



SRA อิศราปริทัศน์  
Media Review

## คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review Members)



- ▶ **ดร.กัญยิกา ชอร์**  
ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาสื่อและการสื่อสารอาเซียน คณะนิเทศศาสตร์  
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย



- ▶ **ผศ.ดร.กาญจนา มีศิลป์รักภัย**  
ผู้อำนวยการหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม



- ▶ **รศ.ดร.กุลทิพย์ ศาสตรระจุก**  
อาจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



- ▶ **รศ.จุมพล รอดคำดี**  
นักวิชาการอิสระ



- ▶ **รศ.ดร.ตรุณี ทิรัญรักษ์**  
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ  
และรองประธานมูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย



- ▶ **ผศ.ดร.บุปผา เมฆศรีทองคำ**  
รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย คณะนิเทศศาสตร์  
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ



- ▶ **ศ.ดร.ปาริชาติ สถาปิตานนท์**  
กรรมการบริหาร คณะนิเทศศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



- ▶ **รศ.ดร.พนา ทองมีอาคม**  
กรรมการบริหาร กองทุนวิจัยและพัฒนาการกิจการกระจายเสียง  
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ



- ▶ **รศ.ดร.พรทิพย์ พิมลสินธุ์**  
นักวิชาการอิสระ



- ▶ **ผศ.ดร.พิรงรอง รามสูต**  
ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



- ▶ **รศ.ดร.พีระ จิรโสภณ**  
ผู้อำนวยการหลักสูตรนิเทศศาสตรดุษฎีบัณฑิตและมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต



- ▶ **ดร.มานะ ตีร์รยาภิวัฒน์**  
รองคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา คณะนิเทศศาสตร์  
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย



- ▶ **รศ.มาลี บุญศิริพันธ์**  
ประธานกรรมการนโยบาย (ฝ่ายสื่อสารมวลชน)  
องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย



- ▶ **ผศ.ดร. วรัชญ์ ครุจิต**  
ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายสื่อสารองค์กร คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



- ▶ **รศ.สดศรี เผ่าอินจันทร์**  
อดีตคณบดีคณะกรรมการสื่อสารมวลชน  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



- ▶ **ดร.สมเดช รุ่งศรีสวัสดิ์**  
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ  
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา



- ▶ **สฤณี อาชวานันทกุล**  
คณะบรรณาธิการ  
สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า



- ▶ **ดร.สุตาร์ทิต์ ดิษยวรรณะ จันทราวัดนากุล**  
คณบดีคณะนิเทศศาสตร์  
สถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์



- ▶ **ดร.เสริมศิริ นิลดำ**  
ประธานหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย



- ▶ **ผศ.ดร.อัศวิน เนตรโพธิ์แก้ว**  
ผู้อำนวยการหลักสูตรปริญญาเอก คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



- ▶ **ผศ.ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์**  
ผู้อำนวยการโครงการมีเดียมอนิเตอร์

## คณะที่ปรึกษา

ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ  
ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย  
ประธานมูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย  
ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิศรา  
นายกสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย  
นายกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย  
บรรยงค์ สุวรรณผ่อง นักวิชาการอิสระ

## คณะกรรมการบริหาร

รศ.ดร.ดรุณี	หิรัญรักษ์	ประธาน
ประสงค์	เลิศรัตน์วิสุทธิ	กรรมการ
ดร.มานะ	ตรีรยาภิวัฒน์	กรรมการ
เย็นจิตร	สถิรมงคลสุข	กรรมการและเลขานุการ

## กองบรรณาธิการ

รศ.ดร.ดรุณี	หิรัญรักษ์	บรรณาธิการ และบรรณาธิการ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา
ประสงค์	เลิศรัตน์วิสุทธิ	ผู้ช่วยบรรณาธิการ (วิชาชีพ)
ดร.มานะ	ตรีรยาภิวัฒน์	ผู้ช่วยบรรณาธิการ (วิชาการ)
เย็นจิตร	สถิรมงคลสุข	กรรมการและเลขานุการ
นิลรัตน์	บุญยะรัตน์	เหรัญญิกและเลขานุการ



รศ.ดร.ดร.ดร. ธีรยุทธศิริ  
บรรณาธิการ

วารสารอิศราปริทัศน์ฉบับนี้ เป็นการนำเสนอประเด็นที่กำลังอยู่ในความสนใจของผู้ใช้สื่อและสื่อต่างๆ ทั้งสื่อใหม่ (New Media) และสื่อเก่า (Traditional Media) เกี่ยวกับการกำกับดูแลสื่อ (Regulation) ในยุคแห่งการหลอมรวมสื่อที่เรียกกันว่า Convergence ซึ่งการหลอมรวมสื่อนี้เกิดจากการรวมสื่อกันอย่างกว้างขวาง

การควบคุมหรือการกำกับดูแลสื่อในยุคปัจจุบัน เป็นเรื่องที่ถูกฝ่ายให้ความสนใจและติดตาม จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายสำหรับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการกำกับดูแลสื่อ วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม การใช้มาตรการกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นการกำกับตนเอง (Self-Regulation) หรือ การกำกับดูแลร่วม (Co-Regulation) มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเข้าใจในความหมายที่ถูกต้องตรงกัน ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแล ในส่วนของผู้กำกับดูแลต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในการเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และถึงแม้ว่าจะจะเป็นมาตรการประเภทใดก็ตามจะปรากฏได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ต้องมาจากความมุ่งมั่นและแรงจูงใจของภาคอุตสาหกรรม สมาคมวิชาชีพ และองค์กรกำกับดูแลที่จะต้องมีความร่วมมือร่วมกันในการกำกับดูแลอย่างจริงจัง และเพื่อให้การกำกับดูแลมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และครอบคลุมในทุกด้าน เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายจะต้องยึดมั่นและยึดถือในพันธกิจร่วมกันในการกำกับดูแล ให้อยู่ในกรอบของศีลธรรม จริยธรรม ความโปร่งใสเป็นธรรม ตลอดจนต้องคำนึงถึงปัจจัยความก้าวหน้า และสิ่งแวดล้อมด้านเทคโนโลยี และรูปแบบการหลอมรวมสื่อ

## สารบัญ

<b>บทบรรณาธิการ</b>	
รศ.ดร.ดรุณี หิรัญรักษ์	5
<b>บทความวิจัย</b>	
การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา กรณีศึกษาพัฒนาการของกลไกการกำกับดูแลตนเอง ของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ผศ.ดร.บุหงา ชัยสุวรรณ	9
<b>บทความวิทยานิพนธ์</b>	
เนื้อหาที่มีความเสี่ยงในกิจการโทรทัศน์และเครื่องมือกำกับดูแลในยุคสื่อหลอมรวม : ประสบการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย ชนัญสรุ อรนพ ณ อยุธยา	31
<b>บทความวิชาการ</b>	
แนวคิดและประสบการณ์ของระบบการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อ: บทสำรวจวรรณกรรมต่างประเทศ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง	57
นโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อภายใต้ กสทช. พล.ท.ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ	73
การกำกับดูแลสื่อในยุคแห่งการหลอมรวมสื่อ นุติ หนูไฟโรจน์	86
การควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ กับ สาระที่เปลี่ยนไป พงศวีร์ สุภานนท์	103

## บทความวิชาชีพ

การกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนศึกษากรณี “สรยุทธ-ไร้ส้ม”	
ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์	123
การกำกับดูแลสื่อสาธารณะ “ไทยพีบีเอส” :	
เพื่อคุณภาพสังคมไทยที่มีคุณธรรม	
รศ.มาลี บุญศิริพันธ์	132

## ตำราปริทัศน์

MEDIA REGULATION :	
Governance and the Interests of Citizens and Consumers	
นุติ หนูโพธิ์โรจน์	147

## บทความวิจัย



การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา  
กรณีศึกษาพัฒนาการของกลไกการกำกับดูแลตนเองของ  
สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย\*

Advertising self-regulation: A Case study of the development of  
Advertising self-regulation by Advertising Association of Thailand

ผศ.ดร.บุหงา ชัยสุวรรณ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิเทศศาสตร์ และนวัตกรรมการจัดการ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การกำกับดูแลโฆษณาในรูปแบบการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) เป็นรูปแบบทางเลือกหนึ่งในการกำกับดูแลโฆษณาให้มีลักษณะที่เป็นที่ยอมรับได้ (Acceptable Advertising) จากประชาชนผู้บริโภคในสังคม (Harker, 1998) โดยเป็นวิธีที่ได้รับความนิยม และมีการดำเนินการมากกว่า 100 ปีแล้ว เนื่องจากการกำกับดูแลตนเองเป็นการเปิดโอกาสให้นักโฆษณามีเสรีภาพในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยที่คนในวิชาชีพด้วยกันจะมีการให้คำแนะนำหรือให้แนวปฏิบัติในการสร้างสรรค์โฆษณา ตลอดจนช่วยแก้ไขหรือป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหาขึ้นได้ ในส่วนของผู้บริโภคในสังคมก็มีช่องทาง การร้องเรียนที่รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่าย และในระดับนโยบาย การกำกับดูแลตนเองจะช่วยให้มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมทั้งที่คุ้มครองการดำเนินงานและการแข่งขันในธุรกิจอุตสาหกรรมโฆษณา ระหว่างนักโฆษณาด้วยกันอีกด้วย

ทั้งนี้ การกำกับดูแลโฆษณาเริ่มมาจากประเทศในแถบยุโรปเมื่อประมาณครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 และกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาได้ขยายไปใน อเมริกาเหนือ และประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา แอฟริกา และเอเชีย (European Advertising Standards Alliance, 2009; Harker & Harker, 2000) โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ปี 1992 หลังการรวมตัวของกลุ่มประเทศ EU จึงได้มีการจัดตั้งองค์กร European Advertising Standards Alliance ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการแสดงความรับผิดชอบต่อโฆษณาและการพัฒนามาตรฐานการโฆษณาด้วยการกำกับดูแลตนเอง จนในปัจจุบัน European Advertising Standards Alliance มีองค์กรกำกับดูแลตนเอง (Self-regulatory bodies - SRO's) เข้าเป็นสมาชิก 35 องค์กร โดยที่ 26 องค์กรมาจาก 24 ประเทศในยุโรป และ 9 องค์กรมาจากประเทศนอกกลุ่มยุโรป อาทิ ประเทศแคนาดา อินเดีย ออสเตรเลีย เป็นต้น (<http://www.easa-alliance.org/About-EASA/EASA-Members/page.aspx/155>) สำหรับในกลุ่มประเทศเอเซียนั้น Ramanathan (2011) ทำการศึกษา รูปแบบการกำกับดูแลการโฆษณาในทวีปเอเชียและออสเตรเลีย พบว่า มี 12 ประเทศที่มีการดำเนินการ

\* สรุปรจากงานวิจัย เรื่อง พัฒนาการของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา โดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย

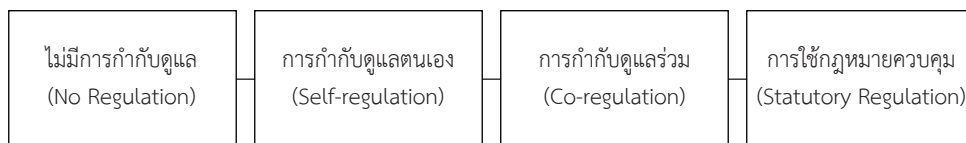
ในรูปแบบการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในทวีปเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และ ออสเตรเลีย รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น

โดยในประเทศไทย การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาโดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ได้มีการพัฒนาและดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี อีกทั้งเป็นการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>1</sup> ที่ส่งเสริมให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการสื่อสารภายใต้กรอบจรรยาบรรณ รวมทั้งมีกลไกการควบคุมตนเองขององค์กรวิชาชีพ จนกระทั่งนับได้ว่าเป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่งที่มีกลไกการกำกับดูแลตนเองที่ชัดเจนและเข้มแข็ง

การวิจัยนี้ จึงต้องการที่จะศึกษาแนวทางการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณาโดยมีกรณีศึกษาเป็นการดำเนินงานของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษา (1) ที่มาของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทย (2) การพัฒนาจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา และกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา (3) ผลการดำเนินงาน สภาพปัญหา และอนาคตของกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา ซึ่งผลจากการศึกษาจะเป็นการถอดบทเรียน และเป็นการจัดการองค์ความรู้จากหน่วยงานที่มีประสบการณ์ตรงในการดำเนินงานกำกับดูแลตนเองให้สื่อมวลชนประเภทอื่นๆ สามารถเรียนรู้และนำไปปรับใช้ให้การปฏิบัติงานมีคุณภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการดำเนินการสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

### แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา

การกำกับดูแลสื่อหมายถึงสื่อโฆษณา มีหลายระดับ ตั้งแต่ “ไม่มีการกำกับดูแล” (No Regulation) “การกำกับดูแลตนเองของภาคธุรกิจ” (Self-regulation) “การกำกับดูแลร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจ” (Co-regulation) และ “การใช้กฎหมายควบคุมโดยรัฐ” (Statutory Regulation) (Bartle, I., & Vass, P., 2005) ดังต่อไปนี้



ในแต่ละส่วนจะมีรูปแบบ ข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป โดยที่ในรูปแบบแรกจะไม่มีการกำกับดูแล หากทว่าเป็นระบบตลาดเสรีที่อาศัยกลไกตลาดเป็นตัวดำเนินการ ส่วนการกำกับดูแลตนเองจะมีกฎที่ชัดเจน โดยมีบริหารและบังคับใช้โดยองค์กรธุรกิจนั้นๆ เอง ส่วนการ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 41 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 46

กำกับดูแลร่วม จะมีกฎที่ชัดเจนเช่นเดียวกันแต่บริหารและบังคับใช้โดยภาครัฐร่วมกับองค์กรธุรกิจอื่นๆ เอง ส่วนสุดท้ายคือ การใช้กฎหมายควบคุม มีกฎที่ชัดเจน บริหารและบังคับใช้โดยภาครัฐ ซึ่งในการศึกษานี้จะนำเสนอเฉพาะในส่วนของการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation) ดังต่อไปนี้

#### ความหมายและองค์ประกอบของการกำกับดูแลตนเอง

“การกำกับดูแลตนเอง” สามารถแบ่งออกได้เป็นหลายส่วน เช่น การกำกับดูแลตนเองโดยนักวิชาชีพโฆษณา และบริษัทตัวแทนโฆษณา (Self-Regulation by Advertisers and Agencies) การกำกับดูแลตนเองโดยสมาคมธุรกิจการค้า (Self-Regulation by Trade Association) การกำกับดูแลตนเองโดยธุรกิจ (Self-Regulation by Businesses) การกำกับดูแลตนเองโดยสื่อ (Self-Regulation by Media) (G. Belch & G. Belch, 1996) กระนั้นในบทความวิจัยนี้ จะให้ความสนใจศึกษาในส่วนของการกำกับดูแลตนเองโดยนักวิชาชีพโฆษณาและบริษัทตัวแทนโฆษณาภายใต้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งดำเนินการโดยสมาคมวิชาชีพ คือ สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย

โดย LaBarbera (1983: 61) กล่าวว่า “การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา” หมายถึง การมีอยู่ของจรรยาบรรณ ประมวลความประพฤติ มาตรฐาน หลักการ หรือนโยบายที่เขียนกำหนดไว้ หรือแนวทางกระบวนการใดๆ ก็ตามที่เขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของสมาชิก สอดคล้องกับที่ Neelankavil & Stridsberg (1980: 16) ได้เสนอไว้ว่า ในการพยายามสร้างหรือพัฒนาหลักการกำกับดูแลตนเองที่ประสบความสำเร็จนั้น วิธีหนึ่งคือการสร้างจรรยาบรรณขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรมของนักโฆษณา ส่วน Boddewyn (1991: 10) กล่าวว่า การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณานั้น โดยปกติแล้วจะเริ่มจากการที่คนในวิชาชีพโฆษณาสร้างหลักการทั่วไปหรือแนวทางที่เฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาทั้งหมด (อาจไม่นับรวมโฆษณาบางประเภท เช่น โฆษณาเลือกตั้งหรือการโฆษณาอ้อย) หรือเกี่ยวข้องกับการโฆษณาบางส่วน เช่น การโฆษณาเครื่องดื่มชูกำลัง หรือการโฆษณาขายตรง ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินการกำกับดูแลตนเองแล้ว พบว่า การมีจรรยาบรรณเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานนับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ในกระบวนการสร้างจรรยาบรรณ หรือ กลไกการดำเนินการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพในหลายๆ ประเทศ มักจะดำเนินการโดยยึดแนวทางตามต้นแบบที่ทำมาก่อน เช่น การใช้แนวทางการกำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพจาก The International Chamber of Commerce (ICC) ที่ได้ร่างจรรยาบรรณการสื่อสารการตลาดระดับโลกไว้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานเป็นมาตรฐานขั้นต่ำครอบคลุมการดำเนินงานการสื่อสารการตลาดทุกประเภท หมายรวมถึงการโฆษณา โดยใน ICC Code ยังได้มีการระบุเป็นข้อเฉพาะด้านต่างๆ ที่สำคัญด้วย เช่น การสื่อสารการตลาดไปยังกลุ่มเด็ก การสื่อสารการตลาดอาหารและเครื่องดื่ม การสื่อสารการตลาดดิจิทัล เป็นต้น หรือการดำเนินการตาม The International Code of Advertising Practice โดย European Advertising Standards Alliance (EASA) ซึ่งนำเสนอใน The Blue Book

of Advertising เป็นครั้งแรกในปี 1937 และปัจจุบันเป็นฉบับปรับปรุงครั้งที่ 6 ซึ่งเป็นหนังสือที่รวบรวมแนวคิดการดำเนินงานเกี่ยวกับการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา กลไกการกำกับดูแลตนเอง และกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องของยุโรป ไว้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน

นอกจากจะมีจรรยาบรรณเป็นแนวทางในการปฏิบัติแล้ว ยังต้องมีกระบวนการในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการใช้จรรยาบรรณนั้นๆ ดังที่ Boddewyn (1991: 10) กล่าวว่า ในหลักการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา (Advertising Self-Regulation) อย่างสมบูรณ์แบบนี้ คนที่อยู่ในวิชาชีพจะเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบงานสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (1) สร้างมาตรฐานหรือ จรรยาบรรณวิชาชีพ (2) ทำให้มาตรฐานดังกล่าวเป็นที่รู้จักและยอมรับ (3) ให้คำแนะนำนักโฆษณา (4) ตรวจสอบชิ้นงานโฆษณาด้วยมาตรฐานที่กำหนดก่อนและหลังที่งานนั้นๆ ออกเผยแพร่ (5) จัดการกับข้อร้องเรียนต่างๆ จากกลุ่มผู้บริโภค คู่แข่งหรือกลุ่มทางสังคมอื่นๆ (6) ลงโทษพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานและประกาศผลการลงโทษให้แก่สังคมรับรู้ (Boddewyn, 1991: 6)

ในทำนองเดียวกัน The Foundation for Advertising Research (FAR) ได้ทำการสรุปแนวปฏิบัติที่ดีของการกำกับดูแลตนเอง (Best Practice Advertising) ไว้ว่า ประกอบด้วย องค์ประกอบ 7 ประการ ได้แก่ (1) การมีผู้นำ มีองค์กร และมีการวางแผนในการดำเนินการ (2) การมีจรรยาบรรณ (3) การร้องเรียนและผลของการพิจารณา (4) การบังคับใช้ และบทลงโทษ (5) การตรวจสอบและติดตาม (6) การให้การศึกษาแก่นักโฆษณา บริษัทตัวแทนโฆษณาและสื่อ และสุดท้าย (7) คือ การสร้างการตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน (Glen Wiggs, 2012) โดยในประเทศที่พัฒนาแล้ว ผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามกลไกดังกล่าว คือ องค์กรกำกับดูแลตนเอง (Self-regulatory Organization – SRO) ซึ่งมักเป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินการโดยสนับสนุนจากองค์กรที่อยู่ในอุตสาหกรรมนั้นๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการร่าง ปรับปรุงพัฒนา และบังคับใช้กฎหรือจรรยาบรรณเหล่านั้น (Ramanathan, 2011)

โดย EASA ได้เสนอรูปแบบกลไกการกำกับดูแลตนเองไว้ว่า กระบวนการกำกับดูแลตนเองนั้นเริ่มต้นจากวงการโฆษณาในแต่ละประเทศสร้างช่องทางกลไกในการรับคำร้องเรียนจากผู้บริโภค ซึ่งคำร้องเรียนนั้นจะเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณาชุดหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นบุคคล/คณะบุคคลก็ได้ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณาว่าคำร้องเรียนนั้นมีมูลความจริงหรือไม่ หากไม่มีมูลความจริงจะทำจดหมายแจ้งกลับไปยังผู้ร้องเรียน แต่หากพบว่ามีมูลความจริงจะติดต่อกลับไปยังเจ้าของสินค้า (Advertiser) เพื่อขอคำชี้แจงจากเจ้าของสินค้านั้น โดยเจ้าของสินค้าอาจเห็นด้วยกับคำร้องเรียนหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ แต่ถ้าหากไม่เห็นด้วยเจ้าของสินค้าจำเป็นต้องหาหลักฐานมาชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งขั้นนี้จะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง ซึ่งเรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า “National Advertising Review Board (NARB)”

ถ้าหากผลการพิจารณาในขั้นนี้ได้ตัดสินว่ามีการละเมิดหรือผิดจรรยาบรรณจริง จะติดต่อกลับไปยังเจ้าของสินค้าอีกครั้ง โดยที่เจ้าของสินค้าอาจยอมรับคำตัดสินหรือไม่ยอมรับก็ได้ หาก

เจ้าของสินค้าไม่ยอมรับคำตัดสินนั้นเจ้าของสินค้าสามารถยื่นคำอุทธรณ์ต่อไปได้อีก ในข้อกำหนดของกระบวนการกำกับดูแลตนเองของยุโรปส่วนใหญ่ให้เจ้าของสินค้ายื่นอุทธรณ์ได้ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งใหม่หรือมีหลักฐานใหม่ (New Evidence) เท่านั้น หากเจ้าของสินค้าผู้โฆษณาไม่ดำเนินการตามคำตัดสินของคณะกรรมการพิจารณาจะมีมาตรการบทลงโทษ (Sanctions)

สำหรับผู้ละเมิดจรรยาบรรณอยู่ 6 ประการคือ โฆษณาของผู้โฆษณานั้นต้องถูกตรวจสอบพิจารณาก่อนเผยแพร่ (Pre-censor) โดยคณะกรรมการก่อนทุกครั้ง ขอความร่วมมือจากสื่อมวลชนมิให้เผยแพร่โฆษณานั้นๆ เผยแพร่คำตัดสินผ่านสื่อมวลชน ถอนสิทธิพิเศษในฐานะสมาชิก ถอนสมาชิกภาพ และดำเนินการตามกฎหมาย

### ปัจจัยที่นำไปสู่การกำกับดูแลตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

European Advertising Standards Alliance Advertising (2004) ได้ให้แนวทางไว้ว่า การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจะต้องมีการลงทุนในประเด็นปัจจัยต่างๆ 10 ประการเพื่อที่จะให้เกิดการพัฒนาของกลไกการกำกับดูแลตนเองต่อไป ได้แก่ การมีระบบเดียวใช้ได้ทุกครอบคลุมทั้งผู้โฆษณา บริษัทตัวแทนโฆษณา และสื่อโฆษณาทุกประเภท การมีทุนหรืองบประมาณในการดำเนินงานที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ หน่วยงานหรือองค์กรบริหารจะต้องมีประสิทธิภาพและเพียงพอ มีจรรยาบรรณที่มีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพในทุกประเด็นและในทุกรูปแบบสื่อโฆษณา มีการให้คำแนะนำและให้ข้อมูลก่อนเกิดปัญหา เนื่องจาก การกำกับดูแลตนเองควรเป็นสิ่งที่ช่วยป้องกันการเกิดปัญหามากกว่าที่จะแก้ปัญหา การแนะนำและข้อมูลอาจจะอยู่ได้ทั้งบนพื้นฐานของจรรยาบรรณ และข้อกำหนดต่างๆ การมีระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การมีคณะกรรมการพิจารณาที่เป็นอิสระ โดยไม่เป็นผู้ที่ได้รับอิทธิพลจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาครัฐ หรือองค์กรผลักดันทางสังคม การมีบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ การมีระบบตรวจสอบและติดตาม และการสร้างการตระหนักรู้ให้เกิดแก่ผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรม และผู้บริโภค

ดังนั้นแล้ว จึงอาจเห็นได้ว่า ในการดำเนินการการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพนั้นจะประกอบไปด้วย การกำหนดจรรยาบรรณ และกลไกการดำเนินการ ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้ การตรวจสอบและติดตามชิ้นงานโฆษณา การจัดการเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้และลงโทษ การให้ความรู้คำแนะนำแก่นักวิชาชีพ และการสร้างการตระหนักรู้และยอมรับจากประชาชน ซึ่งทั้งสองส่วนจะดำเนินการโดย องค์กรกำกับดูแลตนเอง (Self-regulatory Organization – SRO) โดยมีการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้นำไปสู่ประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุดต่อไป

### ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อให้มีความเข้าใจในกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา จะทำการศึกษาจากกรณีศึกษา คือ การพัฒนาการของกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทย โดยมีสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการหลัก ทำการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการศึกษาเอกสาร (Documentary

Research) จากเอกสารภูษอบังคับสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย รายงานการประชุม รายงานการวิจัย ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observation) ด้วยการที่ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนากลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา เป็นกรรมการของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ตลอดจนร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา เป็นระยะเวลาประมาณ 10 ปี

จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยการจัดระเบียบให้กับเอกสาร ข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับ ให้มีความหมายกับข้อมูล จัดหมวดหมู่ เรียบเรียง วิเคราะห์และสรุป โดยทำตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) (Denzin, 1970) ซึ่งเน้นการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งต่างๆ นั้นว่ามีความเหมือนกันหรือไม่ ซึ่งถ้าทุกแหล่งข้อมูลพบว่าได้ข้อค้นพบมาเหมือนกัน แสดงว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มา มีความถูกต้อง

## ผลการวิจัย

การรายงานผลการวิจัยทำโดยอธิบายเป็นหมวดหมู่ต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (1) ที่มาของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทย (2) การพัฒนาจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา และกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา (3) ผลการดำเนินงาน สภาพปัญหา และอนาคตของกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา

## ที่มาของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทย

การดำเนินการกำกับดูแลโฆษณาในประเทศไทยในอดีตนั้น เป็นการดำเนินการภายใต้การควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายเฉพาะกิจบางอย่าง ซึ่งได้ออกมาเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เป็นกรณีๆ ไปเท่านั้น เช่น กรมประชาสัมพันธ์ เป็นผู้ดำเนินการควบคุมการดำเนินงานรายการต่างๆ ของสถานีวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งเนื้อหาโฆษณา ภายใต้พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2518 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองสุขภาพประชาชนจากการบริโภคผลิตภัณฑ์สุขภาพ ดำเนินการควบคุมโฆษณาตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ.2522 (มาตรา 40) พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2522) (มาตรา 88) เป็นต้น รวมทั้งมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาอีกหลายฉบับ

ต่อมารัฐบาลได้เริ่มตระหนักว่าการออกกฎหมายเฉพาะเรื่อง ไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้ตรากฎหมายที่เป็นกลางฉบับใหม่ขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เองที่มีการวางแนวทางการปฏิบัติการโฆษณาโดยตรง ครอบคลุมโฆษณาในทุกประเภทสินค้า ทุกสื่อ ในส่วนที่ไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และจัดตั้งสำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ขึ้นมาทำหน้าที่ในการสอดส่อง รับเรื่องร้องเรียน และวินิจฉัยการโฆษณา เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ

การควบคุมการโฆษณาโดยกฎหมายเหล่านี้ เป็นการควบคุมการโฆษณาในทุกสื่อ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ การควบคุมโฆษณาทางสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อหลักของการโฆษณา และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อผู้ชมโฆษณา ได้มีการพัฒนาเข้าสู่การกำกับดูแลตนเองได้ก่อนสื่ออื่นๆ

โดยในอดีตก่อนหน้า พ.ศ.2535 การโฆษณาทางโทรทัศน์ถูกควบคุมเซ็นเซอร์ โดยหน่วยงานของรัฐ ในนามของ “คณะกรรมการบริหารกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ (กบว.)” โดยใช้อำนาจและแนวทางการควบคุมตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐเข้ามาควบคุมสื่ออย่างเข้มงวด ดังที่ ดร.นิวัต วงศ์พรหมปรีดา (2541) เลขานุการสมาคมโฆษณารัฐกิจแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “ความอึดอัดของนักโฆษณา ที่ถูกจำกัดควบคุมโดยรัฐในยุคนี้มีมากพอๆ กับข้อถกเถียงด้านความเหมาะสม ของเนื้อหา และวิธีนำเสนอโฆษณาที่ถูกวิจารณ์ว่าไร้รสนิยม เกินจริง ลามกอนาจาร หรือแม้กระทั่งอาจสร้างผลกระทบเชิงลบต่อเด็กและเยาวชน ทั้ง ๆ ที่อาจกล่าวได้ว่า ช่วงเวลา ก่อนหน้าปี 2535 นี้ เป็นช่วงเวลาที่การโฆษณาทางโทรทัศน์ถูกควบคุมเข้มข้นที่สุดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา”

ต่อมา พ.ศ.2535 จึงเกิดจุดเปลี่ยนแปลง คือ การโฆษณาโดยสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุ ได้รับสิทธิและเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารออกอากาศมากขึ้น ตามนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานของรัฐจาก “การควบคุม” มาเป็น “การกำกับดูแล” ดังจะเห็นได้จากการออกกระเปียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 ให้มีการยกเลิกคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการควบคุมเกี่ยวกับการโฆษณา และทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาก่อนออกอากาศ (Censor) ทางสถานีโทรทัศน์ และสถานีวิทยุ ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ.2535 และตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ขึ้นมา ทำหน้าที่กำกับดูแลแทน

ทั้งนี้ การทำงานของ กกช. ในระยะแรกยังคงกำหนดให้มีการตรวจพิจารณารายการต่างๆ รวมทั้งการโฆษณา ก่อนที่สถานีจะออกอากาศ (Pre-Censor) จนกระทั่งวันที่ 13 ตุลาคม 2537 ได้มีการยกเลิกการตรวจพิจารณารายการทางวิทยุโทรทัศน์ และให้แต่ละสถานีปฏิบัติการตรวจพิจารณาดำเนินการออกอากาศได้เอง ซึ่งรายการที่ออกอากาศนี้หมายรวมถึงการโฆษณาด้วย ดังปรากฏในกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) หมวดที่ 4 ว่าด้วยการควบคุมการโฆษณา และบริการธุรกิจ ซึ่งมีความว่า บริษัทโฆษณาไม่จำเป็นจะต้องส่งภาพยนตร์โฆษณาให้กับคณะกรรมการตรวจเซ็นเซอร์ ของกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อตรวจความเหมาะสมในการออกอากาศอีกต่อไป

แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้ทำการโฆษณาได้ โดยไม่ต้องผ่านการเซ็นเซอร์จากหน่วยงานของรัฐ คือกรมประชาสัมพันธ์แล้วก็ตาม สำหรับการโฆษณาที่จะออกเผยแพร่ผ่านสื่อโทรทัศน์นั้น ฝ่ายเอกชน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาทางโทรทัศน์ได้ตระหนักร่วมกันว่า หากให้นายสถานีแต่ละสถานีทำการตรวจสอบเนื้อหาของโฆษณาแยกกัน โดยไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการตรวจพิจารณาจะก่อให้เกิดความสับสน เนื่องจากโฆษณาเรื่องเดียวกันนั้นมักจะมีการวางแผนการเผยแพร่ออกอากาศในหลายสถานี จึงได้มีการประชุมเพื่อหารือแนวทางการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย<sup>2</sup> (ขณะนั้น มี วิชัย สุภาสมบุรณ์ เป็นนายกสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย พ.ศ.2537-2539) และสถานีโทรทัศน์ทุกช่อง โดยมีสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 เป็นเจ้าภาพในการประชุมครั้งแรก ผลของการประชุมหรือทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานภาคเอกชน ร่วมกันเป็น “คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์” ประกอบด้วย ผู้แทนสถานีโทรทัศน์<sup>3</sup> ช่อง 3 5 7 และ 9 ร่วมกับตัวแทนจากสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย<sup>4</sup> ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบโฆษณาทั้งหมดร่วมกัน โดยยังคงใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับที่ตรวจสอบโดยภาครัฐ การตรวจภาพยนตร์โฆษณาโดยคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ยังคงดำเนินการมาจนปัจจุบัน ซึ่งจุดนี้ จึงอาจนับได้ว่าเป็น จุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลตนเองในสื่อโฆษณาทางโทรทัศน์ของประเทศไทย

การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา เริ่มมีความเป็นระบบยิ่งขึ้น หลังจาก พ.ศ. 2540 เพื่อก้าวไปสู่การกำกับดูแลพฤติกรรมกรรมการประกอบวิชาชีพของตนโดยนักวิชาชีพด้วยกันเอง ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ส่งเสริมให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการดำเนินการและกำกับดูแลตนเอง ดังจะเห็นในมาตราที่ 41 ให้เสรีภาพและส่งเสริมสื่อมวลชนในการกำกับดูแลตนเองโดยการใช้จรรยาบรรณวิชาชีพ ดังนี้ “พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ” องค์กรสื่อมวลชนต่างๆ เหล่านี้ หมายรวมทั้งวงการวิชาชีพโฆษณาซึ่งทำการสื่อสารโฆษณาผ่านสื่อมวลชน ก็มีความเคลื่อนไหวตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นกัน

<sup>2</sup> “สมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย” มีโลโก้ เป็นรูปทิวเขาป่าสังข์ เริ่มเปิดดำเนินการ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2509 ก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อเป็น “สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย” ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2551 และเปลี่ยนโลโก้เป็นรูปหอยสังข์

<sup>3</sup> เมื่อสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ได้เริ่มออกอากาศรายการต่างๆ อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 ก็ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ จนกระทั่งยุติการออกอากาศในวันที่ 7 มีนาคม 2550 คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ จึงประกอบด้วย นายสถานีโทรทัศน์ ช่อง 3 5 7 และ 9 เช่นเดิม

<sup>4</sup> ใน พ.ศ.2549 มีการเปลี่ยนแปลงผู้ที่เข้ามาเป็นตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ ในส่วนของตัวแทนจากสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อการพัฒนาจรรยาบรรณวิชาชีพ และกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา



ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้น เนื้อหาของบทบัญญัติ ยังคงส่งเสริมเสรีภาพในการสื่อสารของสื่อมวลชน หากแต่เพิ่มรายละเอียดที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน มาตราที่ 46 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ” ซึ่งเป็นการย้ำเตือนให้นักวิชาชีพโฆษณาตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นในการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย มีการตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ชุดแรกในปีเดียวกันนี้ ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอในหัวข้อต่อไป

### การพัฒนาจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา และกลไกการกำกับดูแลตนเอง

การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาสำหรับในประเทศไทย โดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยเป็นแกนกลางในการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการสร้างสรรค์โฆษณาให้มีเสรีภาพภายใต้กรอบจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ มีพัฒนาการของการดำเนินการในแต่ละช่วงดังต่อไปนี้

#### พ.ศ.2544-2545 การดำเนินการระยะเริ่มต้น

นอกจากสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย จะร่วมกับตัวแทนจากสถานีโทรทัศน์ ในการเป็นคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลตนเองด้วยนักวิชาชีพโดยเฉพาะในสื่อโทรทัศน์ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ยังได้มีการดำเนินการต่างๆ เพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลตนเองที่ครอบคลุมการโฆษณาในทุกสื่อ โดย ปารเมศวร์ รัชไชยบุญ อดีตนายกสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทย (สมัยแรก 2543-2545 และสมัยที่สอง 2545-2547) ได้ประกาศนโยบายในการส่งเสริมให้นักโฆษณามีการดำเนินงานภายใต้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยมี ดร.นิวัต วงศ์พรหมปรีดา เลขาธิการสมาคมโฆษณาฯ และ ผศ.ดร.ม.ล.วิภูรารัตน์ จิระประวัติ อุปนายกฝ่ายวิชาการ และอาจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ผลักดันและดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

ใน พ.ศ.2544 สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมวิชาชีพโฆษณา โดยร่วมกับโครงการดุष्ฎิบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้มีงานวิจัยวิทยานิพนธ์ระดับดุष्ฎิบัณฑิต ดำเนินการรวบรวมแนวคิดเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา และกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา และร่วมกับเครือข่ายนักวิชาการด้านการโฆษณา คณะนิเทศศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยต่างๆ จัดการสัมมนาในโครงการระดมสมองเพื่อการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาจำนวน

6 ครั้ง<sup>5</sup> ระหว่างเดือนสิงหาคม 2544 – มกราคม 2545 (บุหงา ชัยสุวรรณ, 2545)

ผลจากการจัดการสัมมนาในโครงการระดมสมองเพื่อการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาจำนวน 6 ครั้งดังกล่าวทำให้ได้คำตอบใน 2 ส่วนซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการกำกับดูแลตนเอง ได้แก่ (1) ร่างจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาฉบับใหม่ซึ่งความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ ประกอบไปด้วยแนวปฏิบัติสองส่วน ได้แก่ หลักปฏิบัติทั่วไปและข้อความจรรยาบรรณทั้งหมด 10 ข้อ และ (2) ร่างกลไกในการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การกำกับดูแลก่อนการเผยแพร่ ซึ่งครอบคลุมเฉพาะการโฆษณาในสื่อโทรทัศน์ โดยผู้ประกอบการโฆษณาต้องส่งต้นฉบับโฆษณาทางโทรทัศน์มายังสมาคมโฆษณาฯ เพื่อรับการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ก่อนการเผยแพร่ทุกครั้ง และส่วนที่สอง คือ การกำกับดูแลหลังการเผยแพร่โฆษณา ได้แก่ การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากการเผยแพร่โฆษณาในสื่อต่างๆ ซึ่งหากพบว่ามีกรณีละเมิดจรรยาบรรณหลังจากที่มีการเผยแพร่โฆษณา จะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา

#### **พ.ศ.2546-2549 การประกาศใช้จรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาและกลไกการกำกับดูแลตนเอง ในข้อบังคับของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย**

จากที่ได้มีการร่างกลไกในการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา จรรยาบรรณวิชาชีพและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ที่ประชุมสามัญประจำปีของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ประจำปี พ.ศ.2546 มีการลงมติ รับแนวทางจรรยาบรรณ และให้แก้ไขข้อบังคับของสมาคมเรื่องจรรยาบรรณวิชาชีพ ให้ใช้จรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาฉบับใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการทั่วไป และแนวทางทั้งหมด 10 ข้อ แทนจรรยาวิชาชีพโฆษณา พ.ศ.2519

ต่อมาสมาคมโฆษณาฯ เริ่มดำเนินการชี้แจง และสร้างความเข้าใจเพิ่มเติมเรื่องกระบวนการการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา ให้แก่ผู้บริหารบริษัทตัวแทนโฆษณาต่างๆ

---

<sup>5</sup> ครั้งที่ 1 “กฎหมายโฆษณา ควบคุม หรือกำกับดูแล” ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การสัมมนาครั้งแรกนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจถึงสภาพการณ์ปัจจุบันของการควบคุมหรือกำกับดูแลโฆษณาครั้งที่ 2 “ทำไมต้องมีการกำกับดูแลตนเอง” ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นการสร้างความเข้าใจเบื้องต้นในกระบวนการ ข้อดี และข้อจำกัดของการกำกับดูแลตนเอง ครั้งที่ 3 “วงการโฆษณา จะกำกับดูแลตนเองอย่างไร?” ณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เป็นการขยายผลความเข้าใจในการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา ครั้งที่ 4 “คนโฆษณาจะกำกับดูแลตนเองอย่างไร” ณ มหาวิทยาลัยอัลสัสมัซึญ ได้นำกระบวนการตามกลไกการกำกับดูแลตนเองตามรูปแบบกลไกการกำกับดูแลตนเองของกลุ่มประเทศในยุโรป 22 ประเทศ (European Advertising Standards Alliance) มาเป็นต้นแบบสำหรับการพิจารณาการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาโดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 5 “จรรยาบรรณและการกำกับดูแลตนเองของคนโฆษณา” ณ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เพื่อการปรับปรุงจรรยาบรรณของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย โดยพิจารณาจาก “จรรยาวิชาชีพโฆษณา ของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519” ซึ่งมี 16 ข้อ ร่วมกับจรรยาบรรณโฆษณาของ The International Code of Advertising Practice (ICC Code) และ ครั้งที่ 6 “คนโฆษณาจะกำกับดูแลตนเองอย่างไร ภาค 2” ณ มหาวิทยาลัยอัลสัสมัซึญ เป็นการสรุปภาพรวมแนวทางในการดำเนินกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา ในทุกส่วนตั้งแต่ องค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ ขั้นตอนการดำเนินงาน หมายรวมถึงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การพิจารณาเรื่องร้องเรียน การอุทธรณ์ และบทลงโทษ

และต่อมาในที่ประชุมสามัญประจำปีของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยประจำปี พ.ศ.2549 จึงมีการลงมติรับกระบวนการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณาไว้ในข้อบังคับของสมาคมโฆษณาฯ และประกาศใช้ระเบียบอย่างเป็นทางการในปี 2549 เรียกว่า “ข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณาแห่งประเทศไทย พ.ศ.2549” ทั้งนี้ข้อบังคับว่าด้วยกระบวนการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณาแห่งประเทศไทย พ.ศ.2549 ประกอบไปด้วยเนื้อหาทั้งหมด 6 หมวด ได้แก่ บททั่วไป คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา หลักเกณฑ์การพิจารณาของคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาเกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียน หลักเกณฑ์การอุทธรณ์มติของคณะกรรมการ บทลงโทษ และการแก้ไขข้อบังคับ

นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2549 ในส่วนของการพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ ได้มีการปรับองค์ประกอบของ “คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์” ในส่วนของตัวแทนจากสมาคมโฆษณาฯ จากในระยะแรกที่แต่งตั้งขึ้นจากคณะกรรมการของสมาคมโฆษณาฯ และนักโฆษณาจากบริษัทตัวแทนโฆษณาต่างๆ ปรับมาเป็นการเชิญอาจารย์นักวิชาการผู้สอนทางด้านวิชาการโฆษณาจากมหาวิทยาลัยต่างๆ เข้ามาเป็นตัวแทนจากสมาคมโฆษณาฯ ร่วมกับตัวแทนจากคณะกรรมการสมาคมโฆษณาฯ แทนตัวแทนที่เป็นนักโฆษณาจากบริษัทตัวแทนโฆษณา ก่อให้เป็นการสร้างเชื่อมั่นในความเป็นกลางในการพิจารณา เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเป็นกลางในการเก็บรักษาความลับหรือข้อมูลทางการแข่งขันระหว่างบริษัทตัวแทนโฆษณาต่างๆ ทำให้เห็นการยกระดับมาตรฐานของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาให้มีความเป็นกลางได้อีกระดับหนึ่ง

#### พ.ศ.2550-2551 การจัดตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา

ใน พ.ศ.2550 สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ได้เริ่มประสานกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการแต่งตั้ง “คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา” มีจัดงานแถลงข่าวเปิดตัวคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาชุดแรกในวันที่ 3 เมษายน 2551 ก่อนที่จะเปิดรับเรื่องร้องเรียนเข้าสู่คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาอย่างเป็นทางการในวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 ทั้งนี้ คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา มีวาระการทำงาน 1 ปี และประกอบไปด้วยตัวแทน 5 ฝ่าย ฝ่ายละ 3 คน ได้แก่ ตัวแทนจากสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ตัวแทนจากผู้บริโภค/องค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ตัวแทนจากสื่อมวลชน<sup>6</sup> ตัวแทนจากนักวิชาการด้านโฆษณา และตัวแทนจากสมาคมการตลาดแห่งประเทศไทย โดยการพิจารณากรณีร้องเรียน จะใช้การตัดสินจากเสียงข้างมาก

<sup>6</sup> ในระยะแรก ในส่วนของตัวแทนจากสื่อมวลชน ได้มีการแต่งตั้งผู้แทนสื่อมวลชนจากสภากาชาดหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เนื่องจาก เป็นสื่อที่มีการดำเนินการกำกับดูแลตนเอง และมีการดำเนินการจรรยาบรรณวิชาชีพมาก่อน ซึ่งจะนำไปสู่การเรียนรู้และเปลี่ยนระบบการทำงานตามกลไกการกำกับดูแลตนเอง และต่อมามีการเชิญตัวแทนสื่ออื่นๆ เข้าร่วมด้วย

ทั้งนี้ กรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาามีหน้าที่การดำเนินการหลักๆ ใน 2 ส่วน คือ ส่วนแรกได้แก่การออกข้อบังคับและแนวปฏิบัติของสมาชิกสมาคมฯ ว่าด้วย จรรยาบรรณ แห่งวิชาชีพโฆษณา ส่วนที่ 2 คือ การพิจารณาและวินิจฉัยตัดสินกรณีอื่นเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับ จรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ในกรณีที่เรื่องที่มีผู้ร้องเรียนนั้นๆ เข้าข่ายการพิจารณาจากคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา

### พ.ศ.2551-ปัจจุบัน การดำเนินงานตามกลไกการกำกับดูแลตนเอง และการดำเนินงานของคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา

ทางสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยมีการดำเนินงานตามกลไกการกำกับดูแลตนเอง มาเป็นลำดับ โดยมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดการดำเนินการบางประการให้มีความเหมาะสม มากยิ่งขึ้น ได้แก่ ในปี พ.ศ.2552 มีการแก้ไขระเบียบการทำงานของคณะกรรมการจรรยาบรรณ วิชาชีพโฆษณาจากมีวาระการทำงาน 1 ปี ให้เป็น 2 ปี เพื่อให้มีความต่อเนื่องในการทำงานและ สอดคล้องกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ซึ่งมีการ ทำงาน 2 ปีเช่นเดียวกัน รวมทั้งปรับแก้ไขจรรยาบรรณ<sup>7</sup> เพื่อให้มีแนวทางในการดำเนินงาน ที่ครอบคลุมชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกจากนี้เมื่อดำเนินการเนินการมาระยะหนึ่งทำให้พบว่า ผู้ที่ทำการส่งเรื่องร้องเรียนมา ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการร้องเรียนกันเอง ทำให้มีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดการดำเนินการ การพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยในปี พ.ศ.2554 ที่ประชุมสามัญประจำปีของสมาคมโฆษณาแห่ง ประเทศไทยประจำปี พ.ศ.2554 ลงมติแก้ไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยให้เสียค่าธรรมเนียม การร้องเรียนระหว่างคู่แข่งชั้นในตลาด 20,000 บาท เพื่อให้ผู้ประกอบการเกิดความตระหนักและ เป็นธรรมในการแข่งขัน ส่วนกรณีร้องเรียนที่มาจากผู้บริโภค หรือกลุ่มผู้บริโภคต่างๆยังคงไม่ต้อง เสียค่าธรรมเนียม รวมทั้งในปีเดียวกัน ที่ประชุมสามัญประจำปีของสมาคมฯ ลงมติสนับสนุนการ แก้ไขการขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์จาก 5 วันทำการ เป็น 10 วันทำการ เพื่อให้ผู้ที่ต้องการ อุทธรณ์ได้มีเวลาเพียงพอในการรวบรวมหลักฐานใหม่เพิ่มเติม

ต่อมาในปี พ.ศ.2556 ทางคณะกรรมการสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยได้เชิญผู้แทน จากสถานีโทรทัศน์ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาในฝ่ายของตัวแทนจาก สื่อต่างๆ ด้วย เนื่องจากได้เล็งเห็นว่า การโฆษณาส่วนมากคือโฆษณาทางโทรทัศน์ และเป็น สื่อที่เข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วในวงกว้างที่สุด กระนั้นหากกรณีร้องเรียนมีความเกี่ยวข้องกับสื่อใดก็อาจพิจารณาเชิญตัวแทนจากสื่ออื่นๆ เข้ามาร่วมพิจารณากับกรรมการจรรยาบรรณ วิชาชีพในครั้งนั้นๆ ด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพ พบว่า ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2551- 2555 มีการดำเนินการประกาศแนวทางปฏิบัติตามจรรยาบรรณ

<sup>7</sup> เพิ่มคำว่า “หรืออื่นๆ” ในจรรยาบรรณข้อ 7 ดังนี้ “ไม่ควรกระทำการโฆษณาโดยการเลียนแบบเครื่องหมายการค้า คำขวัญ, ข้อความสำคัญ หรืออื่นๆ จากการโฆษณาของผู้อื่น อันทำให้ผู้อื่นเห็น หรือผู้อื่นได้ยินเกิดความเข้าใจผิดหรือ ไขว้เขวเกี่ยวกับสินค้า บริการ หรือการแสดงของผู้อื่น”

วิชาชีพในด้านต่างๆ และมีการพิจารณากรณีร้องเรียนโฆษณาที่ละเมิดจรรยาบรรณ ในภาพรวม ดังนี้

ในส่วนของกาหนดแนวทางในการปฏิบัติงานภายใต้กรอบจรรยาบรรณ ยังได้มีการประกาศแนวปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพอีก 4 ประเด็นสอดคล้องกับสภาพสังคม ความต้องการของผู้บริโภค และความก้าวหน้าของกลยุทธ์การสื่อสารการตลาด ดังจะเห็นได้ในรายละเอียดในตาราง ที่ 1

ตารางที่ 1 การประกาศแนวปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาระหว่าง พ.ศ.2551-2555

พ.ศ.	แนวปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา
2551	ประกาศแนวปฏิบัติโฆษณาลินค้าสำหรับเด็ก (ประกาศนี้ เริ่มมีการร่างมาตั้งแต่ พ.ศ.2547 ก่อนที่จะนำมาใช้อย่างเป็นทางการใน พ.ศ.2551)
2551	ประกาศแนวปฏิบัติโฆษณาอาหาร และขนมขบเคี้ยวที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็ก (27 ตุลาคม พ.ศ.2551)
2551	ประกาศใช้แนวปฏิบัติโฆษณาที่มีการอ้างอิงผลการวิจัย (3 พฤศจิกายน พ.ศ.2551)
2553	ประกาศใช้แนวปฏิบัติเรื่องโฆษณาโดยไม่ระบุแบรนด์ (Unbrand Advertising)
2554	ไม่มีการดำเนินการประกาศใช้แนวปฏิบัติเพิ่มเติม
2555	ไม่มีการดำเนินการประกาศใช้แนวปฏิบัติเพิ่มเติม

ในส่วนของกาพิจารณาเรื่องร้องเรียนการโฆษณาละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา มีกรณีต่างๆ ที่มีผู้ร้องเรียนเข้ามาเพื่อให้ทางสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาจำนวนหนึ่งในแต่ละปี โดยบางกรณีได้มีการกลั่นกรองเบื้องต้น พบว่าเป็นประเด็นที่ผิดตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงได้ดำเนินการส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้มีประเด็นหรือกรณีละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ที่ต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา รวม 10 เรื่อง จากสื่อโฆษณาประเภทต่างๆ ดังรายละเอียดตารางที่ 2

พ.ศ	จำนวนเรื่องร้องเรียนที่มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา
2551	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีกรณีที่ต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา</li> <li>อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ได้ออกจดหมายป้อมปรามไปยังบริษัทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยี่ห้อหนึ่ง ที่มีการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสื่อประเภทต่างๆ ในลักษณะหลบเลี่ยง และอาจเข้าข่ายลักษณะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ 2551 มาตรา 32</li> </ul>
2552	<ul style="list-style-type: none"> <li>โฆษณาทางโทรทัศน์ 3 เรื่อง (โฆษณาครีมทาผิว โฆษณากระดาด และโฆษณาแชมพู)</li> <li>โฆษณาทางอินเทอร์เน็ต 1 เรื่อง (โฆษณาผลิตภัณฑ์ระงับกลิ่นกาย)</li> </ul>
2553	<ul style="list-style-type: none"> <li>โฆษณาทางโทรทัศน์ 3 เรื่อง (โฆษณาครีมทาผิว และโฆษณาแชมพู)</li> </ul>
2554	<ul style="list-style-type: none"> <li>โฆษณาทางโทรทัศน์ 1 เรื่อง (โฆษณาผลิตภัณฑ์ระงับกลิ่นกาย)</li> <li>โฆษณาป้ายโฆษณาบนทางด่วน 1 เรื่อง (โฆษณาข้อมูลวิจัย)</li> </ul>
2555	<ul style="list-style-type: none"> <li>โฆษณาทางโทรทัศน์ 1 เรื่อง (โฆษณาผลิตภัณฑ์ระงับกลิ่นกาย)</li> </ul>

## ตารางที่ 2 จำนวนเรื่องร้องเรียนที่มีการพิจารณา โดยคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ระหว่าง พ.ศ.2551-2555

### ผลการดำเนินงาน สภาพปัญหา และอนาคตของกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา

หากพิจารณาองค์ประกอบของการดำเนินการตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณา ดังที่ Boddewyn, 1991 และ Glen Wiggs, 2012 ได้เสนอไว้ใกล้เคียงกัน อันได้แก่ การกำหนดจรรยาบรรณ และกลไกการดำเนินการ ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ การตรวจสอบและติดตามชิ้นงานโฆษณา การจัดการเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้และลงโทษ การให้ความรู้คำแนะนำแก่นักวิชาชีพ และการสร้างการตระหนักรู้และยอมรับจากประชาชน พบว่า ในกลไกการดำเนินงานตามกลไกการกำกับดูแลตนเองนั้น สมาชิกของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยทุกคนจะต้องยึดมั่น และปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติการโฆษณาอย่างมีจริยธรรมครอบคลุมทุกสื่อโฆษณา โดยมีส่วนที่เข้มแข็งที่สุดคือ การกำกับดูแลภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ซึ่งดำเนินการร่วมกับสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีทุกช่อง โดยทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาฯ และไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาฯ จะต้องส่งภาพยนตร์โฆษณาเพื่อรับการตรวจพิจารณาจาก “คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์” ก่อนที่โฆษณานั้นๆ จะได้รับอนุญาตให้ออกอากาศจากสถานีโทรทัศน์ กระนั้นหากมีเรื่องร้องเรียนหลังการออกอากาศ ก็จะมีการดำเนินการพิจารณา และหากพบว่ามีการละเมิดจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา ก็จะมีการแจ้งให้ดำเนินการแก้ไข หรือระงับการออกอากาศภาพยนตร์โฆษณานั้นๆ รวมทั้งแจ้งให้ทางสถานีโทรทัศน์ทราบ ซึ่งเป็นวิธีที่ให้ผลอย่างมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับที่ Ramanathan (2011) ได้ทำการศึกษา พบว่า ในหลายๆประเทศการกำกับดูแลโฆษณาทางสื่อโทรทัศน์จะมีกลไกที่เข้มแข็งที่สุด

กระนั้นก็ตาม ในการดำเนินงานการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาในสื่ออื่นๆ พบว่า อาจมีการโฆษณาที่ละเมิดจรรยาบรรณอยู่บ้าง โดยมีปรากฏในสื่อที่ไม่มีความร่วมมือกับสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย หรือสื่อที่เจ้าของสื่อไม่ตระหนัก หรือไม่เห็นความสำคัญของการโฆษณาอย่างมีจริยธรรม หรือยังไม่ได้มีการพัฒนาความร่วมมือกับสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย หรือการโฆษณาที่กระทำโดยบริษัทที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมฯ ตัวอย่างเช่น การโฆษณาออนไลน์ ในอินเทอร์เน็ต การโฆษณาป้ายทางด่วน การโฆษณาในนิตยสาร การโฆษณาในเคเบิลทีวีท้องถิ่น เป็นต้น

ดังที่ ปารเมศร์ รัชไชยบุญ อดีตนายกสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ได้กล่าวว่า “ผมพยายามจะบอกว่าทุกอย่างที่เรากำลังพูดอยู่ตอนนี้เรากำลังต่อย้ำถึงเรื่องของจรรยาวิชาชีพในการทำงานในวงการโฆษณา ในฐานะสมาคมโฆษณา เราไม่สามารถรับผิดชอบต่อใครได้ทั้งหมด มีโฆษณาบางตัวที่ผู้ประกอบการทำเองหรือทำร่วมกับบริษัทโปรดักชั่นเฮาส์ โดยบริษัทเหล่านี้ไม่ได้ขึ้นกับสมาคมโฆษณาฯ เพราะฉะนั้น เราทำได้แค่รับผิดชอบต่อบริษัทที่เป็นสมาชิกของสมาคมเท่านั้นเอง เราพยายามเคร่งครัดมากขึ้น มีการประชุมกันตลอดเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่มันมีอีกมากนักที่ทำกันเองโดยที่ไม่แน่ใจว่าไม่รู้หรือตั้งใจที่จะทำให้ผิดบิดเบือน” (ปารเมศร์ รัชไชยบุญ, 2548) เช่นเดียวกับที่ วิมลรัตน์ รุกขวรกุล (2551) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง กลไกการควบคุมกันเองของอุตสาหกรรมโฆษณาไทย พบว่า ส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบต่อสังคมแสดงให้เห็นผ่านงานโฆษณาที่คนดูสามารถรับได้ แต่ยังมีงานโฆษณาที่ล่อแหลมต่อวัฒนธรรมอันดี ซึ่งผลิตโดยบริษัทโฆษณาขนาดเล็ก และไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถควบคุมได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเคเบิลทีวี ซึ่งมีผู้ประกอบการมากมายทั้งที่ได้รับใบอนุญาต และยังไม่ได้รับใบอนุญาต อีกทั้งผู้ประกอบการแต่ละรายจะมีความรับผิดชอบต่อสังคมในระดับที่แตกต่างกัน หรือมีการรวมกลุ่มการดำเนินงานของตนเอง มีรูปแบบมาตรฐานการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ทำให้มีโฆษณาที่ออกอากาศจำนวนมากที่อาจจะละเมิดทั้งกฎหมาย และจรรยาบรรณวิชาชีพ ดังที่ วิชิต เอื้ออารีวรกุล (2555) อดีตอุปนายกสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย กล่าวว่า “สมาคมเคเบิลทีวี ทุกวันนี้มีการตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขึ้นมาแล้ว แต่ว่าคณะกรรมการจริยธรรมของเคเบิลทีวียังตั้งไม่ถูกหลักเกณฑ์ มีเฉพาะผู้ประกอบการเท่านั้น ไม่มีฝ่ายอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภค ฝ่ายวิชาการด้วย ส่วนข้อบังคับมีเหมือนกันแต่ยังไม่ออกมา ทำให้ที่ผ่านมามีบทบาทของคณะกรรมการจริยธรรมมักทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งภายในผู้ประกอบการกันเอง ซึ่งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์การก่อตั้งที่ต้องการดูแลคุณภาพรายการที่จะนำออกสู่ประชาชน” จุดนี้ก็จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างจากผู้ประกอบการเคเบิลทีวีที่มีกิจกรรมร่วมกับทางสมาคมโฆษณาฯ เช่น บมจ. ทูริวิชั่นส์ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการเคเบิลทีวีที่มีกิจกรรมร่วมกับทางสมาคมโฆษณาฯ มาโดยตลอด ทำให้ไม่ค่อยมีประเด็นร้องเรียนเรื่องจริยธรรมโฆษณาในช่องรายการของบริษัทดังกล่าว

หากพิจารณาผลการดำเนินงานของกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา โดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ตามเกณฑ์ของ Campbell (1999) ในการพิจารณาเงื่อนไขของความสำเร็จของการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา 5 ประเด็น ได้แก่ ประการแรก วิชาชีพนั้นต้องมีผู้เชี่ยวชาญ และมีแรงจูงใจในการดำเนินงานกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพ ประการที่สอง คือ ความสามารถของนักวิชาชีพในการตรวจสอบการดำเนินงานของตนเอง นั่นคือ ต้องมีเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ทำการตรวจสอบ ที่มีอำนาจในการตรวจสอบ หรือส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินการตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ประการที่สาม มีระเบียบการดำเนินการ และจรรยาบรรณวิชาชีพที่เป็นวัตถุวิสัย ประการที่สี่ คือ การมีกระบวนการที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโฆษณาสามารถส่งเรื่องร้องเรียน ประการสุดท้าย คือ เงื่อนไขทางด้านโครงสร้างของวิชาชีพนั้นๆ เช่น เครือข่ายการทำงาน ลักษณะของผู้ที่มีบทบาทเป็นผู้นำในวิชาชีพ จำนวนของสมาชิกของวิชาชีพนั้นๆ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า กลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา โดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย มีองค์ประกอบครบถ้วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสามประการแรก (บุหงา ชัยสุวรรณ, 2549)

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่พึงพิจารณา คือ จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาสู่กระบวนการพบว่าในตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณานั้น มีเรื่องร้องเรียนจำนวนไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เช่น Advertising Standards Canada (2011) ซึ่งมีเรื่องร้องเรียน 1,809 กรณีในปี 2011 เพิ่มขึ้นจากในปี 2010 ที่มี 1,200 กรณี ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่า ทางสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยยังมิได้ทำการประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียนให้ประชาชนทราบอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัด เรื่องงบประมาณ และทรัพยากรบุคคลในการดำเนินการ ทั้งนี้ ดร.นิวัต วงศ์พรหมปรีดา อุปนายกสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยฝ่ายส่งเสริมจริยธรรม (2556) กล่าวว่า “หากเป็นประเทศที่มีการใช้กลไกการกำกับดูแลตนเอง และมีการทำการประชาสัมพันธ์ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน จะมีเรื่องร้องเรียนถึงประมาณสามหมื่นกรณี ซึ่งประเทศเหล่านั้นมีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการจากภาครัฐ ในขณะที่เรายังไม่พร้อมที่จะดำเนินการได้ในปริมาณขนาดนั้น” อีกทั้งกรณีร้องเรียนที่ส่งเข้ามาเพื่อพิจารณาส่วนมากเป็นการร้องเรียนระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ซึ่งก็เป็นจุดที่น่าสนใจคือ ในประเทศไทยประชาชนอาจยังไม่พร้อมที่จะเป็นผู้ร้องเรียนโดยตรง ดังที่ ผศ.ดร.ม.ล.วิภูวรา ธร จิรประวัติ (2556) คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา วิเคราะห์ว่า “ในวงการโฆษณานั้นๆ คู่แข่งขันกันทางการตลาดจะเป็นกลุ่มหนึ่งที่จะช่วยในการตรวจสอบจริยธรรมโฆษณา กล่าวคือ บริษัทคู่แข่งจะดำเนินการตรวจสอบซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดี”

โดยประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เป็นประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ต่อกระบวนการกำกับดูแลตนเองในหลายประเทศ ดังที่ Boddewyn (1989) ชี้ให้เห็นว่า มีการพิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียนเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนของโฆษณาและขอบเขตปัญหาของโฆษณาที่ผิดพลาด ซึ่งสัมพันธ์กับการที่มีการทำการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการ



ดำเนินงานตามมาตรฐานการโฆษณาไปยังประชาชน นอกจากนี้ เขายังกล่าวถึงปัญหาอื่นๆ ของกลไกการกำกับดูแลตนเอง เช่น กระบวนการตัดสินใจตามกลไกนี้อาจล่าช้า รวมทั้งการลงโทษมักจะค่อนข้างเบาโดยเฉพาะในสื่ออื่นๆ ที่มีใช้สื่อหลักของการโฆษณา ซึ่งสอดคล้องกับผลการดำเนินงานตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ที่พบว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย จะมีความเข้าใจและปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์มากกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยหรือผู้ที่ไม่เคยมีกิจกรรมร่วมกับสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ทำให้การลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามเป็นสิ่งที่อาจทำได้ยากมากกว่าการขอความร่วมมือให้ปฏิบัติตาม

ในส่วนของการพัฒนากลไกการกำกับดูแลตนเองต่อไปนั้น ด้วยเหตุที่การโฆษณาเป็นเหมือนเครื่องมือหลักของการสื่อสารการตลาด เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในแทบทุกสื่อทำให้ปัจจุบันไม่ว่าองค์กรผู้ประกอบการต่างๆ จะสื่อสารด้วยรูปแบบใด จะเป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยหรือไม่ ทุกฝ่ายๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจะพิจารณาว่าเป็นความรับผิดชอบของกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา โดยสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ พบว่า ทั้งสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการจริยบรรณวิชาชีพโฆษณา ตามกลไกการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา ได้เห็นความสำคัญของการโฆษณาผ่านสื่อทุกประเภท เช่นเดียวกับที่ European Advertising Standards Alliance (2008) เสนอว่า ปัจจุบันนี้การกำกับดูแลโฆษณาในยุโรปไม่ได้มีวัตถุประสงค์แค่การโฆษณาแต่เพียงลำพัง หากทว่า ยังครอบคลุมถึงรูปแบบอื่นๆ ของการสื่อสารเพื่อการค้า หรือ การสื่อสารการตลาดด้วย ดังนั้นหากมีการโฆษณาที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นไปตามจริยบรรณวิชาชีพโฆษณาก็จะได้รับการติดต่อประสานงานกันต่อไป รวมทั้งทางคณะกรรมการฯ ได้มีการพูดคุยกันเบื้องต้นถึงการทำงานร่วมกันกำกับดูแลโฆษณาของทุกๆ สื่อ หรือทุกๆ สมาคมที่เกี่ยวข้อง ว่าอาจจะเป็นจุดพลิกผันที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทั้งหมด เช่น กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนที่ต้องครอบคลุมทั้งประเทศ กระบวนการรับส่งข้อมูลในการตรวจพิจารณาก่อนออกอากาศที่ปัจจุบันจำกัดอยู่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งอาจต้องจัดตั้งผู้ดำเนินการตามกลไกดังกล่าว หรือองค์กรกำกับดูแลตนเอง (Self-regulatory Organization – SRO) ซึ่งอาจให้เป็นสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย หรือองค์กรอิสระองค์กรใหม่เป็นผู้ดำเนินการ เป็นต้น ซึ่งทางภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงาน

### สรุป และข้อเสนอแนะ

กลไกการกำกับดูแลตนเองของนักโฆษณานั้นนับเป็นรูปแบบในการกำกับดูแลโฆษณาให้มีจริยธรรม เป็นรูปแบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างความเข้มงวดของกฎหมาย และความตระหนักรู้ส่วนบุคคลของนักวิชาชีพโฆษณา โดยการกำกับดูแลตนเองโดยจริยบรรณวิชาชีพ จะช่วยเปลี่ยนกฎข้อจำกัดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง หรือกฎหมายที่ไม่มีผลบังคับ หรือเป็นสิ่งเกินควร ให้อยู่ใน

รูปของกฎ หรือจรรยาบรรณที่สามารถปฏิบัติได้ และเป็นที่ยอมรับได้จากสังคม และนักโฆษณา ก็สามารถอยู่ได้ด้วย

ทั้งนี้ สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยได้ริเริ่มดำเนินการและพัฒนากลไกการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพโฆษณาอย่างต่อเนื่อง และมีความเข้มแข็งเป็นที่ยอมรับในส่วนของ การกำกับดูแลโฆษณาผ่านสื่อโทรทัศน์ กับกลุ่มผู้ที่เป็นสมาชิกของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามการดำเนินงานดังกล่าวก็ยังเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ เช่น การดำเนินการร่วมกับผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกที่ไม่มีความสมัครใจที่จะปฏิบัติตาม รวมทั้งการที่ขอบเขตของการโฆษณานั้น มีการขยายไปในแทบทุกสื่อที่มีการใช้การสื่อสารการตลาด ทั้งที่เป็นสื่อดั้งเดิม ในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ รวมทั้งรูปแบบของการสื่อสารเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น Digital TV, Internet, Social Media, โทรทัศน์ดาวเทียม เป็นต้น ทำให้รูปแบบการดำเนินการในปัจจุบันยังอาจไม่มีประสิทธิภาพครอบคลุมทั้งหมด อีกทั้งในแต่ละสื่อก็อาจมีการดำเนินการในมาตรฐาน หรือขั้นตอนที่แตกต่างกัน ซึ่งนับเป็นปัญหาที่การดำเนินการกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพต้องเผชิญ เช่นเดียวกับการดำเนินงานในหลายๆ ประเทศ

ด้วยเหตุนี้หากพิจารณาตามแนวทางของ EASA (2004) 10 ประการ ดังกล่าวในข้างต้น เพื่อพัฒนาของกลไกการกำกับดูแลตนเองนั้น พบว่า ยังคงมีช่องว่างให้การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทยได้ดำเนินการต่อไป ดังนี้ การเร่งดำเนินการสร้างระบบกลไกการกำกับดูแลตนเองที่เป็นระบบเดียวใช้ได้ทุกครอบคลุมทั้งผู้โฆษณา บริษัทตัวแทนโฆษณา และสื่อโฆษณาทุกประเภท การจัดหาทุนหรืองบประมาณในการดำเนินงานที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ เช่น การได้รับการสนับสนุนจากส่วนหนึ่งของภาษีค่าใช้จ่ายในการโฆษณา เป็นต้น ขยายอำนาจในการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกและไม่เป็นสมาชิก และการจัดตั้งหน่วยงานบริหาร หรือ SRO ที่มีประสิทธิภาพอย่างเต็มรูปแบบ ให้มีหน้าที่ตามกลไกการกำกับดูแลตนเอง พร้อมทั้งให้มีการทำงานเชิงรุก อาทิ การมีระบบตรวจสอบและติดตาม การสำรวจประเด็นต่างๆ ที่อาจเป็นปัญหา เพื่อสร้างมาตรการในการป้องกัน หาแนวทางในการแก้ไข หรือปรับปรุงจรรยาบรรณให้ครอบคลุม และสุดท้ายคือ การดำเนินการรณรงค์สื่อสารไปยังผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรม และผู้บริโภค ให้เกิดการตระหนักรู้และเข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการดังกล่าว

นอกจากนี้แล้ว อาจควรมีการพิจารณารูปแบบกลไกการดำเนินการกำกับดูแลโฆษณา ให้มีความเหมาะสม และดียิ่งขึ้น เช่น ในกลุ่มประเทศยุโรป และอีกหลายๆ ประเทศได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการใช้แนวทาง “การกำกับดูแลร่วม” (Co-regulation) เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลที่ดีกว่า” (Better regulation) และสามารถลดความเสี่ยงในการผิดพลาดของรูปแบบการกำกับดูแลแบบดั้งเดิม และสามารถส่งคืนความรับผิดชอบไปสู่สังคม (Hans-Bredow-institution, 2006) โดยที่ “การกำกับดูแลร่วม” (Co-regulation) อาจแตกต่างจาก “การกำกับดูแลตนเอง” (Self-regulation) กล่าวคือ การกำกับดูแลร่วมจะมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการอย่างชัดเจน ซึ่งระดับการเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นอาจ

แตกต่างกันไป เช่น รัฐเป็นผู้ออกกฎแล้วปล่อยให้ดำเนินการเป็นหน้าที่ของเอกชน หรือ เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและส่งประเด็นที่ไม่สามารถจัดการได้ให้ภาครัฐเป็นผู้ลงโทษ แต่ในส่วนอื่นๆ นั้นก็มีความคล้ายคลึงกัน คือ ทั้งภาครัฐ และอุตสาหกรรมทำงานร่วมกันเพื่อที่จะพัฒนามาตรฐานในการกำกับดูแลการดำเนินการของผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมนั้นๆ (Hans-Bredow-Institution, 2006; Bartle, I., & Vass, P, 2005) โดยที่หากภาครัฐเข้ามามีบทบาทในระดับที่เหมาะสม ภาครัฐจะสามารถเข้ามาช่วยแก้ปัญหาของการกำกับดูแลตนเอง รวมทั้งเติมเต็มความต้องการในการดำเนินการกำกับดูแลตนเองได้อย่างดียิ่งขึ้น อาทิ การจัดหาเงินทุนจากภาษีเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน การกำหนดมาตรการลงโทษทางกฎหมาย เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติต้องคุ้มครองสิทธิและกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 (พ.ร.บ.กสทช.) โดยคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (คณะกรรมการ กสทช.) มีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งคือ การติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพ และควบคุมการประกอบวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม จึงควรทำการศึกษาต่อไปว่าทั้งสองฝ่าย ภาครัฐและเอกชน ผู้ประกอบวิชาชีพจะร่วมกันพัฒนากลไกในการกำกับดูแลโฆษณาร่วมกันต่อไปอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

กระนั้นแล้ว ในขณะนี้ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลตนเองโดยนักวิชาชีพโฆษณา หรือการพัฒนาไปเป็นการกำกับดูแลโฆษณาร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ดูเหมือนจะมีความเป็นไปได้สูง และมีความเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนในภาคของการโฆษณาในสื่อวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ หากทว่า ยังคงมีคำถามอีกประการหนึ่งที่ยังรอการพิจารณาหาแนวทางต่อไป คือ หน่วยงานรัฐ หรือ เอกชนใดจะเข้ามาเป็นผู้ผลักดันให้เกิดความร่วมมือที่ครอบคลุมไปยังการโฆษณาในสื่ออื่นๆ เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อโฆษณาขายตรงหรือสื่อนิตยสาร สื่อสังคม สื่อออนไลน์ หรือสื่อใหม่ต่างๆ ต่อไป

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.นิวัต วงศ์พรหมปรีดา และผศ.ดร.ม.ล.วิภูรธร จิระประวัติ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และส่งเสริมผู้เขียนในการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้สละเวลาให้คำแนะนำ ตรวจสอบ และแก้ไขบทความนี้ให้มีความสมบูรณ์เท่าที่ผู้เขียนจะมีความสามารถได้ รวมทั้งขอขอบคุณ คุณโจ คุณรัช คุณนา จากสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย ผู้ที่คอยตรวจทานข้อมูลต่างๆ จนสมบูรณ์

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

นิวัต วงศ์พรหมปรีดา, การประชุมคณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา. วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556.

นิวัต วงศ์พรหมปรีดา. ย้อนรอยการเซ็นเซอร์โฆษณาทางโทรทัศน์ สู่ผลกระทบของรัฐธรรมนูญ. วารสารศาสตร์ 17,1 (พ.ย. 2541) 67-69, 2541.

วิภูธรร จิระประวัติ, คณะกรรมการจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณา. วันที่ 19 มีนาคม 2556. บุษงา ชัยสุวรรณ. การกำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพโฆษณาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ดุสิต บัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

บุษงา ชัยสุวรรณ. การกำกับดูแลตนเองของวิชาชีพโฆษณา ความเป็นมาหลัง พ.ศ. 2540 นำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2549.

ปารเมศร์ รัชไชยบุญ, การประชุมแนวทางการควบคุมกำกับดูแลการโฆษณาสำหรับเด็ก. เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2548.

วิชิต เอื้ออารีวรกุล. กรรมการผู้จัดการ บริษัท เจริญยิ่ง (8888) จำกัด และ อดีตอุปนายกสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย การบรรยายให้ความรู้เรื่องเคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียม. ณ ห้องประชุมมีเดียมอนิเตอร์ ชั้น 5 อาคารพญาไทบิล딩 ราชเทวี. กรุงเทพฯ. วันพฤหัสบดีที่ 21 มิถุนายน 2555. <http://www.mediamonitor.in.th/main/news/2011-07-05-06-20-17/778-%5.html>. 14 กุมภาพันธ์ 2556.

### ภาษาอังกฤษ

Advertising Standards Canada. Ad Complaints Report 2011 Year in Review, 2011 <http://www.adstandards.com/en/ConsumerComplaints/2011adComplaintsReport.pdf>, 17 February 2013.

Bartle, I., & Vass, P. Self-regulation and the regulatory state: A survey of policy and practice. Bath: Jan Marchant, University of Bath, 2005. <http://www.bath.ac.uk>.– 17 February 2013.

Belch, G. E. and Belch, M.A. Advertising and promotion: An integrated marketing communication perspective. 4th edition. Boston: Irwin / McGraw-Hill, 1996.

Boddedwyn, J. J. “Advertising self-regulation: True purpose and limits,” Journal of Advertising. 18(2): 19-27, 1989. ABI/Inform. November 11, 2005.

Boddedwyn, J.J. “Controlling sex and decency in advertising around the world”. Journal of Advertising, 20 (4), 25-35, 1991. Print.

Campbell, A. J. “Self-regulation and the media.” Federal Communications

Law Journal. Los Angeles: May 1999. Vol.51 (3): 711-773. ABI/Inform. November 11, 2005.

Denzin, Norman K. "The research act in sociology: A theoretical introduction to sociological methods". London: Butterworths, 1970. Print.

European Advertising Standards Alliance Advertising. Self-regulation in Europe: An analysis of advertising self-regulatory systems and their codes of practice in 22 European countries (The Blue book) . 3rd Edition. (n.p.) , 2001.

European Advertising Standards Alliance. Digital Marketing Communications Best Practice, 2008 [www.easa-alliance.org](http://www.easa-alliance.org). 14 February 2013.

European Advertising Standards Alliance. International Guide to developing a self-regulatory organization Practical advice on setting up and consolidating an advertising self-regulatory system, 2009. <http://www.easa-alliance.org/page.aspx/267>. 14 February 2013.

European Advertising Standards Alliance Advertising. The EASA Best Practice Self-Regulatory Model, 2004. <http://www.easa-alliance.org/page.aspx/237>. 14 February 2013.

Hans-Bredow-institution and the Institute of European Media Law. Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector, 2006. <http://www.hans-bredow-institut.de/en/node/877>. 14 February 2013.

Harker, D. and Harker, M. (2000). "The role of codes of conduct in the advertising self-regulation framework". *Journal of Macromarketing*. 20(2) December: 159-160. Print.

Harker, Debra. "Canadian advertising regulation: lessons for Australia". *Canadian Journal of Communication*. 23. 4 (Fall 1998): 471-485. Print.

LaBarbera, P. A. "Analyzing and advancing the state of the art of advertising self-regulation". *Journal of Advertising*. 9 (4): 27-38, 1980.

Neelankavil, J. P. and Stridsberg, A. B. "Advertising self-regulation: A global perspective". New York: Hastings House Publishers, 1980.

Ramanathan, S. "Advertising Self-regulation in Asia and Australasia". Asian Federation of Advertising Association and International Advertising Association – Asia Pacific, 2011. Print.

Wiggs, G. Advertising Regulation. A handbook by the Foundation for Advertising Research (FAR), 2012. Print.

## บทความวิทยานิพนธ์

# เนื้อหาที่มีความเสี่ยงในกิจการโทรทัศน์และเครื่องมือ กำกับดูแลในยุคสื่อหลอมรวม: ประสบการณ์จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย<sup>1</sup>

ชญัสรา อรนพ ณ อยุธยา  
นิสิตปริญญาเอก คณะนิเทศศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 1. บทนำ

ด้วยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและการหลอมรวมสื่อทั้งในด้านอุปกรณ์และระบบการส่งสัญญาณที่หลากหลาย ซึ่งเป็นการหลอมรวมขีดความสามารถของเทคโนโลยีเพื่อใช้ส่งเนื้อหา (Lawson-Borders, 2006) ทำให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง (audiovisual service) ในกิจการโทรทัศน์สามารถถูกเผยแพร่ไปสู่อุปกรณ์ที่หลากหลาย เช่น เครื่องรับโทรทัศน์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต เป็นต้น ทั้งในรูปแบบที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมแบบพร้อมกันบนพื้นฐานของการมีผังรายการ (linear service) และรูปแบบที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมในขณะใดขณะหนึ่งซึ่งผู้รับบริการเป็นผู้เลือกและขอรับบริการตามสารบัญแฟ้มรายการ (catalogue) ที่ผู้ให้บริการจัดไว้ (non-linear service) ทั้งนี้ กิจการโทรทัศน์ในสภาพแวดล้อมการหลอมรวมสื่อมีอยู่หลากหลาย อาทิ ไอพีทีวี โมบายทีวี เว็บทีวี อินเทอร์เน็ตทีวี โทรทัศน์ที่ให้บริการบนอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (over-the-top TV) และ สมาร์ททีวี เป็นต้น

นอกจากนี้ การหลอมรวมสื่อยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นิสัยการชมโทรทัศน์หรือการรับภาพวิดีโอของผู้ชมเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตามข้อมูลของ Research and Market's report (2011) การรับชมภาพยนตร์และรายการทีวีผ่านออนไลน์ กำลังได้รับความนิยมเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในสหรัฐอเมริกา เช่น การเปลี่ยนไปรับบริการวิดีโอตามคำขอ (video-on-demand) หรือบริการในรูปแบบออนไลน์อื่นๆ รวมถึงจำนวนผู้ใช้บริการไอพีทีวีที่มีประมาณ 50 ล้านรายทั่วโลกในกลางปี 2011 โดยมีการเติบโตทางการตลาด 30% ในช่วงปี ค.ศ. 2010/2011 (Nielsen, 2011) อีกทั้งพฤติกรรมของผู้ชมที่เชื่อมต่อกับโลกออนไลน์ระหว่างการรับชมรายการโทรทัศน์ (connected viewers) และมีการรับชมบริการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านอุปกรณ์หลากหลาย (multi-screen viewing behavior) โดยเฉพาะผู้ชมในวัยผู้ใหญ่ตอนต้น (Pew Research Center, 2012)

สอดคล้องกับการสำรวจของ Nielsen (2012) ที่พบว่าจำนวนผู้ชมในทวีปเอเชีย (ยกเว้นประเทศญี่ปุ่น) และกลุ่มประเทศ BRIC (Brazil, Russia, India and China) ที่รับชมโทรทัศน์และวิดีโอผ่านอินเทอร์เน็ตและโทรศัพท์เคลื่อนที่มีจำนวนสูงกว่าผู้ชมในทวีปยุโรปและประเทศ

<sup>1</sup> เนื้อหาเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หัวข้อ การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่มีความเสี่ยงในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม

แถบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ชมในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มักใช้อินเทอร์เน็ตในขณะที่ดูโทรทัศน์จำนวนหลายครั้งต่อสัปดาห์ ทั้งนี้ การบริโภคสื่อหลายชนิดพร้อมกัน (multi-tasking) ก็เนื่องมาจากการเป็นเจ้าของอุปกรณ์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้นั้นเพิ่มสูงขึ้น

ทั้งนี้ สภาวะการหลอมรวมของสื่อจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ยังก่อให้เกิดคำถามมากมาย เกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อประเภทกระจายเสียงและโทรทัศน์ ดังเช่นที่ Ostergaard (1998) ได้อธิบายถึงประเด็นการกำกับดูแลที่ถูกท้าทายจากสภาวะการหลอมรวมของสื่อว่า การหลอมรวมสื่อได้ทำให้เนื้อหาที่สื่อสารมวลชนนั้นผลิตขึ้นเพื่อส่งสู่สาธารณะเป็นการทั่วไปนั้น สามารถถูกส่งไปยังแต่ละบุคคลผ่านการส่งเนื้อหาแบบจุดต่อจุด เช่น เนื้อหาข่าวหรือคลิปละครผ่านทางเว็บไซต์ข่าวหรือเว็บบูท เป็นต้น นอกจากนี้ เนื้อหาที่แต่ละบุคคลผลิตขึ้นเพื่อส่งเนื้อหาแบบจุดต่อจุดก็สามารถถูกนำไปเผยแพร่ทางสื่อสารมวลชนเพื่อนำเสนอสู่สาธารณะเป็นการทั่วไปได้อีกด้วย เช่น รายการข่าวทางโทรทัศน์ฟรีทีวีนำคลิปในยูทูปไปออกรายการ เป็นต้น กล่าวคือ

ปัญหาหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดในเรื่องการกำกับดูแลเนื้อหา คือ เกณฑ์การกำกับดูแลเนื้อหาเดิมที่เคยใช้กับสื่อสารมวลชนแบบดั้งเดิมก็ไม่อาจนำไปปรับใช้กับรูปแบบการส่งเนื้อหาที่เปลี่ยนไป เนื่องจากการหลอมรวมของสื่อดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ การหลอมรวมสื่อก็ส่งผลให้การกำกับดูแลการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในภารกิจโทรทัศน์เป็นไปอย่างลำบากขึ้นอีกด้วย เพราะ เดิมทีการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์นั้นจะพิจารณาถึงบริบทของเนื้อหาและการเล่าเรื่องในรายการเป็นสำคัญ แต่ทว่าเมื่อเนื้อหาที่แพร่ภาพกระจายเสียงในรูปแบบใหม่ทางช่องทางออนไลน์ซึ่งมีลักษณะเป็นคลิปวิดีโอสั้น ทำให้บริบทของเรื่องราวขาดหายไป อีกทั้ง เมื่อการเข้าถึงสื่อในยุคสื่อหลอมรวมทำให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงเนื้อหาโทรทัศน์ได้ด้วยตัวเองทุกที่ทุกเวลาจึงทำให้เครื่องมือการกำกับดูแลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพครอบคลุมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงต่างๆ ได้

ในปัจจุบัน ประเทศชั้นนำด้านการกำกับดูแลเนื้อหาหลายประเทศได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและผลกระทบจากการหลอมรวมสื่อจึงได้มีความพยายามพัฒนาเครื่องมือกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในบริการโทรทัศน์และบริการที่มีลักษณะคล้ายโทรทัศน์ที่ให้บริการในหลากหลายช่องทาง เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น การเรียนรู้จากประสบการณ์จากต่างประเทศและนำมาปรับให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกิจการโทรทัศน์ในภาวะสื่อหลอมรวมให้มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญยิ่ง

## คำถามวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตและนิยามของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในต่างประเทศที่เลือกศึกษาเป็นอย่างไร



2. เครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในต่างประเทศที่เลือกศึกษาเป็นอย่างไร และมีการพัฒนาและปรับปรุงเครื่องมือดังกล่าวเมื่อให้เหมาะสมกับบริบทของสื่อในยุคหลอมรวมอย่างไร

3. เมื่อศึกษาข้อค้นพบจากต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยง และเครื่องมือการกำกับดูแลในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

### นิยามศัพท์

เนื้อหาที่มีความเสี่ยง	เนื้อหารายการที่มีลักษณะอันไม่เหมาะสมตามแต่บริบทของสังคม มุ่งเน้นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน อาทิ เนื้อหาทางเพศ ไปป์เปลือย เนื้อหาความรุนแรงและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ภาษาที่รุนแรง เป็นต้น
กิจการโทรทัศน์	กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง (audiovisual service) ไปยังผู้รับชมทั้งลักษณะการให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) การให้บริการแบบบอกรับสมาชิกหรือเรียกเก็บค่าบริการอื่น (เพย์ทีวี) โดยไม่จำกัดช่องทางการส่ง อาทิ เสืออากาศ เคเบิล ดาวเทียม เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (ไอพี) โทรศัพท์ เป็นต้น
เครื่องมือกำกับดูแล	เครื่องมือที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรกำกับดูแล ผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์ ฯลฯ ใช้ในการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง อาทิ การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา รายการ การจำกัดเวลาการออกอากาศ การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา เครื่องมือทางเทคนิค เป็นต้น

## 2. การทบทวนวรรณกรรม

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเนื้อหาที่มีความเสี่ยง (harmful content) กับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (Protection of Minors)

การศึกษาจากนักวิชาการด้านสื่อกับเด็กและเยาวชน (Millwood-Hargrave and Livingstone, 2009; Lievens, 2010) อธิบายว่า โดยทั่วไปเนื้อหาที่มีความเสี่ยง (harmful content) ถูกเรียกด้วยคำต่างๆ กัน เช่น รายการที่ไม่เป็นที่ต้องการ (unwanted) รายการที่ไม่เหมาะกับวัย (age-inappropriate) รายการที่ไม่เหมาะสม (unsuitable) หรือรายการที่มีเนื้อหาก้าวร้าว (offensive) และที่คุ้นเคยกันมากที่สุดคือรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเพศที่ลามกอนาจาร หรือมีความก้าวร้าวทางเพศ

Lievens (2010) พบว่าเนื้อหาที่มีความเสี่ยงสามารถนิยามได้โดยอาศัยการอ้างอิงกับนิยามของเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ เนื้อหาที่มีความเสี่ยงนั้นเป็นเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อกลุ่มคนเปราะบาง (vulnerable people) แต่ว่าเป็นเนื้อหาที่ผู้ใหญ่สามารถรับชม

ได้อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งกลุ่มคนเปราะบางในที่นี่ส่วนใหญ่จะหมายถึงเด็กและเยาวชนที่ยังอยู่ในระหว่างกระบวนการพัฒนาทัศนคติและพฤติกรรมสำหรับชีวิตในแต่ละช่วงวัย ส่วนในบริบทของการกำกับดูแล เอกสารนโยบายของสหประชาชาติและสหภาพยุโรประบุเยาวชนคือผู้ที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปี และงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ส่วนใหญ่ก็อธิบายกลุ่มอายุของเยาวชนเชื่อมโยงกับขั้นตอนการพัฒนาการเรียนรู้ในแต่ละช่วงวัย โดยแบ่งออกเป็น ช่วงอายุ 3-6 ปี 8-12 ปี และ 13-16 หรือ 18 ปี

งานวิจัยนี้ยังพบอีกว่า มีความเสี่ยงหลายประการที่อาจเป็นผลจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงซึ่งเด็กได้รับชมได้ในยุคสื่อดิจิทัล ความเสี่ยงเหล่านี้อาจจัดเป็นประเภทที่เกี่ยวกับเนื้อหารายการเกี่ยวกับการโฆษณา และเกี่ยวกับการติดต่อสัมพันธ์กัน ในกรณีที่เป็นความเสี่ยงอันเกี่ยวกับเนื้อหารายการนั้น หมายถึงรายการทางเพศ ความรุนแรงและสร้างความเกลียดชัง การด่าทอและใช้ภาษารุนแรง การเลือกปฏิบัติ การใช้สารเสพติด การฆ่าตัวตาย การทำร้ายตัวเอง และประเด็นภาพลักษณ์ทางร่างกาย ความผิดปกติด้านการกิน เช่น โรคนอนเร็กเซีย และ โรคนบูลิเมีย นอกจากนี้ เด็กในสภาพแวดล้อมของสื่อใหม่ได้เปลี่ยนพฤติกรรมจากผู้รับสื่อฝ่ายเดียว กลายเป็นสมาชิกของสังคมที่รับและสร้างสื่อด้วยความกระตือรือร้น ส่งผลให้มีการขยายผลต่อประสบการณ์การรับข้อมูลหรือเนื้อหาที่มีความเสี่ยงที่เขาได้รับมา

นอกจากนี้ คำจำกัดความของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงนั้นจะมีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามแต่วัฒนธรรม จึงส่งผลให้สหภาพยุโรปก็เพียงให้ตัวชี้วัดเบื้องต้นว่าอะไรเป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยงโดยกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การให้บริการสื่อเสียงและภาพของสหภาพยุโรป (The EU Audio Visual Media Services directives) ส่วนในเรื่องของรายละเอียดและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเนื้อหาที่มีความเสี่ยงนั้นมอบให้แต่ละประเทศสมาชิกเป็นผู้กำหนดเอง

ในบริบทของการกำกับดูแล การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงเป็นเรื่องที่อยู่ในความใส่ใจของผู้กำหนดนโยบายและกฎหมาย ทั้งในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ อันเนื่องมาจากความกังวลถึงอิทธิพลในแง่ลบของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงที่มีต่อเด็กและเยาวชน ข้อมูลจากงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ยืนยันว่า การได้รับชมเนื้อหาที่มีความเสี่ยงตั้งแต่วัยเด็ก อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก ถึงแม้จะไม่มีผลสำรวจระดับความรุนแรงของเนื้อหาประเภทต่างๆ ก็ตาม นอกจากนี้ ความกังวลเหล่านี้เพิ่มมากขึ้นพร้อมกับยุคสื่อดิจิทัลที่ได้รับความนิยมมากขึ้น ทำให้การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงกลายเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของประโยชน์สาธารณะในการกำกับดูแลสื่อ

## 2.2 การหลอมรวมสื่อ

ความหมายของการหลอมรวมสื่อมีวิวัฒนาการที่ย้อนไปในยุคทศวรรษที่ 1960 และ 1970 เมื่อกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาเริ่มวิจัยเพื่อพัฒนาระบบเครือข่ายที่เรียกว่าอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์เก็บข้อมูลแบบดิจิทัลทำให้การรวบรวมข้อมูลจำนวนมากเป็นไปได้ จนกระทั่งปี ค.ศ. 2000 การควบรวมกิจการระหว่างบริษัท AOL (ธุรกิจอินเทอร์เน็ต) กับบริษัท Time Warner

(บริษัทเคเบิลทีวี) เป็นการหลอมรวมระหว่างสื่อใหม่เข้ากับสื่อเก่าอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน (Lawson-Borders, 2005) Straubhaar และ Larose et al. (2000) ให้คำจำกัดความการหลอมรวมสื่อว่าเป็นการรวมกันของสื่อสารมวลชน คอมพิวเตอร์ และโทรคมนาคม ในขณะที่ Shinohara และ Okanog (2002) เสนอว่า การหลอมรวมสื่ออาจแบ่งออกได้เป็นสี่ประเภท ได้แก่ การหลอมรวมบริการ (service convergence) การหลอมรวมสื่อนำสัญญาณ (transmission line convergence) การหลอมรวมอุปกรณ์ปลายทาง (terminal convergence) และการหลอมรวมผู้ให้บริการ (providers convergence) โดยแรงกระตุ้นหลักที่ทำให้มีการหลอมรวมสื่อ คือความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโทรคมนาคม (Straubhaar, 2000) เทคโนโลยีการทำให้สื่อและข้อมูลข่าวสารอยู่ในรูปแบบดิจิทัล (Gershon, 2000) และความนิยมทั่วโลกในการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ITU, 2012) สภาวะเหล่านี้ช่วยเปิดโอกาสให้สื่อแบบดั้งเดิมปรับตัวเองเข้ากับเทคโนโลยีแห่งศตวรรษที่ 21 (Lawson-borders, 2005)

การหลอมรวมสื่อได้สร้างความท้าทายต่อการกำกับดูแลสื่อ และนำไปสู่การปฏิรูปการกำกับดูแล ในหลายประเด็น ประเด็นแรกคือวิธีการกำกับดูแลสื่อได้เปลี่ยนเป็นการกำกับดูแลแยกกันระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับเนื้อหา โดยการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานมีความเข้มงวดน้อยกว่าการกำกับดูแลเนื้อหา ประเด็นที่สองคือ การกำกับดูแลด้วยกฎหมายถูกใช้ลดลง แต่มุ่งการใช้กลไกการกำกับดูแลที่มีความยืดหยุ่นสูงกว่า เช่น การกำกับดูแลตัวเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในยุคหลอมรวมสื่อ Byron (2008) ได้ระบุว่าควรมี “การกำกับดูแลที่มีคุณภาพมากขึ้นประกอบกับการให้ข้อมูลและการให้การศึกษาที่ดีขึ้นด้วย” (Byron, 2008)

แม้ว่าเหตุผลที่ใช้อธิบายความจำเป็นในการกำกับดูแลกิจกรรมกระจายเสียงและโทรทัศน์ก่อนหน้านี้ เช่น การกระจายตัวของสื่อ (pervasiveness) การเข้าถึงอย่างกว้างขวาง (invasiveness) ความเป็นสาธารณะ (publicness) จะเปลี่ยนแปลงไปด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและการหลอมรวมสื่อ แต่วัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะไม่ได้สูญไปกับการเปลี่ยนของเทคโนโลยีด้วย ดังนั้น กฎหมายและกลไกอื่นๆ ที่เหมาะสมจึงมียังคงมีความจำเป็นในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อในบริบทดิจิทัลเพื่อปกป้องวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในการรักษาประโยชน์สาธารณะนี้ (Verhulst, 2002)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงและเนื้อหาไม่เป็นที่ต้องการทางด้านการเมืองและสังคมนั้น Iosifidis (2011) อธิบายว่า ภารกิจนี้ไม่ใช่งานที่จะนำเอานโยบายหรือกฎที่เคยใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาในสื่อแบบดั้งเดิมมาใช้เพียงอย่างเดียว โดยเขาได้เสนอว่าการกำกับเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมในเชิงลบซึ่งหมายถึงการจำกัดการเผยแพร่ข้อมูล อักษร เสียง หรือภาพบางประเภท และการจำกัดโฆษณาที่เกินจริง จะต้องมาพร้อมกับการส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวกด้วย นอกจากนี้ เขายังเน้นว่าการกำกับดูแลเนื้อหายังคงสำคัญอย่างยิ่งในยุคสื่อหลอมรวม และจำเป็นต้องมีวิธีการที่เป็นแนวทางเดียวกันในการระบุว่าเนื้อหาแบบใดที่เป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยงต้องถูกจำกัดการเข้าถึงไม่ว่าเนื้อหานั้นจะถูกเผยแพร่ทางช่องทางใด ประกอบกับมี

การกำกับดูแลที่ออกแบบให้เหมาะกับสื่อที่ใช้ส่งสัญญาณแต่ละประเภทโดยเฉพาะด้วย

### 3. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษาเปรียบเทียบบทเรียนจากต่างประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ โดยการวิเคราะห์เอกสารทั้งเอกสารเชิงนโยบายขององค์กรกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ มาตรฐานจริยธรรมที่กำหนดโดยผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์ และงานวิจัย บทความรวมถึงเอกสารจากแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเลือกศึกษาประเทศดังกล่าวเพราะเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในการกำกับดูแลเนื้อหาในภาวะสื่อหลอมรวม และมีลักษณะคล้ายกันหลายประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งคือทุกประเทศ (ยกเว้นเนเธอร์แลนด์) มีองค์กรกำกับดูแลสื่อที่เป็นอิสระและดูแลสื่อทั้งด้านกิจการวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรืออินเทอร์เน็ต ซึ่งสอดคล้องกับสถานะการหลอมรวมสื่อ ประการต่อไปคือ อุตสาหกรรมในประเทศเหล่านี้มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและมีบริการโทรทัศน์ที่ให้บริการผ่านหลายช่องทางจากการหลอมรวมของสื่อ นอกจากนี้ ทุกประเทศมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างความสมดุลระหว่างการปกป้องเสรีภาพในการสื่อสาร กับเป้าหมายของนโยบายสาธารณะในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

การศึกษานี้มุ่งค้นหาขอบเขตค่านิยมของเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ทั้งในมุมมองขององค์กรกำกับดูแล และมุมมองของอุตสาหกรรมของทั้งสี่ประเทศ รวมทั้งเครื่องมือการกำกับดูแลของประเทศเหล่านี้ ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาโทรทัศน์ที่มีความเสี่ยง ภายใต้การหลอมรวมของสื่อเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย ดังนั้น จึงจัดการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) 2 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) กลุ่มผู้ให้บริการโทรทัศน์เป็นการทั่วไปหรือฟรีทีวีของไทยซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลตัวเองในการจัดระดับความเหมาะสมรายการ และ 2) กลุ่มเครือข่ายผู้ปกครอง องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและนักวิชาการ เพื่อเรียนรู้ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงและเครื่องมือการกำกับดูแลที่ไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่พบ

### 4. ผลการศึกษา

#### 4.1 ภาพรวมอุตสาหกรรมโทรทัศน์และการกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย ผู้เล่นในอุตสาหกรรมโทรทัศน์

ตามรายงานประจำปี พ.ศ.2555 ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของ กสทช.<sup>2</sup> (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์, 2555) ประชากร

<sup>2</sup> พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) แต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) จากกรรมการ กสทช. 5 คน เพื่อกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ และแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) จากคณะกรรมการ กสทช. อีก 5 คน เพื่อกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม

ไทยได้รับบริการโทรทัศน์ในหลากหลายรูปแบบ (platform) โดยฟรีทีวีภาคพื้นดินเป็นรูปแบบที่เข้าถึงและมีอิทธิพลมากที่สุด โดยครอบคลุมพื้นที่ 98% และเข้าถึงครัวเรือน 99% ของประเทศไทย โทรทัศน์ยังคงเป็นสื่อที่ผู้โฆษณาใช้มากที่สุดอีกด้วย โดยมีสัดส่วนมากกว่า 60% ของค่าโฆษณาในสื่อทุกประเภท สถานีโทรทัศน์ภาคพื้นดินระดับชาติมีจำนวน 6 ช่อง ซึ่งเป็นช่องของรัฐที่ประกอบการเอง 3 ช่อง (ททบ.5, โมเดิร์นไนน์ และ สทท.11) เป็นช่องที่ประกอบการโดยเอกชน 2 ช่อง (ช่อง 7 และช่อง 3) และเป็นช่องบริการกระจายเสียงแพร่ภาพสาธารณะ 1 ช่อง (ไทยพีบีเอส)

นอกจากนี้ รายงานฉบับดังกล่าวแสดงข้อมูลการรับชมโทรทัศน์ในรูปแบบอื่น ได้แก่ เคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียม จากการสำรวจข้อมูลโดย Nielsen ในปี พ.ศ.2555 พบว่า เคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียมเข้าถึงครัวเรือนไทยร้อยละ 66 จากครัวเรือนไทยทั้งหมด 22 ล้านครัวเรือน โดยมีช่องรายการที่ให้บริการทางเคเบิลทีวีแบบบอกรับสมาชิกมีจำนวน 364 ช่อง และช่องรายการที่ให้บริการแบบฟรีทูแอร์ (Free to Air) ทางโทรทัศน์ดาวเทียมมีจำนวน 655 ช่อง (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2555) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโทรทัศน์ภาคพื้นดินระดับชาติทั้ง 6 ช่องก็มีให้บริการในแพลตฟอร์มทั้งสองรูปแบบนี้ด้วย เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนผู้ชมที่รับชมช่องรายการช่องรายการโทรทัศน์ภาคพื้นดินระดับชาติ 6 ช่องต่อผู้รับชมช่องรายการเคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83:17 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้รับชมโทรทัศน์มักจะเลือกการรับสัญญาณจากรูปแบบอื่นแต่ก็ยังมีคามนิยมช่องรายการของฟรีทีวี 6 ช่องมากกว่า

อย่างไรก็ดี ภูมิทัศน์สื่อดังที่กล่าวข้างต้น อาจเปลี่ยนแปลงไปในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า โดยเป็นผลจากการเปลี่ยนระบบรับส่งสัญญาณโทรทัศน์ภาคพื้นดินจากแอนะล็อกเป็นดิจิทัล ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ได้ประกาศแผนการเปลี่ยนผ่านภายใน 10 ปี นับจากปี พ.ศ.2555 ซึ่งจะส่งผลให้มีช่องโทรทัศน์ภาคพื้นดินที่ให้บริการเป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) ในระบบดิจิทัล เพิ่มขึ้นจาก 6 ช่อง เป็น 48 ช่อง โดยแบ่งออกเป็น ช่องบริการสาธารณะ 12 ช่อง ช่องบริการธุรกิจ 24 ช่อง และ ช่องบริการชุมชน 12 ช่อง

#### ผู้รับชมโทรทัศน์กลุ่มเด็กและเยาวชนในปัจจุบัน

รายงานฉบับดังกล่าว ซึ่งอ้างอิงการสำรวจข้อมูลโดย Nielsen ปี พ.ศ.2555 รายงานว่าเยาวชนไทยอายุ 4-9 ปีและ 10-19 ปี มีสัดส่วนการรับชมโทรทัศน์ฟรีทีวีระดับชาติเหมือนกับกลุ่มอายุอื่นๆ ในขณะที่มีสัดส่วนการรับชมโทรทัศน์ทางเคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียมต่ำกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ โดยช่วงเวลาที่เด็กและเยาวชนอายุ 4-9 ปี รับชมฟรีทีวีสูงสุดคือช่วงเวลา 19.00-20.00 น. ของทุกวัน ส่วนเด็กและเยาวชนอายุ 10-19 ปี รับชมฟรีทีวีสูงสุดในช่วงเวลา 19.30-21.30 น. ในวันทำงาน และ 20.30-22.00 น. ในวันหยุด

ในขณะที่ การศึกษาแบบสนทนากลุ่มของมูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา (2554) พบว่าเยาวชน (อายุ 15-20) จากครอบครัวที่มีรายได้สูง นิยมรายการเฉพาะกลุ่มหรือที่เป็นไปตามความสนใจ

ทางเคเบิลทีวี ในขณะที่เยาวชนจากครอบครัวที่มีรายได้ปานกลาง นิยมรายการเฉพาะกลุ่มทางทีวีดาวเทียม

### โทรทัศน์แบบใหม่และบริการที่คล้ายโทรทัศน์

ไอพีทีวี (Internet Protocol Television: IPTV) เป็นบริการโทรทัศน์แบบใหม่ในประเทศไทย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตลาดในเอเชีย-แปซิฟิกแล้ว การตลาดของไอพีทีวีของไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น (Reserchandmarkets, 2010) ไอพีทีวีมีให้บริการในเขตเมืองที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงอย่างทั่วถึง ซึ่งไม่เป็นที่นิยมในประเทศไทยเหมือนกับบริการบอกรับสมาชิกประเภทอื่น โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีเพียง 6.25% ของประชากรไทย ตามข้อมูลเมื่อกันยายน 2555 (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์, 2555) ลักษณะการให้บริการที่ไม่มีการตอบโต้กลับ (non-interactive) และผู้ให้บริการไอพีทีวีมีเนื้อหารายการคุณภาพสูงอย่างจำกัด

บริการที่คล้ายโทรทัศน์ประการต่อไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ใช้อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์เคลื่อนที่ และคอมพิวเตอร์ที่เติบโตขึ้นอย่างมาก ข้อมูลจากการสำรวจข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (National Statistic Office Of Thailand, 2012) พบว่าในปี 2555 ประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป มีอัตราการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มขึ้น มีผู้ใช้คอมพิวเตอร์จำนวน 21.2 ล้านคนหรือ 33.7% ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำนวน 16.6 ล้านคนหรือ 26.5% และผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวน 44.1 ล้านคนหรือ 70.2% ในมุมมองด้านกลุ่มอายุของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตนั้น เยาวชนกลุ่มอายุ 15-24 ปีเป็นกลุ่มที่ใช้อินเทอร์เน็ตมากที่สุดคือ 54.8% ตามด้วยกลุ่มเด็กนักเรียนอายุ 6-14 ปี ที่ 46.5% ในขณะที่กลุ่มอายุอื่นๆ มีสัดส่วนที่น้อยกว่านี้

เนื่องจากความดึงดูดใจของอินเทอร์เน็ต ทำให้การรับชมภาพเคลื่อนไหวของคนไทยเปลี่ยนไป ในขณะที่ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทยใช้เวลาโดยเฉลี่ย 10.9 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในการชมโทรทัศน์แต่ใช้เวลาโดยเฉลี่ยไปกับอินเทอร์เน็ตจำนวน 16.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกจากนี้ ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตของไทยจำนวนร้อยละ 82 รับชมรายการที่ถ่ายทอดสดทางเว็บไซต์ หรือดาวน์โหลดเนื้อหาวิดีโอในแต่ละเดือน อีกทั้งผู้ใช้อินเทอร์เน็ตไทยจำนวนร้อยละ 33.6 เข้าถึงเว็บไซต์ผ่านอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เคลื่อนที่ต่างๆ โดยเฉพาะคนในกลุ่มอายุต่ำกว่า 24 ปี ซึ่งคนกลุ่มนี้ 72% เป็นผู้ใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ (wearesocialsg, 2011) นอกจากนี้ มีเดียมอนิเตอร์ยังพบว่า เยาวชนไทยนิยมใช้สื่อพร้อมกันหลายประเภท (multitasking media) เช่นในขณะที่กำลังใช้อินเทอร์เน็ตพวกเขาดูโทรทัศน์ ฟังวิทยุและเล่นวิดีโอเกมไปพร้อมกันด้วย (มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา, 2554)

ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลให้ผู้ให้บริการโทรทัศน์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะฟรีทีวี ส่งเนื้อหารายการของตนไปในหลากหลายแพลตฟอร์ม ตัวอย่างเช่น ช่องโทรทัศน์ภาคพื้นดินระดับชาติส่วนใหญ่ให้บริการเนื้อหารายการผ่านอินเทอร์เน็ตทีวีด้วย ในขณะที่ผู้ให้บริการรายใหม่บางรายก็กระจายเนื้อหารายการไปในหลายรูปแบบ เช่น GMM TV ที่ให้บริการช่องดนตรีและบันเทิงผ่าน

เคเบิลทีวีและไอพีทีวีในรูปแบบบอกรับสมาชิก ให้บริการผ่านทีวีดาวเทียมและอินเทอร์เน็ตทีวีแบบไม่เสียค่าใช้จ่ายในการรับชม และอาจให้บริการในโทรทัศน์ภาคพื้นดินระบบดิจิทัลในอนาคตอันใกล้ด้วย

นอกจากนี้ บริการที่คล้ายทีวีแบบใหม่ ได้แก่ อินเทอร์เน็ตทีวี กำลังได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ อินเทอร์เน็ตทีวีให้บริการวิดีโอคลิปในแบบส่วนบุคคลหรือแบบตามความต้องการของผู้รับชม โดยใช้ร่วมกับลักษณะการมีส่วนร่วมที่ผู้ชมสามารถแสดงความคิดเห็นและแบ่งปันวิดีโอกันได้ด้วยลักษณะที่แตกต่างไปของอินเทอร์เน็ตทีวีดังกล่าวจึงทำให้ได้รับความนิยมจากผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้น ส่วนลักษณะที่คล้ายกับบริการอื่นคือ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตทีวีบางรายก็ส่งเนื้อหารายการของตนไปยังแพลตฟอร์มอื่นด้วย เช่น VRZO ทางช่องยูทูปที่มีผู้สมัครรับเนื้อหาเป็นอันดับที่สองของประเทศไทย โดยมีผู้สมัครรับช่องนี้ 970,630 ราย (socialbaker, 2012) ได้นำรายการของตนให้บริการทางเคเบิลทีวีคือทรูวิชั่นส์ด้วย



### การกำกับดูแลกิจการโทรทัศน์

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2554 โดยกฎหมายได้กำหนดให้ กสทช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสองคณะเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนในกิจการเฉพาะทาง โดย คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แต่ทั้งนี้ ก็มีใช้อำนาจและมีความรับผิดชอบร่วมกันในบางเรื่อง เช่น การบริหารคลื่นความถี่ เป็นต้น การเกิดขึ้นของ กสทช. ส่งผลให้ห้วงสูญญากาศของการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นานมากกว่าทศวรรษสิ้นสุดลง

พันธกิจประการหนึ่งของ กสทช. คือการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์อย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ดังที่กล่าวไว้ในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (พ.ศ.2555-2559) และยังมียุทธศาสตร์ที่มุ่งกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์เพื่อ

วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน เช่น ยุทธศาสตร์การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์เพื่อเป็นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง และในยุทธศาสตร์ การคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งแม้ว่าไม่ได้กล่าวอย่างเจาะจงถึงการคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ ยุทธศาสตร์การคุ้มครองผู้บริโภคนี้สามารถสื่อเป็นนัยถึงการคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้

นอกจากนี้ กสทช.ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลักษณะและประเภทการประกอบ กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อวางกรอบของบริการลักษณะต่างๆ เพื่อการกำกับดูแล การประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ “กิจการที่ใช้คลื่น ความถี่” ซึ่งหมายถึงกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ภาคพื้นดินทั้งระบบอนาล็อกและดิจิทัล และรวมถึงโมบายทีวี และ “กิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่” ซึ่งมีเคเบิลทีวี ทีวีดาวเทียม และไอพีทีวี อย่างไรก็ตาม อำนาจการกำกับดูแลของ กสทช. ในขณะนี้ยังไม่ครอบคลุมไปถึงอินเทอร์เน็ตทีวี ซึ่ง ในปัจจุบัน คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) เป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการอินเทอร์เน็ต ในขณะที่ข้อมูลภาพและเสียงบนอินเทอร์เน็ตอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทาง คอมพิวเตอร์ที่มีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

## 4.2 ผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างต่างประเทศกับประเทศไทย

### 4.2.1 ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

ในมุมมองขององค์กรกำกับดูแลจากทั้งสี่ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ ได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงต่อเด็กและเยาวชน ไว้ในเอกสารและหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล โดยมีขอบเขตที่เหมือนกันว่าเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ได้แก่ ภาษายหยาบคายหรือคุกคาม เนื้อหาทางเพศและโป๊เปลือย ความรุนแรง การเลือกปฏิบัติ และการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็มีการกำหนดขอบเขต ของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงบางประเภทที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น OFCOM<sup>3</sup> ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของสหราชอาณาจักร เห็นว่าการใช้แอลกอฮอล์และสารเสพติด การทำร้ายตัวเอง นิสัยการกินที่ผิดปกติ และเหตุการณ์เศร้าสะเทือนใจ เป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ในขณะที่ ACMA<sup>4</sup> ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของออสเตรเลีย เห็นว่ารายการที่สร้างความตื่น ตื่นหรือกดดันต่อเด็ก และสื่อที่สร้างสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัยต่อเด็กนั้น เป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

เช่นเดียวกันกับ แนวทางปฏิบัติ (codes of practice) ในการกำกับดูแลตัวเองของผู้ให้บริการกิจการโทรทัศน์ในสี่ประเทศข้างต้น ซึ่งระบุถึงขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงซึ่ง สอดคล้องกับขอบเขตที่องค์กรกำกับดูแลของประเทศเหล่านั้นกำหนด กล่าวคือ เนื้อหาที่มีความ

<sup>3</sup> The Office of Communications (OFCOM), เป็นองค์กรอิสระที่กำกับดูแลการสื่อสารของสหราชอาณาจักร ทำหน้าที่กำกับดูแลทีวีและวิทยุ การสื่อสารประจำที่ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ไซเบอร์ และคลื่นความถี่ที่อุปกรณ์ไร้สายใช้งาน

<sup>4</sup> The Australian Communications and Media Authority (ACMA), เป็นองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรหลักในการ ออกกฎหมายและกำหนดหลักเกณฑ์ด้านสื่อและการสื่อสารของออสเตรเลีย



เสี่ยงในมุมมองของผู้ให้บริการประกอบด้วย ภาษาหยาบคายหรือคุกคาม เนื้อหาทางเพศและโป๊เปลือย ความรุนแรง การเลือกปฏิบัติและการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ แนวทางปฏิบัติที่เหมือนกันของอุตสาหกรรมเหล่านี้ คือการระบุให้การใช้แอลกอฮอล์และสารเสพติดเป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยงด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้บริการสื่อในบางประเทศก็ให้ความหมายเนื้อหาที่มีความเสี่ยงที่ต่างออกไป เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น NICAM<sup>5</sup> ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของประเทศเนเธอร์แลนด์ เห็นว่าเนื้อหาที่ทำให้หวาดกลัวเป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ในขณะที่ผู้ให้บริการสื่อในสหราชอาณาจักรบางราย ระบุให้รายการที่มีบรรยากาศน่าสะอิดสะเอียนหรือรบกวนจิตใจ พฤติกรรมเลียนแบบ (imitative behavior) และการสะกดจิต เป็นเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

นอกจากนี้ แนวทางปฏิบัติ (codes of practice) หรือข้อแนะนำ (guidelines) ในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการของผู้ให้บริการสื่อในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา ได้พิจารณาถึงระดับผลกระทบจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ซึ่งในออสเตรเลียมีระดับตั้งแต่เล็กน้อยถึงสูงมาก (mild to very high) ส่วน TV parental guidelines ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่องค์กรวิชาชีพของผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์และภาพยนตร์ในสหรัฐอเมริกากำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติโดยสมัครใจและได้รับการยอมรับให้ใช้ได้จาก FCC<sup>6</sup> นั้น ก็ระบุระดับผลกระทบจากเล็กน้อยถึงแบบเห็นชัดเจน (mild to explicit)

เมื่อเปรียบเทียบกับสี่ประเทศดังกล่าวแล้วนั้น พบว่า ประเทศไทยก็มีการกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงด้านโทรทัศน์ที่เหมือนกัน ดังที่กำหนดไว้ในคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ พ.ศ.2551 ซึ่งผู้ประกอบการโทรทัศน์แบบพรีทีวีใช้เป็นแนวทางการในจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่ออกอากาศในปัจจุบัน กล่าวคือ ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงต่อเด็กและเยาวชนถูกจัดเป็นเนื้อหาที่ควรมีการจำกัด 3 ประเภท ประกอบด้วย 1) พฤติกรรมและความรุนแรง 2) เรื่องทางเพศ และ 3) ภาษา โดยจำแนกเป็น 4 ระดับจากระดับ 0-3 คือ ไม่ปรากฏเลย (0) จนถึงปรากฏอย่างชัดเจน (3) เนื้อหาที่มีความเสี่ยงซึ่งควรมีการจำกัด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1)

<sup>5</sup> Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media (NICAM), เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐที่กำกับดูแลสื่อทุกแพลตฟอร์ม ได้แก่กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ดิจิทัล อุปกรณ์เคลื่อนที่ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory)

<sup>6</sup> Federal Communications Commission (FCC), เป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลภายใต้การกำกับของวุฒิสภาทำหน้าที่กำกับดูแลการสื่อสารระหว่างรัฐและระหว่างประเทศ ในกิจการวิทยุ โทรทัศน์ ทางสาย ดาวเทียม และเคเบิลใน 50 รัฐ

เนื้อหาที่มีความเสี่ยง 3 ประเภท	ขอบเขต
1. พฤติกรรมและความรุนแรง	<p>1.1 การแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการนำเสนอที่ก่อหรือชักนำให้เกิดผลรุนแรงต่อจิตใจของผู้ชม ทำให้เกิดความรู้สึทางจิตใจ เช่น ความหดหู่ ความเศร้า ความเครียด ความสะเทือนใจอย่างรุนแรง รวมถึงองค์ประกอบของรายการที่ทำให้ผู้ชมตกใจกลัว ความน่าเกลียด สยดสยอง ขยะแขยง</p> <p>1.2 การใช้ความรุนแรงกระทำต่อร่างกาย วัตถุ และบุคคลอื่น</p> <p>1.3 การใช้อาวุธ ยาเสพติด การแสดงภาพของการกระทำความผิด รวมถึงเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรมและความสงบสุขของสังคม</p> <p>1.4 การนำเสนอที่ก่อหรือชักนำให้เกิดอคติ การเลือกปฏิบัติที่ทำให้เกิดการต่อต้านหรือละเมิดบุคคลหรือกลุ่มบุคคล รวมถึง การส่งเสริม สร้างทัศนคติ ความเชื่อ ชักจูงใจให้เกิดการล่วงละเมิดหรือต่อต้าน การดูหมิ่นเหยียดหยาม การลดทอนหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ละเมิดสิทธิมนุษยชน การล้อเลียนให้เกิดความอาย กลายเป็น “ตัวตลกในสังคม” ที่มีผลต่อตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทั้งในประเทศของเชื้อชาติ สัญชาติ ชาติพันธุ์ เพศ รสนิยมทางเพศ ชนชั้น สถานะ สภาพทางเศรษฐกิจ อายุ ศาสนา สิว โรคหรือภาวะสุขภาพความพิการทั้งทางร่างกาย จิตใจและสติปัญญา</p>
2. เรื่องทางเพศ	<p>การแต่งกาย การแสดงออกทางเพศ การแสดงท่าทางหรือกิริยาที่ไม่เหมาะสมทางเพศ การล่วงละเมิดทางเพศ การสนทนาหรือใช้คำพูดเกี่ยวกับเนื้อหาทางเพศที่ล่อแหลมหรือไม่เหมาะสม การสร้างทัศนคติทางลบเกี่ยวกับเนื้อหาทางเพศในประเด็นต่างๆ เช่น การเหยียดเพศ เป็นต้น</p>
3. ภาษา	<p>ภาษาที่ล่อแหลม หมิ่นเหม่ สื่อความหมายในเชิงลบ ภาษาที่ก้าวร้าว ดูหมิ่นลดทอนศักดิ์ศรีและศรีของผู้ฟัง</p>

ตารางที่ 1 : ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงซึ่งควรมีการจำกัด ตามคู่มือการจัดระดับความเหมาะสมรายการ พ.ศ.2551 ซึ่งผู้ให้บริการฟรีทีวีปัจจุบันนำไปใช้ปฏิบัติโดยสมัครใจ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรมของไทย ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงจึงมีความแตกต่างจากขอบเขตของประเทศที่ศึกษาข้างต้น โดยประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 ได้กำหนดขอบเขตเพิ่มเติมด้านเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ประกอบด้วย การกล่าวอ้างหรือจูงใจให้เชื่อว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจพิเศษหรือความสามารถพิเศษเหนือธรรมชาติ การจูงใจหรือสนับสนุนให้เล่นการพนัน และการใช้ภาษาหรือมีพฤติกรรมที่ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติ ซึ่งประกาศได้กำหนดให้เนื้อหาลักษณะเหล่านี้ออกอากาศได้ระหว่างหลังเที่ยงคืนถึง 5.00 น. เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปคือ ขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงที่สอดคล้องกันในมุมมองขององค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์/องค์กรวิชาชีพของทั้งต่างประเทศที่ศึกษาและประเทศไทย ประกอบด้วย 1) ภาษาหยาบคายหรือคุกคาม 2) เนื้อหาทางเพศและโป๊เปลือย 3) ความรุนแรง และ 4) การเลือกปฏิบัติและการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ทั้งนี้ ก็มีลักษณะของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงอื่นๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันตามบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษานักวิชาการด้านสื่อกับเด็กและเยาวชนดังกล่าวไว้ข้างต้น

#### 4.2.2 เครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

##### *ประสบการณ์ของต่างประเทศ*

การกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์การกำกับดูแลด้านคุ้มครองเด็กและเยาวชน จากการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการของทั้งสี่ประเทศ พบว่า เครื่องมือกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในโทรทัศน์ มีจำนวน 4 เครื่องมือ ได้แก่ 1) การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ (rating system) 2) การจำกัดเวลาออกอากาศ (broadcasting time restriction) 3) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content description) และ 4) เครื่องมือทางเทคนิค (technical tools) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ (rating system) มีเป้าหมายที่จะปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง โดยใช้ฐานอายุในการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาให้เหมาะกับแต่ละช่วงวัย เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ปกครองและเด็กในการตัดสินใจเปิดรับบริการในกิจการโทรทัศน์ เครื่องมือนี้ถูกใช้อย่างแพร่หลายในกว่า 50 ประเทศ รวมทั้งประเทศกรีซศึกษาทั้งสี่ประเทศ และประเทศไทย<sup>7</sup> ด้วย โดยส่วนใหญ่แล้ว การตัดสินใจในการจัดระดับความเหมาะสมเป็นเรื่องของผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ที่สมัครใจและนำไปปฏิบัติภายในกันเอง ดังตัวอย่างเช่น TV parental guidelines ที่เป็นการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการตามช่วงอายุเพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้ปกครองเกี่ยวกับเนื้อหาของรายการและความเหมาะสมกับช่วงอายุ ซึ่งจัดทำโดยองค์กรกำกับดูแลกันเองของสื่อโทรทัศน์และภาพยนตร์ในสหรัฐอเมริกา และผู้ประกอบการสื่อโทรทัศน์ในสหรัฐอเมริกาก็สมัครใจนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย

2) การจำกัดเวลาออกอากาศ (broadcasting time restriction) เป็นเครื่องมือที่จำกัดช่วงเวลาออกอากาศสำหรับรายการที่เหมาะสมกับบางช่วงอายุ และใช้กับสื่อที่ให้บริการเพื่อการรับชมแบบพร้อมกันบนพื้นฐานของการมีผังรายการ (linear audiovisual service) ตัวอย่างเช่นระบบ Watershed ในสหราชอาณาจักร เป็นเครื่องมือที่ OFCOM ใช้เพื่อปกป้องผู้ที่อายุต่ำกว่า 18 ปี โดยทั่วไปไม่อนุญาตให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาอันไม่เหมาะสมต่อเด็กและเยาวชนช่วงก่อน 21.00 น. และ หลัง 05.30 น. แนวคิดในลักษณะเดียวกันนี้ ใช้กับระบบ ‘Classification

<sup>7</sup> แหล่งที่มา [http://en.wikipedia.org/wiki/TV\\_rating\\_system](http://en.wikipedia.org/wiki/TV_rating_system)

Zone’ ของประเทศออสเตรเลีย และการจัดเวลา ‘Safe harbor’ ของสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้จำกัดการออกอากาศเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเพศแต่ไม่ถึงขั้นอนาจาร และภาษาที่ก้าวร้าวไม่ให้ออกอากาศในช่วง 06.00-22.00 น.

ทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษาใช้การจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ และการจำกัดเวลาออกอากาศเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนควบคู่กัน เนื่องจากเครื่องมือทั้งสองอย่างนี้มีธรรมชาติที่ต่างกัน กล่าวคือการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการต้องอาศัยความรับผิดชอบของผู้ชมและผู้ปกครองอย่างมากในการใช้ข้อมูลที่ระบุเพื่อเป็นประโยชน์ในการปกป้องเด็กและเยาวชนในดูแลจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ในขณะที่การจำกัดเวลาออกอากาศต้องอาศัยความเชื่อมั่นของผู้ชมที่มีต่อผู้ให้บริการในกิจการโทรทัศน์เป็นอย่างมาก

3) การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา (content description) เป็นเครื่องมือเสริมในการให้ข้อมูลเพิ่มเติมกับผู้ชมและผู้ปกครอง เรื่องลักษณะที่มีความเสี่ยงหรือไม่เหมาะสมของเนื้อหา รายการนั้นๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา มีการระบุเป็นตัวอักษรพร้อมกับระดับความเหมาะสมตามช่วงวัย ประกอบด้วย D (suggestive dialogue) หมายถึง เนื้อหามีบทบรรยายหรือบทพูดที่ต้องได้รับคำแนะนำ, L (coarse or crude language) หมายถึง เนื้อหามีภาษาที่หยาบคาย, S (sexual situations) หมายถึง เนื้อหามีฉากทางเพศ, V (violence) หมายถึง เนื้อหามีความรุนแรง, และ FV (fantasy violence) หมายถึง เนื้อหาแนวจินตนาการที่มีความรุนแรง ส่วนในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหาจัดทำเป็นภาพสัญลักษณ์ (pictograms) โดยภาพนั้นจะเน้นถึงเอกลักษณ์ของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงที่มีอยู่ในรายการ ได้แก่ ความรุนแรง ความหวาดกลัว เพศ การเลือกปฏิบัติ การใช้ยาเสพติดและ/หรือแอลกอฮอล์ และภาษาหยาบคาย

4) เครื่องมือทางเทคนิค ซึ่งบางประเทศได้นำมาประกอบในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในกิจการโทรทัศน์ เช่น เทคโนโลยี วี-ชิพ (V-chip) ในสหรัฐอเมริกา ระบบรหัสป้องกัน (PIN) สำหรับบริการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในสหราชอาณาจักร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถเข้ารหัสรายการที่เห็นว่าไม่เหมาะสมกับเด็กและเยาวชนในการดูแลได้ในการรับชมที่บ้าน

โดยสรุปแล้ว ประเภทที่ศึกษาทั้งสี่ประเทศมีการใช้เครื่องมือในการกำกับดูแลประกอบกันเพื่อปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ดังสรุปไว้ในตารางที่ 2

ประเทศ/เครื่องมือ	การจัดระดับความเหมาะสม	การจำกัดเวลาออกอากาศ	การบ่งชี้รายละเอียดของเนื้อหา	เครื่องมือทางเทคนิค
สหรัฐ	จัดระดับความเหมาะสมตามช่วงอายุ	Safe harbor	D,L,S,V,FV	V-ship
สหราชอาณาจักร	จัดระดับความเหมาะสมตามเนื้อหา / มีคำแนะนำก่อนเริ่มรายการ	Watershed	ข้อมูลแสดงเป็นข้อความยาว	ระบบรหัสป้องกัน (PIN) สำหรับบริการบอกรับสมาชิก
ออสเตรเลีย	จัดระดับความเหมาะสมตามช่วงอายุ	Classification zone	ข้อความแนะนำ	-
เนเธอร์แลนด์	จัดระดับความเหมาะสมตามช่วงอายุ	ให้รายการที่ระดับความเหมาะสมเฉพาะกลุ่ม ออกอากาศในเวลาเฉพาะที่กำหนด	ภาพสัญลักษณ์ (Pictogram)	-

ตารางที่ 2: การเปรียบเทียบเครื่องมือที่ประเทศสหรัฐ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

อย่างไรก็ดี การใช้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมของรายการที่มีการศึกษาในบางประเทศก็พบข้อจำกัด อาทิ ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาเริ่มใช้ระบบจัดระดับความเหมาะสมในปี ค.ศ. 1977 มาแล้ว 7-12 ปี ได้มีการศึกษาวิจัยพบว่า ทั้งเยาวชนและผู้ปกครองขาดความเข้าใจว่าการจัดระดับความเหมาะสมคืออะไร มีการให้ความใส่ใจและใช้ระบบนี้เพียงเล็กน้อย (Greenburg and Rampoldi-Hnilo, 2012) และภายหลังปี 2012 มีงานวิจัยชิ้นใหม่ที่ทำในนามของคณะกรรมการติดตามคำแนะนำผู้ปกครองเรื่องทีวี (TV parental guidelines Monitoring Board) พบว่า ความตระหนักรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมมีสูงขึ้นในวัยรุ่น (82%) และผู้ปกครอง (93%) โดยผู้ปกครองร้อยละ 68 ใช้งานระบบจัดระดับความเหมาะสม (TV Parental Guidelines, 2012) แต่ทว่าการศึกษาในปีเดียวกันโดยคณะกรรมการโทรทัศน์ของผู้ปกครอง (Parents Television Council’s study, 2012) พบว่าการจัดระดับความเหมาะสมไม่สามารถสะท้อนประเภทและปริมาณของเนื้อหาที่เหมาะสมกับผู้ใหญ่ที่มีในรายการ เช่น รายการมักจัดระดับความเหมาะสมให้เหมาะกับผู้ชมอายุต่ำกว่าที่ควร และเนื้อหาทางเพศ ภาษาที่ไม่เหมาะสมรวมทั้งความรุนแรงมักปรากฏเสมอในรายการระดับ TV-PG ที่ออกอากาศไปทุกโครงข่าย

#### การดำเนินการในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 ที่หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ฟรีทีวี เครือข่ายภาควิชาการ เครือข่ายผู้ปกครองได้ร่วมกันสร้างระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการ เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ.2551 จึงได้กำหนดให้มี

คู่มือการจัดระดับความเหมาะสมรายการฉบับที่เป็นทางการ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบการ โทรทัศน์พรีทีวีนำไปใช้ในระบบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) โดยมีผู้ประกอบการพรีทีวี่ระดับชาติในระบบออนไลน์ทำรายสมัครใจใช้ระบบดังกล่าวในแบบเป็นการจัดการภายใน ยกเว้นสถานีไทยพีบีเอส ทั้งนี้ การจัดระดับความเหมาะสมรายการตามช่วงอายุในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ รายการสำหรับเด็กปฐมวัยอายุ 3-5 ปี (สัญลักษณ์ ป3+) รายการสำหรับผู้ชมอายุ 6-12 ปี (สัญลักษณ์ ต6+) รายการทั่วไปเหมาะสำหรับผู้ชมทุกวัย (สัญลักษณ์ ททุกวัย) รายการเหมาะสำหรับผู้ชมอายุ 13 ขึ้นไป (สัญลักษณ์ น13+) รายการเหมาะสำหรับผู้ชมอายุ 18 ปีขึ้นไป (สัญลักษณ์ น18+) และรายการที่เด็กและเยาวชนไม่ควรรับชม (สัญลักษณ์ ฉเฉพาะผู้ใหญ่) อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้เห็นให้มีการจัดทำหลักเกณฑ์การจำกัด เวลาออกอากาศตามความเหมาะสมของรายการแต่ละประเภท โดยมีกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้รับผิดชอบ การนำเอาเครื่องหมายการจำกัดเวลาออกอากาศในช่วงนั้นแม้จะได้รับการสนับสนุนจาก กลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ถูกคัดค้านจากกลุ่มผู้ประกอบการโทรทัศน์ในขณะนั้นที่เห็นว่าเป็นการที่ไม่มีความเป็นธรรม เพราะบังคับใช้เฉพาะพรีทีวี่แต่ไม่รวมถึงเคเบิลทีวี และมีผลกระทบต่อธุรกิจสื่อโทรทัศน์เป็นอย่างมาก และนำไปสู่การยื่น หนังสือคัดค้านไปยังหน่วยงานรัฐเพื่อทบทวนมาตรการดังกล่าว ส่งผลให้มาตรการการจำกัดเวลา ออกอากาศยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ (ชมพูนุช คารวมิตร, 2552) จนกระทั่งปัจจุบัน กสทช. ได้เริ่มนำ การจำกัดเวลาออกอากาศมาบังคับใช้อีกครั้งโดยกำหนดเป็นประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์ การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 ซึ่งนำไปใช้ร่วมกับ ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่ผู้ประกอบการโทรทัศน์ดำเนินการในระบบการ กำกับดูแลตนเอง

สำหรับสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสซึ่งจัดตั้งตาม พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียง และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 นั้น กฎหมายกำหนดให้มีมาตรฐานจริยธรรม วิชาชีพ ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากรายการที่มีความรุนแรง การกระทำที่ผิด กฎหมายหรือศีลธรรม การชักจูงไปในทางที่ผิด และการใช้คำหยาบ โดยไทยพีบีเอสไม่ได้ใช้ระบบ การจัดระดับความเหมาะสมเหมือนสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น แต่ใช้กฎเรื่องมาตรฐานจริยธรรม วิชาชีพอย่างเข้มงวดในกระบวนการผลิตรายการก่อนออกอากาศ

### ข้อจำกัด ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการนั้นต้องอาศัยดุลพินิจของผู้ทำหน้าที่จัดระดับ ความเหมาะสมรายการของแต่ละสถานีเป็นอย่างมาก ขาดเครื่องมือในการจัดระดับที่มีมาตรฐาน เดียวกันจึงเป็นเหตุให้การจัดระดับความเหมาะสมรายการมีความไม่คงที่ และทำให้ผู้ปกครอง และผู้บริโภคเกิดความไม่กังวลใจเกี่ยวกับมาตรฐานในการจัดระดับความเหมาะสมรายการของ ผู้ประกอบการโทรทัศน์ ตัวอย่างเช่น เมื่อต้นปี พ.ศ.2554 ผู้ประกอบการพรีทีวี่บางรายถูก วิจารณ์ว่า ละครหลังข่าวที่ถูกจัดระดับความเหมาะสมกับผู้ชมอายุ 13 ปีขึ้นไปมีคำหยาบคาย

และการดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนเกินไป ไม่สอดคล้องกับระดับความเหมาะสมที่แจ้งต่อผู้ชม

นอกจากนี้ ด้วยสถานะที่กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ไม่ได้ถูกกำกับดูแลมาเป็นเวลากว่าสิบปี เนื่องจากความล้มเหลวในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสทช.) ทำให้เกิดเนื้อหาที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นในบริการโทรทัศน์หลายแพลตฟอร์ม ตัวอย่างเช่น ผลการศึกษาของมีเดียมอนิเตอร์ (2054) พบว่าช่องโทรทัศน์ดาวเทียมจำนวนมากมีรายการส่งเสริมความเชื่อเรื่องไสยศาสตร์ และเรื่องที่เหนือธรรมชาติ หรือแสดงเรื่อนร่างของสตรีในฐานะเป็นวัตถุทางเพศและมีการเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางเพศ

ทว่า ภายหลังจากเกิดขึ้นของ กสทช. แล้วนั้น ผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. รวมถึงผู้ประกอบการโทรทัศน์ในแพลตฟอร์มอื่น เช่น เคเบิลทีวี ทีวี่ดาวเทียม และไอพีทีวี โดยในด้านการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำผังรายการสำหรับการให้บริการกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ พ.ศ.2556 นั้น ก็ได้กำหนดไว้ในข้อ 11 ให้ผู้รับใบอนุญาตกำหนดช่วงเวลาการออกอากาศตามความเหมาะสมของรายการแต่ละประเภทที่ได้รับการจัดระดับ ซึ่งหมายรวมถึงผู้รับใบอนุญาตในกิจการโทรทัศน์ทั้งหมดที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช. โดยเฉพาะผู้ให้บริการฟรีทีวีในปัจจุบันเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์การจำกัดเวลาออกอากาศดังกล่าวกับผู้ประกอบการโทรทัศน์ทุกรายจะมีอุปสรรคบางประการ ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช่ฟรีทีวีรายเดิม ยังไม่คุ้นเคยกับระบบจัดระดับความเหมาะสม รวมถึง ขาดประสบการณ์ ขาดเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญ และขาดเครื่องมือในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการ 2) การจำกัดเวลาออกอากาศกับรายการโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกที่ซื้อรายการจากต่างประเทศหรือรายการโทรทัศน์ดาวเทียมที่มีการฉายซ้ำระหว่างวันนั้นอาจยากที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ 3) การจำกัดเวลาออกอากาศไม่สามารถนำไปใช้กับกิจการโทรทัศน์แบบตามคำขอ (video on demand) หรือ แบบที่ผู้ให้บริการส่งเพื่อการรับชมในขณะใดขณะหนึ่งซึ่งผู้รับบริการเป็นผู้เลือกและขอรับบริการตามสารบัญแฟ้มรายการ (non-linear) รวมถึง 4) อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรกำกับของรัฐ ผู้ประกอบการโทรทัศน์ และกลุ่มผู้ปกครองและนักเคลื่อนไหวด้านประโยชน์สาธารณะ ในลักษณะเดียวกับครั้งที่นำการจำกัดเวลาออกอากาศมาใช้ครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ.2550 ซึ่งชมพูนุช คารวมิตร (2552) ได้วิเคราะห์ว่ามีสาเหตุมาจากแนวคิดที่แตกต่างกันของแต่ละภาคส่วน อันได้แก่แนวคิดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ (authoritarianism) ขององค์กรภาครัฐ แนวคิดเสรีนิยม และทุนนิยม (libertarianism and capitalism) ของผู้ประกอบการโทรทัศน์ และแนวคิดการคุ้มครองผู้บริโภค (consumerism) ของกลุ่มผู้ปกครองและนักเคลื่อนไหวด้านประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ เครื่องมือกำกับดูแลโดยการจัดระดับความเหมาะสมรายการและการจำกัดเวลา

ออกอากาศก็ยังไม่ได้นำไปใช้กับบริการคล้ายโทรทัศน์ทางอินเทอร์เน็ตทีวี ทั้งนี้ เพราะอำนาจการกำกับดูแลของ กสทช. ในขณะนี้ยังไม่ครอบคลุมไปถึงอินเทอร์เน็ตทีวี

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงคือ ความตระหนักรู้ของผู้ชมและผู้ปกครองในการใช้เครื่องมือเหล่านี้เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหารายการที่มีความเสี่ยง จากผลการศึกษาของนฤมล ปิ่นโต (2550) พบว่า ผู้ปกครองนักเรียนระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครมีการรับรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ในระดับปานกลาง โดยตระหนักรู้น้อยที่สุดในด้านประโยชน์ของการจัดระดับความเหมาะสมรายการที่มีต่อตัวเองและลูกหลาน ส่วนการตระหนักรู้ของเยาวชน บุญอยู่ ขอพร ประเสริฐ (2553) พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามอายุ 6-12 ปี จำนวนร้อยละ 79.9 ไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในกิจการประเภทภาพยนตร์นั้นรับผิดชอบโดยกระทรวงวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ทำหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาภาพยนตร์ โดยแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ 1) ภาพยนตร์ควรส่งเสริม – ภาพยนตร์ที่ควรให้การส่งเสริมเพื่อประโยชน์ทางศิลปะและวัฒนธรรม 2) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป 3) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป 4) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป 5) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป 6) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป และ 7) ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นระดับความเหมาะสมอันเป็นที่โต้แย้งกันมากที่สุด จะเห็นได้ว่าการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์แตกต่างจากการจัดระดับความเหมาะสมของโทรทัศน์ในเรื่องการจัดกลุ่มอายุผู้ชม และไม่ได้ใช้มาตรฐานเดียวกันในการจัดระดับ แต่ก็มีขอบเขตของเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในการพิจารณาจัดประเภทคล้ายกันคือ เรื่องเพศ ภาษา และความรุนแรง

## 5. อภิปรายผล

*ความท้าทายจากการหลอมรวมสื่อในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยง*

การหลอมรวมทางเทคโนโลยีในสภาพแวดล้อมของสื่อดิจิทัล ทำให้ทั้งบริการในกิจการโทรทัศน์และกิจการที่คล้ายโทรทัศน์ไปถึงผู้ชมด้วยระบบที่หลากหลาย และทำให้เกิดการหลอมรวมบริการระหว่างผู้ประกอบการสื่อวิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม และอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนไปเช่นนี้ สร้างความท้าทายและเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลเนื้อหา โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ซึ่งเยาวชนไม่ได้ชมผ่านโทรทัศน์เท่านั้น แต่สามารถชมได้ทุกที่ทุกเวลาจากอุปกรณ์ที่หลากหลาย เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ แท็บเล็ต คอมพิวเตอร์ ฯลฯ ในขณะที่มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงไม่กี่อย่างในการป้องกันการเข้าถึงเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในบริการแบบใหม่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้ชมที่เป็นเด็กและเยาวชน

ในขณะที่ ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการทั้งกรณีต่างประเทศและ



ประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็เผชิญกับข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการ อาทิ ผู้ชมและผู้ปกครองขาดความตระหนักรู้ และไม่ได้ใช้ระบบนี้ในการคุ้มครองลูกหลานของตนจากเนื้อหาที่อาจมีความเสี่ยง การจัดระดับความเหมาะสมไม่สะท้อนเนื้อหาจริงและขาดมาตรฐานในการจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหาที่ออกอากาศต่างแพลตฟอร์ม เป็นต้น รวมถึงการหลอมรวมสื่อก็ทำให้การจัดระดับความเหมาะสมรายการโดยพิจารณาบริบทและโครงเรื่อง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการ เพราะบริบทของเรื่องเป็นสิ่งที่จะกำหนดว่าผู้ชมจะรับรู้หรือยอมรับเนื้อหานั้นอย่างไร เช่น การสร้างเหตุผลทางศีลธรรมในฉากที่จำเป็นต้องมีความรุนแรง ทำให้มีผลต่อการประเมินความรุนแรงนั้นต่างออกไป แต่ปัจจุบันบริการที่คล้ายทีวีในสื่อใหม่นั้น ไม่อาจนำเอาบริบทหรือโครงเรื่องไปใช้พิจารณาได้เพราะมีลักษณะเป็นคลิปวิดีโอเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน การจำกัดเวลาออกอากาศก็ถูกท้าทายจากการหลอมรวมสื่อด้วย เพราะระบบนี้ใช้ได้กับบริการที่ต่อเนื่องตามเวลา (linear) เท่านั้น แต่ใช้กับบริการที่ไม่ต่อเนื่องตามเวลา(non-linear) หรือไม่มีผังรายการ (non-scheduled) หรือบริการตามความต้องการ (on-demand) ไม่ได้ และเครื่องมือนี้ก็ใช้กับบริการตามความต้องการ (on-demand) หรือ เลือกชมตามความต้องการ (demand-pull) เช่น ยูทูบ และบริการภาพยนตร์ตามความต้องการ (video on-demand) ไม่ได้

ทุกประเทศที่ศึกษานั้นตระหนักถึงความท้าทายเหล่านี้ และพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงเหล่านี้ในหลักเกณฑ์การกำกับมากขึ้น โดยประการแรก บางประเทศพยายามสร้างการจัดประเภทเนื้อหารายการที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกสื่อเพื่อเผชิญกับความท้าทายจากการหลอมรวมสื่อ ตัวอย่างเช่น หลักดำเนินการที่ดี (Good Practice Principles) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่ทำให้เนื้อหาที่เผยแพร่เป็นข้อมูลข่าวสารมีคุณภาพ และเหมาะสมกับช่วงอายุซึ่งจัดทำโดยความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการเนื้อหาในหลายแพลตฟอร์มไว้ใช้ในระบบของตน เช่น AOL, BBC, Google, Channel 4, Microsoft, Mobile Broadband group ฯลฯ ส่วนประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นก็มีระบบ Kijkwijzer (แปลว่า รับชมอย่างชาญฉลาด (Watch wiser) หรือ แนวทางการรับชม (Viewing guide) ซึ่งเป็นมาตรฐานในการจัดระดับความเหมาะสมเนื้อหารายการในหลายแพลตฟอร์มทั้งในภาพยนตร์ โทรทัศน์ วิทยุ ดิจิทัล โดยใช้ร่วมกับการบ่งชี้ลักษณะเนื้อหา (content descriptor) นอกจากนี้ รายงาน ALRC's 118th (2012) ซึ่งกำหนดกรอบนโยบายและคำแนะนำสำหรับหลักเกณฑ์การจัดประเภทเนื้อหาและสื่อหลอมรวม ได้แนะนำหลักการเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายการจัดระดับความเหมาะสมรายการว่าควรตอบสนองและปรับให้เข้ากับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป และควรเป็นกฎหมายที่เป็นกลางสำหรับทุกแพลตฟอร์ม (platform-neutral) อันรวมถึง สิ่งพิมพ์ ภาพยนตร์ เกมคอมพิวเตอร์ เนื้อหาออนไลน์และบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ และเนื้อหาโทรทัศน์ซึ่งรวมถึงบริการบอกรับสมาชิกด้วย นอกจากนี้ สิ่งที่ควรคำนึงถึงอย่างยิ่งคือ การประเมินผลเครื่องมือเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอ ด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะ และการวิจัยถึงความตระหนักรู้และความเข้าใจต่อเครื่องมือดังกล่าวของ

ผู้ปกครองหรือผู้ชม

ประการต่อไป กลไกพื้นฐานในการกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงของประเทศที่ศึกษาก็มุ่งเน้นการแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนมากขึ้น อาทิ รัฐบาลหรือองค์กรกำกับดูแลของรัฐ ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสื่อ กลุ่มผู้ปกครองและผู้ขับเคลื่อนเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงผู้ให้บริการโครงข่ายหรือผู้ให้บริการเนื้อหาในโครงสร้างสื่อใหม่ ตัวอย่างเช่น OFCOM ได้จัดตั้งช่องทางร้องเรียนแบบออนไลน์ สำหรับร้องเรียนสื่อ เรียกว่า “ช่องทางติดต่อผู้ปกครอง” (parent port) ซึ่งเป็นแหล่งแสวงหาความร่วมมืออย่างครบวงจร ในการแจ้งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในหลากหลายสื่อ เช่น รายการ โฆษณา ภาพยนตร์ วิดีโอเกม นิตยสาร เว็บไซต์ ฯลฯ อีกตัวอย่างหนึ่งในสหรัฐอเมริกาที่ซึ่งกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อสนับสนุนนโยบายสาธารณะมีความกระตือรือร้นในการมี



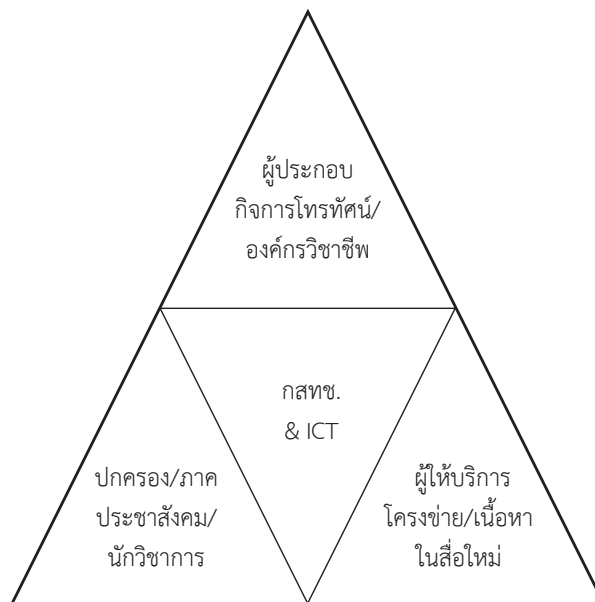
ส่วนร่วมกับการกำกับดูแล โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดระดับความเหมาะสมรายการ การเป็นศูนย์กลางรับแจ้งเรื่องร้องเรียน การเรียกร้องให้มั่นนโยบายที่ดีขึ้นในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง ตัวอย่างกลุ่มดังกล่าว เช่น Parents Television Council, The TVBoss, National Parent Teacher Association (National PTA®) เป็นต้น

ประการสุดท้าย การกำกับดูแลโดยรัฐ หรือการควบคุมและสั่งการ ได้ถูกท้าทายจากกรหลอมรวมสื่อและสภาวะแวดล้อมของสื่อดิจิทัลเพราะเป็นมาตรการที่ไม่มีความยืดหยุ่น รองรับสถานการณ์สื่อที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้ยาก ดังเช่นการศึกษาของ Byron review (2008) ที่เสนอแนะว่า “การกำกับดูแลที่มีคุณภาพมากขึ้น ร่วมกับการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษาที่ดีขึ้น” เป็นสิ่งจำเป็นในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในยุคลหลอมรวม นอกจากนี้ Lievens (2010) ยังพบว่าเครื่องมือในการกำกับดูแลทางเลือก (Alternative Regulatory Instruments (ARI)) อันได้แก่ การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ก็ได้ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง รวมถึงประเทศต่างๆที่นำมาศึกษาในครั้งนี้นี้ นอกจากนี้ ยังมีการมุ่งเน้นความสำคัญของการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อให้แก่ผู้ชมโดยเฉพาะเด็กและเยาวชนในฐานะเป็นเครื่องมือที่ไม่ใช่การกำกับดูแล (non-regulatory tool) ซึ่งเชื่อว่าเป็นเครื่องมือเหมาะสมกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในภาวะสื่อหลอมรวมเป็นอย่างยิ่ง

## 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้ชมโทรทัศน์ในประเทศไทยอันรวมถึงเด็กและเยาวชนได้รับความบันเทิงจากเนื้อหารายการโทรทัศน์จากหลายแพลตฟอร์มซึ่งเป็นประสบการณ์เดียวกับผู้ชมทั่วโลก เด็กและเยาวชนมักรับชมภาพเคลื่อนไหวทั้งที่เป็นบริการจากกิจการโทรทัศน์และบริการคล้ายโทรทัศน์จากอุปกรณ์ต่างๆ ได้ทุกที่ทุกเวลา ตามความสะดวกของตน การศึกษานี้ทำให้พบว่า การกำกับดูแลเนื้อหาที่มีความเสี่ยงในประเทศไทย ต้องการเครื่องมือการกำกับดูแลที่มีคุณภาพดีขึ้นและเป็นเครื่องมือที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกสื่อ (a cross-media classification system) รวมถึงการส่งเสริมเนื้อหาเชิงบวกที่สร้างสรรค์และส่งเสริมการเรียนรู้เท่าทันสื่อเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสภาวะการหลอมรวมสื่อและการพัฒนาของเทคโนโลยีที่รวดเร็ว ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับประเทศที่มีแนวทางพัฒนาเครื่องมือต่างๆ ดังที่นำมาอ้างอิงในการศึกษานี้

การศึกษานี้จึงเสนอให้มีการแบ่งความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในอุตสาหกรรมสื่อทุกภาคส่วน เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังที่แสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1 : แนวทางการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาเครื่องมือกำกับดูแลที่ดีขึ้นและเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกสื่อ ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยง

โดยที่ กสทช.และผู้ประกอบการกิจการโทรทัศน์ทุกประเภทควรร่วมกันพัฒนาเครื่องมือจัดระดับความเหมาะสมที่เป็นมาตรฐาน เพื่อลดการใช้ดุลพินิจและความไม่คงที่ของการจัดระดับความเหมาะสม นอกจากนี้ เครื่องมือนี้ควรใช้ได้กับการจัดประเภทเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ทุกประเภท (a cross-media classification system) โดยผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วม

ในการวางโครงสร้างของระบบนี้ อาทิ ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ ผู้ให้บริการเนื้อหาที่คล้ายทีวีทางอินเทอร์เน็ต รวมถึง คณะกรรมการจัดระดับความเหมาะสมของภาพยนตร์ และ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ด้วย แนวทางความรับผิดชอบร่วมกันทางการมีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเช่นนี้ จะช่วยให้ระบบการจัดระดับความเหมาะสมรายการเป็นระบบที่ใช้ได้กับทุกสื่อ สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนและสอดคล้องกันเกี่ยวกับเนื้อหาแก่ผู้ชมและผู้ปกครอง

นอกจากนี้ องค์กรวิชาชีพสื่อควรมีการสนับสนุนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จัดระดับความเหมาะสม เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะกับสื่อที่ไม่เคยใช้ระบบจัดระดับความเหมาะสมมาก่อน

ความรับผิดชอบร่วมกันนี้ ภาคประชาสังคม ผู้ปกครองและนักวิชาการควรมีส่วนร่วม โดยการสนับสนุนด้านการศึกษาวิจัย และการประเมินผลเครื่องมือในการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของเครื่องมือ รวมถึงรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างความตระหนักรู้ ความเข้าใจและส่งเสริมการใช้ระบบจัดระดับความเหมาะสมรายการแก่กลุ่มผู้ชม เด็กและเยาวชนให้มีเพิ่มมากขึ้น

เครื่องมืออื่นที่ กสทช.อาจพิจารณาคือการใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยีในกล่อง set-top-box ของดิจิทัลทีวีที่กำลังจะเกิดขึ้น ซึ่งเครื่องมือทางเทคโนโลยีนี้จะช่วยให้ผู้ปกครองสามารถจัดการ โดยปิดกั้นรายการที่ไม่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงได้

นอกจากนี้ เครื่องมือที่ไม่เป็นการกำกับดูแลก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการสนองตอบต่อเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรรับผิดชอบและทำงานร่วมกันเพื่อส่งเสริมเนื้อหาในเชิงบวกในบริการโทรทัศน์ และส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อในหมู่ผู้ชม โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลภาครัฐซึ่งมีบทบาทและภารกิจในด้านการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อควรแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในการส่งเสริมความรู้เท่าทันสื่อ

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์. 2555. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2555. [รายงาน]

ชมพูนุท คารวมิตร. 2552. ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในการจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นฤมล ปิ่นโต. 2550. การรับรู้เรื่องการจัดระดับความเหมาะสมรายการโทรทัศน์กับความคาดหวังต่อการจัดวางเวลาออกอากาศรายการโทรทัศน์ตามความเหมาะสมของเนื้อหาของผู้ปกครองเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร. [e-book] มหาวิทยาลัยศรีปทุม. แหล่งที่มา: <http://hdl.handle.net/123456789/1371>.

บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ. 2553. พฤติกรรมการเปิดรับชมและความต้องการรายการโทรทัศน์ของเด็ก. วารสารร่วมพฤษ, 28, 2 (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม): 106-123.

มูลนิธิสื่อมวลชนศึกษา. 2554. การศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมการเปิดรับสื่อของวัยรุ่นต่างกลุ่ม. [รายงานการศึกษา].

### ภาษาอังกฤษ

Byron, T. 2008. Safer Children in a Digital World The Report of the Byron Review 2008. [e-book] the UK Council for Child Internet Safety (UKCCIS) . <http://www.education.gov.uk/ukccis/about/a0076277/the-byron-reviews#startcontent>.

Gershon, R. A. 2000. The transnational media corporation: Environmental scanning and strategy formulation. The Journal of Media Economics, 13(2), 81-101.

Greenburg, B. and Rampoldi-Hnilo, L. 2012. Child and Parent Responses to the Age-based and Content-based Television settings. In: Singer, D. and Singer, J. eds. 2012. Handbook of Children and the Media. 2nd ed. California: Sage Publications, Inc., pp. 615-628.

Millwood-Hargrave, A. and Livingstone, S. 2009. Harm and offence in media content: a review of the evidence. 2nd Revised edition , Intellect, Bristol, UK.

Iosifidis, P. 2011. Global media and communication policy. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

ITU. 2012. WCIT 2012 Background Brief. [online] Available at: <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/WCIT-background-brief3.pdf> [Accessed: 1 March 2013].

Lawson-Borders, G. 2006. Media organizations and convergence. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Lievens, E. 2010. Protecting children in the digital era. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

National Statistic Office Of Thailand. 2012. Executive Summary : Information and Communication Technology survey . [e-book] Available through: [http://web.nso.go.th/en/survey/data\\_survey/550917-ict.pdf](http://web.nso.go.th/en/survey/data_survey/550917-ict.pdf).

NBTC. 2012. NBTC: Thailand ICT Information - Internet - Penetration Per Population. [online] Available at: [http://www2.nbtc.go.th/TTID/Internet\\_market/penetration\\_per\\_population/](http://www2.nbtc.go.th/TTID/Internet_market/penetration_per_population/) [Accessed: 1 Feb 2013].

Nielsen. 2011. Global digital broadcasting report – IPTV, Smart TV, Web and Mobile TV trends. [online] Available at: <http://www.reportlinker.com/p0681361/Global-Digital-Broadcasting-IPTV-Smart-TV-Web-and-Mobile-TV-Trends.html> [Accessed: 1 Feb 2013]

Nielsen. 2012. The Asian media landscape is turning digital : How can marketers maximise their opportunities?. [e-book] <http://www.nielsen.com/content/dam/corporate/au/en/reports/2012/changing-asian-media-landscape-feb2012.pdf> [Accessed: 1 May 2013].

Ostergaard, B. 1998. Convergence: Legislative Dilemmas. In: Mcquail , D. and Siune, K. eds. 1998. Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce. 1st ed. London: Sage .

Parental Television Council 2012. PTC Study Finds TV Ratings System Inadequate. [press release] September 19, 2012.

Pew Research Centre. 2012. The rise of the connected viewer. Available at:

<http://www.pewInternet.org/Reports/2012/Connected-viewers/Findings.aspx> [Accessed: 1 Feb 2013].

Researchandmarkets. 2010. Asia Pacific IPTV Market. [e-book] <http://www.researchandmarkets.com/reports/363673/> [Accessed: 15 May 2013].

Researchandmarkets. 2011. Global Digital Broadcasting - IPTV, Smart TV, Web and Mobile TV Trends. [online] Available at: [http://www.researchandmarkets.com/research/853178/global\\_digital\\_bro](http://www.researchandmarkets.com/research/853178/global_digital_bro) [Accessed: 15 May 2013].

Shinohara, T. and Okano, Y. 2002. Worldwide Progress in the convergence of Telecommunications, Information Technology and Broadcasting : The Tasks

Facing Japan. [report] Nomura Research Institute.

Socialbakers. 2013. YouTube channel VrzoChannel on Socialbakers.com. [online] Available at: <http://www.socialbakers.com/youtube-statistics/channel/vrzochannel> [Accessed: 15 May 2013].

Straubhaar, J., Larose, R. and Straubhaar, J. 2000. Media now. Australia: Wadsworth.

TV Parental Guidelines 2012. New Study Reveals Americans Believe TV Parental Guidelines Are Effective. [press release] April 6, 2012.

Verhulst, Stefaan G. 2002. About Scarcities and Intermediaries - In Leah A. Lievrouw & Sonia M. Livingstone (Eds.), Handbook of new media : social shaping and consequences of ICTs / edited by Leah A. Lievrouw and Sonia Livingstone (pp. 432-447): London : SAGE.

wearesocialsg. 2011. Social, Digital and Mobile in Thailand. [online] Available at: <http://www.slidesher.net/wearesocial/we-are-socials-guide-to-social-digital-mobile-in-thailand-nov-2011> [Accessed: 15 May 2013].

## บทความวิชาการ



## แนวคิดและประสบการณ์ของระบบการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อ: บทสำรวจวรรณกรรมต่างประเทศ\*

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง  
อาจารย์ประจำคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### บทนำ

สังคมตระหนักดีถึงบทบาทหน้าที่อันสำคัญของสื่อมวลชนในการกำหนดการรับรู้และการเรียนรู้ของประชาชนอย่างรอบด้าน ทั้งในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายโดยมากเห็นว่าคุณค่าข่าวสาร ไม่ว่าจะผลิตโดยสื่อเอกชนหรือสื่อของรัฐ เป็นสินค้าสาธารณะที่อาจส่งผลกระทบต่อภายนอกทั้งในแง่บวกหรือลบต่อสังคมในวงกว้าง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของประเทศส่วนมากจึงได้จัดตั้งกลไกในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมสื่อมวลชนขึ้นมาเฉพาะ โดยเฉพาะสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง เพื่อรับประกันว่าการทำงานของอุตสาหกรรมสื่อจะสอดคล้องกับเป้าหมายสาธารณะและผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม อาทิ การคุ้มครองผู้เยาว์จากสื่อที่อาจเป็นอันตรายหรือบั่นทอนพัฒนาการของเด็ก ภาพอนาจารเด็ก การหลอกลวง ผู้บริโภคด้วยโฆษณาที่เป็นเท็จ การกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชัง และการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

แม้จะเล็งเห็นความจำเป็นของการเฝ้ากำกับดูแลสื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม ทว่าวาทกรรมอีกด้านหนึ่งที่ถูกยกขึ้นมาเพื่อใช้ต่อต้านกลไกการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการกำกับดูแลโดยภาครัฐ (state regulation) ซึ่งมักมีลักษณะของการกำกับด้วยคำสั่งและการควบคุม คือการถือนิติเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่สนับสนุนการทำงานของสื่อในฐานะกลไกการตรวจสอบและเวทีที่เปิดพื้นที่ให้กับความคิดเห็นอันหลากหลายตามหลักการของสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเด็นละเอียดอ่อนที่มีผู้เห็นต่างมากมาย เช่น ประเด็นทางการเมือง นอกจากนี้ การกำกับดูแลโดยรัฐยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลากหลายประเด็น อาทิ ความแข็งตัวของระบบที่ไม่ยืดหยุ่นตามการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสาร หรือการเพิกเฉยต่อผลประโยชน์และความรู้ของภาคเอกชนที่ตนทำหน้าที่กำกับดูแล

ปัญหาจากการกำกับดูแลโดยรัฐดังกล่าวเปิดทางให้กับวาทกรรมทางเลือกอย่างการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) วิวาทะหลักที่ใช้สนับสนุนวาทกรรมการกำกับดูแลกันเองในสื่อคือ การปกป้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในสื่อจากอำนาจแทรกแซงของรัฐ นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสนับสนุนอื่นๆ เช่น ภาควิชาชีพมีความรู้และประสบการณ์ในโครงสร้างเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสื่อมากกว่าภาครัฐ และมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสื่อสารได้ดีกว่า

\* บทความนี้ดัดแปลงมาจากงานศึกษาแนวคิดและประสบการณ์ของระบบการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์และแพร่ภาพกระจายเสียง: บทสำรวจวรรณกรรมจากต่างประเทศ โดยมี ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เป็นที่ปรึกษา และได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการกำกับดูแลกันเองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการปล่อยให้ผลประโยชน์ของสาธารณะถูกกำกับและชี้้นำโดยผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรมเพียงฝ่ายเดียว รวมถึงกลไกในการกำกับดูแลกันเองไม่มีอำนาจบังคับใช้เพียงพอที่จะรับประกันการส่งต่อเป้าหมายสาธารณะ มีตัวอย่างเชิงรูปธรรมที่เกิดขึ้นทั้งในและต่างประเทศที่สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรสื่อบางแห่งเพิกเฉยและละเมิดหลักปฏิบัติหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ หรือองค์กรสื่อบางแห่งเลือกที่จะถอนตัวจากองค์กรวิชาชีพเมื่อผลประโยชน์ของตนขัดแย้งกับจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยกลไกกำกับดูแลกันเองไม่มีเครื่องมือในการลงโทษขององค์กรสื่อดังกล่าว เนื่องจากการทำงานของกลไกนี้ตั้งอยู่บนฐานความสมัครใจเป็นหลัก สภาวะที่สื่อดำเนินการโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่า การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมทำให้เกิดคำถามท้าทายวาทกรรมเรื่องเสรีภาพของสื่อ (free media) ที่ใช้สนับสนุนการกำกับดูแลกันเอง ด้วยกรอบคิดที่เชื่อว่าเสรีภาพของสื่อไม่น่าจะแยกขาดจากความรับผิดชอบต่อสังคมได้ (fair media) ข้อจำกัดของระบบการกำกับดูแลโดยรัฐและการกำกับดูแลกันเองนำไปสู่นวัตกรรมในการกำกับดูแลชนิดใหม่คือ การกำกับดูแลร่วม (co-regulation) ซึ่งถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงในหลากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรป

กล่าวโดยรวมแล้ว การกำกับดูแลร่วมคือกลไกที่ผสมผสานมิติการกำกับดูแลทั้งจากภาครัฐและวิชาชีพเข้าด้วยกัน ทั้งในกระบวนการจัดทำหลักปฏิบัติ การเฝ้าตรวจสอบ และการบังคับใช้/การลงโทษ แนวคิดนี้สนับสนุนให้องค์กรวิชาชีพมีเสรีภาพในการกำกับดูแลกันเองภายใต้หลักปฏิบัติที่สร้างขึ้นในภาควิชาชีพและออกแบบมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกัน ภาครัฐก็มีอำนาจในการต่อรองให้องค์กรวิชาชีพทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เช่น ผ่านแรงจูงใจทางการเงิน หรือแรงจูงใจทางกฎหมาย) รวมถึงกรณีที่องค์กรวิชาชีพล้มเหลวในการส่งต่อเป้าหมายสาธารณะ รัฐคงอำนาจสุดท้ายในการแทรกแซงเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

บทความ “แนวคิดและประสบการณ์ของระบบการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์และแพร่ภาพกระจายเสียง: บทสำรวจวรรณกรรมต่างประเทศ” ขึ้นนี้คืองานวรรณกรรมปริทัศน์ซึ่งมีเป้าหมายประสงค์ที่การค้นหาคำตอบที่เกี่ยวกับข้องเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมและประสบการณ์การประยุกต์ใช้กลไกการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อในต่างประเทศ โดยหวังว่าองค์ความรู้และประสบการณ์ดังกล่าวนี้จะสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาข้อดีข้อเสียและความไปได้ในการประยุกต์ใช้ระบบการกำกับดูแลที่เป็นนวัตกรรมร่วมระหว่างภาครัฐและภาควิชาชีพในประเทศไทย รวมถึงการศึกษาองค์ประกอบและปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของกลไกน่าจะมีประโยชน์ในการออกแบบกลไกการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

งานวรรณกรรมปริทัศน์ชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งเป็นการสำรวจองค์ความรู้พื้นฐาน แนวคิด คำนียาม ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลร่วมอย่างรอบด้าน และส่วนที่สองเป็นการประมวลข้อเสนอมติและปัจจัยที่สำคัญต่อกลไกการกำกับดูแลร่วม

## 1. บทสำรวจองค์ความรู้พื้นฐาน แนวคิด คำนียาม ทฤษฎี เกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วม

งานวรรณกรรมที่ศึกษาเห็นพ้องต้องกันว่า แนวคิดเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลร่วม

เป็นแนวคิดที่ถูกใช้และตีความหมายไปในทิศทางที่แตกต่างหลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่ตายตัวและไม่มีสูตรสำเร็จสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกำกับดูแลร่วมเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับ “กระบวนการ” ค่อนข้างมาก จึงต้องคำนึงถึงบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศอาจจะตีความการกำกับดูแลร่วมว่าเป็นการกำกับดูแลแบบไม่เข้มงวด (light-touch regulation) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ หรือบางประเทศอาจจะตีความไปไกลถึงขั้นเป็นการลดการกำกับดูแล (deregulation) ขณะที่ในบางแห่งมองว่าการกำกับดูแลร่วมเป็นเพียงกลยุทธ์ของภาครัฐที่ต้องการดำรงไว้ซึ่งสถานะทางอำนาจของตนผ่านการดึงการมีส่วนร่วม

งานศึกษาเรื่อง Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector (2006) ของ Hans-Bredow-Institut ประเทศเยอรมัน อธิบายว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสมัยใหม่มองการกำกับดูแลว่าเป็นแนวคิดที่ไม่หยุดนิ่ง เป็นผลผลิตของสามเหลี่ยมความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ตลาด และภาคประชาสังคม ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่สามารถทำความเข้าใจการกำกับดูแลว่าเป็นเพียงผลผลิตที่เกิดจากอำนาจรัฐ แต่เป็นกลไกที่รวมผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ สมาคมวิชาชีพ องค์กรสื่อ และภาคประชาสังคม เข้ามาอยู่ในกลไกการกำกับดูแล ในแง่นี้ งานศึกษาจึงได้เน้นย้ำว่า เราควรเข้าใจการกำกับดูแลในฐานะ “กระบวนการทางสังคม” มากกว่าเพียง “เครื่องมือทางสังคม” ซึ่งสอดคล้องกับกรอบคิดเรื่อง reflexive law หรือกฎการสะท้อน ของ Gunther Teubner ที่เสนอว่า รัฐจำเป็นต้องออกแบบกลไกการกำกับดูแลในรูปแบบที่สะท้อนระบบการทำงานของสังคมที่มีอิสระและมีพลวัต และสร้างกลไกที่เปิดให้มีการปะทะสังสรรค์ระหว่างผู้เล่นทางการเมืองและสังคมหลากหลายระดับ ดังนั้น Hans-Bredow-Institut จึงสรุปแนวโน้มพัฒนาการการกำกับดูแลดังนี้ 1) จากการกำกับดูแลโดยรัฐอย่างเบ็ดเสร็จกลายเป็นการกำกับดูแลร่วม 2) จากการลงโทษโดยรัฐกลายเป็นการลงโทษทางสังคม 3) จากการกำกับดูแลที่มีลักษณะทิศทางเดียวไปสู่รูปแบบความร่วมมือ และ 4) จากการใช้มาตรการบังคับกลายเป็นใช้กลยุทธ์ในการหว่านล้อม

ทฤษฎีด้านการกำกับดูแลข้างต้นสะท้อนถึงความสำคัญในการประยุกต์ใช้กลไกการกำกับดูแลร่วม ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับการทำงานของสังคมสมัยใหม่ที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน และมีพลวัต มากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ<sup>1</sup> ที่มีลักษณะแข็งตัวและมีทิศทางเดียว แต่รัฐยังคงอำนาจในระดับที่เหมาะสมไว้ ด้านหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการสร้างแรงจูงใจให้การกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ อีกด้านหนึ่งรัฐคงอำนาจสุดท้ายไว้ในกรณีที่มีการกำกับของภาคเอกชนทำงานล้มเหลวในการปกป้องเป้าหมายเชิงนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลที่สนับสนุนการกำกับดูแลร่วมของสหภาพยุโรปที่ว่า “ระบบการกำกับดูแลร่วมมีความยืดหยุ่นใน

<sup>1</sup> องค์กรของรัฐในที่นี้หมายถึงรวมถึงองค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้ระบอบราชการ และองค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งแม้จะถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ก็มีระบบและเงื่อนไขการทำงานที่มีอิสระจากอำนาจของรัฐบาล หน่วยงานกำกับดูแลสื่อในยุโรปส่วนมากมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ เช่น Office of Communication ของสหราชอาณาจักร

การปรับเปลี่ยนและมีประสิทธิภาพมากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐบาลแบบเดิม ... อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลร่วมในทัศนะของคณะกรรมการหมายถึงการมีส่วนร่วมของภาครัฐในระดับที่เหมาะสม” (Nikoltchev 2002)

นอกจากจะสอดคล้องกับทฤษฎีการกำกับดูแลสมัยใหม่แล้ว ระบบการกำกับดูแลร่วมยังช่วยหาคำตอบที่ลงตัวให้กับวิวาทะในเรื่องเสรีภาพและความรับผิดชอบของสื่อ ทฤษฎีสื่อมวลชนเน้นย้ำถึงความเป็นอิสระของสื่อจากการแทรกแซงทางอำนาจทั้งปวง เพราะถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบและกระบวนกรกำหนดวาทกรรมสาธารณะของสื่อ กระนั้นก็ตามวิวาทะจากผู้สนับสนุนความรับผิดชอบของสื่อเสนอว่า ยิ่งสื่อมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสังคมมากเท่าไร สังคมก็ยิ่งต้องการกลไกการกำกับดูแลที่จะช่วยรับประกันการทำหน้าที่ในเชิงบวกของสื่อมากเท่านั้น อาทิ การเปิดพื้นที่ให้กับความคิดเห็นที่หลากหลาย และป้องกันการทำหน้าที่ในเชิงลบของสื่อ ด้วยเหตุนี้ การรักษาสมดุลระหว่างเสรีภาพและความรับผิดชอบของสื่อจึงเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่ผู้ออกแบบนโยบายสื่อต้องคำนึงถึงเสมอ วรรณกรรมที่ศึกษาส่วนมากจึงเสนอว่า การกำกับดูแลร่วมซึ่งเป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและวิชาชีพน่าจะเป็นคำตอบสำหรับการรักษาสมดุลระหว่างเสรีภาพและความรับผิดชอบของสื่อได้ดี

แนวโน้มการประยุกต์ใช้ระบบการกำกับดูแลร่วมเริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ สมุดปกขาวของสหภาพยุโรปและรายงานของกลุ่มที่ปรึกษาที่ชื่อว่า Mandkern ของสหภาพยุโรป (อ้างอิงจาก Nikoltchev 2002) เสนอให้ประเทศสมาชิกทำการศึกษาและนำรูปแบบการกำกับดูแลร่วมไปประยุกต์ใช้ในอุตสาหกรรมต่างๆ มากขึ้น ในอุตสาหกรรมสื่อก็ประจักษ์ถึงการเกิดขึ้นของระบบการกำกับดูแลร่วมมากขึ้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งสหราชอาณาจักร ปี 2003 กำหนดให้ Office of Communications (Ofcom) ถ่ายโอนอำนาจในการกำกับดูแลส่วนหนึ่งให้กับองค์กรวิชาชีพมากขึ้น หรือพระราชบัญญัติสื่อแห่งเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดกรอบการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่จัดประเภทสื่อชื่อว่า Netherlands Institute for the Classification of audio-visual Media (NICAM) ให้ทำงานร่วมกับองค์กรกำกับของ รัฐ โดยองค์กรของรัฐให้เงินสนับสนุนส่วนหนึ่งในการจัดตั้งและบริหารองค์กรวิชาชีพ

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน เพื่อแสดงให้เห็นองค์ความรู้ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล อย่างรอบด้าน ส่วนแรกจะเป็นการสำรวจค่านิยมของการกำกับดูแลร่วมในเชิงแนวคิดและหลักการ ส่วนที่สองเป็นการสำรวจค่านิยมในเชิงองค์ประกอบที่ใช้วิเคราะห์และกำหนดการกำกับดูแลร่วม และส่วนที่สามเป็นการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างการกำกับดูแลร่วม การกำกับดูแลกันเอง และการกำกับดูแลโดยรัฐ

### 1.1 สุนิยามการกำกับดูแลร่วม: สำรวจแนวคิดและหลักการ

การนิยามระบบการกำกับดูแลร่วมนั้นมีความหลากหลายและไม่มีรูปแบบที่ตายตัว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าการกำกับดูแลร่วมคือการผสมผสาน (และการปะทะสังสรรค์) ระหว่างกลไกของภาครัฐและองค์กรวิชาชีพภายใต้โครงสร้างการกำกับดูแลร่วมกัน รูปแบบกลไกการกำกับดูแล

ร่วมของในแต่ละประเทศและแต่ละสื่อจึงมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการผสมผสานอำนาจหน้าที่ระหว่างภาครัฐและองค์กรวิชาชีพ และการให้น้ำหนักและลักษณะของอำนาจหน้าที่ในแต่ละฝ่าย ซึ่งถูกกำกับด้วยบริบททางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม การสรุปค่านิยมในระดับทฤษฎีและแนวคิดเพื่อแสดงแก่นสำคัญของระบบการกำกับดูแลร่วมเป็นสิ่งที่ทำได้ และช่วยให้เกิดความกระจ่างต่อแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังระบบนี้

ผู้ศึกษาประมวลค่านิยมจากการสำรวจวรรณกรรมว่าการกำกับดูแลร่วมคือ กลไกการกำกับดูแลในรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและภาควิชาชีพ (รวมถึงภาคประชาสังคม) โดยเป็นการผสมผสานระหว่างรูปแบบการกำกับดูแลโดยรัฐแบบเดิมกับการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพเข้าด้วยกัน การกำกับดูแลร่วมจึงเป็นกลไกที่เปิดให้ภาคส่วนอื่นของสังคม โดยเฉพาะภาควิชาชีพ (ซึ่งเป็นผู้ถูกกำกับดูแล) นอกเหนือจากรัฐ เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแล ทว่ารัฐยังมีเครื่องมือในการกำกับดูแลเพื่อใช้สร้างแรงจูงใจ เช่น แรงจูงทางการเงิน แรงจูงใจทางกฎหมาย ให้กลไกการกำกับดูแลในภาควิชาชีพทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงรัฐคงอำนาจสุดท้ายในการแทรกแซงเพื่อรับประกันการส่งมอบเป้าหมายเชิงนโยบาย

งานวรรณกรรมที่ศึกษาล้วนพูดถึงลักษณะของการกำกับดูแลร่วมที่ปรากฏในนิยามข้างต้น เพียงแต่อาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน รายงานของ Ofcom (2008) เรื่อง “Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analyzing self- and co-regulation” เน้นย้ำถึงการแบ่งหน้าที่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งทำให้รูปแบบการกำกับดูแลร่วมนั้นมีความแตกต่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับระดับการแทรกแซงของอำนาจรัฐในการกำกับดูแล ส่วนบทความของ Palzer และ Scheuer (2004) ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะเด่นของการกำกับดูแลร่วมคือการเปิดให้ภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งส่งผลให้การจัดทำและบังคับใช้กฎหมายไม่ใช่อำนาจที่สงวนไว้ให้กับองค์กรของรัฐเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน บทความเรื่อง “Co-regulation of the Media in Europe: The Potential for Practice of an Intangible Idea” ของ Tarlach Mcgonagle เสนอว่า การกำกับดูแลร่วมเป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่มีลักษณะเข้มงวดและตายตัวน้อยกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ และย้ำถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกระบวนการจัดทำและบังคับใช้หลักปฏิบัติร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม รายงาน Ofcom (2008) เสนอว่า แม้ระบบการกำกับดูแลร่วมจะเปิดให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้กับภาคเอกชนมากขึ้น ทว่า องค์กรของรัฐจำเป็นต้องรักษาอำนาจสุดท้ายเอาไว้ เพื่อใช้เป็นมาตรการป้องกันผลประโยชน์ของสาธารณะและการันตีเป้าหมายเชิงนโยบาย ในกรณีที่องค์กรวิชาชีพล้มเหลวในการกำกับดูแล ในงาน “Self-Regulation, Co-Regulation, Public Regulation” Palzer และ Scheuer (2004) เสนอในทำนองเดียวกันว่า แม้การกำกับดูแลร่วมจะมีรูปแบบที่หลากหลายตามการผสมผสานระหว่างอำนาจการกำกับดูแลจากภาครัฐและวิชาชีพ ทว่า ลักษณะที่เหมือนกันของการกำกับดูแลร่วมคือ การตั้งเป้าหมายที่นโยบายสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของวิชาชีพ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Price และ Verhulst ในหนังสือ Self-Regulation and the Internet (2005) ที่เชื่อว่า การกำกับดูแลกันเองที่ปราศจาก

