



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนตามหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี
รหัส ๕๙๐๔๐๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิทรรศการเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนตามหลักประชาธิปไตย

บทนำ

จากหลักการแนวคิดในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่ว่า “เสรีภาพของประชาชน” หมายความว่าเชื่อมโยงถึง “เสรีภาพของสื่อมวลชน” และเป็นเสรีภาพที่มีความเป็นเนื้อเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนต้องกระทำอย่างจำกัด และมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนพร้อมกันไปด้วย

ดังนั้น แนวคิดในการสร้างกลไกกำกับดูแลสื่อมวลชนจึงมีความจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่จะต้องรักษาความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนควบคู่ไปกับเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนประการหนึ่ง และหลักของการใช้เสรีภาพบนความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงมีต่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญอีกประการหนึ่ง อีกทั้งการกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนในประเทศไทยได้เกิดขึ้นและมีพัฒนาการอยู่ในสังคมไทยมาแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลตนเองในด้านจริยธรรมของวิชาชีพสื่อมวลชนนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประมวลแนวคิดสถานการณ์แวดล้อมและบริบทต่างๆ ในด้านการส่งเสริมและการกำกับดูแลสื่อมวลชนที่เกิดขึ้นมาแล้วและทิศทางที่กำลังดำเนินไปทั้งในประเทศไทยและประเทศต่างๆ ทั่วโลกมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและสามารถนำไปเชื่อมต่อกับอนาคตได้ ตลอดจนต้องคำนึงถึงการนำเสนอที่เป็นรูปธรรมสามารถจับต้องได้เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะที่ได้รับการยอมรับและนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติได้ในที่สุด

ที่ผ่านมา พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗(๑๘) บัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจหน้าที่ ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม ประกอบกับ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทาง

จริยธรรมที่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร โดยให้แต่ละองค์กรจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขึ้น โดยมีองค์ประกอบและให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

นอกจากนี้ ในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังบัญญัติให้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จหรือละเมิดสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอาจร้องเรียนต่อ กสทช.ได้ โดยให้ กสทช. ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว และให้ กสทช. ติดตามผลการดำเนินการขององค์กรฯ เมื่อองค์กรฯได้แจ้งผลการดำเนินการทราบแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการโดยเร็ว

แม้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้มานานถึง ๖ ปีและ ๘ ปีตามลำดับ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กสทช.ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพขึ้นเป็นองค์กรเพื่อการกำกับดูแลกันเองภายใต้มาตรฐานจริยธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้จริงจัง อีกทั้งยังไม่พบการเกิดขึ้นขององค์กรใดเพื่อจัดทำแนวทางให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไปพร้อมๆกับการสร้างกลไกในการกำกับดูแลด้านจริยธรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกาศใช้และกำหนดให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติขึ้นนั้น สภาพปฏิรูปแห่งชาติได้กำหนดวาระการปฏิรูปสื่อ โดยให้พัฒนาโครงสร้างและกลไกกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งการกำกับดูแลกันเองด้านจริยธรรมของสื่อวิชาชีพ การกำกับดูแลโดยภาคประชาชน และการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาถึงกลไกการกำกับดูแลจริยธรรมสื่อมวลชนของไทยที่เหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๙ ที่ผ่านการเห็นชอบจากการเปิดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา จึงเห็นสมควรมีการศึกษาถึงรูปแบบการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนต่อไป

แนวคิดเรื่องหลักประชาธิปไตย

อาจารย์วิทยากร เชียงกุล คณบดีคณะนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ให้นิยามของระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองตนเองของประชาชน ตรงกันข้ามกับระบอบอำนาจนิยม (เช่น ระบอบราชาธิปไตย , ระบอบเผด็จการทหาร, ระบอบอำมาตยาธิปไตย) ซึ่งเป็นระบอบปกครองโดยคนเดียว หรือโดยคนกลุ่มน้อย ผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป (เรียกว่า พวกอภิสิทธิชน) ในโลกยุค

