

การกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดิน ที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

The Regulation of Content of News Program in Digital Terrestrial Television after the 2014 Coup

อรวี ศรีชำนาญ

พิรงรอง รามสูต

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาการ
ข่าวของผู้ประกอบการสื่อ องค์กรวิชาชีพสื่อ และองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ
ของรัฐ ในโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแล
เนื้อหาการข่าว ตลอดจนแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแล
เนื้อหาการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล โดยรวบรวมข้อมูลด้วยการ
วิจัยเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า
การกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล โดยองค์กร
กำกับดูแลของรัฐในช่วงของการปกครองภายใต้คณะรักษาความสงบเรียบร้อย
แห่งชาติ (คสช.) มีความสำคัญกับเนื้อหาด้านการเมืองเป็นลำดับแรก โดยใช้
ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 97/2557 และฉบับ
ที่ 103/2557 ควบคู่ไปกับการใช้มาตรา 37 แห่ง พรบ.ประกอบกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้พบว่าในส่วนของการกำกับดูแลกันเอง
ทั้งในระดับองค์กรสื่อและระดับสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพข่าวยังคงมีลักษณะที่
ไม่เข้มแข็งและปรากฏการออกอากาศเนื้อหาข่าวที่ไม่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง จึง
ควรส่งเสริม กระบวนการกำกับดูแลเนื้อหาและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนให้มี
ประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมอย่างเคร่งครัด

คำสำคัญ : การกำกับดูแลเนื้อหาการ, ข่าว, โทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล,
คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.)

อรวี ศรีชำนาญ (นศ.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558; อีเมล: eungoeii_eungoei@hotmail.com) และพิรงรอง รามสูต ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล
ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557” ของ อรวี โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิรงรอง เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ได้รับการประเมินผลการ
สอบวิทยานิพนธ์ในระดับดีมาก ของสาขาวิชานิเทศศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2558

Abstract

This research is a qualitative study and has the following objectives – to study factors influencing regulation of news content in digital terrestrial television stations (DTT), to examine news content regulation role of the following players – the independent regulator of the state (the National Broadcasting and Telecommunications Commission or the NBTC), professional media organizations (self-regulatory organizations or SROs), and news media operators, and to develop approaches for news regulation for DTT. Data was collected through document research of academic literature, related laws, and announcements of regulatory organizations from local sources and in the overseas as well as through in-depth interviews with key informants from the following groups – 1) 14 DTT operators – public service and commercial, 2) representatives from four media SROs, and 3) four senior executives who are policy makers related to content regulation at the NBTC.

The research has these findings. News content regulation in DTT tends to prioritize political news. This is a direct result of the political context under the rule of a military regime led by the National Council for Peace and Order (NCPO) after the coup in May 2014. The NCPO has appointed a working group to monitor the media in all channels including television. This working group will notify the NBTC each week of their monitor result so that the NBTC's content regulation board could consider the problematic content whether it falls under section 37 of the Broadcasting Act which is the provision on forbidden content. They also use new rules like the NCPO Announcement # 97 and # 103 which are on public dissemination of information as framework for their consideration. In addition, the NBTC also uses other regulatory tools including time zone, content rating, and licensing conditions.

The research also finds that media SROs are still quite ineffective when it comes to news content regulation as evidenced in continuous airing of inappropriate and unethical content. The SROs studied also lack clear regulatory and complaints-handling system. Furthermore, filtering technology that is available for DTT has not yet been tapped for content regulation or to encourage public participation in content monitor.

The study recommends that self-regulation of news content by SROs be strengthened by standardizing the complaints-handling process, invigorating enforcement mechanisms, and promoting public perception about SROs as well as building public trust in their self-regulation system.

Keywords: Regulation of Content, News, Digital Terrestrial Television Stations (DTT), The National Council for Peace and Order (NCPO)

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสวงหาข่าวสารมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นต่างๆ กฎหมายของประเทศเสรีประชาธิปไตยในหลายประเทศจึงได้ให้ความสำคัญคุ้มครองในการใช้สิทธิของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หากแต่สิทธิดังกล่าวมิได้เป็นสิทธิเสรีภาพที่บริบูรณ์ (Absolute Right) ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่าสื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและนำเสนอความคิดเห็น และข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด ภายใต้กรอบบรรทัดวิชาชีพซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมตนเอง อย่างไรก็ตามหากสื่อมวลชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน รัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมมีสิทธิในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้

สำหรับประเทศไทย ระบบการกำกับดูแลสื่อมีความเกี่ยวข้องและเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายการเมือง การปกครองเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละยุคสมัยเริ่มตั้งแต่ยุคที่สื่อมวลชนเป็นกระบอกเสียงของรัฐ และรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลสื่อโดยตรงโดยการควบคุมหรือเซ็นเซอร์ จนมาสู่การประกอบกิจการโทรทัศน์ในยุคการออกอากาศภาคพื้นดินระบบแอนะล็อก ที่ผู้ประกอบการและเจ้าของกิจการมีฝ่ายตรวจพิจารณาเนื้อหารายการหรือที่เรียกกันย่อๆ ทั่วไปว่า “ฝ่ายเซ็นเซอร์” (พิรงรอง รามสูตและศศิธร ยวโกศล, 2546) ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้และบัญญัติให้ประชาชนเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ทั้งหมดและให้ “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตลอดจนกำหนดให้ มีองค์กรที่มีอำนาจดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่ทั้งหมด เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนทั้งชาติ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543” แต่เนื่องจากความไม่โปร่งใสในการแต่งตั้งคณะกรรมการถึง 2 ครั้ง ทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2546 จึงทำให้องค์กรดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ จึงนำมาซึ่งสถานะสุญญากาศในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานนับ 10 ปี

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2550 ได้มีการสืบทอดเจตนารมณ์เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการย่อยภายใต้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ การกำกับดูแลเนื้อหา จึงมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นภายใต้การทำงานของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ทั้งนี้ บทบาทการทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ของ กสท.

สะท้อนให้เห็นผ่านการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหา รายการให้เหมาะกับอายุของผู้ชม (Content Rating) และการแบ่งช่วงเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) รวมทั้งมี บทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งในการรับเรื่องร้องเรียน และพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประเด็นความไม่เหมาะสมของเนื้อหารายการ โดยยึดตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมาตราดังกล่าวได้บัญญัติรายการที่มีเนื้อหา “ต้องห้าม” ไม่สามารถออกอากาศได้ตลอดจนกำหนด นิยามของรายการข่าวตามภาคผนวกของประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาต การให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2555 ว่าหมายถึง รายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบัน หรือ เหตุการณ์ที่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบรายการข่าวเล่าข่าวและวิเคราะห์ข่าว รายการสนทนาปัญหา เหตุการณ์ปัจจุบัน และรวมถึง เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความคิดเห็นได้แย้งกัน ในสังคม ประเด็นทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ประกอบการโทรทัศน์ด้วย

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 นับได้ว่าเป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย โดยการเปลี่ยนระบบออกอากาศจากระบบแอนะล็อก มาสู่ระบบดิจิทัล ทำให้เกิดการจัดสรรการใช้คลื่นความถี่ วิทยุโทรทัศน์ที่มีอยู่จำกัดให้มีประสิทธิภาพและลดการ ผูกขาดส่วนแบ่งทางธุรกิจในกิจการโทรทัศน์ที่มีมายาวนาน ทำให้จำนวนช่องโทรทัศน์เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเกิดการ แข่งขันด้านการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร อันนำไปสู่การเพิ่ม ทางเลือกให้กับผู้ชมได้รับชมรายการที่มีคุณภาพมากขึ้น อนึ่ง การเปลี่ยนระบบออกอากาศมาสู่ระบบดิจิทัล ยังทำให้เกิดเครื่องมือใหม่ในการกำกับดูแลเนื้อหา รายการ โดยใช้หลักเกณฑ์รูปแบบของใบอนุญาตประกอบกิจการ โทรทัศน์เป็นตัวกำหนดให้มีการออกอากาศเนื้อหา รายการประเภทข่าวสารและสาระตามสัดส่วนที่ระบุไว้

ในใบอนุญาตแต่ละประเภท นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจจำนวน 24 ช่องมีกลไกในการรับเรื่องร้องเรียน

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2557 การกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวที่มีเนื้อหากระทบด้านความมั่นคง กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ กสทช. ต้องกำกับดูแลเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์การเมืองวุ่นวายจึงเกิดการรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จากเหตุการณ์ดังกล่าว คสช. จึงอาศัยอำนาจในการบริหารประเทศ ออกประกาศฉบับที่ 97/2557 และฉบับที่ 103/2557 เพื่อขอความร่วมมือสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือประเด็นทางการเมือง โดยใช้มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกรอบในการกำกับดูแลเนื้อหารายการในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบวิชาชีพและองค์กรสื่อ ยังคำนึงถึงจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ไม่เพียงพอบรรลุกับการกำกับดูแลตนเองของสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพข่าว มีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและมาตรการลงโทษทางจริยธรรมที่ไร้ประสิทธิภาพจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังอีกทั้งไม่มีบทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้การกำกับดูแลตนเองไม่ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

จากที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาจากการกำกับดูแล ตลอดจนศึกษาความเป็นไปได้ในการนำศักยภาพของเทคโนโลยีคลื่นกรองเนื้อหาในต่างประเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว และแสวงหาแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลของประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวของผู้ประกอบการสื่อ องค์กรวิชาชีพสื่อ และองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ปัญหานำวิจัย

ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวของผู้ประกอบการสื่อ องค์กรวิชาชีพสื่อ และองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล อีกทั้งมุ่งศึกษาเฉพาะเนื้อหาประเภทรายการข่าวเท่านั้น โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษารายการข่าวของสถานีโทรทัศน์ที่ให้บริการโทรทัศน์ประเภทกิจการบริการสาธารณะ และสถานีโทรทัศน์ที่ให้บริการโทรทัศน์ประเภทกิจการทางธุรกิจ อันประกอบด้วย

- 1) ช่องเด็ก เยาวชน และครอบครัว
- 2) ช่องข่าวสารและสาระ และ
- 3) ช่องทั่วไป/วาไรตี้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน

บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนในประเทศที่มีความเป็นเสรีประชาธิปไตยคือ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ (Watchdog) อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

¹ ประกาศฉบับที่ 97/2557 และฉบับที่ 103/2557 มีสาระสำคัญกำหนดให้ทั้งคณาธิการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอันเป็นเท็จ หรือส่อไปในทางหมิ่นประมาท หรือสร้างความเกลียดชังต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ องค์กรราชการ และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ตลอดจนข้อมูลที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ สร้างความสับสน ขวัญปลุกปั่นให้เกิดความขัดแย้งหรือแตกแยกในราชอาณาจักร รวมถึงห้ามวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่หรือการชักชวนให้มีการรวมกลุ่มต่อต้านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

อันเกิดประโยชน์ต่อสังคมประเทศชาติ โดยที่รัฐจะต้องไม่ดำเนินการอันเป็นการคุกคามสิทธิในการแสวงหาข่าวสารและการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน เพื่อให้สื่อมวลชนทำหน้าที่ได้อย่างเสรี ปราศจากการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนสามารถจำแนกได้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ (James Russell Wiggins, 1956, อ้างถึงใน วนิตา แสงสารพันธ์, 2554, น. 30-32)

- (1) เสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information)
- (2) เสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of Printing) โดยปราศจากการจำกัดก่อน (Prior Restrain) หรือการเซ็นเซอร์ (Censorship) อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนี้อาจถูกจำกัดได้ในกรณีที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ
- (3) เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ (Freedom of Criticism)
- (4) เสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจก (Freedom of Dissemination) โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงโดยรัฐ ทั้งนี้เพราะหากไร้ซึ่งเสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจกก็เท่ากับเสรีภาพทั้งสามประการข้างต้นถูกจำกัดสิทธิไปโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสวงหาข่าวสารจะมากหรือน้อยเพียงใดย่อมต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่รับรองสิทธิเสรีภาพของแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมและสังคม

ขอบเขตการควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามกฎหมาย

สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนมิได้เป็นสิทธิเสรีภาพที่สมบูรณ์ (Absolute Rights) ทั้งนี้การใช้เสรีภาพใดก็ตามย่อมต้องมีขอบเขตทางกฎหมายกำกับอยู่เสมอ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญพบว่า เสรีภาพของสื่อมวลชนสามารถถูกจำกัดภายใต้หลัก 4 ประการ ดังต่อไปนี้ (พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, 2549)

- (1) หลักความมั่นคงของรัฐ
- (2) หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (3) หลักการเคารพในสิทธิส่วนบุคคลหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

(4) หลักการป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนและขอบเขตการควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามกฎหมาย ผู้วิจัยสามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์กรอบการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยในช่วงของการปกครองภายใต้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.)

