



โดย นายอภิวัดน์ สุดสว  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# การปฏิรูปสื่อ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐

## ๑. บทนำ

คำกล่าวที่ว่า “เสรีภาพสื่อ คือเสรีภาพของประชาชน” นั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อมวลชนกับเสรีภาพของประชาชนได้อย่างชัดเจนว่า สื่อมวลชนมีหน้าที่สำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นความจริง อย่างรอบด้าน และเป็นกลาง ทั้งนี้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับประชาชน อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาสื่อมวลชนของประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะแสดงบทบาทตามความคาดหวังของสังคมที่หลากหลายได้อย่างแท้จริงหรือเท่าที่ควร ทั้งนี้โดยมีสาเหตุจากปัญหาทั้งในระดับโครงสร้าง เช่น การผูกขาดสื่อโดยรัฐและกลุ่มทุน การแทรกแซงสื่อโดยรัฐบาลและฝ่ายการเมือง ตลอดจนการที่สื่อตกอยู่ภายใต้แรงกดดันในการแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มากกว่าประโยชน์สาธารณะ เมื่อสื่ออยู่ในความครอบครองของรัฐ การจัดสรรคลื่นความถี่จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐในด้านความมั่นคงและกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ ทำให้ประชาชนเสียโอกาสและขาดการมีส่วนร่วมในการใช้สื่อ สิ่งทีกล่าวมานี้ย่อมเป็นตัวชี้วัดให้เห็นว่าเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนเป็นเพียงความสวยงามบนหน้ากระดาษ แต่ในความเป็นจริงยังมีบางสถานการณ์ที่ประชาชนและสื่อมวลชนยังคงถูกข่มขู่ คุกคามและลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น

กระแสนการปฏิรูปสื่อได้ถูกจุดประกายขึ้นเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ - มาตรา ๔๑ ที่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนและสื่อในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาหรือการโฆษณาโดยวิธีอื่นไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการสื่อ และสิ่งที่เปรียบเสมือนรุ่งอรุณแห่งการปฏิรูปสื่อคือการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการใหม่ไว้ในมาตรา ๔๐



โดยกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงทำให้เกิดกระแสการตื่นตัวในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมในการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปสื่อ เช่น การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนในพื้นที่ทุกจังหวัดเป็นจำนวนมาก ตลอดจนการมีวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีใหม่ๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยี

ดิจิทัลและอินเทอร์เน็ต ซึ่งเรียกรวมกันว่า “สื่อใหม่” (new media) ก็ได้ช่วยสร้างโอกาสในการลดการผูกขาดของสื่อและการสร้างสื่อทางเลือกใหม่ให้กับประชาชน

ภายหลังเมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนโดยมีหลักการสำคัญๆ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยกเว้นในส่วนขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ได้บัญญัติให้มีองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่เพียงองค์กรเดียวเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและควรติดตามว่าการปฏิรูปสื่อภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น สื่อแต่ละประเภทจะมีทิศทางในการปฏิรูปอย่างไร สื่อสาธารณะและสื่อชุมชนคืออะไร และภาพที่พึงปรารถนาของระบบสื่อควรมีลักษณะเป็นเช่นใด

## ๒. การปฏิรูปสื่อในประเทศไทย

สื่อมวลชนเป็นสถาบันทางสังคมที่ได้รับการคาดหวังอย่างสูงจากคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย บทบาทของสื่อมวลชนในการเป็นกระจกสะท้อนสังคมเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม บทบาทในการประสานและเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเข้าด้วยกัน บทบาทในการสร้างความต่อเนื่องในสังคมด้วยการเสริมสร้างค่านิยมพื้นฐานของสังคม ตลอดจนบทบาทในการช่วยให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และสามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์





“การปฏิรูปสื่อ” คือการสนับสนุน ส่งเสริมตลอดจนการจัดปัญหาและอุปสรรคและทำให้สื่อสามารถนำเสนอข้อมูลข่าวสารได้อย่างอิสระปราศจากการครอบงำหรือชี้นำจากอำนาจรัฐและอำนาจทุน โดยการปฏิรูปสื่อ นั้นจะต้องดำเนินการรวม ๓ ส่วนด้วยกัน อันประกอบด้วย การปฏิรูปด้านโครงสร้าง การควบคุมด้านเนื้อหา และการสร้างกลไกการตรวจสอบสื่อที่มีคุณภาพ