การแทรกแซงจากอำนาจรัฐโดยสิ้นเชิงนั้นไม่มีอยู่จริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้เล่นในตลาดไม่สามารถให้พันธสัญญาว่าจะปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

Nikoltchev (2002) นำเสนอหลักเกณฑ์ 2 ข้อที่สะท้อนถึงการรักษาสมดุลทางอำนาจในการกำกับดูแลระหว่างภาครัฐและภาควิชาชีพ คือ 1) การกำกับดูแลร่วมโดยหลักแล้วจะขึ้นอยู่กับกลไกการทำงานขององค์กรวิชาชีพเป็นหลัก โดยจะมีจุดเชื่อมต่อระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างน้อยอย่างไรขึ้นอยู่กับระบบของแต่ละประเทศ และ 2) แม้การกำกับดูแลร่วมจะเป็นระบบที่เน้นการกำกับดูแลกันเอง ทว่า วัตถุประสงค์หลักของกลไกอยู่ที่เป้าหมายเชิงนโยบายมากกว่าผลประโยชน์ของภาควิชาชีพ โดยเฉพาะเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิมนุษยชน งานศึกษาของ Price และ Verhulst (2005) กล่าวในทำนองเดียวกันว่า แม้ประเด็นเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกและสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น การรักษาความเป็นส่วนตัว อาจถูกมองว่าไม่สามารถไปด้วยกันได้ ทว่า องค์กรวิชาชีพไม่ควรประนีประนอมการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานกับเสรีภาพ ดังนั้น องค์กรอิสระของรัฐควรจึงควรทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรวิชาชีพเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้

วรรณกรรมบางชิ้นนิยามกลไกการกำกับดูแลร่วมโดยให้น้ำหนักกับกระบวนการปะทะสังสรรค์ระหว่างภาครัฐและภาควิชาชีพเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจในการกำกับดูแล รายงาน “Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis” จัดทำโดยโครงการ Programme in Comparative Media Law & Policy (PCMLP) (2004) แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ชี้ให้เห็นว่า การกำกับดูแลร่วมคือกระบวนการพูดคุยอย่างต่อเนื่องระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งจากภาครัฐ ภาควิชาชีพ และภาคประชาสังคม ไม่ใช่แค่เพียงการกำกับดูแลโดยรัฐที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ระบบราชการแบบเดิม การพูดคุยนี้จะกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจในการกำกับดูแล

บทบทวนวรรณกรรมข้างต้นมุ่งสำรวจค่านิยมของระบบการกำกับดูแลร่วมในระดับทฤษฎีหรือกรอบคิด กล่าวคือ การพยายามอธิบายโครงสร้างการกำกับดูแลสองชั้นที่ทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาควิชาชีพ รวมถึงเน้นให้เห็นกระบวนการปะทะสังสรรค์ระหว่างทั้งสองภาคส่วนเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจในการกำกับดูแล การให้ค่านิยมเช่นนี้ช่วยวางรากฐานในการทำความเข้าใจระบบการกำกับดูแลร่วมในระดับแนวคิด กระนั้นก็ตาม การสำรวจค่านิยมการกำกับดูแลร่วมในระดับหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบสร้างกลไกการกำกับดูแลร่วมจะช่วยให้กรอบในการวิเคราะห์และพิจารณาการกำกับดูแลร่วมในรายละเอียดได้ดียิ่งขึ้น

## 1.2 องค์กรประกอบในการวิเคราะห์และกำหนดการกำกับดูแลร่วม

งานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut ได้แบ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาระบบการกำกับดูแลร่วมออกเป็น 2 ประการ คือ 1) องค์กรประกอบในภาควิชาชีพ (มีการการจัดตั้งองค์กรเฉพาะในภาควิชาชีพ ภาควิชาชีพมีส่วนในการจัดทำหลักปฏิบัติ และภาควิชาชีพที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแล) และ 2) มีจุดเชื่อมต่อระหว่างกลไกการกำกับดูแล

โดยรัฐและวิชาชีพ (เน้นเป้าหมายสาธารณะมากกว่าประโยชน์ของภาควิชาชีพ มีจุดเชื่อมต่อทางกฎหมายระหว่างการกำกับดูแลโดยภาควิชาชีพและการกำกับดูแลโดยรัฐ รัฐถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนให้องค์กรวิชาชีพ และรัฐมีเครื่องมือในการควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลตนเอง) โดยมีรายละเอียดดังนี้

- มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ กฎระเบียบ และกลไกในการทำงาน ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลตนเอง

กรณีศึกษาที่ถูกพิจารณาว่าเป็นการกำกับดูแลร่วมตามคำนิยามในรายงานของ Hans-Bredow-Institut อย่างน้อยจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลตนเอง รวมถึงมีกฎระเบียบและขั้นตอนในการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพที่ชัดเจน ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อนี้ การแต่งตั้งกรรมการภายในองค์กรสื่อเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายจะไม่ถือว่าเป็นการกำกับดูแลร่วม นอกจากนั้น ข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการและการตัดสินใจเป็นกรณีๆ นั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกำกับดูแลร่วมเช่นกัน

- องค์กรกำกับดูแลตนเองเข้าร่วมในการจัดทำหลักปฏิบัติหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมถึงการบังคับและนำหลักเกณฑ์เหล่านี้ไปใช้ในทางปฏิบัติ

องค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองต้องมีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วม องค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่เพียงให้คำปรึกษากับองค์กรของรัฐ โดยไม่มีอำนาจที่จะส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นใดๆ ไม่ถือว่าเป็นการกำกับดูแลร่วมภายใต้หลักเกณฑ์นี้

- ภาควิชาชีพที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีส่วนร่วมในกระบวนการกำกับดูแล

การกำกับดูแลที่ควบคุมโดยรัฐทั้งหมด แล้วดึงการมีส่วนร่วมจากภาควิชาชีพเป็นครั้งคราว ไม่นับว่าเป็นการกำกับดูแลร่วม และถึงแม้ว่าภาควิชาชีพจะมีส่วนร่วมโดยเข้าไปทำหน้าที่เป็นกรรมการ แต่หากการจัดตั้งและบริหารองค์กร รวมถึงการจัดทำกฎระเบียบ ล้วนดำเนินการโดยภาครัฐ ก็จะไม่นับว่าเป็นการกำกับดูแลร่วม เนื่องจากภาควิชาชีพไม่ได้แสดงบทบาทอะไรในการกำกับดูแล เป็นเพียงแค่การให้ความร่วมมือภายใต้ระบบที่รัฐทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งหมด

- เป้าหมายเชิงนโยบายสาธารณะ

วัตถุประสงค์หลักของระบบการกำกับดูแลร่วมอยู่ที่การบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย อาทิ การคุ้มครองผู้บริโภคจากโฆษณาที่หลอกลวง หรือการคุ้มครองผู้เยาว์จากภาพลามกอนาจาร หากเป้าหมายในการกำกับดูแลคือการปกป้องผลประโยชน์ของภาควิชาชีพเท่านั้น จะไม่ถือเป็นการกำกับดูแลร่วม

- มีจุดเชื่อมต่อทางกฎหมายระหว่างการกำกับดูแลโดยรัฐและโดยภาควิชาชีพ

ภายใต้หลักเกณฑ์นี้ กลไกการกำกับดูแลตนเองในภาควิชาชีพจะต้องถูกระบุไว้ในกฎหมาย (หรือในกฎระเบียบขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ) รวมถึงต้องมีข้อตกลงที่มีข้อผูกพันระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้ ระบบการกำกับดูแลของรัฐและขององค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่คู่ขนานกันไป แต่ไม่มีจุดเชื่อมต่อทางกฎหมาย หรือเป็นแค่ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการเป็นครั้งคราว จะไม่ถือเป็นการกำกับดูแลร่วม

- มีการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจให้กับองค์กรวิชาชีพ

กลไกการกำกับดูแลรวมจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากหน่วยงานรัฐไม่ถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการบางส่วนให้กับองค์กรวิชาชีพ ตัวอย่างเช่น องค์กรวิชาชีพทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานที่ปรึกษา โดยไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ ในกรณีที่จรรยาบรรณวิชาชีพที่จัดทำโดยองค์กรวิชาชีพแล้วภายหลังเปลี่ยนสภาพกลายเป็นกฎหมายที่มีอำนาจบังคับใช้ ทว่าภาควิชาชีพไร้ซึ่งอำนาจในการเปลี่ยนแปลงจรรยาบรรณที่ได้กลายเป็นกฎหมายไปแล้ว ก็ไม่นับเป็นการกำกับดูแลรวม เนื่องจากจรรยาบรรณวิชาชีพได้กลายเป็นเพียงเครื่องมือของหน่วยงานรัฐเท่านั้น

- รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแล

ภายใต้การกำกับดูแลรวม รัฐยังคงอำนาจและมีเครื่องมือที่จะควบคุมการทำงานขององค์กรวิชาชีพ เพื่อการันตีความสำเร็จของเป้าหมายเชิงนโยบาย ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่องค์กรวิชาชีพทำงานโดยปราศจากอิทธิพลของภาครัฐโดยสิ้นเชิง จะไม่นับเป็นการกำกับดูแลรวม

หลักเกณฑ์ในรายงานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut ช้างต้น ประกอบกับนิยามในเชิงแนวคิดก่อนหน้า ช่วยให้กรอบในการทำความเข้าใจองค์ประกอบของการกำกับดูแลรวมได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างการกำกับดูแลในรูปแบบต่างเพื่อให้เห็นข้อดีและข้อเสียของแต่ละระบบ และช่วยทำให้เข้าใจกลไกการกำกับดูแลรวมได้ดียิ่งขึ้น

### 1.3 การเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียระหว่างการกำกับดูแลรวม การกำกับดูแลกันเอง การกำกับดูแลโดยรัฐ

รายงานของ Ofcom นำเสนอรูปแบบการกำกับดูแล 4 ประเภท โดยแบ่งตามระดับอำนาจการแทรกแซงของรัฐจากน้อยไปมาก กล่าวคือไล่ระดับไปตั้งแต่ไม่มีการกำกับดูแลจนถึงการกำกับดูแลโดยรัฐ (ภายใต้กฎหมาย) ดังนี้

- ไม่มีการกำกับดูแล (no regulation) – ตลาดสามารถทำงานและให้ผลลัพธ์เชิงนโยบายได้ตามที่ต้องการ (เช่น การลดราคา การเพิ่มทางเลือก) ผู้บริโภคมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุดที่จะใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการนั้นๆ และสามารถหลีกเลี่ยงภัยที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าและบริการได้
- การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) – ภาคอุตสาหกรรมสามารถรวมตัวกันเพื่อนำเสนอแนวทางในการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับทั้งประโยชน์ของผู้บริโภคและเป้าหมายเชิงนโยบาย (เช่น การคุ้มครองผู้เยาว์จากภาพลามกอนาจาร) โดยปราศจากการแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแลโดยรัฐ และไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับหลักปฏิบัติหรือจรรยาบรรณที่ถูกร่างขึ้นเองในภาควิชาชีพ
- การกำกับดูแลรวม (co-regulation) – รูปแบบการกำกับดูแลที่ผสมผสานองค์ประกอบของการกำกับดูแลโดยรัฐและการกำกับดูแลกันเองในภาควิชาชีพเข้าด้วยกัน โดยองค์กรของรัฐและภาควิชาชีพพร้อมกันกำกับดูแลเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบาย



และปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค

- การกำกับดูแลโดยรัฐหรือการกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย (statutory regulation)
  - เป้าหมายและหลักปฏิบัติจะถูกระบุไว้ในตัวบทกฎหมายชัดเจน และองค์กรกำกับดูแลภาครัฐมีอำนาจบังคับใช้ตามกฎหมาย

การเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียข้ามรูปแบบการกำกับดูแลในส่วนนี้จะทำเฉพาะการกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลกันเอง และการกำกับดูแลร่วม โดยสรุปจากเนื้อหาในบทความของ Tony Prosser (2008) เรื่อง “Self-Regulation, Co-Regulation and the Audio-Visual Media Services Directive” และงานศึกษาของ Palzer และ Scheuer (2004) และ Hans-Bredow-Institut (2006) ซึ่งปรากฏในตารางที่ 1

**ตารางที่ 1: การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลกันเอง และการกำกับดูแลร่วม**

	ข้อดี	ข้อเสีย
การกำกับดูแลโดยรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์กรกำกับดูแลของรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎระเบียบและลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งการลงโทษโดยรัฐมักจะมีผลบังคับใช้มากกว่าที่จะโน้มน้าวให้เกิดการปฏิบัติตาม องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจและอัยการ มีอำนาจตามบทบัญญัติในกฎหมายในการบังคับใช้กฎระเบียบ ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลโดยรัฐจึงเหมาะสมกับประเด็นเร่งด่วนที่จำเป็นต้องใช้การกำกับดูแลที่เข้มงวด หรือในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบโดยภาคเอกชนอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสาธารณะอย่างรุนแรง</li> <li>- กลไกการกำกับดูแลโดยรัฐถือเป็นระบบที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงมักไม่ถูกตั้งคำถามหรือท้าทายในสิ่งที่มาของอำนาจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การออกกฎระเบียบโดยหน่วยงานของรัฐใช้เวลานานและมีความยืดหยุ่นต่ำ ความล่าช้านี้อาจไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสาร</li> <li>- การกำกับดูแลโดยรัฐเป็นกลไกที่มีแนวโน้มที่จะขัดกับผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดแรงต้านจากภาคอุตสาหกรรมมากกว่าความร่วมมือ</li> <li>- รัฐไม่สามารถถ่ม “ช่องว่างความรู้” ในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าว รูปแบบในการกำกับดูแลจึงไม่ควรมีลักษณะของ “รัฐที่รู้ดีทุกอย่าง” แต่เป็นรัฐที่สามารถจัดการและใช้ประโยชน์จากความรู้และประสบการณ์จากภาควิชาชีพได้อย่างเหมาะสม</li> </ul>
การกำกับดูแลโดยรัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกำกับดูแลโดยรัฐเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในกรณีที่กฎระเบียบนั้นควรต้องมีการบังคับใช้ในรูปแบบเดียวกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เช่น การกำกับดูแลด้านการแข่งขัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกำกับดูแลโดยรัฐมีลักษณะการทำงานที่จัดการเป็นกรณี มากกว่าเปิดให้เกิดกระบวนการปะทะสังสรรค์ระหว่างผู้มีส่วนได้-เสียที่หลากหลาย</li> <li>- กระบวนการในการจัดทำและนำกฎระเบียบไปปฏิบัติโดยภาครัฐนั้น บ่อยครั้งมีต้นทุนที่สูงเกินกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เนื่องจากกฎเกณฑ์เหล่านี้มักมีลักษณะที่ครอบคลุมกว้างเกินไป</li> </ul>

	ข้อดี	ข้อเสีย
การกำกับดูแลตนเอง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลไกที่ขับเคลื่อนโดยภาควิชาชีพมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและวัฒนธรรมได้เป็นอย่างดี เนื่องจากภาควิชาชีพมีความรู้และประสบการณ์ที่จะปรับเปลี่ยนสินค้าและบริการของตนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด</li> <li>- กลไกการกำกับดูแลตนเองเป็นระบบที่ตั้งอยู่บนฐานของความสมัครใจในภาควิชาชีพ ดังนั้น หากสมาชิกสมัครใจปฏิบัติตามหลักที่กำหนดร่วมกัน ความรู้สึกต่อต้านจากภาควิชาชีพย่อมมีน้อยกว่ากรณีการกำกับดูแลโดยรัฐ</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้เกิดการขยายตัวของสื่อไปมากเกินกว่าที่ภาครัฐจะมีทรัพยากรเพียงพอในการจัดการในรูปแบบเดิม เช่นกรณีของโทรทัศน์ที่เดิมคิดข้อจำกัดในเรื่องคลื่นความถี่ ทำให้มีผู้ให้บริการเพียงไม่กี่แห่ง แต่การเกิดขึ้นของโทรทัศน์เคเบิล โทรทัศน์ดาวเทียม โทรทัศน์ดิจิทัล รวมถึงโทรทัศน์อินเทอร์เน็ต ส่งผลให้เนื้อหาในพื้นที่สื่อโทรทัศน์มีมากขึ้นเป็นทวีคูณ ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลตนเอง ซึ่งตั้งการมีส่วนร่วมจากภาควิชาชีพ น่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับจำนวนสื่อที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลไกการกำกับดูแลที่ตั้งอยู่บนฐานของความสมัครใจเป็นระบบที่ขาดอำนาจการบังคับใช้และการลงโทษเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามองค์กรสื่อบางแห่งอาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ หากขัดกับผลประโยชน์ของตน</li> <li>- ปัญหาการตีตัวพรี (free ride) ขององค์กรสื่อบางแห่ง ที่ฉวยใช้ประโยชน์จากชื่อเสียงของระบบการกำกับดูแลตนเอง แต่กลับไม่เข้าร่วมหรือให้ความช่วยเหลือใดๆ</li> <li>- ระบบการกำกับดูแลตนเองอาจถูกมองว่าขาดความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการจัดตั้งของหน่วยงานเอกชนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น โดยไม่มีอะไรรับประกันว่าผลประโยชน์ของสาธารณะจะมีความสำคัญกว่าผลประโยชน์ของภาควิชาชีพ กลไกการกำกับดูแลตนเองบางครั้งจึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงองค์กรประชาสัมพันธ์ของภาควิชาชีพ</li> <li>- ในกรณีที่มีผู้เล่นทรกอำนาจในตลาดเพียงรายเดียวหรือน้อยราย กำกับดูแลตนเองจะมีประสิทธิภาพน้อย และอาจกลายเป็นเพียงการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการสร้างอุปสรรคในการเข้าตลาดของสื่อรายใหม่</li> </ul>
การกำกับดูแลร่วม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลไกการกำกับดูแลร่วมเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหามากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ การถ่ายโอนอำนาจบางส่วนให้ภาควิชาชีพกำกับดูแลตนเองทำให้ระบบสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพและรอบด้าน โดยเฉพาะการขยายตัวของสื่อใหม่และการหลอมรวมของสื่อ (convergence) การกำกับดูแลโดยรัฐที่มีกลไกในการบริหารที่ซับซ้อนและเชิงซ้ำไม่สามารถปรับตัวเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งและรอบด้าน</li> <li>- กลไกภาครัฐยังคงอำนาจสุดท้ายในการควบคุมให้กลไกดำเนินไปในทิศทางที่ตอบสนองต่อเป้าหมายเชิงนโยบาย</li> <li>- เป็นการกำกับดูแลที่มีสร้างโครงสร้างสถาบันสองระดับ กล่าวคือ การกำกับดูแลขั้นแรกโดยภาควิชาชีพ (และภาคประชาสังคม) และขั้นที่สองโดยการกำกับดูแลของรัฐ</li> <li>- การกำกับดูแลร่วมเป็นกลไกที่มีความชอบธรรม และสร้างการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจาก การแทรกแซงของรัฐที่มากเกินไปย่อมถูกต่อต้านจากผู้สนับสนุนหลักการสิทธิเสรีภาพของสื่อ กลไกรัฐในการกำกับดูแลร่วมจึงเป็นการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรวิชาชีพทำงานไปในทิศทางที่ช่วยสนับสนุนเป้าหมายสาธารณะ ในขณะที่เดียวกัน การกำกับดูแลร่วมช่วยเพิ่มความชอบธรรมให้กับกลไกของภาคเอกชน (ให้ไม่เป็นเพียงกระบวนการเซ็นเซอร์ภาคเอกชนหรือกลไกที่คัดค้านผู้เล่นรายใหม่) กระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภาครัฐ หรือช่องทางทางกฎหมายอื่นๆ ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการรับผิดชอบองค์กรวิชาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงสร้างการกำกับดูแลสองระดับนี้ ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความคุ้มทุนของต้นทุน</li> </ul>

## 2. การประมวลข้อเสนอและปัจจัยที่สำคัญต่อกลไกการกำกับดูแลร่วม

### 2.1 ข้อเสนอแนะและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของระบบการกำกับดูแลร่วม

งานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut ได้ทำการประเมินผลของระบบการกำกับดูแลร่วมในหลากหลายประเทศ โดยอ้างอิงข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้-เสียกับระบบการกำกับดูแลร่วม และข้อมูลเอกสารการประเมินที่มีอยู่แล้ว ผลการประเมินพบว่า ผู้เชี่ยวชาญส่วนมากเห็นพ้องว่ากลไกการกำกับดูแลร่วมเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ ซึ่งเป็นการบังคับตาม ข้อกำหนดทางกฎหมายเท่านั้น และทำงานได้ดีกว่าการกำกับดูแลตนเองในภาควิชาชีพ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานความสมัครใจที่ขาดแรงจูงใจ ข้อดีของการกำกับดูแลร่วมที่ผู้เชี่ยวชาญส่วนมากเห็นพ้องกันคือ 1) การเพิ่มความรับผิดชอบให้กับภาคอุตสาหกรรม 2) กระบวนการตัดสินใจที่รวดเร็ว และ 3) ความยั่งยืนของระบบ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้รับการประเมินว่ากลไกการกำกับดูแลร่วมมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกรูปแบบอื่นๆ งานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงปัจจัยสำคัญ (ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับฝั่งกลไกการทำงานของภาควิชาชีพ) ที่กำหนดความสำเร็จของระบบการกำกับดูแลร่วมดังนี้

#### - วัฒนธรรมในการกำกับดูแลร่วม

ปัจจัยที่มีผลสำคัญมากต่อความสำเร็จของการกำกับดูแลร่วมคือ วัฒนธรรมการกำกับดูแล ทั้งในภาครัฐ ภาควิชาชีพ และภาคประชาสังคม ปัจจัยนี้จะมีความสำคัญยิ่งขึ้นในระบบการกำกับดูแลร่วมที่รัฐส่งมอบอำนาจในการกำกับดูแลให้กับองค์กรวิชาชีพในระดับสูง เช่น องค์กรวิชาชีพที่มีทั้งอำนาจในการจัดทำและลงโทษผู้ละเมิด ซึ่งหากองค์กรวิชาชีพมีวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง ย่อมเพิ่มโอกาสที่กลไกการกำกับดูแลจะประสบความสำเร็จ

งานของ Hans-Bredow-Institut สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศที่มีวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง และพร้อมที่จะปรับตัวให้เข้ากับการกำกับดูแลร่วมซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ จะได้รับการประเมินผลการทำงานของกลไกการกำกับดูแลร่วมค่อนข้างสูง เช่น สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ และเยอรมัน

#### - แรงจูงใจในการให้ความร่วมมือ

เนื่องจากหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลร่วมคือการใช้กลไกภาครัฐในการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรวิชาชีพทำงานเพื่อรักษามาตรฐานทางวิชาชีพและปกป้องเป้าหมายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของระบบนี้จึงขึ้นอยู่กับการสร้างแรงจูงใจที่สูงพอที่จะกระตุ้นให้ภาควิชาชีพตัดสินใจเข้าร่วมในระบบ รายงานของ Hans-Bredow-Institut ชี้ให้เห็นว่า ระบบการกำกับดูแลร่วมในหลายประเทศที่ศึกษาขาดแรงจูงใจที่จะกระตุ้นให้ภาควิชาชีพเข้าร่วมในกลไก ซึ่งเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการกำกับดูแลร่วม

จากงานศึกษาพบว่า แรงจูงใจที่สำคัญที่พบในเกือบทุกประเทศคือ การที่ภาควิชาชีพต้องการป้องกันและหลีกเลี่ยงการแทรกแซงของภาครัฐ กลไกการกำกับดูแลของประเทศออสเตรเลียเป็นตัวอย่งที่ดี เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมจัดตั้งองค์กรวิชาชีพภายใต้กรอบเวลาที่กำหนด ไม่เช่นนั้นองค์กรกำกับดูแลของรัฐจะนำมาตรฐานของ

ตนมาบังคับใช้แทน แรงจูงใจสำคัญอีกอย่างคือ ข้อบังคับทางกฎหมายให้ภาควิชาชีพเข้าร่วมในระบบการกำกับดูแลร่วม เช่น การบังคับใช้หลักปฏิบัติขององค์กรวิชาชีพกับกิจการสื่อทั้งหมดผ่านเงื่อนไขการให้ใบอนุญาต หรือการรวมหลักปฏิบัติเข้าไปในระบบกฎหมาย นอกจากนี้ แรงจูงใจทางการเงิน คือการที่รัฐให้การสนับสนุนด้านเงินทุน (อาจจะทั้งหมดหรือบางส่วน) จะช่วยสนับสนุนการรวมตัวของภาคอุตสาหกรรมเพื่อจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ (เช่นกรณีของเนเธอร์แลนด์) โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นซึ่งมักมีปัญหาในเรื่องการตีตัวพริขององค์กรสื่อบางแห่ง

ในระบบการกำกับดูแลร่วมที่ให้องค์กรวิชาชีพเป็นผู้มีอำนาจในการจัดประเภทรายการก่อนออกอากาศเพื่อคุ้มครองผู้เยาว์นั้น (เช่นกรณีของเยอรมัน) ความสำเร็จของรูปแบบการกำกับดูแลลักษณะนี้จะขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรสื่อสงเนื้อหาให้กับองค์กรวิชาชีพจัดประเภทรายการก่อนการเผยแพร่ เช่น แรงจูงใจจากการที่องค์กรสื่อต้องการหลีกเลี่ยงการจัดประเภทโดยองค์กรของรัฐ หรือระบบจัดประเภทได้รับการยอมรับอย่างมากจากสาธารณะ

งานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut ยังชี้ให้เห็นว่า ในกรณีให้องค์กรวิชาชีพทำหน้าที่บังคับใช้หลักปฏิบัติด้วยแล้ว ความสำเร็จของการกำกับดูแลร่วมจะขึ้นอยู่กับว่า องค์กรวิชาชีพมีเครื่องมือในการบังคับใช้และลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามมากแค่ไหน ดังที่ NICAM ของเนเธอร์แลนด์ และ Advertising Standards Authority Broadcast หรือ ASA (B) ของสหราชอาณาจักร มีอำนาจในการลงโทษมากในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การประเมินผลสะท้อนให้เห็นว่า การที่องค์กรกำกับของรัฐมีความเข้มแข็งจะช่วยให้ระบบการกำกับดูแลร่วมมีแนวโน้มประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศที่องค์กรกำกับของรัฐอ่อนแอ เช่น Ofcom ของสหราชอาณาจักร กระทั่งภาควิชาชีพยังเห็นพ้องด้วยว่า การที่องค์กรกำกับของรัฐมีความเข้มแข็งและมีเครื่องมือในการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม จะเป็นแรงจูงใจที่กระตุ้นให้องค์กรสื่อต่างๆ ให้ความร่วมมือภายใต้ระบบการกำกับดูแลร่วมมากขึ้น

- รัฐมีเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วม

ภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วม รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญค่อนข้างมากในการบรรลุเป้าหมายทางนโยบาย ด้วยเหตุนี้ รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการควบคุมให้องค์กรวิชาชีพดำเนินการไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายสาธารณะ รวมถึงมีเครื่องมือในการแทรกแซงในกรณีที่องค์กรวิชาชีพไม่สามารถส่งต่อเป้าหมายทางนโยบายได้สำเร็จ งานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut พบว่า ระบบที่ให้อำนาจรัฐในการออกใบรับรองหรือลงทะเบียนขององค์กรวิชาชีพและหลักปฏิบัติที่ร่างโดยองค์กรวิชาชีพ (เช่น โมเดลการคุ้มครองผู้เยาว์ในเนเธอร์แลนด์ และเยอรมัน และโมเดลในการกำกับสื่อโฆษณาในสหราชอาณาจักร) จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่ากลไกกำกับดูแลที่องค์กรของรัฐไม่มีอำนาจในลักษณะเดียวกัน

- การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรกำกับภาครัฐและวิชาชีพให้ชัดเจนในกฎหมาย

รายงานของ Hans-Bredow-Institut ชี้ให้เห็นว่า มีหลายประเทศที่กฎหมายไม่ได้แบ่งหน้าที่การทำงานระหว่างองค์กรกำกับภาครัฐกับภาควิชาชีพให้ชัดเจน ข้อกำหนดในกฎหมายไม่สามารถให้ความชัดเจนกับบางคำถามได้ เช่น ในกรณีไหนที่รัฐสามารถเปลี่ยนคำตัดสินขององค์กร

วิชาชีพได้ หรือในกรณีไหนที่องค์กรวิชาชีพสามารถทำหน้าที่แทนองค์กรของรัฐได้ การแบ่งหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนในลักษณะนี้จะทำให้การทำงานขาดความโปร่งใส รวมถึงขาดแรงจูงใจที่จะดึงดูดให้ภาคอุตสาหกรรมเข้าร่วมในระบบ ซึ่งนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของระบบในที่สุด

- เป้าหมายในเชิงกระบวนการและความโปร่งใส

ผลการประเมินการทำงานของระบบการกำกับดูแลร่วมในรายงานของ Hans-Bredow-Institut พบว่า ระบบการกำกับดูแลร่วมส่วนมากขาดกระบวนการป้องกันที่เรียกว่าเป้าหมายในเชิงกระบวนการ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่มีการกำกับอย่างเข้มงวดในระบบการกำกับดูแลโดยรัฐ (โดยเฉพาะรัฐในยุโรป) เป้าหมายเหล่านี้ เช่น ความโปร่งใส ความเป็นเจ้าของ สัดส่วนการนำเสนอรายการ มักได้รับความคุ้มครองอย่างเข้มงวดภายใต้ข้อกำหนดในกฎหมาย ทว่าเมื่อมีการส่งมอบอำนาจการกำกับดูแลให้กับภาคเอกชน เป้าหมายในเชิงกระบวนการเหล่านี้ไม่ได้ถูกกำกับอย่างเข้มงวดเหมือนเช่นเคย ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องจัดทำข้อเรียกร้องหรือเงื่อนไขบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ภาควิชาชีพกำกับดูแลโดยคำนึงถึงเป้าหมายทางนโยบายเหล่านี้

นอกจากนั้น จุดอ่อนหลักประการหนึ่งของการกำกับดูแลร่วมคือ ความโปร่งใสของกระบวนการทำงาน งานศึกษาของ Hans-Bredow-Institut พบว่า กลไกการกำกับดูแลร่วมที่ทำการศึกษาก่อนขาดความโปร่งใส และขาดกลไกในการตรวจสอบกระบวนการทำงานขององค์กรวิชาชีพ ยกเว้นกรณีการคุ้มครองผู้เยาว์ของเนเธอร์แลนด์และการกำกับดูแลสื่อโฆษณาในสหราชอาณาจักร ที่รายงานของ Hans-Bredow-Institut ประเมินว่ามีความโปร่งใสค่อนข้างมาก

นอกเหนือจากข้อเสนอในเรื่องปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของกลไกการกำกับดูแลร่วมของ Hans-Bredow-Institut แล้ว Nikoltchev ได้นำเสนอปัจจัยที่มีจุดเน้นแตกต่างจากข้อเสนอข้างต้น นั่นคือ 1) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียม 2) ความมีอิสระในการปฏิบัติงานขององค์กรกำกับดูแล 3) กลไกในการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ และ 4) ความยืดหยุ่นและการตอบสนองของระบบจัดการเรื่องร้องเรียน

Tambini และคณะเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอข้างต้น โดยให้รายละเอียดเพิ่มเติมว่า การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียในหลายภาคส่วนในอัตราส่วนที่เหมาะสม ทั้งจากภาควิชาชีพ ภาคประชาสังคม และภาครัฐ จะช่วยเพิ่มความชอบธรรมให้กับระบบการกำกับดูแลร่วม โดยตัวแทนเหล่านี้ควรสะท้อนให้ผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายอย่างแท้จริง มากกว่าเป็นการทำในแง่สัญลักษณ์ ตัวอย่างเช่น สภาวิชาชีพของคาตาลันเนีย หรือ CIC (Catalan Information Council) ที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้-เสียได้รอบด้านตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง CIC เปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นของการก่อตั้งและปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ช่วยเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมให้กับสาธารณะ และเพิ่มความชอบธรรมให้กับระบบการกำกับดูแลของ CIC

Tambini และคณะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เนื่องจากพวกเขามองว่าหัวใจของกลไกการกำกับดูแลร่วมอยู่ที่คุณค่าที่เกิดขึ้นจากการกระบวนการปะทะสังสรรค์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหลากหลายภายใต้ระบบกำกับร่วม Tambini และคณะชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในด้านหนึ่ง การเปิดให้ภาควิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหลักปฏิบัติหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ

เป็นกระบวนการที่จำเป็น เพราะเป็นการใช้ประโยชน์จากประสบการณ์ของภาควิชาชีพที่เข้าใจ การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมสื่อมากกว่าภาครัฐ แต่แม้พวกเขาเชื่อว่าแนวโน้มการกำกับดูแลในอนาคตจะมีลักษณะที่ภาครัฐส่งต่ออำนาจในการกำกับดูแลให้กับผู้เล่นในตลาดมากขึ้นเรื่อยๆ ทว่าอำนาจรัฐยังคงเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการกำกับดูแล ความโปร่งใส เป้าหมายเชิง นโยบาย และผลกระทบของตลาด ในแง่นี้ กลไกรัฐจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับกลไกกำกับดูแลกันเอง และช่วยรับประกันว่าระบบจะทำงานในทิศทางที่ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบการกำกับดูแลร่วมจะได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของ หลากหลายภาคส่วน ทว่า ระบบก็ควรสามารถทำงานได้โดยปราศจากการแทรกแซงที่มากเกินไปจากทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุน รวมถึงกลุ่มกดดันและกิจการสื่อ การป้องกันอำนาจแทรกแซงนี้ส่วนหนึ่งทำได้ด้วยการออกแบบระบบการสนับสนุนทางการเงินให้กลไกสามารถทำงานได้อย่างมีอิสระ ซึ่งอาจได้รับจากแหล่งทุนที่เป็นอิสระหรือจากแหล่งทุนที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรรัฐหรือกิจการสื่อที่เป็นสมาชิก โดยปราศจากเงื่อนไขบังคับที่มากจนเกินขอบเขต ในอีกด้านหนึ่ง การกำหนดสัดส่วนกรรมการบริหารองค์กรวิชาชีพให้ส่วนหนึ่งมาจากภาคประชาสังคม จะช่วยเพิ่มความเป็นอิสระให้กับกลไกการกำกับดูแลกันเอง และลดข้อกล่าวหาว่าองค์กรวิชาชีพเป็นเพียงหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของบริษัทเอกชน ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการจัดการเรื่องร้องเรียนในสื่อสิ่งพิมพ์แห่งสหราชอาณาจักร (UK PCC) ซึ่งสมาชิกส่วนมากมาจากภาคประชาสังคม ขณะที่สมาชิกส่วนน้อยมาจากภาควิชาชีพ รวมถึงกระบวนการแต่งตั้งประธานนั้น แม้จะเป็นการเลือกกันเองในภาควิชาชีพ แต่บุคคลนั้นห้ามมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรม

Tambini และคณะยังเห็นสอดคล้องกับ Nikoltchev ในแง่ที่ว่า กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ โดยเฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และกลไกในการรับเรื่องร้องเรียน ควรมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงได้โดยง่าย ระบบการกำกับดูแลร่วมของเนเธอร์แลนด์ NICAM ประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำงานร่วมกับรัฐบาลเพื่อสื่อสารให้สาธารณะเข้าใจเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลลักษณะใหม่ และให้ข้อมูลกับผู้ปกครองให้เข้าใจถึงการแบ่งรายการตามอายุ และฉลากอธิบายเนื้อหารายการ ความสำเร็จของการสื่อสารกับสังคมของ NICAM ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จของระบบการจัดประเภทรายการในเนเธอร์แลนด์ เช่นเดียวกับกรณีของ UK PCC และหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนในสื่อหนังสือพิมพ์ของเยอรมัน (Presserat) ที่เผยแพร่ข้อมูลที่เป็นผ่านเว็บไซต์อย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจจรรยาบรรณวิชาชีพ กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียน และผลการตัดสินขององค์กร ซึ่งจะเพิ่มความโปร่งใสให้กับสภวิชาชีพสื่อ นอกจากนี้ Tambini และคณะเสริมว่า ปัจจัยอีกข้อหนึ่งที่ทำให้ UK PCC ทำงานได้ดีคือ การทบทวนและปรับปรุงระบบการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ

## บทสรุป

บทสำรวจวรรณกรรมต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า หัวใจสำคัญของการกำกับดูแลร่วม คือ การผสมผสานกลไกการกำกับดูแลทั้งภาครัฐและภาควิชาชีพเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นโครงสร้างการกำกับดูแลสองชั้น ชั้นแรกคือการเปิดโอกาสให้ภาควิชาชีพกำกับดูแลตนเอง ซึ่งความเชี่ยวชาญและความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ตลาด และวัฒนธรรมของภาควิชาชีพ จะช่วยให้รูปแบบการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการปรับเปลี่ยนได้ดีกว่า ส่วนการกำกับโดยรัฐอีกชั้นหนึ่งจะเป็นการใช้เครื่องมือของรัฐเพื่อสร้างแรงจูงใจ (เช่น แรงจูงใจทางกฎหมาย แรงจูงใจทางการเงิน) ในการกระตุ้นให้องค์กรวิชาชีพทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพและปกป้องผลประโยชน์ของสังคมตามเป้าหมายทางนโยบาย รวมถึงองค์การภาครัฐยังคงอำนาจสุดท้ายในการแทรกแซงการทำงานในกรณีที่องค์กรวิชาชีพทำงานล้มเหลวในการปกป้องเป้าหมายและผลประโยชน์สาธารณะ

งานสำรวจกรณีศึกษาจากต่างประเทศยังสะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญของโลกการกำกับดูแลร่วมและรูปแบบที่หลากหลายของระบบการกำกับดูแลร่วม ซึ่งถูกกำหนดโดยบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ ทว่า ภายใต้รูปแบบที่หลากหลายนี้ งานวรรณกรรมบางส่วนได้กลั่นกรองประสบการณ์จากต่างประเทศออกมาเป็นข้อเสนอแนะและปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของระบบการกำกับดูแลร่วม ซึ่งน่าจะมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการออกแบบกลไกการกำกับดูแลร่วมให้มีประสิทธิภาพ นั่นคือ 1) การสร้างวัฒนธรรมการกำกับดูแลที่เข้มแข็งควบคู่ไปกับการออกแบบกฎระเบียบที่แบ่งหน้าที่ระหว่างกลไกของรัฐและภาควิชาชีพที่ชัดเจน 2) การดึงการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียรอบด้านในกระบวนการกำกับดูแล 3) การออกแบบแหล่งเงินทุนสนับสนุนที่ไม่มีเงื่อนไขบังคับและเปิดให้ระบบทำงานได้อย่างอิสระ 4) การถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรวิชาชีพในระดับที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) การใช้เครื่องมือของภาครัฐในการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรวิชาชีพทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ 6) การสร้างระบบตรวจสอบที่โปร่งใสและชอบธรรม

การทำวรรณกรรมปริทัศน์เกี่ยวกับแนวคิดและประสบการณ์จากต่างประเทศน่าจะเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลร่วม รวมถึงสะท้อนให้เห็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จของระบบการกำกับดูแลร่วม ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในฐานะองค์ความรู้ในการพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลร่วมซึ่งสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

### บรรณานุกรม:

Council of Europe. 2001. “Principles and Mechanisms Concerning Self-regulation and User Protection against Illegal or Harmful Content in New Communications and Information Services” เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <http://www.osce.org/files/documents/0/7/31584.pdf>

Ofcom. 2008. “Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analyzing self- and co-regulation” เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/coregulation/statement/statement.pdf>

Price, M. Saurwein, F. and Verhulst, S. 2007. “Comparative Analysis of International Co- and Self-Regulation in Communication Markets.” Institute of Technology Assessment, Austria.

PCMLP. 2004. Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis. Programme in Comparative Media Law & Policy, Oxford University Centre for Socio-Legal Studies.

Price, M. and Verhulst, S. 2005. Self-Regulation and the Internet. Kluwer Law International.

Tambini, D. Leonardi, D. and Marsden, C. 2008. Codifying Cyberspace: Communication Self-Regulation in the Age of Internet Convergence. Routledge.

Hoffmann-Riem, W. 1996. Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries. The Guilford Press.

Palzer, C. and Scheuer, A. 2004. “Self-Regulation, Co-Regulation, Public Regulation” เข้าถึงออนไลน์ได้ที่ [http://www.emr-sb.de/news/palzer\\_scheuer\\_unseco-clearinghouse\\_yearbook2004.pdf](http://www.emr-sb.de/news/palzer_scheuer_unseco-clearinghouse_yearbook2004.pdf)

Prosser, T. 2008. “Self-Regulation, Co-Regulation and the Audio-Visual Media Services Directive.” Journal of Consumer Policy, 31: 99-113.

Nikoltchev, S. 2002. “Co-Regulation of the Media in Europe: European Provisions for the Establishment of Co-Regulation Frameworks.” IRIS plus, Issue 2002-2006.

Nikoltchev, S. 2002. “Co-Regulation of the Media in Europe: The Potential for Practice of an Intangible Idea.” IRIS plus, Issue 2002-2010.

The Hans-Bredow-Institut and the Institute of European Media Law. 2006. Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector.



## นโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อภายใต้ กสทช.

พล.ท.ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ  
กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์  
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

### กล่าวนำ

รัฐเป็นผู้ถือครองคลื่นความถี่ในประเทศไทยมาโดยตลอด จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 40 บัญญัติให้ “คลื่นความถี่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ทำให้รัฐไม่ได้เป็นเจ้าของคลื่นความถี่อีกต่อไป คลื่นความถี่นับเป็นทรัพยากรของชาติ โดยมีองค์กรอิสระของรัฐทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่

ในวันที่ 4 กันยายน 2554 วุฒิสภากลางคะแนนเลือก “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ” (กสทช.) ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2553 จำนวน 11 คน โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กสทช. เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ให้ดำรงตำแหน่ง 6 ปี พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2553 แบ่ง กสทช. ออกเป็นคณะกรรมการ 2 ชุด ชุดละ 5 คน ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) โดยมีรองประธาน กสทช. ทำหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการย่อยแต่ละชุด

แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2555-2559) มีการตั้งคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบเป็นบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละสาขาจำนวน 22 คณะ โดยมีกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นประธานคณะกรรมการแต่ละคณะ หนึ่งในนั้นมีคณะกรรมการด้านผังรายการและ



เนื้อหารายการ มีหน้าที่หลักคือ จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานของเนื้อหารายการและผังรายการสำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการแต่ละประเภท ประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแลเนื้อหารายการและผังรายการ จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้-เสียต่อร่างหลักเกณฑ์มาตรฐานของเนื้อหารายการและผังรายการ และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการและผังรายการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ กสทช.

## พัฒนาการของ กสทช.

ก่อนปี พ.ศ.2540 รัฐเป็นผู้บริหารทั้งกิจการวิทยุและกิจการโทรทัศน์ในยุคแรกของไทย โดยจัดสรรให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อใช้ประโยชน์ด้านการเผยแพร่ข่าวสารสำคัญของราชการ กรมไปรษณีย์โทรเลขมีหน้าที่ดูแลด้านเทคโนโลยีคลื่นความถี่ ในขณะที่กรมประชาสัมพันธ์ กำกับดูแลเนื้อหา ทั้งนี้ภาคเอกชนสามารถใช้ประโยชน์จากสื่อกระจายเสียงและสื่อโทรทัศน์ ในเชิงพาณิชย์ ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลา ประชาชนเริ่มตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนมากขึ้น พร้อมกับวิวัฒนาการการใช้คลื่นความถี่ของไทย

ในปี พ.ศ.2535 เกิดการปฏิรูปสื่อครั้งใหญ่ในเรื่องการประกันสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “คลื่นความถี่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ...” รัฐจึงไม่ได้เป็นเจ้าของคลื่นความถี่อีกต่อไป คลื่นความถี่นับเป็นทรัพยากรของชาติ โดยให้มีองค์กรอิสระของรัฐทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ มีอำนาจการกำกับดูแลกิจการสื่อสารและโทรคมนาคมแทนรัฐ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของการสื่อสารและกิจการโทรคมนาคมของชาติ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศได้รับประโยชน์จากเสรีภาพและความเสมอภาคในการเข้าถึงกิจการสื่อสารและโทรคมนาคม พร้อมหลักประกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจเข้าแทรกแซง

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2543 กำหนดให้มีการตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ขึ้นองค์กรหนึ่งเป็นคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสทช.) และองค์กรกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเป็นคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ทั้งนี้ ได้มีการสรรหาคณะกรรมการ กทช. เป็นผลสำเร็จ แต่การสรรหา กสทช. มีการฟ้องเพิกถอนกระบวนการสรรหาต่อศาลปกครองว่าไม่โปร่งใส โดยศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกระบวนการสรรหา กสทช. รวมทั้งรายชื่อผู้รับการเสนอชื่อเป็น กสทช. จำนวน 14 คน เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2549

ในระหว่างที่สำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการสรรหา กสทช. ขึ้นอีกครั้ง ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แทน โดยมาตรา 47 กำหนดให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรเดียวทำหน้าที่จัดสรร



คลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม หลังจากนั้นวุฒิสภาลงคะแนนเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 จำนวน 11 คน ในวันที่ 4 กันยายน พ.ศ.2554 จากผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด 44 คน ในจำนวนคณะกรรมการ กสทช. ทั้ง 11 คน เป็นนายทหาร 5 คน ตำรวจ 1 คน พลเรือนชาย 4 คน และพลเรือนหญิง 1 คน มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กสทช. เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 โดยดำรงตำแหน่ง 6 ปี

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2553 กำหนดให้ต้องแบ่ง กสทช. ออกเป็นคณะกรรมการ 2 ชุด ชุดละ 5 คน ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ กสท. และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม หรือ กทค. โดยมีรองประธาน กสทช. ทำหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการย่อยแต่ละชุด

### **กฎหมายหลักและอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการกำกับดูแลเนื้อหารายการ**

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. ด้านกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ ได้แก่ พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำผังรายการให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต โดย กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบผังรายการและสั่งการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขผังรายการให้ถูกต้องตลอดจนกำกับดูแลและห้ามมิให้มีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระอันขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และมาตรา 37 ที่บัญญัติไว้ว่า

“ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจารหรือมีผลกระทบต่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง”

“ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน”

“ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้”

นอกจากนี้ อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2553 มาตรา 33 “ให้ กสทช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ได้รับมอบหมายได้” และมาตรา 37 “ให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติภารกิจใด ๆ แทน กสทช. ตามมาตรา 27 (4) (6) (8) (9) (10) (11) (13) (16) และ (18) ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตาม ที่ กสทช. มอบหมาย” ประกอบกับมติที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ 8/2554 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2554 และครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2555 จึงมีคำสั่ง กสทช. ที่ 19/2555 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ โดยมี กสทช. พลโท ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ เป็นประธาน ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการ 10 คน ฝ่ายเลขานุการ 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหนึ่งปี และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดมาตรฐานของเนื้อหารายการและผังรายการสำหรับใบอนุญาตประกอบกิจการแต่ละประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย และเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต
- 2) ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการกำหนดกลไกหรือเครื่องมือการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลจากการกำกับดูแลด้านเนื้อหาและผังรายการต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- 3) รายงานผลการดำเนินการตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของเนื้อหารายการและผังรายการและผลการเฝ้าระวังเนื้อหารายการของผู้รับใบอนุญาต ตลอดจนให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- 4) วินิจฉัยและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตหรือออกคำสั่งให้แก้ไขผังรายการที่ผู้รับใบอนุญาตนำเสนอหรือขอเปลี่ยนแปลงตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
- 5) ประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแลด้านเนื้อหาและผังรายการเพื่อลดระดับการกำกับดูแล (Deregulation) ในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม
- 6) ร้องขอให้บุคคลดำเนินการชี้แจงหรือจัดส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่
- 7) จัดการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อร่างหลักเกณฑ์มาตรฐานของเนื้อหา

รายการและผังรายการ และจัดการประชุมร่วมกับกลุ่มผู้รับใบอนุญาตเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นประกอบการศึกษา วิเคราะห์ และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามความเหมาะสม

- 8) จัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในการพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ โดยให้คณะทำงานดังกล่าวมีระยะเวลาการปฏิบัติงานครั้งละไม่เกินสามเดือน
- 9) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มอบหมาย

### หลักการสำคัญในการกำกับดูแลเนื้อหาของ กสทช.

โดยทั่วไปการกำกับดูแลเนื้อหาสื่ออันดับต้นๆเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง ในเรื่องการครอบงำสื่อ โดยมีจุดประสงค์เพื่อชี้แจงเรื่องต่างๆ สื่อควรยึดหลักความเป็นกลางเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งและความขัดแย้งในสังคม ได้แก่ การไม่เสนอความเห็นส่วนตัวของผู้ประกาศข่าว ลงไปในรายงาน การนำเสนอข้อมูลที่มีความหลากหลาย ประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาที่ กสทช. มุ่งให้ความสำคัญเป็นพิเศษในภาวะปัจจุบัน ได้แก่ เนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง (Hate Speech) และหลักความเป็นกลาง (Impartiality)

### 1. เนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง (Hate Speech)

เนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรือ “Hate Speech” ตามนิยามของ จิลเลียน ซี ยอร์ค (Jilian C. York) หมายถึง การกล่าววาจาซึ่งก่อให้เกิดความเกลียดชัง ซึ่งนับว่าเป็นการละเมิดอย่างหนึ่ง เพราะเป็นการลดคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกกล่าวถึง อาจเป็นการกล่าวพาดพิงในเชิงเชื้อชาติ เพศสภาพ วัยวุฒิ ชาติพันธุ์วรรณา สัญชาติ ศาสนา รสนิยมทางเพศ ความพิการ ความเชื่อ ขนชั้นทางสังคม อาชีพ ลักษณะทางกายภาพ ความสามารถทางสติปัญญา รวมถึงความแตกต่างอื่นๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงข้อความที่มีลักษณะคล้ายกับการสื่อสารผ่านทางคำพูดและรูปแบบของพฤติกรรมต่างๆที่ปรากฏต่อสาธารณะอันเป็นเหตุให้เกิดอคติ (Bias) ภายในสังคม

สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐจำต้องรับรองสิทธิเสรีภาพนี้ให้แก่ประชาชนทุกคน ดังนั้นการสกัดกั้น Hate Speech จึงขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพ



ขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นของมนุษย์ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นเพื่อให้รัฐสามารถห้าม Hate Speech ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

- ความมั่นคงของชาติ
- ความเป็นหนึ่งเดียวของอาณาจักรหรือความปลอดภัยของประชาชน
- การป้องกันอาชญากรรมที่เกิดจากความไม่สงบ
- การคุ้มครองสุขภาพและศีลธรรม
- การคุ้มครองชื่อเสียงและศักดิ์ศรีของผู้อื่น
- การป้องกันการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ
- การรักษาอำนาจและความยุติธรรมของตุลาการ

ศาลควรตรวจสอบบริบทการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยดูบริบทดังต่อไปนี้

- วัตถุประสงค์ของบุคคลที่แสดง Hate Speech
- เนื้อหา
- บริบท เช่น บุคคลที่กล่าวข้อความนั้นเป็นนักหนังสือพิมพ์หรือนักการเมือง
- ประวัติของบุคคลที่ถูกแสดงความคิดเห็นใส่
- ผลกระทบจากการแสดงความคิดเห็นนั้น

การตรวจสอบเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ยังอยู่ในเกณฑ์ที่หละหลวมเมื่อเทียบกับสื่อหนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต และวิดีโอ เนื่องจากเพิ่งเริ่มมีการให้ความสนใจในการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์อย่างจริงจังในประเทศไทยภายหลังการแต่งตั้ง กสทช. อาทิ มีเรื่องร้องเรียนการใช้ภาษาในวิทยุกระจายเสียงเอกชน อาจมีเวทีให้ประชาชนร้องเรียน ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแลตรวจสอบสื่อสาธารณะได้รวดเร็วและทั่วถึงมากขึ้น พร้อมทั้งเป็นการเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมทั้งในสื่อและพลเมืองด้วย

## 2. ความเป็นกลาง (Impartiality)

คำว่า “ความเป็นกลาง” หรือ “Impartiality” หมายถึง การหลีกเลี่ยงอคติ และความลำเอียงเนื่องจากความเป็นกลางที่จะนำไปสู่หรือขัดแย้งกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงจำเป็นต้องรักษาความสมดุลและความยุติธรรมในการนำเสนอเนื้อหา ผู้นำเสนอรายงานต้องเอาชนะอคติส่วนตัวให้ได้ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ข้อมูลข่าวสารที่นำเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่อาจก่อให้เกิดข้อถกเถียง สื่อจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและคำนึงถึงหลักความเป็นกลาง แต่ยังคงรักษาแนวความ



คิดของตนไว้ได้อย่างหนักแน่น

ประชาชนหรือผู้รับสารมีความคาดหวังที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชนที่เป็นกลาง บนพื้นฐานสำคัญของความถูกต้องเที่ยงตรงและเท่าเทียม ซึ่งจำเป็นต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความเป็นกลาง (Impartiality) จึงเป็นหัวใจของการให้บริการสาธารณะ และเป็นหลักการสำคัญ (core) ในการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในกิจการสื่อสารมวลชนทุกรูปแบบ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

ระบอบประชาธิปไตยสนับสนุนหลักพหุนิยม (Pluralism) และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นผ่านทางสื่อ ซึ่งข้อมูลเหล่านั้นต้องมีความถูกต้อง เที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ โดยเชื่อว่าผู้รับสื่อหรือประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือความรู้ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวิทยาศาสตร์ สังคม ศิลธรรมหรือด้านการเมือง สิ่งสำคัญที่พึงระวังคือไม่ให้สื่อหาประโยชน์จากการแสวงหาความรู้ของประชาชน หรือเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

สาระสำคัญของความเป็นกลาง มีดังต่อไปนี้

- ความสมดุลในประเด็นและความคิดเห็น
- ขอบเขตของความคิดเห็นที่กว้าง
- การตรวจสอบหรือสำรวจมุมมองที่แตกต่างหลากหลายหรือแม้แต่ขัดแย้งกัน

แม้ว่าธุรกิจสื่อสารมวลชนอาศัยการลงทุนและเทคนิคการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการข่าวสารของผู้อ่านในทุกระดับ ไปพร้อมกับการประดับประดาห้องเครื่องอยู่รอดได้อย่างอิสระแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อสังคมอีกด้วย ตามที่ ภัทมัย อินทจักร ได้ให้เหตุผลไว้ดังนี้

- 1) สื่อมวลชนเป็นผู้มีบทบาทในการให้ข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น ความบันเทิง และชักจูงโนมน้าวจิตใจ
- 2) สื่อมีบทบาทเป็นกระจกสะท้อนสังคม สามารถสะท้อน ชี้นำ และสร้างสรรค์สาธารณะมติได้
- 3) สื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นผู้เปิดและปิดประตูข่าวสาร (Gatekeeper) กำหนดว่าสิ่งใดควรเป็นข่าวหรือไม่เป็นข่าว หรือการกำหนดให้ผู้อ่าน ผู้ชม ผู้ฟัง ได้รับหรือไม่ได้รับข่าวสารใด
- 4) สื่อมวลชนยังเป็นสถาบันสาธารณะสถาบันหนึ่งของสังคม

### ปัญหาการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อภายหลังการตั้ง กสทช.

ภายหลังการแต่งตั้ง กสทช. ปัญหาหลัก 2 ด้านของสื่อไทย ได้แก่ ความเป็นเจ้าของสื่อ (Media Ownership) และการใช้สื่อเพื่อตอบสนองการเมือง ในอดีตรัฐเป็นเจ้าของสื่อทั้งหมด การกำกับดูแลมุ่งไปที่การตรวจสอบ (Censorship) โดยรัฐ มีจุดมุ่งหมายเพื่อดำรงรักษาความเป็นรัฐ และทำการผลิตซ้ำทางความคิด (Cultural Reproduction) ไม่นิยมความเห็นต่าง สร้าง

ให้รัฐเข้มแข็ง แต่ในปัจจุบันนายทุนหรือกลุ่มทุนเป็นเจ้าของสื่อส่วนใหญ่ในประเทศ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยที่มีโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ผูกขาด การถือครองสื่อจึงมีลักษณะคล้ายกับอำนาจทางการเมืองซึ่งเกี่ยวพันกับอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ทั้งอำนาจเศรษฐกิจ การเมือง และสื่อรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มคนกลุ่มเดียวกัน

เมื่อรัฐไม่ได้ผูกขาดการเป็นเจ้าของสื่ออีกต่อไป อำนาจสื่อตกไปอยู่ที่กลุ่มนายทุน โดยมีลักษณะรวมศูนย์กันภายในกลุ่มนายทุนที่ขยายอิทธิพลมาจากฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลสื่อจึงเป็นเรื่องยากในภาวะปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันการใช้สื่อมีภาวะแทรกซ้อนคือ การใช้สื่อเพื่อสร้างความเกลียดชัง (Hate Speech) และตอบสนองการเมืองสามารถกล่าวได้ว่า การครอบครองสื่อและการผลิตเนื้อหาที่มีความเกี่ยวพันกันในทางเศรษฐกิจ การเมือง และการครอบงำอุดมการณ์เดิมที่รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้คลื่นความถี่ จนสามารถสถาปนาอำนาจรัฐจากการปลุกฝังแนวคิดชาตินิยม ปัจจุบันนายทุนสามารถใช้สื่อในทำนองเดียวกันเพื่อผลิตซ้ำอุดมการณ์ที่สนับสนุนระบบทุนนิยม และรักษาสถานภาพปัจจุบันของกลุ่มตน ควบคู่ไปกับการมุ่งแสวงหากำไรสูงสุดและสนองประโยชน์ทางการเมือง โดยอาศัยสื่อเป็นเครื่องมือช่วงชิงความได้เปรียบทาง จนนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

นอกจากปัญหาการรวมศูนย์ของอำนาจสื่อจนนำไปสู่การนำเสนอเนื้อหาที่สร้างความเกลียดชังภายในสังคมเพื่อตอบสนองการเมืองแล้ว ลักษณะของสื่อไทยที่ต้องหารายได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้การนำเสนอเนื้อหาของสื่อไม่ได้มุ่งให้เกิดการยกระดับสติปัญญาและศีลธรรมในสังคม การเสนอข้อมูลข่าวสารมุ่งเน้นในเรื่องธุรกิจ การโฆษณา และความรวดเร็วในการเสนอข่าว โดยขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดถี่ถ้วนเสียก่อน นอกจากนี้ยังมีการเสริมความคิดเห็นส่วนตัวของผู้ประกาศข่าวเข้าไปในเนื้อหาข่าว โดยในบางครั้งสุดโต่งไปจนถึงขั้นพิพากษาผู้ต้องหาล่วงหน้า ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับในทางสากลเนื่องจากเป็นความเห็นของคนเพียงคนเดียว และวิธีการนำเสนอข่าวสารในลักษณะนี้มักส่งผลเสียมากกว่าผลดี

## นโยบายด้านการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อของ กสทช.

นอกเหนือจากการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามกรอบพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 นโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อของ กสทช. มีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