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสื่อมักปรากฏคำว่า “นโยบายสื่อ” (Media Policy) และคำว่า “การกำกับดูแลสื่อ” (Media Regulation) ถูกใช้แทนที่กันอยู่บ่อยครั้ง แต่ Freedman (2008) ได้ระบุถึงความแตกต่างและความเชื่อมโยงกันระหว่าง 2 คำนี้ไว้ว่า นโยบายสื่อ (Media Policy) หมายถึงการพัฒนาเป้าหมายและบรรทัดฐานที่เป็นตัวกำหนดเครื่องมือในการกำกับดูแลเพื่อนำไปสู่พฤติกรรมพึงประสงค์ในระบบสื่อโดยรวมเอาแนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับโครงสร้างและพฤติกรรมพึงประสงค์ในระบบสื่อเข้าไว้ด้วยกัน ขณะที่การกำกับดูแลสื่อ (Media Regulation) นั้นมุ่งเน้นไปที่ปฏิบัติการของเครื่องมือที่จะนำไปใช้เพื่อบรรลุนโยบายที่กำหนดไว้ มักเป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายซึ่งใช้เพื่อแทรกแซงตลาดและระบบสื่อ

ชนัญสร อรนพ ณ อยุธยา อธิบายว่า การกำกับดูแลคือการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐที่ต่อเนื่องและมุ่งเน้นเป้าหมายในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน และกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ถือเป็นองค์กรที่ดำรงอยู่เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะ (Public Trustee) (Creech, 2013 อ้างถึงใน ชนัญสร อรนพ ณ อยุธยา, 2556, น. 17) ดังนั้น การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเท่าเทียมและสามารถควบคุมการผูกขาด (Monopoly) ได้ (McQuail, 2005) นอกจากนี้ เหตุแห่งการกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียง

และโทรทัศน์ โดยเฉพาะการกำกับดูแลเนื้อหาซึ่งเนื่องมาจากคุณลักษณะเฉพาะ 4 ประการที่แตกต่างจากสื่ออื่น ได้แก่ ความแพร่หลายสู่ประชาชน (Pervasiveness) โดยมีอัตราการเข้าถึงสูงกว่าสื่ออื่นสามารถเข้าถึงได้โดยทั่วไป (Invasiveness) ให้บริการประชาชนโดยที่ผู้ชมไม่มีโอกาสเลือก เป็นประเด็นสาธารณะ (Publicness) และมีอิทธิพลต่อความคิดและความสนใจของประชาชน (Influence) (Verhulst, 2006, อ้างถึงใน ชนัญสราร อรนพ ณ อยุธยา, 2556, น. 57)

การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์นั้นสามารถดำเนินการได้หลากหลาย ซึ่งแต่ละระบอบมีโครงสร้าง องค์กรที่รับผิดชอบ เครื่องมือในการกำกับดูแลและการบังคับใช้เครื่องมือที่ต่างกัน ดังนั้นการเลือกระบบการกำกับดูแลจึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิผลในการนำไปใช้โดยพิจารณาจากทรัพยากรพื้นฐาน โครงสร้างสังคม รวมไปถึงบริบททางสังคม ทั้งนี้ การศึกษานี้มุ่งเน้นการจำแนกระบบการกำกับดูแลตามที่เคฟและบาสต์วิน (1999/2553) อธิบายไว้ดังต่อไปนี้

2.1 ระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (Statutory Regulation) เป็นระบอบที่รัฐบาลพัฒนาและออกกฎหมาย โดยศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยมีการกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายเพื่อใช้ในการห้ามพฤติกรรมหรือเพื่อกำหนดการกระทำในแง่บวกบางอย่างหรือเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมหนึ่งๆ มีจุดแข็งที่สำคัญคือ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีบทลงโทษตามอำนาจทางกฎหมายที่เข้มงวด (Fixed Standards) ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญคือ ขาดความยืดหยุ่น รวมถึงเปิดช่องให้รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงการนำเสนอเนื้อหา อีกทั้งผู้ถูกกำกับดูแลไม่มีแรงจูงใจที่จะสร้างมาตรฐานที่ดีกว่า โดยมักจะดำเนินกิจการเท่าที่มาตรฐานกำหนดเท่านั้น

2.2 ระบบการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) คือการรวมกลุ่มกันในภาคอุตสาหกรรมเอกชนและร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐาน ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น

มีจุดแข็งที่สำคัญคือ ความยืดหยุ่น (Flexibility) เนื่องจากกฎต่างๆ ถูกพัฒนาขึ้นให้ตรงกันความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม ก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามกฎมากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ สำหรับจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดคือการขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพในโลกการกำกับดูแลตนเอง เพราะบทลงโทษไม่มีผลบังคับทางกฎหมายรวมถึงความโปร่งใสในการกำหนดกฎเกณฑ์ มักคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มหรือของกิจการของตนมากกว่าที่จะรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะ (Gunningham, 1997, อ้างถึงใน ชนัญสราร อรนพ ณ อยุธยา, 2556, น. 37)

2.3 ระบบการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-Regulation) เป็นการกำกับดูแลที่ผสมผสานกัน 2 ส่วน ระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ จุดแข็งของระบบการกำกับดูแลร่วมกันคือ ความยืดหยุ่นของระบบ การปรับตัวได้ง่าย ความเชี่ยวชาญและการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรมเข้ากับการมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพของระบบการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาทการทำหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ อันได้แก่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระและมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์โดยตรง และบทบาทการทำหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลตนเอง อันได้แก่ สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ และองค์กรสื่อ

3. เครื่องมือกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย

กิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยใช้เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหารายการ ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 การแบ่งช่วงเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) และการจัดระดับความเหมาะสมรายการ (Content Rating) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 ประเภทของใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ประกอบด้วย ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ ทั้งนี้ ผู้ถือใบอนุญาตแต่ละประเภท จำต้องจัดทำผังรายการที่ออกอากาศให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของใบอนุญาตที่ถือครอง ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ประเภทกิจการบริการสาธารณะและผู้ให้บริการโทรทัศน์ประเภทกิจการบริการชุมชน มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะไม่น้อยกว่า ร้อยละ 70 ของรายการทั้งหมด ส่วนผู้ให้บริการโทรทัศน์ประเภทกิจการทางธุรกิจ กำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ดังนี้

- 1) ช่องเด็กเยาวชนและครอบครัว ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25
- 2) ช่องข่าวสารและสาระ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และ
- 3) ช่องทั่วไป/วาไรตี้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจจำนวน 24 ช่อง มีกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจน สะดวก มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม พร้อมทั้งระบุระยะเวลาในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนเหล่านั้นภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องร้องเรียน พร้อมแจ้งให้สาธารณะทราบผ่านช่องทางที่เหมาะสมและทั่วถึง ตามเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบกิจการ เรื่อง การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจระดับชาติ

3.2 มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการลัทธิ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน และรายการที่มี

เนื้อหาที่มีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจารหรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ

3.3 การแบ่งช่วงเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) เป็นการกำหนดช่วงเวลาปลอดสื่อที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม (Watershed) โดยการกำหนดช่วงเวลาที่ย่อยออกอากาศเฉพาะเนื้อหาที่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนตามประกาศหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556

3.4 การจัดระดับความเหมาะสมรายการ (Content Rating) เป็นการให้ข้อมูลเนื้อหารายการแก่ผู้ชมและผู้ปกครอง ด้วยการกำหนดสัญลักษณ์หรือรูปภาพ เพื่อจำแนกเนื้อหาในสื่อที่นั้นเหมาะสมกับผู้รับชมในช่วงอายุใดตามประกาศหลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ. 2556

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ เพื่อวิเคราะห์ว่าเครื่องมือกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย อันได้แก่ เงื่อนไขใบอนุญาตการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์แต่ละประเภท การแบ่งช่วงเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) และการจัดระดับความเหมาะสมรายการ (Content Rating) ตลอดจนมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ส่งผลต่อการกำกับดูแลเนื้อหา รายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลหรือไม่ อย่างไร

4. การกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์: ประสพการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย

แนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่สื่อมวลชนในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านข่าวสามารถสรุปหลักเกณฑ์ได้ ดังนี้ ด้านความเป็นกลาง (Impartiality) ด้านความโปร่งใสและความยุติธรรม (Transparency and Fairness) ด้านความถูกต้องแม่นยำ (Accuracy) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงาน กสทช.], 2555)

ขณะที่ Media Development Authority (MDA) องค์กรพัฒนาสื่อของประเทศสิงคโปร์มีแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวและการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันโดยการรายงานข่าวต้องปราศจากการสอดแทรกความเห็นของผู้รายงานข่าว ทั้งนี้ต้องถูกแยกประเภทอย่างชัดเจนว่าเป็นรายการที่มีการแสดงความเห็นส่วนบุคคล อีกทั้งต้องระมัดระวังในการรายงานข่าวอาชญากรรมทางเพศเป็นพิเศษ ทั้งนี้การจำลองภาพการรายงานข่าวทางโทรทัศน์ต้องสามารถแยกความแตกต่างจากการรายงานข่าวจริงได้อย่างชัดเจน

สำหรับสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาการรายงานข่าวของหน่วยงานกำกับดูแลของอังกฤษ Ofcom มีหลักในการนำเสนอข่าวที่สำคัญ 7 ประเด็น ดังนี้ การปกป้องเด็กและเยาวชน (Protecting the Under-Eighteens) ความรุนแรงและการละเมิด (Harmand Offence) อาชญากรรม (Crime) การเสนอภาพและความคิดเห็นอย่างเป็นกลางเที่ยงตรง และไม่เลือกข้าง (Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions) การเลือกตั้งและการลงประชามติ (Elections and Referendums) ความยุติธรรม (Fairness) สิทธิส่วนบุคคล (Privacy) เครื่องหมายการค้าและการโฆษณาแฝง (Commercial References in Television Programming) (สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงานกสทช.], 2556)

วรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ข้างต้น นำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาการรายงานข่าวขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงานด้านข่าวของสื่อมวลชนในต่างประเทศกับสื่อมวลชนในประเทศไทย

5. แนวคิดเรื่องระบบผู้ให้บริการโทรทัศน์

โทรทัศน์ภาคพื้นดิน (Terrestrial television) ที่ผู้ให้บริการสามารถรับชมได้เป็นการทั่วไป โดยไม่กำหนดเงื่อนไขในการรับบริการ สามารถจำแนกได้ 2 ระบบ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบแอนะล็อกและผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัล

5.1 ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบแอนะล็อกจำนวน 6 สถานี (ปัจจุบันออกอากาศแบบคู่ขนานทั้งหมด) (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ [กสทช.], 2556)

5.2 ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีในระบบดิจิทัลเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2557 เป็นวันที่กำหนดให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ฟรีทีวีทั่วประเทศเริ่มการส่งสัญญาณออกอากาศในระบบดิจิทัลส่งผลให้ประเทศไทยมีช่องโทรทัศน์แบบฟรีทีวีเพิ่มขึ้นเป็น 48 ช่อง ประกอบด้วย ช่องโทรทัศน์ที่ให้บริการสาธารณะ 12 ช่อง ช่องโทรทัศน์ที่ให้บริการทางธุรกิจ 24 ช่อง (ประกอบด้วย ช่องเด็กเยาวชนและครอบครัวจำนวน 3 ช่อง ช่องข่าวสารและสาระจำนวน 7 ช่อง ช่องทั่วไปความคมชัดมาตรฐาน (SD) จำนวน 7 ช่อง และช่องทั่วไปความคมชัดสูง (HD) จำนวน 7 ช่อง) รวมถึงช่องโทรทัศน์ที่ให้บริการชุมชนอีก 12 ช่อง

5.3 เทคโนโลยีกล่องรับสัญญาณ Set-top box โทรทัศน์ระบบดิจิทัลเป็นระบบการส่งผ่านสัญญาณภาพ วิดีโอและเสียงด้วยระบบดิจิทัล ทั้งนี้ประเทศไทยเลือกใช้การส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลประเภท DVB-T2 (Digital Video Broadcasting) โดยระบบดังกล่าวเป็นความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและเป็นระบบที่มีความถี่ในการรับส่งสัญญาณชัดเจน สามารถรองรับบริการได้หลากหลาย (พสุ ศรีหิรัญ, 2558) ดังต่อไปนี้

