

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน

PROBLEMS CONCERNING THE ESTABLISHMENT OF THE MASS MEDIA PROFESSIONAL ASSOCIATION

อิทธิ คำตะลุง ปุ่น วิชชุไตรภพ

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อการศึกษาข้อมูลพื้นฐานแนวคิดหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรสื่อมวลชนในต่างประเทศและประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของสื่อมวลชนในประเทศไทย เพื่อที่จะศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

โดยวิธีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนแรกเป็นการศึกษา ความเป็นมาและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสื่อมวลชน บทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนรวมถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสื่อมวลชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และองค์กรสื่อมวลชนกับหลักภารกิจของรัฐและการจัดองค์กรของรัฐ ลักษณะขององค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ส่วนที่สองเป็นการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อที่จะทำการศึกษาวามีเหมือนหรือมีความแตกต่างกันอย่างไร

ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน จะเห็นได้ว่ากลไกทางกฎหมายที่ควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนอันมีลักษณะที่เป็นข้อบังคับระหว่างองค์กร จึงไม่มีผลบังคับกับสื่อมวลชนทั้งหมด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้รองรับให้จริยธรรมทางวิชาชีพมีสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่มุ่งเน้นไปในเชิงธุรกิจ และเน้นการทำข่าวสารที่สื่อมวลชนนั้น ๆ สังกัดอยู่ ไม่ได้เน้นการทำหน้าที่ที่เป็นความต้องการของประชาชน 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถควบคุม กำกับดูแลการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้ เมื่อสื่อมวลชนทำหน้าที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งผลให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีโทษทางปกครองและอาญา ทำให้ส่งผลเสียต่อการควบคุมการทำงาน

ของสื่อมวลชน ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนได้ไม่สมบูรณ์ 3) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน จะเห็นได้ว่าองค์กรสื่อมวลชนในประเทศไทยมีจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น สมาคม ชมรม อำนาจในการกำกับดูแลสื่อมวลชนนั้นไม่มีสถานะในทางกฎหมาย ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของผู้ที่ปฏิบัติงานสื่อมวลชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยควรนำเอาแนวความคิดพร้อมทั้งหลักการในทางทฤษฎี และหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่ได้มีกลไกในการกำกับดูแลการทำงานของสื่อมวลชนที่เป็นมาตรฐานสากล ในการที่จะจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่เหมาะสม เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการทำงานของสื่อมวลชนในประเทศไทย โดยการให้มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พร้อมกันนี้ยังให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ เพื่อที่จะมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ในการสนับสนุนการทำงานของสื่อมวลชนและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานกลาง พร้อมกับพัฒนาวิชาชีพสื่อมวลชนให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติยังมีอำนาจในการกำกับดูแลตนเองในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของผู้ที่ปฏิบัติงานสื่อมวลชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาการทำงานของสื่อมวลชนให้มีความสมบูรณ์และเป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : สื่อมวลชน, จริยธรรม, อำนาจหน้าที่.

ABSTRACT

This dissertation aims to investigate basic principles and fundamental legal theories with regard to the establishment of the Mass Media Professional Association both in Thailand and in foreign countries. Furthermore, this dissertation also examines some problems regarding the establishment of the Mass Media Professional Association in Thailand in order to offer some solutions and suggestions, which could effectively and sustainably solve the problems concerning this matter.

The method of investigating in this dissertation resolves itself into two parts: namely, first, the study of backgrounds and underlying concepts as to the mass media, its functional role, the relation between its state and the mass media, right and freedom of the mass media, and also the mass media and its state main mission, the state organisation, and the regulating organization of

mass media profession; second, the comparative study of the Mass Media Professional Association between that in Thailand and that in foreign countries.

