

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์

LEGAL MEASURES ON PERFORMANCE SUPERVISION BY MASS MEDIA MANAGEMENT

พัชชาพลอย แหลมพิมาย*

บทคัดย่อ

มาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มาตรา 5 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตและการควบคุมการดำเนินบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ที่ใช้บังคับอยู่มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน ในเรื่องของการเป็นเจ้าของขั้วกิจการหรือการเป็นเจ้าของขั้วสื่อ โดยควบทั้งสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย ทำให้การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้ตามความมุ่งหมาย และมาตรการในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงการกำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับข้อร้องเรียนไว้เหมือนอย่างเช่นกับมาตรการของต่างประเทศ ดังนั้นควรกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพของสื่อบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย เพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติงานของสื่อที่สามารถเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้จริยธรรมทางวิชาชีพของสื่อ ซึ่งต้องมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้เสียหายหรือประชาชน อันสืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ดังนั้นควรมีการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิในวิชาชีพของสื่อมวลชนให้อยู่จำกัดภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองที่จะต้องกำหนดให้มีข้อจำกัดการใช้สิทธิ และในขณะเดียวกันเป็นการทำให้สื่อมวลชนอยู่ภายใต้กฎและระเบียบ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจพลักดันแก่ประชาชน

คำสำคัญ: การควบคุม/การปฏิบัติหน้าที่/สื่อโทรทัศน์

* พชชาพลอย แหลมพิมาย นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

Abstract

The study in this thesis has the purpose to find legal measures for performance supervision of television media. Measures to control the independent performance of television media under the Broadcast Radio and Radio Television Act of 1955. The Broadcast Radio and Radio Television Act of 1955, Section 5, specifying on the permission and controlling of the service of transmission of broadcast radio and transmission of radio television which is applicable, does not have clear description regarding ownership across the businesses or ownership across the media. The controlling of the transmission is used for controlling television media and radio media at the same time, for instance. This causes problems of argument regarding scope of applicability of the laws. It causes the problem that enforcement complying with the laws is unable to carry out according to the target. Measures for promotion and controlling of professional ethics according to the Broadcasting and Public Transmission Organizations of Thailand Act of 2008 did not specify the determination of consideration process regarding complaints in the same way as foreign measures. Therefore, there should be determination of consideration process of complaints regarding measures for promotion and controlling of professional ethics of media as specified in Thai laws. This will be held as the guidelines for performance of media which can be independent but it should be under the professional ethics of media. There should be determination of consideration process for considering complaints of injured persons or people which is consequential from operation of broadcasting business or television business.

Therefore, there should be limitation of scope of exercising of right in profession of mass media so that the limitation is under the Constitution and under secondary laws that should have determination so that there is limitation of right exercising. At the same time, the limitation will cause the mass media to be under the rules and regulation to prevent using of the profession to disturb people.