(1) เชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อให้บริการแบบ Interactive โดยเพิ่มความสามารถในการตอบสนองกลับ (Return Part) จากผู้บริโภค

² Media Development Authority (MDA) คือ องค์กรพัฒนาสื่อของประเทศสิงคโปร์ Media Development Authority. FREE-TO-AIR TELEVISION PROGRAMME CODE. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.mda.gov.sg/Pages/default.aspx>. [7 พฤษภาคม 2558]

(2) แสดงข้อมูล (Data Broadcasting) เพื่อตอบสนองความต้องการในการเข้าถึงข้อมูล

(3) สามารถติดตั้งระบบ Parental Rating เพื่อป้องกันการเข้าถึงเนื้อหารายการที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน โดยผู้ผลิตรายการจะต้องกำหนดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา (Content Rating) และผู้ให้บริการโครงข่ายจะต้องมีระบบรองรับบริการดังกล่าว

(4) สามารถติดตั้งระบบ Emergency Warning System (EWS) เพื่อแจ้งเตือนภัยพิบัติ

(5) สามารถติดตั้งระบบ V-Chip ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีกลั่นกรองเนื้อหารายการที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชน โดยติดตั้งระบบให้มีการ Encryption สำหรับเข้ารหัสเพื่อรับชมรายการ

(6) สามารถบันทึกรายการสำหรับการรับชมย้อนหลังได้ การศึกษาแนวคิดเรื่องระบบผู้ให้บริการโทรทัศน์เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวของแต่ละองค์กรสื่อ โดยใช้เกณฑ์รูปแบบของใบอนุญาตและประเภทของช่องรายการในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล นอกจากนี้จากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องเทคโนโลยีกล่องรับสัญญาณ Set-top box สามารถนำมาเป็นกรอบในการศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ศักยภาพของเทคโนโลยีกล่องรับสัญญาณ Set-top box เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังเนื้อหาการข่าวที่ไม่เหมาะสมจากภาคประชาสังคมในประเทศไทย

6. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของรายการข่าว

ข่าว คือ “การรายงานเรื่องราว เหตุการณ์ หรือข้อเท็จจริง หรือความคิดเห็นที่มีผลกระทบ มีความสำคัญ หรือน่าสนใจ โดยที่เหตุการณ์ ข้อเท็จจริงนั้นเพิ่งจะเกิดหรือกำลังจะเกิดขึ้น” ทั้งนี้ ศิวารอด หงษ์ประยูร (2550) ได้จำแนกรูปแบบของรายการข่าว โดยยึดแนวคิดตระกูลของข่าวในการจำแนกรายการข่าวโทรทัศน์ในประเทศไทยที่ออกอากาศในปี พ.ศ. 2548 ดังนี้

(1) ตระกูลรายการข่าวแนวคลาสสิก (Classic News Genre) เป็นตระกูลหลักและดั้งเดิม ใช้รหัสสร้างความ

หมายด้านความน่าเชื่อถือและความถูกต้องเป็นหลัก นำเสนอในรูปแบบการอ่านข่าวเป็นหลัก (News Bulletin) ภาพรวมของรายการเป็นทางการ มีบรรยากาศจริงจัง เนื้อหาภาพและเสียงของข่าวมีบทบาทมากกว่าผู้ประกาศข่าวที่มีบทบาทเพียงอ่านข่าวตามบท มีพื้นที่โฆษณาน้อย

(2) ตระกูลย่อยรายการข่าวแนววิเคราะห์ข่าว (News Analysis Sub-genre) เน้นการใช้รหัสสร้างความหมายด้านความมีเหตุผล ภาพรวมของรายการเป็นทางการและมีบุคลิกของนักวิเคราะห์หรือผู้ทรงภูมิ นำเสนอเฉพาะข่าวหนัก สร้างความน่าเชื่อถือจากผู้วิเคราะห์ข่าวและพิธีกร

(3) ตระกูลย่อยรายการข่าวแนวโชว์ข่าว (News Show Sub-genre) ใช้รหัสสร้างความหมายด้านความสบายและความเพลิดเพลินเป็นหลัก ใช้รูปแบบการสนทนาข่าวพร้อมกับบรรยากาศ กึ่งทางการ แต่สร้างความน่าเชื่อถือจากพิธีกร นำเสนอข่าวหลายประเภทแต่อาจนำเสนอเพียงข่าวเด่น มีพื้นที่โฆษณามาก

(4) ตระกูลย่อยรายการข่าวแนวสาระบันเทิง (Infotainment News Sub-genre) เป็นตระกูลย่อยใหม่ที่แยกตัวออกจากข่าวภาคปกติ (News Bulletin) ใช้รหัสสร้างความหมายด้านความสนุกสนาน มีภาพรวมของรายการที่ไม่เป็นทางการมากที่สุด รูปแบบการรายงานข่าวและสื่อบูชาข่าวนั้นมีลักษณะเป็นกันเองและมีสีสัน มีพื้นที่โฆษณามากที่สุดและเป็นพื้นที่สำหรับประชาสัมพันธ์รายการอื่นๆ

แนวคิดเรื่องรูปแบบของรายการข่าว นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในกิจการโทรทัศน์ ในแง่รูปแบบการนำเสนอรายการข่าวที่มีความหลากหลายส่งผลกระทบต่อนโยบายการกำกับดูแลรายการข่าวขององค์กรสื่อหรือไม่อย่างไร

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

(Qualitative Research) ซึ่งกระบวนการสำคัญที่ทำให้การศึกษามีคุณภาพได้คือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อศึกษาปรากฏการณ์และสภาพการณ์การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย โดยวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการ บทความ งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศรวมทั้งกฎหมายและประกาศที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาการและมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพของผู้ให้บริการโทรทัศน์ เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และศึกษาประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวขององค์กรกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ และศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาการโทรทัศน์ ประกอบด้วย

1) องค์กรสื่อ โดยใช้เกณฑ์รูปแบบของใบอนุญาตและประเภทของช่องรายการในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล คือ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะและ ใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ จำนวน 14 ช่อง

2) สภาวิชาชีพและนักวิชาการที่มีบทบาทในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน รวมทั้งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลเนื้อหาการและจริยธรรมวิชาชีพสื่อ จำนวน 4 ราย และ

3) องค์กรกำกับดูแลของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาและการกำกับดูแลตนเองในกิจการโทรทัศน์ จำนวน 4 ราย ทั้งนี้การสัมภาษณ์เชิงลึกช่วยให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง แนวคิด ตลอดจนความคิดเห็นในรายละเอียดเชิงลึกจากการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล โดยพัฒนาคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกมาจากการทบทวนวรรณกรรม

ซึ่งผู้วิจัยได้จำแนกแนวทางการศึกษาไว้โดยอ้างอิงกับวัตถุประสงค์การวิจัย ดังต่อไปนี้

(1) บทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวของผู้ประกอบการสื่อ องค์กรวิชาชีพสื่อและองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระของรัฐในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

(2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล ในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

(3) ปัญหาที่พบในการนำเสนอข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล

(4) แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล

หลังจากนั้น จึงนำข้อมูลจากผลการศึกษา มาพัฒนาแนวทางและปรับปรุงการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล

ผลการวิจัย

ก. ระบบกำกับดูแลในโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลของประเทศไทย

ระบบกำกับดูแล หมายถึง รูปแบบการกำกับดูแลเนื้อหาการในกิจการโทรทัศน์ อันประกอบด้วย การกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การกำกับดูแลร่วมกัน และการกำกับดูแลตนเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในที่นี้หมายถึงการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรสื่อและการกำกับดูแลตนเองในระดับสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ โดยกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลของประเทศไทยแบ่งระบบการกำกับดูแลออกเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐและการกำกับดูแลตนเองโดยมีองค์กรกำกับดูแล ดังนี้

1. องค์กรกำกับดูแลของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) มีคณะทำงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหาการ

ข่าว ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ได้แก่

1.1 สำนักกำกับผังและเนื้อหารายการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการผังรายการและเนื้อหารายการประกอบไปด้วย ประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการจำนวน 10 คน เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการเป็นคณะทำงานที่มีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ ข้อพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับผังรายการและเนื้อหารายการ ตลอดจนรับเรื่องร้องเรียนในประเด็นเนื้อหารายการและกำกับดูแลองค์กรสื่อให้ปฏิบัติตามแนวทางการนำเสนอข่าวอย่างถูกต้องเหมาะสมตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

1.2 สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองเป็นคณะทำงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดกลไกการกำกับดูแลกันเองภายใต้จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพสื่อโดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม

2. องค์กรกำกับดูแลกันเอง

2.1 องค์กรสื่อ ได้แก่ ผู้ให้บริการโทรทัศน์แบบให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) ประกอบไปด้วยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ และผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ เป็นองค์กรขั้นต้นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองเนื้อหาข่าว โดยองค์กรสื่อมีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางส่งเสริมจริยธรรม/จรรยาบรรณวิชาชีพเพื่อให้ผู้ประกอบการสื่อตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

“เราต้องมำก้ากับกันเองให้มีประสิทธิภาพก่อนจนสังคมยอมรับได้ว่าสื่อดูแลกันเองได้ สังคมจะ support เราเอง เขาจะติบรัฐไม่ให้เข้ามาใกล้”

(วีระศักดิ์ พงศอักษร, บรรณาธิการบริหารฝ่ายข่าว
สถานีโทรทัศน์เนชั่นทีวี,
สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2558)

2.2 สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพเป็นองค์กรกำกับดูแลกันเองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46 ได้มีบทบัญญัติสนับสนุนการจัดตั้งกลไกควบคุมกันเองทางด้านจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพทางด้านการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พุทธศักราช 2551 มาตรา 39 ยังส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม รวมทั้งส่งเสริมเสรีภาพและพัฒนาการประกอบวิชาชีพข่าววิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาหรือข้อร้องเรียน ในการศึกษาชี้แจงศึกษาบทบาทในการกำกับดูแลกันเองของสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและกระจายเสียง (ประเทศไทย)

อย่างไรก็ดี แม้วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพจะเป็นการส่งเสริมบทบาทการดูแลกันเองและมีบทบาทในการกำกับดูแลสมาชิกควบคู่ไปกับการปกป้องประโยชน์สาธารณะ แต่พบว่า ในการดำเนินงานยังไม่สามารถกำกับดูแลสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับบทบาทการรวมกลุ่ม ตลอดจนกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไม่สามารถบังคับใช้บทลงโทษได้ อีกทั้งสภาวิชาชีพยังมีบทบาทในการต่อรองผลประโยชน์และปกป้องเสรีภาพของสื่อมวลชนมากกว่าบทบาทของการปกป้องประโยชน์สาธารณะ

“สภาวิชาชีพและองค์กรวิชาชีพเป็นเหมือนเสือกระดาษ มีแต่หน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษเขาทำอะไรไม่ได้เลยซักอย่าง มันถึงผิดกันอยู่ทุกวันนี้ไง ผิดซ้ำผิดซาก ผิดอยู่นั่น ผิดอยู่จุดเดิมๆ คนผิดก็ไม่ได้รับการลงโทษเหมือนเดิม”

(จิรโรจน์ จิตราพัฒนานันท์, โปรดิวเซอร์อาวุโส

ฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบก ช่อง 7,
สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2558)

และในบางกรณี สมาชิกก็มีการอะลุ่มอล่วยกันเอง นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกหรือการลาออกจากการเป็นสมาชิกอันเกิดจากการขาดความจริงใจต่อการแก้ปัญหาต่อสาธารณะยังคงเป็นปัญหาเรื้อรัง ส่งผลให้ไม่เกิดการยอมรับและศรัทธาจากสมาชิก อีกทั้งยังขาดงบประมาณในการจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกมีความเข้าใจในพลวัตสื่อที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

“แม้วันนี้สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยจะจัดตั้งมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วก็ตาม ความร่วมมือของสมาชิกที่ตระหนักถึงการจิกจกบทบาทหน้าที่ของสภายังมีน้อยเกินไป เวลาที่มีปัญหาเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้น ขอความร่วมมือสมาชิกเพื่อตรวจสอบอะไรพวกเนี่ยมันก็เป็นไปได้ลำบาก แต่เมื่อใดก็ตามที่สื่อถูกละเมิดเสรีภาพและมาขอเรื่องสภาฯ เหมือนกับว่าเวลาที่ตัวเองเดือดร้อนก็จะเห็นคุณค่าของสภาฯ”