The study pointed to three facts. Firstly, there has been a problem regarding the lack of legal procedure for regulating the mass media. Legal procedures for regulating the mass media are valid only between associations, thereby having no compulsory effect on every kind of the mass media. And owing to the fact that there is no legal enforcement of professional ethics, the mass media that seek profits, and only gather pieces of news exclusively appertaining to their own type frequently have the people inflicted since the mass media do not serve what they need. Secondly, there has been no central organisation responsible for superintending and regulating the activities done by the mass media. When the mass media encroach upon right and freedom of the people, those from the media held accountable will be only punished in accordance with civil and commercial law, and other acts which dictate criminal and administrative penalties. This occurrence interferes with the regulation of the mass media. Thirdly, there have been problems concerning the authority of the mass media. There are mass media associations aplenty in Thailand, for instance, clubs, societies. When it comes to regulating the mass media, the authority of enforcing the ethical code has no legal status in judging the mass media.

Consequently, it is advisable to conduct a thorough study of legal concepts and ideas effectively implemented for regulating the mass media in many countries, e.g. Federal Republic of Germany, United States of America, French Republic, and Republic of Indonesia. Thailand should find the appropriate way of establishing the Mass Media Professional Association by enforcing the right and freedom protection law, and encouraging ethics and the mass media professional standard. Moreover, the foundation of the national council of the mass media profession is of paramount importance. This council shall be obliged, by following the common standard, to support, and regulate the mass media, and is also held responsible for the betterment of the standard of mass media profession. In addition, so as to improve the standard of the mass media, which will allow the mass media to carry on its activities more effectively, the national council of the mass media profession has the

authority to superintend the judgement of enforcing the ethical code of those who work in the media.

Keywords: Mass media, Ethics, Authority.

1. บทนำ

สื่อสารมวลชนเปรียบเสมือนองค์กรทางสังคมที่มีความสำคัญในยุคปัจจุบัน มีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อสังคมเป็นอย่างมากในการนำเสนอข่าวสารต่าง ๆ ทำให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารและรับทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในสังคมทั้งอดีตและปัจจุบัน รวมถึงอนาคตที่กำลังจะเกิดขึ้น ภายใต้บทบาทหน้าที่ของสื่อสารมวลชนดังกล่าว จึงมีลักษณะที่เป็นเฉพาะ โดยยึดกระบวนการสื่อสารการเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้ส่งสารในระบบการสื่อสารจะมีลักษณะเป็นองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและมีค่าใช้จ่ายในการทำงานสูง เนื่องจากการดำเนินกิจการด้านสื่อสารมวลชนเป็นการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ นอกจากนี้สื่อสารมวลชนยังมีการสื่อสารในลักษณะมุ่งสู่สาธารณชนเป็นหลักหาได้สื่อสารเฉพาะรายบุคคลไม่ ด้วยเหตุนี้เนื้อหาสาระของสารที่แพร่ออกไปจึงกว้างขวางเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ อย่างไรก็ตามข่าวสารที่เผยแพร่ออกไปนั้นมีความรวดเร็วและไปถึงผู้รับสารจำนวนมากในระยะเวลาใกล้เคียงกัน หรือแม้แต่ในเวลาเดียวกัน แต่เนื่องด้วยมีผู้ที่รับสารเป็นจำนวนมาก และมีความคิดที่แตกต่างกันในการรับสาร ไม่ว่าจะเป็นการรับสารผ่านโทรศัพท์มือถือ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อวิทยุกระจายเสียง หรือสื่อวิทยุโทรทัศน์ (วนิดา แสงสารพันธ์, 2554: 25-28)

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสื่อสารมวลชนนั้น มีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบข่าวสารที่แท้จริง สื่อสารมวลชนจึงจำเป็นต้องมีหน้าที่ของตนเองโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเที่ยงตรงอย่างแท้จริง โดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะเป็นหลักในการนำเสนอข้อมูลที่แท้จริงต่อประชาชนโดยที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลใด เพื่อคุ้มครองสื่อมวลชนให้มีอิสระ สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และตรงไปตรงมา เนื่องจากสื่อมวลชนนั้นมีลักษณะพิเศษของบทบาทหน้าที่ เพราะเป็นอาชีพที่จะต้องใช้ความรู้ความชำนาญ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของงาน ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ใช้สติปัญญามากกว่าฝีมือ รวมไปถึงการใช้วาทะที่จะทำให้ผู้ที่รับข่าวสารได้ติดตาม ผู้ประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชนนั้นยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทางศีลธรรม พร้อมกับความซื่อสัตย์ในการทำหน้าที่ของตนเองเหมือนการทำหน้าที่ของแพทย์ พยาบาล ทนายความ สถาปตยกรรม เป็นต้น