### ๒.๑ การปฏิรูปด้านโครงสร้าง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควบรวม การครอบสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ได้บัญญัติหลักการสำคัญคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ โดยถือว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการสื่อสารเป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในส่วนขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ได้บัญญัติให้มีเพียงองค์กรเดียว แต่ให้แบ่งโครงสร้างขององค์กรใหม่เป็นสองแผนกหรือสองฝ่ายซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๕ (๑) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เพื่อให้สามารถดูแลการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ได้ในภาพรวม และมีการเพิ่มความคุ้มครองให้การนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของสื่อด้วยมาตรการป้องกันมิให้มีการควบรวม การครอบสิทธิข้ามสื่อและรักษาไว้ซึ่งสาระสำคัญของการจัดให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารสาธารณะ ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับภาคประชาชน และการจัดให้มีกองทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเนื้อหาสาระและเทคโนโลยีของสื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะ

สำหรับสื่อในประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนประกอบด้วย โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ โดยโทรทัศน์เป็นสื่อที่ประชาชนชาวไทยได้รับข้อมูลข่าวสารและบันเทิงมากที่สุด รองลงมาคือวิทยุและหนังสือพิมพ์ ซึ่งสื่อแต่ละประเภทดังกล่าวมีสภาพปัญหาในเชิงโครงสร้างดังต่อไปนี้



### ๒.๑.๑ โทรทัศน์

โทรทัศน์เป็นสื่อที่แพร่หลายในประเทศไทย โดยครัวเรือนของประเทศไทยร้อยละ ๙๕ มีเครื่องรับโทรทัศน์ ทำให้โทรทัศน์เป็นสื่อที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างสูง ในปัจจุบัน ตลาดโทรทัศน์ในประเทศไทยแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ โทรทัศน์แบบฟรีทีวีซึ่งปัจจุบันมีผู้ประกอบการ จำนวน ๖ ราย คือ ช่อง ๓, ๕, ๗, ๙, ๑๑ และ TPBS และ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกหรือเคเบิลทีวี



โทรทัศน์แบบฟรีทีวี ลักษณะของการผลิตรายการมีทั้งการผลิตโดยสถานีเองซึ่งส่วนมากได้แก่รายการข่าว ส่วนรายการบันเทิงจะเป็นการว่าจ้างบริษัทภายนอกเป็นผู้ผลิตโดยอาจจะเป็นบริษัทในเครือ บริษัทที่เกี่ยวข้องกัน หรือบริษัทผู้ผลิตรายการอิสระ โดยมีลักษณะของสัญญาทั้งสัญญาจ้างผลิต และสัญญาแบ่งเวลาโฆษณา (time sharing) ตามสัดส่วนที่ตกลงกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของรายการในการดึงดูดผู้ชม ลักษณะของสัญญาดังกล่าวซึ่งกำหนดโดยสถานีสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจต่อรองของสถานีที่มีอยู่เหนือผู้ผลิตรายการทำให้ผู้ประกอบการโทรทัศน์รายใหญ่สามารถขึ้นอัตราค่าบริการได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การร่วมมือกันในรูปแบบการให้บริษัทในเครือหรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกัน ได้รับการจัดสรรเวลาในการผลิตรายการ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายใหม่

ในส่วนของโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทยแบ่งเป็น ๒ ตลาด คือ ตลาดระดับประเทศ ปัจจุบันมีบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งดำเนินการภายใต้สัญญาสัมปทานจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ปัจจุบัน คือ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยในเดือนมกราคม ๒๕๔๙ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้เข้าซื้อหุ้นของยูบีซี ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิก และเป็นบริษัทผู้บุกเบิกตลาดโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกรายแรกในประเทศไทย ในส่วนตลาดระดับภูมิภาคก็มีผู้ประกอบการโทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งสองตลาดนี้ในอดีตที่ผ่านมาเป็นตลาดที่แยกขาดจากกัน แต่แนวโน้มในปัจจุบันบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้ขยายฐานการตลาดไปยังภูมิภาค ทั้งการให้บริการโดยตรงและการจำหน่ายรายการของตนผ่านเครือข่ายตลาดโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในส่วนภูมิภาคด้วย