(สุวรรณ สมบัติรักษาสุข, อดีตประธานสภาวิชาชีพ
ข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย,
สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2558)

“กสทช. ยังจำเป็นจะต้องเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลอยู่ เพราะปัจจุบันองค์กรสื่อยังอ่อนแอยังไม่เข้มแข็ง มันไม่พอใจ มันก็ลาออก”

(พีระพงษ์ มานะกิจ, ประธานคณะอนุกรรมการ
ด้านผังรายการและเนื้อหารายการ,
สัมภาษณ์, 7 พฤษภาคม 2558)

อย่างไรก็ดีพบว่า สภาวิชาชีพด้านข่าวตระหนักมากขึ้นถึงความสำคัญในการกำกับดูแลตนเอง จากกรณีการนำเสนอข่าวการฆาตกรรมชาวอังกฤษที่เกาะเต่าที่สื่อมวลชนไทยถูกโจมตีจากสื่อมวลชนนานาชาติประเทศว่าบกพร่องทางจริยธรรมจากการนำเสนอภาพข่าวที่มีการเปิดเผยรายละเอียดทั้งข้อมูลส่วนตัว สภาพผู้เสียชีวิต จนนำไปสู่ความร่วมมือกันทั้งสภาวิชาชีพข่าววิทยุและ

โทรทัศน์ไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและองค์กรสื่อดำเนินการจัดทำ “คู่มือการนำเสนอข่าวอาชญากรรม” เพื่อเป็นแนวทางในการนำเสนอข่าวอาชญากรรม

“เราก็เชิญ บก.ข่าวของสถานีดิจิทัลทั้งหลายเลยทุกช่องเห็นพ้องต้องว่าเราจะต้องหาหลักในการปฏิบัติในการนำเสนอข่าวอาชญากรรมแบบเป็นคู่มือที่มันมีประสิทธิภาพ”

(ก่อเขต จันทเลิศลักษณ์, อดีตประธานสภาวิชาชีพ
ข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย,
สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2558)

ข. เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว

1. องค์กรกำกับดูแลของรัฐ (กสทช.)

1.1 มาตรา 37 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน และรายการที่มีเนื้อหาที่มีการกระทำความผิดซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจารหรือมีผลกระทบต่อการให้เกิดความเสื่อมทางจิตใจ

“เราก็ใช้มาตรานี้แหละ กำกับดูแลเนื้อหาทุกอย่างที่ปรากฏอยู่ในกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์”

(รัตนกร ทองสำราญ, เลขาธิการคณะอนุกรรมการ
ด้านผังรายการและเนื้อหารายการ,
สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2558)

1.2 เงื่อนไขในใบอนุญาต (สัดส่วนรายการข่าว)

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ได้ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่แต่ละประเภท จำต้องจัดทำผังรายการที่ออกอากาศให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของใบอนุญาตที่

ถือครองและมีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามสัดส่วนที่กำหนด

1.3 การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา (Content Rating) เป็นการให้ข้อมูลเนื้อหารายการแก่ผู้ชมและผู้ปกครองด้วยการกำหนดสัญลักษณ์หรือรูปภาพเพื่อจำแนกว่าเนื้อหาในสื่อ่นั้นเหมาะสมกับผู้รับชมในช่วงอายุใด โดยรายการข่าวถูกกำหนดอยู่ในระดับ “ท” ซึ่งเป็นรายการทั่วไปสามารถรับชมได้ทุกวัย อย่างไรก็ตามในการนำเสนอข่าวคือการนำเสนอข้อเท็จจริงและเหตุการณ์จริงจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงภาพและเนื้อหาที่มีความรุนแรงได้ทั้งหมด ดังนั้นหากจำเป็นต้องนำเสนอข่าวที่มีเนื้อหาภาพและเสียงที่ไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนต้องลดความชัดเจนของภาพ (Blur) เพิ่มความเร็วของภาพ (Fast Speed) ลดโทนสีหรือใช้เทคนิคการถ่ายภาพไม่ให้เห็นหน้าโดยการใช่มุมกล้องคลุมเสียงหรือตัดแปลงเสียง เป็นต้น

1.4 การแบ่งเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) โดยการกำหนดช่วงเวลาที่จะออกอากาศเฉพาะเนื้อหาที่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ รายการข่าว ถูกจัดระดับความเหมาะสมของรายการอยู่ในระดับ “ท” ให้เป็นรายการทั่วไป สามารถรับชมได้ทุกวัย ดังนั้นรายการข่าวในทุกช่วงเวลาจะต้องไม่เป็นอันตรายและส่งผลกระทบต่อพัฒนาทั้งในด้านสติปัญญา อารมณ์และสังคมของเด็กและเยาวชน

1.5 การส่งเสริมแนวทางปฏิบัติงานด้านข่าว สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยคณะทำงานจากสำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเองได้จัดทำคู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลตนเอง (Ethical Guideline and Self-regulation for Broadcasting) จากการประมวลองค์ความรู้ที่ได้จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการแลกเปลี่ยนความเห็น ประกอบกับการทบทวนเอกสารและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิในองค์กรวิชาชีพสื่อ เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับดูแลตนเอง

“ทางสำนักงาน กสทช. ภายใต้อาณัติของ

กสท. มีแนวนโยบายเรื่องการส่งเสริมในเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหาข่าว เขียนเป็น code กว้างๆ ถึงสิ่งที่สื่อพึงกระทำและไม่พึงกระทำ เป็นแนวปฏิบัติขั้นต่ำพื้นฐานที่สื่อสำนักต่างๆ สมาคมวิชาชีพต่างๆ จะเอาไปใช้เป็นแนวทางและไปเขียน code ของตนเองต่อไป”

(รณิดา จรินทร์พิทักษ์, ผู้อำนวยการ
กลุ่มงานส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง
สัปดาห์ที่ 15 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ยังมีการจัดอบรมให้ความรู้กับองค์กรสื่อในการนำเสนอข่าว เพื่อสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวที่มีประเด็นความอ่อนไหว อาทิ การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การนำเสนอข่าวการเมือง เหตุการณ์ภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน ตลอดจนข่าวที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความรุนแรงทั้งในด้านพฤติกรรมเพศและภาษา โดยการเชิญองค์กรสื่อทั้งหมดมารับชมคลิปข่าวที่มีความรุนแรงในระดับต่างๆ ที่แต่ละช่องนำเสนอมาเปิดให้ชมร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจถึงวิธีการนำเสนอภาพและเนื้อหาที่เหมาะสม

“วิธีการนี้เราเอาภาพมาให้เห็นเลย เปิดนั่งดูด้วยกันเลยแล้วก็มานั่งคุยกัน สมมติ case เป็นชวานากลุ่มใจปัญหาเรื่องชายข่าวไม่ได้ ผูกคอตาย nation ออกแบบไหน ช่อง 7 ออกแบบไหน... วิธีการนี้โอเค มาบรรยายเชิงวิชาการมากๆ มันก็เดิมๆ เป็น case study ไปเลย”

(รัตนกร ทองสำราญ, เลขานุการคณะกรรมการ
ด้านผังรายการและเนื้อหารายการ,
สัปดาห์ที่ 7 กรกฎาคม 2558)

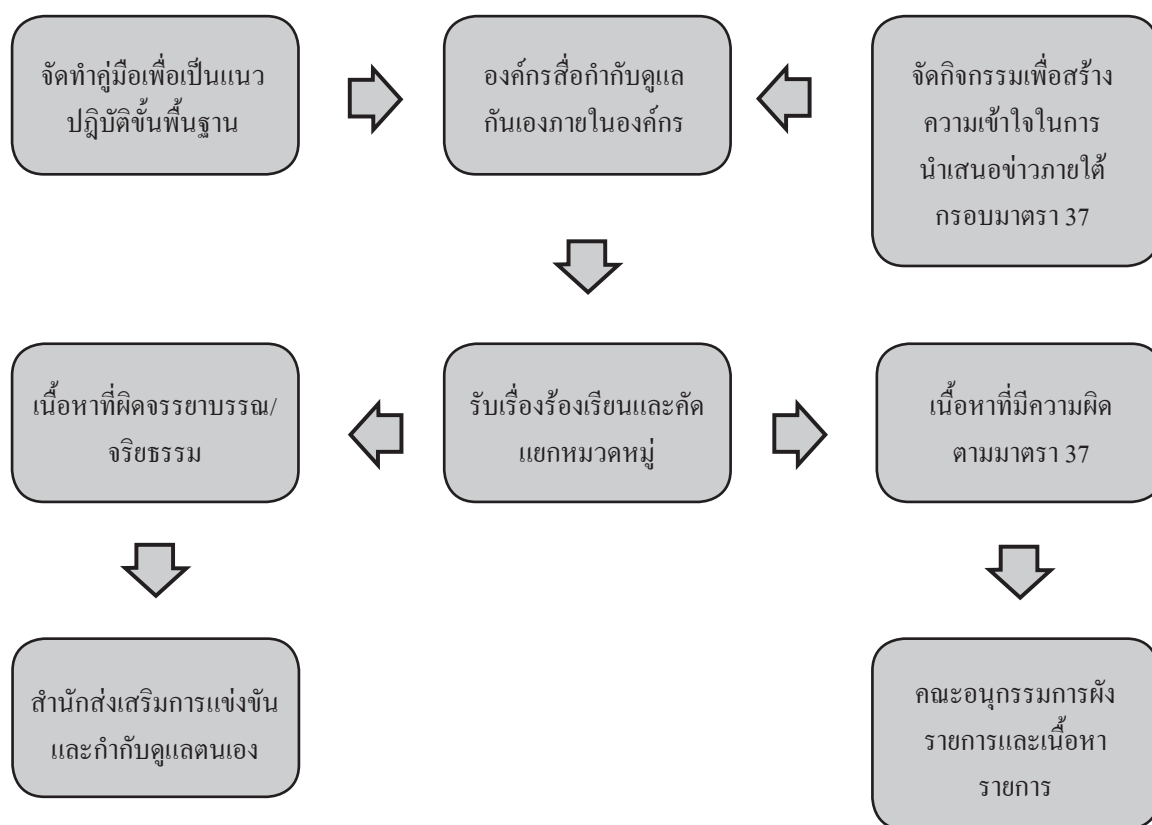
2. องค์กรกำกับดูแลตนเอง

องค์กรสื่อและสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลตนเอง ใช้จริยธรรม/จรรยาบรรณวิชาชีพและการส่งเสริมแนวทางปฏิบัติงานด้านข่าว โดยมีธรรมนูญวิชาชีพเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาข่าวว่านอกจากนี้ยังร่วมมือกันดำเนินการจัดทำ“คู่มือ

การนำเสนอข่าวอาชญากรรม” เพื่อเป็นแนวทางในการนำเสนอข่าวอาชญากรรม โดยคู่มือดังกล่าวมีสาระสำคัญในประเด็นการเคารพสิทธิส่วนบุคคลและคำนึงถึงผลกระทบทางจิตใจของผู้ตกเป็นข่าวและครอบครัวจากการนำเสนอเนื้อหาและภาพข่าวอาชญากรรม โดยนำเสนออย่างเป็นกลาง ไม่สอดแทรกอารมณ์และความคิดเห็นส่วนตัว

ตัวในการนำเสนอ รวมทั้งมีการระบุบทลงโทษในคู่มือดังกล่าวด้วย นอกจากนี้พบว่าองค์กรสื่อ ใช้การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา (Content Rating) การแบ่งเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลควบคู่ไปกับเครื่องมือข้างต้นด้วย

ภาพที่ 1 แสดงกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวของ กสทช.



ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

ก. กระบวนการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว

1. องค์กรกำกับดูแลของรัฐ (กสทช.)