อนึ่ง ตัวของสื่อดังกล่าวนั้นไม่ได้มีชีวิตและจิตวิญญาณเหมือนกับมนุษย์ที่จะมีความสามารถผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมแต่ตัวของมนุษย์ที่เป็นผู้ประกอบการเป็นเจ้าของกิจการที่ใช้สื่อในการประกอบอาชีพได้ใช้การสื่อสารมวลชนเป็นทั้งคุณและโทษเป็นอันตรายต่อมวลชน และในขณะเดียวกันสื่อมวลชนก็มีบทบาทเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

ของมนุษย์ไปในทางที่ดีและไม่ดีต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (วัฒนา พุทธางกูรานนท์, 2531: 2)

จากความสำคัญของสื่อมวลชนที่มีต่ออิทธิพลสังคมดังกล่าว ประเทศไทยจึงได้เริ่มมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อมวลชนฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและหนังสือสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2465 จึงชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใด กฎหมายได้ทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนจนความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นบทบาทของกฎหมายในการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของสังคม นอกจากนี้แล้วประเทศไทยยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตได้บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 46 ที่ให้พนักงานลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้นแต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ ตลอดจนครอบคลุมไปถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ก็ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเอกชน รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ ห้ามขัดขวางการนำเสนอข่าว หรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประเด็นสาธารณะของสื่อมวลชน โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2550 มาตรา 46)

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาในข้างต้น พบว่า กระบวนการสื่อสารประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ก็มีส่วนสำคัญที่ได้เป็นแรงผลักดันการปฏิรูปสังคมหลายด้าน แต่ถึงอย่างไรก็ดีสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ก็ยังกลับนิ่งเฉยต่อการปฏิรูปการทำงานของตนเอง เพราะสื่อมวลชนเป็นการทำงานที่มุ่งแต่วิพากษ์วิจารณ์ ปัญหาของกระบวนการอื่น ๆ โดยที่ไม่ได้หันกลับมามองปัญหาในองค์กรของตนเอง เมื่อสื่อมวลชนนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคมแล้วมีปัญหามากมาย ๆ ด้านรวมไปถึงหน่วยงานกลางกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนในการควบคุมดูแลความประพฤติหรือจริยธรรมในหมู่ของผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชนนั้น ส่งผลให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลอย่างง่ายดายโดยเฉพาะสื่อออนไลน์ และเกิดการแข่งขันทางการตลาดในการหาแหล่งข่าว ขาดการตรวจสอบว่าเป็นข้อมูลที่แท้จริงหรือไม่ หรือเป็นข่าวลือ การเผยแพร่ข้อมูลที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ขาดเนื้อหาสาระ ขาดความสร้างสรรค์ และในบางกรณีมีเนื้อหาที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่ขัดต่อศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของประเทศ

รวมทั้งบุคคลที่ทำอาชีพเกี่ยวกับสื่อมวลชนไม่มีต้นสังกัดที่เป็นสมาชิกองค์กรเดียวกัน อยู่เป็นเอกเทศโดยไร้การควบคุม เช่น วิทยุ-โทรทัศน์: สมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทย, สื่อสิ่งพิมพ์: สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, สื่อออนไลน์: สมาคมผู้ผลิตข่าวออนไลน์ ทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนนั้นไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และสิ่งที่สำคัญตัวของสื่อมวลชนเองนั้น ขาดการอบรมอย่างต่อเนื่องในการทำงานจึงพบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้ 1) ปัญหาการที่ขาดกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน และ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำกับดูแลการทำงานของสื่อมวลชน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรสื่อมวลชนในต่างประเทศและประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรของสื่อมวลชนในประเทศไทย

2.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งกฎหมายในประเทศไทย โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในประเทศไทย เพื่อให้เป็นสากล และทัดเทียมนานาประเทศต่อไป

