภูมิลำเนาหนาแน่นในภาคกลางและกรุงเทพฯ/ปริมณฑล (ร้อยละ 33.4) กระจายตัวอยู่ในเขตเทศบาลตำบล (ร้อยละ 32.7) และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (ร้อยละ 32.3)

เมื่อวิเคราะห์พฤติกรรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT พบตัวบ่งชี้เชิงประจักษ์ที่สำคัญ ดังนี้

- **ช่องทางการเปิดรับข้อมูลข่าวสารหลัก** กลุ่มตัวอย่างสูงถึง ร้อยละ 90.6 ระบุว่ารับรู้ข่าวสารผ่านสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางหลัก ในขณะที่สื่อโทรทัศน์ดั้งเดิมเหลือสัดส่วนความนิยมเพียงร้อยละ 5.6 เท่านั้น โดยช่องทางในการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตที่ใช้งานมากที่สุดคือ เครือข่ายโทรศัพท์มือถือ (4G/5G) คิดเป็นร้อยละ 53.0
- **ความเข้มข้นและระยะเวลาในการใช้งาน** ประชาชนใช้เวลาไปกับบริการ OTT เฉลี่ย 3-4 ชั่วโมงต่อวันเป็นสัดส่วนสูงที่สุด (ร้อยละ 31.3) และที่น่ากังวลคือมีกลุ่มผู้ใช้งานหนัก (Heavy Users) ที่ใช้เวลามากกว่า 6 ชั่วโมงต่อวัน สูงถึงร้อยละ 23.6

- **ประเภทของบริการ OTT ที่นิยมใช้เป็นประจำ** อันดับ 1 คือ บริการสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เช่น Facebook, TikTok, Instagram (ร้อยละ 27.2) อันดับ 2 คือ บริการส่งข้อความหรือสื่อสารออนไลน์ (Communication OTT) เช่น LINE (ร้อยละ 22.7) และอันดับ 3 คือ บริการวิดีโอสตรีมมิ่ง (Video Streaming OTT) เช่น YouTube, Netflix (ร้อยละ 19.9)

ทัศนคติที่มีต่อผลกระทบและกลไกการกำกับดูแลในปัจจุบัน ข้อมูลเชิงสถิติสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอระหว่าง “ระดับความกังวล” กับ “ระดับความเชื่อมั่นต่อรัฐ” ของภาคประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

- **ความกังวลต่อโครงสร้างและภัยคุกคาม** ประชาชนเห็นด้วยในระดับ “มาก” ว่าการที่ผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติไม่มาจดทะเบียนนิติบุคคลในประเทศไทย ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ค่าเฉลี่ย 4.09) และเห็นว่าปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ (Phishing/Scams) บนพื้นที่ OTT ส่งผลกระทบเชิงลบต่อการดำเนินชีวิตและทรัพย์สินของตนในระดับสูง (ค่าเฉลี่ย 3.91)
- **วิกฤตความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานรัฐ (Trust Deficit)** ในทางตรงกันข้าม ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐในการป้องกันและปราบปรามภัยหลอกลวงออนไลน์เพียงระดับ “ปานกลาง” (ค่าเฉลี่ย 2.97) และประเมินว่ากฎหมายที่รัฐบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเพียงระดับ “ปานกลาง” เท่านั้น (ค่าเฉลี่ย 3.00)

ความต้องการนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมายในอนาคต ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามแสดงเจตจำนงในการสนับสนุนให้ภาครัฐปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลให้มีความเข้มงวดและเป็นระบบ โดยมีระดับความเห็นด้วยในภาพรวมอยู่ที่ระดับ “มากที่สุด” แบ่งออกเป็น 2 มิติหลัก

- 1) **มิติด้านระบบการกำกับดูแลเนื้อหา (Content Regulation)** ค่าเฉลี่ยรวม 4.22 (ระดับมากที่สุด)
 - ประชาชนต้องการให้มีมาตรการดูแลผลกระทบของเนื้อหาต่อเด็ก เยาวชน และกลุ่มเปราะบาง สูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.49) เช่น ระบบคัดกรองอายุ และ Parental Control
 - ต้องการให้รัฐกำกับดูแลเนื้อหาของผู้ให้บริการทุกรายภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติ (ค่าเฉลี่ย 4.39)
 - สนับสนุนการให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการสั่งระงับการเผยแพร่เนื้อหาที่ผิดกฎหมายได้ทันที (Immediate Take-down) (ค่าเฉลี่ย 4.36)

- เห็นด้วยว่าแพลตฟอร์มต้องร่วมรับผิดชอบทางกฎหมายหากละเลยหรือไม่ยอม
ระงับเนื้อหาที่ผิดกฎหมายหลังได้รับแจ้ง (ค่าเฉลี่ย 4.32)
- 2) **มิติด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection)** ค่าเฉลี่ยรวม 4.42 (ระดับ
มากที่สุด)
 - หลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Liability) ตัวบ่งชี้ที่ได้คะแนนสูงสุดคือ
ข้อเสนอที่ระบุว่า ผู้ให้บริการ OTT และสถาบันการเงิน (ธนาคาร) ต้องมีส่วน
ร่วมรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภค ที่ตกเป็นเหยื่อของการ
หลอกลวงออนไลน์ (ค่าเฉลี่ย 4.44)
 - ต้องการให้มีมาตรการตรวจสอบและยืนยันตัวตน (KYC) ที่เข้มงวดสำหรับผู้ลง
โฆษณาเชิงพาณิชย์และการจัดการบัญชีม้า (ค่าเฉลี่ย 4.43)
 - ต้องการให้แสดงเงื่อนไข ข้อตกลงการใช้บริการ และราคาอย่างโปร่งใสเป็น
ภาษาไทย (ค่าเฉลี่ย 4.43)

8.3 แนวโน้มการหลอกลวงออนไลน์บนแพลตฟอร์ม OTT

ปัญหาการหลอกลวงออนไลน์ (Online Fraud/Cyber Scam) ไม่ใช่เพียงภัยคุกคามระดับชาติหากแต่เป็นอาชญากรรมข้ามพรมแดนในระดับอุตสาหกรรม สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) รายงานว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมหลอกลวงออนไลน์ที่ใหญ่ที่สุดในโลก มีมูลค่ารายได้ราว 64,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี โดยเฉพาะภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงมีมูลค่าสูงกว่า 43,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี มีผู้ถูกบังคับให้ทำงานในศูนย์หลอกลวงทั่วภูมิภาคอย่างน้อย 300,000 คน และในปี พ.ศ. 2566 มีเหยื่อทั่วโลกถูกหลอกลวงจากต้นทางในภูมิภาคนี้มูลค่าความเสียหายรวมระหว่าง 18,000–37,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ประเทศไทยมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ เนื่องจากตั้งอยู่ท่ามกลางเครือข่ายอาชญากรรมที่กระจุกตัวในภูมิภาคนี้มากกว่าพื้นที่อื่นใดของโลก ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2569 การประชุม Global Fraud Summit ที่กรุงเวียนนา ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วม ได้ยืนยันว่าไม่มีประเทศใดสามารถแก้ปัญหานี้ได้ตามลำพัง และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น

8.3.1 สถิติและแนวโน้มในประเทศไทย

ตัวเลขสถิติจากกองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บช.สอท.) แสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาในประเทศไทยอย่างชัดเจน ตั้งแต่เปิดระบบ thaipoliceonline.go.th ในปี พ.ศ. 2565 ถึงปี 2567 มีผู้เสียหายแจ้งความสะสมกว่า 575,507 เรื่อง มูลค่าความเสียหายรวมเกิน 65,715 ล้านบาท ในปี 2568 มีการแจ้งความคดีอาชญากรรมไซเบอร์ประมาณ 887,000 เรื่อง มูลค่าความเสียหายรวมเกิน 89,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 45 จากปีก่อน โดยคดีหลอกลวงผ่านคอลเซ็นเตอร์สร้างความเสียหายประมาณ 60,000 ล้านบาท และคดีหลอกลวงการลงทุนสร้างความเสียหายอีกประมาณ 28,000 ล้านบาท ทั้งนี้ Global Anti-Scam Alliance (GASA)

ประเมินว่ามูลค่าความสูญเสียที่แท้จริงรวมถึงกรณีที่ไม่แจ้งความสูงถึง 115,300 ล้านบาทต่อปี ซึ่งแสดงว่ายังมีการหลอกลวงอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ถูกรายงานไว้อย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มที่น่าสนใจคือมูลค่าความเสียหายเฉลี่ยต่อวันลดลงจาก 117 ล้านบาทต่อวันในต้นปี 2567 เหลือประมาณ 65 ล้านบาทในต้นปี 2568 และลดลงต่อเนื่องเหลือประมาณ 38 ล้านบาทในเดือนเมษายน 2569 สะท้อนว่ามาตรการแทรกแซงเชิงรุกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 เริ่มมีผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม จำนวนคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแสดงให้เห็นว่ากลุ่มอาชญากรยังคงปรับตัวและขยายฐานเป้าหมาย จำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการในทุกด้านอย่างเป็นระบบต่อไป

8.3.2 การใช้แพลตฟอร์ม OTT เป็นโครงสร้างพื้นฐาน

แพลตฟอร์ม OTT มีใช้เพียงสื่อกลางที่เป็นกลาง หากแต่สถาปัตยกรรมของแพลตฟอร์มซึ่งออกแบบมาเพื่อลดอุปสรรคการสื่อสารและขยายฐานผู้ใช้ มีผลตามมาในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการหลอกลวงออนไลน์ พัฒนาการของการหลอกลวงผ่านแพลตฟอร์มสามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุค ได้แก่ ยุคการใช้งานอีเมลและเว็บบอร์ด (ประมาณ พ.ศ. 2543–2553) ยุคโซเชียลมีเดีย (ประมาณ พ.ศ. 2553–2561) ที่มีฉาชีพเปลี่ยนจากการหลอกลวงวงกว้างไปสู่การมุ่งเป้าเฉพาะบุคคลโดยอาศัยข้อมูลส่วนตัวที่เปิดเผยบนแพลตฟอร์ม และยุคแพลตฟอร์มหลายชั้น (ตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา) ที่มีการผสมผสานแพลตฟอร์มต่างกันในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการหลอกลวง เช่น เริ่มต้นด้วยโฆษณาหลอกลวงบน Facebook ดึงเหยื่อเข้ากลุ่ม LINE ก่อนย้ายไปยัง VIP Group ขนาดเล็กที่มีสมาชิกปลอม

ในปัจจุบัน การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เข้ามามีกำลังเปลี่ยนแปลงรูปแบบการหลอกลวงอย่างรุนแรง ทั้ง AI Chatbot ที่ทำให้มีฉาชีพคนเดียวสามารถติดต่อเหยื่อหลายรายพร้อมกัน Deepfake-as-a-Service (DaaS) ที่ลดอุปสรรคในการเข้าถึงเทคโนโลยี Deepfake ให้อาชญากรทุกระดับ และ Fraud-as-a-Service (FaaS) ที่ขาย/ให้เช่าโครงสร้างพื้นฐานสำหรับอาชญากรรมออนไลน์ แนวโน้มเหล่านี้ชี้ว่ากฎหมายที่จะบังคับใช้กับ OTT ต้องมีลักษณะเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology-neutral) และมีกลไกทบทวนเป็นระยะเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่หยุดนิ่ง

8.4 ปัญหาเชิงกฎหมายและข้อจำกัดเชิงสถาบัน

จากการประเมินร่วมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โครงสร้างการกำกับดูแลบริการ OTT ในประเทศไทยเผชิญกับข้อจำกัดเชิงสถาบันและช่องว่างทางกฎหมาย 3 มิติหลัก ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสทช. ดังนี้

8.4.1 บทบาทและข้อจำกัดในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ กสทช.

โครงสร้างกฎหมายหลักที่ กสทช. บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 ถูกตรากฎขึ้นบนพื้นฐานของเทคโนโลยียุคเก่า (Linear Media) ที่การกำกับดูแลผูกติดกับการจัดสรรคลื่นความถี่ โครงข่ายทางกายภาพ หรือการให้ใบอนุญาตระบบปิด (Licensing System)

เมื่อบริบทแปรเปลี่ยนไปสู่การส่งสัญญาณผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ไร้พรมแดน กสทช. จึงขาดฐานอำนาจที่ชัดเจนในการขยายเขตอำนาจไปกำกับดูแลโมเดลธุรกิจดิจิทัลรูปแบบใหม่ ส่งผลให้เกิด “ความไม่สมมาตรในการบังคับใช้กฎหมาย” (Regulatory Asymmetry) ระหว่างผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ไทยดั้งเดิมที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อจำกัดที่เข้มงวด กับผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม OTT ข้ามชาติที่สามารถดำเนินธุรกิจและสร้างรายได้มหาศาลโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการรับใบอนุญาตหรือการควบคุมเนื้อหาใด ๆ

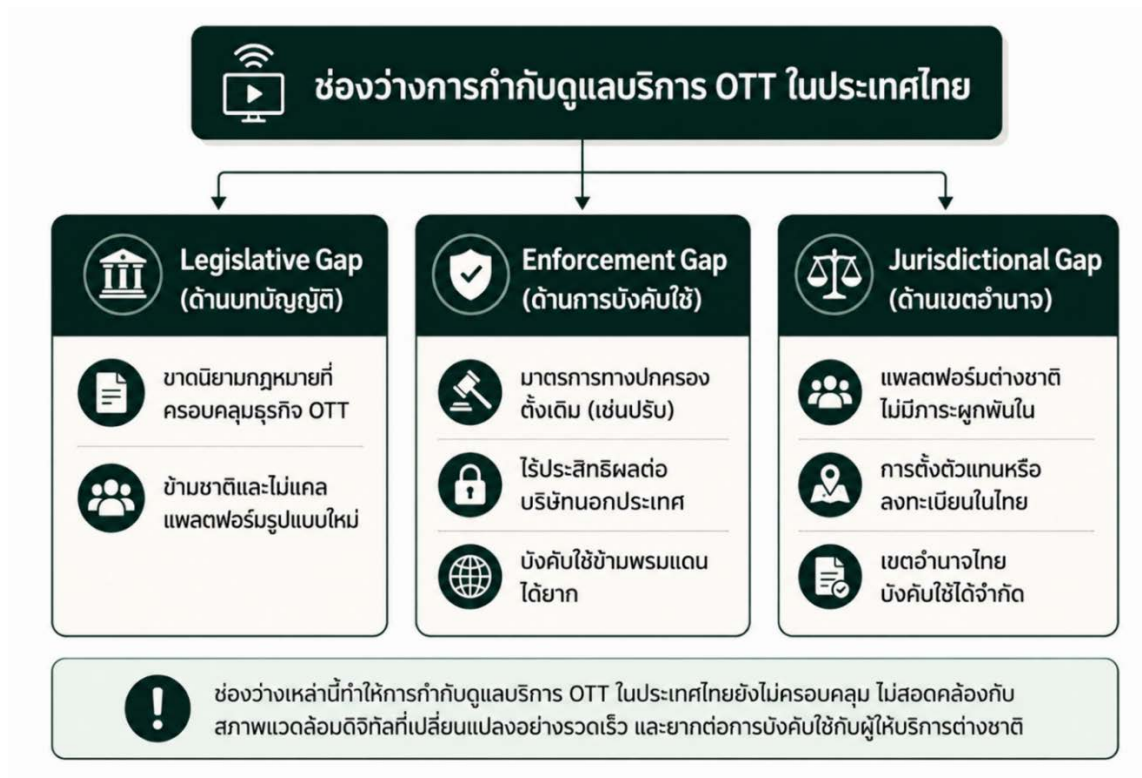
8.4.2 การจำแนกช่องว่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT

สถานการณ์กำกับดูแลในปัจจุบันเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่องว่างหลัก (The Three Gaps) คือ

ประการแรก **ช่องว่างด้านบทบัญญัติกฎหมาย (Legislative Gap)** ขาดบทบัญญัติและนิยามทางกฎหมายที่ชัดเจนในการจำแนกประเภทและสถานะของผู้ให้บริการ OTT ข้ามชาติ ทำให้อำนาจตามกฎหมายดั้งเดิมไม่ครอบคลุมโมเดลธุรกิจรูปแบบใหม่ เช่น แพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (Video-sharing Platforms) หรือบริการส่งข้อความออนไลน์

ประการที่สอง **ช่องว่างด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Gap)** มาตรการบังคับใช้ทางปกครองและอาญาแบบดั้งเดิม เช่น การปรับรายวัน หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิงต่อผู้ให้บริการแพลตฟอร์มที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพในประเทศ ประกอบกับกระบวนการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (MLAT) มีขั้นตอนที่ล่าช้า ไม่ทันท่วงทีต่อการระงับเหตุและสกัดกั้นบัญชีม้าหรือลิงก์หลอกลวง และ

ประการที่สาม **ช่องว่างด้านเขตอำนาจเหนือดินแดน (Jurisdictional Gap)** แพลตฟอร์มข้ามชาติส่วนใหญ่ดำเนินงานอยู่นอกราชอาณาจักร โดยไม่มีภาระผูกพันทางกฎหมายในการลงทะเบียน จัดตั้งสาขา หรือแต่งตั้งตัวแทนผู้มีอำนาจเต็มในประเทศไทย ทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายภายในประเทศ หรือเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลการจราจรทางคอมพิวเตอร์ในกรณีฉุกเฉินเพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดได้ แสดงให้เห็นว่าเป็นมิติที่มีความซับซ้อนที่สุด กฎหมายไทยในปัจจุบันยังขาดบทบัญญัติเขตอำนาจนอกราชอาณาจักร (Extraterritorial Jurisdiction) ตามหลักเกณฑ์การกำหนดเป้าหมาย (Targeting Criterion) ที่สหภาพยุโรปได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน DSA มาตรา 2 และ GDPR มาตรา 3(2) ซึ่งกำหนดให้กฎหมายบังคับใช้กับผู้ให้บริการทุกรายที่มุ่งเป้าให้บริการแก่ผู้ใช้ในดินแดนของตน โดยไม่คำนึงถึงสถานที่จดทะเบียนนิติบุคคล นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะระหว่าง กสทช. กับ ETDA ซึ่งทำให้แพลตฟอร์มต่างชาติสามารถใช้ประโยชน์จากความไม่ชัดเจนในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ



ภาพที่ 10 ช่องว่างการกำกับดูแลบริการ OTT ในประเทศไทย

8.5 บทเรียนจากการกำกับดูแล OTT ในต่างประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ของหน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศ พบว่ารูปแบบการจัดระบบกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลบริการ OTT สามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวทางหลัก ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการพัฒนาได้ ดังนี้

8.5.1 รูปแบบการออกกฎหมายลำดับรอง

แนวทางของประเทศสิงคโปร์ หน่วยงานกำกับดูแลสื่อและอินเทอร์เน็ตของสิงคโปร์ (IMDA) ดำเนินการออกประกาศ หลักเกณฑ์ หรือประมวลหลักปฏิบัติ (Codes of Practice) เฉพาะสำหรับบริการ OTT และสื่อสังคมออนไลน์ โดยอาศัยฐานอำนาจเดิมจากกฎหมายแม่บทที่มีอยู่ (Broadcasting Act) จุดเด่นของโมเดลนี้คือความยืดหยุ่นสูง มีการบังคับใช้มาตรการกำกับดูแลแบบลำดับขั้นอิงตามขนาดและระดับผลกระทบ ตลอดจนการบังคับให้แพลตฟอร์มต่างชาติต้องแต่งตั้งตัวแทนในประเทศเพื่อทำหน้าที่รับคำสั่งและประสานงานทางกฎหมาย

8.5.2 รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท

แนวทางของสหภาพยุโรปและประเทศแคนาดา โดยสหภาพยุโรป (EU) ดำเนินการปรับปรุงแนวทางการกำกับดูแลผ่านการแก้ไขข้อกำหนดด้านบริการสื่อทัศน (Audiovisual Media Services Directive AVMSD) เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองผู้บริโภคและการควบคุมเนื้อหาให้ครอบคลุมแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (Video-sharing Platforms VSPs) และบริการ OTT เชิงพาณิชย์

สำหรับประเทศแคนาดา ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายผ่านการตรากฎหมายว่าด้วยการสตรีมมิงออนไลน์ปี 2023 (Online Streaming Act 2023) ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Act) ดั้งเดิม โดยแคนาดาเป็นประเทศแรกที่บรรจุบริการพอดคาสต์ (Podcast) และบริการสตรีมมิงดิจิทัลเข้าไว้ในระบบการกำกับดูแลอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งขยายกรอบการส่งเสริมเนื้อหาวัฒนธรรมท้องถิ่น (CanCon Framework) ไปยังแพลตฟอร์มสากล

8.5.3 รูปแบบการตรากฎหมายเฉพาะประเด็น

เป็นแนวทางของสหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร โดยสหภาพยุโรป (EU) ได้ตรากฎหมายว่าด้วยบริการดิจิทัล (Digital Services Act DSA) และกฎหมายว่าด้วยปัญญาประดิษฐ์ (AI Act) เพื่อวางกฎระเบียบเฉพาะในการบริหารจัดการความเสี่ยงของแพลตฟอร์มดิจิทัลขนาดใหญ่มาก (VLOPs) โดยมุ่งเน้นความโปร่งใสของอัลกอริทึม ระบบตรวจสอบ และหน้าที่ในการใช้ความระมัดระวัง (Duty of Care)

สหราชอาณาจักร (UK) ได้ตรากฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยออนไลน์ (Online Safety Act) มอบอำนาจให้องค์กรกำกับดูแล (Ofcom) ควบคุมดูแลแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT โดยใช้หลักเกณฑ์ฐานความเสี่ยงและการประเมินสัดส่วนผลกระทบต่อสังคม

8.6 แนวทางการกำกับดูแล OTT ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ที่ปรึกษาพบว่ายังมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับสถานะอำนาจ กสทช. ในการกำกับดูแล OTT กล่าวคือ แนวความเห็นแรกเห็นว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจเพียงพอแล้ว ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้และกลไกสถาบัน แนวความเห็นต่อมาเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจในเชิงหลักการแต่ยังขาดกฎเกณฑ์เฉพาะเจาะจง จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บทให้ชัดเจนขึ้น และแนวความเห็นสุดท้ายเห็นว่าควรออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะ เพราะกฎหมายดั้งเดิมออกแบบมาสำหรับสื่ออนาล็อก (Analog) และไม่สามารถปรับใช้กับระบบนิเวศแพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างเพียงพอ ที่ปรึกษาจึงได้นำเสนอแนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมายและกรอบทางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศและกิจการข้ามชาติที่เหมาะสม ดังนี้

8.6.1 แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย

แนวทางผลักดันการปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่ การออกกฎหมายลำดับรอง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท และการตรากฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยรายละเอียดพิสัยเขตดังนี้

แนวทางที่ 1 การออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นมาตรการในระยะเร่งด่วน โดยอาศัยฐานอำนาจตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการกำหนดนโยบายและออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมและกิจการกระจายเสียงโทรทัศน์ และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจในการออกระเบียบและ

ประกาศที่จำเป็น ย่อมสามารถตีความขยายมายังการกำกับดูแลบริการ OTT ที่ใช้โครงข่ายโทรคมนาคม ได้ อีกทั้งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัตินิยาม “กิจการกระจายเสียง” ว่าหมายความว่าถึงกิจการกระจายเสียงตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และได้บัญญัตินิยาม “กิจการโทรทัศน์” ไว้ในลักษณะเดียวกันด้วยว่าหมายความว่าถึงกิจการโทรทัศน์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นอกจากนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ยังนิยาม “การประกอบกิจการโทรคมนาคม” ในลักษณะกว้างพอที่จะครอบคลุมกิจการ OTT ที่ให้บริการด้านการสื่อสารสองทางได้ในระดับหนึ่ง

กสทช. สามารถใช้อำนาจกำหนดมาตรการเฉพาะที่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งควรมีสาระสำคัญครอบคลุมถึงการกำหนดให้ผู้ให้บริการ OTT รายใหญ่ต้องแจ้งข้อมูลและลงทะเบียนกับ กสทช. ภายในเวลาที่กำหนด (90 วัน) พร้อมแต่งตั้งตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจในประเทศไทย (Authorized Representative) ที่มีอำนาจรับคำสั่งทางปกครองและดำเนินการแทนผู้ให้บริการ และมีมาตรการด้านต่าง ๆ อันรวมถึงมาตรฐานเนื้อหา การคุ้มครองเด็กและเยาวชน การจัดทำรายงานประจำปี และเปิดเผยความโปร่งใสของอัลกอริทึม (Algorithmic Transparency)

กสทช. จะต้องผลักดันให้เกิดแนวทางการกำกับดูแลกิจการ OTT ที่บังคับใช้ได้จริง โดยเร่งพิจารณาระเบียบวาระที่ค้างพิจารณาของที่ประชุม กสทช. ได้แก่ 1) กำหนดนโยบาย National Streaming Platform ซึ่งเป็นมาตรการเกี่ยวกับกิจการโทรทัศน์ 2) การพิจารณาแนวทางกำกับดูแล VSP และประเด็นความซ้ำซ้อนเชิงสถาบันระหว่าง กสทช. กับ ETDA¹⁵⁸ 3) แนวทางการอนุญาตรองรับการหลอมรวมเทคโนโลยีระหว่างกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ โทรคมนาคม และแพลตฟอร์มดิจิทัล ตามรายงานของคณะทำงานที่ กสทช. จัดตั้งขึ้น และ 4) ร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วย OTT ตามที่สำนักงาน กสทช. จัดทำร่างประกาศ กสทช. ว่าด้วยการให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ทั้งนี้ กระบวนการพัฒนากฎหมายลำดับรองควรอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และควรคำนึงถึงข้อจำกัดและความเสี่ยงทางกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) และอาจยังมีปัญหาการบังคับใช้กับแพลตฟอร์มต่างชาติที่ไม่มีนิติบุคคลในประเทศ เนื่องจากไม่มีทรัพย์สินหรือบุคลากรในประเทศที่จะถูกบังคับตามกฎหมายได้โดยตรง ดังนั้น จึงเห็นสมควรดำเนินแนวทางนี้ควบคู่กับแนวทางที่ 2 และแนวทางที่ 3 พร้อมกันไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การ

¹⁵⁸ ตามมติของคณะอนุกรรมการด้านการให้บริการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ครั้งที่ 5/2567 มีมติให้สำนักงาน กสทช. นำประเด็น 3 ข้อเสนอต่อคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ 1) ความเป็นไปได้ที่ ETDA จะแจ้งรายชื่อ VSP ที่ลงทะเบียนแล้วให้ กสทช. ทราบ เพื่อแจ้งผู้ให้บริการเหล่านั้นให้รับทราบแนวทางกำกับดูแลของ กสทช. 2) แนวทางสำหรับ VSP ที่แจ้งต่อ ETDA ไว้แล้ว ภายหลังกฎหมายลำดับรองของ กสทช. มีผลบังคับใช้ และ 3) ความสอดคล้องของกฎหมายลำดับรองที่จะออกกับพระราชกฤษฎีกา DPS มาตรา 5 ประเด็นเหล่านี้สะท้อนถึงความซ้ำซ้อนเชิงสถาบันระหว่าง กสทช. กับ ETDA ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขในทางปฏิบัติ



จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

แนวทางที่ 2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท เป็นมาตรการในระยะกลาง ซึ่งมีฐานคิดว่ากฎหมายปัจจุบันให้อำนาจแก่ กสทช. ไว้ในเชิงหลักการ แต่ยังขาดความชัดเจน จึงควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้วให้ครอบคลุมบริการ OTT โดยไม่จำเป็นต้องสร้างกฎหมายฉบับใหม่ทั้งหมด แนวทางนี้มีข้อดีตรงที่ใช้โครงสร้างสถาบันและกลไกบังคับใช้ที่มีอยู่แล้ว ลดความซับซ้อนทางนิติบัญญัติ และใช้เวลาในการผ่านรัฐสภาน้อยกว่าการออกกฎหมายใหม่

การแก้ไขกฎหมายรายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามให้ครอบคลุมถึงกิจการ/บริการ OTT และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบใบอนุญาตหรือการลงทะเบียน พันธกรณีด้านเนื้อหา และการคุ้มครองผู้เยาว์

นอกจากการแก้ไขกฎหมายรายฉบับแล้ว ที่ปรึกษาเห็นว่าควรพิจารณาการปรับรวมกฎหมายตามแนวทางของคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ที่เสนอให้หลอมรวมกฎหมายแม่บทสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เป็นกฎหมายฉบับเดียว ซึ่งควรมีสาระสำคัญในประเด็นสำคัญสามประการ ได้แก่ 1) มีบทบัญญัติเพื่อควบคุมและกำกับดูแลกิจการ OTT เป็นการเฉพาะ โดยแยกกำกับดูแลออกจากกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์แบบดั้งเดิม 2) มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการ และระบบการอนุญาต ซึ่งควรใช้ระบบจัดแจ้งหรือลงทะเบียนกับ กสทช. และ 3) มีการกำกับดูแลเนื้อหา ทั้งในระดับการจำกัดการเข้าถึงเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อกฎหมาย และระดับการส่งเสริมเนื้อหาที่พึงประสงค์