จากภาพข้างต้น กระบวนการกำกับดูแลขั้นแรก กสทช. ให้องค์กรสื่อรับผิดชอบและกำกับดูแลกันเอง ภายในองค์กร ในขณะที่เดียวกัน กสทช. มีการจัดกิจกรรม เพื่อสร้างความเข้าใจในการนำเสนอข่าวภายใต้กรอบ มาตรา 37 ตามแนวทางการส่งเสริมการกำกับดูแลกันเอง นอกจากนี้ ยังจัดทำคู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแล กันเอง (Ethical Guideline and Self-regulation for Broadcasting) เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานให้ผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชนนำไปใช้ในการนำเสนอข่าว หากตรวจพบ การนำเสนอข่าวที่ไม่เหมาะสมจากศูนย์มอเนเตอร์ของ กสทช. หรือมีเรื่องร้องเรียน กสทช. จะมีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่คัดแยกหมวดหมู่ความไม่เหมาะสมของเนื้อหาที่ นำเสนอ หากเป็นเรื่องที่เข้าข่ายผิดจรรยาบรรณจริยธรรม จะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักส่งเสริมการแข่งขัน และกำกับดูแลตนเอง และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่ามีการ ละเมิดจริยธรรม/จรรยาบรรณ จะใช้การตักเตือนหรือ มาตรการส่งเสริม

หากเป็นเรื่องเนื้อหาที่เข้าข่ายขัดต่อมาตรา 37 หรือ ประกาศการจัดระดับความเหมาะสมรายการ คณะ อนุกรรมการผังรายการและเนื้อหารายการเป็นผู้รับผิดชอบ และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่ามีความผิดตามมาตรา 37 หรือ ประกาศการจัดระดับความเหมาะสมจะใช้มาตรการ ตักเตือน ทั้งนี้พบว่าเรื่องร้องเรียนด้านข่าวส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการนำเสนอข่าวที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม หรือขัดต่อมาตรา 37 ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของคณะอนุกรรมการผังรายการและเนื้อหารายการ นอกจากนี้พบว่า การปฏิบัติงานด้านการกำกับดูแลเนื้อหา รายการข่าวของ กสทช. มีกระบวนการที่ไม่ชัดเจน ทับซ้อนกันในส่วนของการคัดแยกหมวดหมู่เรื่องร้องเรียน ว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนงานใด ระหว่าง สำนักส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง หรือคณะ อนุกรรมการผังรายการและเนื้อหารายการ

2. องค์กรสื่อ กระบวนการกำกับดูแลเนื้อหารายการ ข่าวขององค์กรสื่อขึ้นอยู่กับมาตรฐานความเข้มงวดทาง

จริยธรรมและความรับผิดชอบของแต่ละสถานีจากการศึกษา องค์กรสื่อในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัล จำนวน 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตประกอบกิจการ บริการสาธารณะใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ จำนวน 14 สถานี ได้แก่ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 แฟมิลี สถานีโทรทัศน์เอ็มคอตแฟมิลี สถานีโทรทัศน์ ทีเอ็นเอ็น 24 สถานีโทรทัศน์สปริงนิวส์ สถานีโทรทัศน์ เนชั่นทีวี สถานีโทรทัศน์เวิร์คพอยท์ทีวี สถานีโทรทัศน์ดิจิตอล ช่องโมโน 29 สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ดิจิตอลทีวี สถานีโทรทัศน์ไทยรัฐทีวี สถานีโทรทัศน์สี กองทัพบก ช่อง 7 สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และสถานีโทรทัศน์อมรินทร์ทีวี พบว่าทุกองค์กร สื่อข้างต้นมีกระบวนการพื้นฐานที่เหมือนกัน คือ หลังจากนักข่าว/ผู้สื่อข่าวภาคสนามได้ข่าวมาแล้ว บรรณาธิการโต๊ะข่าว/บรรณาธิการกลางจะทำหน้าที่ กลั่นกรอง ตรวจสอบเนื้อหาและภาพข่าวโดยใช้หลัก จริยธรรมวิชาชีพและหลักจริยธรรมองค์กร มาตรา 37 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาข่าวก่อนออกอากาศ ซึ่งบางองค์กรจะมีบรรณาธิการข่าวและโปรดิวเซอร์ รายการทำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบเนื้อหาอีกชั้น หนึ่งก่อนออกอากาศด้วย

“นักข่าวส่งเข้ามา บรรณาธิการก็จะเป็นคนสกรีน ฉะนั้นสกรีนเสร็จส่งออกไป บรรณาธิการกลางจะเป็นคนคัดเลือกสุดท้ายว่าข่าวชิ้นนี้จะอยู่ในช่วงไหน ช่วงโน่นช่วงนี้ช่วงนั้นมียะไรที่สมควรต้องระวังไหม และส่งให้โปรดิวเซอร์”

(สุวรรณ นฤกุลคำ, รองผู้อำนวยการ ฝ่ายข่าวและรายการ สถานีข่าวโทรทัศน์ทีเอ็นเอ็น 24, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

นอกจากนี้พบว่า สถานีโทรทัศน์เนชั่นทีวี สถานี โทรทัศน์อมรินทร์ทีวี สถานีโทรทัศน์ทีวีสีช่อง 3 แฟมิลี และสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส มีการจัดอบรมหรือมี คู่มือจริยธรรมองค์กรเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ด้านข่าวให้แก่บุคลากรในองค์กร รวมทั้งมีการประชุม

เพื่อชักชวนและทำความเข้าใจเรื่องจริยธรรมหรือข้อควรระวังในการนำเสนอข่าวในประเด็นที่มีความสัมพันธ์ขัดต่อมาตรา 37 หรือผิดจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพก่อนส่งนักข่าวหรือทีมงานลงภาคสนาม อาทิ การนำเสนอข่าวเด็กและเยาวชนถูกข่มขืน ภาพที่ควร/ไม่ควรถ่ายเป็นอย่างไร เป็นต้น

“ตามเรื่องนี้ สิ่งที่ระมัดระวังในการละเมิดต่างๆ มีอะไรบ้างคือเหมือนกับว่าตั้งโจทย์ไว้ก่อน คนถ่ายรูปแบบไหน สฟควรถ่ายแบบไหน ถ่ายแค่ไหนถึงจะไม่ละเมิดสฟ ถ่ายแค่ไหนถึงจะไม่ละเมิดเรื่องของครอบครัวเยาวชน เด็ก อะไรพวกนี้ก็วางแผนไว้ก่อน”

(วีระศักดิ์ พงศอักษร, บรรณาธิการบริหารฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์เนชั่นทีวี, สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2558)

3. สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ องค์กรสื่อในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลดังที่กล่าวไว้ในข้อ 2 เป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและกระจายเสียง (ประเทศไทย) โดยกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวของสภาวิชาชีพ จะเริ่มต้นเมื่อมีผู้ร้องเรียนมายังสภาวิชาชีพว่าได้รับความเสียหายจากองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิก ในขั้นต้นสภาวิชาชีพจะส่งเรื่องให้องค์กรสื่อที่ถูกร้องเรียนกำกับดูแลตนเองภายในองค์กรเมื่อองค์กรสื่อปฏิเสธหรือเพิกเฉยหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วแต่ไม่เป็นที่พอใจ ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนกลับมายังสภาวิชาชีพ อย่างไรก็ตามพบว่า กระบวนการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากสภาวิชาชีพไม่มีกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหาที่คอยตรวจสอบหรือเฝ้าระวังการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานเชิงรุกปรากฏให้เห็นเลยประกอบกับกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นที่รู้จักของสาธารณชน

“เวลาสมาชิกทำผิดเขาเคยดักเตือนอะไรใครบ้างที่เขาพูดว่าเขาจะดักเตือนเขาเคยดักเตือนอะไรบ้างแล้วดักเตือนด้วยวิธีไหน ออกหนังสือหรือคำพูด”

(สุวรรณ สมบัติรักษาสุข, อดีตประธานสภา

วิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2558)

ง. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าว

1. ปัจจัยจากองค์กรกำกับดูแลของรัฐ (กสทช.)

1.1 การใช้อำนาจเกินขอบเขตขององค์กรกำกับดูแลของรัฐ (กสทช.) โดยใช้กฎหมาย (มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551) เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสื่อมวลชน ซึ่งขัดแย้งกับความพยายามในการส่งเสริมบทบาทของการกำกับดูแลตนเองโดยใช้จริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นเครื่องมือในการพิจารณาโทษ ประกอบกับยังค่อนข้างมีความคลุมเครือในการตีความตัวบทกฎหมายในมาตรา 37 อีกทั้งผลการพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละบุคคล

“ผู้กำกับดูแลในขณะนี้ศาลเตี้ยทุกอย่างหมดเลย ตั้งแต่จับผิด ลงโทษ ปรับ ยังไม่ได้ขึ้นศาลเลยสั่งปรับหมดแล้ว มันคืออะไร? ประเทศอื่นเขาเป็นอย่างนี้หรือ”

(สำราญ ฉัตรโท, ผู้จัดการฝ่ายข่าวสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3, สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

“ขอบเขตมันอยู่ตรงไหน ความเหมาะสมกับไม่เหมาะสม มันชัดเจนตรงไหน แม้แต่ กสทช.เองยังบอกเลยให้ดูดุลยพินิจ กสทช. ยังดีกรอบเองให้ชัดเองไม่ได้บางทีเราดูว่ามันเหมาะสมแต่ออกไปคุณบอกไม่เหมาะสม ซึ่งตรงนี้คุณต้องนำไปจำกัดให้ชัดก่อน แม้แต่โทรไปสอบถามเองยังตอบไม่ได้เลย”

(เจตนา จินนัฐ, บรรณาธิการข่าวมติชนทีวี สถานีโทรทัศน์เวิร์คพอยท์ทีวี, สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน 2558)

1.2 รายการข่าวเป็นรายการที่อยู่ในระดับความเหมาะสม “ท” คือสามารถรับชมได้ทุกวัย แต่ทั้งนี้ รายการข่าวเป็นการรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและต้องทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วในการนำเสนอ

หากใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการ (Content Rating) มาจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการข่าวให้ตรงช่วงอายุของผู้ชม โดยผ่านกระบวนการเซ็นเซอร์ตรวจสอบเนื้อหาข่าวของกองบรรณาธิการ หรือต้องใช้เวลาในกระบวนการผลิตเพื่อกลั่นกรองเนื้อหาหรือภาพข่าวที่ไม่เหมาะสม ด้วยการใส่คอมพิวเตอรืกราฟิกจำลองภาพเหตุการณ์ หรือใช้เทคนิคการเบลอภาพหรือตัดเสียงก็ตาม ย่อมไม่สามารถทำได้เนื่องจากข้อจำกัดของเวลา และมีต้นทุนในการจัดทำสูง บางครั้งจึงพบความผิดพลาดจากการนำเสนอภาพและเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม อาทิ การนำเสนอภาพและเนื้อหาด้านพฤติกรรมความรุนแรง ความสยดสยอง การนำเสนอภาพข่าวที่ส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีของคนในสังคม โดยนำเสนอเข้าไปมาหรือปราศจากการเบลอภาพ เป็นต้น

“นักข่าวต้องทำงานแข่งกับเวลา ต้องรวดเร็ว ฉะนั้นมันก็ยากที่จะต้องมาตรวจสอบรายการก่อน มันทำไม่ได้อยู่แล้ว”

(สำราญ ภัทรโท, ผู้จัดการฝ่ายข่าว
สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3,
สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2558)

2. ปัจจัยจากองค์กรกำกับดูแลกันเอง

2.1 องค์กรสื่อ

โครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการขององค์กรสื่อส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้านข่าวของกองบรรณาธิการ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร ทุกองค์กรสื่อจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบาย และระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบต่อเจ้าของกิจการหรือองค์กร โดยองค์กรที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐนั้น จำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หากจะต้องนำเสนอข่าวที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศหรือนโยบายของรัฐบาล ย่อมต้องระมัดระวังผลที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่ลงรายละเอียดเนื้อหาข่าว อันสังเกตได้จากทิศทางของข่าวที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาลในแต่ละสมัย ในขณะที่กิจการโทรทัศน์ขององค์กรเอกชนซึ่งลงทุนมหาศาลไปกับการประมูลใบอนุญาต การดำเนินกิจการจึงมีเป้าหมายสูงสุดคือผลกำไร ทำให้การนำเสนอข่าวของกองบรรณาธิการจะต้องหลีกเลี่ยงการนำเสนอข่าวที่อาจส่งผลกระทบต่อ

ภาพลักษณ์และธุรกิจองค์กร จึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนอาจถูกจำกัดด้วยกรอบที่มองไม่เห็นอันมีปัจจัยมาจากโครงสร้างการเป็นเจ้าของกิจการ

“ที่นี้เป็นสถานที่ที่เป็นของรัฐ ใครที่มาเป็นรัฐบาลหรือเป็นรัฐมนตรีก็ต้องใช้สถานที่นี้ มีนโยบายอะไรมาคนที่นั่นก็ต้องทำตามดำเนินการตามนโยบาย เหมือนกับสถานีของช่องอื่น แม้จะเป็นเอกชนถ้ามีนโยบายก็ต้องทำตาม มันก็เหมือนกัน”

(เจริญศรี หงส์ประสงศ์, ผู้อำนวยการศูนย์สื่อข่าวและผลิตรายการข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 24 มิถุนายน 2558)