เศรษฐกิจตลาดเสรีสมัยใหม่ คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพลเมือง ผู้เสียภาษี (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติร่วมกัน เชื่อว่าระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบที่จะสร้างควมมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ) และความเป็นธรรม ได้มากกว่าระบอบอำนาจนิยม ในบางสถานการณ์ ในระบอบอำนาจนิยม อาจจะมีผู้ปกครองที่เป็นคนดีหรือคนเก่งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่า เขาหรือลูกหลาน หรือพรรคพวกเขา ที่ได้ตำแหน่งจากการสืบเชื้อสาย หรือการแต่งตั้ง จะปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสำหรับคนส่วนใหญ่เสมอไป เพราะระบบสืบเชื้อสายและแต่งตั้งเป็นระบบที่ไม่แน่นอนและไม่มีความมีประสิทธิภาพ และเพราะว่าการให้คนสืบทอดอำนาจโดยไม่มี การตรวจสอบถ่วงดุลมักนำไปสู่การฉ้อฉลเพื่อประโยชน์ส่วนตน ระบอบประชาธิปไตยดีกว่าระบอบอำนาจนิยมในแง่ที่ว่า มีระบบคัดเลือกผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพกว่า และมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากจนเกินไปได้ดีกว่า แต่ทั้งนี้ต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่ใช้แค่มีการเลือกตั้ง แต่ยังมี การซื้อเสียงขายเสียง การโกง การใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์

ขณะที่รูปแบบของระบอบประชาธิปไตย อาจารย์วิทยากรเสนอว่า น่าจะแบ่งเป็นดังนี้คือ

๑.ประชาธิปไตยโดยตรง - ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันในเรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมาย ในระดับท้องถิ่น หรือการลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๒.ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่มีประชาชนมาก มีความซับซ้อน ต้องแบ่งงานกันทำ จึงมักใช้วิธีเลือกผู้แทนขึ้นไปเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายออกกฎหมาย

๓.ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม การผสมผสานทั้ง ๒ แบบแรก รวมทั้งการให้ประชาชนมีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีองค์กรอิสระที่รักษาผลประโยชน์ฝ่ายประชาชน มีสื่อมวลชนและองค์กรประชาชนที่เข้มแข็ง ภาคประชาชนหรือสังคมพลเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องการบริหารประเทศค่อนข้างมาก ไม่ได้ปล่อยให้ผู้แทนทำทุกอย่างโดยประชาชนให้ใช้สิทธิแค่เลือกตั้งผู้แทนนานๆ ครั้งเท่านั้น ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ ประเทศไทย ใช้ประชาธิปไตยแบบที่ ๒ เป็นบางช่วง (บางช่วงเป็นเผด็จการทหาร)

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ไม่ได้เปิดช่องทางและไม่มีการให้การศึกษาและข่าวสารแก่ประชาชนว่า ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งประชาชนไม่ได้เลือกผู้แทนไปเป็นเจ้านายในระบอบอำนาจนิยมซึ่งเป็นระบอบเก่า แต่วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม (หรือยกย่องเกรงกลัวคนมีอำนาจ) ยังคงตกค้างมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ที่ประชาชนได้รับการศึกษาและข่าวสารน้อยและหรือได้รับแบบคุณภาพต่ำ ทำให้เป็นประชาธิปไตยแค่รูปแบบ หรือเป็นประชาธิปไตยเพียงบางส่วน ยังไม่ใช้การปกครองตนเองของประชาชน ที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่หมายถึงแค่ ประชาธิปไตยทางการเมือง (ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ

เลือกตั้ง คัดค้าน ถอดถอน ผู้แทนได้) เท่านั้น หากต้องเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ (มีการกระจายทรัพย์สิน และรายได้ที่เป็นธรรม มีการแข่งขันที่เป็นธรรม) และประชาธิปไตยทางสังคม (ประชาชนมีการศึกษา รับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีสิทธิเสรีภาพ และโอกาสการเข้าถึง ศาสนา ความเชื่อ ศิลปวัฒนธรรม อย่างเสมอภาคกัน) ด้วย ประชาธิปไตย ๒ อย่างหลังนี้ ประเทศไทยยังมีน้อย รวมทั้ง ไม่มีการให้การศึกษาให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสารประชาชนในเรื่องนี้มากพอ เป็นเหตุให้ประชาธิปไตย การเมือง พัฒนาไปได้ช้ามาก

นอกจากนี้ ระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่ได้หมายถึงแค่ระบบการเลือกตั้ง หากต้องประกอบไปด้วยสภาวะความเป็นประชาธิปไตย อย่างน้อย ๖ ข้อ คือ

๑. การเลือกตั้งผู้แทนจะต้องเป็นอิสระและยุติธรรม ไม่มีการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อทุจริตการเลือกตั้ง ไม่มีการซื้อเสียงขายเสียง และการที่กลุ่มอภิสิทธิชนใช้อำนาจอิทธิพลระบอบอุปถัมภ์ให้คนต้องเลือกเฉพาะพวกเขาบางคน

๒. จะต้องมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่ดี เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ องค์กรประชาชนสามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ และต่างฝ่ายต่างตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน รวมทั้งภาคประชาชนสามารถถอดถอนผู้แทนที่มีพฤติกรรมไม่ชอบธรรมได้

๓. การบริหารบ้านเมืองต้องโปร่งใส มีเหตุผลอธิบายได้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีการคอร์รัปชัน การหาผลประโยชน์ทับซ้อน การเล่นพรรคพวก หาประโยชน์ส่วนตัว

๔. มีรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ขนบธรรมเนียม ที่มุ่งประโยชน์คนส่วนใหญ่ อย่างมี เหตุผล มีความคงเส้นคงวา คนส่วนใหญ่ยอมรับ และรัฐธรรมนูญ กฎหมาย เหล่านั้นมีผลบังคับใช้ด้วย

๕. สื่อมวลชนและองค์กรประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เป็นอิสระ มีศักดิ์ศรี และเข้มแข็ง ประชาชนมีจิตสำนึกความเป็นพลเมือง และมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็น การสมาคม การชุมนุม การทำประชาพิจารณ์ (เปิดอภิปรายความคิดเห็นประชาชนเรื่องกฎหมายและโครงการต่างๆ) และการลงประชามติว่า ประชาชนจะรับหรือไม่ในเรื่องสำคัญๆ

๖. มีการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สู่ประชาชน ทำให้เกิดประชาธิปไตยทาง เศรษฐกิจ และสังคม และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่มั่นคง สม่าเสมอ

ดังนั้น แม้จะมีการเลือกตั้งและมีผู้สมัคร สส. จากพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาด้วยเสียงข้างมาก แต่ถ้าไม่ได้เกิดสภาวะความเป็นประชาธิปไตยตามแนวทาง ๖ ข้อนี้ เช่น เป็นรัฐบาลที่ใช้อำนาจผูกขาดแทรกแซงองค์กรอิสระ ปิดปากสื่อมวลชนและประชาชน คอร์รัปชัน หาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เช่นนี้ ควรถือว่าระบอบการปกครองแบบนี้ เป็นระบอบประชาธิปไตยเพียงเปลือกนอกหรือเป็นประชาธิปไตยจอมปลอม ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

หากในบางช่วง เช่น หลัง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๙๐ และ พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๙ ฯลฯ เรามีสภาวะความเป็นประชาธิปไตยบางข้อ มากบ้างน้อยบ้าง ก็อาจถือว่ามีความเป็นระบอบประชาธิปไตยในเชิงเปรียบเทียบ (กับประเทศอื่น,กับประวัติศาสตร์ช่วงอื่น) ได้ระดับหนึ่ง ประเด็นที่สำคัญคือ ประเทศใดจะเป็นประชาธิปไตยในแง่เนื้อหามากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความตื่นตัวและความเข้มแข็งของภาคประชาชนในแต่ละประเทศในแต่ละช่วงตอนของประวัติศาสตร์เป็นสำคัญหลักการประชาธิปไตยระบอบประชาธิปไตย อยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ

๒. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

๓. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่างๆของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

๔. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใดๆละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่นฯได้

๕. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใดๆที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการ/ข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก หลักการนี้ ต้องควบคู่ไปกับการ เคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย

ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทศนคติ ที่ส่งเสริมประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้น จึงความเป็นประชาธิปไตย ไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย มาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้อง ระบอบ¹ ประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชน

จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการกำกับดูแลด้านจริยธรรมของสื่อในต่างประเทศ แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ การกำกับดูแลตนเอง(Self – Regulation) ซึ่งมีทั้งแบบบังคับ คือ มีกฎหมายบังคับให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรกำกับดูแล ได้แก่ ลักเซมเบิร์ก และแบบสมัครใจ ได้แก่ เยอรมนี สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ ซึ่งมีทั้งประเภทที่สภาวิชาชีพมีเฉพาะตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพในการกำกับดูแล กับสภาวิชาชีพที่มีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลด้วย เช่น ฟินแลนด์ Council of Media กำกับดูแลทั้งสื่อวิทยุโทรทัศน์และสิ่งพิมพ์ ไอร์แลนด์ Irish Press Council มีกฎหมาย Defamation Act 2009 (Schedule2) รับรองความเป็นอิสระ ลักเซมเบิร์ก ภายใต้กฎหมาย Freedom of Expression in Media Law of 8 June 2004 นักข่าวต้องมีบัตรประจำตัว ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้ยอมรับการกำกับดูแลตนเอง ได้แก่ แรงกดดันภายในสหภาพแรงงานสื่อ ความน่าเชื่อถือของสภาวิชาชีพ (มีตัวแทนจากหลายฝ่าย ทำให้ไม่มีภาพลักษณ์ของการปกป้องพวกเดียวกัน)โดยข้อดีของการกำกับดูแลตนเอง คือ การลดการครอบงำของรัฐ ทำให้สื่อยอมรับการกำกับดูแลและบทลงโทษ ส่วนข้อด้อย คือ การกำกับดูแลและบทลงโทษไม่ศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีผลทางกฎหมาย

ประเภทที่ ๒ การกำกับดูแลร่วม (Co – Regulation) มีทั้งสภาวิชาชีพที่มีเฉพาะรัฐเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแล กับ สภาวิชาชีพที่มีทั้งรัฐและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแล เช่น ประเทศสวีเดน มีสมาคมวิชาชีพสื่อออกจรรยาบรรณวิชาชีพให้ ในขณะที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสื่อสิ่งพิมพ์ (Press Ombudsman) และสภาการหนังสือพิมพ์บังคับใช้ องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ มาจากทั้งตัวแทนภาควิชาชีพ ภาครัฐและภาคประชาสังคม ส่วนประเทศเดนมาร์ก รัฐเป็นผู้ร่างจรรยาบรรณวิชาชีพให้สภาการหนังสือพิมพ์บังคับใช้ และสภาการหนังสือพิมพ์ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อ (Media Liability Act 1991)

^๑ วิทยากร เชียงกุล, รศ.วิทยากร เชียงกุล, หลักการของระบอบประชาธิปไตย, เว็บไซต์ชมรมศึกษามลงาน วิทยากร เชียงกุล, <https://witayakornclub.wordpress.com>

