

A world map composed of white dots on a red background. The dots are arranged in a grid pattern, with the density of the dots varying to create the shape of the continents. The map is centered on the Atlantic Ocean.

บทความวิจัย/วิชาการ



ผู้ตรวจการองค์การสื่อ : โอกาสและความท้าทาย ในการกำกับดูแลตนเอง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนวิภา วงรุจิระ^{*}
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

monwipaw@hotmail.com, monwipa.won@stou.ac.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกำกับดูแลตนเองของสื่อโดยใช้ผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ แนวทางการดำเนินงาน และปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน ใช้วิธีการศึกษาโดยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมาตรฐานจริยธรรมภายในองค์กรสื่อ และสัมภาษณ์บรรณาธิการและผู้บริหารองค์กรสื่อมวลชน โดยใช้ทฤษฎีเรื่องการกำกับดูแลตนเอง และแนวคิดเรื่องผู้ตรวจการสื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า 1) ทั้งหนังสือพิมพ์และวิทยุโทรทัศน์ได้จัดให้มีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ โดยการริเริ่มจากสภาการหนังสือพิมพ์ ส่วนวิทยุโทรทัศน์ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรับเรื่องร้องเรียนองค์กรขึ้นตามข้อกำหนดของ กสทช. 2) แนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อเป็นรูปแบบคณะกรรมการมากกว่าเป็นแบบบุคคลเหมือนในสหรัฐอเมริกา และมีแนวโน้มจะรับเรื่องร้องเรียนมากกว่าติดตามตรวจสอบเนื้อหาสื่อ ยกเว้นกรณีไทยพีบีเอสที่ดำเนินงานทั้ง 2 ลักษณะ 3) ปัจจัยที่จะส่งเสริมและ/หรือเป็นอุปสรรคในการใช้กลไกผู้ตรวจการองค์กรสื่อเพื่อกำกับดูแลตนเอง ได้แก่ นโยบายของผู้บริหารองค์กร การสื่อสารภายในองค์กรโดยเฉพาะกับกองบรรณาธิการ การสื่อสารกับสาธารณชน ความเป็นอิสระและความเข้าใจวิชาชีพวารสารศาสตร์ของผู้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตและบทบาทหน้าที่ หลักเกณฑ์จริยธรรมและ/หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายคือการยกระดับมาตรฐานจริยธรรมและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อในสายตาผู้อ่าน ผู้ชม ผู้ฟัง ไม่ใช่เพื่อจับผิดการทำงานของกองบรรณาธิการ

คำสำคัญ : ผู้ตรวจการสื่อ การกำกับดูแลตนเอง องค์กรสื่อมวลชน

Abstract

The purposes of this study intended to examine 1) the opportunity and challenge of mass media self-regulation through media ombudsman 2) international experiences of media ombudsman and 3) the factors which might support or hinder their work. The study applied document analysis and in-depth interview. News editors and executive editors of both newspapers and broadcasting media were the key informants in this study. Theoretical frameworks were based on media self-regulation and media ombudsman concepts. The findings showed that 1) both Thai newspapers and broadcasting media had set up media ombudsman committee in their organization. While the Press Council was the key organization initiating this system of self-regulation among its members, broadcasting media on the other hand were required by NBTC regulation to establish this organ. 2) In the U.S. media ombudsmen usually were former senior editors and working alone, whereas in Japan they worked in the form of committees. In both countries, the ombudsman not merely received complaint from readers/audiences but monitored the coverage and contents of its media. 3) The factors affecting the work of self-regulation by media ombudsman included: the policy of media organization executives, internal communication among its staff, especially editorial staff, freedom of media ombudsman and their understanding of media professionalism, as well as clear guidelines, rules and directions of self-regulation under media ombudsman. The main goal will be self-regulation to enhance media credibility and accountability.

Keywords : Media Ombudsman, Self-regulation, Media Organization

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกำกับดูแลกิจการสื่อสารมวลชนโดยเฉพาะกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ เพราะนำไปสู่กรอบการทำงานที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถจัดสรรทรัพยากรคลี่คลายความถี่ที่มีจำกัดอย่างเท่าเทียมและหลากหลาย เพื่อสนับสนุนให้เกิดการใช้ทรัพยากรสาธารณะนี้ให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ที่สำคัญการกำกับดูแลกิจการยังมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร และสิทธิประโยชน์ของผู้บริโภค

แนวคิดการกำกับดูแลสามารถพิจารณาได้จาก 2 มุมมอง คือ มุมมองทางสังคมพลเมือง กับมุมมองทางการตลาด แม้ทั้งสองด้านจะเปิดให้ภาครัฐเข้ามากำกับดูแลกิจการได้ แต่ในบทบาทที่แตกต่างกัน แนวคิดด้านสังคมพลเมืองเห็นว่ารัฐควรส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร และสนับสนุนให้เกิดความหลากหลาย

ของข่าวสารเพื่อให้สื่อมวลชนเป็นพื้นที่สำหรับเปิดกว้างและมีคุณภาพมากพอ แต่ในขณะที่แนวคิดด้านการตลาดกลับมองว่ารัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอย่างเสรีและเป็นธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างรายได้ พร้อมกับการคุ้มครองผู้บริโภคเช่นกัน (Altshuler and Elefant-Loffler, 2006: 6, อ้างถึงใน พรราชศิริ กุหลาบ, 2558)

จากรายงานผลการศึกษเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดย รติ ธนารักษ์ และคณะ (2556, หน้า 12-13) ระบุว่า แนวทางการกำกับดูแลสื่อมีอยู่ 4 รูปแบบคือ

1. การกำกับดูแลโดยตรงจากภาครัฐ (Direct Government Regulation) รัฐเข้ามาสั่งการควบคุมได้โดยตรง ซึ่งไทยมีประสบการณ์เหล่านี้มาตลอดระยะเวลาก่อนการปฏิรูปสื่อในปี พ.ศ. 2540
2. การกำกับดูแลโดยเสมือน (Quasi-regulation) เป็นรูปแบบที่ภาครัฐพยายามเข้ามามีอิทธิพลในการกำกับดูแล โดยประสงค์ให้ผู้ประกอบการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ แต่ภาครัฐไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรง เช่น คำแนะนำ ข้อสังเกต หรือแผนการหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อให้กฎหมายบังเกิดผล
3. การกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulation) เป็นการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพ โดยที่รัฐให้อำนาจบางส่วนและมีมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (A Regulatory Backstop) หากการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว
4. การกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation) เป็นอำนาจของกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพที่จะตกลงร่วมกันในการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชน

ดูเหมือนว่าแนวทางสุดท้ายเป็นแนวทางที่องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนไทยหลายแห่งให้การสนับสนุน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (18) และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) “ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม” ดังนั้น การรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนจึงเป็นขั้นตอนต้นตอที่สำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบจริยธรรมในกลุ่มวิชาชีพสื่อมวลชนของตน

ก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับดังกล่าวองค์กรสื่อมวลชนมีการกำกับดูแลกันเอง โดยที่ผ่านมามีได้รวมกลุ่มนักวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นสภาวิชาชีพ หรือสมาคมวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชน เพื่อส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพในระดับหนึ่งอยู่แล้ว โดยเฉพาะการกำกับดูแลกันเองของสื่อเก่าแก่อย่างหนังสือพิมพ์

อาทิ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทย สมาคมผู้สื่อข่าวภูมิภาคแห่งประเทศไทย เป็นต้น องค์การวิชาชีพเหล่านี้ได้มีการกำหนดกรอบจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนที่ติดต่อหนังสือพิมพ์ที่เป็นสมาชิกอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลกันเองขององค์กรสื่อยังมีอีกแนวทางหนึ่งคือการแต่งตั้งให้มีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ (Journalism Ombudsman or News Ombudsman or Media Ombudsman) ซึ่งสภาการหนังสือพิมพ์ได้พยายามผลักดันให้องค์กรสื่อแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2559