“มันเป็นความเป็นจริงต้องยอมรับว่ามันคือเรื่องจริง ธุรกิจที่วิธอยู่ได้เพราะเอเงินซื้อ สปอนเซอร์เราคงไม่ลงทุนเป็นพันล้าน สองพันล้านเพื่อจะทำได้กันเองลงทุนขนาดนี้มันก็เป็นเรื่องของธุรกิจผลกำไรเราจะไปเผาบ้านตัวเองคงไม่ได้”

(เจตนา จินนิฐ, บรรณาธิการข่าวมติชนทีวี
สถานีโทรทัศน์เวิร์คพอยท์ทีวี, สัมภาษณ์, 25
มิถุนายน 2558)

2.2 สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ

อุดมการณ์เรื่องเสรีภาพของสื่อส่งผลให้สื่อมวลชนมุ่งเน้นในเรื่องการธำรงเสรีภาพในวิชาชีพมากกว่าการคำนึงถึงจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพและความรับผิดชอบต่อสังคมเหล่านี้จะเห็นได้จากกิจกรรมของสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพสื่อที่มักจะเน้นไปในเรื่องการเรียกร้องเสรีภาพมากกว่าการส่งเสริมหรือบังคับใช้จริยธรรมให้เข้มข้นและเข้มแข็ง อาทิ กรณีการยื่นจดหมายเปิดผนึกเรื่อง ขอให้ทบทวนคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนสืบเนื่องจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือกรณีการออกแถลงการณ์ของสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย เรื่อง การทำหน้าที่ของสื่อมวลชน จากเหตุการณ์ที่นายกรัฐมนตรี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา แสดงความไม่พอใจการทำหน้าที่ของนางสาวสุปณีย์ יעידศรีไชย กรณีการนำเสนอข่าวถูกเรือประมงไทยที่ถูกหลอกไปทำงานที่อินโดนีเซีย เป็นต้น

3. ปัจจัยทางการเมือง

อำนาจทางการเมือง ประกาศฉบับที่ 97/2557 และ 103/2557 ที่ออกโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) มีสาระสำคัญเพื่อขอความร่วมมือสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือประเด็นทางการเมือง รวมถึงห้ามวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่หรือการชักชวนให้มีการรวมกลุ่มต่อต้าน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน ทำให้ต้องปรับตัวตามสถานการณ์ และบริบทสังคมเพื่อให้ตนเองหรือองค์กรได้รับความเสียหาย จึงเกิดการเซ็นเซอร์ตัวเอง เนื่องจากไม่มั่นใจว่าสิ่งที่นำเสนอออกไปจะกระทบกับประกาศข้างต้นหรือไม่

“แน่นอน เขาควบคุมทุกอย่างอยู่แล้วเขาควบคุมประเทศเลย”

(ก่อเขต จันทเลิศลักษณ์, อดีตประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, สัมภาษณ์, 14 กรกฎาคม 2558)

“ไม่มีใครกล้าเล่นในสถานการณ์แบบนี้ หาเรื่องปิดสถานีมันไม่คุ้มกับ Business”

(เกรียงไกร สิริกาญจนวัฒน์, รองผู้อำนวยการฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ดิจิตอลทีวี, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ยังพบว่า คสช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระเต็มที่เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลโดยคณะทำงานติดตามสื่อ ในกรมการทหารสื่อสาร มีบทบาทในการเฝ้าระวังเนื้อหาข่าว โดยมีคำสั่งให้ คสช. ดำเนินการตรวจสอบรายการข่าวที่มีเนื้อหาด้านการเมืองและความมั่นคงเป็นพิเศษ เท่าที่ผ่านมามีภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) พบข้อร้องเรียนการนำเสนอเนื้อหาข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลที่ขัดต่อบันทึกข้อตกลง (MOU) เพียงกรณีเดียว คือ การนำเสนอสรุปข่าว: วิเคราะห์ความเคลื่อนไหวกลุ่มนักศึกษาภายใต้การบริหารประเทศ คสช. (กลุ่มดาวดิน) ในรายการที่นี้

ThaiPBS ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ซึ่งคณะทำงานติดตามการเผยแพร่ข้อมูลสื่อโทรทัศน์เห็นว่าเนื้อหาดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนเข้าใจผิดและนำไปสู่ความแตกแยกในสังคม โดยไทยพีบีเอสชี้แจงว่าทำตามหน้าที่ของสื่อสาธารณะ ในการส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารเพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนได้รับข่าวสารอย่างเท่าเทียม คสช. จึงมีมติเชิญทางสถานีมาคัดเตือนด้วยวาจา

“คสช. ทำงานโดยไม่อิสระและไม่รู้อนาคตตัวเองด้วยซ้ำไป”

(พีระวัฒน์ โชติธรรมโม, ผู้อำนวยการฝ่ายบรรณาธิการ สถานีโทรทัศน์ไทยรัฐทีวี, สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2558)

4. ปัจจัยด้านภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลงภายหลังการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบดิจิทัล

การเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบบดิจิทัลที่ทำให้จำนวนช่องรายการเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งสื่อดิจิทัลอื่นๆ อาทิ สื่อออนไลน์ สมาร์ทโฟนที่เป็นสื่อใหม่ (New Media) กำลังเป็นที่นิยมของผู้บริโภค ทำให้องค์กรสื่อต้องแข่งขันทั้งในสื่อโทรทัศน์ด้วยกันและสื่อดิจิทัลอื่นๆ ด้วย ส่งผลให้องค์กรสื่ออาจจะย่อหย่อนลงในความเข้มข้นของการกำกับดูแลตนเอง

ทั้งนี้พบว่า โครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการอันเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการปฏิบัติงานด้านข่าวขององค์กรสื่อมาเป็นระยะเวลายาวนาน นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของพลวัตสื่อ อันก่อให้เกิดการแข่งขันภายในสื่อโทรทัศน์อย่างเข้มข้นจากการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบบดิจิทัลยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้องค์กรสื่ออาจจะย่อหย่อนลงในความเข้มข้นของการกำกับดูแลตนเอง และเหนือสิ่งอื่นใด ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ปัจจัยทางการเมืองกลายเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน และ คสช. ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลอิสระของรัฐอีกด้วย

จ. ปัญหาที่พบในการนำเสนอข่าว

การนำเสนอข่าวที่ผิดหลักจริยธรรมขององค์กรสื่อจำแนกออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) ระดับนักข่าว/ผู้ประกาศข่าว ส่วนใหญ่พบว่าเกิดจากความประมาทเลินเล่อ อาทิ การนำเสนอข่าวโดยการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวหรือใช้คำพูดที่เร้าอารมณ์

2) ระดับกองบรรณาธิการ ส่วนใหญ่พบว่าต้องคำนึงถึงความรวดเร็วและทันเหตุการณ์ จนทำให้บางครั้งขาดความรอบคอบในกระบวนการตรวจสอบ ปัญหาที่พบมักเป็นการนำเสนอภาพที่ไม่เหมาะสมด้านพฤติกรรม ความรุนแรง หรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล รวมทั้งการนำเสนอภาพดังกล่าวซ้ำไปมา ซึ่งเป็นการตอกย้ำความรุนแรงและความสูญเสียที่เกิดขึ้น

3) ระดับองค์กรสื่อ มีสาเหตุมาจากความต้องการดำเนินธุรกิจให้มีผลกำไรมากที่สุด หรือนำเสนอข่าวโดยพยายามเลี่ยงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับธุรกิจองค์กรหรือเจ้าของกิจการ

“ในส่วนของตัวนักข่าวเองมันก็มีการเสกที่เข้ามาเหมือนกัน อย่างที่ใกล้สุดก็โรฮิงญา อันนี้ก็เป็นตัวนักข่าวที่ไปสร้างบทรามาไว้”

(รณิดา จรินทร์พิทักษ์, ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง, สัมภาษณ์, 15 กรกฎาคม 2558)

“การประกอบกิจการทุกกิจการมันมีค่าใช้จ่าย แต่เราหลักการให้ผู้ประกอบการไปหาเงินเอง พอหาเงินเอง มันก็ต้องขึ้นกับการโฆษณา ขึ้นกับการตลาด”

(พีระพงษ์ มานะกิจ, ประธานคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ, สัมภาษณ์, 7 พฤษภาคม 2558)

จ. การใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว

ภายใต้บริบทแวดล้อมอันหลากหลายของสื่อดิจิทัล การรู้เท่าทันสื่อของประชาชนเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดใน การกำกับดูแลเนื้อหา แต่หากนำศักยภาพของ Set-top Box มาช่วยจะยิ่งสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมเฝ้าระวังสื่อของประชาชน โดยการติดตั้งโปรแกรมกลั่นกรองเนื้อหา รายการ (V-chip) ในเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดิน

ในระบบดิจิทัล (Set-top Box) เพื่อป้องกันเด็กและเยาวชน เข้าถึงรายการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม หรือแสดงสัญลักษณ์ การจัดระดับความเหมาะสมของรายการ ตลอดจนสามารถ เชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ตทำให้เกิดการ Interactive ระหว่างผู้ชมรายการกับผู้ผลิตรายการ ทั้งนี้จากการวิจัยพบว่า กิจการโทรทัศน์ในประเทศไทยยังไม่นำระบบ V-chip มาใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหา เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณการลงทุนติดตั้งระบบ และระยะเวลาในการ ศึกษาถึงประโยชน์จากการใช้ศักยภาพว่าคุ้มค่ากับการ ลงทุนติดตั้งระบบ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมเพื่อให้ ประชาชนเข้าใจประโยชน์จากการใช้ศักยภาพดังกล่าว ไม่เพียงพอ

“ใน กสทช. ยังไม่ค่อยแต่เคยได้ยินนักวิชาการพูด หรือเคยอ่าน แต่ว่าใน กสทช. เองยังไม่เคยพูดถึง ขนาดว่าจะใช้เครื่องมือในการสื่อสารกับผู้ผู้ชมในการ feedback ในเรื่องเนื้อหา”

(รณิดา จรินทร์พิทักษ์, ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง, สัมภาษณ์, 15 กรกฎาคม 2558)

“พื้มองว่าไปศึกษาให้เรียบร้อยก่อนมันเหมาะกับ ประเทศไทยไหมเอาแบบเมืองนอกมา เมืองนอกมันก็ เหมาะของเขา ค่อยๆ เดิน ค่อยๆ เป็นไปไหมประเทศไทย”

(เกรียงไกร สิริกาญจนาวาณิช, รองผู้อำนวยการฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 ดิจิตอลทีวี, สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2558)

นอกจากนี้ ในปัจจุบันทุกองค์กรสื่อมีช่องทางในการสร้าง การมีส่วนร่วมของผู้ชมในการเฝ้าระวังสื่อโดยใช้สื่อ สังคม (Social Media) เป็นช่องทางการสื่อสารกับผู้ชม และรับเรื่องร้องเรียนหรือข้อคิดเห็นจากประชาชนอยู่แล้ว โดยตัวอย่างที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ สถานี โทรทัศน์ไทยพีบีเอส ที่นอกจากจะมีช่องทางการรับเรื่อง ร้องเรียนเพื่อเป็นพื้นที่ในการร่วมตรวจสอบและกำกับดูแล ตลอดจนเปิดรับข้อสังเกตด้านเนื้อหาการข่าวจากผู้ชมเช่นเดียวกับองค์กรสื่ออื่นๆ แล้วนั้น ยังมีรายการ “เปิดบ้านไทยพีบีเอส” ที่เป็นช่องทางการสื่อสารระหว่าง

ผู้ชมกับสถานี เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้เท่าทันสื่อ โดยการรวบรวมข้อร้องเรียนหรือข้อติชมรายการหรือข่าวจากผู้ชมมาออกอากาศ เพื่อชี้แจงหรืออธิบายข้อมูลที่ถูกต้องโดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ รวมทั้งมีการตั้ง “สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ” ขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการให้บริการและการผลิตรายการให้มีคุณภาพสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะและสะท้อนความต้องการของผู้ใช้บริการที่หลากหลาย

“เดี๋ยวนี้โลก social มันเร็วมาก คุณไม่ต้องไปทำอะไรหรอก ถามว่าผู้ประกาศช่อง 3 อ่านผิด ผู้ประกาศช่อง 7 อ่านผิด มีหน่วยงานราชการที่ไหนไปเอาผิดหรือเปล่า ณ วันนี้ social media มันทำงานเกินกว่าที่มันควรจะทำได้เข้าไป”

