

ที่ นร ๐๔๐๔/๗๒๗๔

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชน

เรียน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ คปก. ๐๑/๗๗๗
ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชน รายละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาพร้อมนี้

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ กรมประชาสัมพันธ์ จึงขอส่งเรื่องมาเพื่อทราบเป็นข้อมูล ทั้งนี้ ได้นำเรียนรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะกำกับการบริหารราชการกรมประชาสัมพันธ์ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล) ในฐานะสั่งและปฏิบัติราชการกรมประชาสัมพันธ์ แทนนายกรัฐมนตรี ทราบแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์)

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำนักประสานงานการเมือง

โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๔๐๐๐ ต่อ ๔๙๗๖

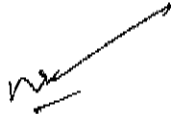
โทรสาร ๐ ๒๒๘๘ ๔๐๐๐ ต่อ ๔๙๐๑

๑

เรียน อปส.

สสค. แจ้งเรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนให้ กปส. ทราบเป็นข้อมูล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและเห็นสมควรแจ้งเวียนให้หน่วยงานทราบทั่วกัน



(นายเสมอ นิ่มเงิน)

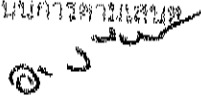
สนก.

๒ ก.ค. ๕๘

๔๓

- ทราบ

- ดำเนินการตามแผน



(นายอนันต์ จันทรงธิ์)

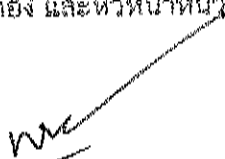
อปส.

- ๗ ก.ค. ๒๕๕๘

๕

ที่ นร ๐๒๐๓.๐๓/ว ๑๓๘๗

เรียน ผอ.สำนัก, ผอ.กอง และหัวหน้าหน่วยงานเพื่อโปรดทราบ



(นายเสมอ นิ่มเงิน)

ผู้อำนวยการกรม

- ๘ ก.ค. ๒๕๕๘

อ.ป. (นายอนันต์ จันทรงธิ์) 4818

- ๓ ก.ค. ๒๕๕๘

A✓



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
วันที่ 15890
วันที่ 22 ธ.ค. 2558 เวลา 14.00 น.

ที่ คปก. ๐๑/ ๗๗๗

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค ชั้น ๑๕
ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน

กลุ่ม 4

ด้วยพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เกิดความเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ในการนี้ จึงขอส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าว มายังท่านเพื่อใช้พิจารณาประกอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๖๙ โทรสาร. ๐ ๒๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๗

สำนักประสานงานการเมือง

รับที่ 400
23 ส.ย. 2558 14.32
วันที่ 14.32

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชน

๑. ความเป็นมา

จากหลักการแนวคิดที่ว่า “เสรีภาพของประชาชน” หมายความว่าเชื่อมโยงถึง “เสรีภาพของสื่อมวลชน” และเป็นเสรีภาพที่มีความเป็นเนื้อเดียวกัน การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนจึงมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนพร้อมกันไปด้วย ข้อเสนอแนะเพื่อการส่งเสริมและกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนนี้ จัดเป็นข้อเสนอแนะที่อาจส่งผลกระทบเป็นการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน ดังนั้น แนวคิดการออกแบบกลไกเพื่อการกำกับดูแลสื่อมวลชนจึงมีความจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่จะต้องรักษาความสมดุลระหว่าง เสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนควบคู่ไปกับเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนประการหนึ่ง และหลักของการใช้เสรีภาพบนความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงมีต่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญอีกประการหนึ่ง อีกทั้งการกำกับดูแลสื่อมวลชนของไทยได้เกิดขึ้นและมีพัฒนาการอยู่ในสังคมไทยมาแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การนำเสนอข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประมวลแนวคิด สถานการณ์แวดล้อม และบริบทต่าง ๆ ในด้านการส่งเสริมและการกำกับดูแลสื่อมวลชนที่เกิดขึ้นมาแล้ว และทิศทางที่กำลังดำเนินไป ทั้งในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสามารถนำไปเชื่อมต่อกับอนาคตได้ ตลอดจนต้องคำนึงถึงการนำเสนอที่เป็นรูปธรรม สามารถจับต้องได้ เพื่อให้ข้อเสนอแนะนี้ ได้รับการยอมรับและนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติได้ในที่สุด

การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๑๘) บัญญัติให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจหน้าที่ ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทาง

/จริยธรรม...

จริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเอง ภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม ประกอบกับ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๙ ที่บัญญัติให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในดำเนินการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร โดยให้แต่ละองค์กรจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขึ้น โดยมีองค์ประกอบและให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากรายการที่ออกอากาศเป็นเท็จ หรือละเมิดสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล อาจร้องเรียนต่อ กสทช. ได้ โดยให้ กสทช. ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ เพื่อให้ดำเนินการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยเร็ว และให้ กสทช. ติดตามผลการดำเนินการขององค์กรฯ เมื่อองค์กรฯ ได้รับแจ้งผลการดำเนินการแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งสภาพความเป็นจริงพบว่า แม้กำหนดเวลาตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้มานาน แต่ในทางปฏิบัติ กสทช. ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพขึ้นเป็นองค์กร เพื่อการกำกับดูแลกันเองภายใต้มาตรฐานจริยธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ อีกทั้งยังไม่พบการเกิดขึ้นขององค์กรใด เพื่อจัดทำแนวทางให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไปพร้อม ๆ กับการสร้างกลไกในการกำกับดูแลด้านจริยธรรมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศใช้และกำหนดให้มีสภาพิรูปแห่งชาติขึ้นนั้น สภาพิรูปแห่งชาติได้กำหนดวาระการปฏิรูปสื่อ โดยให้พัฒนาโครงสร้างและกลไกกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งการกำกับดูแลกันเองด้านจริยธรรมของสื่อวิชาชีพ การกำกับดูแลโดยภาคประชาชน และการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดกลไกการกำกับดูแลจริยธรรมสื่อมวลชนของไทยที่เหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเห็นควรมีการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ได้ใช้เป็นข้อมูลเพื่อผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชนต่อไป

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ศึกษา สืบค้น วิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการ กฎหมายทั้งในและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสารมวลชน รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงาน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

/ ๒.๑ ข้อมูลที่...

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สํารวจ และวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ การกำกับดูแลด้านจริยธรรม^๑

รูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย คือ รูปแบบการกำกับดูแลร่วม (Co - Regulation) โดยให้ กสทช. เข้ามามีบทบาท เนื่องจากสื่อมวลชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังไม่มีความพร้อมในการกำกับดูแลกันเอง ซึ่งแนวทางและกลไกการกำกับดูแลกันเองที่ดีมีประสิทธิภาพนั้น คือ ผู้ประกอบการต้องมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อสังคม พร้อมเป็นมืออาชีพ โดยควรจะมีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมสมาพันธ์ เพื่อพัฒนามาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพร่วมกัน เพื่อการกำกับดูแลที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ ซึ่งสามารถจำแนกตามประเภทของสื่อ จำแนกตามพื้นที่การให้บริการในระดับต่าง ๆ จำแนกตามประเภทการประกอบกิจการ หรือจำแนกตามลักษณะการประกอบกิจการ และควรมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพขั้นต่ำเพื่อการธำรงไว้ซึ่งจริยธรรม และแนวทางการกำกับดูแลกันเอง อีกทั้งยังมีความจำเป็นต้องมีกระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นระบบ มีกลไกการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ มีความพร้อมในปัจจัยการบริหารพื้นฐานตามกรอบการบริหารซึ่งประกอบด้วยบุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) คู่มือในการดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียน (Material) การบริหารจัดการ (Management) เทคโนโลยี (Machine) คุณธรรมของคณะกรรมการ (Moral) โดยองค์ประกอบขององค์การกำกับดูแลร่วม (Co - Regulation) ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ต้องมีองค์ประกอบจากองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำกับดูแลของภาครัฐ โดยมุ่งให้เกิดการกำกับดูแลตนเองระหว่างสมาชิกในองค์กร และมีหน้าที่สำคัญ คือ สร้างกฎ หรือกระบวนการเฉพาะ และมีกระบวนการบังคับใช้ที่บรรลุผลได้จริง

อย่างไรก็ตาม ควรให้มีความเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. และคณะกรรมการควบคุมจริยธรรม เช่น ให้ กสทช. คัดเลือกคณะกรรมการที่องค์กรวิชาชีพเสนอ หรือมีกฎหมายตั้งองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ (Co - Regulatory body) ในการออกแนวปฏิบัติ (Guidelines) หรือทำสัญญา (Contract) กับองค์กรวิชาชีพ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐให้คณะกรรมการควบคุมจริยธรรม และให้มีอำนาจมากกว่าองค์กรวิชาชีพ รวมถึงมีมาตรการรองรับจากภาครัฐ (Regulatory backstop) ในกรณีที่การกำกับดูแลกันเองล้มเหลวเพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติด้านจริยธรรม (Code of conduct) ขององค์กรวิชาชีพ รูปแบบของมาตรการรองรับจากภาครัฐ จากตัวอย่างของต่างประเทศ เช่น องค์กรกำกับดูแลภาครัฐ จะเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนของผู้ประกอบการซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพใด ๆ หากกรณีคณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพเห็นว่าผู้ประกอบการรายใดทำผิดซ้ำ ๆ บ่อย ๆ อาจนำเสนอกรณีดังกล่าว ต่อองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ เพื่อใช้อำนาจตามกฎหมายในการตัดสินใจ

/องค์กรกำกับ...

^๑ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์, “ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”, พ.ศ. ๒๕๕๖. หน้า ๓๖ - ๔๕.

องค์กรกำกับดูแลภาครัฐอาจแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมชุดใหม่ได้ หากคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่เกินควร มีคณะกรรมการอุทธรณ์ (Appeal board) คณะกรรมการควบคุมจริยธรรมวิชาชีพที่มีสถานะเป็นองค์กรกำกับดูแลร่วมกัน (Co-regulatory body) เพื่อให้การกำกับดูแลกันเองมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงช่วยคุ้มครองผู้บริโภค ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวิชาชีพไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขเยียวยาเรื่องร้องเรียน ซึ่งจากการศึกษาทั่วโลกกำกับกันเองในต่างประเทศยังพบว่า รูปแบบการกำกับดูแลมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครอง โดยประเทศที่มีการกำกับดูแลโดยภาครัฐ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทย มีการกำกับดูแลแบบร่วมกัน และแบบการกำกับดูแลกันเอง ส่วนประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลีย เป็นการกำกับดูแลร่วมกันในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรม

๒.๑.๒ “องค์กรกำกับดูแลสื่อ”^๒ จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการกำกับดูแลสื่อในต่างประเทศ แบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ การกำกับดูแลกันเอง (Self – Regulation) ซึ่งมีทั้งแบบบังคับ คือ มีกฎหมายบังคับให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรกำกับดูแล ได้แก่ ประเทศลักเซมเบิร์ก และแบบสมัครใจ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี สหราชอาณาจักร ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฟินแลนด์ และประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งมีทั้งประเภทที่สภาวิชาชีพมีเฉพาะตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพในการกำกับดูแล กับสภาวิชาชีพที่มีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลด้วย เช่น ประเทศฟินแลนด์ มี Council of Media ทำหน้าที่กำกับดูแลทั้งสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์ ประเทศไอร์แลนด์ มีกฎหมาย Defamation Act 2009 (Schedule 2) รับรองความเป็นอิสระของ Irish Press Council ประเทศลักเซมเบิร์ก ภายใต้กฎหมาย Freedom of Expression in Media Law of 8 June 2004 นักข่าวต้องมีบัตรประจำตัว ทั้งนี้ บังคับให้ที่ยอมรับการกำกับดูแลกันเอง ได้แก่ แรงกดดันภายในสหภาพแรงงานสื่อ ความน่าเชื่อถือของสภาวิชาชีพ (มีตัวแทนจากหลายฝ่าย ทำให้ไม่มีภาพพจน์ของการปกป้องพวกเดียวกัน) โดยข้อดีของการกำกับดูแลกันเอง คือ การลดการครอบงำของรัฐ ทำให้สื่อยอมรับการกำกับดูแลและบทลงโทษ ส่วนข้อด้อย คือ การกำกับดูแลและบทลงโทษไม่ศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีผลทางกฎหมาย

ประเภทที่ ๒ การกำกับดูแลร่วม (Co – Regulation) มีทั้งสภาวิชาชีพที่มีองค์ประกอบเฉพาะรัฐเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแล กับ สภาวิชาชีพที่มีองค์ประกอบทั้งรัฐและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแล เช่น ประเทศสวีเดน มีสมาคมวิชาชีพสื่อออกจรรยาบรรณวิชาชีพให้ ในขณะที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสื่อสิ่งพิมพ์ (Press Ombudsman) และสภาการหนังสือพิมพ์ บังคับใช้องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิชาชีพที่มาจากทั้งตัวแทนภาควิชาชีพ ภาครัฐ และภาคประชาสังคม

/ส่วนประเทศ...

^๒ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, “การสื่อสารของภาครัฐ”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๘, หน้า ๔๔ – ๕๒.