Keywords: Controlling/Performance/Television media

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนับได้ว่าเป็นยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งมีความหมายว่า เป็นยุคของการพัฒนาการติดต่อสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยีสารสนเทศ อันแสดงให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคล ชุมชน หน่วยธุรกิจ และรัฐบาลทั่วทั้งโลก โลกาภิวัตน์ในคำภาษาอังกฤษคือ Globalization หรือโลกที่ไร้พรมแดนนั่นเอง (โอเคเนชั่น, 2553) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าตัวกลางที่จะใช้ในการสื่อสารจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในยุคปัจจุบันผลโดยรวมของสังคมต่อไป ตัวกลางที่เป็นสิ่งสำคัญหรือที่เรียกว่า “สื่อ” นั้น มีบทบาทที่สำคัญในการที่จะเป็นตัวกลางในการส่งผ่านข้อมูลข่าวสาร เนื้อหาจากแหล่งหนึ่งไปยังอีกแหล่งหนึ่ง เป็นเครื่องมือในการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารต่างๆ ต่อกลุ่มผู้คนส่วนใหญ่ ซึ่งในปัจจุบันนั้นสื่อมีหลายประเภทที่นำเสนอข่าวสารซึ่งหากสื่อนั้นมีการให้ข้อมูลข่าวสารในทางที่ดีก็จะเกิดประโยชน์มากมาย แต่หากนำสื่อไปใช้ในทางที่ไม่ดีก็จะส่งผลเสียมากมาย ซึ่งเปรียบเสมือนกับดาบสองคม ประเด็นล่าสุดที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเกี่ยวกับการให้ข่าวของสื่อโทรทัศน์เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 วิจารณ์การรายงานข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศไทยของผู้สื่อข่าวสำนักข่าวระหว่างประเทศ CNN (ไทยโพสต์, 2553) และโดยได้มีผู้ร้องเรียนได้มีการทำสำเนาจดหมายฉบับดังกล่าวถึงสำนักข่าวและเครือข่ายข้อมูลข่าวสารสาธารณะทั้งในและนอกประเทศไทยไปพร้อมกันด้วย จากประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสื่อโทรทัศน์อย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมวิทยุโทรทัศน์และได้รับการแก้ไขมาแล้วก็ตาม แต่ปัญหาต่างๆ ยังคงมีอีกไม่น้อย เช่น ปัญหาเรื่ององค์กรที่จะควบคุมดูแลกิจการโทรทัศน์ แม้ว่าจะมีคณะกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการของสื่อดังกล่าวแล้ว แต่หากพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยนักการเมืองและข้าราชการเป็นหลัก จึงไม่น่าเชื่อว่าจะดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระและโปร่งใส ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน แต่ในกรณีที่สื่อไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระและถูกครอบงำมีผลทำให้การกระจายข่าวสารที่ไม่เป็นความจริงและบิดเบือนส่งผลกระทบในด้านลบหรือสร้างความเสียหายให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เป็นข่าวนั้น ไม่มีมาตรการทางกฎหมายโดยตรงที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์ ในการดำเนินการตามจรรยาบรรณโดยไม่มีการแทรกแซงและครอบงำจากกลุ่มนักธุรกิจและนักการเมือง ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึง มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้องสื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน และสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนผ่านสื่อโทรทัศน์
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโทรทัศน์
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโทรทัศน์ในประเทศ และต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์
5. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโทรทัศน์ให้มีอิสระสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มาตรา 5 บัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตและการควบคุมการดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ ส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อเกี่ยวกับขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ กฎหมายที่บัญญัติขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อ ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกลุ่มนักการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระส่งผลต่อความโน้มเอียงและบิดเบือนของข้อมูล เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ควบคุมหรือผู้ที่เข้ามาแทรกแซง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายทำให้การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไม่สามารถดำเนินไปได้ตามความมุ่งหมาย ดังนั้นควรที่จะกำหนดมาตรการป้องกันการเข้าดำเนินการในลักษณะการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ (Cross - ownership) ของนักการเมืองที่ดำเนินกิจการสื่อมวลชนมากกว่าหนึ่งประเภทในขณะนี้ และกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโดยอิสระ เพื่อให้สื่อมีสิทธิ เสรีภาพในฐานะสื่อมวลชนตามขอบเขตที่กำหนดได้อย่างเต็มที่ แต่ยังคงไว้ซึ่งจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อ และความรับผิดชอบของสื่อ เพื่อเกิดประโยชน์ต่อสังคมที่แท้จริง

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาแนวคิด มาตรการของกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ ตลอดจนหนังสือ บทความ วารสารที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชน และสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนผ่านสื่อโทรทัศน์
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโทรทัศน์
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโทรทัศน์ ในประเทศและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์
5. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อโทรทัศน์ให้มีอิสระสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับสื่อ

การเริ่มต้นยุคของสื่อกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 500 ปี มาแล้ว เมื่อมีการสร้างแท่นพิมพ์หล่อตัวพิมพ์มีการประดิษฐ์สื่อประเภทที่เคลื่อนย้ายได้ เช่น หนังสือเล่มแรก คือ The Gutenberg Bible พิมพ์ขึ้นในปี ค.ศ. 1546 การตีพิมพ์ข่าวสารเริ่มในปี ค.ศ. 1621 และในเวลาต่อมาเทคโนโลยีการพิมพ์ก็ได้มีการพัฒนาอย่างมากใน ค.ศ. 1814 มีการใช้การพิมพ์โดยพลังไอน้ำในช่วง ค.ศ. 1850 - 1950 ได้มีการพัฒนาด้านต่างๆ มาก เช่น กระบวนการถ่ายภาพ เครื่องพิมพ์ดีด โทรเลข แผ่นเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และอื่นๆ ในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 ความเจริญรุดหน้าเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นเครื่องบิน การสื่อสารโทรคมนาคมและวิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ในสหรัฐอเมริกามีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการนำสื่อมาใช้เพื่อประโยชน์ทาง