(ธนิดา กิจบำรุง, รักษาการผู้อำนวยการสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 แฟมิลี, สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2558)

ข. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะขององค์กรที่มีบทบาทในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในกิจการโทรทัศน์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่ามีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ช่วยส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ในประเทศไทย ดังนี้

- 1) ส่งเสริมบทบาทการกำกับดูแลตนเองให้มีประสิทธิภาพ
- 2) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันสื่อ
- 3) ความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและ

ประโยชน์สาธารณะของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

- 4) ระบบการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation)

5) เสนอให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนและผู้ประกาศข่าว ในรายการข่าวรูปแบบการวิเคราะห์ข่าวมีใบประกาศเฉพาะ และ

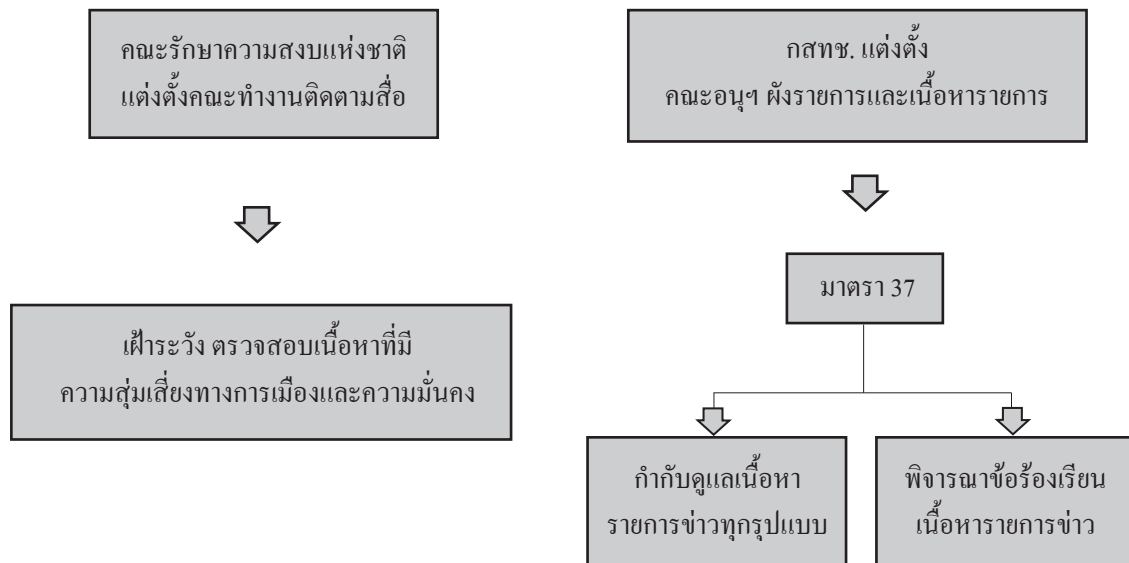
6) ภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแลต้องให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำบริการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาส

อภิปรายผล

ระบบการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ประเทศไทย

ระบบการกำกับดูแลในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยแบ่งออกเป็นระบบการกำกับดูแลโดยรัฐ มีโครงสร้างขององค์กรกำกับดูแลคือหน่วยงานผู้มีความสามารถตามกฎหมาย (State -regulation) และระบบการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation) ที่มีโครงสร้างองค์กรกำกับดูแลตนเอง อันได้แก่ องค์กรสื่อและสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพสื่อและยังไม่ปรากฏแนวทางของระบบการกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) เนื่องจากยังไม่มี ความเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลตนเอง ให้มีมาตรการรองรับจากภาครัฐในขั้นสุดท้าย (Government Back Stop) หากมาตรการในการกำกับดูแลขององค์กรวิชาชีพล้มเหลว ตลอดจนยังไม่มี การกำหนดหรือร่างจริยธรรมจรรยาบรรณ หรือกฎเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางในการกำกับดูแลร่วมกัน

ภาพที่ 2 แสดงกระบวนการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวของ กสทช. ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)



ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

กสทช. ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจตามกฎหมาย (State-regulation) ดังที่เคฟและบาร์ดวิน (1999/2553) อธิบายระบอบการกำกับดูแลนี้ไว้ว่า มีความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายและมีบทลงโทษตามอำนาจทางกฎหมายที่เข้มงวด (Fixed Standards) มากำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว โดยมีคณะอนุกรรมการพิจารณาการและเนื้อหารายการเป็นผู้บังคับใช้มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวทุกรูปแบบที่ออกอากาศในราชอาณาจักรไทย รวมทั้งใช้ในการพิจารณาข้อร้องเรียนเนื้อหารายการข่าวที่ไม่เหมาะสมด้วย ทั้งที่ขั้นต้นควรเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลตนเองในการพิจารณาข้อร้องเรียนด้วยการใช้หลักจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพ อีกทั้งกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนของ กสทช. ยังคงค่อนข้างมีความคลุมเครือในการตีความตัวบทกฎหมายในมาตรา 37 เนื่องจากความพยายามในการร่างและออกประกาศของ

มาตราดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ อีกทั้งผลการพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละบุคคล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้านข่าวของสื่อมวลชน ประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันที่อำนาจของ คสช. เป็นปัจจัยหลักที่เข้ามากดดันการทำงานของ กสทช. โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามสื่อ ที่มีบทบาทในการเผด็จการ ตรวจสอบเนื้อหาซึ่งอาจมีความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐ และส่งรายงานมายัง กสทช. เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่พบการนำเสนอข่าวที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสม ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลจากรายงานที่คณะกรรมการติดตามสื่อส่งเข้ามาเพื่อให้ กสทช. พิจารณาพบว่าเนื้อหาที่เป็นปัญหาคือเนื้อหาประเภทข่าวทั้งหมด

อย่างไรก็ดี พบว่า ในอีกส่วนหนึ่งของ กสทช. โดยคณะอนุกรรมการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง ได้มีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลตนเองในระดับสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ โดยการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการกำกับดูแลตนเอง

ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ยังพบว่า กสทช. โดยสำนักงานการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ ได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตมีการจัดทำผังรายการที่แสดงระดับความเหมาะสมของเนื้อหารายการช่วงเวลาที่น่าเสนอและสัดส่วนรายการข่าวตามเงื่อนไขใบอนุญาตเสนอต่อสำนักงานการอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาต่อใบอนุญาตในครั้งต่อไป

ในขณะที่อีกด้าน องค์กรกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation) ใช้จริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นเครื่องมือหลักในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว แต่ในความเป็นจริงการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation) กลับไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังพบสับสนเนื่องจากกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ชัดเจน ทั้งยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน และไม่สามารถตรวจสอบได้อีกทั้งสื่อมวลชนยังคำนึงถึงจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพและความรับผิดชอบต่อสังคมไม่เพียงพอ เนื่องจากถูกรอปรงด้วยอุดมการณ์เรื่องเสรีภาพของสื่อ ตลอดจนไม่มีการบังคับใช้หลักจริยธรรมเพื่อกำกับดูแลตนเองอย่างเป็นรูปธรรมทั้งที่มีการกำหนดหลักจริยธรรมวิชาชีพไว้ในธรรมนูญวิชาชีพของสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ อันจะเห็นได้จากข้อร้องเรียนเรื่องการนำเสนอข่าวที่มีเนื้อหาและภาพไม่เหมาะสมที่คณะกรรมการผังรายการและเนื้อหารายการรับเรื่องไว้พิจารณา แตกต่างจากองค์กรกำกับดูแลตนเองในสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์

องค์กรกำกับดูแลตนเอง... เสรีภาพที่ยังไม่แสดงความรับผิดชอบเพียงพอ

ทั้งในระดับองค์กรสื่อและสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพข่าว สอดคล้องกับที่ (Gunningham, 1997) อธิบายถึงจุดอ่อนของระบอบการกำกับดูแลตนเองไว้ว่า

- 1) ขาดการบังคับใช้มาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพทางกฎหมาย
- 2) ความโปร่งใสในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือดำเนินการเนื่องจากไม่ต้องรายงานต่อองค์กรที่เป็นอิสระใดๆ

3) ความรับผิดชอบ (Accountability) มักคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มหรือของกิจการของตนมากกว่าที่จะรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยพบว่าในระดับองค์กรสื่อมีการนำเสนอข่าวที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมและเกิดกรณีร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเนื้อหาที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวล้วนขัดต่อหลักจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญวิชาชีพของสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพข่าวที่องค์กรสื่อเหล่านั้นเป็นสมาชิก

ขณะที่บทบาทการกำกับดูแลในระดับสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพข่าวไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนไม่มีความชัดเจน ไม่มีการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมที่เด็ดขาดกับองค์กรสื่อหรือผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อที่กระทำผิดอย่างเป็นรูปธรรมและเผยแพร่ให้สาธารณชนรับรู้ ประกอบกับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนไม่มีความโดดเด่นเพียงพอที่จะให้สาธารณชนรู้จักและเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงเลือกใช้ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของรัฐเป็นช่องทางในการร้องเรียนแทนเท่ากับการเป็นกลไกขององค์กรกำกับดูแลตนเองไปโดยปริยาย นอกจากนี้กิจกรรมเชิงส่งเสริมจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพมีน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย แต่กลับมีกิจกรรมเพื่อเรียกร้องและปกป้องสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนมากกว่าปกป้องประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือในบทบาทขององค์กรกำกับดูแลตนเองในประเทศไทย

‘ข่าว’ ... เนื้อหาพิเศษ อยู่นอกเหนือกรอบการกำกับดูแล
แม้ว่ากิจการโทรทัศน์ประเทศไทย ใช้เกณฑ์การแบ่งช่วงเวลาในการนำเสนอ (Time Zone) เป็นเครื่องมือในการปกป้องและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ประกอบกับใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการ (Content Rating) ที่กำหนดให้รายการข่าวเป็นรายการในระดับ “ท” คือเหมาะสำหรับผู้ชมทุกวัยเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหา แต่ทั้งนี้ “รายการข่าว” คือการนำเสนอความจริงเหตุการณ์หรือประเด็นอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงจำเป็นต้องรวดเร็วทันเหตุการณ์ ซึ่งหากใช้การแบ่งช่วง

เวลาในการนำเสนอ(TimeZone)มาเป็นกรอบในการกำกับดูแลเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิการรับรู้ของประชาชน หรือหากใช้การจัดระดับความเหมาะสมรายการ (Content Rating) ซึ่งต้องใช้เวลาในกระบวนการผลิตเพื่อกลั่นกรองเนื้อหาหรือภาพข่าวที่ไม่เหมาะสม ย่อมไม่สามารถทำได้เนื่องจากข้อจำกัดของเวลา และมีต้นทุนในการจัดทำสูง

ดังนั้น เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวคือ จริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพ แต่ทั้งนี้พบว่าผู้ประกอบการวิชาชีพข่าวและองค์กรสื่อยังคำนึงถึงจริยธรรมไม่เพียงพอ เนื่องจากปัจจัยด้านโครงสร้างความเป็นเจ้าของกิจการ ส่งผลให้ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์เป็นหลัก ประกอบกับการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นภายหลังการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบบดิจิทัล ดังนั้นการนำเสนอข่าวจึงต้องรวดเร็ว หรือมีรูปแบบการนำเสนอที่น่าสนใจ โดดเด่น ดึงดูดใจผู้ชมให้ติดตามโดยไม่เปลี่ยนช่องจึงเป็นสิ่งที่องค์กรสื่อให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ประกอบกับบริบททางวัฒนธรรมการแสวงหาข่าวและการรายงานข่าวของสื่อมวลชนไทยนั้นให้ความสำคัญกับภาพหรือเนื้อหาข่าวที่หวือหวา จนกลายเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ส่งกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนสอดแทรกความคิดเห็นส่วนตัวของนักข่าว ด้วยเหตุนี้ กสทช. จึงกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลประเภทบริการธุรกิจ จำนวน 24 ช่อง มีกลไกในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากภาคประชาชนที่ชัดเจน สะดวก มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม พร้อมทั้งระบุระยะเวลาในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนเหล่านั้นภายใน 30 วัน พร้อมแจ้งให้สาธารณชนทราบผ่านช่องทางที่เหมาะสมและทั่วถึง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทุกองค์กรสื่อต่างใช้สื่อสังคม (Social Media) เป็นช่องทางในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ Facebook Line Instagram Twitter อีเมลหรือผ่านทางโทรศัพท์และจดหมายด้วย สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทขององค์กรสื่อเปลี่ยนไปอย่างมีนัยยะสำคัญคือมีเสรีภาพบนความรับผิดชอบและจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพ อันจะนำไปสู่การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือในการเฝ้าระวังเนื้อหาจากภาคประชาชนด้วย

กลไกกลั่นกรองเนื้อหาใน Set-top Box... ศักยภาพที่ยังไม่ถูกนำมาใช้

ทั้งนี้เพราะ กสทช. ต้องการดำเนินการเปลี่ยนระบบการส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินจากระบบแอนะล็อกไปสู่ระบบดิจิทัลให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2559 ตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ พ.ศ. 2555 จึงทำให้การพัฒนากล่อง Set-top Box หรือติดตั้งระบบ V-Chip นั้นไม่สามารถทำได้ โดยกล่องที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำได้เพียงแปลงสัญญาณเป็นดิจิทัลเท่านั้น ไม่มีแม้กระทั่งช่องแสดงหมายเลขช่องรายการเนื่องจากเงื่อนไขของเวลาที่จำกัดและต้นทุนในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น

เสรีภาพสื่อภายใต้การปกครองโดยรัฐบาล คสช.

