



กสทช.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

แนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน ด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย

โครงการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางการกำกับดูแลตนเอง
ขององค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์



เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

รายงานผลการศึกษาระดับสุดท้าย (Final Report) ฉบับปรับปรุง
โครงการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพ
ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

โดย

นักวิจัย: ดร. ชัญญุตรา อรณพ ฦ อยุธยา และ ดร. พิมลพรรณ ไชยนันท์

หัวหน้าโครงการ: ดร. พรรษาสิริ กุหลาบ

ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

25 พฤษภาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ 1: หลักการ เหตุผล วัตถุประสงค์ ขอบเขตและวิธีการศึกษาของโครงการวิจัย	1
ส่วนที่ 2: แผนการดำเนินงาน และข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ	9
ส่วนที่ 3: แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)	10
3.1 นิยามและองค์ประกอบ	10
3.2 วัตถุประสงค์การกำกับดูแลภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน	13
3.3 ประเภทของการกำกับดูแลร่วมกัน	15
3.4 จุดเด่นและจุดด้อยของการกำกับดูแลร่วมกัน	15
3.5 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวทางการกำกับดูแลร่วมในประเทศไทย	16
ส่วนที่ 4: แนวทางการกำกับดูแลตนเอง และการกำกับดูแลร่วมกันขององค์กรด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ของประเทศกรณีสีกษา	19
4.1 เครือรัฐออสเตรเลีย	19
4.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	44
4.3 สหราชอาณาจักร	56
ส่วนที่ 5: เปรียบเทียบการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันของออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร และไทย	75
ส่วนที่ 6: ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อ กสทช. ที่สอดคล้องต่อนโยบายการปฏิรูปสื่อและแนวทางการกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	87
รายการอ้างอิง	93
ภาคผนวก ก. องค์กรวิชาชีพ 11 แห่งที่ร่วมลงนามในการประกาศเจตนารมณ์ในการกำกับดูแลตนเอง	99
ภาคผนวก ข. รายงานผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม	100
ภาคผนวก ค. <i>Broadcasting Services Act 1992</i> – Enforcement Guidelines of the ACMA	102

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	สรุปกรณีศึกษาต่างประเทศตามเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือก	5
ตารางที่ 2	ระดับการกำกับดูแลร่วมกันที่หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐมีส่วนร่วม	11
ตารางที่ 3	ช่วงเวลาสำคัญในการดำเนินงานของ ATVOD และ Ofcom	57
ตารางที่ 4	โครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมของ ATVOD ปีค.ศ. 2015-2016	60
ตารางที่ 5	มาตรฐานการให้บริการด้านการร้องเรียนของ ATVOD	71
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันสำหรับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศกรณีศึกษาและไทย	83

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	กลไกการกำกับดูแลเนื้อหากิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของเครือรัฐออสเตรเลีย	22
ภาพที่ 2	การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรวิชาชีพสื่อของประเทศฟิลิปปินส์	51
ภาพที่ 3	การทำงานร่วมกันระหว่าง KBP กับ ASC	52
ภาพที่ 4	แสดงขั้นตอนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของ KBP	53
ภาพที่ 5	แสดงการทำงานร่วมกันระหว่าง Ofcom และ ATVOD	58
ภาพที่ 6	แสดงขอบเขตการกำกับดูแลเนื้อหาของบริการวิทยุทัศน์ตามคำขอ	62
ภาพที่ 7	แสดงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของ ATVOD	66
ภาพที่ 8	แสดงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของ ATVOD และการดำเนินการประเมินเรื่องร้องเรียนขั้นต้น	67
ภาพที่ 9	แสดงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของ ATVOD และการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนร่วมกับ Ofcom	69

ส่วนที่ 1: หลักการ เหตุผล วัตถุประสงค์ และขอบเขตของโครงการวิจัยการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (18) ประกอบกับ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพและวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม และการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชนและการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร ทั้งนี้การควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพขององค์กรดังกล่าว ให้แต่ละองค์กรจัดตั้งคณะกรรมการการควบคุมจริยธรรมขึ้น โดยมีองค์ประกอบและให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

ปัจจุบันประเทศไทยมีการรวมตัวขององค์กรผู้ประกอบวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์กร สหพันธ์ สมาพันธ์ สมาคมและสภาวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั่วประเทศทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 200 องค์กร อีกทั้งการรวมตัวดังกล่าวยังเป็นการรวมตัวที่ทับซ้อนในเชิงโครงสร้าง ซึ่งจะส่งผลให้การกำกับดูแลกันเองของวิชาชีพขาดความเข้มแข็งอันจะส่งผลให้เกิดการฉุดรั้งมาตรฐานการกำกับดูแลกันเองให้ต่ำลง (a race to the bottom) การกำหนดมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (a regulatory backstop) ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมของแต่ละองค์กรวิชาชีพยังเป็นอุปสรรคประการหนึ่ง ที่ทำให้การกำกับดูแลกันเองไม่เกิดผลในเชิงปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายและมาตรการรองรับการกำกับดูแลกันเองของ กสทช.¹