การศึกษา (1958) ใช้เป็นวัสดุและอุปกรณ์ประกอบการสอนตลอดจนการส่งเสริมการวิจัย และทดลองการออกแบบสื่อการศึกษาประเภทต่างๆ หน่วยงานภาคเอกชนก็ได้หันมาสนใจในการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาช่วยเหลือ เช่น ห้องปฏิบัติการอำนวยความสะดวกในการศึกษา หน่วยให้คำปรึกษาด้านสื่อการศึกษา สถาบันทรัพยากรเพื่อการเรียนรู้และอื่นๆ อีก ทั้งนี้จะเน้นหาแนวทางการใช้สื่อ อุปกรณ์ และเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อการปรับปรุงกระบวนการศึกษา เช่น โทรทัศน์เพื่อการศึกษา ห้องปฏิบัติการด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักรกลที่ช่วยการสอน และระบบการสอน ความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นผลมาจากการพัฒนาการของระบบคอมพิวเตอร์ที่ทำให้คนสามารถเป็นเจ้าของเครื่องได้ การใช้สื่อในทศวรรษที่ 1950 เป็นการใช้ที่เป็นเอกเทศแยกจากกันแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็น ภาพสไลด์ ภาพยนตร์ หรือเทปเสียง จนกระทั่ง ค.ศ. 1980 เป็นต้นมาได้มีการนำคอมพิวเตอร์เข้าไปใช้ร่วมกับสื่อ และในปัจจุบัน ศตวรรษที่ 21 สามารถนำสื่อมารวมให้อยู่ในรูปแบบเดียวกันเป็นระบบดิจิทัล (Digital) หน่วยงานโสตทัศนศึกษาในยุคแรกในสหรัฐอเมริกาเริ่มประมาณ ค.ศ. 1910 มีการใช้ฟิล์ม และสไลด์ ในสถานศึกษามีลักษณะเป็น Visual Instruction คือใช้การมองดูอย่างเดียวก่อน และสะดุดลงในช่วง 1940 แต่สำหรับหน่วยงานทหาร และงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนา เพื่อช่วยแก้ปัญหาการเรียนการสอนและการฝึกอบรม และผลต่อมาก็คือการพัฒนาหน่วยงานบริการสื่อขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชน

สื่อโทรทัศน์ในยุคปัจจุบัน

โทรทัศน์เป็นสื่อมวลชนที่มีบทบาทและอิทธิพลที่มีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตประจำวันในปัจจุบันนี้ เป็นส่วนหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของยุคสมัย เป็นสื่อมวลชนที่รวมเอาคุณสมบัติของวิทยุ ภาพยนตร์ และหนังสือพิมพ์เข้าด้วยกัน ค่อยๆ แทรกซึมเข้ามาเป็นส่วนประกอบสำคัญของการดำรงชีวิตเนื่องจากเป็นสื่อที่เสนอทั้งภาพและเสียงในเวลาเดียวกัน ผู้รับได้เห็นภาพและได้ยินเสียงจริงควบคู่กันไป ทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเห็นจริงเห็นจริงกว่าสื่อชนิดอื่นๆ

โทรทัศน์เป็นสื่อที่สามารถปลูกฝังความเชื่อศรัทธา ทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมตลอดจนสร้างสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างดี จากการสัมมนาสื่อสารมวลชนครั้งหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องอิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อมวลชน ได้กล่าวถึงอิทธิพลของโทรทัศน์ไว้ดังนี้

1. ขณะออกอากาศโทรทัศน์ได้รับความนิยมมากกว่าสื่ออย่างอื่น
2. โทรทัศน์เป็นทั้งภาพยนตร์ วิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์รวมกัน
3. เข้าถึงผู้ชมในบ้านและมีอิทธิพลมากขึ้นทุกขณะ

โทรทัศน์กำลังกลายเป็นสถาบันที่ครอบงำกระบวนการก่อตัวของค่านิยมร่วมสมัยในสังคมไทย เรียกว่ามีอิทธิพลในการสร้าง “วัฒนธรรมมวลชน” ซึ่งหมายถึงรูปแบบของความคิดและพฤติกรรมที่แสดงออกมารวมกัน เกิดขึ้นได้ด้วยระบบการสื่อสารภายในสังคม ซึ่งเชื่อมโยงหล่อหลอมความคิดตลอดจนพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม โดยแสดงออกมาเป็นรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง

เช่น วัฒนธรรมการแต่งกาย การใช้เครื่องอุปโภคบริโภค การท่องเที่ยว การสมาคม ฯลฯ ดังที่กล่าวแล้วว่า โทรทัศน์เป็นสื่อที่เข้าถึงผู้ชมได้อย่างทั่วถึง จากการสำรวจสถิติจำนวนเครื่องรับโทรทัศน์ปรากฏว่าเฉลี่ยแล้วคนไทยประมาณ 10 คน จะมีเครื่องรับโทรทัศน์ 1 เครื่อง จึงนับว่าเป็นสื่อที่มีอิทธิพลสูงทีเดียว กลุ่มผู้ชมโทรทัศน์จึงเป็นบุคคลในครอบครัวแทบทุกเพศ ทุกวัยและทุกกลุ่มวิชาชีพ