แนวคิดเรื่อง Journalism Ombudsman หรือ News Ombudsman เป็นแนวคิดที่มีมานานในหลายประเทศ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น หนังสือพิมพ์ The Asahi Shimbun ในโตเกียวได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อรับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้อ่านตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 ส่วนสหรัฐอเมริกาเริ่มตั้งบุคคลทำหน้าที่ News Ombudsman ในปี ค.ศ. 1967 โดยหนังสือพิมพ์ The Courier-Journal และ The Louisville Times ในรัฐเคนทักกี และประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 1972 โดยหนังสือพิมพ์ The Toronto Star เป็นต้น (About ONO, 2017) ปัจจุบันองค์กรสื่อที่มีชื่อเสียงหลายแห่งในอเมริกามีการตั้งบุคคลทำหน้าที่ News Ombudsman ในองค์กร (เช่น หนังสือพิมพ์ New York Times, Washington Post เป็นต้น) แต่บางแห่งก็ไม่มี (เช่น สถานีโทรทัศน์ Fox, CNN เป็นต้น)

คนเหล่านี้มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้อ่าน ผู้ชม หรือผู้ฟัง เกี่ยวกับจริยธรรมจรรยาบรรณของงานข่าว และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏในสื่อขององค์กรตนเอง บางครั้งก็เรียกผู้ที่ทำหน้าที่นั้นว่า Public Editor, Readers' Editor หรือ Readers' Perspective, Readers' Advocate ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรมักจะตั้งบรรณาธิการอาวุโสทำหน้าที่ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้หาได้ทำงานเหมือนกันไม่ แต่ละแห่งต่างบริหารจัดการงานของ Ombudsman แตกต่างกันไป (About ONO, 2017)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจจะศึกษาความเป็นไปได้ในการมีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อของไทย ทั้งรูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนปัจจัยต่างๆ ที่อาจส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของผู้ตรวจการองค์กรสื่อ

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยใช้ผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ

3. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ปรับใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลใน 2 ลักษณะ คือ 1) วิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) อันได้แก่ รายงาน งานวิจัย บทความต่างๆ ข้อกฎหมาย กฎระเบียบ หรือประกาศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องคณะกรรมการกำกับดูแลมาตรฐานจริยธรรมภายในองค์กรสื่อ หรือผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน (News Ombudsman) ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2560 และ 2) สัมภาษณ์บรรณาธิการและผู้บริหารองค์กรสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่อใหม่ จำนวน 10 คน โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) บรรณาธิการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรสื่อ ทั้งหนังสือพิมพ์และสถานีโทรทัศน์ ระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน พ.ศ. 2560 ประเด็นที่สอบถามได้แก่ โอกาสหรือความเป็นไปได้ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผู้ตรวจการภายในองค์กร บทบาทหน้าที่ และแนวทางการดำเนินงานที่คาดหวัง และปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลตนเองของสื่อผ่านระบบผู้ตรวจการภายในองค์กร

4. ผลการศึกษา

4.1 แนวคิดผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน

คำว่า Ombudsman เป็นคำที่มาจากภาษาสวีเดน แปลว่า ผู้แทน เมื่อมีการแปลเป็นภาษาไทยจึงใช้คำว่า “ผู้ตรวจการ” คำนี้มีพื้นฐานมาจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ เนื่องจากในอดีตกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 12 แห่งสวีเดน (ค.ศ. 1697) ได้แต่งตั้งผู้แทนพระองค์เพื่อตรวจตราการทำงานของรัฐบาลในระหว่างที่พระองค์ไม่ได้ประทับอยู่ในประเทศ และได้ยกเลิกไปเมื่อพระองค์เสด็จกลับ (Nemeth (2003), Cited in Hilligoss, 2014: 8-9) จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวมาจากสาขาด้านการปกครอง โดยมีเป้าหมายเพื่อสอดส่องดูแลการทำงานของฝ่ายรัฐ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน หากประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐ ซึ่งในประเทศไทยก็มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

เมื่อนำแนวคิดนี้มาใช้ในกิจการด้านสื่อสารมวลชน มีการเรียกชื่อหลากหลาย เช่น News Ombudsman Journalism Ombudsman, Public Editor, Readers’ Editor, Reader’s Perspective เป็นต้น ในงานชิ้นนี้จึงขอใช้คำว่า Media Ombudsman หรือผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ หรือคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนภายในองค์กรสื่อ ตามที่สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้แถลงข่าวเรื่องนี้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

นิยามในเว็บไซต์ The Organization of News Ombudsman (ONO) ระบุว่า Media Ombudsman (ในเว็บไซต์ใช้คำว่า News Ombudsman) คือคนที่ทำหน้าที่รับเรื่องและตรวจสอบการร้องเรียนจากผู้อ่าน

ผู้ชม ผู้ฟัง เกี่ยวกับความถูกต้อง ความสมดุล ความยุติธรรม ความเป็นกลาง และรสนิยมอันดีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารขององค์กรสื่อมวลชนนั้นๆ รวมทั้งจริยธรรมจรรยาบรรณของงานสื่อมวลชนขององค์กรเขาหรือเธอมีหน้าที่ให้คำแนะนำและเสนอแนะแนวทางเยียวยา หรือตอบข้อสงสัย หรือทำให้ชัดเจนแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารขององค์กรสื่อของตน ซึ่งส่วนใหญ่องค์กรมักจะตั้งบรรณาธิการอาวุโสทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากมีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญงานด้านวารสารศาสตร์และเป็นที่ยอมรับนับถือภายในองค์กรสื่อเหล่านั้นๆ พอสมควร โดยคนที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมักจะถูกองค์กรจ้างให้มาทำงานนี้เป็นประจำเฉพาะ มีการเซ็นสัญญาทำงานรับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม คนเหล่านี้หาได้ทำงานเหมือนกันไม่ องค์กรสื่อแต่ละแห่งต่างบริหารจัดการงานของ Media Ombudsman แตกต่างกันไป (LaPointe, 2017) บางแห่งเป็นงานที่บุคคลคนเดียวรับผิดชอบ บางแห่งเป็นงานที่ทำในรูปคณะกรรมการ

4.2 ผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน : สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

Hilligoss (2014: 9) ศึกษาพบว่า Media Ombudsman ในสื่อหนังสือพิมพ์ของอเมริกันเริ่มต้นขึ้นในราวปี ค.ศ. 1913 โดยลูกชายของ Joseph Pulitzer คือนาย Ralph Pulitzer ได้ตั้งสำนักงานภายในที่เรียกว่า Bureau of Accuracy and Fair Play ขึ้นภายในหนังสือพิมพ์ New York World โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการทำงานด้านวารสารศาสตร์ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีหนังสือพิมพ์ประเภท Yellow Journalism อยู่มากมายที่เน้นการนำเสนอข่าวหวือหวา ข่าวลือสั้น มากกว่าข่าวสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสังคม รวมทั้งเป็นข่าวที่ขาดคุณภาพในการคัดกรองตามอย่างมืออาชีพ ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงาน Bureau of Accuracy and Fair Play ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนของผู้อ่าน รวบรวมคำถามและความเห็นของผู้อ่าน และคำตอบของผู้ปฏิบัติงานสื่อ แล้วเขียนตอบผู้อ่าน ต่อมาในปี ค.ศ. 1967 จึงมีการตั้ง Media Ombudsman โดยหนังสือพิมพ์ The Courier-Journal และ The Louisville Times ในรัฐเคนทักกี โดยคนแรกที่หนังสือพิมพ์จัดพื้นที่ให้ตีพิมพ์คอลัมน์เฉพาะของ Media Ombudsman เป็นประจำคือ Richard Harwood แห่ง Washington Post ในปี ค.ศ. 1970 จากนั้นเป็นต้นมาหนังสือพิมพ์อเมริกันก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้อย่างแพร่หลาย จนกระทั่งมีการตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ คือ The Organization of News Ombudsman ในราวปี ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสมาชิกเป็นผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อมวลชนจากทั่วโลก (LaPointe, 2017)