นอกจากนี้ จากรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย² ได้มีข้อเสนอแนะโดยสรุปว่า รูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ การกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) เนื่องจากสื่อมวลชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะกำกับดูแลกันเอง ในระยะแรกจึงควรให้มีการกำกับดูแลร่วมกับรัฐ โดยที่ กสทช. มีบทบาทเข้ามากำกับและส่งเสริม หากในอนาคตสื่อมวลชนสามารถรวมกลุ่มเป็นองค์กรวิชาชีพมากขึ้นและมีความรู้มากขึ้น ก็อาจมีการพัฒนาเป็นรูปแบบการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ต่อไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ [สำนักงาน กสทช.], ฐานข้อมูลองค์กรวิชาชีพและบทเรียนการควบคุมกันเองด้านจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช. และศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556. หน้า 99-114.

² สำนักงาน กสทช. รายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและกลไกการกำกับดูแลที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กสทช. และมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์. 2556. หน้า ช-ฒ.

จากการศึกษาค้นคว้าทั้งสองโครงการข้างต้น กอปรกับจากการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่าการกำกับดูแลกันเองในประเทศไทยนั้นยังคงมีประเด็นที่ต้องแก้ไขและปรับปรุงเพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติจริงอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเป็นการนำรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกันมาบังคับใช้ร่วมด้วยหรือไม่ เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่การกำกับดูแลกันเองไม่สามารถคุ้มครองประชาชนได้

ทั้งนี้ รูปแบบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ไม่สามารถแยกขาดจากการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ได้แต่มีลักษณะที่ต่อเนื่องกัน (continuum) ตามความเกี่ยวข้องของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีระดับแตกต่างกัน แต่ก็มีองค์ประกอบคล้ายกันคือ องค์กรกำกับกันเอง (self-regulatory body) ที่ทำหน้าที่กำกับกันเองระหว่างสมาชิกในอุตสาหกรรม ส่วนองค์ประกอบที่แตกต่างกันคือการกำกับดูแลร่วมกันนั้น หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐจะมอบอำนาจในการกำกับดูแลบางส่วนให้องค์กรกำกับกันเองเพื่อการกำกับดูแลกันเอง นอกจากนี้ ยังหมายถึงการที่หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐจัดให้มีมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) เมื่อการกำกับดูแลกันเองล้มเหลว เช่น การลงโทษตามกฎหมาย การจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการด้านภาษี เป็นต้น³

หากแบ่งรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกันตามทรัพยากรที่หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐใช้เพื่อให้ส่งผลต่อผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแลขององค์กรกำกับกันเอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่⁴

1. **แนวทางการเชื่อมโยงการกำกับดูแลกับมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach)** ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลกันเองผ่านมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันขององค์กรกำกับกันเอง โดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การให้การรับรองมาตรฐานจริยธรรม (certification) การลงนามในมาตรฐานจริยธรรม (signed by state organization/representative) การนำมาตรฐานจริยธรรมบัญญัติไว้ในกฎหมาย (implementation of code into state law)

2. **แนวทางการเชื่อมโยงการกำกับดูแลกันเองขององค์กรกำกับกันเอง (organization-oriented approach)** ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลกันเองผ่านองค์กรกำกับกันเอง โดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การให้การรับรององค์กร (certification) การใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกขององค์กร (appointment of members) หรือ การให้เงินสนับสนุน (financing)

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ยังไม่มีการศึกษาในเชิงลึกถึงที่มาและพัฒนาการขององค์กรกำกับดูแลกันเองและรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกัน ซึ่งจะสามารถนำมาเปรียบเทียบกับบริบทของสังคมไทยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกถึงแนวทางการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยควรศึกษาครอบคลุมทั้งแนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรมและแนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับกันเองด้วย

³ ชนัญสรุตา อรนพ ฌ อยุธยา. การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อคุ้มครองเด็ก และเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิเทศศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2557. หน้า 38-42.

⁴ Schulz, W. et al. Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector. 2006. p.105.

นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปประเทศ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศจำนวน 36 วาระการปฏิรูปเพื่อวางตำแหน่งในปี พ.ศ. 2575 ให้ประเทศมีความ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” และมีวาระการปฏิรูปประการหนึ่งคือ การปฏิรูปด้านการกำกับดูแลสื่อ ซึ่งรับผิดชอบโดยคณะกรรมการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ คณะกรรมการฯ ได้เล็งเห็นความสำคัญในการยกระดับการกำกับดูแลกันเองด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนให้มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน โปร่งใสและอิสระมากยิ่งขึ้น รวมถึงยังเห็นว่าต้องมีระบบและกลไกการกำกับดูแลสื่อที่ประสานสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาควิชาชีพและภาคประชาชน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงในระบบและกลไกการกำกับดูแลกันเองที่สำคัญคือ บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดในมาตรา 49 ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์การวิชาชีพสื่อมวลชนเพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อ และคุ้มครองสวัสดิการของสื่อ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในระดับนโยบายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชน ซึ่งรวมถึงกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเรียนรู้แนวปฏิบัติการกำกับดูแลร่วมกันของต่างประเทศและนำมาปรับประยุกต์ใช้และพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพและการกำกับดูแลร่วมกันขององค์กรวิชาชีพและองค์กรกำกับดูแล ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ให้เข้ากับบริบทสังคมของประเทศไทยในยุคของการปฏิรูปสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันในเชิงลึกขององค์กรกำกับดูแลกันเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกัน ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