จากสถิติที่ได้รวบรวมไว้ปรากฏว่าประชากรของประเทศประมาณ 60 ล้านคน เป็นเด็กอายุไม่เกิน 12 ปี ถึงร้อยละ 60 เด็กจึงจัดเป็นกลุ่มผู้รับชมรายการโทรทัศน์ที่มีจำนวนมากกว่ากลุ่มอื่นๆ รองลงไปเป็นวัยรุ่นและเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 13 - 20 ปี อีกกว่า 10 ล้านคน จึงเป็นประชาชนที่มีกลุ่มเป้าหมายจำนวนไม่น้อย

จากการศึกษาวิเคราะห์ความต้องการของกลุ่มเด็ก ซึ่งเป็นวัยที่ไม่ชอบอยู่นิ่งๆ ต้องการแสดงออกโดยการตัดสินใจด้วยตนเอง ชอบสร้างจินตนาการและความพึงพอใจของตัวเอง ส่วนวัยรุ่นเป็นวัยที่มีพลังมาก มีความสนใจในกิจกรรมเป็นกลุ่ม เป็นวัยที่ชอบแสวงหาแบบอย่าง (Model) ในการกระทำต่างๆ มักจินตนาการให้ตนเองเป็นแบบเดียวกับตัวละครหรือผู้แสดง (Presenter) ถ้าดูรายการโทรทัศน์ก็มักจะชื่นชอบและสร้างปรัชญา จุดมุ่งหวังที่จะเป็นเหมือนผู้ที่คนนิยมชื่นชอบ การลอกเลียนแบบนี้จึงไม่ใช่มีเฉพาะด้านบวกเสมอไป อาจมีการนำเอาลักษณะในทางที่ไม่ดีมาซึมซับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของบุคลิกภาพได้ (สุขสมาน ยอดแก้ว, 2547) อิทธิพลของสื่อโทรทัศน์ และการสร้างค่านิยมให้แก่คนไทย

โทรทัศน์กำลังกลายเป็นสถาบันที่ครอบงำกระบวนการก่อตัวของค่านิยมร่วมสมัยในสังคมไทย เป็นสิ่งที่จัดการทิศทางพฤติกรรม และจิตสำนึกของมวลชนอะไรก็ตามที่เกิดขึ้นในจอโทรทัศน์จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เกิดปรากฏการณ์ ยากจะหยุดยั้งได้เพราะตามหลักปฏิกิริยาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กล่าวว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของประชาคมโดยอิสระ ที่จะบันเทิงใจในศิลปะและที่จะมีส่วนร่วมในความรุดหน้า” สิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งคือโทรทัศน์กำลังกลายเป็น “วัฒนธรรมธุรกิจ” ที่มีการครอบงำทางอุตสาหกรรมการโฆษณา และสนับสนุนวัฒนธรรมแห่งการบริโภค โดยไม่สนใจว่าจะเป็นการนำไปสู่การใช้สอยทรัพยากรของสังคมธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง

2. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ พ.ศ. 2491 ในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยประเทศสมาชิกต่างมีเจตจำนงประการสำคัญว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดสันติภาพในประเทศสมาชิก ที่ร่วมองค์กรและสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่

จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่าง ๆ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ตลอดจน กติการะหว่างประเทศที่ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ฯลฯ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบ การใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งมีบทบัญญัติบังคับไว้ในส่วนที่ 8 ที่ว่าด้วย “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ในมาตรา 199 และ มาตรา 200 โดยมี รายละเอียดดังนี้

มาตรา 199 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่ง มีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การคัดเลือก การถอดถอน และการกำหนด ค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 200 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย เป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลย การกระทำความผิดกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงาน ต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการพัฒนา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และ องค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อภัยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 334 (1) กำหนดบังคับไว้ให้ออกกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายมารองรับ เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542” ซึ่งมีประเด็นสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

(1) มาตรา 3 ให้คำจำกัดความว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือศักดิ์ศรีความเป็นคนเป็นสิ่งที่ทุกคนมีติดตัวมาแต่กำเนิด โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือแนวคิดอื่นๆ เผ่าพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ถิ่นกำเนิด หรือสถานะอื่นๆ เช่น คนเราทุกคนมีสิทธิได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ว่าที่ไหน เมื่อไร (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 6)

คนเราทุกคนเกิดมามีอิสระเสรี มีศักดิ์ศรี มีสิทธิเท่าเทียมกันหมดทุกคนได้รับการประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันฉันท์พี่น้อง (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1)

รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรอง กำชับ และเรียกร้องเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้ด้วยอย่างชัดเจน ได้แก่

(2) มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

(3) มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ”