บทบาทหน้าที่ของ Media Ombudsman มีเป้าหมายที่ชัดเจนคือยกระดับมาตรฐานและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อมวลชน (Journalistic Professional Standard, Accountability, and Credibility of the Media Organization) ซึ่งผู้ตรวจการภายในองค์กรของหนังสือพิมพ์ New York Times นาย Daniel Okrent ได้เป็นที่รู้จักและมีชื่อเสียงมากในปี ค.ศ. 2003 เนื่องจากเขาเป็นผู้ตรวจสอบพบว่า Jason Blair นักหนังสือพิมพ์ที่มีชื่อเสียงในสังกัดของ New York Times บิดเบือนข้อมูลข่าวสาร สร้างแหล่งข่าวเท็จ รวมทั้งขโมยหรือคัดลอกความคิดของคนอื่นมาเป็นของตน (Plagiarism) จนในที่สุด Blair ถูกให้ออกจาก New York Times (Hilligoss, 2014: 10) กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าตำแหน่ง Media Ombudsman ทำหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมายของการยกระดับมาตรฐานและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อเอง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำในสหรัฐอเมริกา (วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์) ในปี ค.ศ. 2008 ทำให้หลายๆ องค์กรสื่อประสบปัญหาต้องปรับลดค่าใช้จ่าย ซึ่งงานวิจัยของ Hilligoss (2014) พบว่า ตำแหน่ง Media Ombudsman เป็นตำแหน่งแรกๆ ที่จะถูกพิจารณาให้ยุบทิ้งเมื่อเจอภาวะปัญหาเศรษฐกิจขององค์กรสื่อ แม้กระทั่งหนังสือพิมพ์ Washington Post ที่ผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อได้เกษียณอายุไปแล้ว ก็ไม่ได้มีการตั้งใครมาทดแทน แต่ให้บรรณาธิการรับผิดชอบเรื่องดังกล่าวเพิ่มขึ้นแทน ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มของประเทศอื่นๆ ที่มีจำนวนผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นเดียวกันยังพบว่า นักหนังสือพิมพ์อเมริกันเองก็ยังเห็นว่า Media Ombudsman ช่วยยกระดับคุณภาพข่าว และเป็นตัวแทนผู้อ่านที่สะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับงานข่าวขององค์กรได้ดี

ข้อมูลจากเว็บไซต์ของ The Organization of News Ombudsman ระบุว่า องค์กรสื่อในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งยังคงมีผู้ตรวจการภายในองค์กรทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ เช่น New York Times, Public Broadcasting Corp., National Public Radio, LA Times, ESPN, Toledo Blade, Kansas City Star เป็นต้น (LaPointe, 2017)

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun เป็นฉบับแรกที่มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของผู้อ่านเกี่ยวกับข้อผิดพลาดต่างๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งหนังสือพิมพ์ดังกล่าวยังมีการตีพิมพ์ข้อเขียนซึ่งยอมรับว่าความกดดันของกำหนดเวลาทำข่าวและรายงานข่าว (Deadline) ทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการนำเสนอข่าวสารบ่อยครั้ง ซึ่งที่ผ่านมาหนังสือพิมพ์มักใช้วิธีตีพิมพ์ไปก่อน หากมีข้อผิดพลาดก็จะลงข้อความขอโทษและแก้ไขในภายหลัง (คล้ายกับที่เป็นอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน) จนกระทั่งปี ค.ศ. 1938 จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยในช่วงแรกไม่ค่อยได้รับการยอมรับ เนื่องจากนักหนังสือพิมพ์ในองค์กรไม่ให้ความร่วมมือ แต่เมื่อการดำเนินการผ่านไประยะหนึ่งก็พบว่า การมีคณะกรรมการรับฟังความเห็นจากผู้อ่านและตรวจสอบข้อผิดพลาดต่างๆ เป็นเรื่องสำคัญและช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้อ่าน ตลอดจนยกระดับคุณภาพงานหนังสือพิมพ์ให้น่าเชื่อถือมากขึ้นในสายตาสาธารณชน หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun ใช้รูปแบบคณะกรรมการคล้ายกับ Bureau of Accuracy and Fair Play ที่หนังสือพิมพ์ New York World ใช้เมื่อปี ค.ศ. 1913 (Dvorkin, 2011: 15)

ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2015 ข้อมูลจากเว็บไซต์ iMediaEthics ระบุว่า หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun ซึ่งมียอดจำหน่ายราว 7.6 ล้านฉบับ ได้จ้าง Media Ombudsman เพิ่มขึ้นอีก 3 คน จากที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว 4 คน ภายหลังจากที่มีกรณีผู้อ่านร้องเรียนเรื่องราวที่หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์ข่าวผิดพลาดหลายเรื่อง เช่น กรณีเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ฟูกูชิมะ และข่าวเท็จที่สัมภาษณ์ประธานบริษัท Nintendo เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกจ้างมาทำหน้าที่ Media Ombudsman ก็คืออดีตบรรณาธิการอาวุโสของหนังสือพิมพ์ ที่เคยทำงานดูแลฝ่ายข่าวการเมืองและข่าวต่างประเทศของหนังสือพิมพ์ที่สำนักงานในกรุงโตเกียวมาก่อน (Smith, 2015)

ในปี ค.ศ. 1938 หนังสือพิมพ์ Yomiuri Shimbun ได้จัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนขึ้นเช่นกัน เหตุเพราะหนังสือพิมพ์มีคติความพ้องร้องจากการนำเสนอข้อมูลข่าวสารผิดพลาดจำนวนมากและบ่อยครั้ง

เป้าหมายของการตั้งคณะกรรมการผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อจึงเป็นไปเพื่อพัฒนาคุณภาพของหนังสือพิมพ์นั่นเอง ปัจจุบันหนังสือพิมพ์ Yomiuri Shimbun มียอดจำหน่ายกว่าล้านฉบับ โดยมีคณะกรรมการ Media Ombudsman ถึง 23 คน ที่มีความเชี่ยวชาญและรับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้อ่านในหลากหลายด้าน และมีการประชุมร่วมกับบรรณาธิการทุกวัน (Dvorkin, 2011: 16)

ส่วนคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนในสื่อโทรทัศน์นั้น งานวิจัยของพรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ (2558: 118) ศึกษาพบว่า แต่ละสถานีโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่นต่างมีคณะกรรมการตรวจสอบและรับเรื่องราวร้องเรียนภายในองค์กรเป็นช่องทางรับเรื่องราวร้องเรียนเบื้องต้น และมีองค์กรจริยธรรมวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และการปรับปรุงรายการ (Broadcasting Ethics & Program Improvement Organization หรือ BPO) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2003 โดยบริษัทการกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งญี่ปุ่น (NHK) และสมาคมผู้แพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์แห่งประเทศไทย (JBA) คณะกรรมการของ BPO 14 คน ประกอบด้วยบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่คณะกรรมการบริษัท หรือพนักงานของบริษัทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร 10 คน ประธานกรรมการ 1 คน และผู้อำนวยการอีก 3 คน ทั้งหมดซึ่งจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่ 3 โดยที่ BPO ได้รับเงินทุนจากค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพรายปีจาก NHK JBA และผู้ออกอากาศวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิก JBA รวมเป็นรายได้ประมาณ 400 ล้านเยนต่อปี

BPO เป็นช่องทางสำคัญในการรับคำร้องเรียน พิจารณา และแก้ไขเยียวยา รวมถึงมีกระบวนการใกล้เคียง ใดๆ ก็ดี BPO ไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษผู้ประกอบการ และไม่มีอำนาจที่จะระบุว่าสถานีต้องแก้ไขอย่างไร เพียงแต่จะแจ้งให้สถานีทราบและประกาศต่อสาธารณะว่าเกิดความผิดพลาดขึ้น และสถานีจะต้องตัดสินใจเรื่องแนวทางแก้ไขและชี้แจงต่อสาธารณะว่าจะแก้ไขอย่างไร แม้ว่า BPO จะไม่มีอำนาจทางกฎหมายเพื่อลงโทษ แต่ได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการภาครัฐและภาคประชาชน และด้วยเหตุที่ต้องการป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ ผู้ประกอบกิจการสื่อโทรทัศน์ ทั้งองค์กรสื่อสาธารณะ (NHK) และองค์กรสื่อภาคเอกชน จึงได้ลงนามร่วมกันตกลงให้ความร่วมมือกับ BPO และชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหมด นอกจากนี้หากมีการนำเสนอที่ผิดพลาดผู้ประกอบการจะทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นและไม่กระทำผิดอีก รวมถึงสถานีโทรทัศน์ต้องเสนอแผนการจัดการและแก้ไขปัญหาต่อ BPO จากนั้น BPO จะนำแผนดังกล่าวไปประกาศให้สาธารณะได้รับทราบต่อไป ทำให้บทบาทขององค์กรโดยเฉพาะเรื่องการรับและพิจารณาคำร้องเรียนได้รับความไว้วางใจว่าการร้องเรียนนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติจริง (พรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ, 2558: VII)

4.3 ผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชน : ประสบการณ์จากไทยพีบีเอส

ในประเทศไทยมีการนำแนวคิดผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อมวลชนมาใช้ในสื่อสาธารณะ เช่น ไทยพีบีเอส ซึ่งนำรูปแบบและแนวทางมาจากโมเดลสื่อสาธารณะในต่างประเทศ เช่น BBC ในอังกฤษ, PBS ในสหรัฐอเมริกา และ NHK ในญี่ปุ่น เป็นต้น โดยจัดตั้งในรูปคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนตามพระราชบัญญัติการกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ในมาตรา 46 ระบุให้คณะกรรมการนโยบาย

ไทยพีบีเอส (บอร์ด) ต้องจัดให้มีคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ในกรณีที่องค์การผู้ผลิตรายการ หรือพนักงานหรือลูกจ้างกระทำความผิด หรือผลิตรายการ หรือนำเสนอรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมวิชาชีพ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552 โดยได้มีระเบียบแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและเผยแพร่รายการเป็นลายลักษณ์อักษร (ฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2552 และฉบับที่ 2 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2558)

ในช่วงแรกทางไทยพีบีเอสได้จัดตั้ง “ศูนย์เพื่อนทีวีไทย” เพื่อเป็นหน่วยงานรับฟังคำติชม ข้อเสนอแนะ และเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วไป เพื่อนำข้อเสนอเหล่านั้นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาบริการและผลิตรายการ ต่อมาจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นตามที่ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พ.ศ. 2553 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยตัวแทนจากภายในองค์กรทั้งระดับบริหารและพนักงาน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เช่น สมาคมวิชาชีพ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค นักวิชาการด้านกฎหมาย ด้านสื่อสารมวลชน และตัวแทนสภาผู้ชมผู้ฟังรายการ เป็นต้น

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนี้คือ พิจารณาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่องค์การผู้ผลิตรายการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างขององค์กรกระทำการหรือผลิตรายการที่ขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพ ตามมาตรา 42 ซึ่งการดำเนินงานครอบคลุมถึงวิธีการแก้ไขหรือเยียวยา หรือแก้ไขข้อความที่เป็นเท็จ สิทธิการโต้แย้ง และการขอถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความผิดพลาด โดยเปิดช่องทางรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนหลากหลายช่องทาง อาทิ ผ่าน Call Center และรายงานของศูนย์เพื่อนทีวีไทย บนหน้าเว็บไซต์ของไทยพีบีเอส หรือส่งอีเมลมาที่ feedback@thaipbs.co.th หรือส่งหนังสือร้องเรียนมาทางไปรษณีย์ หรือร้องเรียนด้วยตนเอง ณ ที่ทำการไทยพีบีเอส

ทั้งนี้ ข้อมูลจากเว็บไซต์ของไทยพีบีเอสระบุถึงระยะเวลาที่จะรับเรื่องร้องเรียนนี้ ผู้ร้องจะต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันที่เผยแพร่รายการ และเมื่อได้รับเรื่องแล้วหากคณะกรรมการพิจารณาและมีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลภายใน 15 วัน ซึ่งเมื่อรับเรื่องร้องเรียนแล้วคณะกรรมการจะแจ้งข้อกล่าวหาให้กับผู้ถูกร้องและหน่วยงานต้นสังกัดทราบ พร้อมส่งเรื่องให้ผู้ถูกร้องเรียนชี้แจงภายใน 15 วัน โดยระเบียบดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการในการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน พิจารณาได้ส่วน ค้นหาความจริง กรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพ ด้วยการให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยประนีประนอมตามที่เห็นสมควร (ตามข้อ 15 ในระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน พ.ศ. 2553) โดยคณะกรรมการจะมีการจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในแต่ละปีเผยแพร่ต่อสาธารณะ อาทิ ปรากฏในรายงานประจำปีขององค์กร หรือเผยแพร่บนเว็บไซต์ขององค์กร

การมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนไม่ได้เป็นการจับผิด แต่เพื่อการพัฒนาคุณภาพของข้อมูลข่าวสารและรายการของสถานีโทรทัศน์ให้สะท้อนความเป็นสื่อสาธารณะที่ควรจะต้องโปร่งใสตรวจสอบได้

และเป็นไปเพื่อสาธารณชนอย่างแท้จริง ที่ผ่านมาในระยะเวลา 8 ปี บทเรียนที่ได้เรียนรู้จากการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว ไทยพีบีเอสพบว่าคนทำงานที่เข้ามาที่ไทยพีบีเอสเดิมทำงานในสื่อเชิงพาณิชย์ซึ่งไม่ได้เข้มงวดเท่าสื่อสาธารณะ ทำให้ต้องมีการปรับตัว (รุ่งมณี เมฆโสภณ, 2560)

เรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่ได้รับ คำวินิจฉัย และข้อเสนอแนะ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะทำให้เกิดการพัฒนาแนวทางเป็นระบบ และกลายเป็นองค์ความรู้ซึ่งสามารถส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นได้ หลายกรณีที่ไทยพีบีเอสได้ถอดบทเรียนและได้จัดทำเป็นหนังสือคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับฝ่ายข่าวและฝ่ายรายการ และเมื่อมีพนักงานที่เข้าทำงานใหม่ในการปฐมนิเทศก็จะมีหนังสือคู่มือเหล่านี้เป็นแนวทาง หรือแม้กระทั่งการมีคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับผู้ร่วมผลิตรายการที่เข้ามาร่วมทำงานกับสถานี ไทยพีบีเอสจึงมีการปรับปรุงโดยมีเป้าหมายคือคุณภาพของสื่อและความน่าเชื่อถือ

ส่วนประเด็นเรื่องร้องเรียนซ้ำๆ ที่คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนเคยพบ อาทิ เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ระวังเรื่องตราสัญลักษณ์สินค้าถูกเผยแพร่ออกอากาศ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้เกิดการพัฒนาเติบโตควบคู่กันไปคือ ผู้ชมไทยพีบีเอสเรียนรู้และเข้าใจความเป็นสื่อสาธารณะ โดยไม่ใช่ประเด็นจับผิด ซึ่งเรื่องที่ร้องเรียนสื่อสาธารณะประชาชนก็ไม่ได้จับผิดสถานีโทรทัศน์ช่องอื่นๆ ทั้งที่จริงอาจมีโฆษณาแฝง แต่ผู้ชมจะไม่เข้มงวดกับสถานีโทรทัศน์เชิงพาณิชย์เหล่านั้น ทำให้เกิดการเรียนรู้ประกอบกันไป คือให้การศึกษาเรียนรู้ทั้งคนภายในองค์กรและผู้ชม (รุ่งมณี เมฆโสภณ, 2560)

4.4 แนวทางการดำเนินงานผู้ตรวจการองค์กรสื่อมวลชนไทย

โอกาสหรือความเป็นไปได้ในการมีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อของไทย หรือ Media Ombudsman มีการริเริ่มในกลุ่มองค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ โดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ริเริ่มแนวทางการปฏิรูปการทำงานของสภาการหนังสือพิมพ์ ภายหลังจากที่มีหลายกรณีที่หนังสือพิมพ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ด้านการดำเนินงานหมิ่นเหม่จรรยาบรรณและจรรยาบรรณมากขึ้นเรื่อยๆ โดยสภาการหนังสือพิมพ์ได้ขอความร่วมมือให้องค์กรสมาชิกจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนขึ้นภายในองค์กร และได้มีการเปิดตัวแถลงข่าวเกี่ยวกับการจัดตั้ง Media Ombudsman เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560

ทั้งนี้ องค์กรสมาชิกที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว อาทิ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เดลินิวส์ เนชั่น ผู้จัดการ ส่วนในภูมิภาคจัดตั้งเป็นคณะกรรมการตามภูมิภาค เช่น ภาคเหนือตอนบน ตอนล่าง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่คณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้แทนเจ้าของบรรณาธิการ นักวิชาการด้านนิเทศศาสตร์และสื่อสารมวลชน นักกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม องค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ที่ไม่ได้สังกัดเป็นสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เช่น หนังสือพิมพ์มติชน จากการสัมภาษณ์ เรื่องชัย ทรัพย์นิรันดร์ รองประธานกรรมการบริษัทมติชน พบว่า

มีมุมมองแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ แม้ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว แต่ก็มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานและการนำเสนอข่าวอยู่เสมอๆ เป็นงานที่คนทำงานหนังสือพิมพ์ต้องตระหนักและรับผิดชอบ