แนวทางที่ 3 การตรากฎหมายใหม่ ซึ่งเป็นมาตรการในระยะยาว ในลักษณะกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis) เพื่อกำกับดูแลกิจการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลทั้งระบบ โดยโครงสร้างของร่างกฎหมายดังกล่าวควรประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ ได้แก่ 1) บทนิยามและขอบเขตการบังคับใช้ที่ครอบคลุมบริการหลักในประเภทต่าง ๆ ได้แก่ บริการสื่อทัศนผ่านอินเทอร์เน็ต (OTT Video/ Audio) บริการสื่อสารผ่านแอปพลิเคชัน (OTT Communication) บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media Platform) บริการตลาดกลางออนไลน์ (Online Marketplace) และบริการสืบค้นข้อมูล (Search Engine) 2) การจำแนกประเภทและพันธกรณีตามระดับ ควรจำแนกผู้ให้บริการออกตามระดับตามขนาดและความเสี่ยง คือ ผู้ให้บริการขนาดเล็ก (มีพันธกรณีขั้นต่ำเพียงการแจ้งข้อมูลและมีช่องทางร้องเรียน) ผู้ให้บริการขนาดกลาง (ต้องลงทะเบียน แต่งตั้งตัวแทน จัดทำรายงานความโปร่งใสประจำปี และมีกลไก Notice and Takedown) ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ (ต้องมีการประเมินความเสี่ยงประจำปี การตรวจสอบอิสระ และ



พันธกรณีด้านความโปร่งใสของอัลกอริทึม) และผู้ให้บริการขนาดใหญ่มาก (มีพันธกรณีสูงสุด) 3) พันธกรณีด้านเนื้อหาและการคุ้มครองผู้ใช้ เช่น ระบบการจัดระดับเนื้อหา กลไก Notice-and-Action (ที่ขยายจากระบบ Notice-and-Takedown) การส่งเสริมเนื้อหาไทย และการกำหนดมาตรฐานการโฆษณาผ่านแพลตฟอร์ม OTT ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคและมาตรฐานสื่อที่มีอยู่ 4) มาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ได้แก่ พันธกรณีการเก็บรักษาข้อมูล พันธกรณีการตรวจจับเชิงรุก กลไกรายงานเหตุการณ์ภายใน 24 ชั่วโมงสำหรับกรณีฉุกเฉิน ตลอดจนพันธกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในประเด็นโครงสร้างองค์กรกำกับดูแล ที่ปรึกษาเห็นว่ามีความทางเลือกสามแนวทางหลักที่ควรพิจารณา ได้แก่ 1) การเพิ่มอำนาจ กสทช. โดยกำหนดให้ กสทช. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการ OTT ทั้งหมด 2) การแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานตามประเภทบริการ และ 3) การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการ OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลใหม่ โดยที่ปรึกษาเห็นว่าในระยะกลาง ควรดำเนินการตามแนวทางที่หนึ่งและที่สองพร้อมกัน โดยอาจมีแผนพัฒนาไปสู่แนวทางที่สามในระยะยาว หากผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นสมควร

ในส่วนของบทกำหนดโทษ ควรกำหนดโทษที่สัมพันธ์กับขนาดและผลกระทบของแพลตฟอร์ม ซึ่งควรเทียบเคียงกับแนวทางลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ โดยที่ปรึกษาเห็นว่าควรพิจารณากฎหมายควรออกแบบให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและพันธกรณีระหว่างประเทศ และมีกลไกปรับปรุงกฎหมายที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว

ทั้งนี้ ที่ปรึกษาเห็นว่าควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางทั้งสามมิได้แยกขาดจากกัน หากแต่ควรดำเนินการในระยะเวลาเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน กล่าวคือ แนวทางที่ 1 การออกกฎหมายลำดับรองควรดำเนินการโดยทันทีเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แนวทางที่ 2 ควรเร่งดำเนินการในระยะกลางเพื่อกำหนดกรอบอำนาจที่ชัดเจนในการกำกับดูแล ในขณะที่แนวทางที่ 3 แม้จะต้องใช้เวลาในกระบวนการนิติบัญญัติที่ยาวนานกว่า แต่จะสร้างกลไกและมาตรการการกำกับดูแลที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพในระยะยาวได้อย่างแท้จริง การดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และสังคมตามกรอบดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการปิดช่องว่างทางกฎหมายที่แพลตฟอร์มดิจิทัลต่างชาติใช้เป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลของรัฐ และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้บริการในราชอาณาจักรไทยอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

8.6.2 กรอบทางกฎหมายในการกำกับดูแล OTT

ที่ปรึกษาเห็นว่าควรดำเนินการกำกับดูแลกิจการ OTT ในประเทศไทยควรครอบคลุมสาระสำคัญและหลักเกณฑ์ที่จำเป็นในการกำกับดูแล OTT อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงออนไลน์อย่างน้อย 8 ประเด็น ได้แก่ 1) ระบบการลงทะเบียนและใบอนุญาต (Registration and Licensing System) ตามลักษณะบริการและขนาดของกิจการ 2) การควบคุมเนื้อหา (Content Regulation) ตามประเภทเนื้อหา และกลไก Notice-and-Action ที่มีประสิทธิภาพ 3) การคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามหลักการคุ้มครองตามอายุผู้รับบริการ (Age-based Protection)



4) ระบบการประเมินและจัดการความเสี่ยง (Risk Assessment and Management) ตามระดับความเสี่ยงและขนาดของแพลตฟอร์ม 5) ความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) ทั้งระดับความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางปกครอง 6) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว (Data Protection and Privacy) 7) การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี และ 8) การรายงานความโปร่งใสประจำปี (Transparency Report)

8.6.3 แนวทางในการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติ

ที่ปรึกษาเห็นว่าเพื่อให้สามารถกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเน้นประเด็นเขตอำนาจนอกอาณาเขต (Extraterritorial Jurisdiction) ที่มุ่งใช้กฎหมายภายในเหนือการกระทำหรือบุคคลที่อยู่นอกพรมแดน หากการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ หรือสิทธิของประชาชน ซึ่งกฎหมายแม่บทของ กสทช. ต่างมิได้บัญญัติถึงการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ให้บริการที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักรไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่อำนาจของ กสทช. ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตและผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งโดยลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวย่อมสันนิษฐานได้ว่ามุ่งหมายถึงผู้ประกอบการที่จดทะเบียนและได้รับใบอนุญาตในราชอาณาจักรไทย มิใช่แพลตฟอร์มต่างชาติที่ให้บริการจากระยะไกล

เพื่อนำเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเขตอำนาจที่เหมาะสมกับการกำกับดูแล OTT ข้ามชาติ ที่ปรึกษาเห็นว่า กสทช. และหน่วยงานที่รับผิดชอบควรพิจารณาดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ได้แก่ 1) การควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อบัญญัติเขตอำนาจนอกอาณาเขตไว้อย่างชัดเจนในระดับพระราชบัญญัติ 2) การบัญญัติพันธกรณีการแต่งตั้งตัวแทนในประเทศ (Local Representative Obligation) เป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับผู้ให้บริการ OTT ต่างชาติที่มุ่งเป้าตลาดไทย 3) การพัฒนากลไกบังคับใช้ผ่านตัวกลาง (Intermediary Enforcement Mechanism) ที่เป็นระบบและครอบคลุมตัวกลางทุกประเภท โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย 4) การจัดทำพระราชบัญญัติบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นการเฉพาะ เพื่อบัญญัติกรอบเขตอำนาจที่ครอบคลุมและเป็นระบบ 5) การพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT โดยเน้นสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility Model) ซึ่งในทางปฏิบัติ กสทช. ควรพัฒนาข้อตกลงด้านความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT ในต่างประเทศ

เนื่องจากปัญหาการกำกับดูแลกิจการ OTT ข้ามชาติ มักอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มต่างชาติ ซึ่งที่ปรึกษาเห็นว่าควรมีการกำกับดูแลผ่านตัวกลางที่สำคัญสี่ประเภท ได้แก่ ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider – ISP) แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) ระบบการชำระเงิน (Payment Systems) และเครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) ดังจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในลำดับต่อไป

1) ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (ISP) เนื่องจากการรับส่งข้อมูลทั้งหมดระหว่างผู้ใช้ในประเทศกับแพลตฟอร์มต่างชาติต้องผ่าน ISP ในประเทศ ทำให้ ISP เป็นตัวกลางที่รัฐสามารถออกคำสั่งและบังคับใช้ได้จริงโดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากแพลตฟอร์มต่างชาติ เมื่อพิจารณาฐานกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่า กสทช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ ISP บล็อกเว็บไซต์บางส่วนได้ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 บล็อก/ปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ได้ โดยอ้างอิงอำนาจตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ กสทช. เพื่อประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อย แต่อำนาจดังกล่าวยังต้องประกอบกับคำสั่งศาล ทำให้มีข้อจำกัดสำคัญถึงสามประการ คือ 1) กสทช. ยังต้องพึ่งพาคำสั่งศาลในกรณีส่วนใหญ่ซึ่งทำให้กระบวนการล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว 2) ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนกำหนดให้ ISP ต้องรายงานข้อมูลการใช้งานที่ผิดปกติแก่ กสทช. เชิงรุก และ 3) ขาดกรอบความได้สัดส่วน (Proportionality Framework) ที่กำหนดว่าเมื่อใดควรใช้มาตรการใด ทำให้การตัดสินใจบล็อกมักเป็นแบบ All-or-nothing ซึ่งอาจกระทบต่อการแสดงออกโดยสุจริตโดยไม่จำเป็น

ที่ปรึกษาเห็นว่า ออสเตรเลียและสิงคโปร์เป็นตัวอย่างที่น่าศึกษาในเรื่องนี้ เนื่องจาก Online Safety Act 2021 ของออสเตรเลีย มาตรา 109 ได้ให้อำนาจหน่วยงานอิสระที่กำกับดูแลความปลอดภัยบนโลกออนไลน์ของออสเตรเลีย (eSafety Commissioner หรือ “eSafety”) ออกคำสั่งให้ ISP บล็อกแพลตฟอร์มที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งลบเนื้อหาอันตรายภายใน 24 ชั่วโมงโดยไม่ต้องรอกำสั่งศาล¹⁵⁹ ในขณะที่สิงคโปร์ใช้แนวทางคล้ายกันผ่านหน่วยงานกำกับดูแล IMDA ที่มีอำนาจภายใต้ Online Criminal Harms Act 2023 ในการออก Class Licence Conditions บังคับ ISP ได้โดยตรงและไม่ต้องผ่านกระบวนการศาลในกรณีเร่งด่วน หรือแม้แต่ AVMSD ของสหภาพยุโรป (EU) ฉบับปรับปรุงปี 2018 (2018/1808) เป็นกฎหมายหลักที่เปลี่ยนความรับผิดชอบของตัวกลาง โดยเฉพาะแพลตฟอร์มแบ่งปันวิดีโอ (VSP) และ ISP จากความรับผิดชอบแบบไม่รับรู้เนื้อหาเป็นการเพิ่มหน้าที่ในการตรวจสอบเนื้อหา

2) ร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) เป็นจุดที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล OTT เพราะแพลตฟอร์มส่วนใหญ่ต้องพึ่งพา App Store ในการเผยแพร่แอปพลิเคชันไปยังผู้ใช้งาน การสั่งให้ลบแอปพลิเคชันออกจากร้านค้าส่งผลกระทบโดยตรงและรวดเร็ว เพราะการลบแอปพลิเคชันออกจากร้านค้าจะทำให้ผู้ที่ติดตั้งแอปไว้แล้วจะไม่ได้รับการอัปเดต และผู้ใช้อย่างใหม่ไม่สามารถดาวน์โหลดได้ เมื่อพิจารณาอำนาจที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่า กสทช. และหน่วยงานไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจนในการออกคำสั่งให้ App Store ลบแอปพลิเคชัน โดย กสทช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจในกรณีแอปพลิเคชันเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือใช้ซิมผีหรือซิมการ์ดโทรศัพท์มือถือที่ถูกลงทะเบียนใช้งานโดยใช้ข้อมูลคนอื่น หรือข้อมูลต่างด้าวปลอม

¹⁵⁹ โดยยังคงมีกระบวนการทบทวน (Merits Review) ที่แพลตฟอร์มสามารถอุทธรณ์ได้ภายหลัง ทำให้สมดุลระหว่างความเร็วของการบังคับใช้กับหลักนิติรัฐได้อย่างเหมาะสม

ที่ปรึกษาเห็นว่า แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขช่องว่างนี้คือการออกกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำเนินการ App Store ที่ให้บริการในประเทศจะต้องมีฐานะเป็น “ตัวกลางที่มีหน้าที่ผูกพัน” (Obligated Intermediary) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานกำกับดูแลในการระงับการเผยแพร่แอปพลิเคชันที่ฝ่าฝืนกฎหมาย พร้อมกำหนดกรอบเวลาตอบสนองและบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งบริษัทเจ้าของระบบปฏิบัติการ (Apple และ Google) ต่างมีนโยบายตามสัญญาการให้บริการ (Terms of Service) ที่กำหนดว่าแอปพลิเคชันต้องปฏิบัติตามกฎหมายในแต่ละประเทศที่ให้บริการอยู่แล้ว

3) ระบบการชำระเงิน (Payment System) แพลตฟอร์ม OTT เชิงพาณิชย์ต่างพึ่งพาการรับชำระเงินจากผู้ใช้และรายได้จากโฆษณาในประเทศ การตัดช่องทางการชำระเงินส่งผลกระทบต่อโมเดลธุรกิจของแพลตฟอร์มโดยตรง ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. 2566 ได้บัญญัติกลไกระงับธุรกรรมทางการเงินไว้ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงินในเชิงคดีอาญา แต่ยังไม่ได้ออกแบบกลไกที่รองรับการกำกับดูแลเชิงปกครองต่อแพลตฟอร์ม OTT ที่ฝ่าฝืนพันธกรณีด้านการกำกับดูแล ทำให้ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ กสทช. หรือหน่วยงานกำกับดูแล OTT ในการเชื่อมโยงกับระบบการชำระเงินเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลแพลตฟอร์มโดยเฉพาะ