(4) มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

3. ทฤษฎีสื่อสารมวลชน

สภาพของการสื่อสารมวลชนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการความเป็นมาอันยาวนาน มีปรากฏการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของการสื่อสารมวลชนมากมายที่นักสื่อสารมวลชนพยายามศึกษา และหาเหตุผลหรือแนวความคิด มาอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ผู้ที่จะใช้ประโยชน์จากการสื่อสารมวลชนเพื่อการศึกษา จึงควรมีความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎี หรือแนวความคิด สมมุติฐานต่าง ๆ ทฤษฎีทางการสื่อสารมวลชนที่สำคัญ คือ ทฤษฎีเข็มฉีดยา ทฤษฎีการสื่อสาร 2 จังหวะ ทฤษฎีกำหนดระเบียบวาระ (ชวรัตน์ เชิดชัย 2527 : 37 - 41)

การสื่อสารมวลชน เป็นกระบวนการส่งข่าวสาร ความรู้สึกนึกคิด ไปยังคนจำนวนมาก ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Mass Communication “Mass” หมายถึง มวลชน หรือประชาชน ผู้รับสารทั่วไป ซึ่งมีจำนวนมาก ส่วนคำว่า “Communication” หมายถึง การสื่อสารหรือการสื่อความหมาย ดังนั้นความหมายโดยทั่วไปของการสื่อสารมวลชน จึงหมายถึงการสื่อสารหรือการสื่อความหมายระหว่างกลุ่มบุคคล หรือองค์กรหนึ่ง กับ ประชาชนทั่วไป เป็นกระบวนการสื่อสารที่มีความซับซ้อน เนื่องจากมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องหลายอย่าง มีปริมาณของข่าวสารมาก จำเป็นต้องใช้เครื่องมือ บุคลากร หรือสื่อ (Media) ที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงพอ ที่จะนำข่าวสารไปถึงผู้รับจำนวนมาก สื่อที่ใช้เป็นตัวกลางในการส่งข่าวสารของการสื่อสารมวลชน จึงเรียกว่า สื่อมวลชน (Mass Media)

พจนานุกรมการสื่อสารมวลชน ให้ความหมายของการสื่อสารมวลชนไว้ โดยสรุปว่า การสื่อสารมวลชน เป็นแบบหนึ่งของการสื่อสาร สามารถกระจายเรื่องราวความรู้ เปิดเผยไปสู่คนส่วนใหญ่ ซึ่งมีลักษณะไม่เหมือนกัน และไปถึงผู้รับพร้อมกัน มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวโน้มทางวัฒนธรรมของมวลชน คำว่า “การสื่อสารมวลชน” และคำว่า “สื่อมวลชน” มีความหมายที่แตกต่างกัน คือ การสื่อสารมวลชน เป็นกระบวนการหรือวิธีของการสื่อสาร ที่รวมองค์ประกอบของการสื่อสารทั้งหมด ส่วนสื่อมวลชนนั้น หมายถึง สื่อหรือช่องทาง ที่ใช้ในการสื่อสารมวลชน อันได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร ฯลฯ ซึ่งเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของการสื่อสาร (ประมะ สตะเวทิน 2526 : 126 - 127) การใช้คำสองคำนี้บางครั้งคนทั่วไปใช้ในความหมายอย่างเดียวกัน โดยถือว่า สื่อมวลชน นั้น มิใช่เพียงสื่อหรือช่องทางในการสื่อสารเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงระบบของสื่อทั้งหมด เช่น บุคลากร อันได้แก่ นักจัดรายการ ผู้สื่อข่าว นักหนังสือพิมพ์ รวมไปถึง ช่องทางของการสื่อสาร ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ ด้วย คณะกรรมการราชบัณฑิตยสถาน ได้อนุมัติให้ใช้คำสองคำนี้แทนกันได้ (อนันต์ธนา อังกินันทน์ และ เกื้อกูล คุปรัตน์ 2532:7)

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความในวารสาร เอกสารวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลทางเว็บไซต์ต่างๆ ในอินเทอร์เน็ต

ผลการวิเคราะห์

1. มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 47 ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรอิสระในการควบคุมกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยปราศจากการครอบงำ และการแทรกแซงทางการเมือง และเมื่อพิจารณาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรที่ควบคุมเป็นองค์กรอิสระ แต่พิจารณากับองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว องค์กรที่ควบคุมนี้ไม่ได้ระบุชัดเจน และไม่เป็นอิสระโดยแท้จริง โดยพิจารณาจาก

1.1 รูปแบบโครงสร้างองค์กร

จากสภาพการจัดตั้งองค์กรของไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระให้มีหน้าที่รวมถึงการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ องค์กรดังกล่าวจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนรัฐทั้งหมด ในกิจการที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดรูปแบบโครงสร้างว่าประธานรองประธาน คณะกรรมการเป็นแบบใด มาจากวิชาชีพใด ไม่ควรที่จะเป็นนักการเมืองอย่างเดียว เช่นนี้ทำให้น่าพิจารณาว่า รัฐบาลไม่มีความตั้งใจอย่างแท้จริงในการที่จะให้องค์กรนี้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงตามหลักกฎหมายมหาชน

1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เนื่องจากภาระหน้าที่ขององค์กรนี้นอกจากจะทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ทั้งหมดแล้ว ยังต้องทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันกิจการดังกล่าวเป็นของรัฐทั้งสิ้น ฉะนั้นการที่จะเปิดเสรีให้เอกชนสามารถเข้าดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์รายละเอียดหลายประการเพื่อเป็นแนวทาง

ชัดเจนในการดำเนินการดังกล่าว และควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอีกด้วย
ว่ามีอำนาจหน้าที่ในด้านใดบ้าง เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ต่อไป

2. มาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มาตรา 5 ที่บัญญัติ
เกี่ยวกับการอนุญาตและการควบคุมการดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียงและบริการส่งวิทยุ
โทรทัศน์ ที่ใช้บังคับอยู่มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน ในเรื่องของการเป็นเจ้าของข้ามกิจการหรือการเป็น
เจ้าของข้ามสื่อ โดยควบทั้งสื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา
โต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย ทำให้การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไม่สามารถ
ดำเนินไปได้ตามความมุ่งหมาย ดังนั้นจึงส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อเกี่ยวกับขอบเขตในการ
ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ กฎหมายที่บัญญัติขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อ ยังไม่มี
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกลุ่มนักการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินการหรือปฏิบัติ
หน้าที่โดยอิสระ ส่งผลต่อความโน้มเอียงและบิดเบือนของข้อมูล เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการ
ของผู้ควบคุมหรือผู้ที่เข้ามาแทรกแซง

3. มาตรการในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพตาม พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

มาตรา 40 ได้บัญญัติไว้โดยให้ คณะกรรมการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต
ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนอื่น เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำ
มาตรฐานจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพและควบคุมการประกอบวิชาชีพ และผู้ได้รับ
ความเสียหายจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง
สิทธิในครอบครัว ฯลฯ อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ แต่มาตราดังกล่าวไม่ได้ระบุถึง
การกำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับข้อร้องเรียนไว้อย่างเช่นกับมาตรการของต่างประเทศ
ดังนั้น ในส่วนมาตรการของประเทศไทย ควรมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน
เกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพของสื่อบัญญัติไว้ เพื่อยึดถือเป็น
แนวทางปฏิบัติงานของสื่อที่สามารถเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายจริยธรรมทางวิชาชีพ
ของสื่อต่อไป

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

1. มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1 จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ระบุให้ องค์กรควบคุมกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เป็นองค์กรอิสระแต่ยังไม่ใช้องค์กรอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าองค์กรอิสระดังกล่าวควรมีรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง โดยผู้วิจัยเสนอแนะว่า ควรมีการปรับแก้หรือเพิ่มเติมข้อบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระดังกล่าวดังต่อไปนี้

1.1.1 รูปแบบโครงสร้างองค์กร

จากการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของสื่อของต่างประเทศ ซึ่งอยู่ในรูปแบบองค์กรควบคุมกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ผู้วิจัยเห็นว่า สมควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสื่ออย่างชัดเจน รวมทั้งการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนอีกด้วย กล่าวคือ รูปแบบโครงสร้างองค์กรสามารถยึดหลักตามสหรัฐอเมริกา โดยมีสถานะเป็นกึ่งตุลาการ และมีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยประธาน รองประธาน คณะกรรมการ ที่มาจากหลายๆ อาชีพ คณะทำงานนั้นมีทั้งหมด 7 คณะ ประกอบด้วย

- 1) Cable Service Bureau ทำหน้าที่ข้อบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดสรรฯ
- 2) Common Carrier Bureau ทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการสื่อสารทางวิทยุและทางสาย เช่น โทรศัพท์ โทรเลข เป็นต้น
- 3) Consumer Information Bureau ทำหน้าที่ไต่สวนเบื้องต้น ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค
- 4) Enforcement Bureau ทำหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรควบคุมกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ ให้สามารถบริการสาธารณะโดยปรับปรุงประสิทธิภาพของโปรแกรมการบังคับใช้กฎหมายให้องค์กรภายใน องค์กรควบคุมกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เพื่อให้มีการแบ่งปันในตลาดสื่อสาร
- 5) International Bureau ทำหน้าที่ดำเนินการ โครงการเกี่ยวกับดาวเทียมและโทรคมนาคมระหว่างประเทศ
- 6) Mass Media Bureau ทำหน้าที่วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับสถานีโทรทัศน์ในระบบ F.M, A.M. และจัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่สถานี รวมทั้งพิจารณาออกใบอนุญาตในการประกอบไปด้วย