4. สมมติฐานของการศึกษา

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อสารมวลชน ซึ่งมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายอยู่สามประการ ประการที่แรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสารมวลชน ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดใบอนุญาตในการประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชน และประการที่สาม คือ ปัญหาการที่ขาดกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของสื่อสารมวลชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขโดยการให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะ รวมไปถึงการกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบอาชีพสื่อมวลชน ตลอดจนกำหนดข้อบังคับที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเพื่อให้สามารถควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนในประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะนำหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน และแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามหลักการทางกฎหมาย สืบต่อไป

5. วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนบทความทางวิชาการ รายงาน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร และการค้นคว้าจากข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาหาข้อเสนอแนะต่อไป

6. อภิปรายผล

ในส่วนของการอภิปรายผลนั้นจะเป็นบทที่ใช้วิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพของสื่อมวลชน โดยที่ผู้ศึกษาได้แบ่งประเด็นในการใช้วิเคราะห์เพื่อที่จะได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดโดยที่ได้แบ่งประเด็นเพื่อนำออกมาด้วยกันทั้งหมดสามประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาการที่ขาดกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของสื่อสารมวลชน ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน และประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำกับดูแลการทำงานของสื่อมวลชนซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในเชิงลึก รวมไปถึงการได้วิเคราะห์ถึงข้อเท็จจริงที่ผู้ศึกษาจะได้

นำข้อเท็จจริงดังกล่าว มาประกอบในงานชิ้นนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำวิทยานิพนธ์อย่างสูงสุด

7.1 ปัญหาการที่ชาดกลไกทางกฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน

กลไกทางกฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการกำกับให้สื่อมวลชนปฏิบัติหน้าที่เพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในสังคมและเป็นการควบคุมสื่อมวลชนตามประมวลกฎหมายซึ่งศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ตัดสินและวินิจฉัยโดยคำนึงถึงความถูกต้อง ในขณะเดียวกันเป็นช่องทางที่รัฐและหน่วยงานของรัฐสามารถที่จะออกกฎหมายเพื่อให้กฎหมายควบคุมสื่อมวลชน (สุกานดา วรพันธุ์พงศ์ และสมหมาย ปาจิณฉัตร, 2547: 205) ในปัจจุบันกลไกในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน คือ ข้อตกลงที่กฎหมายให้อำนาจแก่เอกชน ทำหน้าที่แทนรัฐในการเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมสื่อมวลชนกันเอง เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพนั้นมีประสิทธิภาพ และสามารถควบคุมการทำหน้าที่ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของเอกชนด้วยตนเอง จึงหมายถึงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ว่ามีกรอบการทำหน้าที่เพื่อไม่ให้กระทบต่อประชาชน จึงได้กำหนดเป็นข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกลไกในการควบคุมการทำงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อบังคับที่ใช้บังคับสมาชิกของสมาคม จึงเห็นได้ว่าในทางกฎหมายมหาชน ข้อบังคับต่าง ๆ ของสมาคมที่ได้กำหนดขึ้นไม่มีสภาพบังคับเหมือนกับกฎหมาย และข้อบังคับดังกล่าวไม่มีความชัดเจนแน่นอน ไม่ครอบคลุมทุก ๆ สื่อมวลชน ดังนั้นข้อบังคับของสมาคมนั้นไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ใช้บังคับได้แต่เฉพาะสมาคมของสื่อมวลชนนั้น ๆ