1. **การกำกับดูแลโดยกฎหมาย** มีการร่างหลักเกณฑ์เนื้อหารายการตามหลักสากล มีเนื้อหาเช่น การพิทักษ์รัฐ ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ คุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นต้น โดยจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างหลักเกณฑ์เพื่อหาข้อสรุปเชิงลึกต่อไป

เครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากสื่อ รวมถึงควบคุมให้สื่อมีสำนึกรับผิดชอบ มีจริยธรรมและจรรยาบรรณที่ดีในการนำเสนอเนื้อหา



ในเชิงสร้างสรรค์ และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ กสทช. จำเป็นต้องบังคับใช้ทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลเนื้อหารายการอย่างเคร่งครัด รวมไปถึงการออกหลักเกณฑ์เพื่อจัดช่วงเวลาการออกอากาศที่เหมาะสมด้วย

2. การกำกับดูแลเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาใหม่ของสังคมไทย เมื่อแต่ละฝ่ายอ้างเหตุผลของตนเอง และรุนแรงไปจนถึงการกล่าวโจมตีผู้อื่น แนวทางเบื้องต้นในการกำกับดูแลเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง มีดังต่อไปนี้

2.1 เนื้อหาที่เสนอต้องมีรูปธรรมรองรับ ไม่ใช่เป็นเพียงแนวคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

2.2 เนื้อหาสาระต้องไม่เป็นการละเมิดผู้อื่น เพื่อสร้างหลักประกันในการให้ความคุ้มครองต่อสาธารณชน

2.3 สื่อต้องมุ่งรักษาความเป็นกลาง การเสนอข้อคิดเห็นในรายการกระทำผ่านผู้ที่มีความรู้ในด้านนั้นๆ และต้องมีความเป็นกลาง นอกจากนี้ต้องมีกลไกป้องกันการละเมิด เช่น เปิดช่องทางให้ผู้ที่ถูกละเมิดมีโอกาสชี้แจงข้อมูล

หลักการทั้ง 3 ประการจะช่วยสร้างบรรทัดฐานให้สื่อคำนึงถึงรูปแบบการนำเสนอหรือสะท้อนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่จะไม่ทำให้ผู้รับสื่อมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ผู้จัดรายการต้องนำเสนอรายการตามบริบทที่เหมาะสม ดังเช่นในสหราชอาณาจักรสื่อต้องให้ความระมัดระวังกับเนื้อหาที่มีการใช้ภาษาที่รุนแรง การนำเสนอความรุนแรงต่างๆ เรื่องเพศหรือความรุนแรงทางเพศ การทำให้ผู้อื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง ประสบกับความทุกข์ทรมาน การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการเลือกปฏิบัติ

ปัญหาในการกำหนดทิศทางสื่อไทยในปัจจุบันคือ การที่สื่อต้องหารายได้ด้วยตนเอง แต่กลับถูกเรียกร้องให้ผลิตรายการที่เป็นประโยชน์แก่สังคม ซึ่งไม่สัมพันธ์กับหลักความเป็นจริงในการทำธุรกิจที่ต้องมุ่งแสวงหากำไรสูงสุด นอกเหนือจากแนวทางในการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อที่นำเสนอไปข้างต้น แนวคิดที่ควรได้รับการส่งเสริมเพื่อแก้ปัญหาสื่อไทยในปัจจุบันที่มุ่งแสวงหากำไรทางธุรกิจ จนไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ คือ การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ถือครองโทรทัศน์ รายได้จากช่องทางนี้จะช่วยให้สื่อสามารถสร้างรายการที่มีคุณภาพและมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งรายการลักษณะดังกล่าวขาดหายไปหรือมีจำนวนไม่มากพอในประเทศไทย เนื่องจากเป็นรายการที่ไม่สร้างรายได้ ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเยอรมนี และสหราชอาณาจักรล้วนใช้วิธีนี้เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ทั้งผู้ผลิตรายการและผู้บริโภค ในการผลิตและเข้าถึงรายการที่มีเนื้อหาสาระที่มีคุณภาพ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนหรือตลาดเท่านั้น

การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ถือครองโทรทัศน์ในแต่ละครัวเรือนเป็นหนึ่งทางออกที่จะสนับสนุนให้ผู้ผลิตรายการมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงขึ้น โดยต้องนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงและเป็นกลาง ไม่ใช่การมุ่งเสนอข่าวที่คิดว่าขายได้ มุ่งสร้างความเชื่อที่ขาดรูปธรรมรองรับ และแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน อาทิ การพยายามเชื่อมโยงเรื่องญาติปีศาจ การแสดงความคิดเห็นส่วนตัว และการพิพากษาผู้ต้องหาล่วงหน้า เป็นต้น

## กรณีศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหารายการภายหลังการก่อตั้ง กสทช.

### รายการ Thailand's Got Talent 2012

ในวันอาทิตย์ที่ 17 มิถุนายน 2555 ระหว่างเวลา 18.30 – 19.15 น. มีการออกอากาศรายการ Thailand's Got Talent 2012 ทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ปรากฏเนื้อหารายการช่วงหนึ่งที่มีผู้เข้าร่วมประกวดหญิงเปลือยกายท่อนบน ใช้สีราดบนหน้าอกเลงภาพเขียนบนผืนผ้าใบ โดยอ้างว่าเป็นการแสดงความสามารถพิเศษในการสร้างสรรค์งานศิลปะลักษณะหนึ่ง การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงความไม่เหมาะสมในการออกอากาศ ประกอบกับมีผู้ส่งหนังสือร้องเรียนมายังสำนักงาน กสทช. จากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน องค์กรต่างๆ เป็นจำนวนมากให้ตรวจสอบการนำเสนอรายการดังกล่าว

การประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) ครั้งที่ 24/2555 เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2555 มีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหา รายการ พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว โดยคณะอนุกรรมการด้านผังรายการ และเนื้อหา รายการ ได้ดำเนินการตามที่ กสท. มอบหมาย ดังนี้

เชิญผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ในฐานะผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ มาชี้แจงในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ 13/2555 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555 ซึ่งสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ได้มอบหมายผู้แทนและคณะกรรมการตรวจสอบเนื้อหา (เซ็นเซอร์) ของสถานีฯ เป็นผู้มาชี้แจง โดยมีผู้ผลิตรายการจากบริษัท เวิร์คพอยท์ เอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด (มหาชน) ขอเข้าร่วมชี้แจงด้วย

ผู้แทนสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ได้ชี้แจงในกรณีดังกล่าวว่า ในการผลิตและการนำภาพเผยแพร่ในรายการ จะมีคณะกรรมการตรวจสอบเนื้อหา (เซ็นเซอร์) ของสถานีฯ เป็นผู้ตรวจสอบโดยใช้เกณฑ์การจัดระดับความเหมาะสมของรายการโทรทัศน์ไทย และแนวทางตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2498 ประกอบกับการใช้วิจารณ์ญาณของกรรมการตรวจสอบเนื้อหา (เซ็นเซอร์) ซึ่งในการพิจารณาจะยกเว้นไม่มีการเซ็นเซอร์ในรายการที่มีการถ่ายทอดสดและรายการข่าว สำหรับในกรณีรายการ Thailand's Got Talent 2012 ผู้แทนสถานีฯ ยอมรับว่าสถานีฯ ตัดสินใจพลาดและยอมรับผิด โดยไม่ได้มีเจตนาทำร้ายสังคมและเสียใจมากต่อเหตุการณ์นี้ โดยสัญญาว่าจะเข้มงวดในการตรวจสอบ และระมัดระวังไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก อีกทั้งยอมรับว่ากรณีนี้เกิดจากความผิดพลาดของขั้นตอนการตรวจสอบ (เซ็นเซอร์) ซึ่งต่อไปสถานีฯ จะเพิ่มผู้บริหารเข้าไปร่วมพิจารณาตัดสินใจในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ ในขณะนั้น

ในการนี้ ผู้ผลิตรายการจากบริษัทเวิร์คพอยท์ฯ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า กรณีที่เกิดขึ้นผู้ผลิตรายการเสียใจเป็นอย่างยิ่ง เป็นสิ่งที่คาดไม่ถึงและเป็นความผิดพลาดที่มีได้ มีเจตนาแต่อย่างใด ทั้งนี้ ได้มีการเซ็นเซอร์อย่างเต็มที่ แต่ก็ไม่พอเพียง สังคมไม่ยอมรับ ผู้ผลิตได้สัญญาว่า เนื้อหาของรายการที่เหลือจะไม่มีย่ออะไรที่รุนแรงหรือกระทบต่อสังคมอีก แต่จะส่งเสริมวัฒนธรรมและเป็นโชว์ที่สร้างสรรค์แต่สิ่งดีๆ และสัญญาว่าจะระมัดระวังไม่ให้เกิดเหตุการณ์แบบนี้อีก อีกทั้ง ได้ขอโทษ

พร้อมยอมรับผิดในสิ่งที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพร้อมจะดำเนินการทุกอย่างเพื่อขอโทษสังคม คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการ ได้ร่วมกันพิจารณาและมีความเห็นสรุปได้ว่า ผู้กระทำผิดหลัก คือ สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ เป็นผู้นำเสนอรายการต่อสังคม โดยคณะอนุกรรมการฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้วิจารณ์ญาณในการพิจารณาเนื้อหารายการของคณะกรรมการตรวจสอบ (เซ็นเซอร์) ของสถานีฯ จำเป็นต้องมีวุฒิภาวะ มีความรับผิดชอบ เพราะในปัจจุบันแต่ละสถานีฯ กำกับดูแลตนเอง (Self regulation) สำหรับกรณีนี้เป็นความผิด ในส่วนเนื้อหารายการอันมีลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความ เสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 อีกทั้งไม่ได้เป็นรายการสด ดังนั้น การนำเสนอรายการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยเฉพาะรายการดังกล่าวออกอากาศในช่วงเวลาของเด็กและเยาวชน และในฐานะผู้ผลิตสื่อจะต้อง มีจริยธรรมเหนือกว่าบุคคลทั่วไป ที่ประชุมจึงมีมติให้เสนอความเห็นต่อ กสท. ดังนี้

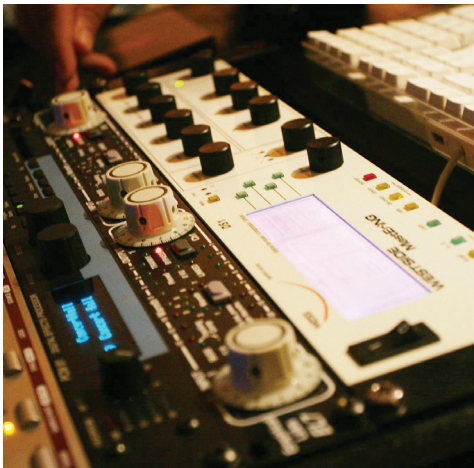
“การเผยแพร่ออกอากาศรายการ Thailand’s Got Talent 2012 ของสถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 โดยเป็นผู้รับอนุญาต สัญญา หรือสัมปทานจาก บริษัท อสมท.จำกัด (มหาชน) ซึ่งถือเป็นผู้รับอนุญาตให้มีสิทธิ์ประกอบกิจการโทรทัศน์ ภายใต้บทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 และได้ดำเนินการอันมีเจตนาฝ่าฝืนมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2553 ที่กำหนดให้ กสทช. กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ ประกอบกับมาตรา 57 (2) และมาตรา 59 (3) ลงโทษทางปกครองด้วยการปรับในอัตราสูงสุดเป็นจำนวนเงิน 500,000 บาท (ห้าแสนบาทถ้วน) และอาศัยอำนาจตามมาตรา 63 สั่งให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 ตรวจสอบและงดเว้นมิให้เกิดการเผยแพร่รายการในลักษณะนี้ซ้ำอีกต่อไป”

กสท. ในการประชุมครั้งที่ 25/2555 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2555 มีมติเห็นชอบตามที่ คณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการเสนอ และมอบหมายให้เลขาธิการ กสทช. ดำเนินการแจ้งให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง 3 และดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

### ข้อสรุปกรณีศึกษา Thailand’s Got Talent 2012

กรณีศึกษารายการ Thailand’s Got Talent 2012 เป็นกรณีการออกอากาศเนื้อหา รายการที่ไม่เหมาะสม เข้าข่ายลามกอนาจาร ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 โดยเกิดจากความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจ ของกรรมการตรวจสอบเนื้อหา (เซ็นเซอร์) ของสถานีฯ ซึ่งในปัจจุบันการกำกับดูแลเนื้อหาของ แต่ละสถานีจะเป็นผู้ตรวจสอบและดูแลเนื้อหาตนเอง (Self-regulation) การพิจารณาขึ้นอยู่กับ

กับดุลยพินิจของสถานีว่าเหมาะสมหรือไม่ ในกรณีนี้ช่วงเวลาในการนำเสนอเป็นช่วงเวลา prime time ถือเป็นช่วงเวลาการรับชมโทรทัศน์พร้อมกันทั้งครอบครัว ส่งผลกระทบเชิงลบต่อเด็กและเยาวชนชั้นรุนแรง เพราะสื่อมีอิทธิพลอย่างมากต่อสังคม โดยเฉพาะต่อเด็กและเยาวชนที่อยู่ในวัยเรียนรู้ นอกจากนี้สื่อโทรทัศน์ยังเป็นสื่อประเภทที่เข้าถึงประชาชนได้ง่าย สิทธิเสรีภาพในการแสดงต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมและภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด



### สรุป

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ประเทศไทยไม่ได้เป็นผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลคลื่นความถี่ของประเทศอีกต่อไป อำนาจสื่อตกไปอยู่ในมือของกลุ่มนายทุนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบไทยที่มีโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ผูกขาด โดยกลุ่มนายทุนดังกล่าวขยายอิทธิพลมาจากฐานทางเศรษฐกิจและการเมือง องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.2553 คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) โดยมีคณะกรรมการย่อยที่เรียกว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสท.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของ กสท. จึงจัดให้มีคณะอนุกรรมการด้านผังรายการและเนื้อหารายการขึ้น เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดมาตรฐานเนื้อหารายการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรฐานเนื้อหารายการ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ กสท. การวิเคราะห์การเป็นเจ้าของสื่อและการใช้สื่อเพื่อตอบสนองการเมือง สะท้อนให้เห็นความท้าทายของการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อในปัจจุบันที่สัมพันธ์กับมิติทางการเศรษฐกิจและการเมือง โดย กสทช. มีนโยบายในการกำกับดูแลผ่านทางการใช้กฎหมายเป็นหลัก คณะอนุกรรมการด้าน

ผังรายการและเนื้อหารายการทำหน้าที่ร่างหลักเกณฑ์มาตรฐานเนื้อหารายการ ก่อนจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และเสนอต่อคณะกรรมการ กสท. และ กสทช. เพื่อประกาศใช้ต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรฐานของเนื้อหารายการในกิจการวิทยุและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นไปตามหลักสากล มุ่งให้เกิดความเป็นกลาง และสกัดกั้นเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังภายในสังคม

หลักเกณฑ์มาตรฐานเนื้อหารายการจะเป็นการกำกับรายการที่ไม่ได้มาตรฐาน แผงไปด้วยอคติ และขาดข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน แม้จะคาดการณ์ได้ว่าหลักเกณฑ์ที่ออกมาจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เนื่องจากเป็นสิ่งใหม่ของสื่อไทยที่ยังไม่คุ้นกับการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของการปฏิรูปสื่อ เพื่อมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

## การกำกับดูแลสื่อในยุคแห่งการหลอมรวมสื่อ

นุติ หนูโพโรจน์  
นักวิชาการอิสระ

### บทนำ

การกำกับดูแลสื่อในยุคแห่งการหลอมรวมสื่อที่เรียกกันว่า convergence เป็นประเด็นที่กำลังอยู่ในความสนใจทั้งของผู้ใช้สื่อและสื่อต่างๆ ทั้งสื่อใหม่ (new media) และสื่อดั้งเดิมหรือสื่อกระแสหลัก (traditional media) ที่เกิดการหลอมรวมสื่ออย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นการควบคุมหรือกำกับดูแลสื่ออินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ จากการที่ “สื่อ” ต้องได้รับการคุ้มครองในด้านสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังที่มาตรา 45 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ให้การรับรองไว้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนรวมทั้งให้ความคุ้มครองการนำเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งบทคุ้มครองในที่นี้ครอบคลุมถึงทั้งสื่อกระแสหลักและสื่อใหม่ ส่งผลให้การกำกับดูแลสื่อในยุคนี้เป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ที่เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบเรื่องของการกำกับดูแลสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีอำนาจในการเข้าไปควบคุมได้หากมีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้อำนาจในการแทรกแซง เช่นสั่งให้เผยแพร่หรือระงับการเผยแพร่ได้ตามอำเภอใจ

บทความนี้มุ่งหวังที่จะให้ภาพรวมเกี่ยวกับการกำกับดูแล การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการการกำกับดูแลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) โดยยกตัวอย่างจากต่างประเทศมาประกอบให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นต้นแบบและแนวทางในการนำมาตราการกำกับดูแลดังกล่าวมาใช้ในอุตสาหกรรมสื่อของประเทศไทยไม่ว่าสุดท้ายแล้วจะเลือกมาตรการใดก็ตาม โดยผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลในบทความนี้จะมีส่วนช่วยให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน ธุรกิจ หรือผู้ประกอบวิชาชีพ ได้มีความเข้าใจยิ่งขึ้นในการกำกับดูแลทั้งส่วนของผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแล จากการศึกษาเอกสารต่างๆ บทความนี้ได้สรุปข้อเสนอแนะปัจจัยและเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่การกำกับดูแลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นสำหรับการกำกับดูแลทั้งสองประเภทคือการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วม นอกจากนี้ ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการนำระบบอภิบาล (governance) มาใช้ในการกำกับดูแล รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเนื้อหาบนสื่อใหม่ในยุคดิจิทัลที่มีการหลอมรวมสื่อที่ผู้กำหนดนโยบายควรระมัดระวังและเตรียมการรองรับต่อไปในอนาคตอีกด้วย

### การกำกับดูแล (Regulation)

Kleinsteuber (2004) ให้คำจำกัดความคำว่า “การกำกับดูแล” (regulation) ว่าเป็นกระบวนการภายใต้กฎแห่งรัฐหรือองค์กรของรัฐซึ่งมักมีศูนย์กลางอยู่ที่องค์กรกำกับดูแลที่เป็น

อิสระ (independent regulatory body) โดยองค์กรอิสระดังกล่าวนี้ เป็นผู้ตัดสินใจสถานการณ์ ปัญหาต่างๆ อันเกิดจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (conflicts of interests) องค์กรอิสระ เกิดขึ้นจากการที่ปัญหาในวงการสื่อมีความซับซ้อนมากเกินไปจนการทั่วไปจะตัดสินใจได้ จึง เห็นควรให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่นี้ เราจะเห็นได้ ว่าสื่อดั้งเดิมอย่างสื่อกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ มักถูกกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านของการออกใบอนุญาตและกำกับดูแล เช่น FCC (Federal Communication Commission) ของสหรัฐอเมริกา Ofcom (the British's Office of Communication) ของ อังกฤษ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel ของฝรั่งเศส และ Länder or States ของ เยอรมนี ในขณะที่ประเทศไทยมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม (กสทช.) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2554 ตามพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ.2553 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการ ประกอบกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ประชาชน

Damian Tambini, Danilo Leonardi และ Chris Marsden (2008) อธิบายการกำกับ ควบคุม (regulation) ว่าเป็น ‘การควบคุม (controlling) การกำกับ (directing) หรือการปกครอง (governing) ให้เป็นไปตามกฎ หลักการ หรือระบบ’ และยังได้อ้างถึงนิยามของ Baldwin (1998) ที่ให้นิยามพื้นฐานของการกำกับดูแลว่าคือ ‘การประกาศบังคับใช้กฎระเบียบ ร่วมกับการกำหนด กลไกบางประการที่โดยทั่วไปมักเป็นการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ในการสอดส่องดูแลและส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎระเบียบดังกล่าว’

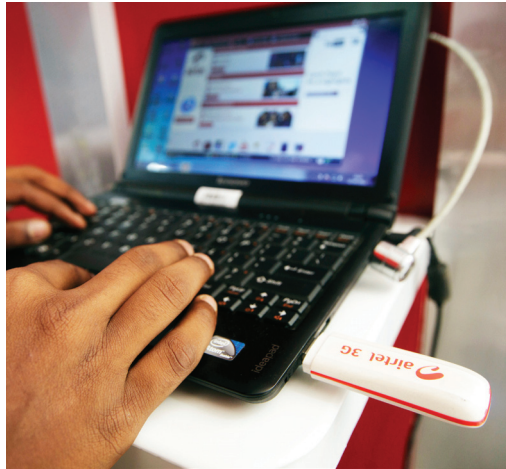
จากนิยามทั้งสอง อาจสรุปใจความสำคัญสำหรับความหมายของคำว่ากำกับดูแล เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในบทความนี้ได้ว่า การกำกับดูแล คือ ‘การควบคุม (control-ling) การกำกับ (directing) หรือการปกครอง (governing) ของหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระ (independent regulatory body) ด้วยวิธีการกำหนดกฎเกณฑ์และกลไกสำหรับการสอดส่อง ควบคุมและส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้’

## ประเภทของการกำกับดูแล

### การกำกับดูแลโดยรัฐ (Governmental Regulation)

การกำกับดูแลโดยรัฐหรือวิธีการทางกฎหมายเป็นการกำกับดูแลแบบ “ออกคำสั่งและ ควบคุม” (command and control) จากระดับบนสู่ระดับล่าง (top-down) ซึ่ง (Campbell) ชี้ว่าการกำกับดูแลตรงจากรัฐอาจได้ผลดีในอดีต เพราะสื่อมีลักษณะกึ่งผู้ขาด มีผู้เล่น (players) หรือผู้ประกอบการน้อย แต่เมื่อเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้รูปแบบของสื่อ เปลี่ยนไป คือมีหลากหลายรูปแบบ เช่นการเกิดขึ้นของโทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก สื่อโทรศัพท์

เคลื่อนที่และเทคโนโลยี 3G ที่ทำให้โทรศัพท์เคลื่อนที่และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์พกพา กลายเป็น platform หนึ่งของคอนเทนต์สื่อ การเกิดขึ้นของสื่ออินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ ด้วยความหลากหลายของสื่อและการที่สื่อแต่ละรูปแบบมีการหลอมรวมเชื่อมโยงถึงกันหมดเช่นนี้ ทำให้อุตสาหกรรมสื่อทวีความซับซ้อนขึ้นและมีผู้เล่นมากขึ้น ทำให้การกำกับดูแลจากภาครัฐเป็นไปได้ลำบากขึ้นด้วย



ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ รอง

ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในการอภิปรายหัวข้อ “สถานการณ์การกำกับดูแลสื่อในประเทศไทย” ในงานสัมมนาเรื่อง “กลไกการกำกับดูแลและควบคุมกันเองของสื่อมวลชนไทย เปรียบเทียบกับมาตรฐานนานาชาติ” ที่จัดโดยสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2553 อธิบายว่า การกำกับดูแลสื่อโดยตรงของรัฐในสื่อสิ่งพิมพ์ถูกกำกับดูแลจาก พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ ที่กำหนดให้สิ่งพิมพ์ต้องแจ้งการพิมพ์กับทางราชการเพื่อประกอบการ ในขณะที่สื่อวิทยุและโทรทัศน์ถูก พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบการจากองค์กรอิสระ ส่วนด้านการควบคุมจริยธรรมนั้น เป็นการกำกับดูแลกันเอง โดยที่หนังสือพิมพ์กำกับดูแลกันเองผ่านสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ส่วนสื่อวิทยุและโทรทัศน์ก็มีสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย เป็นต้น ซึ่ง ดร.สมเกียรติ กล่าวว่า การกำกับดูแลโดยรัฐที่ผ่านมาไม่ได้เกิดความเสียหายใด โดยเฉพาะการแทรกแซงสื่อ หรือกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม Lunt และ Livingstone (2012) กล่าวไว้ว่า การกำกับดูแลเป็นตัวแทนของการแทรกแซงในตลาดและในสังคมและมีต้นทุนค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับคุณประโยชน์ ดังนั้น จึงต้องมีการพิสูจน์ให้เห็นถึงความถูกต้องเหมาะสมที่จะใช้การกำกับดูแลด้วย ทั้งนี้ Baldwin และ Cave (อ้างใน Lunt and Livingstone) ชี้ว่าปัญหาของการกำกับดูแลแบบ command and control มีความเสี่ยงตรงที่อุตสาหกรรมหรือภาคธุรกิจอาจย้อนกลับเข้ามามีอิทธิพลต่อผู้กำกับดูแล โดยที่ผู้บริโภคเองก็ไม่อาจทราบได้ และทั้งยังอาจนำไปสู่การกีดกันทางการค้าหรืออุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด อันเป็นหลักสำคัญการของแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมในระบบตลาดเสรี ปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากระบบกำกับดูแลโดยตรงของภาครัฐเหล่านี้นำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการกำกับดูแลด้วย

<sup>1</sup>NKT NEWS CO.,LTD. 2011. ข่าว “ทีดีอาร์ไอ” เข้มสื่อไทย เปิดกว้าง “เสรีภาพ” คุ้มครองสิทธิผู้บริโภค. เข้าถึงได้จาก [http://www.bangkokbiznews.com/2010/11/12/news\\_31919659.php?news\\_id=31919659](http://www.bangkokbiznews.com/2010/11/12/news_31919659.php?news_id=31919659)

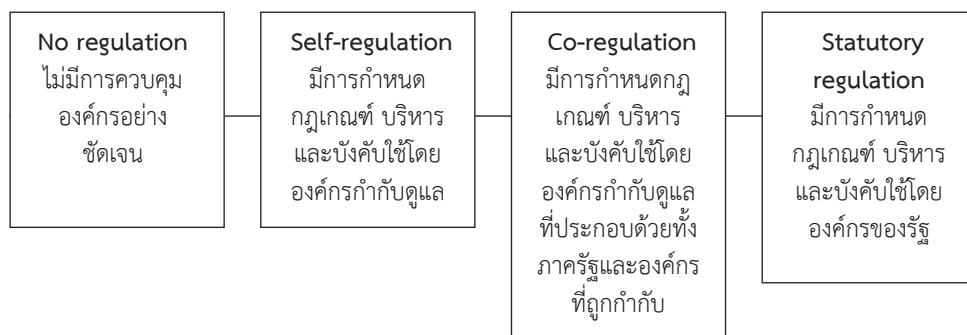


วิธีการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) และการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) อันมีกลุ่มธุรกิจหรือสมาคมวิชาชีพเป็นผู้จัดทำเกณฑ์มาตรฐานและตรวจสอบการทำงานของตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะกระทำภายใต้การแนะนำของสมาคมวิชาชีพ

### การกำกับดูแลตนเอง (Self-regulation)

เมื่อการกำกับดูแลสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์มีความซับซ้อนมากขึ้น จึงเกิดการส่งเสริมให้องค์กรต่างๆ ในอุตสาหกรรมสื่อกระจายเสียงและโทรทัศน์ร่วมแก้ปัญหาเองก่อน แทนที่จะไปพึ่งพาหน่วยงานจากภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ แทนที่ ซึ่งรูปแบบการแก้ปัญหากันเองตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรมสื่อที่ไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาแทรกแซง รวมทั้งมีแนวคิดที่จะใช้การกำกับดูแลตนเองในภาคส่วนอื่นๆ ของสื่ออีกด้วย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ควรกำหนดค่านิยมและสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการกำกับดูแลตนเองเสียก่อน

Angela Campbell (1999) ให้ค่านิยมการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ว่าเป็นการที่อุตสาหกรรมหรือวิชาชีพเป็นผู้กำกับดูแลแทนที่จะเป็นรัฐ แต่ทั้งนี้ ก็ไม่จำเป็นว่ารัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวทั้งหมด ในขณะที่ Ian Bartle และ Peter Vass (2005) ได้แบ่งประเภทของการกำกับดูแลไว้ 4 ประเภท ดังแผนภาพด้านล่าง



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลตนเองนั้น คือรูปแบบของการกำกับดูแลที่อยู่ระหว่างการไม่มีการกำกับดูแลและการกำกับดูแลโดยรัฐ โดยที่การกำกับดูแลตนเองนั้น หมายความว่ามีการที่กฎเกณฑ์ถูกกำหนดขึ้น บริหาร และบังคับใช้โดยองค์กรกำกับดูแลซึ่งอาจมีมากกว่าหนึ่งองค์กรได้ ซึ่ง Ian Bartle และ Peter Vass ได้แบ่งประเภทของการกำกับดูแลตนเองไว้เป็น 5 ประเภท โดยจำแนกตามลักษณะของบทบาทของภาครัฐซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำกับดูแล ได้แก่

1. Co-operative หมายถึงการร่วมมือกันระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในการปฏิบัติการกำกับดูแลตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับ ‘การกำกับดูแลร่วม หรือ co-regulation’ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2. Delegated หมายถึงการกระจายอำนาจในการใช้กฎหมายหรือกำกับดูแลของรัฐไป

สู่หน่วยงานกำกับตนเองที่ไม่ได้เป็นของรัฐ โดยที่องค์กรของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องในด้านการพิสูจน์ความถูกต้องทำนองคลองธรรมของกฎเกณฑ์ ตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติตาม และตรวจสอบความเที่ยงตรงแม่นยำของข้อมูลต่างๆ ที่ถูกส่งกลับมายังองค์กรรัฐ

3. Devolved หมายถึงการส่งผ่านอำนาจรัฐไปยังหน่วยงานกำกับดูแลตนเอง มักเรียกว่า statutory self-regulation หรือการกำกับดูแลตนเองโดยตัวบทกฎหมาย เช่น มีตัวบทกฎหมายมากำหนดแผนหรือแนวทางการกำกับดูแลตนเอง (backstop) ดังกรณีของบางวิชาชีพ เช่น แพทยสภา สภานายความ วิศวกรรมสถาน เป็นต้น

4. Facilitated หมายถึงการกำกับดูแลตนเองที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างชัดเจนในทางใดทางหนึ่ง โดยปราศจากกฎหมายมารองรับการกำกับดูแลตนเองนั้น เป็นรูปแบบของการกำกับดูแลตนเองที่เป็นแนวคิดหลักในเชิงปฏิบัติ

อิตาลีเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบการกำกับดูแลตัวเองในรูปแบบนี้ในการกำกับดูแลเนื้อหาทางสื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยอิตาลีมีองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเรียกว่า Organo di Garanzia (หรือ Guarantee Committee) ที่มีหน้าที่จัดทำข้อกำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพเพื่อการคุ้มครองเยาวชน (Code of Conduct for the Provision of Premium Services and the Protection of Children) โดยจรรยาบรรณที่จัดทำขึ้นมานี้ได้รับการลงนามจากกลุ่มผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ภายใต้การรับรองจากกระทรวงการสื่อสาร (Ministry of Communications) ในฐานะที่เป็นสมาชิกของ Guarantee Committee อย่างไรก็ตาม ไม่มีองค์กรใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบังคับใช้จรรยาบรรณดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

5. Tacit มีความหมายใกล้เคียงกับ การกำกับดูแลตนเองอย่างแท้จริง หรือ pure self-regulation หมายถึงการกำกับดูแลตนเองที่รัฐแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีแต่น้อยมากและเห็นได้อย่างชัดเจน แต่รัฐก็อาจเข้ามามีบทบาทโดยนัยได้

ในสหรัฐอเมริกา ใช้ tacit self-regulation ประกอบด้วยการที่กลุ่มสมาคมธุรกิจต่างๆ ร่างจรรยาบรรณวิชาชีพหรือ code of conduct ขึ้นมาเพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตาม และในขณะที่เดียวกันผู้ที่เข้าร่วมในฐานะสมาชิกก็ยอมรับและผูกพันตนกับจรรยาบรรณนั้น ผู้ใดละเมิดแม้จะไม่สามารถเอาผิดในทางกฎหมายได้ แต่อาจได้รับการลงโทษในทางใดทางหนึ่งเช่นการตัดออกจกสภาพการเป็นสมาชิก และ/หรือถูกตั้งข้อกล่าวหาต่อสาธารณะ แต่การที่วิธีการนี้จะประสบผลสำเร็จได้ สมาคมวิชาชีพต่างๆ ต้องยึดถือหลักจรรยาบรรณดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและต้องดำเนินการลงโทษผู้ที่กระทำผิดจรรยาบรรณที่ตกลงกันไว้อย่างจริงจังด้วย

วิธีการทุกวิธีการย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย มีผู้สนับสนุนและคัดค้าน ระบบการกำกับดูแลตนเองก็เช่นกัน ที่มีทั้งเสียงวิพากษ์วิจารณ์ไปทั้งสองทิศทางเมื่อเทียบกับระบบการกำกับดูแลโดยรัฐ ตามที่ Campbell (1999) ได้วิเคราะห์ไว้ ซึ่งอาจสรุปได้ดังตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการใช้มาตรการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation)

**ตารางที่ 1** ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของการใช้มาตรการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation)

ข้อดีของการกำกับดูแลตนเอง	ข้อเสียของการกำกับดูแลตนเอง
1. สมาคมกลุ่มวิชาชีพมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่ารัฐ จึงดูแลกันเองได้ดีกว่า	1. แม้สมาคมกลุ่มวิชาชีพจะมีความรู้ทางด้านเทคนิคมากกว่า แต่ก็ไม่แน่ว่าจะนำความเชี่ยวชาญเฉพาะทางนี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะจริง
2. การกำกับดูแลตนเองมีความยืดหยุ่นมากกว่าการกำกับโดยภาครัฐ	2. เพราะมีความเป็นภาคเอกชนสูง จึงอาจทำให้การกำกับดูแลตนเองไม่เกิดการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกันเองเท่าที่ควร และขาดประสิทธิภาพในการลงโทษผู้ละเมิด
3. การกำกับดูแลสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมสื่อบางชนิดได้เป็นการเฉพาะ	3. อาจเป็นไปได้ว่าเกิดการเบี่ยงเบนเป้าประสงค์ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มวิชาชีพหรือกลุ่มธุรกิจให้อุตสาหกรรมเอง
4. สร้างแรงจูงใจในการประพฤติปฏิบัติตามได้ดีกว่า เพราะมีแนวโน้มว่าองค์กรวิชาชีพจะให้การยอมรับมากกว่ากฎระเบียบที่ออกโดยรัฐ	4. แนวคิดที่ว่าการใช้กลุ่มวิชาชีพกำหนดกฎเกณฑ์แล้วจะเป็นที่ยอมรับมากกว่ากฎเกณฑ์ที่มาจากรัฐนั้น ไม่มีหลักฐานที่หนักแน่นเพียงพอ
5. ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้กับรัฐบาลเพราะกลุ่มวิชาชีพเป็นผู้รับภาระในการบัญญัติและบังคับใช้กฎระเบียบกันเอง	5. อาจส่งผลให้เกิดการกีดกันการแข่งขัน (anti-competition)

จากตารางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าแม้การกำกับดูแลตนเองจะก่อให้เกิดผลดีในด้านของความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเพราะเกิดจากการกำหนดของ “ผู้อยู่ในวงการ [สื่อ]” โดยเฉพาะในภาคส่วนที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคสูงในการจัดทำกฎระเบียบและสอดส่องดูแลการละเมิดกฎ แต่จะมีการใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางนี้ให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างแท้จริง โดยไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของสมาคมวิชาชีพหรือกลุ่มธุรกิจเองหรือไม่นั้นยังคงเป็นคำถามที่พิสูจน์ไม่ได้

ในด้านความยืดหยุ่น การกำกับดูแลตนเองมีความยืดหยุ่นมากกว่าการกำกับโดยภาครัฐ เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนกฎระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้รวดเร็วและสะดวกกว่า โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการอันซับซ้อนของระบบกฎหมายและปัจจัยทางการเมือง อีกทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมสื่อบางชนิดได้เป็นการเฉพาะ (เช่น การกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต การกำกับดูแลเนื้อหาบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ การกำกับดูแลสื่อเกม) แต่ในขณะเดียวกัน การกำกับดูแลตนเองก็มีความเป็นเอกชนสูง จึงอาจไม่ทำให้เกิดการนำทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่ และยังไม่มีความแน่นอนว่าสมาคมวิชาชีพเองจะบังคับใช้หรือกระทำการลงโทษผู้ละเมิดกฎระเบียบหรือจรรยาบรรณที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ การลงโทษที่ทำให้ได้อย่างมากก็คือการถอดถอนออก

จากสมาชิกภาพ ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะมีผลอันใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าการเป็นสมาชิกรับนั้นให้ผลประโยชน์ที่หนักแน่นเพียงพอที่จะจูงใจให้เกิดความต้องการดำรงความเป็นสมาชิกภาพไว้หรือไม่ เมื่อขาดแรงจูงใจที่เพียงพอจึงอาจก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ที่กระทำตามและผู้

ที่ละเมิดอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อการละเมิดกฎหมายให้ผลประโยชน์มากกว่าการกระทำตามกฎหมาย และยิ่งเมื่อการกระทำดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นโดยปราศจากการรับรู้ของผู้บริโภคหรือการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งผลเสียต่อบริษัทหรือผู้ที่กระทำผิด นอกจากนี้ การกำกับดูแลตนเองยังอาจนำไปสู่การเบี่ยงเบนเป้าประสงค์ให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มวิชาชีพหรือกลุ่มธุรกิจเองได้ เนื่องเพราะการกำกับดูแลตนเองเป็นการดำเนินการของกลุ่มวิชาชีพและกลุ่มธุรกิจซึ่งอาจต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการดำเนินธุรกิจมากกว่า และส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดกฎหมายเกณฑ์เพื่อให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ

ทั้งนี้ แม้ว่าการกำกับดูแลตนเองอาจสร้างแรงจูงใจในการประพฤติปฏิบัติตามได้ดีกว่า เพราะเมื่อเป็นการบัญญัติโดยกลุ่มวิชาชีพจึงมีแนวโน้มว่าองค์กรวิชาชีพจะให้การยอมรับมากกว่า กฎระเบียบที่ออกโดยรัฐที่เป็น “คนนอกวงการ” แต่ในความเป็นจริงก็ไม่มีหลักฐานสนับสนุนแนวคิดนี้ที่หนักแน่นเพียงพอแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ว่า การกำกับดูแลตนเองช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้กับรัฐเพราะกลุ่มวิชาชีพเป็นผู้รับภาระในการบัญญัติและบังคับใช้กฎระเบียบกันเอง และแม้ว่ารัฐจะต้องเข้ามาดูแลร่วมด้วยแต่งบประมาณที่ใช้ไม่มากเท่ากับรัฐเข้าไปกำกับดูแลเองโดยตรง แต่ประเด็นนี้ก็ต้องขึ้นกับว่าต้นทุนของภาคธุรกิจต้องต่ำกว่าต้นทุนในการจัดตั้งองค์กรของรัฐมากำกับดูแลโดยตรง นอกจากนี้ เป็นไปได้ว่าการกำกับดูแลตนเองอาจทำให้เกิดการกีดกันการแข่งขัน (anti-competition) หรือเนื่องจากการกำกับดูแลตนเองเกิดจากการรวมกลุ่มขององค์กรวิชาชีพเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินธุรกิจ<sup>2</sup> ดังที่ Baldwin และ Cave<sup>3</sup> (อ้างอิงใน Peter Lunt และ Livingstone) ที่สามารถจัดได้ว่าเป็นการสมคบกันทางการค้า

จากการอภิปรายถึงข้อดีและข้อพิงระวังข้างต้น กล่าวได้ว่าการที่จะใช้มาตรการกำกับดูแลตนเองให้ประสบผลสำเร็จและบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริงนั้น สมาชิกองค์กรวิชาชีพต่างๆ ต้องมีความเข้มแข็ง มีแรงจูงใจ และมุ่งมั่นที่จะประพฤติปฏิบัติตามระเบียบจรรยาบรรณที่ร่วมกันกำหนดขึ้นและมีพันธะในการลงโทษผู้ละเมิดอย่างจริงจัง ซึ่งจากตารางการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย และจากการศึกษาเอกสาร อาจสรุปปัจจัยรวมที่ทำให้การกำกับดูแลตนเองประสบความสำเร็จได้ดังนี้

1. การรวมกลุ่มของสมาคมวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นด้านใด (อาทิ สื่อดั้งเดิม สื่ออินเทอร์เน็ต สื่อสังคมออนไลน์ สื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่ สื่อเกม เป็นต้น) ควรมีแรงจูงใจอันเกิดจากความต้องการ

<sup>2</sup> ดูใน Michael, *supra* note 16, at 189; Mark E. Budnitz, *Privacy Protection for Consumer Transactions in Electronic Commerce: Why Self-Regulation Is Inadequate* อ้างใน Angela J. Campbell. 1999. *Self-Regulation and the Media*. *Federal Communications Law Journal*, Indiana University School of Law; Volume: 51 Issue: 3 (1998-1999). เข้าถึงได้ทาง <http://www.law.indiana.edu/fclj/pubs/v51/no3/CAMMAC15.PDF>

<sup>3</sup> Baldwin, R. and Cave, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press. (1999)

กำกับดูแลตนเอง และมีกลไกการทำงานรวมถึงการลงโทษกันเอง เพื่อมิให้รัฐเข้ามาแทรกแซงการทำงานของสื่อ มิใช่เพื่อการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจแต่เพียงอย่างเดียว หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าของกลุ่ม

2. การบัญญัติหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ ควรมีมาตรฐานสากลเพียงหนึ่งเดียว โดยเปิดโอกาสให้สมาคมวิชาชีพกลุ่มย่อย เช่นตามภูมิภาคหรือชุมชน สามารถเพิ่มเติมรายละเอียดได้เอง เพื่อความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม

3. จรรยาบรรณวิชาชีพควรได้รับการยอมรับ ผ่านการตรวจสอบและการรับรองจากหน่วยงานอิสระที่เป็นกลางและมีความน่าเชื่อถือ และมีการตรวจสอบกิจกรรมการกำกับดูแลตนเองทั้งกระบวนการ ตั้งแต่การตรวจสอบผู้กระทำผิด การพิจารณา การลงโทษ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องยุติธรรม

4. ควรสร้างแรงจูงใจในการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพ เพื่อให้กลุ่มวิชาชีพเล็งเห็นความสำคัญของการเป็นสมาชิกและยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดและหลักจรรยาบรรณด้วยความสมัครใจ โดยที่การถูกถอดถอนจากสมาชิกภาพควรจะต้องก่อให้เกิดผลเสียต่อผู้ถูกถอดถอนอย่างเพียงพอด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากความโปร่งใสของกฎเกณฑ์และกระบวนการกำกับดูแลตนเองเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้ยาก มีค่าใช้จ่าย และการขาดแคลนกำลังคนในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ภายในอุตสาหกรรมสื่อ รวมทั้งความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างการลงโทษโดยองค์กรกำกับดูแลตนเองและโดยกฎหมาย (Baldwin และ Cave อ้างใน Lunt และ Livingstone) ทำให้เกิดแนวคิดการกำกับดูแลอีกรูปแบบหนึ่งที่ปัจจุบันได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางและเชื่อกันว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าโดยเฉพาะเมื่อนำมาใช้ร่วมกับการกำกับดูแลตนเอง นั่นคือ “การกำกับดูแลร่วม” หรือ Co-regulation

### การกำกับดูแลร่วม Co-regulation

การกำกับดูแลตนเองที่มีลักษณะของการร่วมมือกันระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในการปฏิบัติภารกิจกำกับดูแลตามกฎหมายของรัฐที่เรียก co-operative self-regulation นั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการกำกับดูแลร่วมหรือ co-regulation ที่ B.Frydman et al. (2008) ได้ให้คำนิยามไว้ว่าเป็นรูปแบบทางกฎหมายที่การร่าง บังคับใช้ และการลงโทษไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่กระจายไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นโดยสมัครใจหรือไม่ ทั้งภาครัฐและเอกชน The Legal Observations of the European Audiovisual Observatory (2002) ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่า การกำกับดูแลร่วมนั้นมีส่วนของการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลจากรัฐแบบที่เคยมีมาแต่เดิมผสมผสานกันอยู่ โดยมีลักษณะของกรอบการทำงานแบบการกำกับดูแลตนเอง หรือเป็นการบูรณาการระหว่างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ใช้อยู่แต่เดิมกับกรอบการทำงานของรัฐ เช่น รัฐเป็นผู้กำหนดกรอบการทำงานด้านกฎหมายเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินการกำกับดูแลตนเองบรรลุเป้าประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่าง

แท้จริง โดยองค์กรรัฐที่รับผิดชอบมีหน้าที่สอดส่องดูแลการทำงานของกระบวนการกำกับดูแลตนเอง และเข้าแทรกแซงก็ต่อเมื่อการกำกับดูแลตนเองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเท่านั้น

แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลร่วมหรือ co-regulation มีการให้ความหมายและหลักการปฏิบัติที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ หากจะมีการนำระบบการกำกับดูแลร่วมมาใช้ในประเทศไทยก็ควรที่จะมีการกำหนดความหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เข้าใจถูกต้องตรงกัน ทั้งภายในประเทศเองและเพื่อความเข้าใจในเชิงการสื่อสารไปสู่ระดับโลกด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศเยอรมนีการกำกับดูแล เป็นแบบ regulated self-regulation ซึ่งหมายถึงการกำกับของรัฐบาลในทางอ้อมที่อยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ หรืออีกนัยหนึ่งคือการกำกับตนเองโดยเจตนา (intentional self-regulation) ที่มีรัฐเป็นผู้ลงโทษ เท่ากับมีนัยของการแทรกแซงจากรัฐ<sup>4</sup> ซึ่ง Schulz และ Held (2004)<sup>5</sup> (อ้างใน Tambini et al. 2008) เสนอว่าแนวคิด regulated self-regulation นี้อาจจัดอยู่ในการกำกับดูแลที่เรียก การกำกับดูแลร่วม (co-regulation) การกำกับตนเองโดยเจตนา (intentional self-regulation) หรือ การกำกับดูแลตนเองที่ตรวจสอบได้ (audited self-regulation) ที่เป็นระบบการตรวจสอบโดยองค์กรมาตรฐานที่เป็นกลางอย่างที่สหรัฐใช้ ก็ได้ทั้งสิ้น

รายงานผลการวิจัยของ Ian Bartle และ Peter Vass (2005) ระบุว่า การกำกับดูแลร่วม (co-regulation) ในทางปฏิบัตินั้นยังไม่เป็นที่รู้จักอย่างถูกต้องตรงกันอย่างกว้างขวางแม้กลุ่มตัวอย่าง<sup>6</sup> ส่วนใหญ่จะเคยได้ยินเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมและพอจะรับทราบความหมายมาบ้างแล้ว โดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจร่วมกันว่า การกำกับดูแลร่วมนั้นหมายถึงการกำกับดูแลตนเองโดยมีองค์กรประกอบจากฝ่ายรัฐและ/หรือมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเห็นได้ กล่าวคือ ส่วนที่ “ร่วม” กันหมายถึงกลุ่มธุรกิจหรือสมาคมวิชาชีพร่วมกับรัฐบาลในรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วม และ/หรือในรูปแบบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังที่ Tambini et al. กล่าวไว้ว่าการกำกับดูแลร่วม หรือ co-regulation ได้ถูกนำมาใช้ในสภาวะแวดล้อมที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน จึงต้องพิจารณาความหมายเฉพาะตัวของ

<sup>4</sup> การจัดประเภทของ self-regulation โดย Tambini, Damian, Leonardi, Danilo and Marsden, Chris. 2008. *Codifying Cyberspace: Communications Self-regulation in The Age of Internet Convergence*. Routledge: New York. pp.43.

<sup>5</sup> Schultz, W and held, T. *Regulated Self-Regulation as a Form off Modern Government: An Analysis of Case Studies from Media and Telecommunications Law*, Eastleigh: University of Luton Publishers. (2004)

<sup>6</sup> กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยของ Ian Bartle และ Peter Vass (2005) ประกอบด้วยภาคธุรกิจและรัฐหรือองค์กรกำกับดูแล รวมทั้งภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศอังกฤษ ดังต่อไปนี้ Rail Passengers Council (RPC) Carphone Warehouse, Law Society, Mobile Operators Association (MOA) Qualifications and Curriculum Authority (QCA) Association of Train Operating Companies (ATO) Office of Fair Trading (OFT) Better Regulation Task Force (BRTF) National Consumers Council (NCC) WaterVoice, Environment Agency(EA), Better Regulation Executive (BRE,) Financial Reporting Council (FRC), Wessex Water, United Utilities, Three Valleys Water, Water UK, Wanadoo, Ofgem,

มันในบริบทระดับชาติ บริบทของภาคส่วนของสื่อที่มีการนำระบบนี้ไปใช้ และในบริบทของเวลา ด้วย การนำมาตรรกการกำกับดูแลทั้งการกำกับดูแลตนเองและกำกับร่วมจึงต้องใส่ใจและให้ความสำคัญกับการกำหนดขอบเขตและความหมายของการกำกับดูแลให้ชัดเจน และเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันทั้งฝ่ายรัฐบาลหรือผู้กำกับดูแลและภาคธุรกิจหรือสมาคมวิชาชีพต่างๆ

ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการกำกับดูแลร่วมกัน จะขอยกกรณีการกำกับดูแลร่วมเพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากภัยเนื้อหาที่ปรากฏบนสื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศอังกฤษในภาพรวม โดยการศึกษาของ The British Office of Communication's (Ofcom) อันเป็นองค์กรกำกับดูแลสื่อที่เป็นองค์กรอิสระของอังกฤษและตีพิมพ์เป็นรายงานเมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่สรุปเกณฑ์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกำกับดูแลร่วมไว้ดังนี้

1. การกำกับดูแลร่วมต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
2. มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างองค์กรกำกับดูแลร่วม และ Ofcom
3. ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงได้
4. เป็นอิสระจากการแทรกแซงของผู้มีผลประโยชน์
5. มีกำลังทรัพย์และกำลังคนที่เพียงพอ
6. บรรลุและดำรงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างสากลของทุกภาคส่วน
7. มีบทลงโทษที่มีประสิทธิผลและน่าเชื่อถือ
8. มีการตรวจสอบและทบทวนการทำงานโดย Ofcom รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (key performance indicators) ที่ชัดเจน
9. มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ
10. มีการกำกับดูแลที่สม่ำเสมอ เหมาะสม และมีเป้าหมาย
11. มีกลไกการยื่นอุทธรณ์ที่เหมาะสม
12. สามารถปรับแก้ไขเกณฑ์ข้างต้นได้ตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์โดยรวมเบื้องต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับความคิดเห็นของ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ รองประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่เสนอแนะกลไกการกำกับดูแลและควบคุมกันเองแบบกำกับดูแลร่วมของสื่อมวลชนไทยไว้ว่า ต้องมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐและเอกชนที่เหมาะสม และหาจุดเชื่อมโยงทางกฎหมาย โดยที่การสร้างเชื่อมโยงทางกฎหมาย ซึ่งควรมีการแก้ไขกฎหมายอย่าง พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ.2550 และพ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 เพื่อรองรับการนำมาตรการการกำกับดูแลร่วม โดยในระยะยาวอาจจำเป็นต้องรวมหน่วยงานกำกับดูแลกันเองเป็น “สภาวิชาชีพสื่อมวลชนไทย”

จากเกณฑ์ทั้งสองประการของ Ofcom และข้อเสนอแนะของดร.สมเกียรติ น่าจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายมองเห็นแนวทางการกำกับดูแลร่วมสำหรับสื่อในภาพรวมหรือการนำไปใช้ในสื่อเฉพาะด้านต่างๆ ที่อาจมีความจำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลในอนาคตได้อย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น สื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ปัจจุบันมีลักษณะของการเป็น platform ของเนื้อหาสื่อหรือคอนเทนต์ไปแล้ว นอกเหนือจากการเป็นอุปกรณ์โทรคมนาคม เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน รายงานการวิจัยเรื่องการกำกับดูแลร่วมในภาคสื่อของยุโรปในปี พ.ศ. 2549 ก็ยังได้ให้ข้อสรุปที่เสริมจากที่กล่าวข้างต้นว่า ในการที่ระบบการกำกับดูแลร่วมจะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีแรงจูงใจที่เพียงพอสำหรับภาคอุตสาหกรรมสื่อในการเข้าร่วม โดยภาครัฐกิจหรือวิชาชีพจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ ส่วนองค์กรภาครัฐในด้านการกำกับดูแลร่วมก็ต้องมีอำนาจทางกฎหมายมารองรับหรือสนับสนุน (backstop powers) โดยที่เงื่อนไขของการกำกับดูแลร่วมคือการป้องกันการกีดกันการเข้าสู่ตลาดในอุตสาหกรรมสื่อ ความโปร่งใสของการกำกับดูแลในส่วนที่เป็นของรัฐ และความจำเป็นของภาครัฐในการออกแบบจำลองการกำกับดูแลเพื่อรับประกันการบรรลุเป้าหมายของการกำกับดูแลร่วม<sup>7</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น ดร.สมเกียรติ ได้เสนอแนะแนวทางสำหรับการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ของ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ไว้ 4 ประการ<sup>8</sup> ได้แก่

1.ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพต้องได้รับการรับรองจาก กสทช. ผ่านกระบวนการรับฟังความเห็น และ กสทช.จะต้องไม่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ขอใบอนุญาตที่ไม่เป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพใด หรือออกใบอนุญาตให้โดยยินยอมให้ กสทช. เข้าไปกำกับดูแลเนื้อหาผู้ขอใบอนุญาตนั้น

2.ให้อำนาจองค์กรวิชาชีพในการลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนข้อบังคับ เช่น ให้เผยแพร่ข้อความขอโทษ หรือแก้ไข ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3.กสทช. เป็นผู้บังคับให้เกิดการปฏิบัติตามโดยตรง โดยกำหนดโทษปรับทางปกครองไปจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาต ตามข้อเสนอแนะขององค์กรวิชาชีพ

4. ผู้ถูกลงโทษปรับหรือเพิกถอนใบอนุญาต สามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

สังเกตได้ว่าข้อเสนอแนะของการกำกับดูแลร่วมให้มีประสิทธิภาพดังกล่าวข้างต้นนั้น มีการกล่าวถึงความโปร่งใสและการเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนไปจนถึงการให้ความสำคัญกับกลไกการตลาดของอุตสาหกรรมสื่อด้วย ซึ่งสอดคล้องกับหลักแนวคิดเรื่องระบบอภิบาล

<sup>7</sup> Hans-Bredow-Institut for the Media Research at the University of Hamburg. 2006. Final report: The Study of Co-regulation in the Media Sectors. Retrieved on October 27, 2012 from European Commission: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final\\_rep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_en.pdf)

<sup>8</sup> NKT NEWS CO.,LTD. 2011. ข่าว “ทีดีอาร์ไอ” เข้มสื่อไทย เปิดกว้าง “เสรีภาพ” คุ้มครองผู้บริโภค. เข้าถึงได้ทาง [http://www.bangkokbiznews.com/2010/11/12/news\\_31919659.php?news\\_id=31919659](http://www.bangkokbiznews.com/2010/11/12/news_31919659.php?news_id=31919659)



(Governance) ดังนั้นไม่ว่าสุดท้ายแล้วประเทศไทยจะใช้มาตรการการกำกับดูแลตนเอง หรือ การกำกับดูแลร่วม ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงหลักการของระบบอภิบาล<sup>9</sup> ด้วย

### หลักแนวคิดของระบบอภิบาล (Governance) ในการกำกับดูแลสื่อ

Lunt และ Livingstone (2012) เคยตั้งคำถามเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลไว้ว่า การกำกับดูแลควรเป็นไปในลักษณะใด จากบนลงล่าง (top-down) ที่นำโดยรัฐในรูปแบบของ command and control หรือควรจะเป็นในลักษณะของวิธีการกระจายอำนาจที่ครอบคลุมทั้ง การกำกับดูแลของรัฐและรูปแบบที่นิมนวล มีเทคนิคมากกว่า ซึ่งแม้ว่าเราจะได้คำตอบกันไปพอสมควรแล้วในทีนี้ ถึงรูปแบบของการกำกับดูแลที่เป็นไปได้ แต่เรายังคงต้องตอบคำถามในบริบท ที่กว้างขึ้น

คำถามคือ วิธีการชนิดใดและผลอะไรที่ควรหรือพึงประสงค์ให้เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ระบบอภิบาล เพราะนอกจากการกำกับดูแลสื่อในแง่ของเศรษฐกิจและผลกระทบของตลาดต่อสังคมแล้ว Lunt และ Livingstone ยังชี้ว่าการกำกับดูแลยังมีส่วนในการพัฒนา วัตถุประสงค์ทางสังคมและสาธารณะ โดยเฉพาะเมื่อวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการร่วมมือหรือเป็นพันธมิตรเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับด้วยระบบอภิบาล

จากแนวคิดการกำกับดูแลสื่ออินเทอร์เน็ต<sup>10</sup> ของ Mathiason (2004) อาจใช้หลักการ อุปมานให้สอดคล้องกับการกำกับดูแลสื่อในภาพรวมว่า ในการใช้ระบบอภิบาลในการกำหนดนโยบายสื่อ จำเป็นต้องมีการให้คำนิยาม “สื่อ” ที่ต้องการกำกับดูแลให้ชัดเจนเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน เพราะหากไม่มีการสร้างข้อตกลงร่วมกัน แล้วการอภิปรายในระดับสูงก็อาจเกิดอุปสรรคจากนัยความแตกต่างของแต่ละฝ่ายได้ ตัวอย่าง เช่น ในการกำหนดนโยบายเพื่อกำกับดูแลสื่ออินเทอร์เน็ต ก็จำเป็นที่จะต้องกำหนดคำนิยามของ “อินเทอร์เน็ต” ให้ชัดเจน เมื่อมีความเข้าใจตรงกันในข้อเท็จจริงและความหมายแล้ว จึงทำความเข้าใจ

<sup>9</sup> R. A. W. Rhodes, “Governance and Public Administration,” in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance* (2000) ให้ความหมายของ governance ที่แยกความแตกต่างจาก government ไว้อย่างชัดเจน คือ “เครือข่ายประสานระหว่างองค์การ (inter-organizational networks) ที่ร่วมตัวกันจัดตั้งขึ้นเอง มีคุณลักษณะสำคัญคือ การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างองค์การ มีขอบข่ายกว้างขวางกว่ารัฐบาล (government) โดยครอบคลุมตัวละครที่อยู่ภายนอกกลไกของรัฐด้วย”. อ้างใน <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=511362>

<sup>10</sup> Mathiason et. Al กล่าวถึงหลักการกำกับดูแลสื่ออินเทอร์เน็ตไว้ว่า “ต้องมีภาระข้อเท็จจริง คือก่อนที่ผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเรื่องระบบอภิบาลของสื่ออินเทอร์เน็ต (Internet governance) ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันก่อนว่า อินเทอร์เน็ต คืออะไร และต้องมีความเห็นตรงกันด้วยว่าอะไรที่ทำให้เกิด “Internet governance.” เนื่องจากหากไม่มีการทำความเข้าใจตรงกันล่วงหน้าถึงข้อเท็จจริงและนิยามคำศัพท์แล้ว การอภิปรายในระดับสูงก็อาจเกิดอุปสรรคได้เพราะความเข้าใจไม่ตรงกันที่แฝงอยู่และอาจไม่มีการรับรู้ ประเด็นต่อมาคือการสร้างปทัสถาน (Norms) เพื่อให้เกิดความเห็นที่ถูกต้องตรงกันว่า อะไรที่เรียกว่า “ดี” เพราะปทัสถานจะทำหน้าที่เป็นเกณฑ์ช่วยในการตัดสินใจอะไรดีและไม่ดี แต่ในทางหนึ่งปทัสถานก็คงจะเป็นเพียง “สิ่งที่อยากได้” นอกจากว่าจะเกิดจากความเข้าใจในความจริงว่าอะไรที่มีอยู่ อะไรที่เป็นไปได้ และต้นทุนและผลประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลง”