ส่วนประเทศเดนมาร์ก รัฐเป็นผู้ร่างจรรยาบรรณวิชาชีพให้สภาการหนังสือพิมพ์บังคับใช้ และสภาการหนังสือพิมพ์ได้รับการแต่งตั้งโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของสื่อ (Media Liability Act 1991)

ประเภทที่ ๓ คือ การกำกับดูแลโดยรัฐ จากการศึกษาปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพของไทย ได้แก่ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย (ขาดการศึกษาสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย) ทุกองค์กรวิชาชีพ มีคณะกรรมการบริหารที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสื่อ (เจ้าของ) โดยไม่พบว่า องค์กรวิชาชีพใดมีองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่มาจากภาคประชาสังคม ยกเว้นสภาการหนังสือพิมพ์ที่มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย (ซึ่งไม่ได้ระบุว่าต้องเป็นภาคประชาสังคม) ในขณะที่ทุกองค์กร นอกจากคณะกรรมการที่มาจากการเลือกกันเองของสมาชิกแล้ว จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมจริยธรรมขึ้น รับผิดชอบและต้องรายงานต่อคณะกรรมการบริหารทุกองค์กร นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกด้วยว่า สมาชิกของสภาการหนังสือพิมพ์ในกลุ่มของเจ้าของสื่อและบรรณาธิการได้รับสิทธิพิเศษมากกว่าสมาชิกที่เป็นระดับปฏิบัติการ

ด้านรูปแบบการกำกับดูแล สรุปได้ว่า ทุกองค์กรเป็นรูปแบบการกำกับดูแลกันเองแบบสมัครใจ

ด้านเนื้อหาจรรยาบรรณ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาจรรยาบรรณของประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี สหราชอาณาจักร ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศลักเซมเบิร์ก ประเทศสวีเดน ประเทศเดนมาร์ก และประเทศไอร์แลนด์ พบว่า บางประเทศไม่มีเนื้อหาจรรยาบรรณในบางด้าน เช่น ประเทศเยอรมนี และประเทศไอร์แลนด์ ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล บางประเทศไม่มีบทกำหนดโทษสื่อที่ทำผิดจรรยาบรรณ เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศฟินแลนด์ ในขณะที่ประเทศไทยกลับมีเนื้อหาจรรยาบรรณที่ครอบคลุมประเด็นที่เปรียบเทียบในทุกด้าน ได้แก่ ความถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร ความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล การรับของรางวัล การแยกข้อเท็จจริงออกจากความเห็น และการลงโทษสื่อที่ทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ

ด้านการบังคับใช้จรรยาบรรณ หรือบทลงโทษ พบว่าประเทศที่ใช้รูปแบบกำกับดูแลร่วม ได้แก่ ประเทศสวีเดนและประเทศเดนมาร์ก ใช้สภาพบังคับที่มีโทษปรับ หรือทั้งปรับและจำคุก ประเทศที่ใช้รูปแบบกำกับดูแลกันเองภาคสมัครใจ ได้แก่ สหราชอาณาจักร และประเทศไทย ใช้สภาพบังคับทางสังคมเป็นหลัก คือ ตักเตือน ตำหนิและเผยแพร่ต่อสาธารณะ ในขณะที่ประเทศลักเซมเบิร์ก มีสภาพบังคับ คือ การถอนบัตรประจำตัวผู้ประกอบการวิชาชีพด้วย (การประกอบวิชาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษปรับ และปรับหนักขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนซ้ำ)

/ผลการศึกษา...

ผลการศึกษาการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยพบว่า จากการเก็บรวบรวมข้อมูลระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าเป็นความผิดละเมิดจริยธรรม ร้อยละ ๒๐ ไม่รับพิจารณา ร้อยละ ๒๘ ยกคำร้อง ร้อยละ ๓๔ และประนีประนอม ร้อยละ ๑๘

ผลการศึกษาได้สรุปข้อเสนอแนะเพื่อนำไปปรับปรุงการกำกับดูแล คือ ควรกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อต้องเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพ เพื่อกำกับดูแลในลักษณะหรือรูปแบบภาคบังคับ โดยใช้ปัจจัยสร้างแรงจูงใจให้เข้าเป็นสมาชิก เช่น การเป็นสมาชิกเป็นการแสดงตนถึงความรับผิดชอบในการประกอบอาชีพบนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม และจะได้รับความคุ้มครองและปกป้องจากองค์กร เมื่อได้ปฏิบัติงานบนมาตรฐานวิชาชีพ และได้รับการยกเว้นโทษในความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยใช้วิธีการประกาศคำขอโทษต่อสาธารณะแทน มีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลเพื่อสร้างความชอบธรรม และความไว้วางใจให้เกิดขึ้นต่อสาธารณชน มีกฎหมายรองรับความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบวิชาชีพสื่อและมีระบบทบทวนคำวินิจฉัยลงโทษ (ระบบอุทธรณ์) ที่น่าเชื่อถือ และได้รับการรับรองตามกฎหมาย

๒.๑.๓ สรุป “ผลการศึกษาฐานข้อมูลองค์กรวิชาชีพและบทเรียนการควบคุมตนเองด้านจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไทย”^๓

องค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย มีจำนวน ๒๑๙ องค์กร จำแนกเป็นตามพื้นที่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากที่สุด ๖๓ องค์กร จำแนกตามความสนใจเฉพาะประเด็น เช่น ประเด็นส่งเสริมศาสนา (พุทธ, อิสลาม) ประเด็นสุขภาพ ประเด็นการพัฒนาคุณภาพสตรีและครอบครัว ประเด็นการศึกษาและวัฒนธรรมประเพณี ประเด็นคนพิการ รักษาดินแดน สื่อมวลชนเฉพาะประเด็น เช่น เกษตร การศึกษา เศรษฐกิจ กีฬา จำแนกตามประเภทกิจการ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (บริการธุรกิจ ชุมชน และสาธารณะ) เป็นแบบคละมากที่สุด ๑๓๕ องค์กร รองลงมา ได้แก่ ประเภทบริการชุมชนและธุรกิจท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวิชาชีพ มี ๓ รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ ๑ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรระดับสภา สหพันธ์และสมาพันธ์ กับองค์กรระดับสมาคม แบ่งออกเป็น ๕ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ สมาคมสมาพันธ์วิชาชีพกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กับสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง กลุ่มที่ ๒ สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย กับสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย กลุ่มที่ ๓ สภาผู้ประกอบวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (สวทท.) กลุ่มที่ ๔ สภาองค์กรวิชาชีพวิทยุและโทรทัศน์ภาคประชาชน (สอทช.) และกลุ่มที่ ๕ สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ

/รูปแบบที่ ๒...

^๓ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.), ฐานข้อมูลองค์กรวิชาชีพและบทเรียนการควบคุมตนเองด้านจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ . ตุลาคม ๒๕๕๖.

รูปแบบที่ ๒ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรระดับสมาคมที่มึการทำงานประสานกันเป็นเครือข่ายระหว่างองค์กรระดับสมาคม แม้จะเป็นผู้ประกอบการคนละประเภท

รูปแบบที่ ๓ ได้แก่ ความสัมพันธ์ของสมาคมกับองค์กรวิชาชีพอื่นนอกเหนือกลุ่มตัวอย่าง องค์กรวิชาชีพมีการส่งสมาชิกหรือผู้แทนองค์กรไปเป็นกรรมการ หรือทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่น หรือ สนับสนุนให้สมาชิกจัดตั้งองค์กรวิชาชีพย่อยขึ้นภายใต้องค์กรร่วม โดยรายงานมีการวิเคราะห์ข้อบ่งชี้ว่าด้วย มาตรฐานจริยธรรมที่องค์กรวิชาชีพจัดทำขึ้นไว้ด้วย

วัตถุประสงค์ ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการส่งเสริมความสัมพันธ์ ความสามัคคี สิทธิเสรีภาพ และ ประโยชน์ต่าง ๆ ของสมาชิก

แรงจูงใจ การเข้าร่วมเป็นองค์กรวิชาชีพ คือ สนับสนุนการเตรียมตัวในการขอใบอนุญาต การอบรม การได้รับเนื้อหารายการไปออกอากาศ และต่อผู้ผลักดันระดับนโยบาย

จำนวนปีที่บังคับใช้มาตรฐาน โดยเฉลี่ย ๖- ๗ ปี

กระบวนการจัดทำมาตรฐานและการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่มีคณะกรรมการหรือผู้เชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายร่วมกันร่าง ด้านกลไกภายในการกำกับดูแลกันเอง ส่วนใหญ่มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนเป็นทางการ แต่องค์กรระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้ช่องทางแบบไม่เป็นทางการ

มาตรการลงโทษ ที่เหมือนกัน คือ การดักเตือนและประกาศให้สาธารณชนทราบ มีส่วนน้อย ที่ให้ออกจากการเป็นสมาชิก

กลไกการขึ้นเรื่องอุทธรณ์ ส่วนใหญ่ไม่มีกลไกนี้ ผลการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรม โดยเฉลี่ย ๒ - ๓ เรื่องต่อปี ด้านขอบเขตเนื้อหาในมาตรฐานจริยธรรม ส่วนใหญ่มีความครอบคลุมในหลายด้าน โดยมี องค์กรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ระบุกลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตลอดจนมาตรการลงโทษหรือความ รับผิดชอบไว้

ปัญหาอุปสรรคจากการกำกับดูแลกันเอง อันดับแรก คือ การไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษ สมาชิกและการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมที่ขาดประสิทธิภาพ อันดับ ๒ คือ การขาดงบประมาณในการ ขับเคลื่อน อันดับ ๓ คือ ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิก อันดับ ๔ คือ การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำกับดูแล กันเอง และความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรม โดยรายงานการศึกษาเสนอแนะแนวทาง ปรับปรุงให้กลไกการกำกับดูแลกันเองมีประสิทธิภาพไว้ว่า ด้านบทบาทขององค์กรวิชาชีพและสมาชิก ควรให้ ความสำคัญเรื่องมาตรฐานและการกำกับดูแลกันเอง อย่างน้อยควรมีช่องทางการรับแจ้ง มีกฎเกณฑ์ รวมทั้งมี มาตรการการลงโทษที่ชัดเจนในทางปฏิบัติและเป็นมาตรฐาน คณะกรรมการสมาคมต้องเข้มแข็ง เอาประโยชน์ สาธารณะเป็นหลัก และสมาชิกควรได้รับการส่งเสริมให้มีจิตสำนึกและตระหนักในความรับผิดชอบต่อสังคม

/บทบาทของ...

บทบาทของ กสทช. คือ ต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ให้แก่องค์กรและสมาชิก สนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างความเข้มแข็ง โดยเฉพาะการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน การสร้างแรงจูงใจเข้าสู่การกำกับดูแลกันเอง ในด้านการเชื่อมโยงระหว่าง กสทช. กับองค์กรวิชาชีพในการกำกับดูแลกันเอง นั้น ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่ กสทช. จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารองค์กรและการควบคุมจริยธรรม เพราะให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระ ควรมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพกลาง เพราะจะเป็นเครื่องมือในการให้สมาชิกถือปฏิบัติ แต่ต้องเปิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดย กสทช. สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงโทษขั้นสุดท้ายได้ เพราะช่วยให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ก็มีองค์กรวิชาชีพบางส่วนไม่เห็นด้วย เพราะไม่ต้องการให้แทรกแซง แต่ให้ กสทช. แจ้งข้อมูลไปเพื่อดำเนินการเอง องค์กรวิชาชีพในระดับท้องถิ่น เห็นควรมีการกระจายอำนาจสู่ระดับภูมิภาค จังหวัด และท้องถิ่น เพราะจะทำให้การกำกับดูแลเข้าถึง ไม่รวมศูนย์ และยังขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างประเภทสื่ออีกด้วย

๒.๑.๔ สรุป “ผลการศึกษาการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพสื่อจากต่างประเทศ”
 แบ่งเป็น

การกำกับดูแลด้านเทคนิค จะมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อดำเนินการโดยรัฐ ส่วนการกำกับดูแลด้านเนื้อหา แนวโน้มเน้นไปในด้านกำกับดูแลกันเองหรือกำกับดูแลร่วม

การกำกับดูแลเนื้อหา : โฆษณา จากประสบการณ์ทั่วโลกพบว่า การกำกับดูแลกันเองหรือการกำกับดูแลร่วมกัน เป็นการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งเกณฑ์ที่จะทำให้ถูกต้อง ซื่อสัตย์และเชื่อถือได้มักกำหนดเป็นกฎหมาย ส่วนเกณฑ์ด้านความเหมาะสมมีรสนิยม ยากที่จะกำหนดไว้ในกฎหมาย จึงจัดเป็นมาตรฐานจริยธรรม และในการตัดสินใจต้องใช้ความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ประกอบ หรืออาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแลแบบสองชั้น คือ การกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบอาชีพ และมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ กำกับดูแลด้านมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎหมายอีกชั้นหนึ่ง หรืออาจใช้คำว่า การกำกับดูแลร่วมก็ได้

การกำกับดูแลด้านข่าว รัฐควรสนับสนุนเงินทุนแก่องค์กรกำกับดูแล เพื่อให้มีประสิทธิภาพ แต่ต้องไม่เป็นการแทรกแซง มีการออกแบบกลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนและเยียวยาที่ยุติธรรมตามงบประมาณที่เหมาะสม คำตัดสินขององค์กรวิชาชีพในการกำกับกันเองควรมีผลผูกพันสมาชิก ควรพัฒนามาตรฐานจริยธรรมโดยรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกในอุตสาหกรรม และเพิ่มเติมการเยียวยา เช่น การกล่าวคำขอโทษ การชี้แจงแก้ไขให้ถูกต้อง การถอนข้อกล่าวหา สิทธิในการตอบโต้ (Right to reply)

การกำกับดูแลเนื้อหา : รายการ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแลด้วยวิธีการจัดระดับและการติดป้ายแสดงความเหมาะสมของเนื้อหารายการ (Content Labeling)

การกำกับดูแลร่วม กำกับดูแลกันเอง หรือกำกับโดยรัฐ ล้วนแล้วแต่ต้องมีการจัดทำมาตรฐานเรื่องระดับความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับตรงกันขึ้นก่อน ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบติดตามตรวจสอบและดูแลรับเรื่องร้อง และมีความกรรมการที่มีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วน

/ในการกำกับ...