2.2 เพื่อนำแนวทางในการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศออสเตรเลียและประเทศที่ผู้วิจัยเห็นว่าเหมาะสมอีก 2 ประเทศ มาพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

2.3 เพื่อรวบรวมสภาพปัญหาการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปสื่อและแนวทางการกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.4 จัดทำ (ร่าง) มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลกันเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ สำหรับประเทศไทย และแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับ ประเทศไทย

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ก. การคัดเลือกประเทศที่ใช้เป็นกรณีศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อศึกษาแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศโดยคัดเลือกประเทศที่ใช้เป็นกรณีศึกษาให้ครอบคลุมทั้งการกำกับดูแลร่วมกันทั้ง 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) แนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (Code-oriented approach) และ 2) แนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับกันเอง (organization-oriented approach) ทั้งนี้ ในการคัดเลือกประเทศและองค์กรที่ศึกษา ผู้วิจัยคำนึงถึงความครอบคลุมของประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในประเทศนั้นๆ อีกทั้งยังคำนึงถึงการดำเนินงานในการกำกับดูแลร่วมกันขององค์กรที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ในงานวิชาการทั้งในและต่างประเทศด้วย ดังสรุปในตารางที่ 1

ดังนั้น ประเทศและองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ประกอบด้วย

1. เครือรัฐออสเตรเลีย

การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของเครือรัฐออสเตรเลียดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (Code-oriented approach) โดยหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ หรือ ACMA ให้การรับรองมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรกำกับกันเองและทำให้มีสภาพบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการทุกราย ทั้งนี้ องค์กรกำกับกันเอง/กำกับดูแลร่วมกันที่ใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ จำนวน 4 องค์กร ประกอบด้วย Free TV Australia (Free TV), Commercial Radio Australia (CRA), The Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA) และ Community Broadcasting Association of Australia (CBAA)

2. สหราชอาณาจักร

การกำกับดูแลร่วมกันในสหราชอาณาจักรนั้นได้ถูกนำไปใช้ในกิจการสื่อสารมวลชนในหลายกิจการและเพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย องค์กรกำกับกันเอง/กำกับดูแลร่วมกันที่ใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ คือ องค์กรกำกับดูแลบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Authority of Television and Video on Demand – ATVOD) ที่ใช้แนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับกันเอง (organization-oriented approach) โดยมี Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐที่เป็นอิสระ ให้การรับรองและมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ ATVOD ทั้งนี้ การกำกับดูแลร่วมกันของ ATVOD เป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ในสื่อซึ่งมักเป็นกรณีศึกษาที่เป็นแบบปฏิบัติที่ดีในยุโรปและได้ขยายผลจากสื่อเก่าอย่างวิทยุและโทรทัศน์มาสู่สื่อใหม่อย่างอินเทอร์เน็ต

3. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับตนเอง (organization-oriented approach) โดยหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐที่เป็นอิสระ คือ The National Telecommunications Commission (NTC) ได้ทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อมอบอำนาจให้แก่ สมาพันธ์ผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์ (Association of Broadcasters of the Philippines – KBP) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันโดยสมัครใจของเจ้าของและผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศ เพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพและส่งเสริมการกำกับดูแลกันเองให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงปกป้องสิทธิผลประโยชน์ของผู้ประกอบการวิทยุและโทรทัศน์

นอกจากนี้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังใช้การกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (Code-oriented approach) ในการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อีกด้วย โดย NTC และ KBP ได้จัดทำมาตรฐานแนวทางการกำกับดูแลด้านเนื้อหาที่นำเสนอทางโทรทัศน์ หรือ Broadcast Code of the Philippines 2007 (as amended 2011) เป็นมาตรฐานในการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของสมาชิก โดย KBP มีหน้าที่รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดมาตรฐานดังกล่าวของสมาชิกและมีอำนาจในการลงโทษด้วย โดยบทลงโทษมีลักษณะเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่การตักเตือน การกล่าวโทษ การระงับสถานะสมาชิกชั่วคราว ยกเลิกสถานะสมาชิก และการปรับ

ทั้งนี้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกประชาคม ASEAN และได้รับการจัดอันดับเสรีภาพสื่อมวลชน (World Press Freedom Index 2015) ใกล้เคียงกับประเทศไทย (ไทยอยู่อันดับที่ 134 และฟิลิปปินส์อยู่อันดับที่ 141 จาก 180 ประเทศ)