ตกลงร่วมกันว่าสิ่งใดคือปทัสถาน (norms) ของพฤติกรรมที่พึงประสงค์ อะไรที่ “ถูกต้อง” และ “ไม่ถูกต้อง” มีมาตรฐานข้อกำหนดอย่างไรที่ทุกภาคส่วนมีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ โดยที่ปทัสถาน (norms) เหล่านี้ต้องมีพื้นฐานจากความเข้าใจในข้อเท็จจริงว่าอะไรคือสิ่งที่มีอยู่ อะไรคือต้นทุนที่ต้องใช้จ่ายไป (cost) และอะไรคือคุณประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นได้ (benefits) จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำกับดูแล

Engel (2002) อ้างใน (Latzer (2003)) กล่าวถึงแนวคิดของระบบอภิบาล (governance) ว่าเป็นการอธิบายการกระจายตัวทางแนวราบและแนวดิ่งของรัฐบาล โดยในแนวราบหมายถึงรูปแบบสถาบันที่นำภาคเอกชนเข้ามาสู่กระบวนการกำกับดูแล ในขณะที่การกระจายตัวในแนวดิ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาค ระดับชาติ และนานาชาติ ไปสู่โครงสร้างการปกครองหลายระดับ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจึงเท่ากับเป็นกลไกการกระจายศูนย์กลางอำนาจรัฐไปสู่รูปแบบของการควบคุม (ตนเอง) การกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วม เป็นตัวบ่งชี้ถึงแนวโน้มของการปกครองจากรัฐไปสู่ระบบอภิบาล

ทั้งนี้ Bartle และ Vass (2005) ได้สรุปหลักการระบบอภิบาลของการกำกับดูแลไว้อย่างน่าสนใจว่าต้องประกอบไปด้วยความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) ที่เกิดจากทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในกระบวนการกำกับดูแลและการรายงานปัญหาหรือการแจ้งเรื่องร้องเรียนที่โปร่งใส ซึ่งเรื่องการร้องเรียนหรือรายงานนี้ ถือเป็นกลไกการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีสำหรับการกำกับดูแลให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ซึ่งในมุมมองของประเทศอังกฤษ เชื่อว่าการส่งเสริมระบบอภิบาลการกำกับดูแลที่ดีผ่านกระบวนการของความน่าเชื่อถืออย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดกลไกที่ดี โดยมีแรงสนับสนุนจากรอบการทำงานในรูปขององค์กรตามหลักของการกำกับดูแลที่ดีและการตรวจสอบภายในและการควบคุม โดยให้ความหมายของการรับผิดชอบ (accountability) ว่าประกอบด้วยการทำงานที่รวดเร็ว เปิดเผย และโปร่งใส และเต็มใจที่จะปรึกษาเรื่องการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงในกระบวนการและกลไกของระบบอภิบาล รวมทั้งการให้เงินสนับสนุน ฯลฯ และอย่างน้อยองค์กรกำกับดูแลร่วมต้องจัดพิมพ์รายงานประจำปีด้วย

ดังนั้น Bartle และ Vass เชื่อว่าการกำหนดหลักการอภิบาลในการกำกับดูแลที่ดีมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่จะนำไปสู่ความหวังที่จะให้การกำกับดูแลสร้างวินัยให้กับผู้กำกับดูแลให้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) และเพื่อการพัฒนาและปฏิรูปกรอบการทำงานด้านการกำกับดูแลที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

## การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อในยุคของการหลอมรวมสื่อและโลกาภิวัตน์เพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี (2555) ได้หยิบยกประเด็นปัญหาของการกำกับดูแลในยุคของการหลอมรวมสื่อที่ไม่ว่าจะเป็นสื่อหนังสือพิมพ์หรือวิทยุโทรทัศน์ต่างก็มีการนำเนื้อหาคือคอนเทนต์ไปเผยแพร่ทางสื่อใหม่ ตั้งแต่ เว็บไซต์ แอปพลิเคชันทางสื่อโทรศัพท์และคอมพิวเตอร์พกพา

ทั้งในรูปแบบของตัวอักษร ภาพ เสียงและภาพเคลื่อนไหว ทำให้การแบ่งแยกได้ว่าสื่อประเภทใดประเภทหนึ่งออกจากกันเป็นการเฉพาะกระทำได้ยาก นอกจากนี้ ยังเกิดประเด็นปัญหาระหว่างสื่อที่กลุ่มประเทศยุโรปใช้คำว่า audiovisual media ซึ่งหมายถึงสื่อที่แสดงทั้งภาพและเสียง รวมทั้งสื่อที่จัดอยู่ในประเภทของโทรคมนาคม เช่น การแพร่ภาพและกระจายเสียงสื่อ audio/visual ไปยังโทรศัพท์เคลื่อนที่ (เช่น mobile TV อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้) ทำให้เส้นแบ่งระหว่างสื่อที่เผยแพร่ผ่านระบบออกอากาศไม่ว่าจะเป็นทางภาคพื้นดินหรือดาวเทียมและเคเบิลกับโลกของการโทรคมนาคม (telecommunication) ดูจะจางลงไปทุกขณะ การกำกับดูแลด้านจริยธรรมกับสื่อในยุคการหลอมรวมสื่อที่แทบจะมองไม่เห็นเส้นแบ่งเช่นนี้ จะดำเนินไปในทิศทางใดและอย่างไร โดยเฉพาะการกำกับดูแลคอนเทนต์เพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่น่าจะเป็นประเด็นปัญหาที่สร้างความวิตกกังวลในสังคมมากที่สุด เนื่องจากความสะดวกสบายในการเข้าถึงเนื้อหาที่ ‘เปิด’ ต่อสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้หลายทางจากภาวะการหลอมรวมสื่อ

แนวโน้มการกำกับดูแลในภาคส่วนต่างๆ ของสื่อในอนาคต ดูจะเป็นไปในแนวทางของการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) แต่การใช้การกำกับดูแลร่วม (co-regulation) ก็มีจุดอ่อนเช่นกัน ซึ่งปัญหาของการกำกับดูแลร่วมนั้นเกิดจากสาเหตุต่างๆ ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบใหม่ที่ไม่ใช่ control and command ทำให้รัฐใช้อำนาจสั่งการโดยตรงไม่ได้ นอกจากจะมีกฎหมายที่ระบุการกระทำผิดไว้อย่างชัดเจน
2. การหลอมรวมสื่อ (Convergence) ทำให้กระบวนการกำกับดูแลทวีความยากขึ้น เนื่องจากการตรวจสอบมีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะที่สารก็มีจำนวนมากขึ้นด้วยเช่นกัน
3. ต้นทุนการกำกับดูแลสูงขึ้นตลอดเวลา ทำให้เกิดประเด็นเรื่องของความคุ้มค่าที่จะลงทุน
4. การกำกับสื่อ ไม่ว่าจะ เป็นสื่อประเภทใดและในยุคสมัยใด เป็นเรื่องอ่อนไหวเพราะส่งผล กระทบต่อเสรีภาพของสื่อ จึงทำให้การกำกับดูแลมักก่อให้เกิดความวิตกกังวลและแรงต่อต้านเสมอ
5. บ่อยครั้งการกำกับดูแลเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับความคิดของบุคคล (subjective) เช่น ควรหรือไม่ควร รสนิยม คุณค่าทางวัฒนธรรม ไม่ใช่เรื่องกฎหมายโดยตรง ทำให้เป็นการยากที่จะกำหนดมาตรฐานที่ตายตัวเพื่อใช้ในการกำกับดูแล

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) มีการแก้ไขจุดอ่อนของระบบการกำกับดูแลตนเองด้วยการใช้การรองรับของกฎหมาย (backstop) และมีองค์กรจากรัฐเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้การสอดส่องดูแลและลงโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ “การกำกับดูแลร่วม” ซึ่งหากจะมีการกำหนดให้มีการกำกับดูแลสื่อใหม่เฉพาะด้านเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากสื่ออินเทอร์เน็ตที่ปัจจุบันเริ่มมีการกำกับดูแลบ้างแล้วจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2555 ซึ่งแม้จะยังไม่เกิดรูปแบบของการกำกับดูแลตนเองหรือการกำกับดูแลร่วม ทว่าก็เริ่มมีการรวมตัวของกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตให้เห็นแล้ว เช่น สมาคมคอมพิวเตอร์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ หรือสมาคมผู้ดูแล

เว็บไทย ก็เชื่อว่าทิศทางของการกำกับดูแลสื่ออื่นในอนาคตก็น่าจะเป็นการกำกับดูแลร่วมเช่นกัน สื่ออื่นๆ กำลังเกิดขึ้นมาใหม่และกำลังมีอิทธิพลต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นสื่อสังคมออนไลน์ (social media หรือ social networking sites - SNS) หรือ การให้บริการเกม (gaming services) ที่นับวันจะพัฒนาไปอยู่ในรูปของ “สื่อ” อีกประเภทหนึ่งมากขึ้นเรื่อยๆ และมีลักษณะบางประการที่แตกต่างออกไป

ประเด็นของสื่อสังคมออนไลน์อยู่ที่การที่ผู้ผลิตเนื้อหาสื่อไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลในวิชาชีพจนนำไปสู่สิ่งที่เรียกว่า prosumer คือการที่ consumer หรือผู้บริโภคกลายมาเป็นผู้ผลิตหรือ producer เนื้อหา (content) บน SNS ด้วย ทำให้การกำกับดูแลสื่อประเภทนี้เกิดความซับซ้อนและแตกต่างจากสื่ออื่นๆ ที่เคยกำกับดูแลกันมา ประการหนึ่งคือเป็นสื่อที่ไม่มีองค์กรหรือสมาคมวิชาชีพใดๆ มารองรับ ประการที่สองเป็นเรื่องของการรู้เท่าทันสื่อของผู้บริโภคเอง และ ประการที่สาม เนื่องจาก SNS ส่วนใหญ่ที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางเป็นของต่างประเทศ ทำให้การกำกับดูแลต้องประสานงานและสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันในระดับโลกด้วย

ส่วนสื่อที่เป็นเกม (gaming services) ปัจจุบันยังไม่มีกรกล่าวถึงมากนักในประเทศไทย แต่ในต่างประเทศมีการศึกษาวิจัยเพื่อหากลไกการกำกับดูแลสื่อประเภทนี้กันแล้ว โดยมีแนวโน้มไปในด้านการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วม ซึ่งความจริงแล้วอุตสาหกรรมเกมในประเทศไทยก็มีการพัฒนาขึ้นอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐหรือผู้กำกับดูแลควรให้ความสนใจกับสื่อเหล่านี้อย่างจริงจัง เพราะเป็นสื่อที่เข้าถึงและมีอิทธิพลต่อเด็กและเยาวชนเป็นอย่างมากและอย่างง่ายดาย แม้แต่สื่อที่ปรากฏทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่รองรับเทคโนโลยี 3G ขึ้นไปได้รวมทั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์พกพาอย่าง tablets ก็เป็นที่น่าจับตามองว่าจะมีการพัฒนาจนกลายเป็น platform ของการเผยแพร่คอนเทนต์อย่างจริงจังเหมือนในสหรัฐและเกาหลีใต้หรือไม่

Rebecca Ong (2010) ได้ยกประเด็นความสำคัญของการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่หรือ mobile services ว่ามีทั้งสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง (broadcast) สื่อบันเทิง (entertainment media) และการใช้ซอฟต์แวร์หรือ application ส่วนบุคคลต่างๆ ประกอบกับมีการบอกวิธีการใช้โปรแกรมต่างๆ อย่างชัดเจน (instructiveness) รวมทั้งธรรมชาติของการมีปฏิสัมพันธ์ได้ (interactivity) ทำให้ mobile services เป็นที่ดึงดูดต่อเด็กและเยาวชน Ong แบ่งประเภทของเนื้อหาของ mobile services ไว้เป็นสองประเภทคือ คอนเทนต์ที่เข้าถึงได้ผ่านระบบมือถือ เช่นอินเทอร์เน็ต และคอนเทนต์ที่ผลิตโดยผู้ผลิตคอนเทนต์ หรือ ผู้ให้บริการเครือข่าย (network providers) สำหรับใช้ผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ เช่น mobisodes ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดเป็น mobile TV ในรูปของรายการชิทคอมที่เป็นตอนสั้นๆ สำหรับดูผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยเฉพาะ

ในประเทศเกาหลีใต้ มีการให้บริการที่เรียกว่า satellite DMB service ซึ่งให้บริการข้อมูลทั้งภาพและเสียงผ่านทางโทรศัพท์เคลื่อนที่เช่นเดียวกัน ซึ่งก็นำไปสู่ประเด็นของการกำกับดูแล ซึ่ง Dong-Hee Shin (2006) ได้ผู้ศึกษาการให้บริการดังกล่าวที่เป็นลักษณะของการ broadcast ที่เกิดการหลอมรวมกับเทคโนโลยีด้านโทรคมนาคมนั้น ได้สรุปเป็นข้อเสนอในภาพ

กว้างว่าการกำกับดูแลการให้บริการดังกล่าวควรมีความโปร่งใสและควรให้การกำกับดูแลเป็นไปในแนวราบ แม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลคอนเทนต์ทางโทรศัพท์เคลื่อนที่เพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ก็ได้ให้ข้อคิดว่าธุรกิจคอนเทนต์สำหรับโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นกำลังเติบโต แม้จะยังไม่แน่นอนว่าประเทศไทยจะก้าวไปถึงจุดนั้นเมื่อใด แต่ก็ยังเป็นข้อคิดสำหรับการกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในโลกของการหลอมรวมสื่อไว้ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเข้าถึงบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และเทคโนโลยี 3G มักอยู่ในมือของเด็กรุ่นใหม่

## บทสรุป

การใช้มาตรการการกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) หรือการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจในความหมายที่ถูกต้องตรงกันในระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายกำกับดูแลและผู้ที่ถูกกำกับดูแล ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลต้องมีการพิจารณาเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมอย่างรอบคอบ สิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นประเภทใดบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น คือแรงจูงใจและความมุ่งมั่นของทั้งภาคอุตสาหกรรมหรือสมาคมวิชาชีพและองค์กรกำกับดูแล โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการกำกับดูแลสื่ออย่างจริงจัง เพื่อป้องกันการแทรกแซงของกฎหมายหรือรัฐบาล ในด้านของภาคอุตสาหกรรมหรือสมาคมวิชาชีพ ควรมีความมุ่งมั่นและยึดถือในพันธกิจร่วมกันในการดูแลตนเองให้อยู่ในศีลธรรมและจรรยาบรรณตามที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และเมื่อลงโทษก็ควรที่จะมีการลงโทษอย่างจริงจังและให้มีผล นอกจากนี้ ในการกำกับดูแลยังต้องคำนึงถึงหลักการธรรมาภิบาล (governance) มีความโปร่งใส การรับผิดชอบ มีการตรวจสอบระบบกลไกต่างๆ อย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และประโยชน์สาธารณะด้วย ทั้งนี้ การกำกับดูแลที่ไม่ได้เกิดจากข้อกำหนดของตัวบทกฎหมายมีข้อได้เปรียบตรงที่สามารถปรับเปลี่ยนได้รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ แต่ก็ควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและปัจจัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและธรรมชาติของการหลอมรวมสื่อด้วยเช่นกัน เพื่อให้การกำกับดูแลมีความเท่าทันและครอบคลุมในทุกด้านเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน

## แหล่งข้อมูลอ้างอิง

B. Frydman, L. Henedbel, G. Lewkowicz. “Public Strategies for Internet Co-regulation in the United States, Europe and China.” [Academia.edu](http://Academia.edu) (2008).

British Office of Communication. “Criteria for Promoting Effective Co and Self-regulation Statement.” Official Report. n.d.

C., Engel. “A Constitutional Framework for Private Governance .” Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter (2002).

Campbell, Angela J. "Self-Regulation and the Media." *Federal Communications Law Journal* 51.3 (1998-1999).

"Co-Regulation of the Media in Europe: European Provisions for the Establishment of Co-regulation Frameworks." *IRIS plus* 2002-6 (n.d.).

Damian Tambini, Danilo Leonardi, Chris Marsden. 2008. *Codifying Cyberspace: Communications Self-regulation in The Age of Internet Convergence*. New York : Routledge, 2008.

Dong-Hee Shin. "Convergence of Telecommunications, Media and Information Technology, and Implications for Regulation." *Emerald* 8.1 (2006): 42-56.

Hans-Bredow-Institut for the Media Research at the University of Hamburg. "The Study of Co-regulation in the Media Sectors." Final Report. Hans-Bredow-Institut for the Media Research at the University of Hamburg, 2006.

Ian Bartle, Peter Vass. *Self-Regulation and The Regulatory State: A Survey of Policy and Practice*. Research. The University of Bath. Bath: The University of Bath, 2005.

John Mathiason, Milton Mueller, et al. "Internet Governance: The State of Play: The Internet Governance Project." (2004).

Kleinsteuber, Hans J. "The Internet between Regulation and Governance." *Guaranteeing Media Freedom on the Internet*. Amsterdam: OSCE, 2004.

Michael Latzer, Natascha Just, Florian Saurwein and Peter Slominski. "Regulation Remixed: Institutional Change through Self and Co-Regulation in the Mediamatics Sector." *Communications & Strategies* 50.2nd quarter (2003).

Ong, Rebecca. *Mobile Communication and the Protection of Children*. Leiden University Press , 2010.

Peter Lunt, Sonia Livingstone. *Media Regulation: Governance and the Interests of Citizens and Consumers*. London: Sage Publication, 2012.

ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี. "สื่อยุคหลอมรวมไร้การควบคุมจริงหรือ?" <<http://m.thairath.co.th/content/tech/306260>> (2555)

พิรงรอง รามสูต วัฒนันท์. รายงานการวิจัยเรื่อง สื่อภาคประชาชน (โครงการ "การปฏิรูประบบสื่อ: การกำกับดูแลเนื้อหาโดยรัฐ การกำกับดูแลตนเอง และสื่อภาคประชาชน"). สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556 จาก <<http://research.trf.or.th/node/1339>> (2547)

## การควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ กับ สารที่เปลี่ยนไป

พงศวีร์ สุภานนท์  
อาจารย์ประจำสาขาวิชาการภาพยนตร์  
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

หากจะกล่าวถึงภาพยนตร์แล้ว ดูเหมือนบ้านเราจะได้รับความนิยมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ต่างประเทศที่เข้ามาทำเงินอย่างถล่มทลายหรือจะเป็นภาพยนตร์ไทยแม้จะทำรายได้ไม่เทียบเท่าแต่ก็มีการพัฒนาที่เห็นได้อย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ไทยหรือต่างประเทศก็ตาม มีสิ่งหนึ่งที่ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างมากต่อกระบวนการผลิตภาพยนตร์ ซึ่งก็คือ “โครงเรื่อง” เพราะนั่นคือการสร้างเรื่องราวบนแผ่นฟิล์มให้มีความน่าสนใจและน่าติดตามที่จะสะกดผู้ชมให้นานที่สุด

การสรรหาโครงเรื่องมีด้วยกันหลากหลายแนวทาง บ้างก็นำมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมโดยอ้างอิงจากกลุ่มบุคคลหรือสถานที่เกิดเหตุโดยตรง บ้างก็ดัดแปลงมาจากงานเขียนทางด้านสื่อสิ่งพิมพ์ หรืออาจจะดัดแปลงมาจากประสบการณ์หรือเหตุการณ์จากทีมงานด้วยกันเองแล้วนำมาผสมผสานจากจินตนาการเพื่อให้เรื่องราวมีความบันเทิงสนุกสนานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคนี้ด้วยแล้ว โครงเรื่องถือเป็นจุดขายอันดับต้นๆ ให้ภาพยนตร์เรื่องนั้นๆ ดังนั้นผู้สร้างภาพยนตร์จึงต้องพยายามสรรหาโครงเรื่องให้มีความหลากหลายและน่าสนใจ ซึ่งนอกจากจะนำมาเป็นจุดขายได้แล้ว ยังทำให้บทภาพยนตร์ในยุคนี้ได้เจริญก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งด้วยเช่นกัน กล่าวคือ โครงเรื่องเดิมๆ ที่ซ้ำซากจำเจ จะค่อยๆ หดหายไป ถือเป็นเรื่องที่น่ายินดียิ่งนัก

และด้วยความที่ปัจจุบันนี้วงการภาพยนตร์ต่างก็มีการสร้างสรรค์โครงเรื่องที่มีความน่าสนใจและมีความหลากหลาย สิ่งก็ตามมาก็คือความสมจริงและความน่าเชื่อถือในเนื้อหาของสื่อภาพยนตร์มากขึ้นด้วย จึงทำให้เกิดการโจมตีต่อต้านจากผู้คนกลุ่มหนึ่ง และเมื่อถูกกล่าวถึงอย่างหนัก จนกลายเป็นประเด็นสังคมตามหน้าสื่อต่างๆ จึงมีแนวคิดในการควบคุมเนื้อหาที่ออกไปสู่สายตาของผู้ชมภาพยนตร์ตามความเชื่อเกี่ยวกับผลกระทบของสื่อ

สำหรับประเทศไทยการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์นั้นเริ่มมีมาตั้งแต่ช่วงของการสร้างภาพยนตร์นางสาวสุวรรณ ภาพยนตร์ไทยเรื่องแรกของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2464 โดยรัฐ (กรมรถไฟหลวง) ทำหน้าที่เป็นผู้อนุญาตให้มีการถ่ายทำและตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทั้งก่อนถ่ายและก่อนฉายในบ้านเรา ซึ่งยังไม่จริงจังเท่าที่ควร และยังไม่มีการกฎหมายหรือพระราชบัญญัติมาควบคุมแต่อย่างใด แต่ช่วงเวลาขณะนั้นก็ได้มีกลุ่มผู้ชมได้แสดงความคิดเห็นเรื่องการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ผ่านหนังสือพิมพ์สยามราษฎร์ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2464 ว่าถึงเวลาแล้วที่ควรกระทำอย่างจริงจังเสียที แต่ทว่า กลับถูกหนังสือพิมพ์สยามราษฎร์ ออกโรงคัดค้านต่อต้านเสียเองเพราะเกรงว่า หากตรวจพิจารณาควบคุมภาพยนตร์จะเป็นอุปสรรคต่อกิจการสร้างภาพยนตร์ไทยและมีผลกระทบการนำเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศของบริษัทตนก็เป็นได้ (จำริญลักษณ์ ธนะวังน้อย : 2544, 85-86)

อย่างไรก็ตาม แม้ช่วงเวลานั้นประเทศไทยยังไม่มีกระบวนการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์อย่างจริงจังก็ตาม แต่ก็ได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาของภาพยนตร์ให้อยู่ในกรอบที่กำหนดก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ถ่ายทำและออกฉายในโรงภาพยนตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้บุคคลลอกเลียนแบบ และเพื่อป้องกันการนำเนื้อหาที่มีลักษณะโน้มน้าวไปในทางยั่วยุ หรือส่งเสริมให้เกิดอาชญากรรม หรือชักจูงให้ผู้ชมนิยมชมชอบ ไปเป็นแบบอย่างในการประพฤติชั่ว รวมทั้งเนื้อหาประเภทที่ทำให้เกิดการเสื่อมเสียศีลธรรม วัฒนธรรมอันดี และอาจเป็นมูลเหตุของความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม นอกจากนี้ ยังรวมถึงความสงบเรียบร้อยของประเทศ หลีกเลี่ยงเนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดการดูหมิ่นต่อรัฐ หรือพนักงานของรัฐ หรือ ก่อให้เกิดความบาดหมางระหว่างประเทศหรือระหว่างเชื้อชาติ

### ประเด็นเนื้อหาภาพยนตร์ที่เสี่ยงต่อถูกควบคุม

ซึ่งหากย้อนกลับไปจะพบว่ามีการฉายภาพยนตร์หลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ผู้เชี่ยวชาญจึงได้ทำการประมวลประเด็นเนื้อหาในการสร้างภาพยนตร์ ที่เสี่ยงต่อการควบคุม โดยเป็นการรวบรวมและเก็บข้อมูลภาพยนตร์ทั้งไทยและต่างประเทศที่เป็นข่าวในแง่ของการประท้วงต่อต้านของผู้คนผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ตั้งแต่ปี 2539–2555 ซึ่งมีประเด็นดังต่อไปนี้ (พงศวีร์ สุภาณนท์ : 2549, 102-104)

#### 1. ศาสนา ความเชื่อ และความรู้สึก

##### ประเด็นข้อถกเถียง

มุมมองผู้สร้าง : เพื่อถ่ายทอดทัศนคติอีกมุมหนึ่งของชาวบ้านให้สังคมได้รับรู้

มุมมองผู้ต่อต้าน : หรือสิ่งที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของผู้คนกำลังถูกย่ำยีจากผู้สร้าง

สถานการณ์ที่เกิดขึ้น : กรณีชาวพรหมพิรามไม่พอใจภาพยนตร์เรื่อง “คืนบาปพรหมพิราม ของมานพ อุดมเดช ซึ่งดัดแปลงมาจากเหตุการณ์ฆาตกรรมที่เกิดขึ้นจริง ที่ชื่อเรื่องดูเหมือนไปเหมารวมให้คนท้องถิ่นนั้นเป็นคนไม่ดี (<http://highlight.kapook.com/view/1454>) แต่นั่นคงไม่เท่ากับ “The Davinci Code” ของ รอน โฮวาร์ด ที่ถูกวงการศาสนาคริสต์ต่อต้านอย่างหนัก เพราะมองว่าบิดเบือนไปจากความเป็นจริงของผู้นำศาสนาคริสต์ จนกลายเป็นหนังต้องห้ามของบางประเทศไปเสียแล้ว (ไทยรัฐ : 19 พฤษภาคม 2549,34) ล่าสุดเรื่อง “นาคปรก” ของภวัต





พั่งศิริ ที่ตีแผ่ปัญหาสังคมและเสียดสีพระพุทธศาสนา มีฉากแอ่แหลมหลายฉาก รอนานมากกว่า 5 ปี เพิ่งมีโอกาสฉายในโรงเป็นครั้งแรก หลังจากมีการจัดเรทภาพยนตร์ในบ้านเรา ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่มีโอกาสเข้าฉายในโรงอย่างแน่นอน (ข่าวสด : 21 มีนาคม 2551,19) หรือกรณีชาวจีนเรียกร้องให้รัฐบาลสั่งห้ามฉาย “Memories of a Geisha” ของรีอบ มาเซล เพราะไม่พอใจงลี่ นักแสดงนำหญิงสัญชาติจีนของเรื่องนี้ลดตัวไปรับบทเป็นโสเภณีในประเทศญี่ปุ่น (ไทยรัฐ : 19 พฤษภาคม 2549,2)

ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน : สำหรับผู้เขียนแล้วเห็นว่า วงการภาพยนตร์ไทยตอนนี้เริ่มหันมาสนใจในการเปิดประเด็นมุมมองใหม่ๆ ยิ่งเรื่องศาสนา ซึ่งเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจผู้คนมาช้านาน มีการอ้างอิงข้อมูลที่เป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น แต่กลับเป็นที่ต่อต้านและถูกวิจารณ์แง่ลบมากกว่าเดิม เพราะยากที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติของพวกเขา แม้บางเรื่องดูเหมือนจะเป็นเรื่องมงายไร้สาระก็ตาม ดังคำกล่าวที่ว่า “ความเชื่อไม่จำเป็นต้องหาเหตุผลใดๆ ทั้งสิ้น หากทำให้ผู้คนศรัทธาและก่อให้เกิดสิ่งดีงามตามมา” แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเชื่อว่าหนังแนวนี้จะถูกต่อต้านเสมอไป ตัวอย่าง “15 ค่ำ เดือน 11” ของจิระ มะลิกุล หรืงนำเสนอการเกิดปรากฏการณ์บั้งไฟพญานาคด้วยหลายมุมมอง แต่ให้ผู้ชมได้ตัดสินใจว่าจะเลือกเชื่อแบบใด นับว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการสร้างหนังแนวนี้ จนประสบผลสำเร็จเกินความคาดหมาย

## 2. เหตุการณ์ทางการเมือง หรือประวัติศาสตร์โศกนาฏกรรม

### ประเด็นที่ถกเถียง

มุมมองผู้สร้าง : เพื่อรำลึกถึงเหตุการณ์ที่สำคัญในอดีต (เป็นสิ่งเตือนใจ) ให้กับคนรุ่นหลัง

มุมมองผู้ต่อต้าน : หรือจะไปซ้ำเติมผู้ร่วมเหตุการณ์ให้มากกว่านี้



สถานการณ์ที่เกิดขึ้น : ถ้าเป็นโศกนาฏกรรมของผู้คนในสังคมโดยตรง คือเรื่อง “14 ตุลา สงครามประชาชน” ของบัณฑิต ฤทธิกุล ที่ผ่านเซ็นเซอร์มาด้วยใจوابหวิว ([www.thaicinema.org/kits194insects3.asp](http://www.thaicinema.org/kits194insects3.asp)) หรือจะเป็นโศกนาฏกรรม ที่อาจแฝงอยู่ในฉากหลังของเรื่อง เช่น “Summer Palace” ของหลุยส์ ภาพยนตร์รักที่สอดแทรกประเด็นการเมือง ก็ถูกทางการจีนระงับไม่ให้ฉายเปิดตัวในงานเทศกาลภาพยนตร์เมืองคานส์ปี 2006 ที่ผ่านมา เพราะมีฉากหลังเป็น

เหตุการณ์นองเลือดเรียกร้องประชาธิปไตยที่จัตุรัสเทียนอันเหมินเมื่อหลายปีที่ผ่านมา (ข่าวสด: 15 พฤษภาคม 2549, 7) หรือล่าสุดภาพยนตร์ไทยกึ่งละครเวที ปี 2555 เรื่อง Shakespeare Must Dies ของ มานิต ศรีวานิชภูมิ ที่ดัดแปลงมาจากวรรณกรรมของ Shakespeare ก็ถูกระงับไม่ให้เข้าฉาย เพราะตีแผ่พฤติกรรมของนักการเมืองไทยในแง่ลบ ทั้งๆ ที่เกิดขึ้นจริงในบ้านเรา

ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน ประเด็นนี้ผู้เขียนมองว่า เมื่อใดที่มีเหตุการณ์ประวัติศาสตร์นำมาสู่ศกนาฏกรรมหมู่เป็นจำนวนมากหรือเหตุการณ์ใดก็แล้วแต่ ที่เป็นทีกล่าวถึงในสังคมขณะนั้น วงการภาพยนตร์มักจะรีบชวนช่วยสร้างเรื่องนั้นทันที ซึ่งเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่หวังผลฉวยโอกาสทางการตลาด กลายประเด็นข้อถกเถียงเพิ่มขึ้นจากเดิม “พวกเขาจริงจังในการสร้างหนังแนวนี้สักแค่ไหน” ดูอย่างภาพยนตร์เรื่อง “ศพเด็ก 2002” ของพจน์ อานนท์ และล่าสุดกับหนังฮอลลีวูดเรื่อง Impossible ที่เอาเหตุการณ์สึนามิในภูเก็ตเมื่อ 10 ปีก่อนมาโลดแล่นบนภาพยนตร์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

### 3. ประเทศเพื่อนบ้าน หรือ กลุ่มชนเผ่าพันธุ์หนึ่ง ประเด็นที่ถกเถียง

มุมมองผู้สร้าง : เพื่อกระชับความสัมพันธ์อันดีงาม

มุมมองผู้ต่อต้าน : หรือไปดูถูกชนชาติของเขา

สถานการณ์ที่เกิดขึ้น : ผู้เขียนขอยกตัวอย่างตัวละครที่เป็นชาวเขาใน “รักจัง” ของเหมันต์ เขตมี จะถูกนำมาล้อเลียนด้วยการพูดภาษาไทยไม่ชัดหรือการแสดงพฤติกรรมเป็นๆ ของชาวเขาที่เข้ามาตั้งรกรากในเมืองไทยไม่ต่างจากเป็นตัวตลกไร้การศึกษาในสายตาของคนไทย จนเกิดการประท้วงของบรรดาชาวเขาทั้งหลายตามที่ปรากฏสื่อต่าง ๆ มาแล้ว ([www.siamout.com/index.php?topic=8955.0](http://www.siamout.com/index.php?topic=8955.0)) อีกเรื่องกับ “หมากเตะ โลกตะลึง” ที่กำกับโดย อติสรณ์ ตรีสิริเกษม ก็เช่นกันมีเนื้อหาไปกระทบความรู้สึกสติปัญญาของคนสัญชาติลาว ไม่ต่างจากการดูถูก



เหยียดหยาม จนถูกระงับการฉายในที่สุด (ไทยรัฐ : 19 พฤษภาคม 2549, 34) หรือจะเป็นเพื่อนบ้านอย่างกัมพูชาที่ตอนนี้กำลังมีเรื่องเขตแดนระหว่างบ้านเราก็เคยไม่พอใจเนื้อหาหนังไทยเรื่อง “ล่า-ท้า-ผี” ของผู้กำกับ สราวุธ วิเชียรสาร จนถูกแบนไม่ให้เข้าฉายในกัมพูชา เพราะไปอ้างอิงเหตุการณ์ศกนาฏกรรมอันเจ็บปวดฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในประเทศของเขา

ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน : จากเหตุการณ์หนังไทยทั้งสามเรื่องที่ผ่านมา น่าจะเป็นบทเรียนให้กับผู้สร้างได้เป็นอย่างดีเพราะมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านของเรา ซึ่งถือเป็นเรื่องละเอียดอ่อนอย่างมากในการนำมาสร้างเป็นภาพยนตร์ เพราะมิใช่แต่ผู้สร้างจะเสียหายแล้ว ยังกระทบกระเทือนไปถึงระดับประเทศชาติทีเดียว ข้อคิดอย่างหนึ่งที่ผู้เขียนมองว่าน่าจะนำมาใช้ในการสร้างภาพยนตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ก็คือ “จงเอาใจเขา มาใส่ใจเรา” ข้อคิดดังกล่าวเสมือนเป็นการมองย้อนกลับไปที่บ้านเรา ซึ่งหากใครมาสร้างหนังบู๊บู๊ที่บ้านเรา โดยเฉพาะเรื่องราวที่เน้นให้ไทยเป็นศูนย์กลางของยาเสพติด โสเภณี ก็คงยอมไม่ได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นหากจะมีเนื้อหาไปเกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านควรจะสร้างสรรค์มากกว่านี้

#### 4. เพศที่สาม

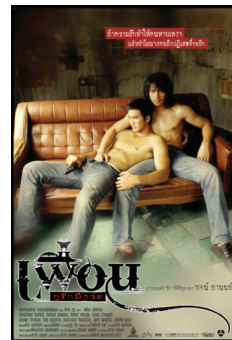
##### ประเด็นที่ถกเถียง

**มุมมองผู้สร้าง :** เพื่อถ่ายทอดชีวิตอีกด้านหนึ่งของเพศที่สามให้ผู้คนในสังคมเข้าใจมากขึ้น

**มุมมองผู้ต่อต้าน :** หรือจะทำให้เพศที่สามกลายเป็นตัวปัญหาของสังคม

**สถานการณ์ที่เกิดขึ้น :** ในประเทศจีนไม่ได้ระบุว่าความเป็นรักร่วมเพศหรือการทำหนังสือระเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่กลับแบนหนังเกย์ “East Palace West Palace” ของจางหยวน เพราะชื่อเรื่องมาจากคำแสลงของพวกเกย์ที่พูดถึงห้องน้ำสาธารณะที่ตั้งอยู่ทั้งสองด้านของพระราชวังต้องห้าม ซึ่งถือว่าเป็นสถานที่สำคัญของรัฐบาลที่หวงแหนไม่อยากให้ใครไปจับต้องแม้แต่แค่เอาไปเป็นเพียงเศษเสี้ยวหนึ่งของภาพยนตร์ก็ตาม หรืออีกหนึ่งผลงานของเขา “เพื่อน กูรัก มึงวะ” ที่ถูกร้องเรียนว่าทำให้ตำรวจในบ้านเรามัวหมองเพราะตัวละครที่เป็นเกย์ในเรื่องสวมเครื่องแบบผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ทั้งๆ ในความเป็นจริงของสังคมเรื่องของเพศที่สามก็มีอยู่ทุกวงการ ([www.http://darahunsa.com/detail\\_ohp?id=2488](http://www.http://darahunsa.com/detail_ohp?id=2488)) หรือจะเป็นเรื่อง “Insect in the Backyard” ที่ตีแผ่การใช้ชีวิตของกะเทยไทยในสังคมยุคนี้ ก็ถูกแบนไม่ให้ฉายบ้านเรา

**ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน :** ปัจจุบันหนังแนวนี้ผ่านการพิจารณาแล้วว่าอดีตที่ผ่านมาและบางเรื่องก็สามารถผ่านเข้าไปบนเวทีระดับออสการ์มาแล้วไม่ว่าจะเป็น “Transamerica” ของ ดันแคน คูเกอร์ หรือหนังของอัลโดร เปร์โมว่า อย่าง “Bad Education” และ “Talk to her” ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีแสดงให้เห็นว่าผู้คนเริ่มเปิดใจบุคคลเพศที่สามมากขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเชื่อว่ามันจะเสมอไป ตัวอย่างเช่น “Brokeback mountain” หนึ่งเกย์คุณภาพของผู้กำกับอั้งลี ที่ถูกกล่าวขวัญเป็นตัวเต็งออสการ์รางวัลภาพยนตร์ยอดเยี่ยมออสการ์



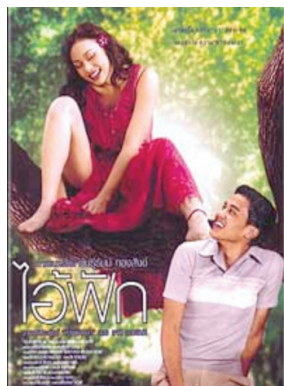
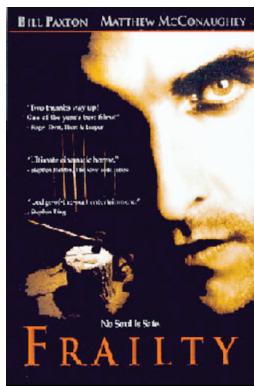
ในปี 2006 แต่ต้องพลาดทำให้กับภาพยนตร์เรื่อง Crash แทน ซึ่งเท่ากับว่าหนังแนวนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับจากบุคคลในสังคมเท่าที่ควร

## 5. ตัวละครที่มีจิตบกพร่องวิปริตขัดกับศีลธรรม

### ประเด็นที่ถกเถียง

มุมมองผู้สร้าง : เพื่อถ่ายทอดด้านมืดของตัวละครให้รับรู้ที่จริงแล้วชีวิตของมนุษย์ก็มีเหมือนกัน

มุมมองผู้ต่อต้าน : เสมือนตั้งใจโจ่งฉากเช็กซึมมากกว่า



สถานการณ์ที่เกิดขึ้น : ไม่น่าเชื่อว่า เรื่อง “Frailty” ของบิลล์ แพกซ์ตัน

จะถูกแบนไม่ให้ฉายอย่างกะทันหันแบบเงิบๆ ก่อนเข้าฉายไม่ถึงยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งที่ก่อนหน้านี้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในบ้านเราไปแล้ว โดยมีฉากหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่ทำให้ลูกสาวมีเหตุต้องวางแผนฆ่าพ่อของตนเอง ([www.siamzone.com/movie/m765/review](http://www.siamzone.com/movie/m765/review)) หรือจะเป็นตัวละครที่สื่อไปถึงการกระทำที่มีผลต่อวัฒนธรรมและประเพณีของไทยด้วย สมทรงตัวละครหลักในเรื่อง “ไอ้พิท” ของพันธัมม์ ทองสังข์ ก็มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ฉากหนึ่งที่สมทรงเปิดกระโปรงให้พระสงฆ์ดูอย่างหน้าตาระรื่นเพราะเธอเป็นบ้า ก็เคยตกเป็นประเด็นให้ผู้คนกล่าวถึงได้ไม่น้อยถึงความเหมาะสมในการนำเสนอ ([http://www.movie.sanook.com/news/news\\_09886.php?page=450](http://www.movie.sanook.com/news/news_09886.php?page=450)) หรือหนังไทยอีกเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเช็กซีในรูปแบบต่างๆ อันเกิดจากอาการป่วยทางจิตของตัวละครเรื่อง “จันดารา” ของนนทรีย์ นิมิบุตร ที่ถูกโจมตีอย่างหนัก จนในที่สุดถูกหั่นจนไม่เหลือชิ้นดี (<http://www.Manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=952000091747>)

ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน : ผู้เขียนเข้าใจดีว่า มุมมองของผู้สร้างต้องการนำเสนอผลกระทบกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับตัวละครที่มีอาการผิดปกติทางจิต ซึ่งส่วนใหญ่ลอยอยู่ในเรื่องของการอารมณ์มากกว่า ดังนั้น ข้อเสนอของผู้เขียนเห็นว่า ผู้สร้างต้องระวังให้ดีเพราะมันคาบเกี่ยวกัน

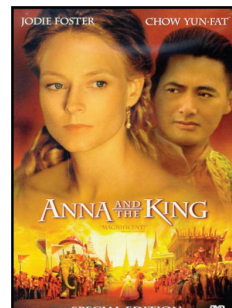
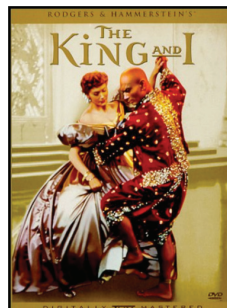
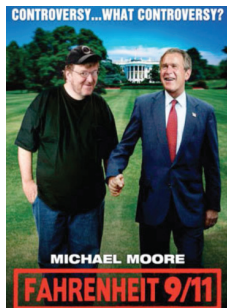
ระหว่างศิลปะกับเนื้อหาที่น่าเสนอ ยิ่งถ้าภาพยนตร์ที่มาจากหรือจะเข้าฉายประเทศที่เคร่งครัดทางศาสนาด้วยแล้ว เรื่องการโชว์เรือนร่างจึงเป็นของต้องห้าม แม้ผู้สร้างจะบอกว่าเป็นแค่งานศิลปะเพื่อความบันเทิงก็ตาม

## 6. ชีวิตประวัติ หรือเรื่องราวของบุคคลที่มีตัวตน

ประเด็นที่ถกเถียง

ผู้สร้าง : เพื่อเทิดทูนหรือเป็นอนุสรณ์แก่บุคคลท่านนั้น

ผู้ต่อต้าน : แนใจหรือว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง



สถานการณ์ที่เกิดขึ้น : เมื่อ “Fahrenheit 9/11” ของไมเคิล มัวร์ ออกฉาย ก็ทำให้ จอร์จ ดับเบิลยู บุช ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นหนาวๆ ร้อนๆ ([http://www.thaindy.org/peace\\_title\\_details.php?cont\\_id=&title\\_id=peace200407010&row\\_order=59](http://www.thaindy.org/peace_title_details.php?cont_id=&title_id=peace200407010&row_order=59)) หรือจะเป็นเรื่อง “The Queen” ของ สตีเฟนส์ เฟียร์ส หน้าที่จำลองพระราชประวัติกษัตริย์ เมืองผู้ดีที่สร้างชื่อให้กับนักแสดงนำเรื่องนี้ในฐานะเล่นได้สมบทบาทที่สุด โดยหารู้ไม่ว่าพระองค์ จะมีความรู้สึกเช่นไรที่น่าเสนอภาพลบให้กับท่านซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงไปถึงการสิ้นพระชนม์ของเจ้าหญิงไดอาน่า (<http://www.siamzone.com/movie/m/4385>) และที่ลืมไม่ได้ก็คือ “The King and I” ของ Walter Lang ที่ทำให้ยูล บรินเนอร์ ได้รับรางวัลออสการ์สาขานักแสดงยอดเยี่ยม ฝ่ายชายจากการสวมบทเป็นคิงส์มงกุฎ แต่สำหรับบ้านเราแล้วถือเป็นเรื่องไม่เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้ใครก็ได้โดยเฉพาะชาวต่างชาติมาสวมบทเป็นพระมหากษัตริย์หรือเชื้อพระวงศ์ (มีโนธรรม เทียบเทียบมรุตน์: 2538, 45-47) ล่าสุดเรื่องนี้กลับมาทำใหม่ และเคยขออนุญาตใช้สถานที่บ้านเรา ในการถ่ายทำโดยชื่อเรื่องว่า “Anna and The King” ของ เอ็นดี เท็นนันท์ มีใจเหวินพะมาสวม บทบาทเป็นคิงส์มงกุฎแทน แต่ถูกปฏิเสธ ทำให้ต้องย้ายสถานที่ถ่ายทำไปที่มาเลเซียแทน แต่จะว่าไปแล้วไม่ว่าจะเป็นเวอร์ชันใหม่หรือเก่าก็ตาม มันก็ถูกแบนไม่ให้ฉายในบ้านเรา เพราะมุมมองของคนไทยกลับเห็นว่าหนังเรื่องนี้จะทำให้พระเจ้าแผ่นดินของไทยกลายเป็นตัวตลกในสายตาของชาวต่างชาติมากกว่า (คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ The King and I : 254,1-41) อีกเรื่อง “2499 อันธพาลครองเมือง” ของนนทรี นิมบุตร ที่ประสบความสำเร็จอย่างล้นหลาม แต่มันก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจนเป็นข่าวหน้าหนึ่งของ นสพ.ว่า แดงโบเลย์ ตัวจริง ไม่ได้

มีพฤติกรรมเหมือนกริมเหมือนในหนัง เป็นต้น ([http://th.wikipedia.org/wiki/แดง\\_ไบเล่](http://th.wikipedia.org/wiki/แดง_ไบเล่))

ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน : บ้านเราไม่ค่อยมีใครกล้านำเรื่องราวของพระราชวงศ์มาทำเป็นภาพยนตร์ เพราะถือเป็นกลุ่มบุคคลชนชั้นสูงที่ผู้คนในสังคมให้ความเคารพนับถือ หรือแม้แต่เรื่องของนักการเมืองก็คงไม่มีใครกล้าแตะ เพราะกลัวเรื่องอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองมากกว่า ดังนั้น ภาพยนตร์ไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ส่วนใหญ่จะเน้นไปทางเรื่องราวของคดีฆาตกรรมสะเทือนขวัญที่เกิดขึ้นจริงมากกว่าไม่ว่าจะเป็น “นวลฉวี” ของ บรรจง โกศัลวัฒน์ “สยามล” ของ อภิชาติ หาลำเจียก และ “เซอร์ แอน” ของ จริญญา วรรณระสนีน ส่วน



ต่างชาติจะให้ความสำคัญไปที่บุคคลสำคัญของโลก เช่น คานธีจากเรื่อง “Gandhi” ของ ริชาร์ด แอทเธอร์บรอซ จักพรรดิบูย่องค์สุดท้ายของจีนใน “The Last Emperor” ของเบอร์นาโด เปอร์โตร์ลุคซ์ ล่าสุดกับภาพยนตร์เรื่อง “The Social Network” ของเดวิท ฟิชเชอร์ ที่จำลองชีวประวัติเจ้าของเฟซบุ๊ก ซึ่งจะไปแล้วการสร้างหนังแนวนี้มันก็ไม่ต่างจากการทำรายงานวิชาการในวิชาเรียน เพราะต้องค้นคว้าข้อมูลให้เพียงพอ ถูกต้อง และเชื่อถือได้ มิฉะนั้นอาจจะมีการฟ้องร้องหมิ่นประมาทเกิดขึ้นได้

## 7. ตีแผ่ปัญหาสังคม

### ประเด็นที่ถกเถียง

มุมมองผู้สร้าง : เพื่อให้ผู้คนได้รับรู้ความจริงของสังคมที่เหลวแหลก

มุมมองผู้ต่อต้าน : หรือมันจะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีให้กับผู้คนในสังคม

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น : ครั้งที่ “เดอะเมีย”

ของกิตติกร เลียวศิริกุล ออกฉาย ไม่ทันข้ามวันเขาก็ถูกอติตส.ว.หญิงท่านหนึ่งอัดยับจนเป็นข่าวเกรียวกราว เพราะกลัวว่าจะสนับสนุนให้ชายไทยไปมีเมียน้อย หรือ ยุให้เมียน้อยเมียหลวงทะเลาะกัน (ข่าวสด 10 เมษายน 2548 ,1) เช่นเดียว “เพชรฆาตเงียบ บางกอกแดนเจอ

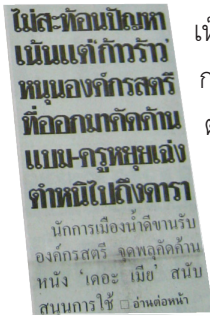


รัส” และ “ส้ม แแบงค์มือใหม่หัดขาย” ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า “Bangkok for Sale” ของอ็อกไซด์ แปง ก็ถูกหั่นแล้วหั่นอีก เลื่อนแล้วเลื่อนอีก จนทั้งผู้สร้างและผู้ (รอ) ชม เบื่อระอามากที่สุด ([http://www.siamzone.com /movie/news/index.php?id=1145](http://www.siamzone.com/movie/news/index.php?id=1145)) อีกเรื่องเกี่ยวกับ “แสงศตวรรษ” ของ

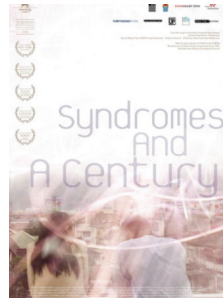
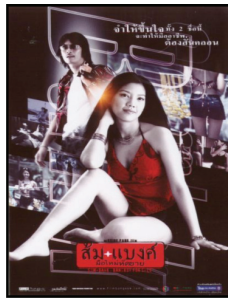
อภิชาติพงศ์ วีระเศรษฐกุล ที่โดนแบนห้ามฉายในบ้านเรา ด้วยเหตุผลเดียวกันคือ มีภาพตัวละครหลากหลายอาชีพ มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม หมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมอันดีงาม



ภาพโดยรวมจากมุมมองของผู้เขียน :



ภาพยนตร์ที่มีโครงเรื่องดังกล่าวไม่ต่างจากการเป็น ดาบสองคม กล่าวคือ มีทั้งด้านดีและด้านมืดให้ผู้ชมได้สัมผัส จะว่าไปแล้วก็น่า เห็นใจอยู่ไม่น้อย หากสร้างสุดโต่งก็ถูกกล่าวหาว่าเนื้อหารุนแรงมากเกินไป จน กลายเป็นว่าซีโพร่งให้กระรอกในที่สุด แต่หากจะสร้างแบบเอาใจคณะกรรมการ ตรวจสอบพิจารณาภาพยนตร์ มันก็ทำให้ผู้ชมไม่ได้รับรู้ถึงปัญหาสังคมขณะนั้นเลย ร้ายไปถึงขั้นไหน เพราะฉะนั้นผู้เขียนคิดว่าทางที่ดีคงหยุดอยู่ที่ “จุดกึ่งกลาง ของความพอดี” ในการนำเสนอ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นคงต้องมาทำความเข้าใจค่า กำจัดความของค่านี้อารมณ์ร่วมกัน ซึ่งดูเหมือนว่าตอนนี้มันยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน ออกมาทั้งสองฝ่ายเลยแม้แต่น้อย



ซินโดรม "เดอะ เมือ" เคยเกรงใจใครคนใดคนหนึ่ง... ผู้คนได้รู้ถึงปัญหาสังคมขณะนั้นแล้ว... โดยทฤษฎีการส่ง ทักหนีไปถึงกรกร... นักการเมืองนำดีขารับ องค์กวีสตรี จุดถูกกักกัน หนึ่งใน 'เดอะ เมือ' สบับ สนทนารใช้ ๓ อานต่อหน้า



### ระบบการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ในประเทศไทย

สำหรับการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ในประเทศไทย อดีตที่ผ่านมาอยู่ภายใต้กรอบของ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ.2473 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2474 (อุบลรัตน์ สิริ ยุกศักดิ์ :2541, 339-340) นับเป็นพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งนับ ตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เกิดผลกระทบตามมามากมาย ตลอดจนข้อเสนอแนะและทักท้วงจากผู้คนในสังคมยุคนั้นทั้งผู้สร้างภาพยนตร์ไทย ผู้ชม สื่อมวลชน กล่าวคือ เรื่อง มาตรฐานการพิจารณาตรวจสอบภาพยนตร์ในแต่ละเรื่องที่ไม่เหมือนกัน บางเรื่องอนุญาตให้ฉาย ในขณะที่มีภาพยนตร์อีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่อนุญาตให้ฉาย หรือจะเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้สร้างภาพยนตร์บางกลุ่ม จนเกิดการใช้อำนาจเส้นสายในการต่อ รองการพิจารณาควบคุมภาพยนตร์ รวมถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ พิจารณาควบคุมภาพยนตร์ ทำให้ภาพยนตร์บางเรื่องต้องใช้เวลาในการตรวจสอบนานเกินไปจน เลยกำหนดเวลาเข้าฉาย เพราะต้องรอคณะเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย 3 คนตรวจสอบพร้อมกัน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงข้อเสนอแนะตลอดจนข้อเสนอแนะและทักท้วงจากผู้คนในสังคมยุคนั้นทั้ง

ผู้สร้างภาพยนตร์ไทย ผู้ชม สื่อมวลชน

ทั้งนี้ทั้งนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ.2473 ที่ประกาศนํ้าออกมาใช้จะมี ปัญหาและผลกระทบมาน้อยเพียงใด ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายราษฎรถือได้ว่าต่างก็ช่วยพยายาม วางกฎเกณฑ์การควบคุมภาพยนตร์ตามแบบอย่างอารยประเทศให้มีความเหมาะสมเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของการประกอบการธุรกิจวงการภาพยนตร์ไทย และเพื่อคุ้มครองชื่อเสียง ตลอดจนผลประโยชน์ของประเทศ ในช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะออกพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ.2473 โดยอ้างถึงความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของวงการภาพยนตร์ไทย และเพื่อคุ้มครองชื่อเสียงและประโยชน์ของ ประเทศ ในช่วงเวลานั้น แต่ความคิดเห็นของผู้เขียนแล้วกลับมองว่า วงการภาพยนตร์ไทยยังไม่มี ความเป็นอิสระในการผลิตภาพยนตร์ได้อย่างเต็มที่ เพราะถูกควบคุมโดยกลไกของรัฐ ที่เรียกว่า “การเซ็นเซอร์” ที่สำคัญถูกควบคุมด้วยระบบดังกล่าวมาอย่างยาวนาน 78 ปี ก่อนที่จะมีการ เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งในวงการภาพยนตร์ไทยในปี พ.ศ.2551 นั่นคือการประกาศใช้พระ ราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่

สำหรับพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ มีชื่อว่าพระราชบัญญัติภาพยนตร์และ วิทยทัศน์ พ.ศ.2551 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2551 ที่ผ่านมา ซึ่งมีผลทำให้ระบบ เซ็นเซอร์ภาพยนตร์ในบ้านเรา ปรับเปลี่ยนมาเป็นการจัดเรทภาพยนตร์แทน โดยมีคณะกรรมการ พิจารณาภาพยนตร์และวิทยทัศน์เป็นผู้ตรวจพิจารณาและกำหนดประเภทเรทว่าอยู่ในประเภทใด ซึ่งประกอบด้วย 7 ประเภท คือ (<http://th.wikipedia.org/wiki/เรทของภาพยนตร์>)

- 1.ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู (ส)
- 2.ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป (ท)
- 3.ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป (น13+)
- 4.ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป (น15+)
- 5.ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป (น18+)
- 6.ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีดู (ยกเว้นผู้บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส)

(ฉ 20+)

- 7.ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร (ห)

ซึ่งหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ในมุมมองของผู้เขียนแล้ว ดูเหมือน จะสร้าง ความยินดีปรีดาให้กับวงการภาพยนตร์ไทยในบ้านเราอย่างมาก เพราะทำให้ผู้สร้าง ภาพยนตร์สามารถสร้างสรรค์ผลงานได้อย่างเสรีภาพมากขึ้น ไม่ต้องกังวลกับการเซ็นเซอร์กับฉาก หรือบทสนทนาที่อาจมีผลกระทบต่อผู้ชม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพยนตร์เรื่องใดที่มีฉากหรือเนื้อหา ไม่เหมาะสมหลายฉากแล้ว การเซ็นเซอร์ด้วยภาพเบลอหรือตัดออกตลอดเกือบทั้งเรื่องคงสร้างความ หงุดหงิดให้ทั้งผู้สร้างและผู้ชม ดังนั้น พระราชบัญญัติภาพยนตร์ ดังกล่าว จึงเปรียบเสมือน ทางออกระหว่างผู้สร้างภาพยนตร์ไทย (รวมถึงผู้จัดจำหน่ายและนำเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศใน บ้านเรา) กับคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิทยทัศน์ที่พบกันครึ่งทางทั้งสองฝ่าย และนี่ก็



คือประโยชน์ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ของบ้านเราที่ประกาศใช้มา เกือบ 5 ปีแล้ว

### ระบบการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม หากมองอีกมุมหนึ่ง การใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อได้เหมือนกัน กรณีล่าสุดกับภาพยนตร์เรื่อง “Insect in the Backyard” ของธัญญ์วาริน สุขะพิสิษฐ์ ตีแผ่การใช้ชีวิตของกะเทยไทยในสังคมยุคนี้ ได้รับการจัดเรทให้เป็นภาพยนตร์ประเภทที่ 7 ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร หากนำมาฉายในประเทศไทยกลายเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย ส่งผลให้หนังเรื่องนี้ไม่มีโอกาสเข้าฉายในบ้านเราอย่างแน่นอน (รวมถึงสื่ออื่นๆ ด้วย) แม้แต่จะใช้เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาว่าด้วยศาสตร์ของภาพยนตร์ก็ตาม

([http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1289450680&grp\\_id=01&catid=08](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1289450680&grp_id=01&catid=08)) จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดมุมมองต่างๆ นานา บ้างก็โทษคณะกรรมการที่ไม่ยอมเปิดรับเรื่องเพศที่สามตามกระแสสังคมที่เปลี่ยนไป ในขณะที่เดียวกันก็มีจำนวนไม่น้อยที่เห็นด้วยกับคณะกรรมการ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นมุมมองใดก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้น มันก็คือผลกระทบที่เกิดจากระบบการควบคุมเนื้อหาภาพยนตร์ในประเทศไทย ไม่ว่าจะในรูปแบบเก่าจากการเซ็นเซอร์ หรือ การจัดเรทภาพยนตร์ที่เป็นระบบใหม่ ผู้เขียนจึงได้ทำการรวบรวมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 4 กรณี ดังนี้

#### 1. เปลี่ยนชื่อใหม่-ถ่ายเพิ่มบางฉาก

จากกรณีการต่อต้านภาพยนตร์เรื่อง “คนบาปพรหมพิราม” ทำให้หม่อมเจ้าชาตรีเฉลิม ยุคล ในฐานะผู้อำนวยการสร้างเรื่องนี้ต้องเดินทางมาชี้แจงกับชาวบ้านอำเภอพรมพิรามด้วยตัวเอง “ผมไม่ได้สร้างหนังคนบาปพรหมพิราม แต่รับประกันว่าชื่อหนังคนบาปพรหมพิรามต้องเปลี่ยนแน่นอน เป็น “คืนบาปพรหมพิราม” จริงๆ แนวทางสร้างหนังได้สื่อถึงแนวทางสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าภาพศพผู้หญิงเคราะห์ร้ายที่เห็นนั้นลึก มีอะไรซ่อนอยู่มากกว่าที่มองเห็น ไม่ใช่เพียงฉากข่มขืนเท่านั้น” ในขณะที่นายมานพ อุดมเดช ผู้กำกับภาพยนตร์ และ นายสมศักดิ์ เตชะรัตนประเสริฐ เจ้าของบริษัทภาพยนตร์เรื่องดังกล่าวต่างพร้อมใจกล่าวคำขอโทษต่อชาวบ้านอำเภอพรมพิราม “ผมเสียใจกับเหตุการณ์ครั้งนี้ ไม่ได้คิดว่าปัญหาจะเกิดขึ้น ไม่เคยคิดทำหนังเพื่อทำลายใคร ส่วนแผ่นฟิล์มชุดแรกเชื่อว่าเสร็จทันตามกำหนดเดิม ทั้งนี้ ได้ส่งฟิล์มมาถ่ายทำเพื่อนำมาประกอบฉากถ่ายเรื่อง “คืนบาปพรหมพิราม” โดยทีมงานถ่ายทำได้หยิบยกความดีของคนพรหมพิรามว่า ปัจจุบันเหตุการณ์ต่างจาก 26 ปีก่อน พร้อมนำบทมาเสริมถ่ายเรื่องภาพยนตร์เป็นเวลา 2 นาที” (<http://library.psru.ac.th/rlocal/news/123.html>) หรืออีก