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) เข้าควบคุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2557 ทำให้หลายฝ่ายที่เคลื่อนไหวในประเด็นเสรีภาพในการแสดงออกวิตกกังวลและห่วงใยในประเด็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน เนื่องจากมีการออกคำสั่งเพื่อขอความร่วมมือสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือประเด็นทางการเมืองของสื่อมวลชนตามประกาศฉบับที่ 97/2557 และฉบับที่ 103/2557 นอกจากนี้ คสช. ยังควบคุมและกำกับดูแลสื่อผ่านอำนาจทางกฎหมายของ กสทช. ในกิจการโทรทัศน์ โดยแต่งตั้งคณะทำงานติดตามการเผยแพร่ข้อมูลสื่อโทรทัศน์ ทำหน้าที่เฝ้าระวังเนื้อหาและแจ้งผลไปยัง กสทช. ทุกสัปดาห์เพื่อให้ กสทช. ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาความผิด จึงอาจกล่าวได้ว่าภายใต้การปกครองโดยรัฐบาล คสช. เนื้อหาด้านการเมืองกลายเป็นประเด็นที่ถูกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัล โดยใช้มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่การตีความเรื่องความ

มั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมือง โดย “รัฐ” ในที่นี้หมายความว่า “รัฐอธิปไตย (State on Sovereignty)”³ ซึ่งก็คือรัฐบาล คสช. ผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศมาเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาการข่าวควบคู่กับประกาศ คสช. ฉบับที่ 97/2557 และฉบับที่ 103/2557 เท่ากับเป็นการควบคุมเสรีภาพของสื่ออีกชั้นหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลให้สื่อต้องกลับไปสู่การเซ็นเซอร์ตัวเองเพื่อความอยู่รอดมากกว่าการกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรม

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

คสช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลอิสระของรัฐต้องมีความเป็นมืออาชีพและมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพ คงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะและเสรีภาพของสื่อมวลชนภายใต้ความรับผิดชอบของสังคม และมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เข้าข่ายขัดต่อมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หรือประกาศการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และเงื่อนไขใบอนุญาตเท่านั้น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบอบการกำกับดูแลตนเอง (Self - Regulation) อย่างเป็นรูปธรรม โดยการให้องค์กรสื่อ สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพมีบทบาทในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับจริยธรรมจรรยาบรรณวิชาชีพ พร้อมทั้งจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้าใจในระบอบการกำกับดูแลกันเองอย่างต่อเนื่อง ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพควรประชาสัมพันธ์บทบาทขององค์กรให้เป็นที่รู้จักของประชาชนมากขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนในการร้องเรียนกรณีที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาการข่าวที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนต้องติดตาม ตรวจสอบการทำหน้าที่ของสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ และดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเมื่อพบความไม่เหมาะสมในการนำเสนอข่าวนอกเหนือจากการรับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น นอกจากนี้สภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพควรปรับปรุงกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพรวดเร็วและบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมกับสมาชิกอย่างจริงจัง พร้อมทั้งเผยแพร่ผลการพิจารณาหรือมาตรการลงโทษสู่สาธารณะ ตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ประชาชน ด้วยบทบาทในการปกป้องประโยชน์สาธารณะ และการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น รวมทั้งต้องจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง หรือจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการรายงานข่าว โดยเฉพาะเพื่อให้ความรู้และเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านข่าวให้แก่สมาชิกบนมาตรฐานเดียวกัน

องค์กรสื่อควรเพิ่มมาตรฐานในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน รวมทั้งเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์บทบาทของสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพในการรับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนเผยแพร่กิจกรรมของสภาวิชาชีพ/องค์กรวิชาชีพ

ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจะต้องเคารพและศรัทธาในวิชาชีพ ด้วยการตระหนักถึงจริยธรรมและจรรยาบรรณ ตลอดจนคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม

³ สถาบันพระปกเกล้าอธิบายความหมายของคำว่า “รัฐอธิปไตย” หมายถึงผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน ซึ่งจะทำภารกิจใดไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมหรืออาศัยอำนาจไว้ว่าได้รับมอบอำนาจมาจากผู้ใดอีก ความสมบูรณ์ของอำนาจนี้ส่งผลให้รัฐอธิปไตยออกคำสั่งใดๆ เพื่อบังคับใช้แก่ไพร่ฟ้าในอาณาจักรของตนในโอกาสใดและเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ได้ และหากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งต้องได้รับการลงโทษ ส่งผลให้คำสั่งของรัฐอธิปไตยไม่ว่าจะใช้ชื่อโดยอ้อมมีผลเป็น “กฎหมาย” แต่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอาจแบ่งได้เป็น 2 วิธีในการได้มาซึ่งอำนาจสูงสุดนั้น คือ 1) วิธี “ปกติ” ที่เป็นไปตามกระบวนการ “เลือกตั้ง” ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดคือ “รัฐอธิปไตย” 2) วิธีการยึดอำนาจทำการปฏิวัติ/รัฐประหาร เมื่อคณะปฏิวัติ/รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้ทำให้คณะปฏิวัติ/รัฐประหาร คือ รัฐอธิปไตย ชั่วคราว สดุดา. รัฐอธิปไตย. [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%8F%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%A2%E0%B9%8C>. [10 พฤศจิกายน 2558]

และประโยชน์แห่งสาธารณะเป็นสำคัญ มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ขององค์กร เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่มีอิทธิพลต่อระบบความคิด ทักษะคิดของประชาชนในสังคม

ภาคประชาสังคม ทุกภาคส่วนควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันสื่อ (Media Literacy) โดยจะต้องร่วมมือกันในการปลูกฝังความรู้ เพื่อให้ภาคประชาสังคมตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่ต้องจับจ้องและเฝ้าระวังสื่อ อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพเนื้อหารายการในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ตลอดจนส่งเสริมบทบาทในการเฝ้าระวังสื่อของผู้ชม ทั้งนี้เพราะเมื่อภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งย่อมเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลสื่อมวลชนให้มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหาประเทศไทยโดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.)

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เคฟ, ม., และ บาลด์วิน, โรเบิร์ต. (2553). *เข้าใจการกำกับดูแล: ทฤษฎีกลยุทธ์ และหลักปฏิบัติ*. (ศูนย์นวัตกรรมทางธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, ผู้แปล). ชนัญสร อรนพ ณ อยุธยา. (2556). *การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม*. (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิเทศศาสตร์.
- ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง *หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์* พ.ศ. 2555. (2555). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 129 ตอนพิเศษ 157 ง. ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง *หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์* พ.ศ. 2556. (2556). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130 ตอนพิเศษ 27 ง. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 42 ก.
- พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553. (2553). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127 ตอนที่ 78 ก.
- พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์. (2549). *เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวบรวมบทความทางวิชาการชุดที่ 5 เรื่องศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของ ประชาชน*. *วารสารศาล*

รายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลเท่านั้น ในงานวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ดาวเทียม เคเบิล หรือสื่อออนไลน์ ซึ่งเป็นช่องทางที่ได้รับความนิยมในขณะนี้ เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบถึงองค์การกำกับดูแล กระบวนการในการกำกับดูแล เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแล ตลอดจนกรอบในการกำกับดูแลเพื่อนำไปพัฒนาการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในยุคดิจิทัล (Convergence News) ของประเทศไทย

2. การจัดทำงานวิจัยนี้ อยู่ในช่วงเวลาการบริหารประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ปี พ.ศ. 2557 – 2558 ซึ่งอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าว ในอนาคตจึงควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำกับดูแลเนื้อหารายการข่าวในกิจการโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ออกอากาศในระบบดิจิทัลหลังจากการสิ้นสุดการบริหาร

รัฐธรรมนูญ, 8, 93-124.

พิรงรอง รามสูต และศศิธร ชูวโกศล. (2546). *การกำกับดูแลเนื้อหาของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทย : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ การปฏิรูประบบสื่อ: การกำกับดูแลเนื้อหาโดยรัฐ การกำกับดูแลตนเองและสื่อภาคประชาชน*, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วนิดา แสงสารพันธ์. (2554). *หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สืวนารถ หงษ์ประยูร. (2550). *ตระกูลรายการข่าวโทรทัศน์ในประเทศไทย พ.ศ.2548*. (วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิเทศศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงาน กสทช.]. (2555). *การกำกับดูแลเนื้อหาการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์: ประสพการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงาน กสทช.]. (2556). *รายงานโครงการฝึกอบรมหลักสูตร Editorial Values, Impartiality, and Balance*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge, UK: Polity.

McQuail, D. (2005). *McQuail's Mass Communication Theory*. London: SAGE Publications.

Media Development Authority. (2014). FREE-TO-AIR TELEVISION PROGRAMME CODE. Retrieved May 7, 2015, from <http://www.mda.gov.sg/Pages/default.aspx>.

สัมภาษณ์

ก่อเขต จันทเลิศลักษณ์. อดีตประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย. (14 กรกฎาคม 2558). สัมภาษณ์.

เกรียงไกร สิริกาญจนวัฒน์. รองผู้อำนวยการฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 8 คีจิตอลทีวี. (1 กรกฎาคม 2558). สัมภาษณ์.

จิรโรจน์จิตราพัฒนานันท์. โปรดิวเซอร์อาวุโสฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์สีทองทัพบก ช่อง 7. (26 มิถุนายน 2558). สัมภาษณ์.

เจตนา จินิชฐ. บรรณาธิการข่าวมติชนทีวี สถานีโทรทัศน์เวิร์คพอยท์ศรีเอทีพีทีวี. (25 มิถุนายน 2558). สัมภาษณ์.

เจริญศรี หงส์ประสงค์. ผู้อำนวยการศูนย์สื่อข่าวและผลิตรายการข่าวสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย. (24 มิถุนายน 2558). สัมภาษณ์.

ธนิดา กิจบำรุง. รักษาการผู้อำนวยการ สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 แฟมิลี. (17 มิถุนายน 2558). สัมภาษณ์.

พสุ ศรีหิรัญ. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและโทรทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงาน กสทช.]. (29 เมษายน 2558). สัมภาษณ์.

พีระพงษ์ มานะกิจ. ประธานคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ. (7 พฤษภาคม 2558). สัมภาษณ์.

พีระวัฒน์ โชติธรรมโม. ผู้อำนวยการฝ่ายบรรณาธิการ สถานีโทรทัศน์ไทยรัฐทีวี. (26 มิถุนายน 2558). สัมภาษณ์.

รมิดา จรินทร์พิทักษ์. ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง. (15 กรกฎาคม 2558). สัมภาษณ์.

รัตนกร ทองสำราญ. เลขาคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ. (7 กรกฎาคม 2558). สัมภาษณ์.

วีระศักดิ์ พงศ์อักษร. บรรณาธิการบริหารฝ่ายข่าวสถานีโทรทัศน์เนชั่นทีวี. (3 กรกฎาคม 2558). สัมภาษณ์.

สุวรรณา บุญกล้า. รองผู้อำนวยการฝ่ายข่าวและรายการ สถานีข่าวโทรทัศน์ทีเอ็นเอ็น 24. (19 มีนาคม 2558). สัมภาษณ์.

สุวรรณา สมบัติรักษาสุข. อดีตประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย. (8 พฤศจิกายน 2558). สัมภาษณ์.

สำราญ ฉัตรโท. ผู้จัดการฝ่ายข่าว สถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3. (19 มีนาคม 2558). สัมภาษณ์.