ในการกำกับดูแลด้วย โดยการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ในต่างประเทศ จะมีประสิทธิภาพได้จากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสื่อมีแรงจูงใจที่จะร่วมมือในการกำกับดูแลกันเอง สภาพตลาดอิมตัว มีผู้เล่นรายใหญ่ในตลาดจำนวนน้อยราย ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสื่อและองค์กรกำกับดูแลภาครัฐมีความมุ่งมั่นในการใช้กลไกการกำกับดูแลกันเอง ผู้บริโภคและภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการกำกับดูแลกันเอง ต้องมีมาตรการรองรับการกำกับดูแลเมื่อการกำกับกันเองล้มเหลว และกระบวนการกำกับดูแลกันเองต้องโปร่งใส เข้าถึงง่าย ตรวจสอบได้

๒.๑.๕ สรุป “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง กลไกตามมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”^๔

มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเนื้อหาเทียบเคียงได้กับมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ กล่าวคือ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

คำว่า “วิชาชีพ” หมายความว่า ต้องเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ใช้สติปัญญามากกว่าฝีมือ ต้องใช้เวลาในการอบรม ทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ ก่อนที่จะปฏิบัติการในงานนั้นได้ เป็นงานที่เป็นจรรยาบรรณ ต้องทำตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมควบคู่กับความซื่อสัตย์ ต้องเสนอมาตรฐาน และมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างกว้างขวาง เช่น ความปลอดภัยสาธารณะ มีการรวมตัวกันเป็นหมู่คณะ ต้องสังกัด (เข้าร่วม) สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพ เพื่อส่งเสริมมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพ อาจมีการทดสอบความสามารถและออกกฎเกณฑ์ในสาระสำคัญของการปฏิบัติ และศีลธรรมจรรยา มีสถานภาพสูงในสังคม

การจัดองค์กรวิชาชีพมีแนวคิดเพื่อให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพ เป็นผู้ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิก อาทิ การออกใบอนุญาต การพิจารณาโทษเมื่อทำผิด การเพิกถอนใบอนุญาต อำนาจที่สภาวิชาชีพเหนือสมาชิกเป็นอำนาจบังคับ ไม่ใช่การเลือกปฏิบัติของสมาชิกเอง (ไม่ใช่ยินยอมสมัครใจ) เป็นการรวมแบบบังคับบุคคลที่ใช้อำนาจจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเอง ไม่ใช่เครื่องมือของฝ่ายปกครองที่มาจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่มีโครงสร้างของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

/นอกจากนี้...

^๔ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, “กลไกตามมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”, ๒๕๕๔

นอกจากนี้ ยังได้สรุปสถานการณ์วิชาชีพสื่อมวลชนไทยว่า ยังไม่มีหน่วยงานใดวางมาตรการ
 กลางในการกำกับดูแล รวมตัวกันเพื่อควบคุมกันเอง มีแต่การวางระเบียบขึ้นมาใช้บังคับกันเอง ไม่มีอำนาจ
 ลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพ เพราะไม่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ต้องมีการวางมาตรการในการควบคุมให้เป็นไปใน
 เกณฑ์เดียวกัน คือ กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียน ผู้รับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติ และความรู้ตามที่
 กฎหมายกำหนด (สามารถตรวจสอบปริมาณและควบคุมดูแลให้ได้ประสิทธิภาพด้วย) มีการจัดตั้งองค์การ
 ควบคุมขึ้นภายใต้มาตรการที่กำหนดตามกฎหมาย โดยมีลักษณะสำคัญ คือ มีองค์กรควบคุมแบบสภาวิชาชีพที่
 มีสถานะตามกฎหมายที่เป็นนิติบุคคล เพื่อความคล่องตัวและอิสระ กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ เป็นตัวแทน
 สมาชิก ควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานและควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามจรรยาบรรณ มี
 อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมวิชาชีพ มีอำนาจออกและเพิกถอนใบอนุญาต มีคณะกรรมการประกอบด้วย
 กรรมการจากส่วนราชการและจากสมาชิกในสภาวิชาชีพ โดยกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมีมากกว่ากรรมการ
 โดยตำแหน่งหรือแต่งตั้ง (แต่มีข้อเสีย คือ การมาจากการเลือกตั้งต้องคำนึงถึงฐานเสียง) ผู้ประกอบวิชาชีพต้อง
 เป็นสมาชิกจึงจะมีสิทธิขอใบอนุญาต โดยในการทำหน้าที่ของสื่อมีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึง คือ ความเป็นอิสระจาก
 รัฐและทุน อิสระจากเจ้าของทั้งที่เป็นรัฐและทุน การจัดตั้งองค์กร กสทช. เพื่อให้รัฐบาลไม่ใช่เจ้าของคลื่น
 ความถี่ และต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและดูแลกันเองได้จริง

เสรีภาพของสื่อมวลชนในต่างประเทศ ศึกษาโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ๓ ประเทศ
 ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีลักษณะเด่น คือ สถานะขององค์กร
 สื่อโดยเฉพาะสื่อวิทยุโทรทัศน์ ไม่มีประเทศใดที่รัฐเข้าไปมีบทบาทหลักสำคัญในกิจการสื่อ

ประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดองค์กรในการควบคุมกำกับองค์กรสื่อ ธุรกิจวิทยุและโทรทัศน์
 รวมทั้งสื่อเคเบิลทีวี มุ่งส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคข้อมูลข่าวสารได้รับประโยชน์
 มากที่สุด

ประเทศเยอรมนี กลไกที่สำคัญในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ คือ กฎหมายคุ้มครอง
 ลูกจ้างจากการเลิกจ้าง โดยศาลแรงงานจะมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาคุ้มครองการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม
 นอกจากนี้ กลไกที่สำคัญในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในระบอบกฎหมาย
 ของประเทศเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตาม
 รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสุดท้าย

ประเทศฝรั่งเศส อาศัยกลไกของกฎหมายแรงงานและกลไกตามกฎหมายอาญา เป็นมาตรการ
 ในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อคนใดทำงานสื่อเป็นอาชีพหลัก ไม่ว่าจะ
 ข้อตกลงในรูปแบบใด กฎหมายถือว่ามิสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย
 ข้อตกลงแตกต่างไปถือว่าเป็นโมฆะ

/การมีองค์กร...

การมีองค์กรวิชาชีพและสหภาพแรงงานของวิชาชีพสื่อทั้งสามประเทศที่ทำให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพค่อนข้างมากนั้น มีผลมาจากการมีองค์กรวิชาชีพและสหภาพแรงงานขององค์กรวิชาชีพสื่อที่เข้มแข็ง ซึ่งส่งผลให้องค์กรตุลาการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรการคุ้มครองเสรีภาพสื่ออย่างเคร่งครัด

โดยรายงานการศึกษา มีข้อเสนอในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ โดยในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์กรสื่อวิทยุโทรทัศน์และสื่อสิ่งพิมพ์ ให้มีการแยกระหว่างผู้ลงทุนออกจากผู้บริหาร แยกผู้บริหารออกจากกองบรรณาธิการ และมีข้อเสนอในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ โดยกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อมีสถานะพิเศษ กรณีสื่อวิทยุโทรทัศน์ภาครัฐ ไม่ควรเป็นองค์กรที่เข้าไปดำเนินกิจการสื่อโดยตรง เพราะอาจจะมี ความขัดแย้งระหว่างการเสนอความจริงที่กระทบต่อรัฐบาล

การควบคุมผู้ได้บังคับบัญชา ต้องแยกระหว่างภาระหน้าที่สื่อ กับภาระหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับสื่อ จะใช้มาตรการทางวินัยได้เฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับภาระหน้าที่สื่อเท่านั้น และต้องอาศัยกองบรรณาธิการหรือการควบคุมในทางวิชาชีพ สำหรับสื่อวิทยุโทรทัศน์ภาคเอกชนควรจะต้องมีกฎหมายรับรองการเป็นผู้ปฏิบัติในสื่อมวลชน โดยมีหลักประกันตามกฎหมายแรงงาน ได้รับการคุ้มครองว่าจะไม่ถูกเลิกจ้างโดยง่ายหรือไม่มีเหตุผล ถ้าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามจรรยาบรรณวิชาชีพ การให้ออกจากงานจะต้องมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบก่อนให้ออกจากงาน กรณีสื่อสิ่งพิมพ์อาศัยแนวทางเช่นเดียวกับสื่อวิทยุโทรทัศน์ของภาคเอกชน

โดยสรุป ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชนได้ สังคมจึงต้องสร้างระบบคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานให้มีหลักประกันในการทำหน้าที่อย่างอิสระภายใต้จรรยาบรรณในทางวิชาชีพ ให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายอาญา ในความผิดฐานบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจบุคคลอื่น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้ จะมีส่วนในการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่ออย่างแท้จริง

โดยส่งเสริมให้มีสภาวิชาชีพ เนื่องจากเป็นส่วนสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ เช่น การกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพนักข่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจรรยาบรรณรักษาภาพพจน์และความน่าเชื่อถือ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ หากเห็นว่าขัดต่อจรรยาบรรณนักข่าว (Pressekodex) ก็จะเรียกร้องให้ปรับปรุงพฤติกรรมหรือชดเชยความเสียหาย และคอยปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพนักข่าว

สำหรับประเทศไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกฎหมายรองรับเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น ๆ การมีกฎหมายรองรับสภาวิชาชีพ จะทำให้เกิดความชัดเจนในทางวิชาชีพมากขึ้น เช่น การมีบัตรนักข่าว การควบคุม ตลอดจนการมีผลบังคับอย่างแท้จริงของจรรยาบรรณ และในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาวิชาชีพกับผู้สื่อข่าวให้นำคดีข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องร้องยังศาลปกครอง การมีจรรยาบรรณจะทำให้

/การบังคับใช้...

การบังคับใช้มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะหากผู้ประกอบการในองค์กรสื่อ ได้ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพแล้ว ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องได้รับการคุ้มครอง

การส่งเสริมให้มีสภาพแรงงานในวิชาชีพสื่อเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการสื่อของภาคเอกชน ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อจะต้องแสดงเจตจำนงให้สังคมเห็นว่าเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อเป็นหัวใจที่สำคัญของการทำงาน การที่จะทำให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานสื่อสามารถรวมพลังได้อย่างมีเอกภาพ ดังนั้น การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องมีกลไกการปกป้องผลประโยชน์ภายในองค์กรให้มีความเข้มแข็ง และมีการหนุนช่วยจากองค์กรภายนอกก็จะมีส่วนสนับสนุนการจัดตั้งเกิดได้ง่ายยิ่งขึ้น และควรมีการรวมตัวกันในนามของสหภาพนักข่าว เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อในภาพรวม ส่งผลให้บรรลุความมุ่งหมายของการมีเสรีภาพอย่างแท้จริง โดยอาศัยกลไกทั้งภายในภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ

การส่งเสริมให้มีสมาคมคุ้มครองผู้บริโภคสื่อ ด้วยเหตุที่ผู้บริโภคเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่อยู่ปลายทางของกระบวนการในการผลิตสื่อ นอกเหนือจากจรรยาบรรณในทางวิชาชีพแล้วผู้รับสื่อก็เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการผลิตสื่ออย่างสำคัญ การไม่มีเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานนั้น ท้ายที่สุดผลดังกล่าวก็จะกลับไปสู่ผู้รับสื่อหรือสังคม จำเป็นที่จะต้องมีส่วนคุ้มครองผู้บริโภคสื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบอีกทางหนึ่ง เพราะสังคมใดมีองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคจะทำให้สื่อเข้มแข็งตามไปด้วย

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง ข้อเสนอแนะการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนไทย^๔ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชั้น ๑๖ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑) ความจำเป็นและรูปแบบในการกำกับดูแลจริยธรรมของสื่อมวลชนไทย

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า รูปแบบการกำกับดูแลจริยธรรมของสื่อมวลชนไทยที่เหมาะสม ควรเป็นการกำกับดูแลร่วม (Co - Regulation) และควรครอบคลุมไปถึงการกำกับหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ด้วย โดยกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมีส่วนในการกำหนดการกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าวด้วย หากใช้รูปแบบการกำกับดูแลตนเอง อาจก่อให้เกิดปัญหาในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งยังไม่มี ความชัดเจน

/ ๒) อาชีพ...

^๔ สรุปการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ข้อเสนอแนะการส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนไทย” (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ,๒๕๕๘.

๒) อาชีพสื่อมวลชนเป็น “วิชาชีพ” หรือไม่ เพราะเหตุใด

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า อาชีพสื่อมวลชนมีความเหมาะสมกับคำว่า “วิชาชีพ” แต่ทั้งนี้ ความเป็นวิชาชีพของสื่อมวลชน จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจน เช่น ความมีจริยธรรม มีความเชี่ยวชาญในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเป็นกลาง

๓) ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน หมายถึง ผู้ประกอบวิชาชีพในกลุ่มหรือสาขาใดบ้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมได้อภิปรายในประเด็นดังกล่าว โดยมีความเห็นแตกต่างกันออกไป ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ในประเทศไทย สามารถแบ่งผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ ผู้จัดรายการ ผู้สื่อข่าว และผู้กำกับรายการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความจำเป็นต้องใช้จริยธรรมที่ค่อนข้างสูง แต่ทั้งนี้ เห็นว่า ไม่ควรรวมผู้บริหารให้อยู่ในกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพราะมีหน้าที่ในการบริหารเท่านั้น ไม่ใช่ปฏิบัติที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า ควรขยายความหมายให้ครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบกิจการ ได้แก่ บริษัทหรือนิติบุคคล ซึ่งมีผู้บริหารที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนิติบุคคล ดังนั้น บรรดานิติบุคคลต่าง ๆ สามารถเสนอข้อมูลต่อสาธารณะให้มีผลกระทบเกิดขึ้นได้ จึงสมควรรวมอยู่ในความหมายของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน และหมายรวมถึงผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในหน่วยงานด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ควรจัดทำมาตรฐานที่เป็นกลางเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๔) กลไกที่เหมาะสมเพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานะในปัจจุบันและในอนาคต

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า การจะทำให้กลไกมีประสิทธิภาพจะต้องกำหนดให้สภาวิชาชีพมีอำนาจในการให้คำแนะนำและโทษกับสมาชิก แต่เนื่องจากวิชาชีพสื่อมวลชน เป็นวิชาชีพที่มีพลวัต การกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ควรจะทำให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถปรับตามสภาพสังคมที่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ และควรกำหนดให้กำกับได้เฉพาะในเรื่องที่เป็นประโยชน์กับสาธารณะเท่านั้น ไม่ควรให้อำนาจทุกเรื่อง เช่น ปัญหาส่วนตัวของบุคคล นอกจากนั้น มีข้อสังเกตว่าหากใช้โทษตามประมวลกฎหมายอาญา อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากอัตราโทษมีความรุนแรงเกินไป นอกจากนั้น ต้องพิจารณาในเรื่องการเยียวยาผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย

๕) ความจำเป็นและการมีส่วนร่วมของสังคมไทยกับการกำกับดูแลสื่อ

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นพ้องตรงกันว่า การมีส่วนร่วมของสังคมไทยมีความสำคัญมาก กฎหมายในปัจจุบันมีความชัดเจนที่เพียงพอแล้ว เพียงแต่กลไกในทางสังคมยังไม่มีการบังคับที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น หากทั้งสังคมไทยและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเองศึกษากฎหมายให้มีความชัดเจน รวมถึงบังคับใช้อย่างทั่วถึง ก็จะทำให้กลไกในสังคมมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมของ

/ภาคประชาชน...