### ๒.๑.๒ วิทย์

ตลาดวิทย์ในประเทศไทยเป็นตลาดที่แตกเป็นตลาดย่อยกว่า ๕๒๐ สถานี โดยมีทั้งผู้ประกอบการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และผู้รับสัมปทานเอกชน อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดวิทย์ในประเทศไทยคือ ระบบสัญญาสัมปทานซึ่งมีอายุสั้นมาก และมีความเสี่ยงสูงเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของคลื่นสามารถบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว นอกจากนี้กระบวนการได้มาซึ่งสัมปทานยังขาดความโปร่งใสและแทบไม่มีมาตรฐานในการคิดค่าสัมปทาน ทำให้เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์และการคอร์รัปชัน



ตลาดวิทยุเริ่มมีแนวโน้ม กระจุกตัวสูงขึ้น และมีแนวโน้มมุ่งไปสู่การเป็น เครือข่ายวิทยุระดับประเทศ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ ประกอบการที่มีเครือข่ายได้เปรียบในการหา โฆษณาและการลดต้นทุนในการผลิตรายการ ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างตลาดวิทยุก็มีการ ผันวนกับธุรกิจที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ธุรกิจเพลงเนื่องจากผู้ผลิตเพลงเข้ามาประมูล คลื่นวิทยุ และใช้คลื่นวิทยุเปิดเพลงในค่าย ของตน ซึ่งเป็นอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของ ศิลปินอิสระที่ไม่สังกัดบริษัทสื่อครบวงจรดังกล่าว และยังพบพฤติกรรมกรรมการโฆษณาเกินกำหนดเวลา และมีการโฆษณาแฝง



### ๒.๑.๓ หนังสือพิมพ์

ตลาดหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ตลาดย่อยคือ ตลาดหนังสือ พิมพ์รายวันทั่วไปภาษาไทย ตลาดหนังสือพิมพ์รายวันทั่วไปภาษาอังกฤษ ตลาดหนังสือพิมพ์รายวันธุรกิจ และตลาดหนังสือพิมพ์ธุรกิจ

โครงสร้างของตลาดสื่อหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยแตกต่างจากโครงสร้างของตลาดวิทยุ และโทรทัศน์ เนื่องจากหนังสือพิมพ์ไม่ได้ถูกควบคุมโดยระบบสัมปทานหรือมีรัฐเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ การที่สื่อหนังสือพิมพ์ไม่ได้ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเหมือนในกรณีของสื่อวิทยุ และโทรทัศน์ ผู้ประกอบการจึงสามารถเข้าสู่ตลาดได้ตลอดเวลา ทำให้ตลาดของสื่อหนังสือพิมพ์มีปัญหา ในเชิงโครงสร้างน้อยกว่าตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์

ดังนั้น แม้ว่าผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์รายใหญ่ซึ่งมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยต่ำกว่ารายอื่น จะใช้กลยุทธ์ทางการตลาดกำหนดราคาจำหน่ายในระดับใกล้เคียงกับต้นทุนเฉลี่ยของตน ซึ่งสร้างปัญหา ให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยก็ตาม การแข่งขันในตลาดหนังสือพิมพ์โดยทั่วไปก็ยังมิอยู่ในระดับสูงพอสมควร

สื่อหนังสือพิมพ์มีรายได้ส่วนใหญ่จากการโฆษณาประมาณร้อยละ ๖๕ และมีรายได้จาก การขายหนังสือพิมพ์ประมาณร้อยละ ๓๕ ปัญหาทางโครงสร้างของสื่อหนังสือพิมพ์ก็คือ ในช่วงที่เศรษฐกิจ ตกต่ำและมูลค่ารวมของตลาดการโฆษณาทั้งระบบลดลง ทำให้หนังสือพิมพ์มีอำนาจการต่อรองกับ



ผู้โฆษณาลดลง ซึ่งเป็นสาเหตุให้หนังสือพิมพ์บางฉบับถูกแทรกแซง ผ่านการโฆษณาของผู้ประกอบการรายใหญ่ เช่น ธุรกิจโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ที่มีฐานะทาง การเงินมีปัญหา นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์มีธุรกิจอื่น ที่ต้องพึ่งพิงอำนาจรัฐ ความเป็นอิสระของหนังสือพิมพ์ก็จะลดลงไปด้วย

กล่าวโดยสรุป สื่อโทรทัศน์และสื่อวิทยุในประเทศไทยมีปัญหา ในเชิงโครงสร้าง ดังต่อไปนี้