ประเภทที่ ๓ คือ การกำกับดูแลโดยรัฐ (Legal Regulation) คือเน้นการกำกับดูแลและเน้นกฎหมายที่มีสภาพบังคับโดยรัฐ เช่น ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ใช้วิธีการกำกับดูแลโดยสมาคมวิชาชีพสื่อที่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายและได้รับงบประมาณในการดำเนินงานจากรัฐ หรือสามารถประกอบกิจการเพื่อให้มีรายได้มาบริหารจัดการองค์กรได้

จากการศึกษาปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพของไทย ได้แก่ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ทุกองค์กรวิชาชีพ มีคณะกรรมการบริหารที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อ (เจ้าของ) โดยไม่พบว่า องค์กรวิชาชีพใดมีองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่มาจากภาคประชาสังคม ยกเว้นสภาการหนังสือพิมพ์และสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ที่มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย (ซึ่งไม่ได้ระบุว่าต้องเป็นภาคประชาสังคม) ในขณะที่ทุกองค์กร นอกจากคณะกรรมการที่มาจากทางเลือกกันเองของสมาชิกแล้ว จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมจริยธรรมขึ้นรับผิดชอบและต้องรายงานต่อคณะกรรมการบริหารทุกองค์กร

ด้านรูปแบบการกำกับดูแล สรุปได้ว่า ทุกองค์กรเป็นรูปการกำกับดูแลกันเองแบบสมัครใจ

ด้านเนื้อหาจริยธรรม เมื่อศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาจรรยาบรรณของไทยกับประเทศต่างๆ ได้แก่ เยอรมนี สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ ลักเซมเบิร์ก สวีเดน เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ พบว่า บางประเทศไม่มีเนื้อหาจริยธรรมในบางด้าน เช่น เยอรมนี และไอร์แลนด์ ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล บางประเทศเช่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ ไม่มีบทกำหนดโทษสื่อที่ละเมิดจริยธรรม ในขณะที่ประเทศไทยกลับมีเนื้อหาจริยธรรมที่ครอบคลุมประเด็นที่เปรียบเทียบในทุกด้าน ได้แก่ ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล การรับของรางวัล การแยกข้อเท็จจริงออกจากความเห็น และการลงโทษสื่อที่ทำผิดจริยธรรมวิชาชีพ

ด้านการบังคับใช้จริยธรรม หรือบทลงโทษ พบว่าประเทศที่ใช้รูปแบบกำกับดูแลร่วม ได้แก่ สวีเดนและเดนมาร์ก ใช้สภาพบังคับที่มีโทษปรับ หรือทั้งปรับและจำคุก ประเทศที่ใช้รูปแบบกำกับดูแลกันเองภาคสมัครใจ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และไทย ใช้สภาพบังคับทางสังคมเป็นหลัก คือ ตักเตือนตำหนิและเผยแพร่ต่อสาธารณะ ในขณะที่ประเทศลักเซมเบิร์ก มีสภาพบังคับ คือ การถอนบัตรประจำตัวผู้ประกอบวิชาชีพด้วย (การประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษปรับ และปรับหนักขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนซ้ำ เป็นต้น)

^๒ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ๙ มกราคม ๒๕๕๘

รูปแบบการกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องหลักประชาธิปไตยที่เน้นให้สื่อมวลชนและองค์กรประชาชนต้องมีสิทธิเสรีภาพ และความเป็นอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานว่า ประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนรอบด้าน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองผ่านกฎหมายใดๆ ที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำหน้าที่อย่างอิสระของสื่อมวลชน

การสิ้นสภาพของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ จากการลงมติ “ไม่เห็นชอบ” โดยสมาชิกปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสียงข้างมาก ทำให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญต้องมาเริ่มนับหนึ่งกันใหม่อีกครั้ง

สำหรับในแวดวงวิชาชีพสื่อมวลชนแล้ว การตกไปของร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชน ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 49 ของร่างฯ ต้องตกไปด้วย นั่นคือ...