ภาคประชาชน ควรกำหนดสัดส่วนให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นผู้แทนในสภาวิชาชีพสื่อ โดยต้องเป็นบุคคลที่มา จากสมาคมหรือสหพันธ์ที่มีวัตถุประสงค์ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และไม่ใช่ว่าผู้แทนจากการเคลื่อนไหวทาง การเมือง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ควรนิยามความหมายของ “การเคลื่อนไหวทางการเมือง” ให้รัดกุมมากขึ้นหรือไม่

๖) ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ในการกำกับดูแลสื่อมวลชนไทย

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการกำกับดูแล สื่อมวลชนไทย ได้แก่

๖.๑) อัตราส่วนของผู้ที่เป็นการรวมกันของหน่วยงานสื่อต่าง ๆ เนื่องจากองค์กรคุ้มครอง ผู้บริโภคส่วนมาก ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าไปเป็นกรรมการ ทำให้ขาดระบบการถ่วงดุลที่ดีเพียงพอ ดังนั้น ควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ รวมถึงผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อ เข้ามามีบทบาทมากขึ้น

๖.๒) ความเข้าใจในวิชาชีพของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชน ควรมองย้อนไปที่ คณะนิเทศศาสตร์ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นก่อนจะเข้าสู่วิชาชีพสื่อมวลชน ดังนั้น ในเริ่มแรกจึงอาจต้องทำความเข้าใจ กับผู้เรียนคณะนิเทศศาสตร์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องสื่อมวลชน รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคให้ รู้เท่าทันสื่อ

๖.๓) การบูรณาการร่วมกันระหว่างกลไกของฝ่ายที่ตรวจสอบ และผู้ประกอบการวิชาชีพ

๖.๔) ความแตกต่างที่เป็นเอกลักษณ์ของสื่อแต่ละประเภท ซึ่งจะต้องมีกลไกที่เหมาะสมใน การกำกับดูแล

๗) ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ควรได้รับการส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้าน ไต่ถามและด้วยวิธีใด

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นว่า หน่วยงานรัฐ ซึ่งผ่านการดำเนินงานของคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ควรทำหน้าที่ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพในการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ตระหนักถึงจริยธรรม ให้มีความสำคัญกับเรื่องการกำกับดูแลตนเอง และการทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน สามารถอยู่ได้ในระยะการเปลี่ยนผ่านระยะยาวต่อไป

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ ประกอบการรับฟัง ความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแล จริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชน ดังต่อไปนี้

/๓.๑ ข้อเสนอ...

๓.๑ ข้อเสนอในเชิงหลักการเกี่ยวกับการออกแบบกลไกด้านการกำกับดูแลจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อมวลชนและข้อเสนอให้มีการออกกฎหมายเพื่อรับรองการจัดตั้ง “สภาวิชาชีพสื่อมวลชน” มีดังนี้

๓.๑.๑ ให้ใช้คำว่า “กำกับ” แทนคำว่า “ควบคุม” ในความหมายของการกำกับดูแลสื่อทุกประเภท ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนทุกฉบับ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเมื่อมีการตีความกฎหมายตามหลักการที่ถูกต้อง โดยตามหลักการกฎหมายมหาชน “การควบคุม” หมายถึง อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ส่วนคำว่า “การกำกับดูแล” หมายถึง อำนาจที่ไม่ใช่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ จะใช้ได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น^๖

๓.๑.๒ ให้มีกฎหมายเพื่อรับรองการจัดตั้ง “สภาวิชาชีพสื่อมวลชน” (โปรดดูประกอบภาพที่ ๓.๓.๑ แผนภาพสรุปการออกแบบกลไกด้านการกำกับดูแล หน้า ๓๐)

ในปัจจุบัน พบว่ามีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไทยที่มีความหลากหลาย ทั้งในประเด็นพื้นที่ ประเภทกิจการ และประเด็นความสนใจร่วม หรือความสนใจเฉพาะ แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่า มีการความสัมพันธ์กันในลักษณะการรวมเป็นสมพันธ์ สหพันธ์ โดยแบ่งได้เป็น ๕ กลุ่มใหญ่ ทำให้มีความเป็นไปได้ว่า การเกิดขึ้นหรือการก่อตั้งสภาวิชาชีพอาจมีมากกว่า ๑ องค์กร ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลกันเองโดยสภาวิชาชีพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคุณสมบัติ เพื่อรับจดทะเบียนสภาหรือองค์กรวิชาชีพ เป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนให้อยู่ภายใต้บรรทัดและมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงเพื่อเป็นการจัดระเบียบการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไทย ซึ่งควรกำหนดเงื่อนไขจำนวนสมาชิกขั้นต่ำไว้ เพื่อป้องกันมิให้จำนวนขององค์กรวิชาชีพมีจำนวนมากเกินไปจนไม่สามารถกำกับดูแลกันเองได้

อย่างไรก็ตาม “สภาวิชาชีพสื่อมวลชน” จะมีลักษณะที่แตกต่างจากสภาวิชาชีพที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ เป็นองค์กรวิชาชีพที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง รับการกระจายอำนาจทางปกครองมาจากรัฐมาเพียงบางส่วน (เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจสภาวิชาชีพในการลงโทษทางปกครองหรือทางอาญา) เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งจากรัฐ ทุน และการเมือง ทั้งนี้สภาพบังคับในขั้นตอนสุดท้าย อาจต้องสร้างช่องทางให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำวินิจฉัยได้ โดยต้องมีการกำหนดสาระสำคัญดังต่อไปนี้

/๑) การนิยาม...

^๖ หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง (ออนไลน์), ๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ แหล่งที่มา <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/736922066323706>

๑) การนิยามความหมาย ควรมีการกำหนดคำนิยามความหมายเพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ดังต่อไปนี้

“ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน” หมายถึง ผู้ที่ประกอบอาชีพสื่อเป็นอาชีพหลัก หรือทำอย่างสม่ำเสมอ และได้รับค่าตอบแทนประจำจากเจ้าของสื่อ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ ฯลฯ

“องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน” หมายความว่า คณะบุคคล ไม่ว่าจะป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการด้านสื่อสารมวลชน หรือผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดแจ้ง

“สภาวิชาชีพสื่อมวลชน” หมายความว่า กลุ่ม หรือคณะบุคคล ไม่ว่าจะป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ที่มีวัตถุประสงค์และมีการดำเนินงานเพื่อกำกับดูแล ปกป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนในฐานะพลเมือง ส่งเสริมให้เกิดการสร้างเกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพถือปฏิบัติ ค้ำครองผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนที่ได้ปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนด และสนับสนุนให้วิชาชีพได้รับการยอมรับและยกย่องจากสังคมอันจะนำมาซึ่งเกียรติยศศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพ

โดยจากการศึกษาพบว่า หลักการพิจารณาว่าอาชีพใดจะจัดว่าเป็นวิชาชีพ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) มีองค์ความรู้เฉพาะของตน ผู้ประกอบวิชาชีพต้องเข้ารับการศึกษามีอบรมให้มีความรู้เฉพาะศาสตร์ของวิชาชีพนั้น ๆ

(๒) มีความเป็นอิสระในการประกอบวิชาชีพ มีมาตรฐานการปฏิบัติเป็นการเฉพาะสำหรับวิชาชีพนั้นๆ โดยมีองค์ความรู้เป็นพื้นฐาน ไม่มีใครมาสั่งการให้ปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ได้ ปกครองกันเองภายใต้วิชาชีพ เป็นอิสระจากการควบคุมของบุคคลอื่น หากสมาชิกมีการกระทำผิด การพิจารณาจะเริ่มจากคนในองค์กรวิชาชีพก่อน

(๓) มีกฎหมายรองรับการประกอบวิชาชีพ ซึ่งจะต้องมีการขึ้นทะเบียนเพื่อขออนุญาต

(๔) มีจรรยาบรรณที่ตราขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพดำรงตน หรือประพฤติตนอยู่ในความถูกต้องดีงามแก่ผู้รับบริการ ต่อเพื่อนร่วมวิชาชีพ ต่อตัวเอง ต่อสังคมและส่วนรวม

(๕) มีสำนึกที่จะให้บริการ และภาคภูมิใจในวิชาชีพ

สืบเนื่องจากคำว่า “สื่อมวลชน”^๑ หมายถึง สื่อกลางที่นำข่าวสาร สาร และเนื้อหาสาระทุกประเภทไปสู่มวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ (ปาก) นักข่าว นักหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ที่ทำหน้าที่เขียนข่าว หรือประกอบอาชีพสื่อมวลชน ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีหน้าที่และภารกิจที่เหมือนและแตกต่างกันไปตามชนิดหรือประเภทของสื่อที่มีอยู่จำนวนมาก นอกจากนี้ จากพัฒนาการความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศในยุคใหม่ที่ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการหลอมรวมสื่อ ก่อให้เกิดช่องทางการสื่อสารใหม่ที่

/บุคคลทั่วไป...

^๑ สุวรรณา สมบัติรักษาสุข, “การควบคุมคุณธรรมจริยธรรมสื่อมวลชน”, สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐.

^๒ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๑๒๕๐.

บุคคลทั่วไปสามารถเข้าร่วมเป็นผู้สื่อสารและนำข่าวสาร สาร หรือเนื้อหาสาระทุกประเภทไปสู่มวลชนได้เช่นกัน ดังนั้น ในการออกแบบกลไกการกำกับดูแลสื่อมวลชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแยกบุคคลผู้เข้าร่วมสื่อสารโดยอาศัยหลักเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ออกจากเสรีภาพของสื่อมวลชน เพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่สื่อมวลชนสามารถยกระดับมาตรฐานในการสื่อสารที่แตกต่างจากบุคคลหรือประชาชนทั่วไป อันจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปให้อาชีพสื่อมวลชนยกระดับขึ้นสู่ความเป็นมืออาชีพ หรือวิชาชีพได้ในที่สุด

๒) กลไกการกำกับดูแลของสภาวิชาชีพสื่อมวลชน มีสาระสำคัญประกอบด้วย

(๑) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ขององค์กร สถานภาพและคุณสมบัติของสมาชิก ที่มาและองค์ประกอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์กร และคณะกรรมการควบคุมจริยธรรม

(๒) มีกระบวนการควบคุมคุณธรรมที่เป็นระบบ มีข้อกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมที่เหมาะสม สอดคล้อง เป็นที่ยอมรับของสมาชิกและมีส่วนร่วมกับสังคม ตลอดจนมีการกำหนดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่โปร่งใส ชัดเจน เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

(๓) มีสภาพบังคับที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เริ่มต้นจากการว่ากล่าวตักเตือน การลงข้อหาโทษ การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม การขับออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งอาจนำไปสู่การเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ การกำกับดูแลจะบรรลุดังกล่าวและมีประสิทธิภาพได้มากน้อยหรือไม่เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพบังคับและการบังคับใช้ที่จริงจังที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

๓) อำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพสื่อมวลชน ประกอบไปด้วย

(๑) ส่งเสริม สนับสนุนและกำกับดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติงานภายใต้มาตรฐานจริยธรรมแห่งวิชาชีพที่องค์กรประกาศกำหนด

(๒) คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนควบคู่ไปกับความรับผิดชอบต่อสังคม และคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน รวมถึงการป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับข้อมูลข่าวสาร

(๓) ส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานจริยธรรมขององค์กรให้มีความครบถ้วน ครอบคลุมทุกด้าน และสอดคล้องกับพัฒนาการความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง

(๔) พิจารณาบททวนและปรับปรุงข้อบังคับให้มีความทันสมัย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงรักษาไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์ของผู้ประกอบวิชาชีพ

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันสื่อและให้ความสำคัญกับการติดตามตรวจสอบการทำงานของสื่อ

/๔) การกำกับ...