ที่ปรึกษาเห็นว่า แม้จะสามารถระงับธุรกรรมผ่านช่องทางธนาคารแบบดั้งเดิมได้บางส่วน แต่แพลตฟอร์มผิดกฎหมายจำนวนมากหันไปใช้สินทรัพย์ดิจิทัลและระบบชำระเงินทางเลือกที่ยากต่อการตรวจสอบและระงับ ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากลไกการระงับธุรกรรมชำระเงินให้ครอบคลุมช่องทางการชำระเงินทุกประเภทอย่างครบถ้วน

4) เครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) เป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างผู้ซื้อโฆษณา (Advertisers) กับแพลตฟอร์มที่เป็นพื้นที่แสดงโฆษณา (Publishers) การปิดกั้นช่องทางนี้เป็นเครื่องมือที่ยังไม่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทย การตัดรายได้จากโฆษณาจากตลาดในประเทศจะสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่มีนัยสำคัญต่อกิจการนี้ในต่างประเทศ โดยกฎหมายการให้บริการดิจิทัลหรือ Digital Services Act (DSA) ค.ศ. 2022 ให้อำนาจสหภาพยุโรปในการห้ามบุคคลลงโฆษณากับแพลตฟอร์มที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ที่ปรึกษาเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมาย OTT ของไทยที่มีประสิทธิภาพต้องพึ่งพาสามเสาหลักที่เสริมซึ่งกันและกัน ได้แก่ ประการแรก การบังคับผ่านตัวกลาง ได้แก่ ผู้ให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (ISP) แพลตฟอร์มร้านค้าแอปพลิเคชัน (App Store) ระบบการชำระเงิน (Payment System) และเครือข่ายโฆษณาออนไลน์ (Ad Networks) ซึ่งเป็นเสาที่มีประสิทธิภาพทันทีแต่ต้องมีการพัฒนาฐานกฎหมายและกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงานให้แข็งแกร่ง ประการที่สอง ความร่วมมือระหว่างประเทศที่ครอบคลุมทั้งระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีกับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่แพลตฟอร์มตั้งอยู่ และประการที่สามคือพันธกรณีเชิงรุกของกิจการ OTT ที่กำหนดให้แพลตฟอร์มต้องมีกลไกดำเนินการ อาทิ การตรวจจับเชิงรุก (Proactive Detection) การรายงานความ

โปร่งใส (Transparency Reporting) และความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องการกรอบกฎหมายใหม่ที่ออกแบบมาเฉพาะสำหรับการกำกับดูแลแพลตฟอร์ม OTT โดยมีกรอบเวลาและลำดับความสำคัญที่สอดคล้องกับแนวทางที่ดำเนินการได้ในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวตามลำดับ

8.7 การอภิปรายผล

เพื่อแสดงความสัมพันธ์ของผลการศึกษาเกี่ยวกับหลักการสากลที่เป็นกรอบแนวคิดของการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ จากหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD และหลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank และหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality) หลักการสร้างสมดุล (Balancing) และหลักการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มและการประเมินฐานความเสี่ยง (Tiered and Risk-Based Regulation) สามารถอภิปรายผลที่ได้รับดังนี้

8.7.1 หลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD

หลักการกำกับดูแลของ OECD (Regulatory Policy Outlook 2025) ระบุถึงความท้าทายสำคัญในการกำกับดูแลดิจิทัลในเชิงกฎหมายและนโยบาย ได้แก่ ความล้าหลังของกรอบกฎหมายที่ไม่เท่าทันเทคโนโลยี และการทับซ้อนทางอำนาจระหว่างหน่วยงาน และปัญหาการกำกับดูแลแบบแยกส่วนที่ขาดเอกภาพ ผลการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยประสบปัญหาทั้งในเชิงกฎหมายและนโยบายในระดับที่รุนแรง ประการแรก กฎหมายแม่บทของ กสทช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ถูกตราขึ้นในยุคที่ระบบนิเวศสื่อยังผูกติดกับคลื่นความถี่และโครงข่ายทางกายภาพ เมื่อนำมาบังคับใช้กับบริการ OTT ข้ามชาติในปัจจุบัน กฎหมายทั้งสองฉบับจึงไม่มีบทบัญญัติ ไม่มีนิยาม และไม่มีกลไกบังคับใช้ที่รองรับโมเดลธุรกิจดิจิทัลรูปแบบใหม่ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและกลายเป็น “กฎระเบียบที่ล้าสมัย” ในความหมายของ OECD อย่างชัดเจน ประการที่สอง ปัญหาการทับซ้อนทางอำนาจระหว่าง กสทช. และหน่วยงานกำกับดูแลอื่น เช่น ETDA สะท้อนสถานะที่ OECD ระบุว่าเทคโนโลยีดิจิทัลมัก “ตัดข้ามภาคส่วน” ทำให้การกำกับดูแลแบบแยกภาคส่วน (sector-by-sector) ไม่อาจรับมือกับบริการที่หลอมรวมได้หากขาดการบูรณาการที่เหมาะสม ทั้งนี้ ผลสำรวจที่แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 40.4 ไม่ทราบบทบาทของ กสทช. ในสภาพแวดล้อมออนไลน์ ชี้ว่าความสับสนทางสถาบัน ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาในระดับนโยบายเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อความรู้ของประชาชนด้วย ประการที่สาม ผลการศึกษายังพบว่า กสทช. ดำเนินการกำกับดูแลสื่อดั้งเดิมอย่างเข้มงวดด้วยกฎเกณฑ์ที่แน่นหนา ในขณะที่แพลตฟอร์ม OTT ที่เป็นเทคโนโลยีใหม่ได้รับการปฏิบัติที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ทั้งนี้ ปัญหาเชิงกฎหมายและนโยบายดังกล่าวถือเป็น “ความท้าทายเชิงโครงสร้าง” ที่เกิดขึ้นได้ แม้แต่ประเทศสมาชิก OECD ที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์ อันอาจกล่าวได้ว่าปัญหาการกำกับดูแลของไทยมิได้เป็นความบกพร่องเฉพาะตัว แต่เกิดจากแรงกดดันในระดับสากลที่ต้องมีการตอบสนองอย่างเป็นระบบ ซึ่ง OECD ให้ความสำคัญกับกระบวนการกำกับดูแลที่คาดการณ์ล่วงหน้าและปรับตัวได้ เพื่อให้มั่นใจว่ากฎระเบียบยังคงมีผลและมีประสิทธิภาพเท่าทันการ

พัฒนาของเทคโนโลยี โดยสามารถคาดการณ์แนวโน้มและปรับกฎระเบียบได้ในเวลาที่เหมาะสม แทนที่จะรอให้ปัญหาปรากฏชัดเจนก่อน ผลการศึกษาในส่วนข้อมูลสถิติระบุว่ามูลค่าความเสียหายจากอาชญากรรมไซเบอร์เพิ่มขึ้นร้อยละ 45 ในปี พ.ศ. 2568 และการพัฒนาของ Deepfake-as-a-Service และ Fraud-as-a-Service เป็นการยืนยันว่าไม่อาจรอกะบวนการทางกฎหมายที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากภัยคุกคามทางเทคโนโลยีพัฒนาเร็วกว่าวงจรนิติบัญญัติปกติมาก

OECD ระบุว่าการลงทุนในความสามารถของสถาบันกำกับดูแลเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะการประสานงานข้ามหน่วยงาน และการมอบอำนาจที่เพียงพอและชัดเจนแก่หน่วยงานกำกับดูแล ผลการศึกษาตอบสนองประเด็นทั้งสามนี้ในลักษณะที่แตกต่างกัน สำหรับประเด็นการประสานงานข้ามหน่วยงาน ผลการศึกษาได้ยืนยันว่าปัญหานี้มีอยู่จริง (ร้อยละ 32.5 ของผู้ตอบอยากเห็นการบูรณาการ DE-กสทช.-ตำรวจ-DSI) และยังเสนอกลไกเฉพาะเจาะจงในการบูรณาการที่มีโครงสร้างองค์ประกอบชัดเจน ตามที่ OECD แนะนำว่าบางประเทศควรจัดตั้ง “หน่วยงานเฉพาะ” เพื่อจัดการกับความท้าทายดิจิทัลที่ตัดข้ามภาคส่วน สำหรับประเด็นการมอบอำนาจให้หน่วยงานกำกับดูแลนั้น การศึกษาครั้งนี้เสนอไว้อย่างครอบคลุมทั้งแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและและกรอบทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับเติมเต็มอำนาจให้หน่วยงานกำกับดูแลคือ กสทช. ตามหลักการข้างต้น โดยผลการสำรวจได้พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 76.4 ต้องการให้ กสทช. มีอำนาจกฎหมายที่ชัดเจนในการกำกับดูแล OTT ซึ่งสนับสนุนความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องว่าควรมีการเสริมสร้างอำนาจสถาบัน ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างทางกฎหมายและนำไปสู่การออกแบนโยบายที่ยั่งยืนได้

สำหรับการใช้เครื่องมือเชิงนวัตกรรม ผลการศึกษาตอบสนองเครื่องมือที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลตามฐานความเสี่ยง (Risk-based Regulation) ปรากฏทั้งในผลการสัมภาษณ์ที่เสนอให้เปลี่ยนจากการควบคุมเนื้อหาแบบดั้งเดิมไปสู่หลักความรับผิดชอบของแพลตฟอร์ม (Platform Liability) บนฐานความเสี่ยงและขนาดของกิจการ อย่างไรก็ตาม การศึกษายังมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและประเด็นในการศึกษา จึงไม่ได้เน้นกลไกการวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสูง (Advanced Data Analytics) สำหรับการตัดสินใจ แต่การเน้นบทบาทเชิงรุกของผู้ให้บริการและแพลตฟอร์มอาจมีส่วนส่งเสริมกลไกนี้ได้ในระดับ สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการในสามระยะที่ควรดำเนินการพร้อมกัน มีความสอดคล้องกับการทดลองด้านกฎระเบียบ (Regulatory Sandboxes) ของ OECD เช่นเดียวกัน โดยมาตรการระยะเร่งด่วน (กฎหมายลำดับรอง) จะทำหน้าที่เป็นกลไกเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับอุปสรรคในการบังคับใช้จริง และสามารถส่งข้อมูลย้อนกลับมาเป็นข้อมูลในการออกแบบกฎหมายระยะกลางและระยะยาวให้มีความแม่นยำยิ่งขึ้น นอกจากนี้ หากสามารถดำเนินการทดลองด้านกฎระเบียบอย่างเต็มรูปแบบก่อนขยายผลเป็นกฎระเบียบทั่วไป ย่อมสอดคล้องกับหลักการ OECD ได้มากยิ่งขึ้น

8.7.2 หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank

หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU และ World Bank ในคู่มือการกำกับดูแลกิจการดิจิทัล หรือ Digital Regulation Handbook (2020) กำหนดให้การประเมินความมีประสิทธิภาพของกฎระเบียบ ครอบคลุม 4 มิติ ได้แก่ (1) การปฏิบัติตามกฎระเบียบ (2) การบรรลุวัตถุประสงค์

(3) การประเมินผลกระทบ (RIA) และ (4) การบังคับใช้กฎหมายที่สัมพันธ์กับความรุนแรงของการละเมิด ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากรอบกฎหมายไทยในปัจจุบันมีปัญหาทั้งสี่มิติพร้อมกัน ในมิติแรก กิจการ OTT ข้ามชาติขนาดใหญ่แทบไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบใดของ กสทช. เลย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่บังคับได้จริง ในมิติที่สอง ผลการสำรวจเชิงปริมาณพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามยังเห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันยังไม่ “เท่าทันเทคโนโลยี” ซึ่งบ่งชี้ว่าวัตถุประสงค์ด้านการกำกับดูแลยังไม่บรรลุผล ในมิติที่สาม แนวทางการปรับปรุงกฎหมายได้ระบุข้อดีและข้อจำกัดของแต่ละแนวทางไว้ โดยยังไม่ได้ดำเนินการประเมินผลกระทบ (RIA) เติมรูปแบบ ในมิติที่สี่ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายการกำกับดูแล OTT การดำเนินการในหลายกรณีจึงเป็นการกำกับดูแลผ่านมาตรการที่มีอัตราโทษทางอาญาแทนที่จะเป็นโทษทางปกครอง และใช้มาตรการบังคับแบบเดิม เช่น การปรับและการเพิกถอนใบอนุญาตไร้ประสิทธิภาพ โดยสิ้นเชิงต่อผู้ให้บริการที่ไม่มีนิติบุคคลในประเทศ และอาจรวมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบอาชญากรรมไซเบอร์ที่มีความซับซ้อน ซึ่ง ITU ระบุว่าบทลงโทษต้องได้สัดส่วนกับการละเมิดและมีพลังในการป้องปราม (proportional to the violation and deterrent)

การศึกษาครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและประเด็นในการศึกษา โดยผลการศึกษาไม่ได้กล่าวถึงนโยบายการเข้าถึงบริการ (Universal Access) หรือมาตรการส่งเสริมการเข้าถึงบริการดิจิทัลอย่างเท่าเทียม ตามหลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลของ ITU/World Bank เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นที่การกำกับดูแลบริการ OTT และการป้องกันการหลอกลวงออนไลน์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาได้มุ่งเน้นประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างชัดเจน ซึ่งหลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลกำหนดให้การประเมินด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในยุคดิจิทัลเปลี่ยนไปสู่การกำกับดูแลที่เน้นผลลัพธ์ (outcomes-based) มากกว่าการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ผลการศึกษาตอบสนองหลักการกำกับดูแลที่เน้นผลลัพธ์อย่างครบถ้วน ในมิติการคุ้มครองผู้บริโภค ผลการสำรวจเชิงปริมาณพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์” มากกว่า “กระบวนการตามกฎหมาย” โดยความคิดเห็นต่อนโยบายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค มีข้อเสนอสูงสุดสองลำดับคือ ความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Liability) (ค่าเฉลี่ย 4.44) และมาตรการตรวจสอบตัวตน (KYC) (ค่าเฉลี่ย 4.43) ผลการศึกษายังสะท้อนว่าผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนต้องการมาตรการความรับผิดชอบเชิงระบบของทั้งแพลตฟอร์มและสถาบันการเงิน และระบบจัดการข้อร้องเรียนที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการจัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภค

หลักการกำกับดูแลกิจการดิจิทัลกำหนดให้มีการประเมินด้านการกำกับดูแลเชิงกลยุทธ์ และข้อมูล โดยหน่วยงานกำกับดูแลต้องติดตามตัวชี้วัดหลัก (KPIs) ที่กำหนดล่วงหน้า และการประเมินระบบนิเวศการคุ้มครองข้อมูล (Data Protection Ecosystem) แม้ว่าด้วยข้อจำกัดในการศึกษาจะไม่มี การกำหนด KPIs สำหรับ กสทช. เป็นการเฉพาะ แต่ในการประเมินระบบนิเวศการคุ้มครองข้อมูล (Data Protection Ecosystem) ผลการศึกษาพบว่า ในเกณฑ์เรื่องกฎหมายคุ้มครองข้อมูลนั้น ไทยยังขาดกฎหมายคุ้มครองข้อมูลรับมือกับเทคโนโลยีที่กำลังพัฒนาได้ โดยยังขาดกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลางทางเทคโนโลยีและมีกลไกทบทวนเป็นระยะ อีกทั้งยังขาดบทบัญญัติการขยายอำนาจนอกอาณาเขต (Extraterritorial Jurisdiction) แบบที่สหภาพยุโรปใช้มาตรา 3(2) ของ GDPR และมาตรา 2 ของ DSA

ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลกับแพลตฟอร์มต่างชาติ¹⁶⁰ ผลการสำรวจเชิงปริมาณ ยังพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามประเมินว่ามีความปลอดภัยด้านข้อมูลส่วนตัวบนแพลตฟอร์ม OTT (ค่าเฉลี่ย 2.96) แสดงให้เห็นว่ากฎหมายปัจจุบันยังไม่สร้างความเชื่อมั่นได้ และพบว่าร้อยละ 14.6 อ้างถึงกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) ในบริบทการแก้ไขปัญหา OTT ซึ่งแสดงว่าประชาชนรับรู้ว่าจะมีกฎหมาย PDPA แล้ว แต่ยังมีปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว โดยเฉพาะการบังคับใช้กับแพลตฟอร์ม OTT ต่างชาติ และยังขาดกฎเกณฑ์เฉพาะที่รองรับลักษณะเฉพาะของการประมวลผลข้อมูลโดยแพลตฟอร์ม

ส่วนเกณฑ์เรื่องความเชี่ยวชาญและเงินทุนหน่วยงานกำกับดูแล พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามประเมินความเชื่อมั่นต่อหน่วยงานรัฐในการป้องกันภัยออนไลน์ในค่าเฉลี่ยต่ำ (2.97) เป็นการสะท้อนการรับรู้ว่าหน่วยงานที่มีอยู่ไม่มีขีดความสามารถเพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับที่ผลสัมภาษณ์ระบุว่า กสทช. ยังขาดกลไกสถาบันและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 76.4 ต้องการให้ กสทช. มีอำนาจกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งสะท้อนว่าประชาชนรับรู้ข้อจำกัดของ กสทช. ว่ามาจากทั้งกรอบอำนาจที่ไม่เพียงพอและศักยภาพสถาบันที่ยังไม่แข็งแกร่งพอไปพร้อมกัน

และสำหรับเกณฑ์การบังคับใช้และการเฝ้าระวังที่ควรเป็นการแทรกแซงหลังเกิดปัญหา (Ex post) ซึ่งผลการศึกษาตอบสนองหลักการนี้ในหลายส่วนสำคัญหลายส่วน ได้แก่ กลไก Notice-and-Action ที่ครอบคลุมการดำเนินการที่หลากหลายกว่าระบบ Notice-and-Takedown เดิม ควรเริ่มทำงานหลังได้รับการแจ้ง ระบบการระงับการเข้าถึงเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (Take-down Order) ที่ต้องใช้คำสั่งศาล กระบวนการอุทธรณ์หรือขอทบทวนคำตัดสิน (Merits Review) ที่แพลตฟอร์มสามารถทำได้ภายหลัง ระบบ One Stop Service ที่เปิดรับข้อร้องเรียนแล้วจึงส่งต่อ และการระงับธุรกรรมทางการเงินผ่านธนาคารในคดีอาญา ล้วนเป็นกลไกแบบ Ex post ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังให้ความสำคัญอย่างมากกับกลไกเชิงรุกก่อนเกิดปัญหา (Ex ante) ดังที่ปรากฏในผลการศึกษาเกี่ยวกับพันธกรณีการตรวจจับเชิงรุก (Proactive Detection) ระบบปัญญาประดิษฐ์สำหรับการตรวจสอบและกวาดล้างเนื้อหา/โฆษณาที่ผิดกฎหมายในลักษณะอัตโนมัติ (AI-assisted Content Scraping & Monitoring Tools) โดยไม่ต้องรอรับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนการประเมินความเสี่ยงประจำปี (Annual Risk Assessment) สำหรับแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ และการกำหนดพันธกรณีการเก็บรักษาข้อมูล (Data Retention Obligations) ทั้งก่อนและระหว่างการใช้บริการ โดยผลการสำรวจยังพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 37.1 ต้องการให้ กสทช. ดำเนินการ

¹⁶⁰ มาตรา 3(2) ของกฎหมาย GDPR ได้ขยายเขตอำนาจออกไปนอกสหภาพยุโรป โดยที่กฎหมายนี้ “...บังคับใช้กับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถูกประมวลผลข้อมูลที่อยู่ในสหภาพ โดยที่ผู้ควบคุมหรือผู้ประมวลผลมิได้ตั้งอยู่ในสหภาพ เมื่อกิจกรรมการประมวลผลนั้นสัมพันธ์กับ (a) การเสนอสินค้าหรือบริการต่อผู้ถูกประมวลผลข้อมูลที่อยู่ในสหภาพ โดยไม่คำนึงว่าจำเป็นต้องมีการชำระเงินโดยผู้ถูกประมวลผลข้อมูลหรือไม่ (b) การตรวจตราชีวิตของผู้ถูกประมวลผลข้อมูลทราบเท่าที่กิจกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นภายในสหภาพ”

เชิงรุกมากขึ้น และร้อยละ 6.7 ต้องการให้ตำรวจดำเนินการเชิงรุก แทนที่จะรอรับเรื่องร้องเรียน สะท้อนว่าประชาชนต้องการระบบเชิงป้องกัน (Prevention) มากกว่าการเยียวยา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในขณะที่หลักการสากลลดความสำคัญของกลไกเชิงรุกก่อนเกิดปัญหา (Ex ante) เพราะกังวลว่าจะสร้างภาระกำกับดูแลมากเกินไปและอาจกระทบเสรีภาพในการแสดงออก แต่ผลการศึกษาพบว่าในบริบทไทยที่ภัยไซเบอร์อยู่ในระดับสูง (ค่าเฉลี่ย 4.52) และความเชื่อมั่นต่อกระบวนการหลังเกิดเหตุอยู่ในระดับต่ำ (ค่าเฉลี่ย 2.97) เนื่องจากสังคมไทยแสดงความพร้อมสูงในการยอมรับการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้น จึงอาจเอื้ออำนวยให้มีการใช้กรอบที่ผสมกลไกแบบ Ex ante และกลไกแบบ Ex post ร่วมกันได้

นอกจากนั้น ยังสามารถอภิปรายผลในหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ที่มีความเชื่อมโยงกับกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

8.7.3 หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Technology Neutrality)

ทฤษฎีกระแสหลักด้านการกำกับดูแลสื่อสมัยใหม่ระบุว่า กฎหมายที่มีประสิทธิภาพต้องมีลักษณะ “เป็นกลางทางเทคโนโลยี” หมายถึง มาตรการและข้อบังคับของรัฐต้องมุ่งเน้นที่ “พฤติกรรม ผลลัพธ์ หรือผลกระทบของเนื้อหา” โดยไม่ยึดติดหรือจำกัดอยู่กับช่องทาง เทคโนโลยี หรือรูปแบบการนำเสนอสัญญาณทางกายภาพ (Platform-agnostic)

จากผลการศึกษาที่พบว่า ประชาชนถึงร้อยละ 90.6 เปลี่ยนไปบริโภคข้อมูลข่าวสารผ่านอินเทอร์เน็ตและบริการ OTT แต่โครงสร้างกฎหมายของ กสทช. ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553) ยังคงยึดติดกับนิยามของ “กิจการโทรคมนาคม” และ “กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์” ที่แยกออกจากกันโดยสิ้นเชิงตามโครงสร้างทางกายภาพ ขาดความยืดหยุ่นในการเอาผิดบริการที่หลอมรวม (Convergence) สภาวะดังกล่าวส่งผลให้เกิดความลักลั่น ตัวอย่างเช่น สถานีโทรทัศน์ดั้งเดิมที่ได้รับใบอนุญาตจาก กสทช. ต้องถูกควบคุมเนื้อหาอย่างเข้มงวดและมีบทลงโทษปรับทางปกครองที่สูง แต่เนื้อหาประเภทเดียวกันหรือมีความรุนแรงกว่าที่แพร่ภาพผ่านบริการ OTT ข้ามชาติกลับไม่สามารถลงโทษได้ การขาดความเป็นกลางทางเทคโนโลยีของกฎหมายไทย จึงเป็นต้นเหตุของสภาวะความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (Legal Uncertainty) บั่นทอนการแข่งขันที่ยั่งยืน และจำเป็นต้องมีการปฏิรูปนิยามกฎหมายแม่บทให้มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome-oriented Regulation) ในอนาคต

8.7.4 หลักการสร้างสมดุล (Balancing)

การกำกับดูแลเศรษฐกิจแพลตฟอร์มดิจิทัลตั้งอยู่บนความท้าทายในการรักษาสมดุล (Balancing) ระหว่างสองข้อเป้าหมาย ข้อหนึ่งคือ “การส่งเสริมนวัตกรรมและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ” (Market Facilitation & Innovation) และอีกข้อหนึ่งคือ “การรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย และการคุ้มครองผู้บริโภค” (Public Safety & Consumer Protection)

ผลการศึกษาเชิงปริมาณสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า สังคมไทยในปัจจุบันให้ความสนใจไปที่ “ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย” เป็นลำดับแรก โดยคะแนนเฉลี่ยความต้องการให้

ภาครัฐป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีและภัยไซเบอร์บน OTT สูงเด่นถึง 4.52 ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับรายงาน Global Cybersecurity Index ที่ระบุว่า ในประเทศกำลังพัฒนาที่กลไกการเยียวยาผู้เสียหายยังขาดประสิทธิภาพ ประชาชนจะมีแนวโน้มยอมรับมาตรการเชิงปกป้อง (Protective Measures) ของรัฐ และยอมสละเสรีภาพหรือความเป็นส่วนตัวบางส่วน (เช่น ยอมรับการยืนยันตัวตนระดับสูงถึงร้อยละ 37.7) เพื่อแลกกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

นอกจากนี้ ข้อเสนอเรื่อง “หลักความรับผิดชอบร่วมกัน” (Shared Liability) ระหว่างแพลตฟอร์ม OTT และสถาบันการเงิน (ค่าเฉลี่ย 4.44) ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในทางเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ (Law and Economics) ซึ่งท้าทายต่อหลักการสากลเดิมอย่างบทบัญญัติในทางกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขให้บุคคลหรือองค์กร ได้รับ “การยกเว้นความรับผิด” หากปฏิบัติตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดไว้ (Safe Harbor Doctrine ที่ระบุว่าตัวกลางออนไลน์จะไม่ต้องรับผิดชอบในเนื้อหาหรือการกระทำของผู้ใช้งานหากปฏิบัติตามขั้นตอนตักเตือนและเอาออก) การอภิปรายผลในส่วนนี้ชี้ว่า รัฐไทยต้องหาจุดสมดุลเชิงสัดส่วน (Proportionality) โดยไม่สร้างภาระแก่ภาคเอกชนจนเกิดภาวะตลาดชะงักงัน แต่ต้องบังคับให้ภาคเอกชนลงทุนในระบบความปลอดภัยเชิงรุก (Security by Design) เพื่อร่วมรับผิดชอบต่อความสูญเสียของสังคม

8.7.5 หลักการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มและการประเมินฐานความเสี่ยง (Tiered and Risk-Based Regulation)

ผลการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า สังคมไทยไม่อาจใช้กฎหมายแบบเหมารวม (One-size-fits-all) กับบริการ OTT ได้ เนื่องจากผู้ให้บริการมีความหลากหลายสูง ตั้งแต่ผู้ผลิตเนื้อหารายย่อย (Creators) แพลตฟอร์มไทย ไปจนถึงบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพจึงต้องนำหลักการ “กำกับดูแลอิงฐานความเสี่ยง” (Risk-based Regulation) และ “การแบ่งกลุ่มตามสัดส่วนผลกระทบ” (Tiered Regulation) มาบังคับใช้ เช่นเดียวกับกฎหมาย Digital Services Act (DSA) ของสหภาพยุโรป

ผลการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณชี้ว่าสังคมไทยไม่อาจใช้กฎหมายแบบเหมารวม (One-size-fits-all) กับบริการ OTT ได้ การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพต้องแบ่งระดับตามขนาดและความเสี่ยงของแพลตฟอร์มเป็น 4 ระดับ ตั้งแต่ผู้ให้บริการขนาดเล็กที่มีพันธกรณีขั้นต่ำเพียงการแจ้งข้อมูล ผู้ให้บริการขนาดกลางที่ต้องลงทะเบียนและมีตัวแทนในประเทศ ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ที่ต้องประเมินความเสี่ยงประจำปีและตรวจสอบอิสระ ไปจนถึงแพลตฟอร์มขนาดใหญ่มากที่มีผลกระทบเชิงระบบ (Systemically Important Platform) ซึ่งสอดคล้องกับการสังเคราะห์ข้อมูล ความคิดเห็น ปลายเปิดของประชาชนสะท้อนว่า รัฐควรกำหนดระดับความเข้มงวดของมาตรการตามขนาดและระดับความเสี่ยงของแพลตฟอร์ม โดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 ระดับ (Tiers) ซึ่งจะช่วยให้ กสทช. สามารถกระจายทรัพยากรไปกำกับดูแลกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างตรงจุด โดยไม่เป็นการทำลายศักยภาพการเติบโตของผู้ประกอบการรายย่อยในประเทศ ดังแสดงในแผนภาพ



ภาพที่ 11 โครงสร้างการกำกับดูแลอิงฐานความเสี่ยง 4 ระดับ (Risk-Based Tiered Regulation)