ตารางที่ 1 สรุปกรณีศึกษาต่างประเทศตามเกณฑ์ที่ใช้ในการคัดเลือก

ประเทศ	แนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน	องค์กร	ประเภทกิจการ/บริการ
เครือรัฐออสเตรเลีย	แนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (Code-oriented approach)	Free TV Australia (Free TV)	โทรทัศน์ - ฟรีทีวีเชิงพาณิชย์
		Commercial Radio Australia (CRA)	วิทยุ - วิทยุเชิงพาณิชย์
		The Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA)	โทรทัศน์และวิทยุแบบบอกรับสมาชิก
		Community Broadcasting	วิทยุและโทรทัศน์แบบบริการชุมชน

ประเทศ	แนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน	องค์กร	ประเภทกิจการ/บริการ
		Association of Australia (CBAA)	
สหราชอาณาจักร	แนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับตนเอง (organization-oriented approach)	ATVOD	บริการวีดิทัศน์ตามคำขอ
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	แนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (Code-oriented approach) ควบคู่กับ แนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับตนเอง (organization-oriented approach)	KBP	วิทยุและโทรทัศน์ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (ไม่รวมเคเบิลทีวี)

ข. ระเบียบวิธีวิจัยและขั้นตอนการวิจัย

คณะผู้วิจัยจะใช้วิธีวิจัย 3 รูปแบบในการเก็บและสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การวิจัย ลำดับตามขั้นตอนการวิจัย ดังนี้

1. **การวิเคราะห์เอกสาร (documentary research)** ผู้วิจัยจะรวบรวมและประมวลข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลกันเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งแนวทางการกำกับดูแลกันเองและกำกับดูแลร่วมกันของประเทศที่ศึกษาทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และไทย จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลดังกล่าวจะนำมาสรุปเป็นความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับที่มา วัตถุประสงค์ โครงสร้าง รูปแบบ คุณสมบัติ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลฯ รวมทั้งแนวทางการกำกับดูแลฯ ของประเทศนั้นๆ อีกทั้งยังสามารถนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นกรอบการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นต่อไปได้

2. **การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)** บุคลากรขององค์กรกำกับดูแลกันเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศที่ศึกษา โดยเบื้องต้นคณะผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง ดังต่อไปนี้

ก. บุคลากรขององค์กรกำกับดูแลกันเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของออสเตรเลีย ได้แก่ Free TV Australia, Commercial Radio Australia, ASTRA และ CBAA

ข. บุคลากรขององค์กรกำกับดูแลกันเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสหราชอาณาจักร ได้แก่ ATVOD

ค. บุคลากรขององค์กรกำกับดูแลตนเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้แก่ KBP

คณะผู้วิจัยกำหนดแนวคำถามเบื้องต้นสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์และประมวลเป็นข้อเสนอจากงานวิจัย ดังต่อไปนี้

ก. องค์กรกำกับดูแลตนเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีรูปแบบองค์กร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และมีมาตรการในการรับรองการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันอย่างไร

ข. องค์กรกำกับดูแลตนเองและองค์กรกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีมาตรฐานองค์กรอย่างไร และสร้างแรงจูงใจในการกำกับดูแลตนเองและกำกับดูแลร่วมกันขององค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างไร

ค. บริบททางการเมืองและสังคมในประเทศมีอิทธิพลต่อแนวทางการกำกับดูแลตนเองและกำกับดูแลร่วมกันอย่างไร

3. การสนทนากลุ่ม (focus group) กับบุคลากรจากองค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทย นักวิชาการในด้านที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคประชาสังคมด้านสิทธิผู้บริโภคและการปกป้องผู้บริโภค เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย และเพื่อสรุปเป็นมาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และแนวทางในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยจะจัดการสนทนากลุ่มจำนวน 3 ครั้ง (ดูรายนามผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มในภาคผนวก ข.) ดังนี้

ก. **ครั้งที่ 1** เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรและแนวทางกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทย ปัญหาและอุปสรรคในปัจจุบันและที่ผ่านมา และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขและพัฒนากลไกการกำกับดูแลตนเอง โดยจะสนทนากับบุคลากรจากองค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทยจำนวน 11 องค์กรที่ได้ร่วมลงนามในการประกาศเจตนารมณ์ในการกำกับดูแลตนเองกับ กสทช. เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 จำนวน 11-15 คน ได้แก่ สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย สมาคมสภาองค์กรวิชาชีพวิทยุโทรทัศน์ภาคประชาชน สมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความมั่นคง สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย) สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย) (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.)

ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะเชิญบุคลากรจากองค์กรวิชาชีพทั้ง 11 องค์กรดังกล่าวเป็นที่ปรึกษาในการจัดการสนทนากลุ่มในครั้งที่ 3 ด้วย

ข. ครั้งที่ 2 เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรและแนวทางกำกับดูแลฯ ของไทย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในปัจจุบันและที่ผ่านมา และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขและพัฒนากลไกการกำกับดูแลตนเอง โดยจะสนทนากับนักวิชาการในด้านที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาสังคมด้านสิทธิผู้บริโภคและการปกป้องผู้เยาว์ เป็นต้น จำนวน 5-7 คน

ค. ครั้งที่ 3 เพื่อรวบรวมความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อผลการศึกษา มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองและแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทยที่คณะวิจัยยกร่างขึ้น จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวไปปรับแก้ข้อเสนอจากงานวิจัย โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มประมาณ 20 คน ประกอบด้วย ที่ปรึกษาจากองค์กรวิชาชีพ 11 องค์กรข้างต้น ตัวแทนจากกลุ่มองค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทยอื่นๆ ผู้ประกอบธุรกิจสื่อ ตัวแทนนักวิชาการในด้านที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภาคประชาสังคม

ส่วนที่ 2: แผนการดำเนินงาน

โครงการวิจัยนี้มีแผนการดำเนินงาน ดังตารางเวลาต่อไปนี้

เดือน	ก.ค. 58	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค. 59	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.
กิจกรรม	ทบทวน วรรณกรรม ที่เกี่ยวข้อง	เก็บข้อมูล และ วิเคราะห์ ข้อมูล เอกสาร		สัมภาษณ์เชิง ลึก			วิเคราะห์ ข้อมูล สนทนากลุ่ม 1 + 2	สนทนา กลุ่ม 3 เพื่อ ระดม ความเห็น	ปรับแก้ รายงาน+ ข้อเสนอ เชิง นโยบาย	สรุป รายงาน

การส่งรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 1: 14 สิงหาคม 2558

การส่งรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ 2: 23 พฤศจิกายน 2558

การส่งรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: 25 เมษายน 2558

ข้อจำกัดในการดำเนินโครงการ

คณะผู้วิจัยประสบปัญหาในการเก็บข้อมูลจากองค์กรกำกับดูแลบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Authority of Television and Video on Demand – ATVOD) ของสหราชอาณาจักร เนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรไม่สะดวกให้สัมภาษณ์ในช่วงเวลาที่ผู้วิจัยติดต่อไป ดังนั้น ในรายงานความก้าวหน้าครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงต้องใช้ข้อมูลจากการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าผลจากการวิจัยเอกสารมีน้ำหนักเพียงพอสำหรับการสรุปรายงานในครั้งนี้ และไม่ทำให้ผลการวิจัยในภาพรวมขาดความน่าเชื่อถือแต่อย่างใด

ส่วนที่ 3: แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation)

ท่ามกลางบริบทการเปลี่ยนแปลงของสื่อและสังคมในปัจจุบัน แนวคิดการกำกับดูแลก็ปรับเปลี่ยนไปสู่การอภิบาลสื่อ (media governance) ซึ่งเป็นมากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ และหมายถึงการรวมกลไกทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในระดับชาติและในระดับนานาชาติ การรวมศูนย์และการกระจาย โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดระเบียบโครงสร้างสื่อ ทั้งนี้ เนื่องจากถูกท้าทายจากประเภทของสื่อที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการที่สภาพสังคม และวัฒนธรรมเกิดการหลอมรวม (convergence) ถูกทำให้เป็นธุรกิจ (commercialization) และถูกทำให้เป็นสากล (globalization) จึงเกิดการโต้เถียงกันว่าระบบการกำกับดูแลโดยรัฐแบบดั้งเดิมนั้นไม่เพียงพอ และจำเป็นต้องมีรูปแบบการกำกับดูแลกิจการสื่อรูปแบบใหม่ โดยที่บทบาทของรัฐบาลไม่ได้น้อยลง หากแต่บทบาทในการกำกับดูแลแบบ “สั่งและควบคุม” จะค่อยๆ กลายเป็นองค์ประกอบ และถูกแทนที่จากอิทธิพลโดยรอบ รัฐจะมีบทบาทใหม่ในฐานะผู้ให้บริการ (facilitator) หรือ เอกในสมภาพ (primus inter pares) มากกว่า การอภิบาลสื่อจึงหมายถึงการกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลร่วม และการกำกับดูแลตนเอง โดยคำนึงถึงองค์กรสื่อในอุตสาหกรรมที่กำหนด เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ (press) และการกระจายเสียงและแพร่ภาพออกอากาศ (broadcasting) เป็นต้น อีกทั้งยังหมายถึงกรอบของการกำกับดูแลตนเองขององค์กรสื่ออีกด้วย (Puppis, 2010)

ทั้งนี้ รูปแบบของการอภิบาลสื่อที่เป็นทางเลือกใหม่ ก็คือ การกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ของภาคอุตสาหกรรม และการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ระหว่างภาคอุตสาหกรรมและภาครัฐ (Saurwein, 2011: 336) โดยการศึกษาครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงรูปแบบและกลไกของการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) จึงจำเป็นต้องทบทวนถึงนิยามและองค์ประกอบของกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน วัตถุประสงค์และปัจจัยที่เอื้อให้การกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกันมีประสิทธิภาพ ประเภทการกำกับดูแลร่วมกัน รวมถึงจุดเด่นและจุดด้อยของรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1. นิยามและองค์ประกอบ

รูปแบบการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ไม่สามารถแยกขาดจากการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ได้แต่มีลักษณะที่ต่อเนื่องกัน (continuum) ตามความเกี่ยวข้องของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีระดับแตกต่างกัน

Cave, Marsden and Simmons (2008: 27 อ้างถึงใน ชนัญสุรา อรนพ ณ อยุธยา, 2556) อธิบายแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน โดยได้ทำการศึกษาขององค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ และองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกันในอุตสาหกรรมอินเทอร์เน็ต แล้วจึงจำแนกการกำกับดูแลกันเองตามระดับการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐที่แตกต่างกัน ออกเป็น 12 ระดับ ตั้งแต่ไม่มีการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเลย ไปจนถึงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐในระดับสูงที่สุด โดยพบว่า ระดับที่เรียกว่าเป็นการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) คือ ระดับที่ 9-11 ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องสูงที่สุด ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ระดับการกำกับดูแลที่หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง

รูปแบบการกำกับดูแล	ระดับ	ลักษณะการมีส่วนเกี่ยวข้องของหน่วยงานภาครัฐ
Approved compulsory co-regulatory	9	กำหนดมาตรการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante) โดยการเจรจากับรัฐบาลอย่างเป็นทางการ พร้อมด้วยบทลงโทษ/การรับรอง/กระบวนการตรวจสอบ
Scrutinized co-regulatory	10	กำหนดมาตรการกำกับดูแลในเชิงป้องกัน (ex ante) โดยการเจรจากับรัฐบาลอย่างเป็นทางการ/การรับรอง/กระบวนการตรวจสอบ รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณรายปี กับการรับรองกระบวนการกำกับดูแล จากภาครัฐ
Independent body (with stakeholder forum)	11	รัฐบาลกำหนดและกำกับดูแลร่วมด้านมาตรการภาษี

อีกนัยหนึ่ง การกำกับดูแลร่วมกัน คือกลไกที่ผสมผสานมิติการกำกับดูแลทั้งจากภาครัฐและวิชาชีพเข้าด้วยกัน ทั้งในกระบวนการ การจัดทำหลักปฏิบัติ การเฝ้าระวัง การตรวจสอบและการบังคับใช้ การลงโทษ

แนวคิดนี้สนับสนุนให้องค์กรวิชาชีพมีเสรีภาพในการกำกับดูแลกันเองภายใต้หลักปฏิบัติที่สร้างขึ้นในภาควิชาชีพและออกแบบมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะเดียวกัน ภาครัฐก็มีอำนาจในการต่อรองให้องค์กรวิชาชีพทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (เช่น ผ่านแรงจูงใจทางการเงิน หรือผ่านแรงจูงใจทางกฎหมาย) รวมถึงกรณีที่องค์กรวิชาชีพล้มเหลวในการส่งต่อเป้าหมายสาธารณะ รัฐคงอำนาจสุดท้ายในการแทรกแซงเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, 2556)

นอกจากนี้ หากมองนิยามในเชิงองค์ประกอบ การกำกับดูแลร่วมกันนั้นมีองค์ประกอบที่คล้ายกับการกำกับดูแลกันเอง กล่าวคือ ประกอบด้วยองค์การกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองระหว่างสมาชิกในอุตสาหกรรม แต่องค์ประกอบที่แตกต่างกันคือ การกำกับดูแลร่วมกันนั้น หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐจะมอบอำนาจในการกำกับดูแลบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลกันเอง อีกทั้งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ในลักษณะการรับรองให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulatory body) หรือการรับรองมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันระหว่างกลุ่มของสมาชิกในอุตสาหกรรม ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐสามารถเข้าแทรกแซงด้วยมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) หากมีความจำเป็นหรือกรณีการกำกับดูแลกันเองล้มเหลวไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้ (ชนัญสรุ อรนพ ณ อยุธยา, 2556)

HBI (2006 อ้างถึงใน ชนัญสรุ อรนพ ณ อยุธยา, 2556 และ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, 2556) ได้ทำการศึกษาและสรุปถึงองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลร่วมกัน (co-regulation) ว่าเป็นระบอบการกำกับดูแลที่ผสมผสานกันระหว่าง 2 ส่วน ได้แก่

(1) องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ซึ่งจะต้องสร้างขึ้นโดยมีจุดมุ่งหวังเพื่อการกำกับดูแลตนเองระหว่างสมาชิกในองค์กรด้วยกัน ประกอบกับเพื่อเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำกับดูแลของภาครัฐ และองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐนี้จะมีบทบาทและหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ การสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตนเอง การนำกฎเกณฑ์นั้นไปใช้ และมีกระบวนการบังคับใช้กฎเกณฑ์ให้มีการปฏิบัติตามและบรรลุผลได้จริง