๑) กลไกในการได้มาซึ่งสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ ซึ่งจำเป็นต่อการประกอบการ เป็นกระบวนการที่ไม่มีความโปร่งใส เอื้อต่อระบบอุปถัมภ์หรือการคอร์รัปชัน

๒) รัฐมักใช้สื่อของรัฐในการโฆษณาประชาสัมพันธ์แทนการใช้สื่อของรัฐเป็นกลไกในการนำเสนอข่าวสารอย่างรอบด้าน นอกจากนี้รัฐยังมักแทรกแซงสื่อในรูปแบบต่างๆ

๓) การมีกฎหมายในการกำกับดูแลซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และการขาดการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคสื่อในรูปแบบต่างๆ เช่น การโฆษณาเกินกำหนดเวลา และการโฆษณาแฝง

๔) การที่สื่อเอกชนมีผลประโยชน์ในธุรกิจอื่น ๆ ซึ่งทำให้มีการนำเสนอข้อมูลที่ไม่รอบด้านในกรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน และการขาดกลไกในการดูแลด้านจรรยาบรรณของสื่อ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคขาดกระบวนการเยียวยาเมื่อได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากสื่อ

๕) การมีอำนาจเหนือตลาดของผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์และวิทยุรายใหญ่จากการมีส่วนแบ่งตลาดสูง และมีการผนวกกันในแนวดิ่ง ซึ่งเอื้อต่อการมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดหรือไม่สามารถแข่งขันได้ซึ่งทำให้ผู้บริโภคขาดทางเลือก

๖) การขาดการสนับสนุนให้เกิดรูปแบบของสื่อที่หลากหลายที่เป็นอิสระจากรัฐในการบริหารและโครงสร้างการกำกับดูแลองค์กร โดยเฉพาะสื่อแพร่ภาพสาธารณะ (public broadcasting) และสื่อชุมชน (community broadcasting) ซึ่งทำให้ระบบสื่อในปัจจุบันเป็นระบบที่เน้นด้านการพาณิชย์ โดยขาดการตอบสนองต่อเป้าหมายอื่นๆ ของสังคม

## ๒.๒ การกำกับดูแลด้านเนื้อหา

การกำกับดูแลด้านเนื้อหาของสื่อ มีจุดประสงค์ที่สำคัญสองประการกล่าวคือ

**ประการที่หนึ่ง** เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานของเนื้อหา โดยเน้นการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาที่เป็นอันตรายหรือไม่พึงประสงค์ และการกำหนดเกณฑ์สำหรับการนำเสนอเนื้อหาประเภทข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบันให้ถูกต้องสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด

**ประการที่สอง** เพื่อส่งเสริมคุณภาพของเนื้อหาโดยมุ่งเน้นในมิติต่างๆ เช่น การส่งเสริมเอกลักษณ์ร่วมแห่งชาติ การส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม และเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

ในปัจจุบัน เนื้อหาของสื่อส่วนมากขาดความเป็นกลาง มีการนำเสนอเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับบรรทัดฐานของสังคมในด้านเพศ และความรุนแรง ซึ่งขัดต่อจรรยาบรรณของสื่อและทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะสื่ออินเทอร์เน็ตซึ่งได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน มีการนำเสนอเนื้อหาที่มีความไม่เหมาะสม ซึ่งขัดต่อกฎหมายเข้าข่ายลามกอนาจารกระทบกระเทือนต่อความสงบ





เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีการใช้สื่ออินเทอร์เน็ตเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ในการใส่ร้ายป้ายสีและยุยงให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชน

แนวทางในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาของสื่อ อาจประกอบไปด้วยการกำกับดูแลในเชิง ป้องกัน เช่น นำเอาระบบแบ่งประเภทของเนื้อหาของรายการมาใช้ในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ การจัดทำ ข้อกำหนดด้านจริยธรรมของสื่อต่างๆ และการกำกับดูแลในเชิงแก้ไขปัญหา เช่น การมีกลไกในการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ของสื่อประเภทต่างๆ ในกรณีของสื่ออินเทอร์เน็ต สามารถใช้มาตรการทางกฎหมาย ในการจัดการกับเนื้อหาที่มีลักษณะผิดกฎหมาย เช่นมีภาพหรือข้อความลามกอนาจาร แต่ในกรณีที่มี เนื้อหาไม่เหมาะสมกับบรรทัดฐานของสังคมแต่ยังไม่เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายจะต้องอาศัยกลไก หลายๆ อย่างประกอบกัน กล่าวคือ