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทยได้อธิบายว่า กฎหมายคือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้วตามธรรมดาต้องโทษ รัฐจึงมีอำนาจในการออกกฎหมายโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและก่อให้เกิดกระแสแห่งความเชื่อว่าอำนาจรัฐเท่านั้นที่มีหน้าที่ในการสร้างกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า กลไกทางกฎหมายที่ควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนอันมีลักษณะที่เป็นข้อบังคับระหว่างองค์กร จึงไม่มีผลบังคับกับสื่อมวลชนทั้งหมด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้รองรับให้จริยธรรมทางวิชาชีพมีสภาพบังคับทางกฎหมาย ที่สื่อมวลชนทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดบทบัญญัติ การควบคุมการดำเนินงานของสื่อมวลชน เพื่อที่จะเป็นกลไกในการควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน เพราะหากไม่มีการควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน จะส่งผลให้สื่อมวลชนกระทำการ ต่าง ๆ โดยไม่สนใจกฎ กติกาของสังคม ซึ่งในประเทศไทยนั้น สิ่งที่เคยควบคุมจริยธรรมทางวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่มีผลต่อสมาชิกองค์กรวิชาชีพ มีเฉพาะแต่การกำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ที่มีการกระทำความผิดทางวิชาชีพ เช่น ธรรมนูญสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย พ.ศ. 2552 ข้อบังคับด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญและข้อบังคับดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับเหมือนกับกฎหมาย ซึ่งมีความแตกต่างจากวิชาชีพทนายความ วิชาชีพบัญชี เนื่องจากจริยธรรมทางวิชาชีพของทนายความ

หรือบัญชี มีลักษณะเป็นข้อบังคับระหว่างสมาชิกในองค์กร ซึ่งกฎหมายรองรับให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงมีผลในการกำหนดจริยธรรมทางวิชาชีพ ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ ในการควบคุมมารยาททนายความ และจรรยาบรรณผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนมารยาททนายความ และจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี ตามความหนักเบาของการประพฤติที่ฝ่าฝืน เช่น ภาคทัณฑ์ ห้ามเป็นทนายความ มีกำหนดไม่เกิน 3 ปี ลงชื่อให้ออกจากทะเบียนทนายความ สำหรับจรรยาบรรณวิชาชีพบัญชีก็ได้กำหนดโทษเอาไว้เหมือนกัน เช่น ตักเตือนเป็นหนังสือ พักใช้ใบอนุญาต ห้ามประกอบวิชาชีพบัญชีด้านที่ประพฤติดิฉจรรยาบรรณ โดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 3 ปี เพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2534 ถึง 2546 ซึ่งพบปัญหาบ่อยครั้ง ได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นกลางการนำเสนอเนื้อหาไม่ถูกต้อง การนำเสนอเนื้อหารุนแรง การละเมิดสิทธิ ส่วนบุคคล การตัดสินผู้ตกเป็นข่าว และการรับอามิสสินจ้าง ในการทำงาน ปัญหาของกลไกการกำกับดูแลอำนาจภายนอกและความคลุมเครือของหลักการทางกฎหมาย (ดวงกมล ขาดีประเสริฐ, 2547) เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน จะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน ไม่มีกฎหมายควบคุมกำหนดขอบเขตในเรื่องของจรรยาบรรณ จริยธรรม และบทลงโทษในการทำผิด นอกจากนั้นแล้วไม่มีการไปกำหนดขอบเขตการทำงานสื่อมวลชน จึงส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่มุ่งเน้นไปในเชิงธุรกิจ และเน้นการทำข่าวสารที่สื่อมวลชนนั้น ๆ สังกัดอยู่ ไม่ได้เน้นการทำหน้าที่ที่เป็นความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นแล้วสื่อมวลชนยังมีหน้าที่จะต้องนำเสนอข่าวสารในด้านต่าง ๆ ของสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบข้อมูล เนื่องจากในสังคมปัจจุบันการทำหน้าที่ที่สื่อมวลชนนั้น จะเป็นการนำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวกับข่าวชาวบ้าน เชิงธุรกิจ เศรษฐกิจ การเมือง บ้านเทิง ดังนั้นข่าว ต่าง ๆ จึงมีลักษณะเฉพาะกลุ่มตามที่ต้นสังกัดของสื่อมวลชนนั้นต้องการ จะนำเสนอในด้าน นั้น ๆ รวมไปถึงผู้ประกาศข่าวยังทำหน้าที่เสนอข่าวสารที่ขาดความเป็นกลางอีกด้วย ดังนั้น จึงขาดกลไกการแก้ปัญหาในกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ฝ่าฝืนกับจริยธรรมทางวิชาชีพดังกล่าว