(2) จุดเชื่อมระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ ประกอบด้วย

- ระบบที่เกิดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายสาธารณะ
- จุดเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ
- องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐกระจายอำนาจดุลพินิจ (discretionary power)⁵ ให้กับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลตนเอง และ
- ทรัพยากรการกำกับดูแลที่องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐใช้เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแลของขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ได้แก่ เงิน และอำนาจในการกำกับดูแล

อีกทั้ง ยังมีองค์ประกอบของส่วนที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ได้แก่ มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ กูรูระเบียบและกลไกในการทำงานขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลกันเอง รวมถึงการเข้าร่วมจัดทำมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพและการบังคับใช้มาตรฐานดังกล่าว อันเป็นการแสดงบทบาทในการกำกับดูแลภายใต้กระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน

หากพิจารณาเฉพาะทรัพยากรการกำกับดูแลที่องค์กรกำกับดูแลในภาครัฐใช้เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแลของขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การเข้าไปเกี่ยวข้องของภาครัฐ (state intervention) ในกระบวนการกำกับดูแลร่วมกันนั้น มีในหลายระดับตั้งแต่ค่อยไปมาก ดังนี้ (Latzer and Saurwein, 2008 อ้างถึงใน Saurwein, 2011)

- การให้กำลังใจ (encouragement) อาทิ การให้การส่งเสริม ให้รางวัล ให้แรงบันดาลใจ
- การให้การยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐ
- การสนับสนุนด้านการเงิน
- การสนับสนุนข้อมูลโดยบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ
- การทำงานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรวิชาชีพ
- การกำกับดูแลร่วมภายใต้กรอบของกฎหมาย อาทิ การให้การรับรองอย่างเป็นทางการ การควบคุมโดยตรง การให้การยอมรับ (accreditation) องค์กรวิชาชีพหรือมาตรฐานที่องค์กรวิชาชีพกำหนด
- การเฝ้าระวังและตรวจสอบการกำกับดูแลกันเองเป็นระยะ

⁵ กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใน 2 ลักษณะ คือ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และ อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ซึ่งอำนาจดุลพินิจหมายถึง อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจใช้พิจารณาณอย่างมีเหตุมีผลโดยอิสระที่จะเลือกตัดสินใจสั่งการหรือไม่สั่งการไปตามความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์ของประชาชน (ชานาญวิทย์ เตรีตน์, 2551)

- การกำหนดมาตรการรองรับทางกฎหมาย (regulatory backstop) และบังคับใช้อย่างจริงจังหากองค์กรวิชาชีพไม่สามารถกำกับดูแลตนเองได้หรือล้มเหลว อาทิ มาตรการลงโทษ การเข้าไปแทรกแซงของภาครัฐ เป็นต้น

3.2 วัตถุประสงค์การกำกับดูแลภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน

จากประสบการณ์ของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบยุโรป พบว่า กลไกการกำกับดูแลร่วมกันถูกนำไปใช้เพื่อบรรล่วัตถุประสงค์การกำกับดูแล 2 ประการ คือ การกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน กับ การกำกับดูแลโฆษณา ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่มีความชอบธรรมในการเข้าไปเกี่ยวข้องของภาครัฐในระบบการกำกับดูแลตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชน (Gellén, 2010: 47 อ้างถึงใน Bakos, 2011) ทั้งนี้ HBI (2006: 128 อ้างถึงใน ชนัญสรุ อรนพ ณ อยุธยา, 2556) ยังได้ข้อสรุปจากการประเมินผลกระทบจากการกำกับดูแล (Regulatory Impact Assessment) ว่าการกำกับดูแลร่วมกันเป็นระบอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสื่อต่างๆ

นอกจากนี้ Bakos (2011) ยังได้เสนอว่า การกำกับดูแลโฆษณาในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กและเยาวชน รวมถึงการส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อของประชาชน ก็เป็นวัตถุประสงค์การกำกับดูแลที่ควรอยู่ภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน เพื่อประกันการรักษาประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นการมีส่วนร่วมในการแสดงบทบาทในการกำกับดูแลและส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดีทางการสื่อสารด้วย

สำหรับปัจจัยสู่ความสำเร็จมีประสิทธิภาพของการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันนั้น Saurwein (2011) ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์การกำกับดูแลที่เป็นทางเลือก (Alternative Regulatory Instrument) ซึ่งหมายถึง การกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน โดยมีปัจจัยแบ่งออกเป็น ปัจจัยในระดับองค์กรหรือสถาบัน (institutional/organizational factors) และปัจจัยในระดับบริบท (contextual factor) ที่จะส่งผลหรือเป็นเงื่อนไขต่อการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน สอดคล้องกับ ชนัญสรุ อรนพ ณ อยุธยา (2556) ที่ได้เสนอรอบภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน (an enabling environment framework for effective self- and co-regulation) ดังประมวลได้ดังนี้