8.8 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและจัดการกับข้อสังเกตของวุฒิสภาอย่างเป็นรูปธรรม ที่ปรึกษาจึงขอเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและการดำเนินงานขององค์กร โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะตามระดับความเร่งด่วนและผลกระทบเชิงโครงสร้าง เป็นมาตรการระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นลำดับขั้นตอนที่ต้องรอให้ระยะหนึ่งเสร็จสิ้นก่อนจึงจะเริ่มอีกระยะหนึ่งได้ หากแต่เป็น การดำเนินการแบบขนานกัน (Parallel) ที่ต้องขับเคลื่อนไปพร้อมกันอย่างเป็นระบบภายใต้ความสัมพันธ์ที่ส่งเสริมแนวทางการดำเนินการอื่น ๆ ไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ มาตรการระยะสั้น สามารถสร้างฐานข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายจริงและส่งข้อมูลย้อนกลับเพื่อพัฒนาโครงสร้างกฎหมายในระยะกลางและระยะยาวได้ ซึ่งมาตรการในระยะดังกล่าวก็ไม่ควรรอให้ระยะสั้นดำเนินการจนแล้วเสร็จก่อน ในขณะที่ มาตรการระยะกลางอย่างการผลักดันกฎหมายหลอมรวมสื่อและความร่วมมือระหว่างประเทศต้องเริ่มกระบวนการเจรจาและยกร่างคู่ขนานไปพร้อมกัน เพราะการสร้างกลไกพหุภาคีต้องใช้ระยะเวลาหลายปีในการสร้างฉันทามติ สำหรับ มาตรการระยะยาว แม้ผลลัพธ์ที่จับต้องได้จะปรากฏในระยะยาว แต่การเตรียมความพร้อมด้านการวิจัย การพัฒนาบุคลากร และการจัดสรรงบประมาณสำหรับเครื่องมือตรวจจับอัตโนมัติ สามารถดำเนินการได้ทันที หากปล่อยให้ดำเนินหลังจากระยะกลางเสร็จสิ้น ความล่าช้าของกฎหมายเมื่อเทียบกับเทคโนโลยี (Regulatory Lag) จะยิ่งขยายวงกว้างจนไม่สามารถตามทันได้

8.8.1 แนวทางการจัดทำกฎหมายลำดับรอง (มาตรการระยะเร่งด่วน)

มาตรการในระยะนี้มุ่งเน้นการใช้อำนาจตามกฎหมายปัจจุบัน โดยการออกกฎหมายลำดับรอง ร่วมกับการปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงาน เพื่อสกัดกั้นภัยคุกคามทางไซเบอร์และอาชญากรรม



ออนไลน์ที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในทันที สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 65.4 ที่ต้องการเห็นผลสัมฤทธิ์ภายใน 1 ปี

1) **การออกประกาศ กสทช. บังคับแต่งตั้งตัวแทนทางกฎหมายในประเทศ (Mandatory Local Representative)** แนวทางการดำเนินงานคือ กสทช. อาศัยอำนาจตามมาตรา 27 และ 28 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ออกประกาศคณะกรรมการ (ร่าง) หลักเกณฑ์และวิธีการให้บริการแพร่เสียงแพร่ภาพผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต บังคับให้ผู้ให้บริการ OTT ข้ามชาติที่มีรายได้หรือมีจำนวนผู้ใช้งานในประเทศไทยเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (ระดับที่ 4) ต้องจัดแจงและแต่งตั้งตัวแทนทางกฎหมายที่มีถิ่นที่อยู่และมีอำนาจเต็มในประเทศไทย (สอดคล้องกับผลสำรวจที่ค่าเฉลี่ย 4.18)

ตัวแทนที่แต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลางในการรับคำสั่งศาล ดำเนินมาตรการระงับการเข้าถึงเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (Take-down Order) ภายในกรอบเวลาที่กำหนด และประสานงานส่งมอบข้อมูลหลักฐานแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินคดีอาญา โดยหากแพลตฟอร์มใดฝ่าฝืน ให้ กสทช. ร่วมกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ดำเนินมาตรการทางเทคนิคเพื่อจำกัดการเข้าถึงหรือระงับการทำธุรกรรมทางการเงินในประเทศไทย

2) **การปิดช่องว่างทางสถาบันผ่านระบบบูรณาการร่วม (Lead Agency & One Stop Service)** มีแนวทางการดำเนินงานคือ เร่งจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการร่วมเพื่อปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีบนสื่อออนไลน์” (Joint Task Force on OTT Security) โดยมี สำนักงาน กสทช., กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (DE), กองบัญชาการตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บช.สอท. หรือตำรวจไซเบอร์), กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ร่วมเป็นภาคี

อาจมีผลให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการทำงานจากเดิมที่เป็นระบบราชการแยกส่วน (Silo) ให้เป็นระบบ One Stop Service โดยเชื่อมโยงฐานข้อมูลคดีและระบบการส่งต่อข้อมูลแบบอัตโนมัติ (Automated API Linkage) เมื่อประชาชนแจ้งเหตุผ่านระบบ แพลตฟอร์มจะต้องได้รับคำสั่งและสั่งระงับเนื้อหา/โฆษณาหลอกลวงควบคู่กับการอายัดบัญชีธนาคารที่เกี่ยวข้องทันทีภายใน 15 นาที เพื่อลดขั้นตอนและความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม (สอดคล้องกับข้อเสนอแนะปลายเปิดของประชาชนร้อยละ 53.3)

3) การขับเคลื่อนมาตรการประชาสัมพันธ์เชิงรุกและสร้างภูมิคุ้มกันระดับท้องถิ่น

- **แนวทางการดำเนินงาน** เนื่องจากผลการศึกษาชี้ว่าประชาชนร้อยละ 40.4 ยังไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่และช่องทางการช่วยเหลือของ กสทช. ในบริบทของสื่อออนไลน์ สำนักงาน กสทช. จึงต้องปฏิรูปแผนการสื่อสารสาธารณะใหม่ จากเดิมที่เน้นสื่อส่วนกลาง ให้เปลี่ยนเป็นการทำ “การประชาสัมพันธ์เชิงรุกในระดับพื้นที่” (Localized Public Relations)

- **ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติ** สร้างความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในการส่งผ่านข้อมูลเตือนภัยและช่องทางการร้องเรียนไปยัง “เทศบาลตำบล” และ “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” (ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มตัวอย่างรวมกันกว่าร้อยละ 65) ผ่านกลไกหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านและแอปพลิเคชันชุมชน เพื่อกระจายความรู้การสร้างภูมิคุ้มกันดิจิทัล (Digital Literacy) และความเข้าใจในสิทธิของผู้บริโภคอย่างทั่วถึง

8.8.2 แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (มาตรการระยะกลาง)

มุ่งเน้นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติ และการยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อรองรับสถานะการหลอมรวมทางเทคโนโลยี

1) การผลักดันกฎหมายหลอมรวมสื่อและเทคโนโลยี (Legislative Convergence)

- **แนวทางการดำเนินงาน** กสทช. ขับเคลื่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยรวมเอาพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 เข้าด้วยกันเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำกับดูแลกิจการ OTT โดยอาจเป็นพระราชบัญญัติการสื่อสารหรือพระราชบัญญัติการสื่อสารและแพลตฟอร์มดิจิทัลแห่งชาติ (National Communications and Digital Platforms Act)

- **ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติ** กฎหมายฉบับใหม่นี้จะขยายนิยามของการกำกับดูแลให้หลุดพ้นจากกรอบคลื่นความถี่ทางกายภาพ ไปสู่การกำกับดูแลตัวกลางดิจิทัล (Digital Intermediaries) ทั้งหมดอย่างเป็นระบบ รวมถึงบริการ OTT, ผู้ให้บริการระบบ ปฏิบัติการ (App Store/Play Store), เครือข่ายโฆษณาดิจิทัล (Ad Networks) และระบบการชำระเงินออนไลน์ เพื่อจัดสถานะความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (Legal Uncertainty) และสร้างกลไกการจัดเก็บรายได้/ภาษีจากแพลตฟอร์มต่างชาติมาสนับสนุนอุตสาหกรรมสื่อสร้างสรรค์ไทย

2) การยกระดับกลไกบังคับใช้กฎหมายข้ามพรมแดน (Cross-border Enforcement Cooperation)

- **แนวทางการดำเนินงาน** บูรณาการการทำงานร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศและองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ เร่งรัดการเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมทางไซเบอร์ (UN Convention against Cybercrime) เพื่อใช้อำนาจตามสนธิสัญญาในการร้องขอพยานหลักฐานและการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่แพลตฟอร์ม OTT

- **ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติ** พร้อมกันนี้ ให้สำนักงาน กสทช. ขับเคลื่อนนโยบายประจำปี 2568 ข้อที่ 10 อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีในกรอบสภาผู้กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งอาเซียน (ASEAN Telecommunication Regulators' Council ATRC) และกรอบกรอบความร่วมมือดิจิทัลอาเซียน (ASEAN Digital Masterplan) ร่วมกับหน่วยงานกำกับ

ดูแลชั้นนำ เช่น IMDA ของสิงคโปร์, Ofcom ของสหราชอาณาจักร และ KCC ของเกาหลีใต้ เพื่อจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ในการจัดตั้งระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลบัญชีดำ (Blacklist Sharing) ของเครือข่ายข้ามชาติ และกำหนดมาตรฐานแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) ร่วมกันในการกวดขันแพลตฟอร์มระดับโลกให้ปฏิบัติตามกฎหมายส่วนภูมิภาค

8.8.3 การตรากฎหมายใหม่ (มาตรการระยะยาว)

การตรากฎหมายใหม่ ตลอดจนการปฏิรูปเชิงสถาบันและระบบกฎหมายอย่างเป็นระบบ เพื่อจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

1) การตรากฎหมายกำกับดูแลบริการ OTT เป็นการเฉพาะ

- **แนวทางการดำเนินงาน** ยกร่างและผลักดันกฎหมายเฉพาะ (Lex Specialis) ระดับพระราชบัญญัติที่แยกส่วนเด็ดขาดออกจากกฎหมายสื่อดั้งเดิม โดยมีเสาหลักทางกฎหมาย 3 ประการ

- o **มาตรการยืนยันตัวตนขั้นสูง (Enhanced KYC)** บังคับให้ผู้ลงโฆษณาเชิงพาณิชย์ กลุ่มผู้สร้างรายได้ (Monetized Creators) และผู้เปิดบัญชีร้านค้าบน OTT ต้องผ่านกระบวนการยืนยันตัวตนแบบหลายชั้น (Multi-factor Authentication) ร่วมกับฐานข้อมูลอัตลักษณ์แห่งชาติ (เช่น ThaiID) เพื่อขจัดปัญหาบัญชีฉ้อฉลและขบวนการหลอกลวง (สอดคล้องกับคะแนนความเห็นชอบของประชาชนที่ร้อยละ 37.7)
- o **ระบบคุ้มครองผู้เยาว์เชิงเทคโนโลยีขั้นสูง** บังคับให้ทุกแพลตฟอร์มติดตั้งระบบยืนยันอายุ (Age Verification) ที่มีประสิทธิภาพ และจัดให้มีกลไกควบคุมโดยผู้ปกครอง (Parental Control) ที่ใช้งานง่ายและเป็นมาตรฐานเปิด (สอดคล้องกับค่าเฉลี่ยความต้องการสูงสุดของประชาชนที่ 4.49)
- o **สถาบันจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้บริโภคและการร่วมรับผิดชอบ (Shared Liability Fund)** ตราข้อบังคับกำหนดให้สถาบันการเงิน แพลตฟอร์ม OTT และผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคม ต้องสมทบทุนเข้าสู่ “กองทุนเยียวยาผู้เสียหายจากภัยไซเบอร์แห่งชาติ” และร่วมรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคตามหลักเกณฑ์สัดส่วนความเสียหายของระบบความปลอดภัย ซึ่งมาตรการนี้จะบีบให้ภาคเอกชนหันมาใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ในการตรวจจับพฤติกรรมหลอกลวงเชิงรุก (AI-driven Fraud Detection) บนแพลตฟอร์มของตนเอง



2) การปฏิรูปเชิงสถาบันของสำนักงาน กสทช. (Institutional Reform)

- **แนวทางการดำเนินงาน** ปรับโครงสร้างองค์กรภายในของสำนักงาน กสทช. โดยจัดตั้ง “สำนักกำกับดูแลแพลตฟอร์มดิจิทัลและธรรมาภิบาลอัลกอริทึม” (Bureau of Digital Platforms and Algorithmic Governance) ขึ้นเป็นหน่วยงานหลักที่มีความเป็นอิสระและมีความเชี่ยวชาญสูง แยกสายงานออกจากสำนักการอนุญาตและการกำกับสื่อดั้งเดิม

- **ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติ** ลงทุนในวิศวกรรมข้อมูลและโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี จัดทาสคริปต์เครื่องมือปัญญาประดิษฐ์สำหรับการตรวจสอบและกวาดล้างเนื้อหา/โฆษณาที่ผิดกฎหมายในลักษณะอัตโนมัติ (AI-assisted Content Scraping & Monitoring Tools) พร้อมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล มุ่งเน้นการสรรหา ดึงดูด และพัฒนาบุคลากรสายวิชาการรุ่นใหม่ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญระดับสูงในด้านเศรษฐศาสตร์แพลตฟอร์ม (Platform Economics) กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ วิทยาศาสตร์ข้อมูล (Data Science) และความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เพื่อยกระดับให้ กสทช. คงสถานะเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการดิจิทัลที่มีความรู้ เท่าทันเทคโนโลยี และทรงประสิทธิภาพในระดับสากลอย่างยั่งยืน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการกำกับดูแลกิจการ OTT และการป้องกันอาชญากรรมทางเทคโนโลยีในประเทศไทยมีมิติที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออกในระดับกฎหมาย ระดับสถาบัน และระดับความร่วมมือระหว่างประเทศ ผลการศึกษาเชิงปริมาณยืนยันด้วยตัวเลขสถิติว่าสังคมไทยเผชิญภัยคุกคามจากการหลอกลวงออนไลน์ในระดับวิกฤต และภาคประชาชนมีความต้องการให้ภาครัฐเร่งดำเนินการอย่างเป็นระบบโดยไม่ชักช้า ในขณะที่ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสะท้อนว่าความสำเร็จไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการเลือกดำเนินการเพียงแนวทางใดแนวทางหนึ่ง