7.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีสมาคม ที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนอยู่หลายองค์กรในการทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองตามลักษณะของสื่อต่าง ๆ โดยมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันตามลักษณะของวิชาชีพสื่อมวลชนที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล (คณาธิป ทองรวีวงศ์, 2555, หน้า 464) เช่น ชมรม หรือเป็นองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลโดยการจดทะเบียนเป็นสมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นการรวมตัวกันโดยมีกฎหมายกำหนดโดยเฉพาะ ที่ให้มีพระราชบัญญัติสำหรับวิชาชีพนั้น ที่ให้จัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพเป็นนิติ

บุคคลตามกฎหมายมหาชน เหมือนกับสภานายความ สภาวิชาชีพบัญชี นอกจากนั้นแล้ว องค์การสื่อมวลชนในประเทศไทย เป็นการรวมตัวกันโดยที่กฎหมายรองรับสิทธิในการจัดตั้งเป็น องค์การวิชาชีพ เช่น สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, สมาคมหนังสือพิมพ์ส่วน ภูมิภาคแห่งประเทศไทย, สมาคมนักหนังสือพิมพ์ภูมิภาคแห่งประเทศไทย, สมาคมผู้สื่อข่าว บันเทิงแห่งประเทศไทย, สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, สมาคมผู้สื่อข่าวกีฬาแห่ง ประเทศไทย, สมาคมช่างภาพสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย, สมาคมผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ, สมาคม นักข่าวภาพกีฬาแห่งประเทศไทย, สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, สมาคมนักวิทยุและ โทรทัศน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์, มูลนิธิอิสรภาพ อมรินทร์ และมูลนิธิหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า วิชาชีพสื่อมวลชนไม่มีกฎหมายใดที่ได้ กำหนดให้เมืองกรวิชาชีพที่เป็นองค์กรกลางของสื่อมวลชน ส่งผลให้การทำงานของสื่อมวลชน มีเพียงสมาคมที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้นในการกำกับ ดูแล (คณาธิป ทองรวีวงศ์, เรื่องเดิม: 465.) จึงทำให้ไม่มีหน่วยงานกลางที่เป็นของรัฐเข้ามาดูแล ควบคุมเหนือสมาคมต่าง ๆ ดังนั้นการทำงานของสมาคมจึงเป็นการทำงานเพื่อให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ของสมาคม ส่งผลให้การทำงานของสมาคมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเท่านั้น แต่ในทางกฎหมายมหาชนยังไม่มี องค์กรกลางในการกำกับดูแลและสามารถควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน เพราะฉะนั้น สมาคมที่ดูแลเกี่ยวกับสื่อมวลชนนั้น ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลทางมหาชน จึงส่งผลให้ ประเทศไทยไม่สามารถควบคุมหรือกำกับดูแลการทำงานที่ของสื่อมวลชนได้ เพราะสื่อมวลชน ในบางครั้งทำหน้าที่ไปกระทบสิทธิของประชาชน เมื่อมีการกระทบต่อประชาชนจึงส่งผลให้ สมาคมได้รับผลกระทบตามกฎหมายแพ่ง จึงไม่มีผลต่อการเข้าไปควบคุมของสมาคม หากมี องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนที่มีอำนาจในทางมหาชนนั้น จะส่งผลดีในการกำกับดูแลการทำงานของ สื่อมวลชน ที่มีองค์กรของรัฐเข้ามากำกับดูแล พร้อมกันนี้จะส่งผลให้เป็นการยกระดับการ ทำงานของสื่อมวลชนในการทำหน้าที่ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลการทำงานที่ ของสื่อมวลชน โดยการที่มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนในการกำกับดูแล นอกจากนี้ ยังไม่เป็นไปตามแนวความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (นพดล เสงเจริญ, 2550: 10) ที่ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้ สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ หลุดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นหรือสถาบัน การเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังในสังคมช่วงเวลาใดเวลา หนึ่ง และเป็นสถาบันบริหารที่จำเป็นสำหรับรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ซึ่งเห็นความจำเป็นของ การสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