เรื่องในภาพยนตร์ไทยของอ็อก โซต์ แปง “ส้ม เบงค์ มือใหม่ หัดขาย” ถ่ายที่สุตเลื่อนฉายเพราะต้องแก้ไขฉากกริ้วม เพศ และเปลี่ยนชื่อภาษาอังกฤษมาเป็น “One Take Only”



## 2. ทำลายฟิล์มเดิม พร้อมถ่ายทำใหม่

อย่างไรก็ตาม หากมองในกรณีของคนบาปพรหมพิรามแล้ว นับว่าเป็นความโชคดีอย่างยิ่งที่ทางออกของเรื่องเพียงแค่เปลี่ยนชื่อเรื่องพร้อมกับถ่ายทำเพิ่มเติมท้ายเรื่องไม่กี่นาทีเท่านั้น แต่สำหรับ “หมากเตะโลกเตะลิง” แล้วเทียบไม่ได้เลย เพราะทางออกนั้นมันหนักหนาสาหัสสาครกรรจ์เลยทีเดียว ถึงขั้นมีการตัดสินใจทำลายฟิล์มต้นฉบับและยอมให้มีการถ่ายทำใหม่ โดยตัดข้อและบทสนทนาที่บ่งบอกถึงประเทศลาวออกให้หมด พร้อมกับใส่ชื่อประเทศสมมติขึ้นมาแทน ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวนี้ส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตเรื่องนี้เพิ่มขึ้นมาอีกเท่าตัว งบประมาณที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ก่อนหน้านั้นต้องสูญสลายไปในพริบตา แต่ผู้บริหารและผู้สร้างต่างก็ยินดีที่จะทำเช่นนั้นเพื่อความสบายใจทั้งสองฝ่าย และที่สำคัญเพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับลาวต่อไป ทั้งนี้ นายไพบูลย์ ดำรงชัยธรรม ประธานกรรมการบริษัทจีเอ็มเอ็ม แกรมมี่ จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้อำนวยการสร้างฝ่ายบริหารภาพยนตร์เรื่องนี้ กล่าวว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ลูกกลมใหญ่โต ก็ได้นำทีมคณะผู้บริหารของทางจีทีเอชเข้าพบกับนายเหี่ยม พมมะจัน เอกอัครราชทูตลาวประจำประเทศไทย เพื่อพูดคุยปัญหา ก่อนจะตัดสินใจว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ทำให้กระทบกระเทือนถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เราก็ยินดีที่จะยุติปัญหาทั้งหมดด้วยการจะถอนหนังเรื่องนี้ออกจากโรง จะไม่มีการฉายหรือนำไปแก้ไขตัดแปลงเพื่อกลับมาฉายใหม่ หรือว่าจะตัดแปลงหรือทำเป็นหนังแผ่นวีซีดีใดๆ ทั้งสิ้น” (ไทยรัฐ 16 พฤษภาคม 2549 : 19) และในที่สุดภาพยนตร์เรื่องนี้ก็มีการถ่ายทำใหม่ โดยเปลี่ยนสถานที่เกิดเหตุการณ์เป็นประเทศสมมติ พร้อมกับตัดสถานการณ์ที่เหยียดหยามชาวลาวออกไปหมด และออกฉายใหม่ในชื่อเรื่อง “หมากเตะรีเทิร์นส”



## 3. ใส่ฟิล์มดำทับฉากล้อแหลม

สำหรับทางออกของเรื่อง “แสงศตวรรษ” ของอภิชาติพงศ์ วีระเศรษฐกุล เป็นผู้กำกับ ดูแล้วช่างมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิง เพราะเขาไม่ยอมทำตามมติของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ที่ให้ตัดฉากล้อแหลมออกไปหกฉาก (สองในหกฉากนั้นมีฉากพระสงฆ์เล่นกีตาร์และแพทย์มีความสัมพันธ์กับคนไข้) แต่กลับแก้ปัญหาด้วยการยอมที่จะใส่ฟิล์มดำที่เป็นรอยขีดข่วนแทน

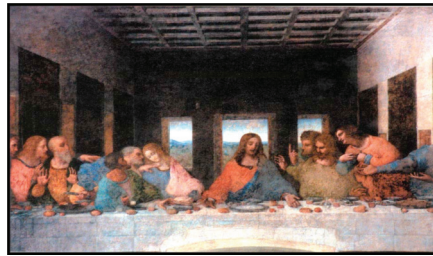


ฉากที่ถูกเซ็นเซอร์ เสมือนเป็นการกระทำที่ประชดประชันคณะกรรมการระบบเซ็นเซอร์ในบ้านเรา

“ผมอยากกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงปัญหาการเซ็นเซอร์ภาพยนตร์ในบ้านเรา โดยเฉพาะช่วงนี้จะมีการนำ พ.ร.บ.ภาพยนตร์ ฉบับใหม่มาใช้ แม้จะมีการจัดเรตติ้ง แต่ก็ยังให้อำนาจคณะกรรมการในการเซ็นเซอร์หรือแบนภาพยนตร์ การที่ผมตัดสินใจใส่ฟิล์มดำที่เป็นรอยขีดข่วนแทนฉากที่ถูกเซ็นเซอร์ เพื่อจะให้คนดูได้รู้สึกถึงความมืดที่มีเส้นสายของการทำลายพร้อมทั้งความเงิบ ซึ่งปริศนาหนึ่งฉบับนี้จะเป็นปริศนาเดียวในโลก เป็นการบอกว่าถ้าระบบเซ็นเซอร์ยังมีอยู่ เราก็คงดูหนังกันแบบนี้ ผมก็หวังให้เกิดการพูดคุยในสังคมวงกว้างเกี่ยวกับสิทธิของผู้สร้างและผู้สพงานด้วย” (ข่าวสด 1 เมษายน 2551 : 19)

อีกหนึ่งภาพยนตร์ที่เกี่ยวข้องศาสนา “The Davinci Code” ของรอน โยฮาร์ด สร้างความไม่พอใจกับกลุ่มคริสตจักรหลายประเทศทั่วโลกว่าบิดเบือนเรื่องจริงของศาสนา

พื้นที่ที่เรื่องนี้ทำการฉายรอบปฐมฤกษ์ที่ฝรั่งเศสในเทศกาลเมืองคานส์ปี 2006 ทำให้ชาวคริสเตียนนิกายโรมันคาทอลิก สองร้อยกว่าคน รวมตัวกันสวดมนต์และร้องเพลงศาสนาที่หน้าโรงภาพยนตร์ในกรุงปารีส เพื่อเป็นการประท้วงขณะที่เมืองมะนิลาในประเทศฟิลิปปินส์ถึงกับแบนภาพยนตร์เรื่องนี้ทันทีทันใด ส่วนบ้านเราคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และตัวแทนจากคริสตจักรนิกายโรมันคาทอลิกและโปรเตสแตนต์แห่งประเทศไทย ร่วมกันตรวจพิจารณาภาพยนตร์เรื่องดังกล่าว และมีมติแจ้งให้กับตัวแทนบริษัทโคลัมเบีย พิคเจอร์ส ประเทศไทย ว่าให้ตัดทอนฉากในช่วงท้ายเรื่องความยาวประมาณสิบนาทีออกไป รวมทั้งให้แก่โฆษกบรรยายไทยในบางตอนที่ไม่เหมาะสม และให้ขึ้นข้อความก่อนฉายว่าภาพยนตร์เรื่องนี้สร้างจากนวนิยายก่อนเข้าฉายจริง (ไทยรัฐ 19 พฤษภาคม 2549 : 19)



#### 4. อุทธรณ์-ฟ้องศาลปกครอง

ภาพยนตร์ เรื่อง “Insect in the Backyard” ของธัญญ์วาริน สุขะพิสิษฐ์ ที่ตีแผ่การใช้ชีวิตของกะเทยไทยในสังคมไทยยุคนี้ ได้รับการจัดเรตให้เป็นประเภทที่ 7 เป็นภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร เพราะมีหลายฉากที่ขัดต่อความมั่นคงและวัฒนธรรม เช่น ฉากนักศึกษาที่มีเพศสัมพันธ์กัน และฉากที่ถูกฟันว่าได้ฆ่าพ่อของตัวเอง ([http://www.matichon.c.th/news\\_detail.php?newsid=1289450680&grpid=01&catid=08](http://www.matichon.c.th/news_detail.php?newsid=1289450680&grpid=01&catid=08)) รวมถึงภาพยนตร์ไทยเรื่อง Shakespeare Must Dies ของ มานิต ศรีวานิชภูมิ ปี 2555 ก็ถูกจัดให้เป็นประเภทที่ 7 ด้วยเหมือนกัน เพราะตีแผ่พฤติกรรมของนักการเมืองไทยในแง่ลบ ทั้งๆ ที่เกิดขึ้นจริงในบ้านเรา (<http://www.oknation.net/blog/nn1234/2012/04/06/entry-1>) เท่ากับภาพยนตร์ไทยทั้งสองเรื่องนี้กลายเป็นของต้องห้ามในประเทศไทยไปโดยปริยาย ไม่ว่าจะฉายในรูปแบบใดก็ตามสวนทางกับมุมมองของผู้กำกับที่มองว่า ฉากล่อแหลมที่ปรากฏนั้น มันก็คือสิ่งที่เกิดขึ้นจริงใน

สังคมไทยมิใช่หรือ เขาไม่ได้เป็นคนสร้างเรื่องเอง แต่มันเกิดจากปัญหาอันเน่าเฟะของสังคมไทยต่างหาก ซึ่งถึงแม้จะโดนตีดเรทห้ามฉาย แต่จุดยืนของธัญญ์วารินก็ยังไม่เปลี่ยน เขาได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ที่ให้ไว้ตอนฉายรอบปฐมทัศน์เรื่องนี้ได้เป็นอย่างดีว่า “ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์มีมติให้ตัดหรือเซ็นเซอร์ฉากใดฉากหนึ่งในหนังเรื่องนี้ รวมทั้งให้ขึ้นข้อความคำเตือนแก่คนดูในช่วงต้นหรือท้ายหนัง จะไม่ยอมปฏิบัติตามมติดังกล่าวเป็นอันขาด” ซึ่งที่สุดแล้วศาลปกครองมีมติเห็นชอบกับคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ครั้งแรก ทำให้ภาพยนตร์เรื่องนี้ไม่มีโอกาสเข้าฉายในประเทศไทยคล้ายกับกรณีเดียวกับภาพยนตร์ฮอลลีวูด “Anna and the King” ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น

### ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้มีการนำพระราชบัญญัติภาพยนตร์พ.ศ.2473 มาใช้ และมีการปรับเปลี่ยนมาเป็นพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 แทนตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมานั้น จนถึงตอนนี้เป็นเวลาเกือบ 5 ปีแล้ว ทำให้ผู้เขียนได้เห็นปรากฏการณ์กับสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่างระบบเก่าและระบบใหม่ ซึ่งได้กล่าวถึงไปข้างต้นแล้ว อย่างไรก็ตาม จนถึงตอนนี้ดูเหมือนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น กลับกลายเป็นผลกระทบอย่างต่อเนื่องหลากหลายมุมมองที่ทำให้ทั้งนักวิชาการภาพยนตร์ ผู้สร้างภาพยนตร์ และผู้ชม ต่างวิพากษ์วิจารณ์กัน ซึ่งผู้เขียนขอสรุป ดังนี้

#### 1. เกณฑ์การจัดเรทภาพยนตร์ในประเทศไทยแตกต่างจากประเทศอื่น

หากนำเรทภาพยนตร์ในบ้านเรากลับมาพิจารณาอีกครั้ง จะพบว่ามีการจัดเรทประเภทภาพยนตร์อย่างน้อย 2 ประเภทที่แตกต่างจากเรทภาพยนตร์สากลที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ นั่นคือ

เรท (ห) ห้ามภาพยนตร์ที่ได้รับการจัดเรทประเภทดังกล่าวเข้าฉายในราชอาณาจักรไม่ว่าจะเป็นสื่อรูปแบบใดก็ตาม ซึ่งยังเป็นที่ยกเถียงกันไม่จบ บ้างก็เห็นควรให้มีเพื่อถ่วงดุลระหว่างเนื้อหาความบันเทิงกับเสรีภาพในการผลิตสื่อที่มากเกินไปจนเป็นการครอบงำของสื่อ ในขณะที่มีจำนวนไม่น้อยที่เสนอให้ตัดเรทดังกล่าวไปเลย ด้วยเหตุผลที่ว่าถึงแม้ถ่ายทำเสร็จแล้วแต่ก็ไม่มีโอกาสได้เข้าฉายในบ้านเรา ไม่ต่างจากการจำกัดเสรีภาพของสื่อในการเผยแพร่ออกสู่สาธารณชนอย่างแท้จริง

เรท (ส) ภาพยนตร์ที่ส่งเสริมการเรียนรู้และควรส่งเสริมให้มีการดู เป็นภาพยนตร์ไทยที่มีเนื้อหาส่งเสริมการศึกษา จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ให้มีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสังคมครอบครัว และสร้างจิตสำนึกในเรื่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นภาพยนตร์ประวัติศาสตร์ของบ้านเรา แต่ภายในเนื้อหาภาพยนตร์ประเภทนี้มีการนำเสนอฉากของการสู้รบฆ่าฟัน ภาพรุนแรงจากการทำสงครามเต็มไปหมด ผู้เขียนขอตั้งข้อสงสัยว่า “ถ้าเช่นนั้นภาพยนตร์เรื่องใดที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม สามารถนำเสนอภาพที่มีความรุนแรงได้เต็มที่ และเป็นภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับเด็ก

ทุกวัยใช้หรือไม่? และที่สำคัญการจัดให้มีเรท (ส) และ เรท (ท) ในบ้านเราไม่สอดคล้องกับแนวคิดของการจัดเรทในทางสากลอย่างสิ้นเชิง คือ เรทสากลต้องการให้ผู้ชมได้รับชมภาพยนตร์ที่มีเนื้อหาเหมาะสมกับอายุ โดยมุ่งไปที่เทคนิคการนำเสนอ (กฤษดา เกิดดี : ข่าวสด 15 เมษายน 2554, 20) แต่สำหรับการจัดเรทภาพยนตร์บ้านเรากลับมองไปที่เรื่องราวทางเนื้อหามากกว่าเทคนิคการนำเสนอ

### 2.มาตรฐานในการใช้พระราชบัญญัติที่แตกต่างกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของการออกพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์พ.ศ.2551 คือ การกำหนดอายุผู้ชมเพื่อให้ได้รับชมเนื้อหาทางภาพยนตร์ที่มีความเหมาะสมกับอายุของพวกเขา ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าของโรงภาพยนตร์ที่จะต้องกวดขันคัดกรองผู้ชมในการเข้ารับชมภาพยนตร์ในแต่ละเรื่องตามเรทประเภทของภาพยนตร์ที่ได้รับ เจ้าของโรงภาพยนตร์จะต้องไม่ปล่อยให้เยาวชนที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่เรทกำหนดไว้เข้าชมเพียงเพื่อหวังผลทางการธุรกิจมากขึ้นกว่าเดิม บางสาขาตรวจบัตรประชาชนผู้ชมทุกเรื่อง แต่บางสาขากลับไม่เอาใจใส่ในเรื่องนี้เลย ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองควรเอาใจใส่ดูแลเยาวชนในเรื่องของการเสพสื่อภาพยนตร์ด้วยเช่นกัน

### 3. เยาวชนหันมาใช้ช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างผิดกฎหมาย

ข้อดีอย่างหนึ่งของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ผู้สร้างมีอิสระเสรีภาพในการสร้างสรรค์ผลงานอย่างเต็มที่แม้กระทั่งเนื้อหาที่มีความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเพศสัมพันธ์ การบรรพราหม่าฟัน การทำผิดศีลธรรมอันดีงามของตัวละคร เป็นต้น เพราะมันถูกจำกัดการฉายเผยแพร่ด้วยอายุของผู้ที่เข้าชม ในขณะที่การจำกัดสิทธิในการรับรู้ด้วยระดับอายุดังกล่าว กลับส่งผลให้เยาวชนหาช่องว่างของกฎหมายฝ่าฝืนพระราชบัญญัติด้วยการหันไปชมในช่องทางเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างผิดกฎหมาย หลากหลายรูปแบบ หลายหลากวิธีการ ดังนี้

1.) การซื้อแผ่นภาพยนตร์ละเมิดลิขสิทธิ์ จากงานวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อภาพยนตร์ละเมิดลิขสิทธิ์ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ของฉัตรประชา จินดาวงศ์ (2550 : 4) พบว่า ปัจจัยด้านราคาที่ถูกของสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ภาพยนตร์ มีผลต่อการตัดสินใจซื้อมากที่สุด ซึ่งสำหรับความคิดเห็นของผู้เขียนแล้ว มองว่า นอกจากเรื่องราคาแผ่นที่ถูกกว่าบัตรเข้าชมในโรงภาพยนตร์แล้ว การจำกัดอายุของเยาวชนของพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ก็น่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เยาวชนหันไปซื้อแผ่นภาพยนตร์ที่ละเมิดลิขสิทธิ์มากขึ้น เพราะพวกเขาไม่ต้องถูกตรวจบัตรก่อนซื้อ โดยเฉพาะภาพยนตร์แนว ฮีโรติกวบบทวิดิเรทประเภท น 18+ หรือ ท 20+ แถมยังถูกกว่าอีกด้วย

2) การดาวน์โหลดช่องทางสื่อออนไลน์ ด้วยยุคนี้เต็มไปด้วยอุปกรณ์การสื่อสารที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ภาพยนตร์ก็เช่นกัน โดยเฉพาะการมีแอปพลิเคชันต่างๆ มากมาย ทำให้ทุกคน (รวมถึง) เยาวชนสามารถดาวน์โหลดหรือรับชมภาพยนตร์ได้ตามความต้องการวิธีการง่ายดาย รวดเร็ว ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนมีความเห็นว่า เยาวชนไม่จำเป็นต้องกังวลอีกต่อไป หากภาพยนตร์เรื่องใดที่พวกเขาไม่สามารถเข้ารับชมภาพยนตร์ได้ในโรงภาพยนตร์ อันเกิดจากผลของการเข้มงวดการกำหนดอายุผู้เข้าชม สื่อ

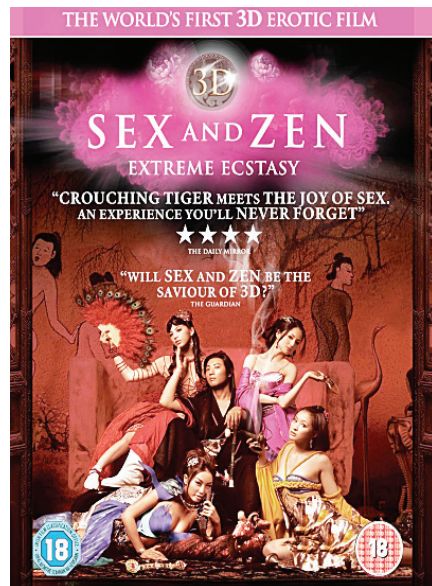
ออนไลน์เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้พวกเขาสามารถรับชมภาพยนตร์ดังกล่าวได้อย่างเสรี และมีความเป็นไปได้พวกเขาอาจจะเข้าชมก่อนโปรแกรมเข้าฉายจริงในโรงภาพยนตร์เสียอีก เพราะเยาวชนยุคนี้เรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศรอบรู้มากกว่าผู้ใหญ่ไปแล้ว

#### 4. บางอย่างไม่สามารถปฏิบัติได้จริงตามที่ได้บัญญัติไว้

ถ้าจะวิเคราะห์ถึงสาระของพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับใหม่ จะพบว่าพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ได้รวบเอา 3 พระราชบัญญัติ และ 1 ประกาศคือ พระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. 2473 พระราชบัญญัติภาพยนตร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 205 และ พ.ศ. 2515 รวมถึง พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ.2530 รวมไว้เข้าด้วยกัน เป็นพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ซึ่งตามคำจำกัดใหม่ จะทำให้หนังที่ฉายในโรงหนังและหนังแผ่นประเภทวีซีดี ดีวีดี ถูกเรียกว่า “ภาพยนตร์” (เดิมหนัง/ละคร/เกม/หรือคาราโอเกะที่บ้านที่กล่องแผ่นวีซีดี ดีวีดี จะเรียกกันว่าเทปและวัสดุโทรทัศน์) โดยในส่วนของภาพยนตร์ได้เปลี่ยนจากระบบเซ็นเซอร์ มาเป็นการจัดเรทภาพยนตร์ ได้มีคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะทำหน้าที่ตรวจพิจารณากำหนดประเภทเรทภาพยนตร์ไว้ 7 ประเภท (อมรรัตน์ เทพกัมปนาท : 2551 , 7) ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าภาพยนตร์แต่ละเรื่องที่เข้าฉายในโรงภาพยนตร์จะถูกจัดเรทภาพยนตร์เรียบร้อยแล้ว และเมื่อออกจากโรงภาพยนตร์มาอยู่ในรูปแบบของแผ่นวีซีดี หรือ แผ่นดีวีดี ก็จะได้รับเรทภาพยนตร์เดียวกันกับเมื่อออกฉายในโรงภาพยนตร์ ดังนั้น จึงต้องมีการเข้มงวดกวดขันเรื่องอายุของผู้รับชมภาพยนตร์ทั้งสองส่วนอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ กวดขันโดยการตรวจบัตรประชาชนกับผู้ซื้อบัตรชมภาพยนตร์ในโรงภาพยนตร์ และผู้ซื้อแผ่นวีซีดี หรือ แผ่นดีวีดีด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอตั้งข้อสงสัยว่า ในทางปฏิบัติการเข้มงวดตรวจบัตรประชาชนในการซื้อแผ่นวีซีดี ดีวีดี ไม่สามารถกระทำได้จริง แตกต่างจากการเข้ารับชมทางโรงภาพยนตร์ ทั้งๆ ที่มีการจัดเรทภาพยนตร์เป็นที่เรียบร้อยแล้วเหมือนกันทุกอย่าง บ่อยครั้งที่ผู้เขียนไปซื้อแผ่นภาพยนตร์ที่มีลิขสิทธิ์จากร้านค้าทั่วไป ไม่มีการขอตรวจบัตรประชาชนก่อนซื้อ ซึ่งผู้เขียนเข้าใจดีว่าคงเป็นเรื่องไร้สาระในมุมมองของผู้ชายที่ต้องทำเช่นนั้น ในทำนองที่ว่า “อะไรกันนักหนา แคแผ่นภาพยนตร์แผ่นเดียว” แต่ในทางกลับกัน เรื่องที่ไร้สาระนั้นกลับเป็นการเปิดโอกาสของเยาวชนในการเลือกรับชมภาพยนตร์จากแผ่นภาพยนตร์เหล่านี้มากกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้มงวดจากการตรวจสอบอายุการเข้าชมในโรงภาพยนตร์

ทั้งนี้ทั้งนั้น กรณีนี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างภาพยนตร์เรื่องหนึ่ง “Sex and Zen” Extreme



Ecstasy ภาพยนตร์ในรูปแบบอีโรติก 3 มิติเรื่องแรกของโลก กำกับโดย คริสโตเฟอร์ ชัน แลป คีย์ ดัดแปลงมาจากวรรณกรรมจีน The Carnal Prayer Mat เมื่อออกฉายในบ้านเราปี 2554 ด้ รับการจัดเรทประเภท ฉ 20+ หมายความว่า เป็นภาพยนตร์ที่ห้ามผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีดู (ยกเว้น ผู้บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส) ซึ่งถ้าเป็น

เยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีคงไม่มีสิทธิ์ได้ดูทางโรงภาพยนตร์อย่างแน่นอน แต่ ภาพยนตร์เรื่องดังกล่าวเมื่อออกจากโรงภาพยนตร์แล้ว ถูกบรรจุอยู่ในแผ่นภาพยนตร์ไม่ว่าจะเป็น วีซีดี ดีวีดี พวกเขาสามารถเลือกซื้อรับชมได้ด้วยตนเองอย่างง่ายดาย ปราศจากการตรวจเข้มงวด เหมือนกับการเข้ารับชมในโรงภาพยนตร์ ผู้เขียนจึงเริ่มไม่แน่ใจกับพระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับ ใหม่ ในเรื่องสาระที่เปลี่ยนไปมันดีขึ้นหรือแย่ลงกว่าเดิม?

### แนวโน้มที่เกิดขึ้น.....กับความคาดหวัง

ถึงตรงนี้ผู้เขียนไม่ได้มีเจตนาที่จะโจมตีหรือมีอคติกับพระราชบัญญัติภาพยนตร์ไม่ว่า จะเป็นฉบับเก่าหรือฉบับใหม่ เพียงแต่เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้พระราชบัญญัติ ภาพยนตร์ดังกล่าว จึงมีความต้องการที่จะนำเสนอมุมมองของผู้เขียนเพื่อสะท้อนให้เห็นถึง ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อีกทั้งผู้เขียนเข้าใจดีว่าผู้ที่ส่วนเกี่ยวข้องกับการออกพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์ ต่างก็อยากจะเห็นสังคมไทยพัฒนาไปอีกระดับหนึ่งให้เท่าเทียมกับประเทศอื่นๆ

ท้ายนี้ไม่ว่าจะเป็นมุมมองของผู้เขียน หรือมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ผู้สร้างภาพยนตร์ ผู้ชม หรือจะเป็นของใครก็ตาม ผู้เขียนคิดว่าทางออกที่ดีที่สุด ณ ตอนนี้อยู่ที่ทุกๆ คนที่เกี่ยวข้องกับวงการภาพยนตร์ กับ “สามัญสำนึกที่ จะตระหนักถึงความรับผิดชอบทางสังคม” มากกว่าสิ่งใด เพราะถ้ามีพระราชบัญญัติภาพยนตร์ แล้ว แต่ผู้สร้างไม่สร้างสรรค์ผลงานที่มีคุณภาพ, เจ้าของโรงภาพยนตร์ปล่อยให้เยาวชนที่มีอายุ ต่ำกว่าเกณฑ์ที่เรากำหนดไว้เข้าชมภาพยนตร์, เจ้าของร้านขายแผ่นลิขสิทธิ์ไม่ตรวจสอบอายุ ผู้ซื้อ, เจ้าหน้าที่ภาครัฐปล่อยให้มีการค้าแผ่นภาพยนตร์ที่ผิดลิขสิทธิ์ รวมถึงผู้ปกครองที่ไม่เอาใจ ใส่ดูแลเยาวชนในเรื่องของการเสพสื่อภาพยนตร์แล้ว พระราชบัญญัติภาพยนตร์ฉบับนี้คงไม่ต่าง จากเศษกระดาษที่ไร้คุณค่าอย่างสิ้นเชิง.....

## ข้อมูลอ้างอิง

### หนังสือ

กฤษดา เกิดดี “กรณีเรท “ส” ของตำนานสมเด็จพระนเรศวรฯ” หนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับที่ 15 เมษายน 2554, หน้า 20

คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ “The King and I” ไทยวัฒนาพานิช 2541 พงศวีร์ สุภาณนนท์ “ประเด็นล่อแหลมในการสร้างภาพยนตร์” นิตยสารสตาร์พิกส์ ฉบับที่ 407 กรกฎาคม 2549

มโนธรรม เทียบเทียบรัตน์ : หนังสืออเมริกัน ประวัติศาสตร์และงานคลาสสิก โรงพิมพ์ หสน.ห้องภาพสุวรรณ กรุงเทพฯ 2538

### บทความ

อมรรัตน์ เทพกัมปนาท “พ.ร.บ.ภาพยนตร์ฯ กับสาระที่เปลี่ยนไป” หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2551, หน้า 7

### วิทยานิพนธ์

ฉัตรประชา จินดาวงศ์ (2550 : 4) “ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจภาพยนตร์ละเมิดลิขสิทธิ์ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550

### หนังสือพิมพ์

ไทยรัฐ 6 กุมภาพันธ์ 2546 หน้า 34 “ขอรัก เลื่อนฉายภาพยนตร์ สัมแบงค์ มือใหม่หัดขาย เนื่องจากไม่ผ่านเซ็นเซอร์ กำลังอยู่ในขั้นอุทธรณ์”

ไทยรัฐ 16 พฤษภาคม 2549 หน้า 1, 12, 19 “อาถูพิงธง” :

ไทยรัฐ 17 พฤษภาคม 2549 หน้า 24 “ข้าวสั้นตันโลก-ดาวินซี” :

ไทยรัฐ 19 พฤษภาคม 2549 หน้า 2 “ประท้วงหนัง” :

ไทยรัฐ 19 พฤษภาคม 2549 หน้า 17 “หมากเตะโลกตะลึง” :

ไทยรัฐ 19 พฤษภาคม 2549 หน้า 34 “มะนิลาห้ามฉายดาวินซี”

ไทยรัฐ 19 พฤษภาคม 2549 หน้า 34 “หมากเตะโลกตะลึงงดฉาย เพื่อความสัมพันธ์อันดีของไทย-ลาว”

ข่าวสด 1 เมษายน 2551 หน้า 19 “เจ๊ย ยอมหันแสงศตวรรษ” :

ข่าวสด 10 เมษายน 2548 หน้า 1, 14 “ต้านหนังเดอะเมย์ ยูรูนแรงหลวง-น้อย ช่ากัน”

ข่าวสด 11 เมษายน 2548 หน้า 1 “เจ๊เปียบ ชนเดอะเมย์ ลั่นไม่ดูแล หลวงน้อยบูเวอร์”

ข่าวสด 21 มีนาคม 2551 : หน้า 19 “ใหม่ ยัน นาคปรก สื่อศาสนาห้ามคนชั่วแตะ” :



## สื่อออนไลน์

<http://www.Manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000091747>  
“เรทหนังเซ็นเซอร์ทั้งที่ไม่เซ็นเซอร์ “

<http://entertain.teenee.com/thaistar/2519.html> “เขมรสั่งแบน “ล่า-ทำ-ผี”  
หากินกับความสยอง”

<http://library.psru.ac.th/rlocal/news/119.html> “เตรียมเปลี่ยนชื่อหนัง-เพิ่มฉาก  
เอาใจ “คนพรหมพิราม”

[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1289450680&grp\\_id=01&catid=08](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1289450680&grp_id=01&catid=08) “แบนหนังไทย

“Insect in the Backyard” ชี้ชัดความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

[http://www.movie.sanook.com/news/news\\_09886.php?page=450](http://www.movie.sanook.com/news/news_09886.php?page=450) “เซ็นเซอร์  
4 ฉาก “ไอ้ฟัก” ตึกหวัด “ทำไมนมฝรั่งถึงเห็นได้”

[www.siamout.com/index.php?topic=8955](http://www.siamout.com/index.php?topic=8955) “ครึ่งปีกว่าๆ “หนังไทย” อลเวง!  
ต่อต้าน-ประท้วงกันเป็นว่าเล่น”

<http://www.siamzone.com/movie/news/index.php?id=1145> “เข้าฉายแล้ว  
หนังไทย สัม+แบงค์ฯ ฉบับยื่นอุทธรณ์เซ็นเซอร์”

<http://www.siamzone.com/movie/m/765/review> “คำวิจารณ์จากทีมงาน –  
Frailty”

[http://th.wikipedia.org/wiki/แดง\\_ไบเล](http://th.wikipedia.org/wiki/แดง_ไบเล)

[http://www.thaindy.org/peace\\_title\\_details.php?cont\\_id=&title\\_id=peace200407010&row\\_order=59](http://www.thaindy.org/peace_title_details.php?cont_id=&title_id=peace200407010&row_order=59)  
ครอบครัวทหารเรียกร้องให้ขุด “ฟารินไฮต์9/11

[http://www.happeningnow.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=130&Itemid=55](http://www.happeningnow.net/index.php?option=com_content&task=view&id=130&Itemid=55) “ดูหนังอื้อฉาว”

<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=92829> ““6 หนังไทยจากชาวดัง”  
Filmsick.exteen.com/20070411/entry “แสงศตวรรษ (SYNDROME AND A CENTURY)  
: การไหลเวียน ของเรื่องเล่า” :

<http://www.oknation.net/blog/nn1234/2012/04/06/entry-1> “ทำไมต้องแบน  
หนัง “เชกสเปียร์ต้องตาย” (Shakespeare Must Die)..? ทั้งๆ ที่เป็น (เพียงแค)..หนังผีทุนต่ำ”

<http://th.wikipedia.org/wiki/เรทของภาพยนตร์> “การจัดเรทภาพยนตร์”

<http://www.darahunsa.com/detail.ohp?id=2488> “เพื่อน กูรักมีงวะ”

<http://www.thaicinema.org/kits194insects3.asp> “14 ตุลา สงครามประชาชน”

<http://www.siamzone.com/movie/m/4385> “The Queen”

## บทความวิชาชีพ

## การกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนศึกษากรณี “สรยุทธ-ไร่ส้ม”

ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์  
ผู้อำนวยการบริหาร สถาบันอิศรา

ในรอบปี 2555 มีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับแวดวงสื่อมวลชนไทยหลายเรื่อง แต่ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดเรื่องหนึ่งคือกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติว่า นายสรยุทธ สุทัศนะจินดา พิธีกรชื่อดังรายการ “เรื่องเล่าเช้านี้” ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และ บริษัท ไร่ส้ม จำกัด กระทำผิดฐานสนับสนุนนางพิชชาภา เอี่ยมสอาด เจ้าหน้าที่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ทุจริตกรณีเงินค่าโฆษณาเกินเวลาจำนวน 138 ล้านบาท ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคีเครือข่ายต่อต้านการคอร์รัปชัน (ปัจจุบัน เป็นองค์การต่อต้านคอร์รัปชัน) และองค์กรทางสังคมอื่นๆ เรียกร้องให้ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 สั่งพักการทำหน้าที่ของนายสรยุทธจนกว่าคดีจะมีความชัดเจนด้วยเหตุผลทางด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

แต่นายสรยุทธและผู้บริหารสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 อ้างว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนที่นายสรยุทธจะย้ายมาสังกัดสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 และคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด (ณ วันที่ 24 กรกฎาคม 2556 อยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุด)

ขณะที่สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยซึ่งมีสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 เป็นสมาชิกอยู่ด้วยมิได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนในเรื่องนี้

กรณีดังกล่าวจึงนำศึกษาถึงระบบการกำกับดูแลและการควบคุมกันเองของสื่อมวลชนไทยว่า ได้ผลมากน้อยแค่ไหน มีอะไรเป็นปัจจัยสำคัญ และต้องปรับปรุงพัฒนาไปในแนวทางใด

### ข้อเท็จจริง-ความเป็นมา

เดือนมิถุนายน 2546 บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาว่าจ้างนายสรยุทธ สุทัศนะจินดา ให้เป็นพิธีกรแบบรายวันดำเนินรายการ “ถึงลูกถึงคน” ในอัตราค่าจ้าง 5,000 บาท ต่อตอน ปรากฏว่ารายการได้รับความนิยมอย่างสูงจากผู้ชมรายการ

หลังจากนั้น เดือนกุมภาพันธ์ 2547 นายสรยุทธ จึงได้ตั้ง บริษัท ไร่ส้ม จำกัด โดยมีนายสรยุทธ เป็นกรรมการผู้จัดการ มีนางสาวอังคณา วัฒนมงคลศิลป์ และนางสาวสุกัญญา แซ่ลิ้ม เป็นกรรมการบริษัท และเข้าทำสัญญาร่วมผลิตรายการกับ อสมท โดยระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 จนถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2549 บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้เข้าทำสัญญากับ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ร่วมผลิตรายการ “คุยคุ้ยข่าว” ออกอากาศทุกวันเสาร์และอาทิตย์ เวลาประมาณ 12.00 – 13.00 น. ครั้งละ 60 นาที (รวมเวลาโฆษณา) โดย บมจ. อสมท ตกลงแบ่งเวลาโฆษณาให้ บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้ครั้งละ 5 นาที ถ้ามีโฆษณาเกินกว่ากำหนด บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ต้องชำระค่าโฆษณาเกินเวลาให้ บมจ. อสมท ในอัตรานาทีละไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท

นอกจากนี้ได้ทำสัญญาร่วมผลิตรายการ “คุยคุ้ยข่าว” ออกอากาศทุกวันจันทร์ ถึงวัน

ศุกร์ เวลาประมาณ 21.30 – 22.00 น. ครั้งละ 30 นาที (รวมเวลาโฆษณา) โดย บมจ.อสมท ตกลงแบ่งเวลาโฆษณาให้ บริษัท ไร้มัน จำกัด ได้ครั้งละ 2 นาที 30 วินาที ถ้ามีโฆษณาเกินกว่า กำหนด บริษัท ไร้มัน จำกัด ต้องชำระค่าโฆษณาเกินเวลาให้ บมจ. อสมทในอัตราวันที่ละไม่ต่ำกว่า 240,000 บาท

ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของ ป.ป.ช. ปรากฏว่า **นางพิชชาภา เอี่ยมสอาด** เจ้าหน้าที่ธุรการระดับ 5 สำนักกลยุทธ์การตลาด บมจ.อสมท เป็นผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียวในการจัดทำคิวโฆษณารวมและเป็นผู้รายงานโฆษณาเกินเวลาเพื่อเรียกเก็บเงินจาก บริษัท ไร้มัน จำกัด ได้ให้ความช่วยเหลือ บริษัท ไร้มัน จำกัด โดยไม่มีการรายงานการโฆษณาเกินเวลาของ บริษัท ไร้มัน จำกัด เพื่อเรียกเก็บเงิน ตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549

จากการไต่สวนปรากฏว่า นายสรยุทธ ได้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คของ ธนาคารธนาชาติ สาขาพระราม 4 จ่ายเงินให้นางพิชชาภา โดยมีการทำเอกสารหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้รวม 6 ครั้งเป็นเงิน 739,770.50 บาท เพื่อตอบแทนที่นางพิชชาภา มิได้รายงานการโฆษณาเกินเวลาของ บริษัท ไร้มัน จำกัด

ต่อมาเมื่อเดือนกรกฎาคม 2549 **นางบุญชนิก บุณย์สิน** รักษาการผู้ช่วยกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ สำนักการตลาด 1 ได้สังเกตพบว่า รายการข่าวเที่ยงคืน มีการออกอากาศล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดจึงได้ทำการตรวจสอบ และเรียกนางพิชชาภา มาสอบถามต่อหน้าทุกคนซึ่งนางพิชชาภา ได้รับสารภาพต่อหน้าทุกคนว่า บริษัท ไร้มัน จำกัด มีการโฆษณาเกิน และไม่มีการรายงานเพื่อเรียกเก็บเงินจริง และตนได้ใช้น้ำยาลบคำผิดลบเฉพาะคิวโฆษณาเกินเวลาในส่วนของบริษัท ไร้มัน จำกัด ในใบคิวโฆษณารวมของ บมจ. อสมท เพื่อปกปิดความผิดที่ได้กระทำขึ้นตามคำแนะนำของ **นายสรยุทธ และนางสาวมณฑา ธีระเดช** พนักงานของบริษัท ไร้มัน จำกัด ก่อนที่จะเกิดการตรวจสอบเรื่องนี้ขึ้น

หลังจากนั้น บริษัท ไร้มัน จำกัด ได้มีการชำระเงินค่าโฆษณาส่วนเกินให้ บมจ. อสมท ในวันที่ 31 สิงหาคม 2549 และวันที่ 15 กันยายน 2549 เป็นเงินจำนวน 103,953,710 บาท โดยบริษัท ไร้มัน จำกัด ขอหักส่วนลด 30% จากยอดทั้งหมดจำนวน 138,790,000 บาท แต่ บมจ. อสมท ไม่ยินยอมให้หักส่วนลด 30% เนื่องจากบริษัท ไร้มัน จำกัด มิได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำกันไว้และไม่ได้ชำระเงินให้ถูกต้องตามสัญญา บมจ. อสมท จึงคิดดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงิน 138,790,000 บาท นับแต่ วันที่ 1 เมษายน 2548 คิดถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2549 เป็นเงินจำนวน 4,464,197.67 บาท พร้อมภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน 9,715,300 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน 152,969,497.67 บาท ซึ่งบริษัท ไร้มัน จำกัด ก็ยินยอมชำระเงินดังกล่าวให้ บมจ. อสมท. ในวันที่ 20 ตุลาคม 2549

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของ**นางพิชชาภา** (ชื่อเดิม นางชนาภา บุญโต) มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดทางอาญา ตามมาตรา 6, มาตรา 8 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502

การกระทำของ **นางสาวอัญญา อุไทย** ซึ่งเป็นหัวหน้างานและเป็นผู้บังคับบัญชาในฝ่าย

สนับสนุนและบริการลูกค้า สำนักกลยุทธ์การตลาด บมจ. อสมท. มีมูลค่าความผิดทางวินัย

การกระทำของนายสรยุทธ สุทัศนะจินดา และนางสาวมณฑา ธีระเดช ซึ่งได้ใช้ให้นาง พิชชาภา (นางชนาภา บุญโต) ไม่ต้องรายงานการโฆษณาเกินเวลาที่ กำหนดในสัญญาให้ผู้บังคับ บัญชาทราบ และบริษัท ไรส์เอ็ม จำกัด (ในฐานะนิติบุคคล) มีมูลค่าความผิดฐานสนับสนุนพนักงาน กระทำความผิด ตามมาตรา 6, มาตรา 8 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของ พนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86

จึงมีมติให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย และให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยัง อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดดังกล่าวข้างต้นตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 และมาตรา 97 แล้วแต่กรณี

### การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

ภายหลัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชัน (ปัจจุบัน จัดตั้งเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน) องค์กรภาคธุรกิจและนักวิชาการ ออกมาเรียกร้องให้นาย สรยุทธแสดงความรับผิดชอบต่อจริยธรรมของวิชาชีพสื่อมวลชน ด้วยการพักการจัดรายการ ชั่วโมงจนกว่าคดีจะได้ข้อยุติ ตามด้วยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติออกแถลงการณ์เรียกร้อง ให้นายสรยุทธและสถานีโทรทัศน์สีช่อง 3 แสดงความรับผิดชอบในลักษณะเดียวกัน

นายมานะ นิมิตมงคล ผู้อำนวยการภาคีเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันกล่าวว่า ผลการชี้ มูลความผิดของ ป.ป.ช. ทำให้สังคมตั้งคำถามต่อกรณีนี้ว่า จรรยาบรรณสื่อมวลชนที่ควรบอก เล่าความจริงให้สังคมรับรู้ แต่หากผู้ทำหน้าที่สื่อได้กลายเมื่อนักธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไร ต้องคดี ทุจริตเองแล้วต่อไปเราจะเชื่อถือในความเที่ยงตรงของสื่อได้อย่างไร ผู้ถูกดำเนินคดีคอร์รัปชัน ควรถูกสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 สั่งระงับการทำหน้าที่และบรรดาธุรกิจควรหยุดการเป็น ผู้สนับสนุนรายการนี้หรือไม่

การที่ถูกจับได้ว่าโกงเงินไปแล้วเอามาคืน ถือว่ารัฐไม่เสียหายจริงหรือ แล้วต่อไปเราจะ สอนเรื่องคุณธรรมจริยธรรมให้เด็กๆ กันอย่างไรที่สำคัญคอร์รัปชันควรเป็นปัญหาที่ประชาชน นักธุรกิจและรัฐ ต้องร่วมมือกันต่อต้านทุกรูปแบบและร่วมกันปฏิเสธ “ไม่คบคนโกง” ใช่หรือไม่ แต่นายสรยุทธตอบได้ด้วยการยื่นจดหมายลาออกจากการเป็นสมาชิกสมาคมนักข่าวนัก หนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ทั้งๆ ที่นายสรยุทธมิได้ชำระค่าสมาชิกมาเป็นเวลานานหลายปีซึ่ง ตามข้อบังคับของสมาคมถือว่า นายสรยุทธขาดจากการเป็นสมาชิกภาพอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยที่มีหน้าที่โดยตรง ในการกำกับดูแลและควบคุมด้านจริยธรรมของสมาชิกซึ่งมีสถานีโทรทัศน์สีช่อง 3 เป็นสมาชิกอยู่ ด้วยมิได้แสดงท่าทีใดๆ อย่างชัดเจน

แต่การเคลื่อนไหวของนักวิชาการด้านนิเทศศาสตร์และและภาคประชาสังคมบางกลุ่ม

เพื่อให้ นายสรยุทธและทางสถานีโทรทัศน์สีช่อง 3 ให้แสดงความรับผิดชอบด้านจริยธรรมยังมีต่อไป

### สำนักงาน ก.ล.ต.ให้ระมัดระวังการทำธุรกิจกับ “ไร่ส้ม”

จนกระทั่งในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2555 นายวรพล โสคติยานุรักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้ส่งจดหมายเวียน เรื่อง ขอความร่วมมือองค์กรในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเรื่องฉันทก่าลัง แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น ถึงกรรมการผู้จัดการของบริษัทจดทะเบียน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทที่ปรึกษาทางการเงิน และสมาคมที่เกี่ยวข้องในตลาดทุนทุกแห่ง

เนื้อหาของจดหมายเวียนดังกล่าวได้อ้างถึงกรณีที่นายสรยุทธและบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดในคดียักยอกเงินโฆษณาจากบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ซึ่งสภากาหนดหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ออกแถลงการณ์ว่า แม้พฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหาแม้จะยังไม่มีความผิดทางกฎหมาย แต่ในแง่การประกอบวิชาชีพนั้นว่าไม่เหมาะสม มีการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดจรรยาบรรณแล้ว

“สำนักงาน ก.ล.ต.จึงขอความร่วมมือให้ท่านพิจารณาอย่างรอบคอบและใช้ความระมัดระวังในการทำธุรกิจกับบุคคลที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายทุจริตคอร์รัปชั่น เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในประเทศไทย”

ขณะที่คณะกรรมการกิจการ (กมธ.) การพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่มีนายศุภชัย ศรีหล้า ส.ส.อุบลราชธานี พรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) เป็นประธาน ก็เดินทางตรวจสอบเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน

### “สรยุทธ”ขอต่อสู้ในชั้นศาล

ด้านนายสรยุทธ ไม่มีปฏิกิริยาตอบรับกระแสดังกล่าว เพียงแต่ชี้แจงผ่านรายการเรื่องเล่าว่าน่าจะรับคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช.แต่ยืนยันความบริสุทธิ์ของตัวเองว่า ต้องการไปพิสูจน์ข้อเท็จจริงกันในศาล

ต่อมาวันที่ 31 ตุลาคม 2555 นายสรยุทธ ได้ส่งหนังสือขอปฏิเสธการเดินทางมาให้ถ้อยคำต่ออนุ กมธ. โดยอ้างว่า เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม บริษัท ไร่ส้ม จำกัด จึงมีความจำเป็นต้องสงวนข้อมูลข้อเท็จจริงในการต่อสู้คดี

ในเอกสารฉบับเดียวกับ นายสรยุทธชี้แจงต่อกระแสทวงถามเรื่องจริยธรรมต่อคดีที่เกิดขึ้นว่า “คดีความที่เกิดขึ้นเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจของบริษัท และไม่มีส่วนกระทบใดๆ ต่อการทำรายการของผม ซึ่งนำเสนอข้อมูลตามความเป็นจริงเพื่อประโยชน์ต่อสังคม โดยไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารอันเป็นจรรยาบรรณสำคัญในการนำเสนอที่ผมนยึดถือมา ตลอดชีวิตการทำงาน”

ขณะเดียวกันก็ใช้สิทธิยื่นฟ้องศาลปกครองเรียกเงินกรณีค่าโฆษณาส่วนเกินจากบริษัท อสมท.กว่า 253 ล้านบาทด้วย (ขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง)

อย่างไรก็ตาม หลังจากเลขาธิการ ก.ล.ต.ได้ทำหนังสือเวียนถึงบริษัทต่างๆ ให้ระมัดระวัง การทำธุรกิจบุคคลที่มีพฤติการณ์ในการเข้าข่ายการทุจริตแล้ว มีกระแสข่าวว่า บริษัทขนาดใหญ่ บางบริษัทไม่ลงโฆษณากับบริษัทไร้สัม เช่น กลุ่มเอสซีจี บริษัท โตชิบา (ไทยแลนด์) จำกัด

ขณะที่นายสรยุทธมีรายได้จากโฆษณาผ่านบริษัท ไร้สัม จำกัด และบริษัท ชัดถ้อย ชัดคำ จำกัด ในรอบ 8 ปีตั้งแต่ปี 2547-2554 กว่า 2,600 ล้านบาท กำไรสุทธิ 1,047 ล้านบาท เช่นเดียวกับสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 มีรายได้จากรายการเรื่องเล่าเช้านี้เป็นจำนวนมาก

### กรณี “สรยุทธ-ไร้สัม” การกำกับดูแลโดยภาคประชาสังคม

ไม่ว่าถึงที่สุดแล้วกรณี “สรยุทธ-ไร้สัม” จะมีความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ หรือไม่ก็ตาม แต่ปรากฏการณ์ที่ไม่ค่อยเห็นบ่อยนักในสังคมไทยคือ การเคลื่อนไหวของเครือข่าย ภาคประชาสังคมที่เรียกร้องให้สื่อมวลชน แสดงความรับผิดชอบในด้านจริยธรรม โดยให้สถานี โทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 พักการทำหน้าที่พิธีกรของนายสรยุทธ แม้ได้รับการปฏิเสธ แต่การ เคลื่อนไหวของเครือข่ายภาคประชาสังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้องก็เกิดผลในระดับหนึ่งกล่าวคือ มีบริษัทขนาดใหญ่บางบริษัทระงับการโฆษณาในรายการที่มีนายสรยุทธ เป็นพิธีกร

ขณะที่องค์กรวิชาชีพสื่อ เช่น สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยกลับไม่ยอมแสดง ท่าทีอย่างชัดเจนต่อกรณีดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า กลไกการกำกับดูแลและควบคุม กันเองของสื่อมวลชนโดยไม่มีกฎหมายรองรับมีประสิทธิภาพเพียงใด หรือเป็นเพียงการ “ลูบหน้า ประจบมูก”

ต้องมีการปฏิรูปหรือพัฒนาไปสู่กลไกการกำกับดูแลร่วมโดยกฎหมายรองรับหรือไม่ หรือควรมีการเปิดโอกาสและสนับสนุนให้เครือข่ายภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทใน การช่วยกำกับดูแลสื่อมวลชนมากขึ้น

เมื่อพิจารณากลไกการกำกับดูแลและควบคุมสื่อมวลชนในปัจจุบันอยู่แล้ว มีอยู่ด้วยกัน 3 ส่วน คือ

**หนึ่ง** การกำกับดูแลและควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็นกฎหมายทั่วไปและ กฎหมายเฉพาะ

**กฎหมายทั่วไป** อาทิ ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ กฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน กฎหมายครอบ ครอบครวั กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ฯลฯ

แต่ที่ใช้กันมากที่สุดคือ กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายละเมิด พ.ร.บ.ว่าด้วยการ กระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

**กฎหมายเฉพาะ** อาทิ พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ (กำกับดูแลเฉพาะการจดทะเบียนสิ่งพิมพ์ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย) พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์

**สอง** การกำกับดูแลตนเองโดย ไม่มีกฎหมายรองรับ แต่เป็นระบบสมัครใจ ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว มีการกำหนดข้อบังคับว่าจริยธรรมเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับสมาชิก

ทางด้านสิ่งพิมพ์มี**สภานั่งสื่อพิมพ์แห่งชาติ**ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านจริยธรรมของสมาชิกที่เป็นทั้งองค์กรและผู้ประกอบวิชาชีพ เช่นเดียวกับด้านวิทยุโทรทัศน์**มีสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย**เป็นผู้ทำหน้าที่

จุดอ่อนสำคัญขององค์กรวิชาชีพทั้งสอง คือ

1. โครงสร้างคณะกรรมการสภาวิชาชีพที่มีตัวแทนเจ้าหนังสือพิมพ์หรือสถานี และบรรณาธิการ (เป็นกลุ่มเดียวกับเจ้าของ) รวมกันมีสัดส่วนสูงถึง 8 คน ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานหรือนักข่าวมีเพียง 4 คน ขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อย เปิดโอกาสให้ตัวแทนเจ้าของและบรรณาธิการสามารถบงการตัดสินใจของสภาวิชาชีพได้โดยง่าย

2. การใช้ระบบสมัครใจ ทำให้มติของสภาวิชาชีพไม่มีผลในทางปฏิบัติ สมาชิกไม่ยอมรับมติของสภาวิชาชีพที่ขัดแย้งผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อไม่พอใจกับมติของคณะกรรมการก็จะลาออกจากการเป็นสมาชิกหรือพูดว่าจะลาออก ทำให้คณะกรรมการไม่กล้าลงมติที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสมาชิกโดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่

ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สภาวิชาชีพฯ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นเพียง “เสือกระดาษ” ไม่สามารถกำกับดูแลด้านจริยธรรมของสมาชิกได้จริง เช่น มีการนำเสนอข่าวและภาพข่าวละเมิดจริยธรรมเป็นนิจศีล

**สาม** การกำกับดูแลโดยสังคม ที่ผ่านมาเครือข่ายภาคประชาสังคมไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหวการกำกับดูแลและควบคุมสื่อมวลชนมากนัก เพิ่งจะมีในระยะหลังๆ ที่มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมา เช่น กลุ่มผู้ปกครอง องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน องค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อสื่อมวลชนที่เสนอข่าวหรือเรื่องราวที่มีผลกระทบต่อสังคมและผู้บริโภคมากขึ้น อาทิ กรณีการล้อเลียนผู้ป่วยฮิสติกในรายการเรื่องเล่าเช้านี้ ทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3, การงดออกอากาศละครเรื่องเหนือเมฆทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3

เป็นที่น่าสังเกต การเคลื่อนไหวเรียกร้องของภาคประชาสังคมในแต่ละกรณีนั้น มีการใช้เครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์ (social media) เป็นเครื่องมือสำคัญซึ่งสามารถสร้างกระแสให้เกิดการตื่นตัวขึ้นในสังคม จนสื่อกระแสหลักนำไปเสนอเป็นข่าวอีกต่อหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลสื่อมวลชนให้ได้ผลอย่างแท้จริง คงไม่สามารถใช้กลไกใดกลไกหนึ่งเป็นเอกเทศ แต่ต้องอาศัยกลไกทั้งสามส่วนผสมผสานกันอย่างเหมาะสม

ตัวอย่างที่เห็นชัดคือ มีกฎหมายหลายฉบับที่ไม่เคยมีการบังคับใช้กับสื่อมวลชนเลย ทั้งๆ ที่สื่อมวลชนกระทำความผิดชัดแจ้ง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก แต่ไม่เคยมีการดำเนินคดีกับสื่อมวลชนที่นำเสนอข่าวและภาพละเมิดเด็กและเยาวชนเลย

ถ้าภาคประชาสังคมเห็นว่า สื่อมวลชนฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก ถ้ามีการท้วงติงตักเตือนแล้ว ยังคงนำเสนอภาพและข่าวละเมิดเด็กและเยาวชนอยู่ ก็สามารถไปกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับสื่อมวลชนนั้น



เช่นเดียวกับกรณีการกำกับดูแลกันเองโดยสภาวิชาชีพ เป็นการยากที่คณะกรรมการสภาวิชาชีพจะมีมติลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนจริยธรรมในเรื่องผลประโยชน์ของสำคัญสมาชิก แต่ถ้าสังคมเห็นว่าการกระทำของสมาชิกฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้สภาวิชาชีพลงโทษหรือเรียกร้องให้สมาชิกเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของตนเองก็เชื่อว่าน่าจะมีผลในระดับใดระดับหนึ่งเช่น กรณีของ “สฤษฎ์-ไร้ม” กรณีการล้อเลียนผู้ป่วยออทิสติก

### กลไกการควบคุมและการกำกับดูแลร่วม

กลไกการควบคุมและการกำกับดูแลร่วมสื่อมวลชนในด้านจริยธรรม มีข้อแตกต่างจากระบบสมัครใจคือ มีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรวิชาชีพกับหน่วยงานของรัฐโดยมีกฎหมายรองรับซึ่งในประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นการใช้เฉพาะกับสื่อมวลชนด้านวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมและการกำกับดูแลสื่อมวลชนได้แก่ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

ใน พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) มีหน้าที่ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม (มาตรา 27(18))

อย่างไรก็ตาม ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ ได้แบ่งการควบคุมและการกำกับดูแลออกเป็น 2 ส่วน

**ส่วนแรก** กสทช.เป็นผู้ควบคุมเนื้อหาโดยตรงกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 37 ที่บัญญัติห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระ

(1) ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ

(2) ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

(3) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

(4) มีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือ

(5) มีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

บทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการ กสทช.มอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศ

รายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้

นอกจากการเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว กสทช.ยังมีอำนาจปรับทางปกครองกับผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของสถานีได้ตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท (มาตรา 57,59)

กรณีตัวอย่างที่ กสทช.ได้ดำเนินการปรับไปแล้วคือ รายการไทยแลนด์กี้อตทาแลนด์ที่มีการเปลี่ยออก

วาดรูปซึ่งออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีช่อง 3 ซึ่งมีเนื้อหาเข้าข่ายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

**ส่วนที่สอง** การควบคุมและการกำกับดูแลร่วม ใน พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีบทบัญญัติว่าด้วย “การส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพและการคุ้มครองผู้เสียหายจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์” ขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยมีสาระสำคัญส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร

บทบัญญัติในกฎหมายยังกำหนดให้ กสทช.สร้างกลไกการส่งเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคต่อไปยังองค์กรวิชาชีพพิจารณากรณีที่มีกรออกอากาศละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล จากนั้นให้องค์กรวิชาชีพแจ้งผลการดำเนินการให้ กสทช.ทราบโดยเร็ว (มาตรา 39,40)

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งสองส่วน ยังคงเป็นไปปัญหาเพราะในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมและกำกับดูแลเนื้อหาซึ่งต้องจัดทำเป็นประกาศของ กสทช.นั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อนเพราะหากกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนไม่ชัดเจน อาจเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพและแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนซึ่งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น กรรมการ กสทช.บางคนยังไม่เข้าใจ “เส้นแบ่ง” ระหว่างการออกอากาศที่เป็นการฝ่าฝืน มาตรา 37 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่ลุ่มล้ำการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กระหวนความมั่นคงฯ กับการกำกับดูแลจริยธรรมในมาตรา 39และมาตรา 40 โดยมีการยกร่างประกาศ กสทช.ให้อำนาจ กสทช.ในการเข้ามาตรตรวจสอบเนื้อหาสาระในการออกอากาศแบบครอบจักรวาล รวมถึงการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ แทนที่จะให้อำนาจหน้าที่ขององค์กร

วิชาชีพที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ในทางตรงกันข้าม ถ้ามีการออกประกาศ กสทช. ซึ่งมีกฎเกณฑ์ที่มีเหมาะสม ส่งเสริมให้องค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ด้านกำกับดูแลจริยธรรมมีความเข้มแข็ง น่าจะทำให้กลไกการกำกับร่วมกันระหว่าง กสทช. และองค์กรวิชาชีพมีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### บรรณานุกรม

สำนักข่าวอิศรา [www.isranews.org](http://www.isranews.org)

เรื่องไม่ได้อ่าน: ธรณี ป.ป.ช. สรยุทธ และไร้มัน สำนักพิมพ์ Openbook

### ภาคผนวก

พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

มาตรา 39 ให้คณะกรรมการดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม

การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขององค์กรตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร

ในการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพขององค์กรตามวรรคหนึ่ง ให้แต่ละองค์กรตามวรรคหนึ่งจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขึ้นโดยมีองค์ประกอบและให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกองค์กรตามวรรคหนึ่งที่มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม คณะกรรมการอาจให้การส่งเสริมจากกองทุนตามมาตรา 52 ก็ได้

มาตรา 40 ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการส่งเรื่องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว และให้คณะกรรมการติดตามผลการดำเนินการขององค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 เมื่อองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตามมาตรา 39 ได้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการโดยเร็ว

## การกำกับดูแลสื่อสาธารณะ ไทยพีบีเอส : เพื่อคุณภาพสังคมไทยที่มีคุณธรรม

รศ.มาลี บุญศิริพันธ์

ประธานกรรมการนโยบาย (ฝ่ายสื่อสารมวลชน)

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

ทำไมต้องกำกับดูแลสื่อสาธารณะ?