ส่วนองค์กรสื่อกระจายเสียงและแพร่ภาพ หรือวิทยุโทรทัศน์นั้น มีข้อกำหนดที่ กสทช. ได้ระบุไว้ในเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ที่ผู้รับใบอนุญาตต้องมีการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมจรรยาบรรณสำหรับบังคับใช้ในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ รวมทั้งต้อง

“จัดให้มีกลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นการเฉพาะขึ้น แยกออกจากหน่วยงานตอบคำถามหรือข้อสงสัยทั่วไป เพื่อทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยไม่คิดค่าธรรมเนียมและค่าบริการ และจัดให้มีบริการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนทางโทรศัพท์... โดยกรรมการรับเรื่องร้องเรียนต้องดำเนินการภายใน 7 วัน ภายหลังจากได้รับเรื่องร้องเรียน และบันทึกข้อมูลการร้องเรียน การเจรจา และผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนรายกรณี และจัดทำรายงานสรุปข้อมูลการร้องเรียนรวมทั้งผลการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (กสทช.) ทุก 6 เดือน” (กสทช. “แนวทางปฏิบัติฯ,” 2558)

ข้อสังเกตที่พบก็คือ แม้จะมีข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขของสำนักงาน กสทช. แต่ในทางปฏิบัติพบว่า สถานีโทรทัศน์หลายแห่งอาจมีหรือไม่มีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว หากมีคณะกรรมการดังกล่าว ก็อาจจะได้สื่อสารกับบุคลากรภายในโดยเฉพาะกองบรรณาธิการ จากการสอบถามบรรณาธิการและหัวหน้าฝ่ายข่าวสถานีโทรทัศน์บางแห่ง (อาทิ Channel 3, MCOT, NewsTV) มีคำตอบที่หลากหลาย เช่น ไม่แน่ใจ ไม่มีคณะกรรมการเช่นนั้น หากมีข้อร้องเรียนน่าจะขึ้นตรงกับผู้อำนวยการใหญ่ เป็นต้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สถานีโทรทัศน์ที่เป็นของส่วนราชการ เช่น NBT หรือช่อง 11 เดิม ซึ่งขึ้นตรงกับกรมประชาสัมพันธ์ ไม่มีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนในแบบ Media Ombudsman แต่เป็นลักษณะงานที่กำหนดไว้เป็นตัวชี้วัด (Key Performance Indicator: KPI) ของสถานีในเรื่องการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด (15 วัน นับตั้งแต่รับเรื่องร้องเรียน) ตามคำรับรองปฏิบัติราชการ โดยนำแนวทางการประเมินผลแบบ TMQA (Total Management Quality Assurance) มาใช้ โดยการรับเรื่องร้องเรียนเมื่อเข้ามาในช่องทางใดก็ตาม (ในระยะหลังเป็นเรื่องส่งมาทาง ตู้ ปณ. 1111 ของรัฐบาลมากที่สุด) จะส่งมายังฝ่ายประชาสัมพันธ์และลูกค้าสัมพันธ์ของสถานี เพื่อวิเคราะห์ว่าแต่ละเรื่องควรส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฝ่ายใดแก้ไขและ/หรือตอบกลับ (เช่น ฝ่ายข่าว ฝ่ายรายการ เป็นต้น) และเมื่อมีการแก้ไข ชี้แจง หรือตอบกลับแล้ว ฝ่ายประชาสัมพันธ์ก็จะส่งหนังสือตอบกลับไปยังผู้ร้องและแจ้งให้เลขานุการกรมประชาสัมพันธ์รับทราบ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียน อาทิ รายการข่าวไม่มีเนื้อหาส่งเสริมวัฒนธรรมบ้าง ไม่มีโปรแกรมรายการบันเทิงมากกว่านี้ ทำไมรายการถ่ายทอดรวมการเฉพาะกิจไม่ออกอากาศในช่องทีวีดิจิทัล (พรพัฒนา สิงคเสลิต, สัมภาษณ์, 14 มิถุนายน 2560)

ข้อสังเกตที่พบในกรณีของสถานีโทรทัศน์ของส่วนราชการ เป็นการมุ่งเน้นการบริหารให้บรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดตามกระบวนการงานมากกว่าการมุ่งประเด็นในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพ ความน่าเชื่อถือ และยกระดับคุณภาพของการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเนื้อหาข่าวสารที่ปรากฏของรายการของสถานีจำเป็นต้องระมัดระวังไม่ให้หือหาวมากเกินไป และเน้นการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของภาครัฐเป็นหลัก จึงอาจจะไม่คาดหวังความเป็นกลางและ/หรือสมดุลของเนื้อหาข่าวสารก็เป็นได้ ซึ่งแตกต่างจากสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่เป็นสื่อสาธารณะที่ถูกคาดหวังในความเป็นสื่อสาธารณะที่ต้องเน้นเรื่องความเป็นกลาง สมดุลของข่าวสาร และไม่มีประโยชน์แอบแฝง

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนภายในองค์กรสื่อ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ นั้นยังไม่เพียงพอ องค์กรสื่อแต่ละแห่งควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และกรอบจริยธรรมหรือจรรยาบรรณขององค์กรเป็นธงในการปฏิบัติงานด้วย แม้บางแห่งอาจเริ่มด้วยการใช้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพของสมาคม/สภาวิชาชีพสื่อเป็นแนวทางตั้งต้น ก็เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวมีความชัดเจน ตรวจสอบ และติดตามความคืบหน้าได้ เช่น กรณีสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่มีทั้งข้อบังคับจริยธรรม ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพสำหรับฝ่ายข่าวและฝ่ายรายการ ตลอดจนขั้นตอนการรับเรื่องราวร้องเรียนอย่างชัดเจน เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ส่วนบทบาทหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนนั้น จากการสัมภาษณ์บรรณาธิการองค์กรสื่อพบว่า มีแนวโน้มจะไม่ได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกับผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่ออย่างในต่างประเทศ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของ Media Ombudsman ในต่างประเทศมีความเข้มข้นและเป็นอิสระมาก บางแห่งทำหน้าที่ทั้งในลักษณะเชิงรุกคือ ทั้งตรวจสอบและเฝ้าระวัง (Monitor) ด้วยการติดตามข้อมูลข่าวสารที่องค์กรสื่อนำเสนอ เสมือนเป็นตัวแทนของผู้อ่าน/ผู้ชม โดยไม่ได้ทำหน้าที่ในลักษณะเชิงรับคือ รับเรื่องราวร้องเรียนจากสาธารณชน (Receive Complaint) เพียงอย่างเดียว ซึ่งในองค์กรสื่อมวลชนของไทยมีแนวโน้มจะเป็นการทำงานในรูปคณะบุคคลคล้ายกับของญี่ปุ่นมากกว่าสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ลักษณะการทำงานจะเป็นในเชิงรับคือ รับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้อ่าน/ผู้ชม/ผู้ฟัง มากกว่าการทำหน้าที่ตรวจตรา (Monitor)

เป้าหมายของภารกิจ Media Ombudsman ที่บรรณาธิการหลายคนเห็นตรงกันคือ การแสดงถึงความรับผิดชอบต่อผู้อ่าน/ผู้ชม/ผู้ฟังของสื่อ แสดงถึงความชัดเจนเข้มแข็งในความพยายามจะกำกับดูแลกันเอง พร้อมให้สาธารณชนตรวจสอบ และยกระดับความน่าเชื่อถือของสื่อมวลชนที่ในเวลานี้ประสบปัญหาการบรรณาธิการบางคนให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าน่าจะช่วยลดอคติความพ้องร้องกับสื่อลงได้หากมีคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนที่ช่วยตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริง และเสนอแนวทางเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้รวดเร็วขึ้น

4.5 ปัจจัยส่งเสริมและ/หรืออุปสรรค

ส่วนปัจจัยที่ส่งเสริมหรืออาจเป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยมีผู้ตรวจการภายในองค์กร (Media Ombudsman) จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย

1) **นโยบายของผู้บริหารองค์กรสื่อ** การให้ความสำคัญในเรื่อง Media Ombudsman ของเจ้าของ/ผู้บริหารองค์กรสื่อเป็นปัจจัยสำคัญระดับต้นๆ เนื่องจากการทำงานของ Media Ombudsman จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทั้งกองบรรณาธิการ กองบริหารจัดการ (โดยเฉพาะฝ่ายบุคคล หากมีการลงโทษทางวินัย) ซึ่งจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่และขอบเขต ตลอดจนหลักเกณฑ์การทำงานที่ชัดเจนของ Media Ombudsman ในองค์กร ทั้งหมดนี้จะเข้มข้นชัดเจนและจริงจังมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายและการให้ความสำคัญของเจ้าของหรือผู้บริหารองค์กรสื่อ จากการเก็บข้อมูลขององค์กรสื่อหนังสือพิมพ์ (ข้อมูลจากสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ) พบว่าคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กรทุกแห่งจะมีตัวแทนเจ้าของหรือผู้บริหารขององค์กรสื่อเป็นประธานในคณะทำงาน นั้นแสดงถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว แต่เนื่องจากทุกองค์กรสื่อหนังสือพิมพ์เพิ่งจะเริ่มต้นจัดตั้งคณะกรรมการ จึงยังมองไม่เห็นความจริงจังและการให้น้ำหนักความสำคัญของการปฏิบัติงาน Media Ombudsman อย่างชัดเจน จนกว่าจะเกิดกรณีร้องเรียนต่างๆ ขึ้น

ส่วนสถานีโทรทัศน์ในระบบดิจิทัลดังที่ได้กล่าวไปแล้วแม้จะเป็นข้อกำหนดเงื่อนไขของ กสทช. แต่ก็ไม่ใช่ว่าทุกสถานีโทรทัศน์จะให้ความสำคัญ บางแห่งมีในรูปคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน และมีข้อปฏิบัติทางจริยธรรมขององค์กรชัดเจน ซึ่งบางกรณีองค์กรสื่อที่มีสื่อหลากหลายในสังกัด (เช่น เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป) จะใช้คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนชุดเดียวกันสำหรับทุกสื่อในสังกัด บางแห่งเป็นในลักษณะฝ่ายรับเรื่องร้องเรียนที่สังกัดอยู่ในแผนกสื่อสารองค์กร บางแห่งไม่มีอย่างเป็นทางการแต่บรรณาธิการเป็นคนรับเรื่องร้องเรียน เป็นต้น

2) **การสื่อสารให้เกิดความรู้ความเข้าใจกับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง** เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง การที่บุคลากรในกองบรรณาธิการจะรับฟังข้อคิดเห็นหรือเสียงสะท้อนของ Media Ombudsman ภายในองค์กรอย่างจริงจังมากขึ้นน้อยเพียงใดมีส่วนสำคัญ

หนังสือ The Modern News Ombudsman ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่ Media Ombudsman กับกองบรรณาธิการ เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งของการทำงาน Dvorkin (2011: 41) อธิบายความเข้าใจระหว่างกันไว้อย่างชัดเจนว่า การพูดคุยหรือสอบสวนระหว่าง Media Ombudsman กับนักข่าวในสังกัดควรเป็นความลับ โดยเฉพาะหากเกิดข้อผิดพลาดจากการทำงานหรือรายงานข่าว เพราะบางครั้งผู้สื่อข่าว/ผู้ผลิตรายการจะรู้สึกว่าได้รับการร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Complaint) และเรื่องนี้ไม่ควรเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินความดีความชอบของการขึ้นเงินเดือน มันเป็นคนละเรื่องกัน จึงควรสื่อสารให้กระจ่างในเรื่องนี้ก่อนที่จะนำไปสู่การทำลายความรู้สึก ทำลายชื่อเสียง หรือการฟ้องร้องกันภายในองค์กรทั้งที่ไม่ควรเกิดขึ้น

บทเรียนจากไทยพีบีเอส (มีการสัมมนาอบรมบุคลากรสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการสื่อสารภายในองค์กรที่ชัดเจน) และจากการสอบถามสัมภาษณ์บรรณาธิการและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ปฏิบัติงานพบว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ในองค์กรสื่อของไทย ทำให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ขอบเขตและการทำงานของ Media Ombudsman กับผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในกองบรรณาธิการเป็นเรื่องสำคัญมาก (รุ่งมณี เมฆโสภณ, สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2560)

3) การสื่อสารกับสาธารณชนในเรื่อง Media Ombudsman เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะการสื่อสารกับประชาชนให้เข้าใจความพยายามยกระดับมาตรฐานการทำงานขององค์กรสื่อในเรื่องนี้อีกด้วย ซึ่งสภากาหนดังกล่าวได้มีการประชุมและแถลงข่าวการจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนภายในขององค์กรสื่อ Media Ombudsman เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560 อีกทั้งความเห็นจากเลขาธิการสภากาหนดังกล่าวก็ยังระบุว่า

“...(ปัจจัย) ที่จะมีส่วนจะเป็นการรับรู้ของสาธารณชน ที่จริงเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ดี หนังสือพิมพ์ไม่ค่อยได้ประกาศให้คนอื่นรับรู้เรื่องพวกนี้เป็นธรรมชาติของหนังสือพิมพ์ ที่ประกาศเรื่องคนอื่น แต่ไม่ค่อยบอกเรื่องตัวเอง เรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหา แต่เป็นประเด็นว่าจะทำอย่างไรให้สังคมรับรู้ที่เราองค์กรนี้สภาการฯ ถึงจะแถลงข่าวเรื่องนี้เพื่ออธิบายให้คนนอกให้เข้าใจ แต่ก็เป็นเรื่องยาก จะประกาศว่านี่คือการยกระดับการทำงานเราอย่างนี้ อย่างนี้ คนก็อาจจะ อะไรกัน ไม่เห็นเกี่ยวกับฉัน ก็จะมองผ่านไปคนภายนอกทั่วไปเขาไม่สนใจ ไม่รับรู้” (ชาย ปละคามินทร์, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2560)

4) ผู้ทำหน้าที่ Media Ombudsman ทั้งนี้ ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเข้าใจวิชาชีพงานวารสารศาสตร์ของผู้ที่ทำหน้าที่ Media Ombudsman เป็นอีกปัจจัยสำคัญ เนื่องจากบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนี้คงหนีไม่พ้นที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในองค์กรทั้งจากผู้บริหารและจากผู้ปฏิบัติงานในกองบรรณาธิการ ดังที่ เทพชัย หย่อง บรรณาธิการบริหารเครือเนชั่นได้กล่าวไว้ว่า “คงไม่สนุกนักสำหรับคนในกองบรรณาธิการที่จะรู้สึกถูกรบกวนตรวจสอบการทำงาน” และ

“ถ้า (Media Ombudsman) ทำได้อย่างเข้มแข็ง ก็จะทำให้ภาพลักษณ์ขององค์กรดีขึ้น กรอบปฏิบัติหรือวิธีทำงานของผู้สื่อข่าวจะมีมาตรฐานมากขึ้น เมื่อคุณเป็นสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติคุณจะทำอะไรไม่ได้ มันเป็นกรอบ/แนวปฏิบัติ (ด้านจรรยาบรรณ) ที่เราก็กทำอยู่ แค่ปรับปรุงเพิ่มขึ้นเพื่อให้มีมาตรฐานในการทำงาน เวลานี้องค์กรเห็นด้วยกับเรื่องนี้ เราก็กปฏิบัติร่วมกัน (สิ่ง) ที่ทำอยู่คงปิดช่องทางทั้งหมดไม่ได้ แต่มันทำให้ภาพรวมเห็น และกระทบกับภาพลักษณ์องค์กรเหมือนกัน บางครั้งก็อาจจะทำให้รู้สึกว่ามันวุ่นวายสำหรับผู้ปฏิบัติ” (ชาย ปละคามินทร์, สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2560)

ดังนั้น ความเป็นอิสระ เป็นกลาง และเข้าใจในงานวิชาชีพวารสารศาสตร์อย่างลึกซึ้ง รวมทั้งความจริงจังในการทำงาน จึงเป็นประเด็นสำคัญ ในงานวิจัยของ Hilligoss (2014) ก็พบว่า เมื่อสอบถามกลุ่มผู้ปฏิบัติงานว่าหากต้องทดแทนตำแหน่ง Media Ombudsman ในองค์กรสื่อ นอกเหนือจากบรรณาธิการอาวุโส

(Senior Editors) แล้ว นักวิชาการด้านวารสารศาสตร์ (Journalism Professors) เป็นอีกหนึ่งตัวเลือกที่จะมาทำหน้าที่นี้ได้ โดยให้เหตุผลว่าอย่างน้อยคนเหล่านี้ก็มีความเป็นอิสระ มีความรู้ความเข้าใจ และชัดเจนในมาตรฐานวิชาชีพวารสารศาสตร์ (Journalistic Professionalism)