๔) การกำกับดูแลสื่อออนไลน์

ในกรณีที่มีการกำหนดนิยามความหมายของคำจำกัดความของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนแล้ว แนวทางการกำกับดูแลที่ปรากฏในข้อเสนอแนะนี้ จะสามารถใช้กับการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อออนไลน์ หรือสื่อในยุคใหม่ไปได้ด้วย โดยอาศัยแนวคิดที่ว่า การสร้างระบบกลไกต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องการกำกับดูแล จะสร้างความเชื่อถือศรัทธา และได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ “สื่อออนไลน์” ซึ่งจะได้รับความเชื่อมั่น เชื่อถือที่แตกต่างจากสื่อออนไลน์อื่น ๆ ที่ไม่มีมาตรฐานหรือข้อกำหนดในลักษณะเดียวกันนี้

๕) คุณสมบัติของสมาชิกของสภาวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

ต้องเป็น “องค์กรสื่อ” ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ (ในกรณีเป็นกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์) หรือ ในกรณีที่ เป็นสื่อประเภทอื่น สมาชิกจะต้องเป็น องค์กรสื่อ ที่มีการจัดตั้งต่อหน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายแล้ว

๖) การสร้างกลไกและกระบวนการกำกับดูแลกันเองภายในองค์กร (Ombudsman)

การกำกับดูแล “องค์กรสื่อ” ของสภาวิชาชีพ จะต้องมีการสร้างกลไกและกระบวนการที่กำหนดให้องค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกมีการสร้างกลไกและกระบวนการกำกับดูแลกันเองภายในองค์กร (Ombudsman) ขึ้นก่อน กล่าวคือ จะสร้างกระบวนการควบคุมคุณธรรมที่เป็นระบบ มีข้อกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมที่เหมาะสมตามมาตรฐานขั้นต่ำ เป็นที่ยอมรับของสมาชิกและมีกลไกการมีส่วนร่วมกับสังคม มีการกำหนดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่โปร่งใส ชัดเจน เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ตลอดจนการมีสภาพบังคับที่เหมาะสมและยอมรับได้

๗) รูปแบบการกำกับดูแลของสภาวิชาชีพสื่อมวลชน

การออกแบบการกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพสื่อมวลชน เป็นการออกแบบเพื่อให้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนกำกับดูแลโดยผ่าน “องค์กรสื่อ” ดังนั้น การใช้มาตรการลงโทษเมื่อมีการละเมิดด้านจริยธรรมจึงเป็นการลงโทษ “องค์กรสื่อ” ไม่ใช่ตัวผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง ทั้งนี้ ในกรณีที่องค์กรสื่อฝ่าฝืนข้อกำหนดด้านจริยธรรม หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและกระบวนการในการกำกับดูแลกันเองของสภาวิชาชีพสำหรับสื่อประเภทวิทยุโทรทัศน์ อาจถือเป็นประวัติในการพิจารณาให้หรือต่ออายุใบอนุญาต หรือในกรณีที่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์กระทำความผิดซ้ำหลายครั้ง ควรกำหนดให้มีการเพิ่มโทษปรับทางปกครองให้สูงขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากเป็นการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ที่เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติ แต่สื่อประเภทอื่น เช่น หนังสือพิมพ์ หรือสื่อออนไลน์ ต้องออกแบบให้มีผลในทางบังคับหรือปฏิบัติได้ เนื่องจากเป็นสื่อที่เอกชนต้องจัดหาทรัพยากรเพื่อประโยชน์ในการใช้ช่องทางด้วยตนเอง เช่น การเผยแพร่คำวินิจฉัยในพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนในทุกกรณี หรือการใช้มาตรการทางปกครองในกรณีที่ฝ่าฝืน

/๘) งบประมาณ...

๘) งบประมาณของสภาวิชาชีพสื่อมวลชน

ควรกำหนดให้สภาวิชาชีพที่มีคุณสมบัติและได้รับการจัดแจ้ง มีสิทธิได้รับการสนับสนุน งบประมาณจาก กสทช. หรือจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐ เพื่อส่งเสริมกิจการของสภาวิชาชีพโดยเฉพาะ ในอัตราที่เหมาะสมและเพียงพอ ทำให้สภาวิชาชีพสามารถกำกับดูแลสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๙) กลไกการกำกับดูแลขององค์กรสื่อ การกำกับดูแลโดยองค์กรหรือสภาวิชาชีพ อาจใช้ ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลร่วมโดยหน่วยงานของรัฐหรือ กสทช. ได้

การใช้กลไกการกำกับดูแลขององค์กรสื่อ หรือสภาวิชาชีพสามารถใช้ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลร่วมโดยหน่วยงานของรัฐได้ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการทบทวนคำวินิจฉัย หรือ การเพิ่มขึ้นตอนของการอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ในกรณีที่มีความกังวลจากการถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานของรัฐ อาจ กำหนดให้การกำกับดูแลร่วมโดยภาครัฐมีอำนาจทบทวนเฉพาะเรื่อง "บทกำหนดโทษ" หรือลำดับความรุนแรงของโทษ แต่ไม่มีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริง หรือคำวินิจฉัยให้ลงโทษของสภาวิชาชีพหรือองค์กรสื่อ หรืออาจตัดความเชื่อมโยงในการกำกับดูแลร่วมนี้ออกไป โดยให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษต่อไป

๑๐) กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

ควรสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลสื่อมวลชนในรูปแบบของ "องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคสื่อ" เพื่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หรือเป็นตัวแทนในการรับเรื่องร้องเรียน

๑๑) ระบบการติดตามตรวจสอบองค์กรสื่อ

(ก) ระบบการตรวจสอบองค์กรสื่อ ให้มีการสร้างระบบการติดตามตรวจสอบองค์กรสื่อ อาทิ

(๑) การรายงานผลการรับเรื่องร้องเรียน และผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและบทลงโทษ

(๒) การมีภาคประชาสังคมหรือบุคคลภายนอกร่วมในกระบวนการกำกับดูแลตนเองหรือการติดตามตรวจสอบ

(๓) การตรวจสอบ ทบทวน รวมถึงการรายงานประสิทธิภาพขององค์กรกำกับกันเองให้สาธารณชนทราบ

/(ข) สภาวิชาชีพกลาง...

(ข) สภาวิชาชีพกลาง (ทำหน้าที่ดูแลสภาวิชาชีพที่ร่วมจดทะเบียนทั้งหมดและองค์กรสื่อที่ไม่เป็นสมาชิกกับสภาวิชาชีพใด ๆ)

แม้การออกแบบกลไก จะมีการกำหนดให้สมาชิกสังกัดเป็นสภาวิชาชีพองค์กรใดองค์กรหนึ่งก็ตาม แต่ยังคงมีความเป็นไปได้ที่จะมีองค์กรสื่อที่ไม่ประสงค์จะเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพใดสภาวิชาชีพหนึ่ง ดังนั้น จึงควรออกแบบกลไกให้สภาวิชาชีพกลาง ทำหน้าที่สร้างระบบการทบทวนตรวจสอบ และกำกับดูแลสื่อที่ไม่เป็นสมาชิกองค์กรสื่อใด ๆ ไว้ด้วย

๑๒) กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ควรสร้างระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควบคู่กันไป โดยการกำหนดให้รัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ เช่น

(๑) แผนการใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐที่โปร่งใสตรวจสอบได้

(๒) งบประมาณที่ใช้ไปในสื่อแต่ละประเภทและในแต่ละองค์กรสื่อ

๑๓) การเปิดเผยข้อมูลขององค์กรสื่อ

กำหนดให้องค์กรสื่อเปิดเผยงบดุล และงบการเงินให้สาธารณชนทราบเป็นประจำทุกปี

๓.๒ ข้อเสนอการออกแบบระบบการกำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อประกอบการพิจารณาข้อเสนอแนะในเชิงหลักการตามข้อ ๓.๑ ให้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงมีความจำเป็นต้องอธิบายโน้มน้าวละเอียดขั้นตอน ดังนี้

๓.๒.๑ กลไกการกำกับดูแลขั้นที่ ๑ (โปรดดูประกอบ ภาพที่ ๓.๓.๒ แผนผังกรอบแนวคิดกลไกกำกับดูแลตนเอง ขั้นที่ ๑ ระดับองค์กรสื่อ หน้า ๓๑)

สืบเนื่องจากอาชีพสื่อมวลชน ยังขาดองค์ประกอบบางประการของการเป็นวิชาชีพ ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพสื่อไม่จำเป็นต้องผ่านการศึกษาฝึกอบรมให้มีความรู้เฉพาะศาสตร์ของวิชาชีพนั้น และการออกกฎหมายเพื่อรองรับการประกอบวิชาชีพ โดยใช้ระบบการขึ้นทะเบียนเพื่อขออนุญาต อาจขัดต่อหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง เพราะเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐในระบอบเสรีประชาธิปไตยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้โดยชอบธรรม (ข้อเรียกร้องของสื่อมวลชนไทย) การกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นจาก “องค์กรสื่อ” ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสังกัดอยู่ (ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไทยโดยส่วนมากหรือเกือบทั้งหมด จะเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีองค์กรสื่อต้นสังกัดดูแลอยู่) การออกแบบกลไกการกำกับดูแลจะเกิดประสิทธิภาพได้ ต้องเริ่มจากการกำหนดขั้นตอนดังนี้

/๑) “องค์กรสื่อ” ...

๑) “องค์กรสื่อ” ต้องมีการสร้างกลไกและกระบวนการกำกับดูแลกันเองภายในองค์กร (Ombudsman)

เจ้าของ หรือ ผู้ประกอบการสื่อ ในนิยามความหมายของคำว่า “องค์กรสื่อ” ทุกองค์กรมีหน้าที่สร้างกลไกการกำกับดูแลกันเองขึ้น ๑ ตามขั้นตอน กล่าวคือ จะต้องสร้างกระบวนการเพื่อควบคุมคุณธรรมที่เป็นระบบขึ้นภายในองค์กรสื่อเอง ดังนี้

๑.๑) จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบตัวบุคคลและจำนวนคนที่เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ทำให้การกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการสังกัดองค์กรสื่อจะทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพได้รับการยอมรับว่าเป็นมืออาชีพ ทำให้มีความแตกต่างจากการสื่อสารโดยทั่วไปด้วยการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมที่จะเป็นหลักประกันทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อได้รับความเชื่อถือและเชื่อมั่น

๑.๒) ต้องมีการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักการและแนวปฏิบัติขององค์กร (Code of Ethic & Conduct) ที่เหมาะสม สอดคล้อง เป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้ประกอบการวิชาชีพและเจ้าขององค์กรสื่อ

๑.๓) ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กร ที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมร่วมกับภาคประชาสังคมต่าง ๆ (จำนวนของคณะกรรมการอาจยืดหยุ่นตามความสามารถขององค์กร)

๑.๔) จัดทำข้อบังคับและกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ซึ่งประกอบไปด้วย

ก. ช่องทางรับเรื่องที่ต้องประชาสัมพันธ์ให้สาธารณะทราบอย่างแพร่หลายและต่อเนื่อง

ข. ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่โปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ค. บทลงโทษที่ชัดเจนแน่นอน มีสภาพบังคับที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับและสามารถบังคับใช้ได้

๑.๕) รายงานและเปิดเผยผลการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในแต่ละปีปฏิทินต่อสาธารณะ

๑.๖) ต้องมีการจัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่ต่อสาธารณะ

๒) กำหนดให้ “องค์กรสื่อ” ต้องจัดแจ้งรายละเอียดการสร้างกลไกตามข้อ ๑.๑) ต่อหน่วยงานทางปกครองที่กำหนด

ในลักษณะเดียวกันกับการจัดแจ้งการพิมพ์ ตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกการสื่อสารส่วนบุคคล หรือการใช้เสรีภาพในการสื่อสารของประชาชน ออกจาก

/เสรีภาพ...

เสรีภาพในการสื่อสารของสื่อมวลชน ที่จะต้องมีความเป็นมืออาชีพ หรือวิชาชีพกำกับการทำงาน เพื่อให้ได้รับการยอมรับ เชื่อถือ และเชื่อมั่นจากสังคม

๓.๒.๒ กลไกการกำกับดูแล ขั้นที่ ๒ (โปรดดูประกอบ ภาพที่ ๓.๓.๓ แผนผังกรอบแนวคิด กลไกกำกับดูแลกันเอง ขั้นที่ ๒ ระดับสภาวิชาชีพ หน้า ๓๒)

เป็นการออกแบบกลไกการกำกับดูแล เพื่อติดตามให้การกำกับดูแลขององค์กรสื่อ ในขั้นที่ ๑ ได้รับการทบทวน ตรวจสอบบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติให้เป็นไปตามกลไกการกำกับดูแล ขั้นที่ ๑ อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การกำกับโดย “สภาวิชาชีพ” โดยควรมีแนวทางและรูปแบบดังนี้

๑) ควรมีการออกกฎหมายเพื่อรับรองการการจัดตั้ง “สภาวิชาชีพสื่อมวลชน”

๒) สภาวิชาชีพที่ก่อตั้งขึ้น ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคไปพร้อม ๆ กับการปกป้องเสรีภาพของสื่อมวลชนบนพื้นฐานความรับผิดชอบและควรมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพปฏิบัติงานภายใต้มาตรฐานจริยธรรมแห่งวิชาชีพที่องค์กรประกาศกำหนด

(๒) คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนควบคู่ไปกับการรับผิดชอบต่อสังคม และคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน รวมถึงการป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับข้อมูลข่าวสาร

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาามาตรฐานจริยธรรมขององค์กรให้มีความครบถ้วน ครอบคลุมทุกด้านและสอดคล้องกับพัฒนาการความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง

(๔) พิจารณาทบทวนและปรับปรุงข้อบังคับให้มีความทันสมัย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงรักษาไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์ของผู้ประกอบวิชาชีพ

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เท่าทันสื่อ และให้ความสำคัญกับการติดตามตรวจสอบการทำงานของสื่อ

๓) คุณสมบัติของสมาชิกสภาวิชาชีพ ในกรณีที่เป็นกิจการด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จะต้องเป็น “องค์กรสื่อ” ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและกระบวนการในการกำกับดูแลกันเองของสภาวิชาชีพ จะส่งผลต่อการพิจารณาให้ใบอนุญาตหรือในการพิจารณาต่อใบอนุญาตการประกอบกิจการของ กสทช. ด้วย

๔) บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องสร้างกลไกการกำกับดูแลของสภาวิชาชีพให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดกระบวนการควบคุมคุณธรรม จริยธรรมที่ครบถ้วน^๑ ได้แก่

/(๑) กำหนด...