เพื่อให้เกิดกระบวนการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นธรรม หรืออาจหมายถึงหน่วยงานรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่บริหารซึ่งจะต้องอาศัยความคล่องตัวสูงและสามารถแยกตัวออกจากส่วนราชการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีพระราชบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนั้น ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถควบคุม กำกับดูแล การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้ กล่าวคือ เมื่อสื่อมวลชนทำหน้าที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ห้ามมีพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีโทษทางปกครองและอาญามาควบคุม กำกับดูแลไม่ แสดงให้เห็นถึงการควบคุมการทำงานของสื่อมวลชน และการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้การที่ไม่มีองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน จึงทำให้สื่อมวลชนขาดความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ เพราะต่างฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนเองโดยที่ไม่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน อันเนื่องมาจากการทำงานของสมาคมสื่อมวลชนนั้นไม่มีมาตรการใดที่จะไปบังคับให้สื่อมวลชนทำหน้าที่ตามสิทธิเสรีภาพให้อยู่ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ของสังคม

นอกจากนี้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนประกอบอาชีพโดยยึดถือหลักสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ได้มีกรอบกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพไว้ จึงส่งผลให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่ยึดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น ขาดกลไกในการควบคุมกำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพว่ามากน้อยเพียงใด กับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนให้กระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดดุลยภาพแก่สังคมเพราะสื่อมวลชนถือเป็นวิชาชีพที่จะต้องหาความจริงเพื่อนำเสนอต่อสังคมดังนั้นการกำกับดูแลตนเองโดยองค์กรวิชาชีพจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” ไม่สามารถกำกับดูแลด้านจริยธรรมของสมาชิกได้อย่างแท้จริง (วนิดา แสงสาร พันธุ์ และคณะ, : 2555: 6)

7.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำกับดูแลการทำงานของสื่อมวลชน

อำนาจหน้าที่ คือ สิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือองค์กรของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการอย่างใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจก็คืออำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจ เมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจส่วนใหญ่แล้วกฎหมายจะกำหนดให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ แต่จะออกคำสั่งอย่างไรหรือจะเลือกใช้มาตรการอย่างใดในฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ เช่น ข้าราชการกระทำผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

แต่งตั้งต้องสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการผู้นั้นแต่ผู้บังคับบัญชาก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานใด กล่าวคือ จะสั่งปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กำกับดูแลการทำงานของสื่อมวลชนนั้น รัฐเองไม่ได้มอบอำนาจให้องค์กรดังกล่าวเพื่อที่จะให้ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในอดีต มาตรา 46 ได้กำหนดรับรองสิทธิในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน ซึ่งในปัจจุบันนั้น มีการกำหนดหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพและการควบคุมกันเองในทางวิชาชีพ โดยเฉพาะวิชาชีพสื่อมวลชน จะเห็นได้จากกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนไม่ได้กำหนดจัดตั้งองค์กรวิชาชีพใดสื่อมวลชนหนึ่งเป็นเฉพาะ สื่อมวลชนเองจึงได้จัดตั้งสมาคมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาโดยสถานะของนิติบุคคลดังกล่าวนี้ มีอำนาจตามสถานะของนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นมา และเป็นอำนาจในทางเอกชน ทำให้การควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนไม่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และแบบแผนที่ดีขาดความเด็ดขาดในอำนาจ ซึ่งจะแตกต่างจาก สภากฎหมาย แพทยสภา ถึงแม้จะเป็นเอกชนแต่ก็มีกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมอบหมายให้ใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐ หรือมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เพื่อที่จะเป็นการป้องกันความเสียหายแก่ประชาชน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนไม่มีอำนาจในการที่จะออกกฎ หรือคำสั่ง ในทางปกครอง จะส่งผลเสียต่อประเทศไทยในการที่จะควบคุมการทำงานของสื่อมวลชนให้เป็นมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลสมาชิกภายในองค์กรสื่อมวลชน ตลอดจนอำนาจการกำหนดคุณสมบัติการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน จึงส่งผลให้เกิดปัญหา เกี่ยวกับการทำงานของสื่อมวลชนที่นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ขาดความเป็นกลาง และข่าวที่เป็นความจริงเสนอต่อประชาชน ถ้าหากสื่อมวลชนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว หรือสื่อมวลชนเห็นแก่ประโยชน์อื่นใดที่สามารถจูงใจให้ปล่อยข่าวลือ หรือปล่อยข่าวที่เป็นความเท็จ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน จึงไม่มีผู้รับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้นไม่ตระหนักถึงการทำหน้าที่ต่อประชาชน จึงก่อให้เกิดผลเสียและกระทบความเชื่อมั่นของสื่อมวลชน นอกจากนั้นแล้ว ทำให้ขาดการคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นว่า ผู้ที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นอำนาจในการออก กฎ ข้อบังคับ ในทางปกครอง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนจะต้องมี เพื่อที่จะใช้อำนาจให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน

8. ข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการทำงานของสื่อมวลชนยังเป็นปัญหาอีกมากมายที่จะต้องศึกษาแก้วิธีการแก้ไขให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนที่ถูกต้องตามหลักการและทฤษฎี เนื่องจากสื่อมวลชนในประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตได้บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 46 ที่ให้พนักงานลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้นแต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ นอกจากนั้นแล้วยังครอบคลุมไปถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ก็ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเอกชน รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ ห้ามขัดขวางการนำเสนอข่าว หรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประเด็นสาธารณะของสื่อมวลชน โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพ

นอกจากรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติการจัดตั้งองค์กรสื่อมวลชนแล้วยังส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงโทรทัศน์ เพื่อที่จะทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม โดยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ควบคุมกันเองในหมู่คณะของผู้ที่ประกอบวิชาชีพกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จึงเกิด ธรรมนูญสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ. 2552 ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ขึ้นมา จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ได้บัญญัติในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นโดยตรง เพียงแต่ส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มทางวิชาชีพ เพื่อให้การรวมกลุ่มทางวิชาชีพได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกกันเองในรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยซึ่งผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

8.1 ออกกฎหมายในการกำกับดูแล เพื่อที่จะส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน ที่เป็นมาตรฐานกลางในการนำเสนอเนื้อหาและข้อมูลข่าวสาร ที่จะต้องมีผู้รับผิดชอบในผลกระทบที่เกินขึ้นจากการทำงานของสื่อมวลชน ในกรณีที่เสนอเนื้อหาและข้อมูลข่าวสารที่ผิดพลาดหรือก่อให้เกิดผลกระทบ จะต้องแสดงความรับผิดชอบและประกาศการแก้ไขข้อบกพร่องต่อสาธารณชนในทันที

8.2 ให้มีองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน โดยการรวมตัวของสื่อมวลชนทุกแขนง มีกฎหมายรับรองคุ้มครองเสรีภาพการสื่อกิจการวิชาชีพ และมีระบบกลไกในการบริหารจัดการ เพื่อที่จะรองรับบทบาทขององค์กรในฐานะที่พึ่งพาของสื่อมวลชนและประชาชน

8.3 ให้องค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจกรรมในทางปกครอง โดยที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ หรือมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือการจัดทำบริการสาธารณะ

บรรณานุกรม

- คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2555.) **กฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- ดวงกมล ขาติประเสริฐ. (2547) “สถานภาพการวิจัยด้านนิเทศศาสตร์ที่เกี่ยวกับจริยธรรมวิชาชีพสื่อมวลชน”. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นพดล เสงเจริญ. (2550) “องค์กรอิสระ ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ”, รวมบทความกฎหมายมหาชน เล่ม 6, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: พิเพรส.
- วนิดา แสงสารพันธ์ และคณะ. (2555). “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย”, กรุงเทพมหานคร.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2554) **หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัฒนา พุทธางกูรานนท์. (2531). **สื่อสารมวลชนกับสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุกานดา วรพันธุ์พงศ์ และสมหมาย ปาจิณดัด. (2547). **เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อมวลชน หน่วยที่ 9-15**. พิมพ์ครั้งที่ 1 นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.