7) Wireless Telecommunication Bureau ทำหน้าที่วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับโปรแกรมโทรคมนาคมไร้สาย รวมไปถึงการให้บริการของสถานีในการติดต่อสื่อสารตามความต้องการของธุรกิจ บุคคล องค์กรไม่แสวงหากำไรและรัฐรวมไปถึงหน่วยงานท้องถิ่น

1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

จากประเด็นโครงสร้างองค์กรดังที่กล่าวมาข้างต้น สามารถที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้ดังต่อไปนี้ และเห็นควรที่จะบัญญัติอำนาจหน้าที่เหล่านี้ไว้ในตัวบทกฎหมายอีกด้วย

- 1) จัดประเภทสถานีวิทยุกระจายเสียง
- 2) กำหนดลักษณะของการบริการตามประเภทของสถานีวิทยุกระจายเสียงซึ่งได้รับอนุญาต
- 3) จัดสรรคลื่นความถี่ให้แก่สถานีวิทยุกระจายเสียงแต่ละประเภท
- 4) ศึกษาวิธีการใหม่ในการใช้ประโยชน์จากวิทยุโดยการทดสอบ เพื่อกระตุ้นให้ใช้ประโยชน์จากคลื่นวิทยุ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ
- 5) มีอำนาจที่กำหนดพื้นที่ (Zone) หรือสงวนพื้นที่ไว้เพื่อสถานีวิทยุใดๆ
- 6) มีอำนาจในการวางกฎทั่วไปและระเบียบ เพื่อกำหนดให้สถานีต้องเก็บบันทึกการออกอากาศ การส่งผ่านพลังงาน การสื่อสาร หรือสัญญาณใดๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม
- 7) กำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ และจัดประเภทของใบอนุญาต และออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม
- 8) มีอำนาจในการพักใช้ใบอนุญาตของบุคคลใด หากปรากฏว่า
 - 8.1) บุคคลนั้นได้ละเมิด ก่อให้เกิดความเสียหาย ให้ความช่วยเหลือหรือยุยงให้เกิดการละเมิดกฎหมาย
 - 8.2) จงใจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำให้อุปกรณ์วิทยุที่ติดตั้งได้รับความเสียหาย
 - 8.3) แพร่เสียงหรือสัญญาณด้วยการใช้ถ้อยคำที่ไม่สุภาพ ลามกอนาจาร เป็นต้น
 - 8.4) จงใจที่จะขัดขวางหรือรบกวนการติดต่อสื่อสารทางวิทยุของบุคคลอื่น
 - 8.5) ได้รับหรือช่วยให้ได้รับใบอนุญาตโดยใช้วิธีการหลอกลวง
- 9) มีอำนาจในการตรวจตราการติดตั้งอุปกรณ์วิทยุ ตามที่ได้รับอนุญาต
- 10) กำหนดกฎและระเบียบเพื่อจำกัดหรือวางเงื่อนไขในการใช้วิทยุ ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายหรือพันธสัญญาระหว่างประเทศ ฯลฯ

2. มาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสื่อโทรทัศน์ ตาม พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

ควรมีมาตรการเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมความเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์รวมทั้งการเป็นเจ้าของกิจการข้ามสื่อ (Cross - Ownership) โดยบัญญัติในเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้

ความเป็นเจ้าของกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ โดยยึดสหราชอาณาจักรอังกฤษเป็นเกณฑ์ ซึ่งในส่วนของการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับรายการนั้นในฐานะที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีองค์การควบคุมกำกับกิจการโทรทัศน์และจะต้องตรวจสอบว่าผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานซึ่งเรียกว่า "ITC Programmer Code" จะครอบคลุมในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) รสนิยม และความเหมาะสมกับธรรมเนียมปฏิบัติรวมทั้งการใช้ภาษาซึ่งแสดงออกถึงความรุนแรงและสื่อไปในทางเพศ (Taste and Decency, Including Strong Language and Sexual Portrayal)

(2) ความรุนแรง (Violence)

(3) ล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (Privacy)

(4) ความไม่ลำเอียง (Impartiality)

(5) รายการที่เกี่ยวข้องกับศาสนา

(6) การบริจาค (Charity)