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์การวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อมวลชนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์การภาคประชาสังคมและผู้บริโภค เพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระตามมาตรา ๔๘ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง”

จากบทบัญญัติในร่างนี้ สปช.ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการปกป้องสิทธิเสรีภาพส่งเสริมจริยธรรมคุ้มครองสวัสดิภาพ และสวัสดิการของสื่อมวลชน พ.ศ. ... พร้อมทั้งส่งให้รัฐบาลไปแล้วตามขั้นตอน แต่ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายแม่มีอันตกเป็นไปเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายฉบับนี้ไปอยู่ในมือของรัฐบาลแล้ว โอกาสที่จะถูกหยิบยกมาพิจารณาแล้วส่งต่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณาออกเป็นกฎหมายย่อมเกิดขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับไว้

หากร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ผ่านออกมาเป็นกฎหมาย ประเทศไทยจะเป็นประเทศแรกในโลกที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและมีพรรคการเมืองหลายพรรค ที่มีสภาวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเข้ามาควบคุมกำกับการทำงานของสื่อมวลชนด้วยตนเอง เพราะจากการศึกษาข้างต้นในประเทศแถบยุโรป เช่น สหราชอาณาจักร สวีเดน เยอรมนี นอร์เวย์ ฯลฯ หรือแม้กระทั่งในเอเชีย เช่น ศรีลังกา และอินโดนีเซีย ต่างมีสภาวิชาชีพที่ควบคุมตนเอง โดยไม่ต้องมีกฎหมายมาบังคับ

การมีสภาวิชาชีพสื่อมวลชนที่มีกฎหมายบังคับนี้ ก็เท่ากับเราเอาอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะป็นอำนาจตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายปกครองมาใส่ให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชน ด้วยเหตุผลง่ายๆ ว่า สภาวิชาชีพสื่อมวลชนที่มีอยู่และไม่มีอำนาจตามกฎหมายไม่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองทางด้านจริยธรรมได้

เมื่อเราเปิดช่องให้ภาครัฐและนักการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ ย่อมหมายความว่า เสรีภาพของสื่อมวลชนไทยกำลังตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ง่าย ซึ่งแน่นอนว่า การแทรกแซงเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ย่อมกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนคนไทยด้วย จริงอยู่ว่า ที่ผ่านมา องค์กร

วิชาชีพสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกันเอง อาทิ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ หรือสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ยังไม่สามารถกำกับดูแลกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังมีปัญหาว่า ไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลสื่อที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือเป็นสมาชิกแล้วลาออกไปได้ ทำให้การกำกับดูแลไม่สามารถครอบคลุมได้ทั้งหมด

แต่สำหรับสื่อวิทยุและโทรทัศน์นั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้มีกลไก “กำกับดูแลร่วม” ไว้แล้ว ซึ่งหมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทุกราย จะต้องเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกันเอง หากรายใดไม่เป็นสมาชิกก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) รวมทั้ง กสทช.สามารถเข้าไปกำกับดูแลการทำหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพที่ควบคุมตนเองอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่ง

ดังนั้น จึงเหลือเพียงสื่อหนังสือพิมพ์และสื่อออนไลน์เท่านั้น ที่ยังไม่มีกลไกกำกับดูแลร่วมโดยองค์กรภาครัฐ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า เหตุที่สื่อวิทยุและโทรทัศน์ต้องมียุติการของรัฐเข้ามากำกับดูแลร่วม เพราะเป็นสื่อที่ต้องใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งก็คือ คลื่นความถี่ที่คลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม ในขณะที่สื่อหนังสือพิมพ์ไม่ได้ใช้ทรัพยากรเหล่านี้ ผู้ประกอบกิจการต้องลงทุนเองทั้งหมด จึงใช้ระบบกำกับดูแลกันเองโดยไม่มีภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง

ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงคือ เรามีความจำเป็นที่จะต้องเอาเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งก็คือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนไปเสี่ยงกับถูกอำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงด้วยการออกกฎหมายตั้งสภาวิชาชีพสื่อมวลชนหรือไม่ และเราไม่มีมาตรการอื่นแล้วหรือที่จะนำมาใช้จัดการกับสื่อมวลชนที่ละเมิดจริยธรรม อาทิ กระแสกดดันจากผู้บริโภค