การขับเคลื่อนมาตรการระยะสั้น กลาง และยาวอย่างบูรณาการและเป็นระบบเชื่อมต่อกัน โดยที่แต่ละระยะเสริมสร้างและป้อนข้อมูลซึ่งกันและกัน จะสร้างสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่สามารถปิดช่องว่างด้านบทบัญญัติ ช่องว่างด้านการบังคับใช้ และช่องว่างด้านเขตอำนาจได้พร้อม ๆ กัน โดยมีกลไกบังคับใช้ผ่านตัวกลางเป็นเสาหลักของระบบ ควบคู่กับความร่วมมือระหว่างประเทศที่เข้มข้นขึ้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการยกระดับขีดความสามารถของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคและรักษาความมั่นคงสาธารณะในภูมิทัศน์สื่อดิจิทัลอย่างเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

นอกจากนี้ เนื่องจากผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาเชิงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ OTT ในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอำนาจที่ทับซ้อนกันของหน่วยงานกำกับดูแล ตลอดจนช่องว่างทางกฎหมาย และข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มข้ามชาติ เช่นเดียวกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการจัดประชุมเสวนาเพื่อวิพากษ์ผลการศึกษา (Virtual Seminar) และการแลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะต่อ กสทช. เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2569 ที่ปรึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า กสทช. และหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการผลักดันวาระทางนโยบาย (Policy Agenda) โดยจัดทำสาระสำคัญทางนโยบายที่เหมาะสมและมีทิศทางสอดคล้องกับผลการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปรับปรุง

กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล OTT อย่างเป็นระบบ บนฐานของความเป็นกลางทางเทคโนโลยี ความสมดุลและการกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มตามระดับความเสี่ยง

แนวทางการแก้ปัญหาเชิงกฎหมายและนโยบาย จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการกำกับดูแล OTT และแพลตฟอร์มดิจิทัลจากรูปแบบการกำกับแบบแยกส่วนตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานแบบดั้งเดิม ไปสู่ระบบการกำกับดูแลแบบเครือข่าย (Network Governance) ที่มีเอกภาพ โดยอาจให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการกลางแพลตฟอร์มดิจิทัลแห่งชาติ” ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกลไกบูรณาการและกำหนดนโยบายร่วม ซึ่งมีรัฐบาลโดยกระทรวงดิจิทัลฯ เป็นผู้นำเชิงนโยบายภาพรวม และมี กสทช. เข้าร่วมเป็นองค์ประกอบหลักในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลสื่อดิจิทัล (Digital Communications Regulator) เพื่อกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐาน การแข่งขัน และผลกระทบของกิจการ OTT ต่ออุตสาหกรรมโทรคมนาคมและสื่อดั้งเดิม ควบคู่กับหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ ETDA ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลด้านเทคนิค (Technical Regulator) ที่รับผิดชอบการตรวจสอบอัลกอริทึม มาตรฐานแพลตฟอร์ม และการสร้างความเชื่อมั่นทางดิจิทัล (Digital Trust) ร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชน รวมถึงหน่วยงานสืบสวนสอบสวน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานความมั่นคงที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย (Security Enforcement) ในการปราบปรามการหลอกลวงออนไลน์ รวมถึงอาชญากรรมไซเบอร์และข่าวปลอมทั้งระบบ อีกทั้งควรจัดให้มีการติดตามตรวจสอบโดยหน่วยตรวจสอบอิสระ (Independent Auditor) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านข้อมูลและอัลกอริทึม ทำหน้าที่ตรวจสอบความโปร่งใสของแพลตฟอร์มและรายงานต่อสาธารณะ พร้อมทั้งจัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติด้านการกำกับดูแลดิจิทัล” ที่สอดคล้องกับมาตรการที่เป็นแนวทางการปรับปรุงกฎหมายในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันในเศรษฐกิจดิจิทัลโลกได้อย่างยั่งยืน โดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่สกัดกั้นนวัตกรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- เจษฎากานต์ สุธีวีระขจร และกิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว. (2568). มาตรการทางกฎหมายและบทบาทของ กสทช. ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับเนื้อหาการโฆษณาบนโครงข่ายอินเทอร์เน็ต. *วารสาร สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 9(3), 848-862.
- แต่งตั้งประธานและกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2565, 14 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 85 ง.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง วันที่ 3 พฤศจิกายน 2565
- ไทยรัฐออนไลน์. (2568, 19 ก.ค.). *รัฐบาลลุยใช้กฎหมาย DPS หลังผู้หญิงวัยทำงานตกเป็นเหยื่อคดี หลอกหลวงออนไลน์สูงถึง 64%*. <https://www.thairath.co.th/news/politic/2871343>
- กรมประชาสัมพันธ์. (2568, 26 ธ.ค.). *ดีอี เตือนภัย ปชช. เตรียมรับมือ 4 เทรนด์สแกมเมอร์ ปี 69*. <https://www.prd.go.th/th/content/category/detail/id/39/iid/459245>
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2569, 18 มี.ค.). *รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ ต่างประเทศ กล่าวประกาศคำมั่นเพื่อต่อต้านการฉ้อโกงของประเทศไทยในกิจกรรม High-level Special Session on national commitment/pledges on combatting fraud ในห้วงการประชุมระดับโลกว่าด้วยการฉ้อโกง*. <https://thai-inter-org.mfa.go.th/th/content/รณว-กต-กล่าวถ้อยแถลงและประกาศคำมั่นเพื่อต่อต้าน?cate=62dfa3b9e5c6102618683d32>
- กสทช. (ม.ป.ป.). *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและ โทรทัศน์ พ.ศ. 2551*. <https://www.nbtc.go.th/getattachment//law/การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย/คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบกิจการ/เอกสารแนบ.pdf?lang=th-TH>
- กสทช. *หารือร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย ในการกำกับดูแล OTT และ Media Platform เพื่อยกระดับไปสู่ ASEAN. (6 มีนาคม 2569). ข่าว กสทช. Press Release, 34/2569. สืบค้นจาก <https://www.nbtc.go.th/getattachment//News/Press-Center/75011/ฉบับที่-34-NBTC-Press-Release-06032569-กสทช-หารือร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย.pdf?lang=th-TH>*
- กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2569, 20 เม.ย.). *ศูนย์ต่อต้านการฉ้อโกงออนไลน์ (ACSC): สถิติคดีและความเสียหายรายสัปดาห์*. <https://saranitet.police.go.th>

- กองสารนิเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2569, 21 ก.พ.). สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับ Meta (Facebook) สกัดกั้นแพลตฟอร์มผิดกฎหมาย ปิดกั้นแล้วกว่า 52,000 เพจ.
https://saranitet.police.go.th/commanders-mission/crime-prevention-and-suppression_21022026_60139/
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). ศัพท์สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา. (2566). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การประมวลกฎหมาย 3 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 (2) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (3) พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา. สืบค้นจาก <https://prt.parliament.go.th/items/d1b3e5cc-4899-4dba-bde4-bcb100f54505>
- คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (ม.ป.ป.).
<https://web.parliament.go.th/view/138/สรุปผลการประชุม/TH-TH>
- จิรวลัย น้อยผาง และนิรมัย พิศแซ มั่นจิตร. (2568). ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น: ศึกษากรณีมาตรา 14 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ, 14(2), 25–41. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/NBU/article/view/281650>
- จิตรทัศน์ ฝึกเจริญผล. (2563, 10 มี.ค.). อำนาจของโค้ด และกฎหมายที่มองไม่เห็นในโลกออนไลน์.
<https://www.the101.world/code-is-law/>
- จิตรารณ โสติกุล. (2564). ปัญหาการบังคับใช้เขตอำนาจรัฐเหนือพื้นที่ไซเบอร์: ศึกษากรณีการก่อการร้ายทางไซเบอร์. วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์, 14(4), 562-581. <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtujournal/article/download/248769/169178>
- จิตสุภา ฤทธิผลิน. (ม.ป.ป.). การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์: ความท้าทายของ กสทช. ในภาวะภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลง กรณีศึกษา Audiovisual Media Services Directive ของสหภาพยุโรป. https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/620700000_001.pdf
- ชญานิษฐ์ พิมพ์ทนต์. (2561). ความรับผิดชอบผู้ให้บริการในฐานะสื่อกลางเกี่ยวกับการแจ้งเตือน การระงับการทำให้ข้อมูลแพร่หลายของข้อมูลคอมพิวเตอร์ และการนำข้อมูลออกจากระบบคอมพิวเตอร์. เอกดศึกษา หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ชาวพัฒน์ สัมฤทธิ์ศิริพงศ์. (2566). *ปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองเกินแม่บทของหน่วยงานผู้ใช้อำนาจทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นคร เสรีรักษ์ และคนอื่น ๆ แปล. (2019). *General Data Protection Regulation ฉบับภาษาไทย*. สืบค้นจาก <https://www.senate.go.th/assets/portals/185/fileups/348/files/Publication%20-%20PT%20-%20GDPR%20Thai%20Version.pdf>
- ปณิธร์ ปทุมวัฒน์. (2558). ชุด อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภานางอังกฤษ ตอนที่ 2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. *จุลนิติ*. หน้า 185-192. สืบค้นจาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/13win/win46.pdf
- ประณพวงศ์ ศรีนวล. (2564). การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมในยุคดิจิทัล. *วารสารวิชาการ กสทช.*, 5(5), 184-213.
- ประพันธ์พงษ์ ขำอ่อน. (2567). แนวทางการกำกับดูแลบริการ OTT TV (Over-the-Top TV) ในยุคเทคโนโลยีใหม่. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย*, 44(1), 117-134. สืบค้นจาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/utccjournalhs/article/view/268052>
- พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 57. (2553, 17 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนที่ 78 ก.
- พิพิธภัณฑสถาน. (ม.ป.ป.). 4 ปี สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 & เลือกตั้ง 2566. https://parliamentmuseum.go.th/election66/ex_010.html
- รณิดา จรินทร์พิทักษ์. (2017). บริการ OTT: ความท้าทายต่อสื่อเก่าและการกำกับดูแล. *Journal of Digital Communications*, 1(1), 316-341. Retrieved from https://so04.tci-thaijo.org/index.php/NBTC_Journal/article/view/116011, หน้า 322.
- รัฐสภา จุริมาศ. (2566). การศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดชอบของผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตของกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 12(2), 181-217. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/lawjournal/article/view/269877>
- รามาชแนล. (2559, 10 ส.ค.). *FOMO (Fear of Missing Out) : ก็ฉันกลัวตกกระแส!*. <https://www.rama.mahidol.ac.th/ramachannel/gallery/fomo-fear-of-missing-out-ก็ฉันกลัวตกกระแส/#:~:text=อาการ%20FOMO%20หรือ%20Fear%20of,เกิดอาการเครียดขึ้นมา>
- วิสุทธิ เวชวารภรณ์. (2568, 5 มิถุนายน). *ความคิดเห็นขยะในโลกอินเทอร์เน็ต*. <https://www.sac.or.th/portal/th/article/detail/731>

- วุฒิสภา. (2568, 18 ก.ย.). เอกสารข่าวคณะอนุกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา. https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=zfSHkY7avnV3hTuHMXPCHlzkE2mJmAFBCh2Ua4pYedJET457_qRmmCqAAWtrRESqjrojk4CQHDeHoDcleOBYpOHe9pPmUv-vFTPlzmfikS5eDm_7rLSQLoJ_3RmDkaO3QSeiggQ-ecT-fz2v_Pee_VCSajcqpUPSnI=&ref=8494224&n=1
- วุฒิสภา. (2568, 19 พ.ค.). เอกสารข่าวการประชุมคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและการโทรคมนาคม วุฒิสภา ครั้งที่ 14/2568 (26). https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=L7q4VPom2ZTg1XyTURjAg8xx1l4DM8qe7aWZC2NZIBgsvPeDYm8XTqYOvYo8ljTnk6Wx3ZGTEufKu5MP11EfHS7Wvio7kxmMY0SC-MtwUGvqtoy9PXXnEQW7jj9ab-cWrd2XX6OS6SOdyC6ikj0assR_zgttEiSxLKM=&ref=7667720&n=1
- วุฒิสภา. (2568, 20 พ.ย.). ข่าวการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษากฎหมายด้านการสื่อสาร การโทรคมนาคม และดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม ครั้งที่ 19/2568 วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2568 เวลา 09.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมการ CA 428 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา(ร่าง) รายงานพิจารณาศึกษา. <https://www.senate.go.th/view/419/commission-photo-gallery/ข่าวสารคณะกรรมาธิการ/76/TH-TH>
- วุฒิสภา. (2568, 26 พ.ค.). เอกสารข่าวการประชุมคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารและการโทรคมนาคม วุฒิสภา ครั้งที่ 15/2568 (27). https://pis.parliament.go.th/PARFileDownloadProxy/download?s=w_i_57i58feWDxo3DcUliWSpzACahdVWDLFO5oMkySqlwMh9ZQJnCznXqY5JAmWluJl6DU8SHwL_Datn3t847d_rHadGPduX2M417nTDOG9HbB2S1SwhLeO_H7H2tDecdVed6EjgEi-ZU2DXdnN9tcLPYHzFsKDE4=&ref=7712714&n=1
- วุฒิสภา. (2568, 26 มีนาคม). การประชุมคณะกรรมการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา ครั้งที่ 9. <https://www.senate.go.th/view/426/main/TH-TH/>
- วุฒิสภา. (2568, 4 ธ.ค.). ข่าวการประชุมคณะอนุกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในคณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา ครั้งที่ 25/2568 วันพุธที่ 3 ธันวาคม 2568. <https://www.senate.go.th/view/419/news-details/ข่าวสารคณะกรรมาธิการ/76/TH-TH>



- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ธรรมวณิช. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม. นำเสนอต่อ สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2567.
https://www.soc.go.th/?page_id=26855
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2567.
<https://prt.parliament.go.th/items/febfb918-3bad-4c1e-8e8f-2d54e4bc152d/full>
- สำนักงาน กสทช. (2568, 11 พ.ย.). สรุปมติที่ประชุม กสทช. 27/2568.
<https://www.nbtc.go.th/Information/cabinet/รายงานการประชุม-กสทช/สรุปมติที่ประชุม-กสทช-2568/73403.aspx?lang=th-TH>
- สำนักงาน กสทช. (2569, 6 มี.ค.). กสทช. ทหารีร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย ในการกำกับดูแล OTT และ Media Platform เพื่อยกระดับไปสู่ ASEAN. ข่าว กสทช., 34/2569. <https://www.nbtc.go.th/getattachment//News/Press-Center/75011/%E0%B8%89%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-34-NBTC-Press-Release-06032569-กสทช-ทหารีร่วมกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อินโดนีเซีย.pdf?lang=th-TH>
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). ประวัติสำนักงาน กสทช. <https://www.nbtc.go.th/About/history3.aspx?lang=th-TH>
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนปฏิบัติการสำนักงาน กสทช. ประจำปี 2568. <https://www.nbtc.go.th/getattachment/ITA/actionplan/actionplanyear/แผนปฏิบัติการสำนักงาน-กสทช-ประจำปี-2568.pdf.aspx>
- Apex Circuit. (2567, 14 ส.ค.). MIS News ฉบับที่ 154: สถิติอาชญากรรมไซเบอร์ออนไลน์.
<https://info.apexcircuit.com/?p=26036>
- DPOaaS. (2567} 24 ต.ค.). อ่านคำฟ้องรัฐบาลกลางสหรัฐกรณี การผูกขาดโดย Appl.
<https://www.dpoaas.co.th/blog/6950/อ่านคำฟ้องรัฐบาลกลางสหรัฐกรณี-การผูกขาดโดย-apple>



EU เตรียมเริ่มใช้กฎหมายการให้บริการดิจิทัล (DSA) ควบคุมอินเทอร์เน็ตให้เป็นพื้นที่ปลอดภัย.