๑) การขอความร่วมมือกับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการ กำหนดเงื่อนไขใบอนุญาต (licensing condition) ของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ในการร่วมมือ ควบคุมเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และจัดให้มีฮอตไลน์ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ใช้อินเทอร์เน็ต

๒) ส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองของหน่วยงานวิชาชีพ โดยผ่านการจัดทำข้อกำหนด จรรยาบรรณหรือการจัดทำระดับเนื้อหาที่เป็นภาษาไทย ซึ่งสามารถกรองได้โดยใช้บราวเซอร์ (browser)

๓) ส่งเสริมการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเฉพาะเด็กเยาวชนและผู้ปกครองในการใช้ อินเทอร์เน็ตให้เหมาะสม

### ๒.๓ การสร้างกลไกการตรวจสอบสื่อที่มีคุณภาพ

องค์ประกอบที่สำคัญของการปฏิรูปสื่อคือกลไกในการตรวจสอบสื่อทั้งการกำกับดูแลโดยรัฐ การตรวจสอบกันเองของสื่อผ่านองค์กรวิชาชีพ และโดยเฉพาะการตรวจสอบสื่อโดยภาคประชาชน โดยควรมีแนวทางในการตรวจสอบสื่อของภาคประชาชนดังนี้

๑) มีการติดตามตรวจสอบสื่อเป็นประจำ ต่อเนื่อง มีเจ้าหน้าที่เพียงพอและต้องมีการ รายงานผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบในวงกว้าง

๒) มีการตรวจสอบสื่อในหลากหลายประเภท โดยเฉพาะสื่อที่เข้าถึงผู้บริโภคได้ง่าย กว้างขวาง และมีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนโฆษณาต่างๆ ตามสื่อ

๓) มีกระบวนการควบคุมคุณภาพทางวิชาการ และวิธีการในการนำเสนอเกี่ยวกับประเด็น ที่เลือกตรวจสอบ ก่อนเผยแพร่การตรวจสอบสู่สาธารณะ หรือแจ้งให้สื่อที่ถูกตรวจสอบทราบ

๔) จัดให้มีช่องทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสื่อได้ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการมีเว็บไซต์ขององค์กรที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย

๕) มีการดำเนินงานทั้งเชิงรับ คือ ติดตามตรวจสอบเนื้อหาของสื่อที่ได้นำเสนอไปแล้ว กับการดำเนินการเชิงรุก คือการให้ความรู้แก่ประชาชน สร้างจิตสำนึกของการมีส่วนร่วม และสร้าง ความเข้าใจและความรับผิดชอบในสื่อมวลชน

๖) มีการจัดเวทีสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ประเด็นต่างๆ ที่ถูกตรวจสอบได้เป็น ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง และเป็นเวทีให้ประชาชนได้มาแสดงความคิดเห็นร่วมกัน



๗) มีการรวบรวมแนวคิดและประสบการณ์ที่ได้จากการติดตามตรวจสอบ และจากการแสดงความคิดเห็นในการจัดเวทีสาธารณะเพื่อสร้างฐานความรู้และจัดพิมพ์แจกจ่ายให้กับสถานศึกษาและประชาชน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

โดยสรุป แนวทางในการตรวจสอบควรมีทั้งประเด็นในเชิงโครงสร้าง เช่น ความเป็นเจ้าของและที่มาของรายได้ต่างๆ ของสื่อ รวมทั้งรายได้จากการโฆษณา ตลอดจนการตรวจสอบในเชิงเนื้อหา เช่น ความเป็นกลางทางการเมือง การเสนอแนวคิดที่หลากหลาย รอบด้านและเป็นกลาง

### ๓. สื่อสาธารณะและสื่อชุมชน

สื่อวิทยุและโทรทัศน์ส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นสื่อเชิงพาณิชย์หรือสื่อของรัฐ ส่งผลให้เนื้อหาในการนำเสนอของสื่อไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ และทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อขาดเสรีภาพในการปฏิบัติงาน เพราะไม่สามารถเป็นอิสระจากอำนาจทุนและอำนาจรัฐ ต่อปัญหาที่สำคัญนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้สร้างสื่อทางเลือกขึ้นมาอีกระบบหนึ่งคือ สื่อสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับสื่อสาธารณะเกี่ยวข้องกับเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น เนื่องจากเป็นสื่อที่ต้องใช้คลื่นความถี่ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่สื่ออื่นๆ เช่น หนังสือพิมพ์และอินเทอร์เน็ตไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว



สื่อสาธารณะมีปรัชญาแตกต่างกับสื่อเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ สื่อสาธารณะถือว่าผู้ชมเป็นพลเมือง (citizen) ในขณะที่สื่อเชิงพาณิชย์ถือว่าผู้ชมเป็นผู้บริโภค (consumer) สื่อสาธารณะถือนิยามวัฒนธรรม (culture) ในขณะที่สื่อเชิงพาณิชย์เน้นมิติด้านเศรษฐกิจ (economy) สื่อสาธารณะเน้นการสร้างพื้นที่สาธารณะ (public sphere) ในขณะที่สื่อเชิงพาณิชย์เน้นตอบสนองตลาด (market)<sup>๑</sup>

วิทยุและโทรทัศน์สาธารณะ (public broadcasting) จึงเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญของหลายประเทศในการบรรลุเป้าหมายของความหลากหลายทางความคิด ความหลากหลายทางวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของชาติ และความหลากหลายทางด้านการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร

สื่ออีกประเภทหนึ่งซึ่งคล้ายกับสื่อสาธารณะคือสื่อชุมชน เช่นวิทยุหรือโทรทัศน์ชุมชน ความแตกต่างของสื่อทั้งสองกลุ่มคือ สื่อสาธารณะเป็นสื่อในระดับประเทศ จึงมีภารกิจในการสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ในขณะที่สื่อชุมชนจะเน้นภารกิจในระดับชุมชน เช่นการสะท้อนปัญหาในเชิงพื้นที่หรือการส่งเสริมวัฒนธรรมพื้นบ้าน และเน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของคนในพื้นที่ ดังที่องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้กำหนดลักษณะสำคัญของวิทยุชุมชนไว้ ๓ ประการ ดังนี้<sup>๒</sup>

๑) ต้องเป็นสื่อที่ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงในแง่ผู้ฟัง ผู้ร่วมผลิตรายการ ผู้ให้ข้อเสนอแนะ ผู้บริหารจัดการ

<sup>๑</sup>โปรดดู รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง บทสังเคราะห์การปฏิรูปสื่อ โดยคณะผู้วิจัยเรื่องการปฏิรูปสื่อ, มกราคม ๒๕๔๗, น.๑๐.

<sup>๒</sup>เพ็งอ่าง, น.๑๑.





- ๒) ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ
- ๓) ต้องเป็นวิหุที่ประชาชนมีการบริหารจัดการด้วยตนเอง คือแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการโดยชุมชนเอง

กล่าวโดยสรุปคือ วิหุชุมชนนับเป็นส่วนหนึ่งของสื่อสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการทำหน้าที่เป็นสื่อสาธารณะในระดับท้องถิ่นเป็นหลัก

หน่วยงานวิจัยด้านการกระจายเสียงของอังกฤษ (Broadcasting Research Unit : BRU) ได้ระบุว่า สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะต้องมีองค์ประกอบ ๘ ประการ ดังต่อไปนี้<sup>๓</sup>

- ๑) สามารถเข้าถึงประชาชนในทุกพื้นที่
- ๒) มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับรสนิยมและความสนใจของทุกคน
- ๓) ให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยเป็นพิเศษ
- ๔) มีบทบาทในการสร้างชุมชน และเอกลักษณ์ของชาติ
- ๕) ปราศจากผลประโยชน์
- ๖) ได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากสาธารณะ
- ๗) มุ่งผลิตรายการที่มีคุณภาพเป็นสำคัญมากกว่าความต้องการจำนวนผู้ชม
- ๘) ผู้ผลิตรายการมีเสรีภาพในการนำเสนอ

#### ๔. ภาพที่พึงปรารถนาของระบบสื่อ

สื่ออันพึงปรารถนาของสังคมไทย ควรมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>๔</sup>

๔.๑ สื่อต้องมีความหลากหลายในมิติต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

๑) ความหลากหลายในประเภทหรือรูปแบบของเนื้อหาที่น่าสนใจ เช่น มีรายการข่าว รายการสนทนา สารคดี ละคร เพลง เกมโชว์ ในสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างภาคสารประโยชน์และภาคบันเทิง

๒) ความหลากหลายครอบคลุมในการปฏิบัติงานของสื่อ เช่น สื่อระดับชาติ สื่อระดับภูมิภาค และสื่อระดับชุมชน