5) การกำหนดขอบเขต บทบาทหน้าที่ และหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน ทั้งฝ่ายบริหารองค์กรและคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนควรกำหนดกฎกติกาการทำงานของ Media Ombudsman ให้ชัดเจน ทั้งขอบเขตงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน (เช่น พิจารณาเฉพาะเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นจริยธรรมและจรรยาบรรณเท่านั้น) บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ไต่สวน และวินิจฉัย ซึ่งไม่รวมถึงการลงโทษที่ควรให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับจริยธรรมขององค์กร (หรืออาจใช้ของสภา/สมาคมวิชาชีพ) ที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติในการสอบสวน วินิจฉัยประเด็นร้องเรียนต่างๆ ตลอดจนขั้นตอนรับเรื่องร้องเรียน กำหนดระยะเวลา แนวทางการชี้แจง สอบสวน แจ้งผลวินิจฉัย/เยียวยา ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ต้องชัดเจนเพื่อให้การทำงานของ Media Ombudsman มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ และโปร่งใส ไม่ถูกท้วงติงจากผู้ร้องเรียนและบุคลากรในองค์กรที่ถูกร้องเรียน ตัวอย่างดังแนวทางปฏิบัติของไทยพีบีเอส

Jeffrey Dvorkin (2011: p.13) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการของ The Organization of News Ombudsman สรุปไว้อย่างน่าสนใจว่า การทำหน้าที่ของ Media Ombudsman ควรจะทำงานได้อย่างเป็นอิสระ มีวิธีการทำงาน ตรวจสอบ และรับเรื่องร้องเรียนหลากหลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมสื่อมวลชนของแต่ละประเทศ แต่สิ่งสำคัญที่เป็นเป้าหมายของภารกิจผู้ตรวจการองค์กรสื่อที่เหมือนกันก็คือ การกำกับดูแลกันเองของสื่อ (Media Self-regulation) ความเป็นอิสระในวิชาชีพนักวารสารศาสตร์/นักหนังสือพิมพ์ (Journalistic Independence) ความตั้งใจที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้อ่าน/ผู้ชม/ผู้ฟังในกระบวนการทำงานของสื่อมวลชน (A Willingness to Engage the Public in the Journalistic Process)

ทั้งนี้ ในสังคมประชาธิปไตยสื่อมวลชนเองก็ควรจะอยู่ในกระบวนการที่พร้อมจะถูกตรวจสอบได้ เช่นเดียวกับองค์กรสาธารณะอื่นๆ และการกำกับดูแลกันเองคงเป็นแนวทางที่องค์กรสื่อมวลชนจะยินดีมากกว่า การที่รัฐจะเข้ามากำกับหรือแม้กระทั่งกำกับร่วมสองฝ่าย

5. อภิปรายผล สรุป และข้อเสนอแนะ

การจัดให้มีผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อ ทั้งสื่อหนังสือพิมพ์และสื่อโทรทัศน์ เป็นแนวทางหนึ่งในความพยายามที่จะกำกับดูแลกันเองของสื่อ (Self-regulation) โดยองค์กรหนังสือพิมพ์ไม่ได้เป็นการกำหนดบังคับ แต่เป็นการส่งเสริมจากสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติที่ต้อการยกระดับมาตรฐานและความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกของสภาการฯ โดยเชิญชวนให้องค์กรสมาชิกได้จัดตั้ง Media Ombudsman ขึ้นภายในองค์กร ในรูปคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในที่มีตัวแทนจากหลายฝ่าย

หลักๆ ที่คล้ายคลึงกันก็คือ ผู้บริหาร บรรณาธิการ ตัวแทนผู้ปฏิบัติงาน และบุคคลภายนอก ส่วนใหญ่มักจะเป็นนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชนหรือนักกฎหมาย

ส่วนสื่อโทรทัศน์นั้น เนื่องจาก กสทช. ได้มีข้อกำหนดบังคับให้สถานีโทรทัศน์ดิจิทัลทั้งหมดจะต้องจัดให้มีหน่วยงานที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนที่นอกเหนือจากการมีศูนย์ Call Center ทั่วไปแล้ว โดยมีเป้าหมายเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมและจรรยาบรรณขององค์กรด้วยตนเอง ตามแนวคิด Self-regulation ซึ่งสถานีโทรทัศน์บางแห่งจัดตั้งคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องเรียนภายใน บางแห่งยังไม่มี การจัดตั้งชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานีโทรทัศน์ที่เป็นของส่วนราชการจะสังกัดในฝ่ายประชาสัมพันธ์ และไม่ได้เน้นการกำกับมาตรฐานจรรยาบรรณ ความสมดุล เป็นกลาง แต่เน้นกระบวนการตอบสนองต่อเรื่องราวร้องเรียนให้บรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนด

ส่วนรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานของผู้ตรวจการภายในองค์กรสื่อมีแนวโน้มจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการ (คล้ายของประเทศญี่ปุ่น) มากกว่าเป็นในรูปแบบบุคคลเหมือนในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และดำเนินการในลักษณะรับเรื่องราวร้องเรียน (Receiving Complaint) มากกว่าการติดตามตรวจสอบเนื้อหาสื่อ (Monitoring) ยกเว้นกรณีของไทยพีบีเอสที่ดำเนินงานทั้ง 2 ลักษณะ ในขณะที่ตัวอย่างจากต่างประเทศมีแนวทางการทำงานทั้งสองลักษณะควบคู่กันไป

สิ่งที่เห็นชัดเจนประการหนึ่งก็คือ การทำงานของ Media Ombudsman ของไทยพีบีเอสทำในรูปคณะกรรมการ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก รวมทั้งมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน รวมทั้งข้อบังคับด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพขององค์กรที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงเปรียบเสมือนเป็นธงที่ชี้นำทางในการพิจารณากรณีการร้องเรียนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสาธารณะโดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรสื่อในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่เป็นการทำงานของบุคคลเพียงคนเดียว และส่วนใหญ่เป็นอดีตบรรณาธิการอาวุโส และมีการทำงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระ

สำหรับปัจจัยที่จะส่งเสริมและ/หรือเป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลกันเองของสื่อโดยใช้แนวทางผู้ตรวจการภายในองค์กร ได้แก่ นโยบายของผู้บริหารองค์กรในการให้ความสำคัญและจริงจังกับการปฏิบัติหน้าที่ของ Media Ombudsman การสื่อสารภายในองค์กรเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในขอบเขตของการทำงาน บทบาทหน้าที่ และเป้าหมายในการทำงานกำกับดูแลของ Media Ombudsman โดยเฉพาะการสื่อสารทำความเข้าใจกับบุคลากรในกองบรรณาธิการ ผู้ทำหน้าที่ Media Ombudsman เองก็สำคัญ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตและบทบาทหน้าที่ ตลอดจนหลักเกณฑ์จริยธรรมและ/หรือแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจนก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญ ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายสุดท้ายของการมี Media Ombudsman ก็เพื่อสร้างสรรค์และยกระดับมาตรฐานจริยธรรม และความน่าเชื่อถือขององค์กรสื่อในสายตาผู้อ่าน ผู้ชม ผู้ฟัง ไม่ใช่เพื่อจับผิดการทำงานของกองบรรณาธิการ

ปัจจัยเรื่องคนทำงานภายในองค์กร โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจ ความตระหนัก และทัศนคติที่มีต่องาน Media Ombudsman การสื่อสารระหว่างบุคลากรภายในกองบรรณาธิการจึงเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากจะลดทอนความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการกับกองบรรณาธิการ และทำให้เกิดความเข้าใจในเป้าหมายของการพัฒนาและยกระดับคุณภาพงานข่าวหนังสือพิมพ์และรายการต่างๆ ของสถานี สร้างความเชื่อมั่นและน่าเชื่อถือจากสาธารณชน

จากการศึกษาพบว่า สำหรับสื่อในประเทศไทยปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการมี Media Ombudsman ในองค์กรมากนัก เมื่อเทียบกับสื่อในสหรัฐอเมริกาที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจนยุบตำแหน่งดังกล่าวลง อาจเนื่องมาจาก Media Ombudsman ในประเทศไทยจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการโดยมีแกนหลักเป็นคนในองค์กรที่ทำงานรับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่แล้ว เช่น ตัวแทนบรรณาธิการ ตัวแทนผู้ปฏิบัติงาน และนักวิชาการภายนอก นักกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่ต้องจัดสรรตำแหน่งดังกล่าว อาจมีค่าตอบแทนเล็กน้อยสำหรับเป็นค่าเดินทางของกรรมการภายนอกเมื่อมีการประชุม