(20 มิถุนายน 2565). สืบค้นจาก <https://europetouch.mfa.go.th/th/content/eu-dsa?page=5d6ac39e15e39c3f300018e0&menu=5d6ac39e15e39c3f30001906>

Jobsdb. (2568, 28 มี.ค.). Podcast คืออะไร? สื่อใหม่ที่เข้ามาเปลี่ยนวิธีรับสาร ฟังง่าย ทุกที่ทุกเวลา.

<https://th.jobsdb.com/th/career-advice/article/what-is-podcast>

Milieu Team. (2567). ‘มิจฉาชีพออนไลน์’ ปัญหากลโกงที่ระบาดทั่วอาเซียน จากแบบสอบถาม.

<https://www.mili.eu/sg/insights/online-fraudsters-a-scams-spreading-throughout-asean>

Posttoday. (2568, 2 ม.ค.). อำนาจไม่ถึง ประธานกสทช.ชี้ กฎหมาย OTT ต้องเป็นวาระชาติ.

<https://www.posttoday.com/business/717646>

Posttoday. (2569, 8 เม.ย.). จบครม.ว่า OTT กสทช.เห็นพ้องมีอำนาจกำกับดูแล-บรรจูลงแผนแม่บทฯ ฉบับใหม่. <https://www.posttoday.com/business/740638>

Thai PBS Verify. (2568, 27 มี.ค.). เปิดสถิติ 5 อันดับคดีออนไลน์ที่คนไทยถูกหลอกมากที่สุด ปี 68.

<https://www.thaipbs.or.th/verify/article/content/976>

Thai PBS. (2568, 13 กุมภาพันธ์). พิชิตอาชญากรรมออนไลน์ปี 68 เกือบ 2 เดือนสูญ 3.4 พันล้าน.

<https://www.thaipbs.or.th/news/content/349248>

Thai PBS. (2568, 7 พ.ย.). เอกสารลับเผย Meta ทำเงิน 1.6 หมื่นล้านเหรียญจาก “โฆษณาผิดกฎหมาย”. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/358316>

ภาษาอังกฤษ

Molina, D., DePompa, R. & Heffner, D. (2026, 20 Apr.). *Deepfake scams infiltrate social media as voice cloning becomes easier*. <https://www.investigatetv.com/2026/04/20/deepfake-scams-infiltrate-social-media-voice-cloning-becomes-easier/>

AML Right Source. (2025). *Scam States: The Cybercrime-Corruption Complex in Southeast Asia and the Collapse of Anti-Money Laundering Enforcement*. <https://www.amlrightsource.com/resources/scam-states-the-cybercrime-corruption-complex-in-southeast-asia>

Anti-Human Trafficking Action Project. (2025, 26 Nov.). *Cyber Police Crackdown Nets Over 300 Suspects Nationwide*. <https://www.thaianti-humantraffickingaction.org>

Australasian Legal Information Institute. (n.d.). *ONLINE SAFETY ACT 2021 - SECT 109 Removal notice given to the provider of a social media service, relevant electronic service or designated internet service*. https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/cth/consol_act/osa2021154/s109.html



- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, (2nd ed.). Oxford University Press.
- Barata, J. (2020, 20 Feb.). *Regulating content moderation in Europe beyond the AVMSD*. <https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2020/02/25/regulating-content-moderation-in-europe-beyond-the-avmsd/>
- Barlow, J. P. (1996). *A Declaration of the Independence of Cyberspace*. From <https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). (n.d.). From [https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/portfolio-organizations/canadian-radio-television-telecommunications-commission.html#:~:text=Canadian%20Radio%2Dtelevision%20and%20Telecommunications%20Commiss ion%20\(CRTC\).%20The%20Canadian%20Radio%2Dtelevision%20and%20Teleco mmunications%20Commission%20is%20an](https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/portfolio-organizations/canadian-radio-television-telecommunications-commission.html#:~:text=Canadian%20Radio%2Dtelevision%20and%20Telecommunications%20Commiss ion%20(CRTC).%20The%20Canadian%20Radio%2Dtelevision%20and%20Teleco mmunications%20Commission%20is%20an)
- CMS Legal. (2025, 17 Dec). *2025 UK Online Safety Act Round-Up*. <https://cms.law/en/gbr/legal-updates/2025-uk-online-safety-act-round-up>
- Concepcio, Louise. (2026). Broadcasting Canadian Content: Problematizing the Efficacy of CanCon Laws. *Intonations*, 5(1), 1-19. <https://intonationsjournal.ca/index.php/intonations/article/view/102/138>
- Council of Europe. (2001). *Convention on Cybercrime (ETS No. 185)*. Budapest: Council of Europe.
- Cyble. (2026, Apr.). *Deepfake-as-a-service exploded in 2025: 2026 threats ahead*. <https://cyble.com/knowledge-hub/deepfake-as-a-service-exploded-in-2025/>
- DeNardis, L. (2014). *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press.
- Department for Science, Innovation & Technology. (2025, 24 APR). *Online Safety Act: explained*. <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-act-explainer/online-safety-act-explainer>
- Dewing, Michael. (2011). *Canadian broadcasting policy*. Canada. Parliamentary Information and Research Service. From https://publications.gc.ca/collections/collection_2011/bdp-lop/bp/2011-39-eng.pdf
- European Commission. (2026, 10 Mar.). *Digital Services Coordinators*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs>

- European Commission. (n.d.). *EU Electronic Communications Code*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eu-electronic-communications-code>
- European Commission. (n.d.). *What is the rule of law?*.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_en
- European Union Delegation to Brazil. (2016). *OTT Regulation*. Retrieved from
https://www.eubrdialogues.com/documentos/proyectos/adjuntos/8894bd_cyber0002_ott.pdf
- Garg, N. & Ghuman, P.K. (2024). Regulatory Frameworks for OTT Platforms: Global and Indian Context. *Library Progress International*, 44(3), 7880-7895.
- Gillespie, T. (2018). *Custodians of the Internet Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. New Haven: Yale University Press
- Global Anti-Scam Alliance (GASA). (2025). *The State of Scams in Thailand 2025*.
<https://gasa.org/knowledge-base/blog/thailand-faces-unprecedented-scam-crisis-with-thb-115-3-billion-lost-annually>
- Goldsmith, J., & Wu, T. (2006). *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. Oxford University Press.
- Guidance Online Safety Act: explainer*. (24 April 2025). From <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-act-explainer/online-safety-act-explainer>
- Hooghe, L. & GARY, M. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review - AMER POLIT SCI REV.*, 97. 10.1017/S0003055403000649.
- How the age verification blueprint can help make the internet safer for children*. (n.d.). From <https://better-internet-for-kids.europa.eu/en/news/how-age-verification-blueprint-can-help-make-internet-safer-children>
- How the Digital Services Act enhances transparency online*. (n.d.). From <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-brings-transparency>
- ICLG. (2025, 15 Dec.). *Telecoms, Media and Internet Laws and Regulations*. <https://iclg.com/practice-areas/telecoms-media-and-internet-laws-and-regulations/singapore>
- Icoda. (2026, Apr.). *Crypto scams on Telegram 2026: How to spot & avoid them*.
<https://icoda.io/blog/crypto-scams-on-telegram/>

- Infocomm Media Development Authority. (2023, 17 JUL). *IMDA's Online Safety Code comes into effect*. <https://www.imda.gov.sg/resources/press-releases-factsheets-and-speeches/press-releases/2023/imdas-online-safety-code-comes-into-effect>
- Infocomm Media Development Authority. (2025, 15 JAN). *New Online Safety Code of Practice for App Distribution Services Enhances Protection for Singapore Users*. <https://www.imda.gov.sg/resources/press-releases-factsheets-and-speeches/press-releases/2025/online-safety-code-of-practice-for-app-distribution-services>
- Ingrid, J. (2026). *The Enforcement Gap: A Framework for Measuring Institutional Performance*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6309018
- International Telecommunication Union and The World Bank. (2020). *Digital Regulation Handbook*. From https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-TRH.1-2020-PDF-E.pdf
- Kohl, U. (2007). *Jurisdiction and the Internet: Regulatory Competence over Online Activity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kostruba, A., Haliantych, M, Iskra, S. & Dryshliuk, A. (2023). Legal Gaps Concept, Content, Problems of the Role of Legal Doctrine in Overcoming them. *Statute Law Review*, 44, pp.1-12. From <https://hal.science/hal-03948875/document>.
- MacKinnon, R. (2012). *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle for Internet Freedom*. Basic Books.
- Mocanu, V. (2018). OTT Regulation a way of combating cybercrimes. *Central and Eastern European eDem and eGov Days*, 331. 395-406. 10.24989/ocg.v331.33.
- Molina, D., DePompa, R. & Heffner, D. (2026, 20 Apr.). *Deepfake scams infiltrate social media as voice cloning becomes easier*. <https://www.investigatetv.com/2026/04/20/deepfake-scams-infiltrate-social-media-voice-cloning-becomes-easier/>
- Monti, E. 'Bulygin on Legal Gaps and the Normativity of Law', in Leslie Green, and Brian Leiter (eds), *Oxford Studies in Philosophy of Law Volume 5*, *Oxford Studies in Philosophy of Law* (Oxford, 2024; online edn, Oxford Academic, 26 July 2024), <https://doi.org/10.1093/9780198919650.003.0004>
- Nation Thailand. (2026, 17 Mar.). *Sihesak: Online Scams Are a Security Threat — Losses Exceed US\$40bn a Year in the Region*. <https://www.nationthailand.com/news/world/40063887>

- NBT World. (2026, 11 Jan.). *The Royal Thai Police has issued a public warning on online investment fraud*. https://web.facebook.com/nbtworld/posts/the-royal-thai-police-has-issued-a-public-warning-on-online-investment-fraud-ide/1283555810475213/?_rdc=1&_rdr#
- OECD. (2025). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*. OECD Publishing, Paris. From <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>.
- Ofcom. (2023). *Media Nations UK 2023*. <https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/research-and-data/multi-sector/media-nations/2023/media-nations-2023-uk?v=330012>
- Official Journal of the European Union. (2025, 26 MAY). *Council conclusions on the assessment of the legal framework for audiovisual media services and video-sharing platform services (C/2025/2954)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502954
- OpenGov. (2025, 24 December). *Singapore: Modernising Digital Communications and Media Regulation*. <https://opengovasia.com/singapore-modernising-digital-communications-and-media-regulation/?c=th>
- Ott Platform Liability*. (n.d.). From <https://mail.lawgratis.com/blog-detail/ott-platform-liability>; Scientific Foresight Unit - European Parliament. (2021). *Liability of online platforms*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU\(2021\)656318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656318/EPRS_STU(2021)656318_EN.pdf)
- Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). *Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You*. New York: WW Norton & Company.
- Raison d'être, mandate and role: who we are and what we do*. (n.d.). From <https://crtc.gc.ca/eng/publications/reports/mandate-mandat.htm>
- Ryngaert, C. (2015). *Jurisdiction in International Law*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Sanjay, M, Manoj P, Graceline J.S., Sriganth R, Febin D.JL. and Russel B. (2026). Enhancing age and gender verification in OTT accounts using deep learning techniques. *Front. Artif. Intell.* 91763101. doi 10.3389/frai.2026.1763101

- Taylor, D.J. (1998). *The principle of legal certainty in the legal order of the European Union*. PhD Thesis, School of Law, The University of Queensland.
<https://doi.org/10.14264/uql.2014.549>
- Thai Media Fund. (2025, 11 Mar). *Social media: A double-edged sword in Thailand's cyber scam crisis*. <https://www.thaimediafund.or.th/article-11032025/>
- The Online Citizen. (2026, 12 Mar). *Meta disables 150k scam-linked Facebook and Instagram accounts in joint Singapore, Thailand, US crackdown*.
<https://theonlinecitizen.com/2026/03/12>
- Unbox Future. (2026, Mar.). *The industrialization of deception: AI, tokenized assets, and the new crypto fraud landscape of 2026*.
<https://www.unboxfuture.com/2026/03/Crypto-Fraud-Landscape.html>
- United Nations News. (2025, 22 Feb.). *UN Report Exposes Torture, Rape in Southeast Asia's Multi-billion-dollar Scam Centres*. <https://news.un.org/en/story/2026/02/1167012>
- UNODC. (2025). *What to Know about Cybercrime in 2025*.
<https://www.unodc.org/unodc/frontpage/2025/October/what-to-know-about-cybercrime-in-2025.html>
- UNODC. (2026, 17 Mar.). *A Global Wake-up Call to Organized Fraud*.
<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2026/March/a-global-wake-up-call-to-organized-fraud.html>
- Vastel, A., Rudametkin, W., Rouvoy, R., & Blanc, X. (2018). FP-Radar: Longitudinal measurement of browser fingerprint evolution. In *Proceedings of the ACM Internet Measurement Conference* (pp. 404–411). ACM.
- Waite, P. (February 10, 2026). *OTT Platform Regulation Emerging Frameworks, Global Trends & Compliance Challenges*. From https://wraycastle.com/blogs/telecoms-regulation-knowledge-base/ott-platform-regulation-emerging-frameworks-global-trends-compliance-challenges?srsId=AfmBOoq2wiyowo4qx7eu_43c-FJTQCVYIPTPED_qSL7KqyIQwutnma6j
- Zittrain, J. (2008). *The Future of the Internet and How to Stop It*. New Haven & London: Yale University Press.