^๑ สุวรรณา สมบัติรักษาสุช, “การควบคุมคุณธรรมจริยธรรมสื่อมวลชน”.

(๑) กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ขององค์กร สถานภาพและคุณสมบัติของสมาชิก ที่มาและองค์ประกอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์กร และคณะกรรมการควบคุม จริยธรรม

(๒) มีกระบวนการควบคุมคุณธรรมที่เป็นระบบ มีข้อกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมที่เหมาะสม สอดคล้องและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกและมีส่วนร่วมกับสังคม ตลอดจนมีการกำหนดช่องทางการ รับเรื่องร้องเรียน ขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่โปร่งใส ชัดเจน เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

(๓) มีสภาพบังคับที่เหมาะสม และได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เริ่มต้น จาก การว่ากล่าวตักเตือน การลงข้อหาข้อโทษ การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม การขับออกจากการเป็น สมาชิกซึ่งอาจส่งผลไปสู่การเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต

๕) สภาวิชาชีพควรได้รับการรับรองให้มีอำนาจวินิจฉัยและตัดสินข้อร้องเรียนฝ่ายเดียวไปได้ ในกรณีที่องค์กรสมาชิกไม่ยอมรับหรือไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ และเมื่อสภาวิชาชีพออกคำวินิจฉัย ฝ่ายเดียวโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีมาตรการคุ้มครองคำวินิจฉัยและผู้วินิจฉัยของสภาวิชาชีพไม่ต้องรับผิดชอบ ในทางแพ่งและทางอาญา

๖) สภาวิชาชีพที่เกิดขึ้น จะต้องจัดแจ้งรายละเอียดเมื่อได้สร้างกลไกตามข้อกำหนดครบถ้วน แล้วต่อหน่วยงานของรัฐที่กำหนดขึ้น เช่น วิทยุโทรทัศน์ อาจจัดแจ้งต่อ กสทช. สื่อหนังสือพิมพ์ อาจจัดแจ้ง ตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น และควรกำหนดให้สภาวิชาชีพที่มีคุณสมบัติและ ได้รับการจัดแจ้งแล้ว มีสิทธิได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ หรือจากกองทุน กสทช. โดยกำหนดให้มีการ หักเงินสนับสนุนจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่ กสทช. ได้รับในอัตราร้อยละที่เหมาะสม เพียงพอ เพื่อให้สภาวิชาชีพสามารถกำกับดูแลสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อพึงระวังคือ

- (๑) มีการป้องกันการแทรกแซง การครอบงำจากภาคส่วนต่าง ๆ
- (๒) มีระบบการตรวจสอบการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ
- (๓) งบประมาณที่สนับสนุนใช้เพื่อการกำกับดูแล ไม่ใช่เพื่อการจัดกิจกรรมความสัมพันธ์ ขององค์กรสื่อ

(๔) ควรกำหนดวิธีการได้มาซึ่งงบประมาณ เพื่อการพัฒนาที่ชัดเจน โปร่งใสและ ตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากสภาวิชาชีพเป็นการสร้างฐานอำนาจของผู้ที่ต้องการยึดกุมหรือสืบทอดอำนาจการบริหารสภาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องและถาวร

๗) การเกิดขึ้นหรือการจัดตั้งสภาวิชาชีพในแนวทางนี้ อาจเป็นไปได้ว่าจะมีการรวมกลุ่มและ เกิดการจัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นหลายสภาวิชาชีพ ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลกันเองโดยสภาวิชาชีพเป็นไป

/อย่างคุ้มค่า...

อย่างคุ้มค่า ควรมีการมอบหมายให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคุณสมบัติ เพื่อรับจดทะเบียนสภาหรือองค์กรวิชาชีพ โดยควรกำหนดเงื่อนไขจำนวนสมาชิกขั้นต่ำไว้ เพื่อป้องกันมิให้จำนวนขององค์กรวิชาชีพมีจำนวนมากเกินไปจนไม่สามารถกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๘) การส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพขึ้นเป็นสภาวิชาชีพ ควรมีแนวทางการสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มของผู้บริหาร หรือผู้ประกอบกิจการด้านสื่อสารมวลชนในรูปแบบ “สภาวิชาชีพผู้ประกอบการธุรกิจสื่อ” เพื่อเป็นช่องทางในการแสดงความรับผิดชอบของเจ้าของสื่อต่อผู้บริโภค และการคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้ประกอบการธุรกิจสื่อได้อีกช่องทางหนึ่งด้วย

๙) ควรมีกฎเกณฑ์ทำให้สภาวิชาชีพทุกแห่ง สามารถประกาศใช้เกณฑ์มาตรฐานจริยธรรมที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เพื่อใช้บังคับแก่สมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน และร่วมกันพัฒนาและทบทวนมาตรฐานจริยธรรมร่วมกันเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง

๓.๒.๓ กลไกการกำกับดูแลร่วม (โปรดดูประกอบ ภาพที่ ๓.๓.๔ แผนผังความเชื่อมโยงของกลไกการกำกับดูแลกันเองทุกระดับเข้ากับการกำกับดูแลร่วม หน้า ๓๓)

จากการออกแบบกลไกการกำกับดูแลขององค์กรสื่อ (กลไกการกำกับดูแล ขั้นที่ ๑) และการกำกับดูแลโดยองค์กรหรือสภาวิชาชีพ (กลไกการกำกับดูแล ขั้นที่ ๒) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จัดเป็นการออกแบบกลไกโดยอาศัยรูปแบบ “การกำกับดูแลกันเอง” แต่จากผลการศึกษาวิจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจุบันในต่างประเทศที่มีพัฒนาการการกำกับดูแลกันเองของสื่อ เริ่มประสบปัญหาในด้านประสิทธิภาพในการกำกับดูแล โดยมีสาเหตุและปัจจัยที่เหมือนและแตกต่างกันออกไปเช่นกัน

เพื่อให้การออกแบบกลไกการกำกับดูแลสื่อมวลชนไทยมีมาตรการรองรับ เมื่อการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว^{๑๐} จึงมีความจำเป็นต้องออกแบบให้มีการใช้ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลร่วม เช่น การออกแบบกลไกให้หน่วยงานทางปกครอง หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ กสทช. เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ด้วยเหตุผลด้านอำนาจหน้าที่ ในฐานะหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทในการดูแลกองทุนที่ให้เงินสนับสนุนการดำเนินงานของสภาวิชาชีพด้วย โดยการกำกับดูแลร่วมนี้อาจใช้ความเชื่อมโยงเข้ามาในขั้นตอนของการทบทวนคำวินิจฉัย หรือ การเพิ่มขึ้นตอนของการอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งได้ ซึ่งในกรณีที่มีความกังวลจากการถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานของรัฐ อาจกำหนดให้กลไกการกำกับดูแลร่วมนี้อำนาจหรืออำนาจเพียงเพื่อทบทวนคำวินิจฉัยของสภาวิชาชีพแต่เฉพาะเรื่อง “บทกำหนดโทษ” หรือระดับของการลงโทษเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาด ข้อเท็จจริง หรือแม้แต่คำวินิจฉัยให้ลงโทษของสภาวิชาชีพหรือองค์กรสื่อ หรือในกรณีที่คาดการณ์ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอก อาจตัดความเชื่อมโยงในการกำกับดูแลร่วมนี้ออกไป โดยให้นำขั้นตอนนี้ไปสู่ศาลเพื่อให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยในการกำหนดบทลงโทษได้ต่อไป

/๓.๒.๔ ข้อสังเกต...

^{๑๐} สุวรรณา สมบัติรักษาสุข, “การควบคุมคุณธรรมจริยธรรมสื่อมวลชน”, หน้า ๔๑

๓.๒.๔ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกแบบกลไกการกำกับดูแลทั้งระบบ

๑) ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในเรื่องกลไกการกำกับดูแลกันเองทั้งสองชั้น สามารถประยุกต์ใช้กับการกำกับดูแลสื่อทุกประเภท ด้วยวิธีการกำหนดให้มีหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้รับผิดชอบในการรับผิดชอบในลักษณะคล้ายกับ กสทช. หรือ กระทรวงวัฒนธรรม (กรณีตาม พระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ กรณีที่เกี่ยวข้องกับสื่อออนไลน์ทุกชนิด) ในขณะเดียวกัน ในขั้นตอนของการกำกับดูแลร่วม อาจใช้การกำกับดูแลร่วมเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์เท่านั้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนการกำกับดูแลร่วมจากภาครัฐเฉพาะกรณีนี้ เนื่องจากกิจการวิทยุและโทรทัศน์ เป็นสื่อมวลชนประเภทเดียวที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่สื่อหนังสือพิมพ์ผู้ประกอบการต้องลงทุนด้วยทรัพยากรของตนเองทั้งหมด และสื่อออนไลน์เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างไม่มีข้อจำกัด

๒) กลไกการกำกับดูแลตามรูปแบบที่เสนอแนะนี้ จะมีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยความเชื่อมโยงกับการสร้าง “ระบบธรรมาภิบาล” ให้เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด อาทิ ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อ ผู้บริหารหรือเจ้าของสื่อ ผู้ลงทุนหรือผู้ประกอบการในธุรกิจต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐและผู้บริหารหรือประชาชน

๓) ต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มีความเชื่อมโยง สอดคล้องกับรูปแบบกลไกการกำกับดูแลตามข้อเสนอแนะนี้ เนื่องจาก ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามมาตรฐานขั้นต้นที่กำหนด ตามมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นหลัก และเพิ่มมาตรการคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากการทำหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของสื่อมวลชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่ง แต่มาตรการด้านสภาพบังคับเมื่อสื่อมวลชนฝ่าฝืน ยังไม่มีความชัดเจนมากเพียงพอ ดังนั้นในกรณีที่ข้อเสนอแนะนี้ได้รับการพัฒนาไปสู่การจัดทำบทบัญญัติทางกฎหมาย จึงสามารถนำแนวคิดด้านการจัดรูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว มาเป็นแนวทางพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดตั้งสมัชชารับวิชาชีพกลางได้ในที่สุด

๔) การออกแบบกลไกการกำกับดูแลจะสามารถพัฒนาต่อเนื่องไปในอนาคตนั้น ในรูปแบบ “สภาวิชาชีพกลาง หรือ สมัชชารับวิชาชีพ” จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ และการรายงานประสิทธิภาพขององค์กรกำกับกันเองทุกระดับให้สาธารณชนทราบ เช่น

(๑) การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพขั้นต่ำ การให้ข้อเสนอแนะและการพัฒนามาตรฐานที่เหมาะสมในการประกอบวิชาชีพ

(๒) รายงานผลการรับเรื่องร้องเรียน และผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและบทลงโทษ

/(๓) การรายงาน...

(๓) การรายงานผลประกอบการขององค์กรสื่อทุกไตรมาส ประเด็นแหล่งที่มารายได้ที่
ต้องมีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ การสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรสื่อ

(๔) การจัดประชุมเพื่อพัฒนามาตรฐานจริยธรรมขององค์กรสื่อ และสภาวิชาชีพสื่อ เป็น
ประจำและต่อเนื่อง

(๕) การจัดสัมมนาและฝึกอบรม เพื่อพัฒนามาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพ

(๖) การมีพัฒนาการรู้เท่าทันสื่อของภาคพลเมือง เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล
และการติดตามตรวจสอบสื่อมวลชนที่เข้มแข็ง เป็นต้น

๓.๒.๕ การออกแบบกลไกเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนไทย^{๓๖}

๑) กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อมีสถานะพิเศษ กรณีสื่อของรัฐ การควบคุม
ผู้ได้บังคับบัญชาต้องแยกระหว่างภาระหน้าที่สื่อกับภาระหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวกับสื่อ และจะใช้มาตรการทางวินัยได้
เฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับการทำหน้าที่สื่อเท่านั้น และต้องอาศัยกองบรรณาธิการหรือการควบคุมในทางวิชาชีพ
สำหรับสื่อวิทยุโทรทัศน์ภาคเอกชน ควรจะต้องมีกฎหมายรับรองการเป็นผู้ปฏิบัติในสื่อมวลชนโดยมี
หลักประกันตามกฎหมายแรงงาน ได้รับการคุ้มครองว่าจะไม่ถูกเลิกจ้างโดยง่ายหรือไม่มีเหตุผล ถ้าได้ปฏิบัติ
หน้าที่ไปตามจรรยาบรรณวิชาชีพ การให้ออกจากงานจะต้องมีกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบก่อนให้
ออกจากงาน กรณีสื่อสิ่งพิมพ์ อาศัยแนวทางเช่นเดียวกับสื่อวิทยุโทรทัศน์ของภาคเอกชน โดยสรุปผู้ปฏิบัติงาน
ในองค์กรสื่อ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญอันมีผลกระทบต่อสาธารณชนได้ สังคมจึงต้องสร้างระบบคุ้มครอง
ผู้ปฏิบัติงานให้มีหลักประกันในการทำหน้าที่อย่างอิสระ ภายใต้จรรยาบรรณในทางวิชาชีพ ซึ่งแนวทางดังกล่าว
นี้เป็นที่มาของ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน
พ.ศ. ที่ข้อเสนอแนะนี้ ได้เสนอให้มีการนำมาพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับกลไกการกำกับดูแลที่เสนอ
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒) ส่งเสริมให้มีสภาพแรงงานในวิชาชีพสื่อ ซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเป็นอีกองค์กรหนึ่ง
ที่เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการสื่อของ
ภาคเอกชนต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการหรือองค์กรสื่อ โดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อเองก็ต้อง
ร่วมกันแสดงเจตจำนงให้สังคมเห็นว่า “เสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อเป็นหัวใจที่สำคัญของการทำงาน”
ถ้าผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อ สามารถรวมพลังกันได้อย่างมีเอกภาพและได้รับการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหภาพ
แรงงานด้วย ก็จะทำให้กลไกในการปกป้องผลประโยชน์ภายในองค์กรมีความเข้มแข็ง และเมื่อได้รับการหนุน
ช่วยจากองค์กรภายนอก ก็จะทำให้มาตรการคุ้มครองเสรีภาพมีประสิทธิภาพมากขึ้น และควรมีการรวมตัวกัน
ในนามของสหภาพนักข่าว เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อในภาพรวมจะ
ทำให้บรรลุความมุ่งหมายได้มากยิ่งขึ้น

/๓.๒.๖ การออกแบบ...