ส่วนข้อเสนอแนะประกอบด้วย 3 ประเด็นหลักดังนี้

5.1 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรสื่อที่ควรดำเนินการเป็นลำดับต้นๆ พร้อมกับการจัดให้มี Media Ombudsman ภายในองค์กร ได้แก่ ประการแรกควรกำหนดกฎกติกาการทำงานของ Media Ombudsman ให้ชัดเจน ทั้งขอบเขตงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน บทบาท และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ไต่สวน และวินิจฉัย หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับจริยธรรมขององค์กรที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือเป็นธงนำทางในการสอบสวน วินิจฉัยประเด็นร้องเรียนต่างๆ ตลอดจนการกำหนดขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน กำหนดระยะเวลาแนวทางการชี้แจง สอบสวน แจ้งผลวินิจฉัย/เยียวยา

ประการต่อมา ควรจัดให้มีการสื่อสารภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะกับกองบรรณาธิการเกี่ยวกับขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของ Media Ombudsman เพื่อสื่อสารเป้าหมายของการทำงานให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ตรงกัน (ว่าไม่ได้มาเพื่อจับผิด แต่เพื่อพัฒนาคุณภาพงานข่าวและรายการ) หรือการจัดอบรมเพื่อสื่อสารควรเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรสภาวิชาชีพ/สมาคมวิชาชีพ รวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแล ควรทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง หรือเป็นหน่วยงานกลางในการสับเปลี่ยนประสพการณ์การรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสื่อให้กับ Media Ombudsman ของแต่ละองค์กรสื่อเป็นระยะ โดยจัดให้มีการสัมมนาประจำปีสำหรับกรณีเหล่านี้โดยเฉพาะ หรืออาจจะเชิญ Media Ombudsman ของต่างประเทศมาแลกเปลี่ยนประสพการณ์ เรียนรู้แนวทางปฏิบัติเพื่อลดข้อขัดแย้ง และเพื่อพัฒนาการทำงานของทั้ง 2 ฝ่าย

ส่วนองค์กรกำกับดูแลภาครัฐควรให้อิสระแก่องค์กรสื่อ สมาคม และสภาวิชาชีพในการใช้กลไกการกำกับดูแลกันเองให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าจะเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐ ประการสำคัญควรมุ่งเน้น

การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการรู้เท่าทันสื่อ และให้สาธารณชนร่วมตรวจสอบสื่อมวลชนจะสอดคล้องกับกลไก Media Ombudsman ได้มากกว่า

5.3 ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ ในการศึกษาเกี่ยวกับประเด็น Media Ombudsman ควรจะได้ขยายหัวข้อการวิจัยในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม อาทิ ศึกษาทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ Media Ombudsman ในประเทศอื่นๆ เพิ่มเติม เพื่อให้เข้าใจบริบทสื่อและแนวทางการทำงานของผู้ตรวจการองค์กรสื่อที่หลากหลายมากขึ้น ศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียน การวินิจฉัย และการเยียวยาแก้ไขปัญหาของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสที่ดำเนินงานมากกว่า 9 ปี โดยเฉพาะความคิดเห็นจากฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติ ความเข้าใจ และ/หรือความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานในกองบรรณาธิการและฝ่ายรายการ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ บทบาทการทำงานของ Media Ombudsman เมื่อแต่ละองค์กรสื่อได้ดำเนินการ Media Ombudsman ไปได้ระยะเวลานานหนึ่ง (เช่น 1-2 ปี) ควรจะได้ศึกษาบทเรียนเพื่อพัฒนารูปแบบ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และแนวทางการทำงานของ Media Ombudsman ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม เหมาะสม ให้เกิดประสิทธิภาพสำหรับบริบทของสื่อไทย และบูรณาการสำหรับสื่อใหม่

บรรณานุกรม

- ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ. 2552.
- ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558.
- ชาย ปถะคามินทร์. (2560, 24 เมษายน). บรรณาธิการข่าว หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, เลขานุการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ [บทสัมภาษณ์].
- เทพชัย หย่อง. (2560, 11 พฤษภาคม). บรรณาธิการบริหาร เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป [บทสัมภาษณ์].
- ปวิวัติ วลีชาติ. (2560, 5 พฤษภาคม). กรรมการรับเรื่องร้องเรียนภายในองค์กร สถานีโทรทัศน์ TNN 24, อดีตกรรมการสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย [บทสัมภาษณ์].
- พรพัฒนา สิงคเสลิต. (2560, 14 มิถุนายน). หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์และลูกค้าสัมพันธ์ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT) [บทสัมภาษณ์].
- พรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ. (2558). รายงานสรุปฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแล้ว. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้น 3 มีนาคม 2560, จาก <https://broadcast.nbt.go.th/data/academic/file/590200000002.pdf>
- รติ ธนารักษ์ และคณะ. (2556). รายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย พ.ศ. 2556. สืบค้น 7 มีนาคม 2560, จาก <https://broadcast.nbt.go.th/data/academic/file/570500000002.pdf>
- รุ่งมณี เมฆโสภณ. (2560, 19 พฤษภาคม). ประธานคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน Thai PBS [บทสัมภาษณ์].
- เรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์. (2560, 19 มิถุนายน). รองประธานกรรมการ บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) [บทสัมภาษณ์].
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2557). คู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลตนเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Ethical Guideline and Self-regulation for Broadcasting), สืบค้น 30 เมษายน 2560, จาก <http://www.nbt.go.th/Services/academe/ด้านกำกับดูแล/คู่มือจริยธรรมและการกำกับดูแลตนเองในกิจการกระจายเสียง.aspx>

- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2558). แนวปฏิบัติ เรื่อง การรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ, สืบค้น 30 พฤษภาคม 2560, จาก <http://bcp.nbtc.go.th/sites/default/files/pdf/nbtc.pdf>
- เสริมสุข กษิติประดิษฐ์. (2560, 13 มิถุนายน). บรรณาธิการบริหาร สถานีโทรทัศน์ NewsTV [บทสัมภาษณ์].
- Altshuler, T. S., Laor-Droi, N., & Elefant-Loffler, N. (2006, June). Regulation of audio-visual content in an age of convergence: A preliminary model for regulation. อ้างถึงใน พรรษาสิริ กุหลาบ และคณะ. (2558), รายงานสรุปฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการกำกับดูแลเนื้อหาในวิทยุและโทรทัศน์ในยุคดิจิทัล: ประสบการณ์จากประเทศที่เปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัลแล้ว. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้น 3 มีนาคม 2560, จาก <https://broadcast.nbtc.go.th/data/academic/file/590200000002.pdf>
- Dvorkin, J. (2011). *The modern news ombudsman: A user's guide*. Retrieved May 31, 2017, from http://www.newsombudsmen.org/wpcontent/themes/sink_ono/documents/onohandbook.pdf
- Hilligoss, W. (2014). *The diminishing role of the ombudsman in American journalism* (Master's thesis, University of Nebraska-Lincoln). Retrieved March 20, 2017, from <http://digitalcommons.unl.edu/journalismdiss/44>
- LaPointe, K. (2017). *About organization of news ombudsman*. Retrieved March 22, 2017, from <http://newsombudsmen.org/about-ono>
- Mayes, I. (2003, August 23). Ethics, editors and ombudsmen. *The Guardian*. Retrieved May 21, 2017, from <https://www.theguardian.com/comment/story/0,3604,1027925,00.html>
- Meyers, C. (2000, December). Creating an effective newspaper ombudsman position. *Journal of Mass Media Ethics*, 15(4), 248-256.
- Nemeth, N. (2003). *News ombudsmen in North America: Assessing an experiment in social responsibility (Contributions to the study of mass media and communications, Vol.67)*. Connecticut, The United States of America: Greenwood Publishing Group.
- Rick, K., & Ozkan, K. (2011, January). The ethics examiner and media councils: Improving ombudsmanship and news councils for true citizen journalism. *Journal of Mass Media Ethics*, 26(1), 38-55.
- Smith, S. (2015, April 4). After scandals, 4 public editors hired by Asahi Shimbun, Japan's 2nd largest newspaper. *iMediaEthics*. Retrieved May 22, 2017, from <http://www.imediaethics.org/after-scandals-4-public-editors-hired-by-asahi-shimbun-japans-2nd-largest-newspaper/>