๓) ความหลากหลายของกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงและใช้สื่อเพื่อแสดงความคิดเห็นและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตน

๔) ความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมายของสื่อ เช่น เพศ อายุ อาชีพ รายได้ การศึกษา ศาสนา เชื้อชาติ ภาษาและวัฒนธรรม อุดมการณ์ ความผูกพันทางการเมือง เป็นต้น

๔.๒ การปลอดจากการเซ็นเซอร์หรือการควบคุมของอำนาจรัฐและอำนาจทุน ซึ่งเอื้อให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงออกและนำเสนอได้อย่างเสรี โดยเฉพาะข่าวที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ

<sup>๓</sup>Atkinson, D. And Mard, R. (1997) .Ibid.

<sup>๔</sup>อ้างแล้ว, น. ๓.



๔.๓ การมีเนื้อหาที่มีคุณภาพและมีสาระส่งเสริมการพัฒนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับประเทศชาติ และมีเนื้อหาที่ครบทุกแง่มุมของการพัฒนา เช่น สุขภาพ สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยว การกีฬา เป็นต้น

๔.๔ มีลักษณะของการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เช่น เสนอข่าวด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรมในกรณีที่มีความขัดแย้งทางการเมือง ให้ความสนใจแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนพิการ คนชรา คนกลุ่มน้อย หรือคนในชนบท มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับศีลธรรม มีความเหมาะสม โดยเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศและความรุนแรง

## ๕. บทสรุป

เมื่อสื่อมวลชนเปรียบเสมือนเป็นกระจกเงาสท้อนสังคม การปฏิรูปสื่อก็คือการทำให้กระจกเงาบานนี้สามารถสะท้อนภาพของปัญหาในทุกแง่มุมได้อย่างชัดเจน กล่าวคือต้องทำให้สื่อมีความเป็นอิสระสามารถนำเสนอข้อมูลข่าวสารได้อย่างรอบด้านและเป็นกลางโดยปราศจากการครอบงำและชี้นำจากอำนาจรัฐและอำนาจทุนและเป็นสื่อกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์และสร้างสรรค์สังคมให้อุดมปัญญา ให้รู้เท่าทันทุกสภาพปัญหาของการเปลี่ยนแปลงและสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสื่อ

ดังนั้น ในยุคแห่งการแย่งชิงสื่อเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางการเมือง การค้า การลงทุน และการสร้างวัฒนธรรมใหม่ สื่อจึงกลายเป็นมือที่มองไม่เห็นที่ทรงอำนาจและมีอิทธิพลต่อสังคม บทบาทการทำหน้าที่ของสื่อจึงอยู่ในความสนใจและถูกจับตามองจากสังคม คุณค่าของสื่อจึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อด้วย หากสื่อสามารถยืนหยัดในวิถีทางแห่งความถูกต้องและยึดมั่นในอุดมการณ์ของสื่อ นั่นคือการทำความจริงให้ปรากฏต่อสาธารณชน และสลัดให้หลุดพ้นจากพันธนาการแห่งอำนาจรัฐและอำนาจทุนได้ สื่อจะได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากสังคม และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการปฏิรูปสื่อ **จ**





**เอกสรอั้งอั้ง**

- คณะผู้วิจัยรื่องการปฏิรูปสื่อ, รายงานวิจัยฉบับสมบุนธ์ รื่องบทสังเคราะห์การปฏิรูปสื่อ, มกราคม ๒๕๔๗
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, **สื่อมวลชนในยุคปฏิรูป**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๖)
- รศ.วิภา อุตมฉันท, **ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม หลักคิดและบทเรียนจากนานาประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร, ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไอคอน พรินต์ติ้ง, ๒๕๔๔)
- รศ.ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ, **เศรษฐศาสตร์การเมืองของสื่อมวลชน**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖)
- อนุช อภาภิรม, **การสื่อสารความพยายามแสวงหาสื่อเพื่อสาธารณะในยุคไร้พรมแดน**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ ( กรุงเทพมหานคร, บริษัท รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๕)
- สุภิญญา กลางณรงค์, **พูดความจริง**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ openbooks, ๒๕๕๐)
- เทพชัย หย่อง, **ออสาน ไอทีวี**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร, บริษัทเนชั่นบุ๊กส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ในเครือเนชั่นกรุ๊ป, ๒๕๕๐)