สื่อสาธารณะต่างจากสื่อทั่วไปหรือไม่?

การกำกับสื่อสาธารณะมีความสำคัญอย่างไร?

คำถามต่างๆ เกิดขึ้น เมื่อสังคมไทยเริ่มรับรู้ถึงการก่อกำเนิด “สื่อสาธารณะ” เป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 คำเนิ การ C:\Documents and Settings\Administrator\Local Settings\w\index.php ด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการสำคัญ มุ่งเน้นการสนับสนุนพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพและคุณธรรม “บนพื้นฐานของความเป็นไทย... ผลิตรายการทางด้านข่าวสาร สารประโยชน์ทางการศึกษา และสาระบันเทิงให้มีคุณภาพสูงในสัดส่วนที่เหมาะสม...เน้นความหลากหลายในมิติต่างๆ...ให้ความรู้แก่ประชาชนให้ก้าวทัน การเปลี่ยนแปลงของโลก...ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารเพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ ประชาชนได้รับข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน... และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ...ให้คำนึงถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมของ ประชาชน”<sup>1</sup> การนำเสนอและผลิตเนื้อหา ประกอบด้วย รายการข่าว รายการสารประโยชน์ รายการสาระบันเทิง โดยมุ่งพิทักษ์ผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นพันธกิจหลักนั้น สื่อสาธารณะจึง ต้องตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิด้านข่าวสารของประชาชนเป็นเบื้องต้น ซึ่งหมายถึงบทบาท หน้าที่ในฐานะสื่อสาธารณะตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลาง เป็นธรรม ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างสิ้นเชิง

ทั้งนี้ คุณสมบัติสำคัญตามความหมายของ “สื่อสาธารณะ” ที่ยอมรับกันทั่วโลก คือ เป็น สื่อที่ได้รับการสนับสนุนทุนดำเนินการจากสาธารณะในรูปแบบที่เหมาะสมของแต่ละสังคม เช่น รายได้จากค่าสมาชิก ค่าใบอนุญาต ค่าเครื่องรับการกระจายเสียงและภาพ การจัดสรรจากภาษี ประชาชน ฯลฯ<sup>2</sup> ในกรณีของประเทศไทย สื่อสาธารณะ “ไทยพีบีเอส” ได้รับการจัดสรรเงินทุน ดำเนินการจากภาษีเหล่าและบุหรี่ยาสูบร้อยละ 1.5 หรือจำนวนเงินไม่เกิน 2 พันล้านบาทต่อ ปี ด้วยเหตุผลดังกล่าว ได้นำไปสู่คุณสมบัติต่อมา คือ สื่อสาธารณะถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบ ต่อผู้ชมผู้ฟัง ต่อความเป็นพลเมืองของประชาชน และต่อสังคมที่มีส่วนเกี่วข้องกับการดำเนินงานของสื่อสาธารณะ (obliged to be accountable to the audiences and citizens) และต้องแสดงผลการดำเนินการให้ประชาชนผู้เสียภาษีผ่านกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น อาทิ การ

<sup>1</sup> มาตรา 7 พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

<sup>2</sup> Nakamura, Yoshiko “Accountability in Public Service Broadcasting: The Evolution of Promises and Assessments.”

รายงานผลดำเนินงานประจำปี (annual report) การตอบสนองต่อการร้องเรียนและคำติ/ชมจากประชาชน การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงาน ฯลฯ “การรับผิดชอบ (accountability)” ซึ่งนอกจากเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นของสื่อสาธารณะแล้ว ยังเป็นหลักประกันสำคัญในการรักษาไว้ซึ่งระดับ “ความไว้วางใจ” จากประชาชนได้อย่างยั่งยืนอีกด้วย

นอกจากความเหมือนในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนเช่นเดียวกับสื่อมวลชนอื่นๆ แล้ว สื่อสาธารณะต่างจากสื่อทั่วไป (รวมถึงสื่อเชิงพาณิชย์) ในเงื่อนไขและคุณสมบัติข้างต้นอย่างชัดเจน ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนบริบทของความเป็นสื่อมวลชนต้นแบบที่แท้จริง กล่าวคือ

สื่อมวลชนเกิดขึ้นด้วยความคาดหวังของสังคมที่ต้องการให้ทำหน้าที่หลักในการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตย ด้วยหน้าที่หลัก 4 ประการที่ทราบกันทั่วไป คือ รายงานข่าวสารที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้เท่าทันสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงของโลกผ่านทางกรรณการรายงานข่าวสารข้อเท็จจริงอย่างเที่ยงตรง (to inform) เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์และ/หรือสถานการณ์ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ในสิ่งที่เกิดขึ้นจากมุมมองอันหลากหลาย (to provide opinion) เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีโอกาสในการรับรู้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเสรีในตลาดทางความคิดบนพื้นที่สื่อมวลชนเสรี (serve as a market place of ideas) ให้ความผ่อนคลายแก่ผู้อ่านด้วยการเสนอเรื่องราวที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวันในลีลาที่ไม่เคร่งเครียด แต่มีสาระประโยชน์ทั้งเนื้อหาและความผ่อนคลายจากความคร่ำเคร่งจากกิจวัตรประจำวันและ/หรือจากการรับรู้รายงานข่าวที่อาจสร้างความเครียดได้ (to entertain) การให้ความบันเทิงในสื่อมวลชนจึงควรมีสาระช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ชม/ผู้อ่าน/ผู้ฟังได้ด้วย และสุดท้ายจะเน้นเฉพาะบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนในสังคมประชาธิปไตย (ซึ่งส่วนมากจะมีระบบเศรษฐกิจระบบทุนนิยม) คือ การอุทิศพื้นที่ส่วนหนึ่งสำหรับการโฆษณาผลผลิตที่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกสรรผลผลิตในคุณภาพและราคาที่เหมาะสม (to advertise) ซึ่งในการอุทิศพื้นที่ดังกล่าวของสื่อมวลชนก็เท่ากับทำหน้าที่ช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้เกิดการสะสมเงิน สมเหตุสมผล และเอื้อให้ประชาชนไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ผลิตอย่างไม่เป็นธรรม

ในบทบาทของสื่อสาธารณะ นอกจากความเป็นอิสระในวิชาชีพอย่างเคร่งครัด และเงื่อนไขตามพันธกิจในวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งแล้ว ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการโฆษณาสินค้าหรืออื่นใดอันอาจเป็นเหตุให้ขาดความเป็นกลาง เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน อันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิการรับสารของประชาชนได้ การโฆษณาผลิตภัณฑ์ใดๆ ด้วยวิธีการใดๆ จึงเป็นข้อห้ามที่สื่อสาธารณะควรต้องให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นข้อหนึ่งที่ประชาชนสามารถตรวจสอบและกำกับสื่อสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม ตัวชี้วัดคุณภาพและเป้าหมายแห่งความสำเร็จของสื่อสาธารณะจึงมิใช่มุ่งเฉพาะที่ยอดความนิยม (audience rating) แต่หมายถึงประสิทธิภาพการสื่อสารเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ช่วยสร้างพลัง ส่งเสริมสังคมให้มีแนวทางสู่การแสวงหา เพิ่มพูนความรู้ให้เกิดความเท่าทันความเป็นไปของสังคมรอบตัวได้อย่างเข้าใจ ซึ่งสามารถนำไปสู่สังคมคุณภาพคู่กับคุณธรรมได้ในที่สุด ทั้งนี้ ความนิยมต่อสื่อสาธารณะของผู้ชมก็มีความสำคัญในการเป็นตัวพิสูจน์ประสิทธิภาพการนำ

เสนอเนื้อหาที่สอดคล้องกับความต้องการเชิงคุณภาพของกลุ่มเป้าหมายด้วย ھا้การแข่งขันอันเกิดจากความต้องการกระตุ้นและส่งเสริมพฤติกรรมกรบริโภคอันนำมาซึ่งผลประกอบการที่วัดกันด้วยตัวเลขแห่งผลกำไรมหาศาล ความกังวลในจำนวนยอดนิยมจึงไม่น่าจะเป็นตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ผลของสื่อสาธารณะได้เสมอไป

ในขณะที่สื่ออื่นๆ รวมถึงสื่อมวลชนเชิงพาณิชย์มีเป้าหมายหลักในการแข่งขันกันเพื่อเพิ่มยอดความนิยมเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจอย่างต่อเนื่อง เมื่อมองในบทบาทของสื่อมวลชนตามภาระหน้าที่ที่ได้กล่าวข้างต้น ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ดังกล่าวจึงจะสามารถช่วยให้สังคมได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีประโยชน์ เป็นธรรม และเป็นกลางได้ แต่หากสื่อมวลชนยังไม่สามารถดำรงตนให้เป็นอิสระจากพันธะใดๆ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ กลไกตลาดได้แล้ว ก็ยากจะเป็นสื่อมวลชนที่สังคมคุณภาพควรคาดหวัง

คุณสมบัติของสื่อสาธารณะต้อง เป็นอิสระ (free) เป็นธรรม (fair) และเป็นกลาง (impartial) เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) จึงเป็นสื่อมวลชนที่สังคมคาดหวังได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ สมชัย สุวรรณบรรณ อดีตหัวหน้าข่าวภาคภาษาไทย บีบีซี และผู้อำนวยการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ได้อธิบายถึงประโยชน์ บทบาทหน้าที่ และคุณลักษณะของ “สื่อสาธารณะ” ไว้ว่า “สาระความเป็นสื่อสาธารณะ คือการทำงานตามคตินิยม มาตรฐาน และวินัยของสื่อที่มีผลประโยชน์สาธารณะเป็นธงนำ และที่สำคัญ ต้องเป็นอิสระจากอำนาจรัฐและกลไกตลาด โดยเนื้อหาสาระและรูปแบบที่ปรากฏหน้าจอ ก็แสดงให้เห็นความแตกต่างที่เป็นลักษณะของความเป็นสื่อสาธารณะ” และขยายความต่อไปว่า<sup>3</sup>

... สังคมที่มีสื่อสาธารณะ มีประโยชน์ตรงที่ทำให้เกิดการคัดค้านกับสื่อฯ รัฐและตลาดเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกในการบริโภคข่าวสาร ข้อมูลความรู้และความบันเทิงที่ไม่มุ่งหวังเพียงการค้าหากำไร หรือการใช้อำนาจรัฐที่ปราศจากการตรวจสอบ

สื่อสาธารณะถือว่าผู้ชมผู้ฟังเป็นพลเมือง ไม่ใช่แค่ผู้บริโภค

ผลงานที่ผ่านมาที่พิสูจน์ได้ว่าในประเทศที่มีสื่อสาธารณะที่เข้มแข็ง โดยภาพรวมแล้วประชาชนในประเทศนั้นจะมีอำนาจต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจมากกว่า อีกทั้งทั้งกระบวนการตรวจสอบผู้รับผิดชอบที่ใช้คำภาษาอังกฤษว่า accountability นั้น จะมีความศักดิ์สิทธิ์มากกว่าในประเทศที่ไร้สื่อสาธารณะ ...

...ความคาดหวังของสังคมคือการก่อตั้งสื่อสาธารณะที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างไปจากเพียงแค่สถานีโทรทัศน์อย่างที่เราเคยมีอยู่แล้ว หากต้องเป็น “สถาบันทางสังคม” ที่ใช้คลื่นและเครื่องมือสื่อสารหลายรูปแบบของตนเอง เพื่อดำเนินภารกิจเสริมสร้างมาตรฐานการดำเนินชีวิตของประชาชน สร้างความเข้มแข็งให้แก่พลเมือง และความไพบุลย์ของสังคม (enriching peoples' life) ด้วยการทำภารกิจตามคตินิยมและมาตรฐานของความเป็นสื่อสาธารณะ (public service ethos) ในลักษณะเช่นเดียวกับ NHK ในญี่ปุ่น BBC ของอังกฤษหรือ PSB ในอเมริกา ... คตินิยม

<sup>3</sup> สมชัย สุวรรณบรรณ “สื่อสาธารณะไม่ใช่ (แค่) สถานีโทรทัศน์” <http://thaingo.org/web/2011/10/03/thaipbs-model> (3 ตุลาคม 2554)

และมาตรฐานความเป็นสื่อสาธารณะนั้นเป็นแนวคิดสากล เช่นเดียวกับความเป็นประชาธิปไตย  
ดังนั้น จึงไม่มี สื่อสาธารณะแบบไทยๆ ....

... กิจกรรมพื้นฐานของสื่อฯ คือ ให้ข้อมูลข่าวสาร ให้ความรู้ และให้ความบันเทิง ซึ่งบทบาท  
ที่มากขึ้นของสื่อสาธารณะก็คือ จะต้องใช้กิจกรรมทั้งสามนี้ในการเสริมสร้างค่านิยมสาธารณะ  
(public value) สี่ประการหลักให้แก่สังคมไทย ดังต่อไปนี้

1. **เสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่รู้เท่าทัน** ด้วยการปรับความคิดของประชาชนให้  
เป็นพลเมืองคุณภาพ ให้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ โดยทำภารกิจให้ข้อมูลข่าวสาร  
ความรู้ที่รอบด้าน หลากหลายลุ่มลึกเชื่อมโยงและสมดุล เปิดโอกาสให้มีการโต้เถียงกัน  
อย่างมีวุฒิภาวะจากทุกกลุ่มความคิด เพื่อให้ประชาชนมีข้อสรุปที่สมเหตุสมผลในการ  
ตัดสินใจ ไม่ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มแสวงหาอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ และ  
ต้องเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชนที่ขาดโอกาสถูกละเลยให้ได้สิทธิมีเสียงในฐานะพลเมือง  
ที่เท่าเทียม
  2. **เสริมสร้างค่านิยมสังคมอุดมปัญญาและการเรียนรู้** ด้วยการให้บริการที่หลากหลาย  
ทุกรูปแบบ ทางด้านให้ความรู้ (knowledge) และทักษะ (skills) ทั้งในระบบและ  
นอกระบบทุกระดับอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ชายขอบ ผู้ขาดโอกาส หรือกลุ่ม  
คนที่สังคมไม่เหลียวแล สื่อสาธารณะมีหน้าที่ต้องพยายามกระตุ้นให้สังคมตื่นตัวใน  
การเรียนรู้ และเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่ต้องการสร้างทักษะให้ตนเอง เพื่อคุณภาพชีวิต  
ที่ดีกว่า
  3. **เสริมสร้างค่านิยมทางวัฒนธรรมและพลังสร้างสรรค์** ด้วยการสนับสนุนคนทำงาน  
ศิลปะที่หลากหลายรูปแบบ ให้สร้างสรรค์สิ่งแปลกใหม่ ยกย่องสุนทรีย์และความ  
รู้สึกลึกๆ (uplifting) ให้แก่ผู้ชมผู้ฟังและผู้ใช้สื่อหลากหลาย ต้องมีความกล้าหาญกล้า  
เสี่ยงที่จะสร้างสรรค์รายการที่แหวกแนวคิดแปลกใหม่ (ground breaking) มีความ  
เป็นคนต้นแบบ (originality) สร้างความแตกต่าง เป็นโรงบ่มจินตนาการ และเป็นบ่อ  
เพาะเลี้ยงศิลปินรุ่นใหม่ๆ อีกทั้งต้องทำหน้าที่กระตุ้นเตือนให้ประชาชนเข้าใจคุณค่า  
และรักษามรดกทางศิลปวัฒนธรรม และเอกลักษณ์ความเป็นไทย เก็บรักษาเพื่อส่ง  
ต่อให้คนรุ่นต่อไป
  4. **เสริมสร้างค่านิยมสังคมชุมชน ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติและนานาชาติ** ด้วยการ  
ทำหน้าที่สื่อสารสร้างความเข้าใจในหมู่คนกลุ่มต่างๆ ของสังคม ที่อาจจะมีทั้งจุดร่วม  
และความแตกต่างหลากหลาย โดยใช้พื้นฐานของความอดกลั้น (tolerance) ที่จะรับ  
ฟังทัศนคติที่แตกต่างไม่ว่าจะด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองศาสนา เศรษฐกิจ หรือระดับ  
การศึกษา อีกทั้งต้องกระตุ้นเตือนให้ชุมชนตระหนักถึงภัยในรูปแบบต่างๆ กันที่อาจ  
จะสร้างความเสื่อมโทรมเสียหาย ให้แก่ครอบครัวหรือชุมชน ไม่ว่าจะเป็นภัยที่อาจ  
จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม สุขภาวะ สถาบันทางสังคม สถาบันครอบครัว หรือความมั่นคง  
ของมนุษย์โดยรวม ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น ระดับชาติและนานาชาติ
- ในขณะเดียวกัน สื่อสาธารณะยังถูกกำหนดด้วยคุณภาพด้านเนื้อหาที่ต้องรักษาไว้ซึ่ง

ความน่าเชื่อถือและไว้วางใจในมาตรฐานที่ยอมรับในระดับสากล นั่นคือ มาตรฐานจริยธรรมทางวิชาชีพ (Editorial Value and Standard) กล่าวคือ<sup>4</sup>

...อัตลักษณ์ที่แสดงให้เห็นความเป็นสื่อสาธารณะ จะปรากฏชัดทั้งในเนื้อหา สารรูปแบบการนำเสนอ ลีลาท่าที แม้กระทั่งภาษาที่ใช้ ซึ่งผู้ชมผู้ฟังหรือผู้ใช้บริการจะเห็นความแตกต่างได้ (distinctiveness) เป็นการทำงานตามคตินิยม มาตรฐาน จรรยาบรรณและวินัยของสื่อสาธารณะ ซึ่งพอจะรวบรวมออกมาให้เป็นแนวทางได้ ดังนี้

- **หลักความถูกต้องเที่ยงตรง (Accuracy)** มีการตรวจสอบข้อมูลอย่างชัดเจนอ้างอิงได้ ตรงไปตรงมา มีหลักฐานสนับสนุนไม่คาดเดา ไม่แต่งเติม ผู้ที่ให้ข้อมูลหรือแหล่งข่าว ต้องเป็นผู้รู้จริง (authority) มีน้ำหนักอ้างอิงได้ ต้องรู้เท่าทันแยกแยะข้อกล่าวอ้างออกจากข้อเท็จจริง และมีกระบวนการจัดอันดับความสำคัญของแหล่งข่าว หรือผู้ให้ข้อมูลได้ พึงระมัดระวังข้อมูลที่ตรวจสอบไม่ได้ ควรมีการชั่ง ตวง วัด ข้อมูลก่อนนำเสนอ
- **หลักความไม่ลำเอียง (Impartiality)** มีความหลากหลายรอบด้าน สมดุล ไม่มีอคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการอธิบายเหตุการณ์ที่อื้อฉาว สลับซับซ้อน หรือในกรณีที่มีความคิดเห็นขัดแย้งแตกต่างกัน จะต้องเกื้อหนุนให้มีการอภิปรายกันอย่างรู้เท่าทัน (informed debate) และยุติธรรมสมน้ำสมเนื้อ ผู้เสนอรายการต้องพยายามแยกแยะข้อเท็จจริงออกจากความคิดเห็น พึงหลีกเลี่ยงการสอดแทรกความรู้สึกส่วนตัวผสมลงไปในเรื่องของข่าวหรือรายการประเภทข่าว หรือในประเด็นนโยบายสาธารณะ
- **หลักความเป็นอิสระและซื่อตรงต่อจรรยาบรรณ (Editorial Integrity and Independence)** ต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่า ความเป็นอิสระจากกลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็กลุ่มธุรกิจการค้าหรือกลุ่มรณรงค์ใดๆ ก็ตาม ต้องสร้างความไว้วางใจกับผู้ชมผู้ฟังได้โดยตลอดว่า รายการใดๆ ก็ตามที่น่ามาเสนอต่อสาธารณะนั้นไม่ได้เป็นผลมาจากการชี้แนะของกลุ่มผลประโยชน์ใดๆ
- **หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Serving Public Interests)** การเสนอรายงานหรือรายการ จะต้องมุ่งเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก จะต้องทำการบ้าน มีความละเอียดถี่ถ้วนเข้าถึงแก่นแท้ของข้อมูลข่าวสารที่จะนำเสนอ จากนั้นก็นำเสนอออกไปอย่างผู้รู้จริง อธิบายเรื่องยากๆ ให้เข้าใจง่าย ที่สำคัญต้องมีความกล้าหาญที่จะตั้งคำถามตรวจสอบผู้มีอำนาจ เพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะ
- **หลักความเป็นธรรมเสมอหน้า (Fair play)** ประชาชนจะมีความไว้วางใจกับสื่อมวลชน ที่ให้ความเป็นธรรมอย่างเสมอหน้า ทำงานอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็แหล่งข่าว ผู้ตกเป็นข่าว ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ร่วมรายการควรได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพ
- **สิทธิเด็ก และเยาวชน (Children)** การทำงานของสื่อสาธารณะจะต้องตระหนักถึงความอ่อนไหว และสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ต้องเคารพสิทธิเด็ก ไม่ว่าจะเป็การนำ

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, เหนืออ้าง



เสนอภาพ ข่าว หรือรายการใดๆ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิด ต่อเด็กๆ เยาวชน และสถาบันครอบครัว ทั้งในเรื่องการสร้างแบบอย่างที่ไม่ถูกต้อง หรือการชี้้นำให้เกิดการฟุ้งเฟ้อ ลอกเลียนแบบ ที่ไร้สาระ

- **หลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนบุคคล (Human Dignity and Privacy)** ผู้ผลิตรายการและผู้รายงานข่าวของสื่อสาธารณะจะต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล สิทธิภายในครอบครัว ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นต้องเปิดโปงพฤติกรรมบางอย่างเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ
- **หลักการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความรุนแรงหรือเหตุร้ายแรง (Harm and Offence)** การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนต้องมุ่งสะท้อนภาพความเป็นจริงรอบตัว บางครั้งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ บางครั้งมาจากฝีมือมนุษย์ ไม่ว่าจะมีความสูญเสียหรือความเจ็บปวด ดังนั้นในการสะท้อนภาพความเป็นจริงดังกล่าว จะต้องทำอย่างมีมารยาท มีรสนิยม มีการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิในการแสดงออก สิทธิในการรับรู้ข่าวสาร และหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ต้องทำงานอย่างตรงไปตรงมา โดยคำนึงถึงความรู้สึกอ่อนไหวของเด็กเยาวชน ของผู้ชมผู้ฟังและพยายามให้ภาพใหญ่ ระมัดระวังในการชักจูงผู้ชมผู้ฟังให้เกิดความรู้สึกเกินจริง หรือน้อยกว่าความเป็นจริง
- **หลักการเสนอเหตุการณ์ปะทะจลาจล สงครามและก่อการร้าย (Riot, Protest, War, Violence, Terrorism)** การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจะต้องสร้างความมั่นใจให้ผู้ชมและผู้ฟังว่า ผู้สื่อข่าวทำหน้าที่รายงานเหตุ การณ์ที่เกิดขึ้นจริง เทียงตรงเชื่อถือได้ โดยต้องระลึกเสมอว่า สารสำคัญที่จะทำให้ผู้ชมผู้ฟังเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยภาพรวม ก็คือการแจกแจงบริบท ภูมิหลังของเหตุการณ์ และการวิเคราะห์ตามเนื้อหาโดยไม่เข้าข้างฝ่ายใด สะท้อนความคิดเห็นที่หลากหลาย รอบด้านเชื่อมโยงและสมดุล พยายามเสนอข้อมูล ความคิดเห็น ความรู้และให้ตัวอย่าง เพื่อให้สังคมหาทางออก ส่วนการรายงานเหตุการณ์รุนแรง ความสูญเสีย บาดแผลความเจ็บปวด ฟุ้งระมัดระวังมิให้การทำงานของสื่อสาธารณะกลายเป็นตัวขยายให้เพิ่มความรุนแรงเสียเอง ขณะเดียวกันก่อนที่จะเสนอภาพหรือเสียงจะต้องคำนึงถึงความรู้สึกและขวัญของผู้ชมผู้ฟัง ที่หลากหลายต่างวุฒิภาวะด้วย
- **หลักการยอมรับการตรวจสอบ (Accountability)** การทำหน้าที่ของสื่อสาธารณะต้องดำเนินไปอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมา โดยมีมาตรฐานและแนวทางที่ประกาศไว้สำหรับการตรวจสอบจากสาธารณะ หากมีข้อผิดพลาดประการใดก็ควรยอมรับผิดและเรียนรู้จากความผิดพลาดนั้น นำมาพัฒนากระบวนการทำงานเพิ่มมาตรฐานให้สูงขึ้นตามลำดับ การยอมรับการตรวจสอบเป็นวิธีการสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาจากสาธารณะ (public trust)

จากหลักการและคุณลักษณะดังกล่าว นำมาซึ่งความสำคัญในการกำกับสื่อสาธารณะให้มีคุณภาพในฐานะสื่อมวลชนที่ควรเป็นต้นแบบแห่งช่องทางข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ

โดยขอกรณีสื่อสาธารณะ “ไทยพีบีเอส” เป็นตัวอย่าง ณ ที่นี้

“ไทยพีบีเอส” เป็นสื่อสาธารณะและสื่อมวลชนแห่งแรกและเดียวในประเทศไทยและอาเซียนที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 ซึ่งกำหนดให้มีกลไกและกระบวนการกำกับด้วยหลักการมีส่วนร่วมจากประชาชนหลากหลายกลุ่มจากทุกภาคส่วน โดยเน้นการกำกับแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมทางวิชาชีพสื่อมวลชนตามหลักคิดมาตรฐานของสื่อสาธารณะสากล กำหนดให้มีการตรวจสอบจากสาธารณะในรูปแบบและช่องทางที่สะดวกต่อการสื่อสารจากประชาชน อาทิ การรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน การตั้งสภาผู้ชมผู้ฟัง ฯลฯ

ในส่วนของการกำกับดูแลให้สื่อสาธารณะแห่งแรกของอาเซียนดำเนินการอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปนั้น สามารถศึกษาได้จากพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้มีการกำกับการดำเนินงานตั้งแต่โครงสร้างองค์กร กลไกการตรวจสอบ และการผลิตรายการตามหลักการมีส่วนร่วมและจริยธรรมสื่อมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถพิจารณาตามมาตราที่เกี่ยวข้องโดยเริ่มจากสาระสำคัญในมาตราต่อไปนี้<sup>5</sup>

มาตรา 7 กล่าวถึงวัตถุประสงค์ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดทิศทางการให้บริการขององค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผลิตรายการที่มีสารประโยชน์ และสาระบันเทิงที่มีคุณภาพสูง ในสัดส่วนที่เหมาะสม เน้นความหลากหลายในมิติต่างๆ อย่างปราศจากอคติทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ ดังรายละเอียด

มาตรา 7 ในองค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพและคุณธรรม บนพื้นฐานของความเป็นไทย โดยผ่านทางบริการข่าวสารที่เที่ยงตรง รอบด้านสมดุล และชื่อตรงต่อจรรยาบรรณ
- (2) ผลิตรายการทางด้านข่าวสาร สารประโยชน์ทางการศึกษา และสาระบันเทิงที่มีสัดส่วนอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพสูง เน้นความหลากหลายในมิติต่างๆ โดยมุ่งดำเนินการอย่างปราศจากอคติทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
- (3) ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อประโยชน์ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นผ่านทางบริการข่าวสารและสารประโยชน์อื่น
- (4) ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารเพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนได้รับข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน
- (5) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดทิศทางการให้บริการขององค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>5</sup> อ่านรายละเอียดแต่ละมาตราในพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

- (6) สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์อื่นการดำเนินการตาม (2) (3) (4) และ (5) ให้คำนึงถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมของประชาชน

มาตรานี้เป็นจุดเริ่มของการกำหนดกรอบการกำกับให้สื่อสาธารณะไทยพีบีเอสตามเป้าหมายและพันธกิจในบทบาทของสื่อมวลชนที่มีคุณภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เป็นกรอบทิศทางสำหรับการกำหนดกลไกให้เอื้อต่อความสะดวกในการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อประโยชน์ต่อการยกมาตรฐานคุณภาพสังคม ในด้านการคุ้มครองความเป็นอิสระและความเป็นกลาง (ความไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด) ของการทำหน้าที่สื่อที่ตั้นั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเป็นกลไกสูงสุดทำหน้าที่กำกับการดำเนินงานขององค์การในมาตรา 17 คือ

“ให้มีคณะกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยประธานกรรมการนโยบายคนหนึ่ง และกรรมการนโยบายอื่นอีกแปดคน ซึ่งสรรหาและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญ ดังต่อไปนี้

- (1) ด้านกิจการสื่อสารมวลชน จำนวนสองคน
- (2) ด้านการบริหารจัดการองค์กร จำนวนสามคน
- (3) ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น การเรียนรู้และศึกษา การคุ้มครองและพัฒนาเด็ก เยาวชนหรือครอบครัว หรือการส่งเสริมสิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมจำนวนสี่คน

ให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบาย”

นอกจากหน้าที่หลักในการกำกับดูแลให้ดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์อันเป็นพันธกิจสื่อสาธารณะตามมาตรฐานวิชาชีพแล้ว ในมาตรา 28 ยังระบุให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยทั่วไปขององค์การ
- (2) คุ้มครองรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และพนักงานให้ปลอดจากการแทรกแซงใดๆ
- (3) ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการขององค์การให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7
- (4) ให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์การ
- (5) ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย
- (6) กำหนดให้มีกรวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพของรายการ
- (7) กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ผู้บริหารขององค์การ พนักงานและลูกจ้างขององค์การ และบทลงโทษ
- (8) กำกับดูแลเพื่อให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำติชม ตลอดจนข้อร้องเรียนของประชาชนต่อองค์การ ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว

- (9) กำหนดระเบียบกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ และทรัพย์สิน การมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการต่างๆ และการดำเนินกิจการโดยทั่วไป
- (10) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร
- (11) แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ
- (12) กำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ
- (13) กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิต และการเผยแพร่รายการ
- (14) แต่งตั้งคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน
- (15) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนตาม
- (16) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 29 กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบาย

“ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารขององค์การจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ และกรรมการบริหารอื่นอีกไม่เกินสี่คน

กรรมการบริหารอื่นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 และมาตรา 21 และเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญและมีผลงานปรากฏแก่สาธารณะทางด้านสื่อสารมวลชน การบริหารจัดการ สังคม วัฒนธรรม หรือนิติศาสตร์

กรรมการบริหารต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การหรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่การเข้าบริหารหรือเข้าร่วมดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการบริหาร แล้วแต่กรณี...

ให้คณะกรรมการบริหารปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด”

เห็นได้ว่า ในมาตรา 28 ได้ระบุให้คณะกรรมการนโยบายกำกับดูแลตามกรอบนโยบาย และสร้างกลไกการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกิจมาตรา 7 อย่างรอบด้าน ซึ่งนอกจากเป็นกลไกควบคุมความเป็นอิสระในการดำเนินงานของบุคลากรฝ่ายบริหารแล้ว ยังให้วางกรอบระเบียบกลางด้านการบริหารจัดการองค์กร และจริยธรรมตามมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชนด้วย อาทิ กำหนดให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพของรายการ การกำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงาน การดูแลให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำติชม ข้อร้องเรียนต่างๆ ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว การกำหนดระเบียบกลางเกี่ยวกับการบริหารงาน การ

กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิต และการเผยแพร่รายการ การแต่งตั้งคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ฯลฯ

เพื่อให้การกำกับดูแลการบริหารองค์การและการผลิตรายการมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสื่อสาธารณะที่มีคุณภาพ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ มาตรา 42 ระบุให้คณะกรรมการนโยบาย “จัดทำข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิต และการเผยแพร่รายการ โดยคำนึงถึงความเห็นของตัวแทนพนักงานและลูกจ้างขององค์การ ผู้ผลิตรายการ ผู้รับชมและรับฟังรายการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านนิติศาสตร์ วารสารศาสตร์ และสื่อสารมวลชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน การผลิต การจัดหาและการเผยแพร่รายการขององค์การ...” ทั้งนี้

“ข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพต้องครอบคลุมเนื้อหาสาระในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ความเที่ยงตรง ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม
- (2) ความเป็นอิสระของวิชาชีพ และความรับผิดชอบต่อสาธารณชน
- (3) การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นส่วนตัว และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล
- (4) การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากรายการที่แสดงออกถึงความรุนแรง การกระทำอันผิดกฎหมายหรือศีลธรรม อายุมข และภาษาอันหยาบคาย
- (5) การปฏิบัติต่อเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายและผู้ที่อยู่ในภาวะเศร้าโศก
- (6) การจ่ายเงินแก่แหล่งข่าว การรับรางวัลหรือผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อให้เสนอข่าว หรือมีส่วนร่วมในการกระทำใดอันกระทำให้ขาดความเป็นธรรมและความเป็นอิสระของวิชาชีพ
- (7) การปกป้องและปฏิบัติต่อแหล่งข่าวอย่างเป็นธรรม”

และในมาตรา 43 กำหนดให้เนื้อหารายการผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ขององค์การต้องมีคุณค่า ดังนี้

- (1) ข่าวสารที่มีผลกระทบต่อสาธารณะที่เสนออย่างเที่ยงตรง รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ รอบด้าน และเป็นธรรม ในสัดส่วนที่พอเพียงในช่วงที่มีผู้รับชมและรับฟังมาก
- (2) รายการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นที่สำคัญต่อสาธารณะซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกันในสังคม บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มีสมดุลของความคิดเห็นฝ่ายต่างๆ และมีการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล
- (3) รายการที่ส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและรายการที่ส่งเสริมการศึกษาในวิทยาการสาขาต่างๆ และการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชนอย่างเพียงพอ โดยคำนึงถึงเวลาที่สะดวกต่อการรับชมและรับฟัง
- (4) รายการกีฬา นันทนาการ และรายการที่ส่งเสริมสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

- (5) รายการที่ส่งเสริมเอกลักษณ์ของความเป็นไทย ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความสมานฉันท์ในสังคม ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีโอกาส แสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอข้อมูลของตน
- (6) รายการบันเทิงที่สร้างสรรค์ ส่งเสริมคุณค่าที่ดีงามของสังคม หรือยกระดับ สุนทรียภาพของประชาชน
- (7) รายการที่เป็นการสนับสนุนผู้ผลิตรายการอิสระ ซึ่งต้องจัดสรรเวลาให้เพียงพอ การจัดทำผังรายการเป็นดุลพินิจขององค์การ และต้องไม่มีลักษณะที่เอื้อ ประโยชน์หรือตอบแทนในเชิงพาณิชย์

การกำหนดโครงสร้างองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ให้คณะกรรมการนโยบายทำหน้าที่กำกับดูแลด้วยกลไกระดับนโยบาย และคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการตามระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายนั้น นับเป็นโครงสร้างที่ต้องการวางจุดดุลระหว่างกลไกการกำกับที่สามารถ ติดตามตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างอิสระ เที่ยงตรง โปร่งใส ในกรอบ มาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชนอย่างรอบด้าน ทั้งธรรมาภิบาลองค์การ และจริยธรรมการผลิตเผยแพร่เนื้อหา

นอกจากนี้ สื่อสาธารณะไทยพีบีเอสยังให้ความสำคัญต่อสิทธิเสียงของประชาชน ใน “การมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ” เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพเนื้อหารายการให้ สอดคล้องกับความต้องการและสภาพการรับสารของประชาชนหลากหลายทุกภาคกลุ่ม รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อทุกเสียงที่ตอบสนอง (feedback) เกี่ยวกับการนำเสนอเนื้อหารายการ ต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยพิจารณาได้จากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและ แพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยที่ระบุให้มีสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของ ประชาชนในการติดตามสะท้อนความต้องการของประชาชนในมาตรา 45 เช่นเดียวกับกลไกการ รับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งนอกจากระบุให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในมาตรา 28 (14) แล้ว ยังเปิด โอกาสและช่องทางให้ประชาชนร่วมมีสิทธิมีเสียงในการกำกับดูแลสื่อสาธารณะไทยพีบีเอสอย่าง เป็นรูปธรรมในมาตรา 46 กล่าวคือ

“มาตรา 45 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการให้บริการและการผลิตรายการ ขององค์การให้มีคุณภาพสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะและสังคม และสะท้อน ความต้องการของผู้ใช้บริการ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ กำหนดนโยบาย ให้มีสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินห้าสิบคน ประกอบไปด้วยตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่ม ต่างๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล เพื่อรับฟังความคิดเห็นและคำแนะนำจาก ประชาชนในวงกว้างต่อการผลิตรายการขององค์การ โดยให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดให้มีสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการแยกย่อยตามภูมิภาคก็ได้โดยคำนึงถึงความต้องการของภูมิภาค และความหลากหลายของสังคมให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการรวบรวมความเห็นและคำแนะนำที่ได้รับจากสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการตามวรรคหนึ่ง เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพร้อมทั้งเสนอแนวทางในการพัฒนาบริการ และการผลิตรายการขององค์กร หรือการปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารกิจการและรายการขององค์กรให้สอดคล้องกับความ เป็นจริงที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

มาตรา 46 ให้คณะกรรมการนโยบายจัดให้มีคณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่ต้อง้องการ ผู้ผลิตรายการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรกระทำการหรือผลิตรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพตามมาตรา 42 ทั้งนี้ โดยคณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนต้องพิจารณา และตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม

กระบวนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งจะต้องครอบคลุมถึงวิธีการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีที่มีการผลิตรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพ รวมทั้งมีวิธีการแก้ไขข้อความที่เป็นเท็จ สิทธิการโต้แย้ง และการขอภัยในกรณีที่เกิดความผิดพลาด

การร้องเรียนตามกระบวนการตามมาตรา 46 ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้ช่องทางอื่นตามกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือเยียวยาต่อกรณีที่มีการร้องเรียนนั้น”

น่าสังเกตว่า หลังจากสื่อสาธารณะไทยพีบีเอสดำเนินกิจการกระจายเสียงและแพร่ภาพมาถึงปีที่ 6 ปรากฏว่าการติดตามกำกับคุณภาพรายการจากทั้งสองกลไก “สภาผู้ชมผู้ฟังรายการ” และ “คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน” ได้รับการตอบรับจากประชาชนผู้ชมอย่างต่อเนื่อง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ มาจากผู้ฟังผู้ชมหลากหลายกลุ่มอาชีพ อายุ และการศึกษา ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาเพิ่มคุณภาพรายการ ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของคณะกรรมการนโยบายที่ต้องการให้ความสำคัญต่อการนำทุกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนมาเป็นข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเนื้อหารายการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์สังคมคุณภาพที่มีคุณธรรมอันเป็นเป้าหมายหลักขององค์กรฯ

อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวจะปราศจากความหมาย หากไม่มีการสนองให้กลไกเหล่านั้นทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จากข้อกำหนดของคณะกรรมการนโยบายผนวกกับความเข้าใจในบทบาทของสื่อสาธารณะของฝ่ายบริหาร จึงมีความพยายามเปิดช่องทางการสื่อสารทุกช่องทาง เพื่อลดอุปสรรค และอำนวยความสะดวกให้การสื่อสารเข้าถึงกลไกดังกล่าวจากประชาชนทุกกลุ่มได้

อย่างสะดวก อาทิ การสื่อสาร/ร้องเรียนผ่านทางโทรศัพท์ โทรสาร จดหมาย email: complaint@thaipbs.or.th, feedback@thaipbs.or.th, www.thaipbs.or.th/Feedback/, http://www.thaipbs.or.th/ ฯลฯ

นอกเหนือจากกลไกการกำกับตามพระราชบัญญัติฯ แล้ว การดำเนินงานในบทบาทของสื่อสาธารณะที่ควรเป็นต้นแบบของสื่อมวลชนที่ดีมีคุณภาพตามมาตรฐานสากลด้วยนั้น ไทยพีบีเอสได้ยึดหลักการทางวิชาชีพอย่างค้ำประกันเคร่งครัดภายใต้กรอบจริยธรรมที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบาย และการมีส่วนร่วมจากบุคลากรในองค์กรฯ ประกอบด้วย ข้อบังคับ ระเบียบ คู่มือ แนวปฏิบัติ ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานและการทำหน้าที่สื่อมวลชนสาธารณะของพนักงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจ และความคล่องตัวไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น และยังช่วยการตัดสินใจในหลายกรณีเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คู่มือการปฏิบัติงานการผลิตและนำเสนอด้านข่าว สาร เนื้อหารายการ ฯลฯ ดังตัวอย่าง

- ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน พ.ศ.2551
- ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ.2552
- แนวทางปฏิบัติเพื่อธำรงจริยธรรมวิชาชีพการผลิต การจัดหา และการเผยแพร่รายการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย
- ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พ.ศ.2553
- ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ พ.ศ.2556

ผลจากการดำเนินงานสื่อสาธารณะ “ไทยพีบีเอส” ตลอดห้าปีที่ผ่านมาได้พิสูจน์ถึงศักยภาพการผลิตและเผยแพร่รายการเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลักการสำคัญอย่างมั่นคง ประสบความสำเร็จในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมและความเปลี่ยนแปลงในหมู่ผู้ชมและประชาชนได้ในระดับที่น่าชื่นชม และแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการกำกับดูแลให้สื่อสาธารณะ (อันเป็นนวัตกรรมใหม่ของสังคมไทย) มีประสิทธิภาพและคุณภาพเท่าเทียมกับสื่อสาธารณะในนานาประเทศประชาธิปไตย สังคมไทยเริ่มเห็นความเปลี่ยนแปลง และเริ่มมองเห็นความแตกต่างระหว่างความเป็น “สื่อสาธารณะ” กับ “สื่อเชิงพาณิชย์” ได้ชัดเจนขึ้นทุกที ซึ่งแสดงให้เห็นอีกเช่นกันว่า สื่อ (มวลชน) ที่มีคุณภาพยังจำเป็นต้องได้รับการกำกับดูแลด้วยมาตรฐานวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับกันในระดับสากล นั่นคือ เพื่อประโยชน์ของมวลชนเพื่อเป็นสื่อกลางและช่องทางข่าวสารที่เชื่อถือได้ของประชาชน สื่อที่มีคุณภาพจะให้ความสำคัญต่อคุณภาพและสิทธิทางข่าวสารของประชาชนเป็นที่ตั้ง มากกว่าผลประโยชน์เชิงปริมาณ เป้าหมายของสื่อสาธารณะและ/หรือสื่อมวลชนที่มีมาตรฐาน คือ การเสริมสร้างคุณภาพของประชาชนให้กล้าแกร่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งสังคมที่แกร่งกล้าแข็งแรงในที่สุด

กล่าวกันว่า สื่อสาธารณะเป็นสัญลักษณ์หนึ่งของสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ เพราะแสดงให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐบาลต่อความสำคัญของสิทธิและเสียงของ



ประชาชนอย่างแท้จริง สื่อสาธารณะจึงควรเป็นต้นแบบของสื่อมวลชนที่เล็งเห็นพลังสำคัญของ “พลเมืองที่มีคุณค่า” มากกว่ากระตุ้นความเป็น “นักบริโภครายอย่างปราศจากขอบเขต”

ในที่สุด เมื่อสังคมได้มี “พลเมืองคุณภาพ” แล้ว กลไกที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสื่อให้มีคุณภาพได้ดีที่สุดก็คือ “ประชาชนพลเมือง” ในสังคมเหล่านั้นเอง

“ไทยพีบีเอส” จึงให้ความสำคัญต่อกลไกการมีส่วนร่วมจากประชาชนพลเมืองครอบคลุมทุกภาคส่วนในการกำกับดูแลสื่อสาธารณะของประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชน

**เป้าหมาย คือ “สังคมไทยที่มีคุณภาพและคุณธรรม”**

### เอกสารอ้างอิง

ธีรพัฒน์ อังศุวาล, “ความท้าทายและการปรับตัวขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยในฐานะองค์การสาธารณะรูปแบบใหม่” สืบค้นใน <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1798> (2 ธันวาคม 2555)

มาลี บุญศิริพันธ์, “เจาะลึกคำว่า “สื่อสาธารณะ” คืออะไรกันแน่,” สืบค้นใน <http://www.dailynews.co.th/article/440/3505?page=2> (วันที่ 17 ธันวาคม 2554)

มาลี บุญศิริพันธ์, “การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในบริบทวัฒนธรรมและการเมืองไทย” (คำบรรยาย) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ- กสทช (23 เมษายน 2554)

สมชัย สุวรรณบรรณ, “สื่อสาธารณะไม่ใช่ (แค่) สถานีโทรทัศน์” สืบค้นใน <http://thaingo.org/web/2011/10/03/thaipbs-model> (3 ตุลาคม 2554)

พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน พ.ศ.2551

“-----,” ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ.2552

“-----,” แนวทางปฏิบัติเพื่อธำรงจริยธรรมวิชาชีพการผลิต การจัดหา และการเผยแพร่รายการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

“-----,” ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พ.ศ.2553

“-----,” ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ พ.ศ.2556

Nakamura, Yoshiko. “Accountability in Public Service Broadcasting: The Evolution of Promises and Assessments” Available at : [http://www.nhk.or.jp/bunken/english/reports/pdf/09\\_no7\\_04.pdf](http://www.nhk.or.jp/bunken/english/reports/pdf/09_no7_04.pdf)

<http://www.oknation.net/blog/chakkrish/2012/07/26/entry-1>

## ตำราปริทัศน์ (Book Review)

## บทแนะนำหนังสือ:

### MEDIA REGULATION: Governance and the Interests of Citizens and Consumers

นุติ หนูโพโรจน์  
นักวิชาการอิสระ

ผู้เขียน : PETER LUNT, SONIA LIVINGSTONE  
สำนักพิมพ์ : SAGE  
ปีที่จัดพิมพ์ : 2012  
จำนวนหน้า : 216 หน้า

MEDIA REGULATION: Governance and the Interests of Citizens and Consumers ชื่อหนังสือก็บอกได้เลยว่าเกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลสื่อโดยตรง โดยเป็นหนังสือที่ค่อนข้างใหม่ ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ.2012 นี้เอง และเหมาะสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางนโยบายการกำกับดูแลสื่อ เพราะเนื้อหาเน้นถึงการใช้ระบบอภิบาล (governance) และการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งหาคำตอบว่าการกำกับดูแลควรเป็นไปเพื่อประชาชนหรือผู้บริโภค ในขณะที่ผู้ศึกษาหรือมีความสนใจในด้านการกำกับดูแลสื่อก็น่าจะได้ประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ หนังสือ MEDIA REGULATION มีการยกตัวอย่างและอ้างอิงถึงระบบ

และมาตรการการกำกับดูแลสื่อของ Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสื่อของประเทศอังกฤษเป็นหลัก ดังนั้น นอกจากจะได้ทราบถึงหลักการ ทฤษฎีต่างๆ แล้ว ผู้อ่านยังจะได้ประโยชน์จากการเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาการกำกับดูแลสื่อของประเทศอังกฤษที่จะช่วยให้เห็นภาพของการนำหลักการแนวคิดต่างๆ ไปใช้งานจริง ซึ่งประกอบไปด้วยข้อดี ข้อเสีย ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนด้วย

เนื้อหาของหนังสือประกอบด้วย 9 บท แต่ละบทกล่าวถึงสาระและหลักการของการกำกับดูแลสื่อในยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปจากเดิม โดยเนื้อหาสาระในแต่ละบทอาจสรุปได้ดังนี้

ในบทที่ 1 เนื้อหาโดยรวมเป็นการปูพื้นและให้ภาพรวมของการกำกับดูแลสื่อและการสื่อสารและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของการกำกับดูแลหัวข้อย่อยประกอบด้วยการกำกับดูแลในแง่มุมมองที่เกี่ยวเนื่องกับบทบาทหน้าที่ของรัฐ ประชาสังคม พื้นที่สาธารณะ รวมทั้งประเด็นนวัตกรรมการตลาดที่ขัดแย้งกับค่านิยมประชาธิปไตยของสังคม



และการนำเข้าสู่กรณีศึกษา ซึ่งผู้เขียนเลือก Ofcom เป็นกรณีศึกษาตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรไปจนถึง มาตรการการกำกับดูแลต่างๆ โดยเปรียบเทียบกับบริบทของทฤษฎีและแนวคิดในเชิงวิชาการ

ส่วนในบทที่ 2 เริ่มเข้าสู่เนื้อหา ซึ่งผู้อ่านจะได้ทราบหลักการของการกำกับดูแลในด้าน แนวคิดเรื่องพื้นที่สาธารณะ ประกอบด้วยหัวข้อย่อยที่น่าสนใจ ได้แก่ การกำกับดูแลและระบบ อภิบาล (Governance) ต่อคำถามที่ว่า การกำกับดูแลควรดูทั้งนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม และวัฒนธรรมหรือไม่ และการกำกับดูแลควรเป็นไปจากระดับบนลงล่าง คือมีรัฐเป็นผู้ถ่ายทอด คำสั่งลงมาในรูปแบบของการบัญชาการและการควบคุมหรือการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้สำรวจแนวคิดและทฤษฎีของการกำกับดูแลเพื่อตอบคำถามว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงต้อง เข้ามามีบทบาทดูแลสื่อและจะกำกับดูแลอย่างไร มีกลยุทธ์ใดที่ควรใช้ โดยยกตัวอย่างระบบการกำกับ ดูแลของประเทศอังกฤษเป็นกรณีศึกษาในการชี้ให้เห็นถึงข้อได้เปรียบ เสียเปรียบ และการนำ ทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ไปใช้งานจริง ปิดท้ายด้วยประเด็นที่น่าสนใจอีกกรณีคือเรื่องของการ กำกับดูแลกับพื้นที่สาธารณะ (public sphere)

บทที่ 3 เป็นการนำเสนอกรณีศึกษาของ Ofcom โดยกล่าวถึงที่มาของการจัดตั้งและ กำหนดบทบาทหน้าที่หลักขององค์กรซึ่งต้องผ่านการต่อสู้ดิ้นรนอันยืดเยื้อในประเด็นที่ว่า การ กำกับดูแลสื่อควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ใด

บทที่ 4 ยังคงอยู่ที่กรณีศึกษา โดยบทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ Ofcom ใน ฐานะองค์กรกำกับดูแล หลักการและเหตุผล อำนาจหน้าที่ รวมไปถึงการให้คำนิยามเชิงปฏิบัติ การของ “ประโยชน์ของพลเมืองและผู้บริโภค” และมุมมองของประชาชนที่มีต่อการกำกับดูแล จากองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้น

บทที่ 5 เป็นการเจาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับโทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือทีวี สาธารณะ (public service television) ซึ่งถือเป็นสื่อที่มีบทบาทสำคัญต่อสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษที่มีทีวีสาธารณะเป็นสื่ออิสระในการทำหน้าที่เผยแพร่ข่าวสาร และสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงสะท้อนการทำงานของรัฐบาลและนำเสนอรายการคุณภาพที่ ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงได้มาเป็นระยะเวลายาวนาน เนื้อหาของบทนี้ประกอบด้วยประวัติ ความเป็นมาของการเกิดทีวีสาธารณะในอังกฤษ บทบาทหน้าที่ของการกำกับดูแลทีวีสาธารณะ ของ Ofcom และ BBC และตัวอย่างการทำหน้าที่ของ Ofcom ซึ่งประกอบด้วยการนิยามคำว่า “ทีวีสาธารณะ” รวมทั้งเกณฑ์ในเรื่องของ “คุณภาพ” ของรายการทางทีวีสาธารณะ

ส่วนในบทที่ 6 นั้น เป็นเรื่องของ “การรู้เท่าทันสื่อ” (Media Literacy) กล่าวถึงยุคสมัย ที่เปลี่ยนไป รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของสื่อที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันมากขึ้น ภูมิทัศน์ ของการบริโภคสื่อก็ทวีความซับซ้อนขึ้น แต่การรู้เท่าทันสื่อยังไม่ถึงระดับนโยบาย ในบทนี้ผู้ เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงที่มา ความสำคัญและบทบาทหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลสื่อในการส่งเสริมให้ เกิดการรู้เท่าทันสื่อ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่ท้าทายสำหรับการกำกับดูแลสื่อยุคใหม่ ซึ่งนอกจาก ผู้เขียนจะยกตัวอย่างกรณีของประเทศไทยแล้ว ยังได้ให้ภาพรวมของการรู้เท่าทันสื่อในบริบท ของยุโรปด้วย นอกจากนี้ ในบทนี้ยังกล่าวถึงการรู้เท่าทันสื่อดิจิทัลหรือ digital literacy ที่กำลัง

เข้ามาแทนที่ media literacy อีกด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจสำหรับการกำกับดูแลสื่อในยุคของคนรุ่นใหม่ที่เกิดมาพร้อมกับสื่อดิจิทัล (digital natives) และเป็นแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นและควรให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ 7 กล่าวถึงการกำกับดูแลโฆษณาและโรคอ้วนในเด็กซึ่งเป็นอีกประเด็นที่น่าสนใจสำหรับการศึกษากำกับดูแลสื่อในประเทศไทย บทนี้กล่าวถึงที่มาของการกำกับดูแลโฆษณาอาหารขยะ หรือ “junk food” สำหรับกลุ่มผู้ชมเด็ก พร้อมยกตัวอย่างมาตรการการกำกับดูแลของ Ofcom ในประเด็นดังกล่าว ไปจนถึงกระแสตอบรับต่อมาตรการการกำกับดูแลที่เกิดขึ้น มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลที่ Ofcom จัดทำขึ้น ซึ่งผู้อ่านจะได้ทราบว่ามาตรการกำกับการดูแลโฆษณาสำหรับเด็กนั้น ทำให้เกิดผลดี-ผลเสียหรือมีอุปสรรคใดบ้างในการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายโดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์นี้

บทที่ 8 ผู้อ่านจะได้ทราบเกี่ยวกับกรณีการกำกับดูแลวิทยุชุมชนในประเทศอังกฤษ ปัญหาที่เกิดขึ้น ข้อโต้แย้ง และการประเมินผลของการกำกับดูแลวิทยุชุมชนในประเทศอังกฤษ และปัญหาที่ยังต้องการการแก้ไขในอนาคต โดยเฉพาะประเด็นทางด้านการเงินของวิทยุชุมชนที่ไม่สามารถหารายได้จากการโฆษณาทำให้เกิดภาวะขาดดุลงบอย่างต่อเนือง และการกระตุ้นให้วิทยุชุมชนเป็นสื่อที่เกิดจากความสมัครใจดำเนินการของคนในชุมชนอย่างแท้จริง

บทที่ 9 ในบทนี้ผู้เขียนกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษที่ส่งผลกระทบต่อองค์การกำกับดูแลอย่าง Ofcom รวมทั้งคุณค่าของการมีองค์กรอิสระในการกำกับดูแลต่อประเด็นที่ว่าองค์กรอิสระควรดำเนินงานเพื่อตอบรับนโยบายของรัฐบาลหรือดำเนินการตัดสินใจและกำกับดูแลโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และสรุปถึงสาระสำคัญของหนังสือตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 8

จะเห็นได้ว่าหนังสือเล่มนี้มีการกล่าวถึงการกำกับดูแลสื่อที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาสำคัญครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลที่วิสาหธรรม การรู้เท่าทันสื่อและการกำกับดูแลในยุคดิจิทัล สื่อวิทยุชุมชน และการโฆษณากับเด็ก มีทั้งการให้ที่มา ความสำคัญ การส่งเสริมและโต้แย้งแนวคิดและหลักการต่างๆ ประกอบกับการยกตัวอย่างจากกรณีศึกษาที่ชัดเจนทั้งในด้านแนวคิด ทฤษฎีและการปฏิบัติ จึงจัดได้ว่าเป็นหนังสือที่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนครอบคลุม ตอบโจทย์ และทันต่อยุคสมัย เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและในบางประเด็นก็อาจสามารถนำมาประยุกต์ใช้หรือศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อให้มีความเหมาะสมเกิดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในบริบทของประเทศไทยต่อไป

## ที่มาของชื่อ “อิสรา”

วารสารอิสราปริทัศน์ เดิมชื่อ “สื่อมวลชนปริทัศน์” เกิดครั้งแรกเมื่อปี 2528 แล้วหยุดไป เกิดใหม่ครั้งที่สองเมื่อปี 2543 ให้บริการทางวิชาการได้ 2 ปี ก็ต้องหยุดตามงบประมาณที่หาไม่ได้ต่อเนื่อง อันเป็นที่ทราบกันดีว่า ตลาดหนังสือวิชาการนั้นเป็นตลาดเฉพาะด้าน (niche market) จริงๆ จึงไม่อาจอยู่ได้เพราะยอดขาย จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยเงินทุนเป็นหลัก

เมื่อสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ ซึ่งมีรองศาสตราจารย์จุมพล รอดคำดี กรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน ประสงค์จะให้ “สื่อมวลชนปริทัศน์” กลับมาเป็นครั้งที่สาม แต่ไม่ผูกไว้เฉพาะสื่อมวลชนเท่านั้น คือเป็นสื่อกลางทางวิชาการด้านนิเทศศาสตร์ จึงควรมีชื่อกลางที่เป็นสัญลักษณ์แห่งวิชาชีพนิเทศศาสตร์ด้วย

นั่นคือที่มาของ “อิสราปริทัศน์” ซึ่งเป็นชื่อของ อิสรา อมันตกุล (17 พฤษภาคม 2464-14 มีนาคม 2512) นักหนังสือพิมพ์ผู้แลกเปลี่ยนชีวิตกับอำนาจเผด็จการ ผู้มีจิตวิญญาณและผู้ยึดมั่นในจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

บรรยงค์ สุวรรณผ่อง

## ข้อมูลทางบรรณานุกรม

วารสารอิสราปริทัศน์ (Isra Media Review)

วารสารวิชาการด้านนิเทศศาสตร์

ISSN	:	1513-6922 (สื่อมวลชนปริทัศน์เดิม)
บรรณาธิการ	:	รศ.ดร.ดรุณี หิรัญรักษ์
พิมพ์ครั้งแรก	:	สิงหาคม 2556
จำนวน	:	500 เล่ม
ออกแบบปกและรูปเล่ม	:	Digital Dog Design
จัดทำโดย	:	สถาบันอิสรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย
สนับสนุนโดย	:	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
ที่อยู่ในการติดต่อ	:	538/1 อาคารสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ถนนสามเสน แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 โทรศัพท์ 0-2241-3905
E-mail	:	isramediareview@gmail.com
พิมพ์ที่	:	บริษัท จรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด ช.เพชรเกษม 102/2 แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160