^{๓๖} สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, “กลไกตามมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”, ๒๕๕๔.
หน้า ๗๐ - ๗๕.

๓.๒.๖ การออกแบบกลไกเสริมประสิทธิภาพการกำกับดูแลตนเองเพื่อการมีส่วนร่วมของสังคม

ด้วยหลักการที่ว่า สื่อมวลชนเป็นผู้มีบทบาทและเป็นผู้กำหนดความเป็นไปในสังคมที่สำคัญ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลจากการแสดงบทบาทของสื่อที่สำคัญ ก็คือ “ผู้บริโภคสื่อ” ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องที่อยู่ปลายทางของกระบวนการในการผลิตสื่อ นอกเหนือจากจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพของสื่อแล้ว ผู้บริโภคหรือผู้รับสื่อก็เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการผลิตสื่ออย่างสำคัญ ความไม่มีเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้รับสื่อหรือสังคมในที่สุด การมีส่วนร่วมของสังคมในการกำกับดูแลสื่อ จึงเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้การกำกับดูแลสื่อเกิดประสิทธิภาพได้มากที่สุด ดังนั้น การออกแบบกลไกการกำกับดูแลขั้นที่ ๑ และ ๒ ซึ่งจัดเป็นรูปแบบการกำกับดูแลกันเองนั้น ควรสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลสื่อมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ

๑) การกำหนดให้ คณะกรรมการจริยธรรมขององค์กรสื่อ และสภาวิชาชีพ มีสัดส่วนของผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนของสังคมในสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น สัดส่วนของผู้รับสาร (ตามช่องทางของสื่อแต่ละประเภท เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ ออนไลน์) สัดส่วนของนักวิชาการ เป็นต้น

๒) การสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของผู้รับสารขึ้นเป็นคณะทำงานหรือองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคสื่อ เพื่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ หรือเป็นตัวแทนในการร้องเรียน หรืออาจสร้างกลไกเพื่อรับเรื่องร้องเรียนแทน แต่ทั้งนี้ การสร้างการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ มีความจำเป็นต้องระมัดระวัง มิให้ส่งผลเป็นการสร้างหรือเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ใดแฝงตัวเข้าใช้อำนาจแทนได้ ดังนั้น จึงควรจำกัดการมีส่วนร่วมในลักษณะเฉพาะเพื่อการเป็นตัวแทนเพื่อร้องเรียน เฉพาะกรณีที่มีสื่อละเมิดจริยธรรม และความเสียหายนั้นเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะที่มีไขความผิดหรือการละเมิดที่เป็นความเสียหายต่อส่วนตัวเท่านั้น

๓.๒.๗ การออกแบบกลไกระบบธรรมาภิบาลเพื่อสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลสื่อสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ (โปรดดูประกอบ ภาพที่ ๓.๓.๕ แผนผังอธิบายกลไกความสัมพันธ์ของระบบธรรมาภิบาลเพื่อสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลสื่อสาธารณะ หน้า ๓๔)

จากทฤษฎีเสรีภาพและอำนาจของสื่อมวลชน^{๑๖} กระบวนการทำงานของสื่อมวลชนมีงานหลักสำคัญที่ทำให้สื่อมวลชนสามารถกุมอำนาจในฐานะเป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็น ได้แก่ การเป็นผู้รักษาช่องทางการสื่อสาร (Gatekeeper) ทำให้มีอำนาจควบคุมทิศทางและกระแสการไหลของข่าวสาร การคัดเลือกประเด็นในการนำเสนอต่อสาธารณะ ทำให้สื่อมวลชนสามารถกำหนดความสำคัญของประเด็นทางสังคมการเมือง (Agenda - setter) ตลอดจนการเป็นผู้เฝ้าระวังและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Public watchdog) ทำให้สื่อมวลชนมีบทบาทอย่างมากในการวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงถ่วงดุลอำนาจ

/การบริหาร...

^{๑๖} อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, สื่อมวลชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

การบริหารของรัฐบาลได้ โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้สะท้อนให้เห็นสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจอิทธิพลของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคม ดังนั้น การออกแบบให้กลไกการกำกับดูแลสื่อทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความจำเป็นต้องจัดสภาพแวดล้อมเพื่อสร้างบรรยากาศการกำกับดูแลร่วมกันให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนต่าง ๆ ที่สื่อมวลชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องให้มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์และเกื้อหนุนให้กลไกกำกับดูแลประสบความสำเร็จได้ในที่สุด กล่าวคือ

(๑) ธรรมชาติจากภาครัฐ หมายถึง การจำกัดอำนาจรัฐด้วยการป้องกันการแทรกแซงด้วยวิธีการซื้อสื่อ โดยต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตของการใช้งบประมาณของรัฐในการโฆษณาประชาสัมพันธ์^{๓๓} โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์ แผนค่าใช้จ่ายเพื่อการประชาสัมพันธ์ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีมาตรการควบคุมการนำเสนอเนื้อหาที่มีได้เป็นไปเพื่อการประชาสัมพันธ์ภาครัฐโดยตรง กำหนดกระบวนการใช้งบประมาณ และเปิดเผยข้อมูลการใช้งบประมาณที่ใช้ไปในสื่อแต่ละประเภท ในแต่ละองค์กรสื่อ เพื่อให้สังคมสามารถตรวจสอบได้

(๒) ธรรมชาติจากระบบทุน หมายถึง บริษัทผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ ทั้งเอกชน และรัฐวิสาหกิจ จะต้องมีส่วนร่วมแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ใช้ไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ ให้สาธารณชนได้รับทราบเป็นประจำทุกไตรมาส ในขณะเดียวกัน สมาคมผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา สามารถมีส่วนร่วมช่วยสร้างระบบธรรมชาตินี้ได้ ด้วยการรายงานข้อมูลงบประมาณที่หน่วยงานทั้งรัฐ และเอกชนได้ใช้จ่ายไปเป็นประจำทุกรายไตรมาส เพื่อเป็นข้อมูลให้เกิดกระบวนการสอบทาน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง ทั้งด้านผู้ใช้งบประมาณ (บริษัทผู้ประกอบการธุรกิจ) ด้านตัวแทนของผู้ใช้งบประมาณ (บริษัทเอเจนซี) นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กสทช. ยังควรให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อมูลการจัดอันดับความนิยมของสื่อแต่ละประเภท (Rating) โดยต้องทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ การจัดทำข้อมูลการจัดอันดับความนิยมของสื่อแต่ละประเภท (Rating) ให้มีมากขึ้นกว่าปัจจุบัน เพื่อป้องกันการผูกขาดงบประมาณไปยังสื่อใดสื่อหนึ่งมากเกินไปจนเป็นความจริง หรือเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการครอบงำการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้บริโภคได้ ซึ่งวิธีการนี้จัดเป็นวิธีการหนึ่งที่เชื่อมโยงกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งในการรู้เท่าทันสื่อให้แก่ภาคประชาชน ในการตัดสินใจเลือกรับ หรือไม่รับสื่อใด โดยมีข้อมูลแหล่งที่มาของทุนสนับสนุนประกอบการตัดสินใจไปพร้อมกันด้วย

(๓) ธรรมชาติด้วยการสนับสนุนจากภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนหรือผู้รับสาร หรือผู้บริโภคสื่อต้องให้ความสำคัญต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง หรือมีส่วนในการเข้าเป็นตัวแทนในการรับเรื่องร้องเรียน เป็นกรรมการภายนอกขององค์กรสื่อสภาวิชาชีพ และสร้างระบบและสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้เพื่อการรู้เท่าทันสื่อ

/(๔) ธรรมชาติ...

^{๓๓} ดูเพิ่มเติมใน บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโฆษณาและประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ (กม. สปก. (ก) ที่ ๓๔/๒๕๕๘).

(๔) ธรรมชาติขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ หมายถึง ระบบธรรมชาติของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอิสระที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบการสื่อมวลชน เช่น กสทช. ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ (Feedback)

(๕) ธรรมชาติของการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษา หมายถึง ระบบธรรมชาติของสถาบันการศึกษาที่ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและการเผยแพร่ความรู้เท่าทันสื่อ เพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นกับประชาชน

๓.๓ สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรอบแนวคิด (Conceptual Framework)

เพื่อให้การออกแบบกลไกการกำกับดูแลสื่อในระดับต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในข้อเสนอแนะการออกแบบระบบการกำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรม ตามข้อ ๓.๒ เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน จึงมีความจำเป็นต้องมีการอธิบายเพิ่มเติมในรูปแบบของ “กรอบแนวคิด” หรือ Conceptual Framework เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์กันของกลไกการกำกับดูแลในระดับต่าง ๆ การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานหรือองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถสื่อสารแนวคิดหลักให้เห็นเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นดังนี้

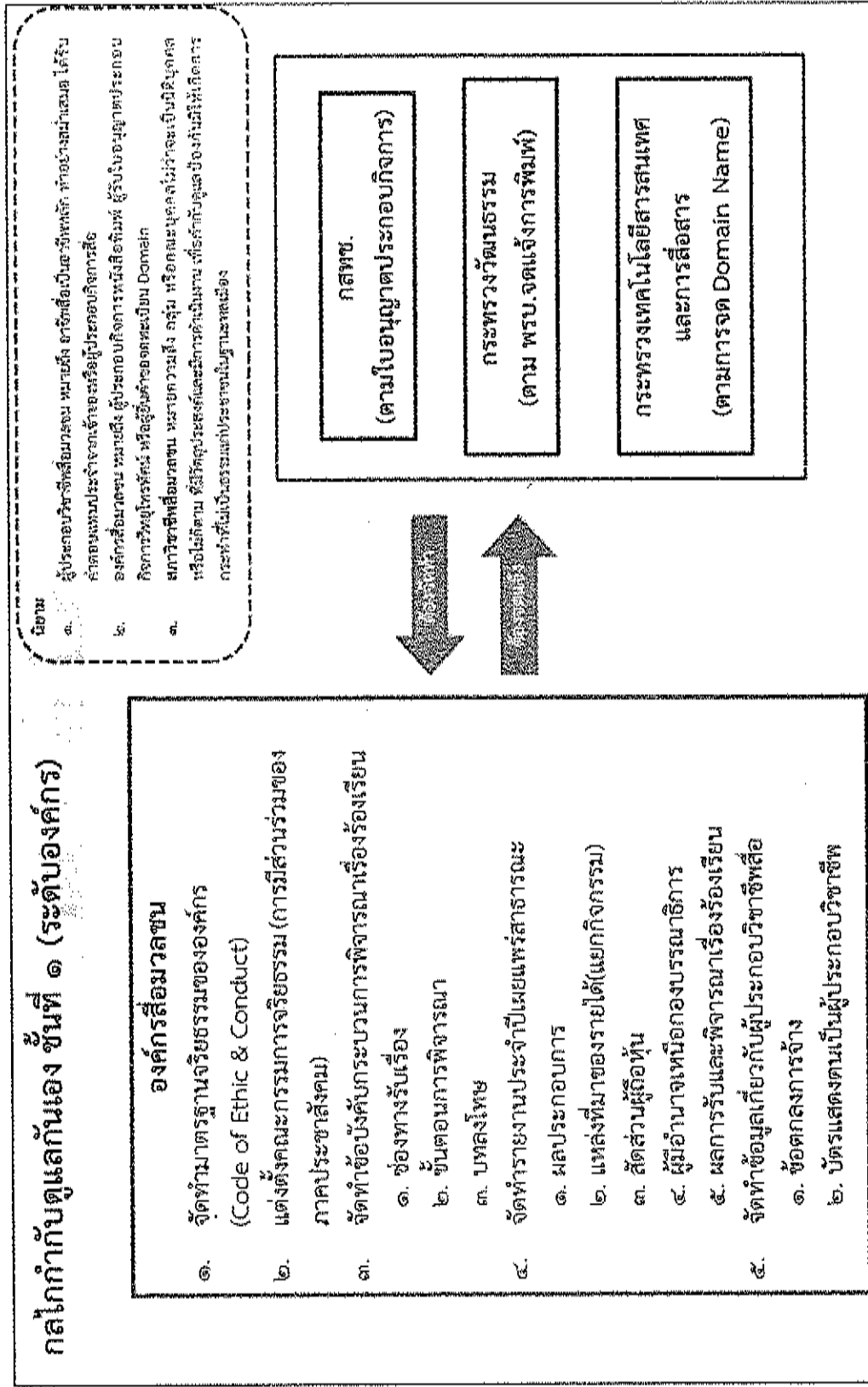
(ดู ภาพที่ ๓.๓.๑ แผนภาพสรุปการออกแบบกลไกด้านการกำกับดูแล ในหน้าต่อไป)