นอกจากนี้ แล้ว ITC จะต้องควบคุมกำกับการเป็นเจ้าของกิจการโทรทัศน์อีกด้วย (Ownership) เนื่องจากในการที่บุคคลหรือนิติบุคคลใด จะได้รับใบอนุญาตได้นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาถึงความเหมาะสม และผู้ควบคุมกิจการควรจะต้องมีสัญชาติอยู่ในประชาคมยุโรป (EU) และจะต้องไม่เป็นพรรคการเมือง หรือบริษัทโฆษณา (Advertising Agency) ทั้งนี้ยังต้องควบคุมกำกับมิให้มีการเป็นเจ้าของข้ามสื่อกัน (Cross - media Ownership) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ถือใบอนุญาตกิจการโทรทัศน์กับวิทยุกระจายเสียง และผู้ถือใบอนุญาตกิจการโทรทัศน์กับหนังสือพิมพ์ กล่าวคือ ITC จะต้องพิจารณาว่าในกรณีที่มีการเป็นเจ้าของข้ามสื่อ นั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หรือไม่

จากบทบัญญัติของสหราชอาณาจักรอังกฤษดังที่กล่าวมาแล้วนั้นควรที่จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ของไทย โดยสามารถบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 5 ด้วย ก็จะทำให้เป็นประโยชน์และเป็นวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการกิจการโทรทัศน์มาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระของสื่อภายใต้กฎระเบียบและจรรยาบรรณของสื่อต่อไป

3. มาตรการในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

ตามที่ได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศจะพบว่ากฎหมายของต่างประเทศนั้น ได้มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับข้อร้องเรียนไว้เป็นลำดับขั้นตอน แต่ในกฎหมายของไทยเรายังขาดมาตรการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนอยู่ มีเพียงแต่กำหนดให้ผู้เสียหายร้องเรียนต่อคณะกรรมการเท่านั้นเอง ดังนั้นควรมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพของสื่อบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย เพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติงานของสื่อที่สามารถเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้จริยธรรมทางวิชาชีพของสื่อ ซึ่งต้องมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้เสียหายหรือประชาชน อันสืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ โดยครอบคลุมเนื้อหา ดังนี้

1. ผู้เสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายนั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายจากการละเมิดต่อเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ตลอดจนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การพิจารณาและการเรียกพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่นๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
3. การทำคำวินิจฉัย
4. การบังคับตามคำวินิจฉัย

โดยในการเพิ่มกระบวนการพิจารณาดังกล่าวจะเพิ่มความชัดเจนให้กับข้อบัญญัติทางกฎหมายในกรณีมีการร้องเรียนจากผู้เสียหาย และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติกฎหมายดังกล่าวต่อไป

เอกสารอ้างอิง

วิทยานิพนธ์

- เกรียงไกร นากระวี. การควบคุมกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรูปแบบขององค์กรและอำนาจหน้าที่. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543.
- ถิรวรรณ กลางณรงค์. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนและการคุ้มครองสิทธิของบุคคล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2550.
- ธีระพล อันมัย. บทบาทหนังสือพิมพ์กับการพึ่งพาข่าวสารของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการเขื่อนปากมูล. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. 2543.

หนังสือ

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. การควบคุมโฆษณาเพื่อควบคุมผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. 2543.
- ปรมะ สตะเวทิน. หลักนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2526.
- _____. การสื่อสารมวลชน. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์. 2541.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์. ประวัติศาสตร์การศึกษา (History of Education). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2542.
- ยุพา สุภากุล. การสื่อสารมวลชน. กรุงเทพฯ : โอ.เอส. พรินต์ติ้ง เฮาส์. 2540.
- อนันต์ธนา อังกินันท์ และ เกื้อกูล คูปรัตน์. การสื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์การศึกษา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2532.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. บทบาทของรัฐในทางด้านสื่อสารมวลชน : ข้อเสนอร่าง พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2539.

ข้อมูลเว็บไซต์

- ทฤษฎีการสื่อสารมวลชน. วันที่ค้นข้อมูล 30 สิงหาคม 2553, เข้าถึงได้จาก <http://nongna005.multiply.com/journal/item/9>. 2551.
- สื่อ. วันที่ค้นข้อมูล 25 มิถุนายน 2553 เข้าถึงได้จาก www.thaiedunet.com/multimedia/. 2551.
- สื่อและแหล่งการเรียนรู้. วันที่ค้นข้อมูล 25 สิงหาคม 2553, เข้าถึงได้จาก <http://media-g5.blogspot.com/>. 2552.
- สื่อที่น่ารู้ในเมืองไทย. วันที่ค้นข้อมูล 25 สิงหาคม 2553, เข้าถึงได้จาก www.thaigoodview.com/node/95241. 2552.
- โอเคเนชั่น. (2553). วันที่ค้นข้อมูล 14 มิถุนายน 2553, เข้าถึงได้จาก <http://www.oknation.net/blog/konrimklong/2010/08/05/entry-1>
- อังกฤษมี BBC เป็นทีวีสาธารณะกับ ITV เป็นทีวีเสรีเอกชน (1). วันที่ค้นข้อมูล 26 สิงหาคม เข้าถึงได้จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=12053>. 2553.

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498.
- พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551.