ในประเทศที่สังคมพัฒนาไปถึงระดับหนึ่งที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและทำหน้าที่ตรวจสอบสื่อมวลชนอย่างเข้มข้น เช่น ในสหรัฐอเมริกา จึงไม่จำเป็นต้องมีสภาวิชาชีพสื่อมวลชนมากำกับดูแลกันเองด้วยซ้ำ แต่ในระบอบยุโรปใช้ทั้งสองส่วนควบคู่กันระหว่างภาคประชาสังคมและองค์กรวิชาชีพ จึงมีคำถามว่า สังคมไทยเรายังต้องพัฒนาจนถึงขั้นต้องออกกฎหมายตั้งองค์กรมาควบคุมจริยธรรมสื่อหรือไม่

คำตอบคือ ความจริงแล้ว ประเด็นการละเมิดจริยธรรมหลายเรื่อง เช่นการละเมิดสิทธิเด็ก หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ตกเป็นข่าว เป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่ที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างจริงจัง จึงทำให้สื่อมวลชนบางส่วนละเลยการปฏิบัติตามกฎหมาย ทางออกคือ ต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรผู้บริโภคสื่อและหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายร่วมกันบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

ขณะเดียวกัน ผู้ประกอบกิจการสื่อมวลชนทั้งหลาย ก็ต้องปรับตัว เพื่อช่วยกันสร้างระบบการกำกับตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเริ่มจากกระบวนการมีคณะกรรมการตรวจสอบจริยธรรมในองค์กร หรือที่ในยุโรปเรียกว่า Ombudsman ทำหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมในองค์กรสื่อของตัวเองในขั้นหนึ่งก่อนที่จะปล่อยให้เรื่องร้องเรียนไปสู่สภาวิชาชีพ

ในส่วนของสภาวิชาชีพที่มีอยู่แล้ว เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ก็ต้องปรับปรุงระบบการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ โดยสมาชิกต้องร่วมมือร่วมใจกันเสียสละทั้งเรื่องเงินทุนและให้ความร่วมมือในทุกๆ ด้านอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อสร้างหลักประกันให้สาธารณชนมั่นใจว่า กระบวนการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชนมีประสิทธิภาพเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา สื่อมวลชนตกเป็นจำเลยของสังคมมาโดยตลอดและสภาวิชาชีพสื่อมวลชนก็ตกเป็นแพะรับบาปว่า ไม่สามารถกำกับดูแลกันเองได้ จนทำให้มีแรงกดดันจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคราชการและภาควิชาการ ว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องทำให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนมีอำนาจตามกฎหมาย โดยไม่สนใจว่า กระบวนการเช่นนี้ จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อมวลชนและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นรวมทั้งสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนอย่างไรบ้าง

บทเรียนที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการผลักดันให้มีกฎหมายจัดตั้งวิชาชีพดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางของเสรีภาพสื่อมวลชนในประเทศไทย ที่ง่ายต่อการถูกละเมิด เพียงเพราะเราขาดองค์ความรู้และขาดการศึกษาอย่างจริงจังถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ถึงเวลาแล้ว ที่จะต้องมีกระบวนการให้ความรู้กับสังคมไทยอย่างจริงจังเสียที่ว่า การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กับการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้น เป็นเรื่องเดียวกัน เมื่อใดก็ตามที่มีการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน ก็เท่ากับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยถูกจำกัดไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น โดยสรุปแล้ว การกำกับดูแลกันเองของวิชาชีพสื่อมวลชนในระบอบประชาธิปไตย ยังมีความจำเป็นที่จะต้องไม่ออกกฎหมายใดๆ มาเพิ่มเติมจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว จนทำให้เกิดช่องว่างที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงได้.