ภาพที่ ๓.๑ แผนภาพสรุปการออกแบบบทโทรทัศน์การกำกับดูแล

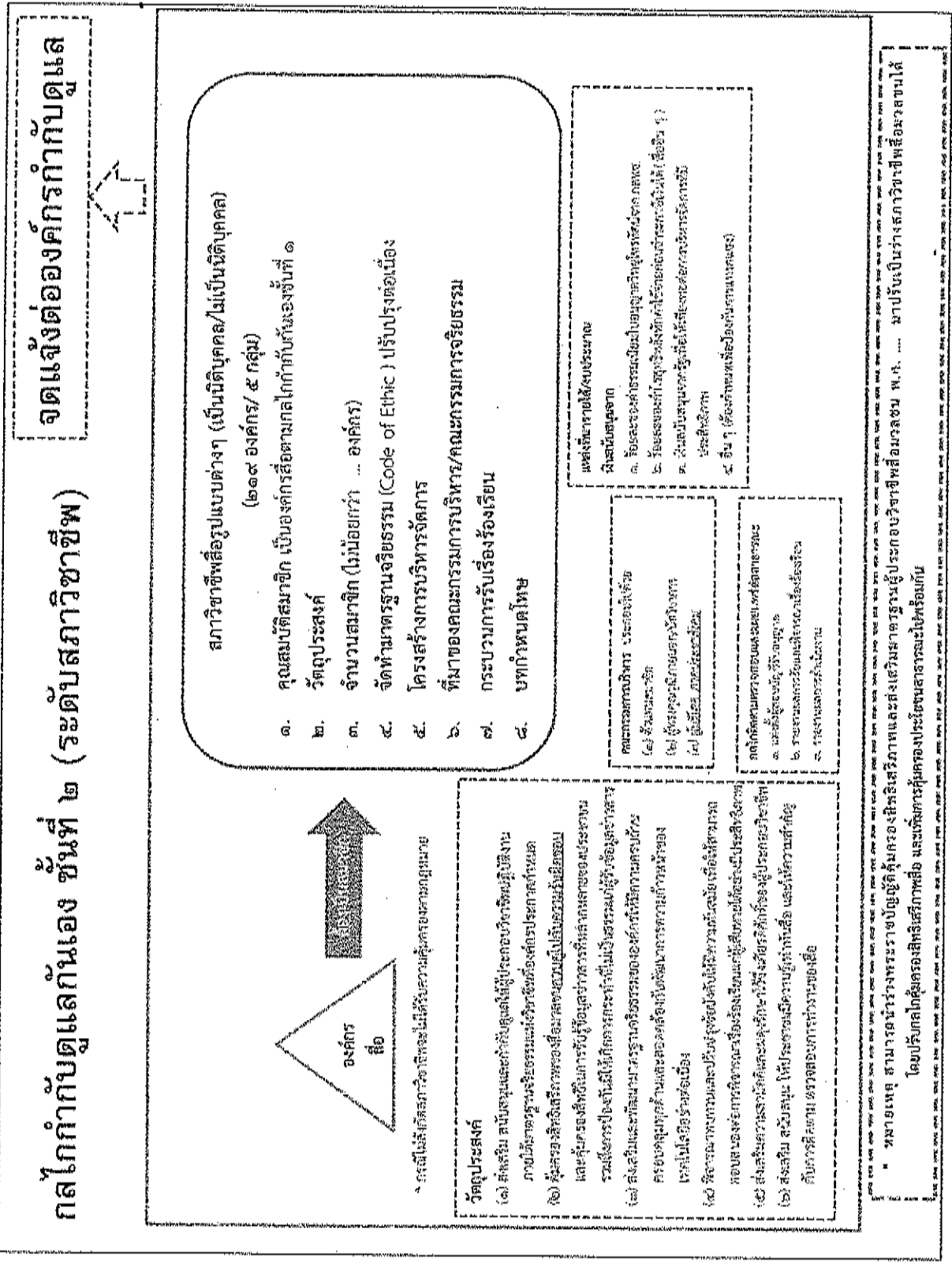
สรุปแนวคิดหลัก : การออกแบบบทโทรทัศน์ต่าง ๆ

นิยามความหมาย	ผู้ประกอบวิชาชีพ / องค์การสื่อ / สถาบันวิชาชีพ
หลักการกำกับดูแลที่เหมาะสม	- การกำกับดูแลตนเอง พันธกิจ ๑ : องค์การสื่อ - การกำกับดูแลตนเอง พันธกิจ ๒ : สถาบันวิชาชีพ - การกำกับดูแลร่วมหน่วยงานภาครัฐ
เป้าหมายการกำกับดูแลในระยะสั้น	- กลไกการกำกับดูแลตนเองประยุกต์ใช้วิธีการกำกับดูแลสื่อประเภท - ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฤษฎีกาและกฎหมายประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. เพื่อส่งต่อไปสู่การบังคับใช้ตามอำนาจที่พึงประสงค์
เป้าหมายการกำกับดูแลในระยะยาว	- ปฏิบัติตนในองค์การสื่อมวลชนที่เฉพาะ ใช้กระบวนการทางวิชาชีพที่ไม่เกี่ยวกับการพาณิชย์ - เป็นองค์กรที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ภายใต้กรอบวิชาชีพหรือระบบใบอนุญาตอื่น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค - ส่งเสริมวิชาชีพที่แข็งแกร่งในวิชาชีพสื่อ
เป้าหมายการกำกับดูแลในระยะยาว	- มีส่วนร่วมตัดสินใจทุกภาคส่วนเป็นกรรมการหรือกรรมการสื่อ และสภาวิชาชีพ - สนับสนุนให้เกิดการรวมตัวของผู้รับสาร เป็นคนทำงานหรือองค์กรของผู้บริโภคสื่อ
เป้าหมายการกำกับดูแลในระยะยาว	- ระบบธรรมภิบาลจากภาครัฐ และองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ - ระบบธรรมภิบาลจากภาคเอกชน - สามารถบังคับต่อการสื่อสารได้โดยปราศจากอุปสรรค

ภาพที่ ๓.๒ แผนผังกรอบแนวคิดกลไกกำกับดูแลตนเอง ชั้นที่ ๑ ระดับองค์กร

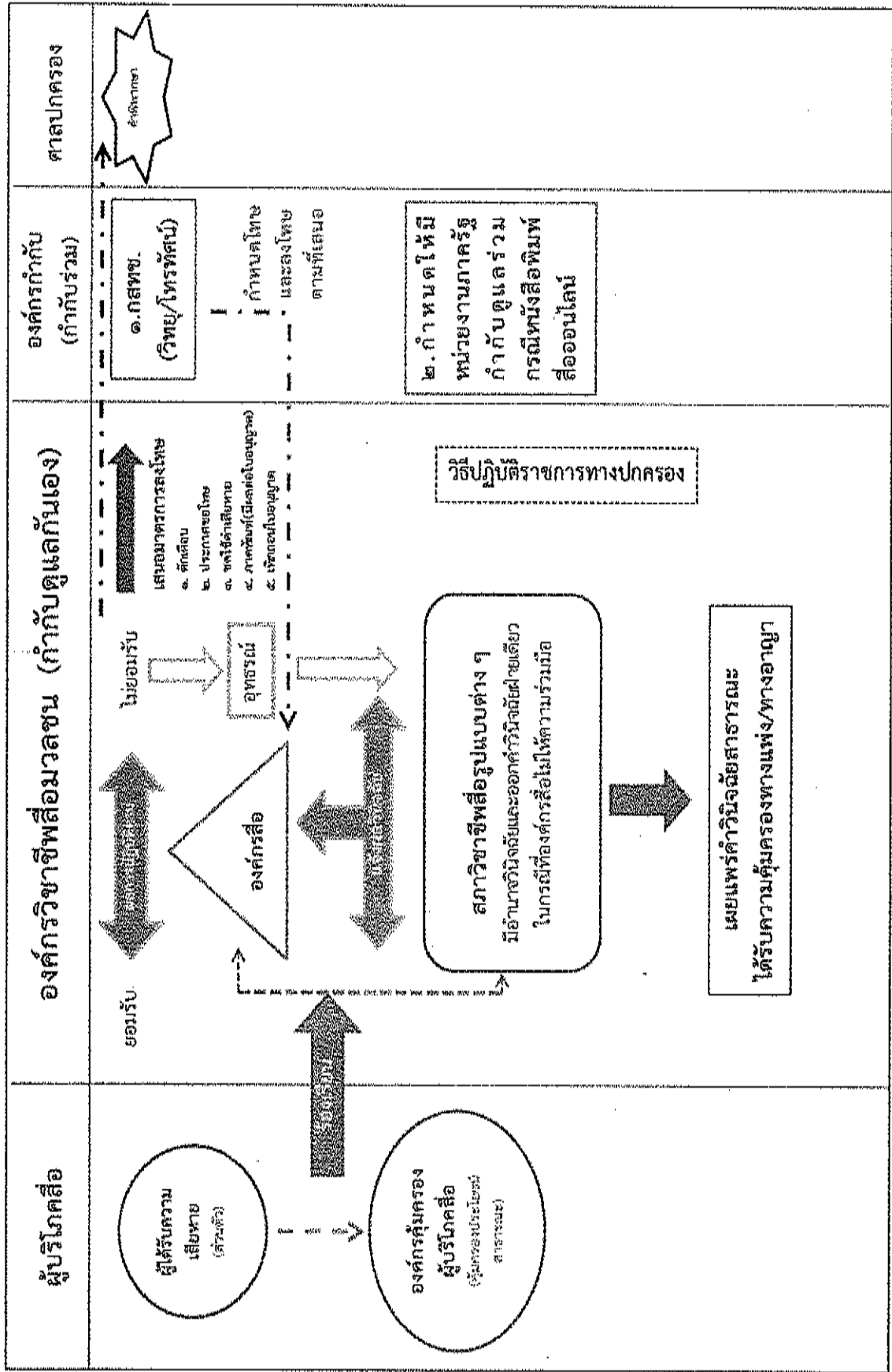


ภาพที่ ๓.๓.๓ แผนผังกรอบแนวคิดกลไกกำกับดูแลกันเอง ชั้นที่ ๒ ระดับสภาวิชาชีพ

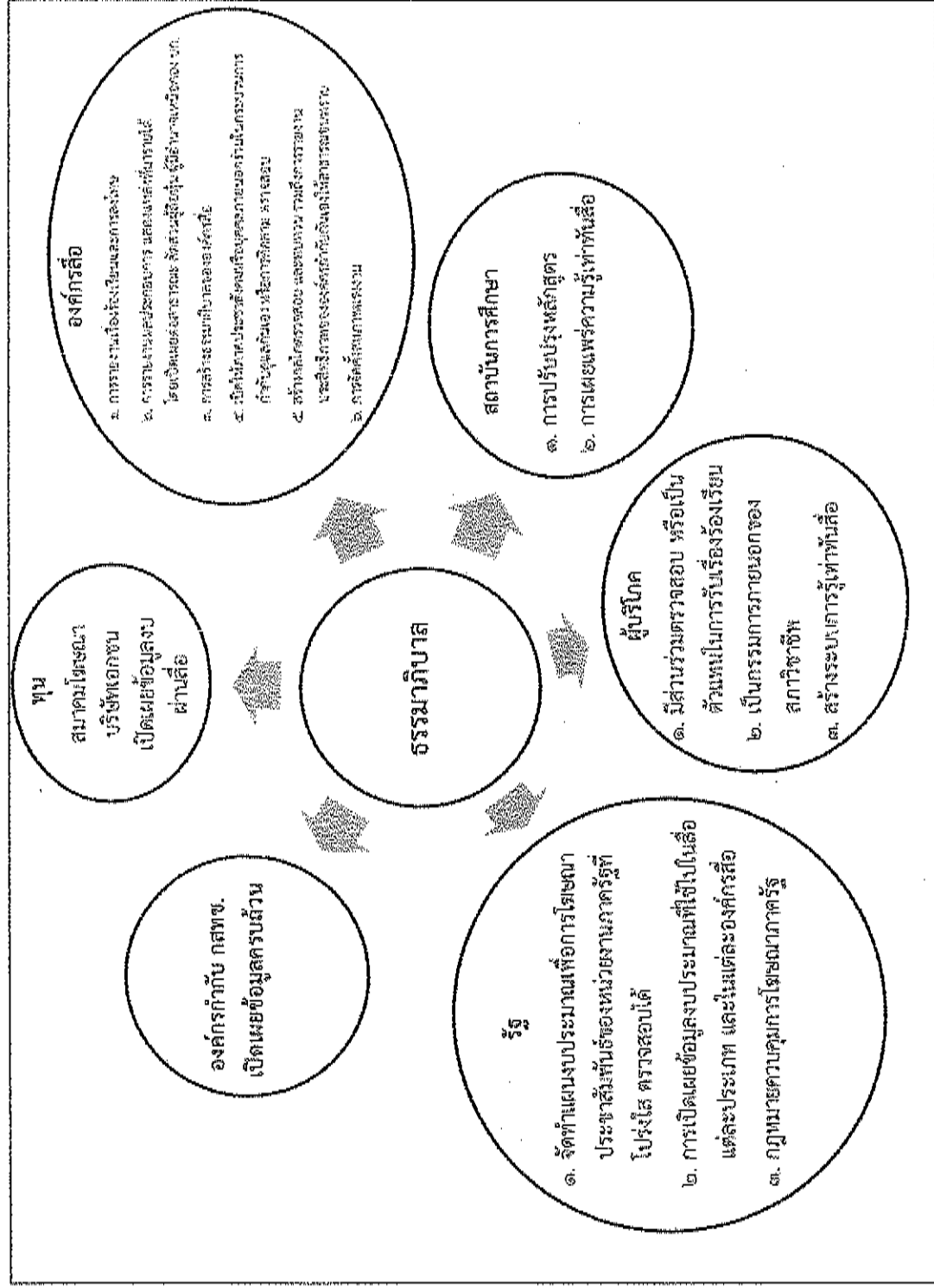


นมาอเพสุ สามารถนำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาใช้ได้
 โดยปรับแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับ

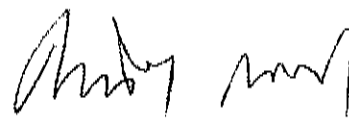
ภาพที่ ๓.๓.๔ แผนผังเชื่อมโยงของกลไกการกำกับดูแลกันเองทุกระดับเข้ากับการกำกับดูแลร่วม



ภาพที่ ๓.๓.๕ แผนผังอธิบายกลไกความสัมพันธ์กับตุลาการศาลปกครอง



คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘
จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การส่งเสริมและการกำกับดูแลจริยธรรมแห่ง
วิชาชีพสื่อมวลชน ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อประกอบการ
พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