1) ปัจจัยจากลักษณะของอุตสาหกรรม

สภาพตลาดของอุตสาหกรรมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ได้แก่ อุตสาหกรรมที่มีผู้เล่นรายใหญ่จำนวนน้อยราย สภาพตลาดที่เติบโตเต็มที่ (mature market) ตลาดที่มีสภาวะการแข่งขันและมีสินค้าและบริการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

2) ปัจจัยจากผู้ให้บริการในอุตสาหกรรม

ลักษณะของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมซึ่งจะเป็นภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ได้แก่ ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมมีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน ซึ่งแรงจูงใจที่สำคัญ อาทิ

2.1) แรงจูงใจต่อภาคอุตสาหกรรมที่มีประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ แรงจูงใจในการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกันของภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญประการหนึ่งคือ เมื่อการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกันเพื่อเพิ่มพูนมาตรฐานทางสังคมหรือสิ่งแวดล้อมนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจต่ออุตสาหกรรมด้วย อาทิ ในอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ที่มีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรม จึงจะเป็นที่เชื่อมั่นของผู้บริโภค หรือการที่ตลาดของการนำผลิตภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ได้รับความนิยม ก็ช่วยให้สมาชิกในอุตสาหกรรมกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงหรือมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพของอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ภาครัฐอาจพิจารณาเพิ่มแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจได้ในหลายมาตรการ อาทิ ออกแบบให้การเข้าร่วมกลไกการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกัน ช่วยส่งผลกระทบต่อรายได้ของตลาดในอุตสาหกรรม หรือ ช่วยลดต้นทุนบางอย่างในการประกอบกิจการ เป็นต้น

2.2) การใช้มาตรการจูงใจเชิงบวก เช่น โอกาสที่จะแยกความแตกต่างระหว่างผู้ให้บริการที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานจริยธรรม หรืออาจผ่านการใช้มาตรการเชิงลบ เช่น การกีดกันจากสมาชิกในอุตสาหกรรมหรือแรงกดดันจากกลุ่มผู้บริโภค

นอกจากนี้ ความอ่อนไหวของภาคอุตสาหกรรมต่อการเสียชื่อเสียง ก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการรายใดที่มีความอ่อนไหวต่อการเสียชื่อเสียงในระดับสูง ก็จะมีแรงจูงใจที่จะกำกับดูแลตนเอง หรือร่วมมือกับกลไกการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกัน มากเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจแบบ Business-to-Consumer ที่มีความกังวลสูงกับการวิพากษ์วิจารณ์ หรือความไม่พอใจของผู้บริโภค

3) ปัจจัยจากองค์กรวิชาชีพหรือองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐ

องค์กรวิชาชีพหรือองค์กรกำกับดูแลกันเองที่ไม่ใช่ภาครัฐซึ่งจะเป็นภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมีความเป็นปึกแผ่นและกระตือรือร้นที่จะรวบรวมเอาสมาชิกในอุตสาหกรรมเข้ามาร่วมในกลไกการกำกับดูแลให้ได้มากที่สุด และสมาชิกขององค์กรจะต้องตกลงร่วมกันอย่างแข็งขันที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม

4) ปัจจัยจากกลุ่มผู้บริโภค/ผู้ชม

การกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยกลุ่มผู้บริโภคที่มีความกระตือรือร้นและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน บนพื้นฐานของการแบ่งปันความรับผิดชอบในทุกขั้นตอนของการพัฒนาระบบและการนำระบบไปสู่การปฏิบัติ หากขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้บริโภค/ผู้ชมแล้ว กลไกการกำกับดูแลกันเองจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค/ผู้ชมได้ และไม่สามารถบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้ชมก็จะไม่เชื่อมั่นต่อการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพ

5) ปัจจัยจากหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมาย/หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐ

ประสิทธิภาพของการกำกับดูแลกันเอง/ร่วมกันยังขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐที่จะออกแบบการเข้าไปเกี่ยวข้องหรือแทรกแซง (intervention) ในระดับที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการกำกับดูแลกันเองที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) นั้นก็เป็น

แรงจูงใจที่จะทำให้ผู้ให้บริการเข้าร่วมและให้ความร่วมมือในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันด้วย เพราะหากไม่สามารถกำกับดูแลกันเองได้ หรือไม่เป็นสมาชิกขององค์กรอิสระในการกำกับดูแลร่วมกัน ก็จะถูกกำกับดูแลโดยตรงจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

6) ปัจจัยจากกระบวนการการกำกับดูแล

กระบวนการกำกับดูแลกันเองในส่วนขององค์กรวิชาชีพนั้นควรจะต้องปฏิบัติให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อความโปร่งใสและการเปิดเผยให้ประชาชนและองค์กรภาครัฐเข้าถึงข้อมูลได้ ทั้งนี้ การกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันจะต้องมุ่งเป้าไปที่ประโยชน์สาธารณะ เพื่อเป็นการประกันว่าจะมีความรับผิดชอบและสอบทานได้ต่อสาธารณะ (public accountability) ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) และการมีความชอบธรรม (legitimacy)

3.3 ประเภทของการกำกับดูแลร่วมกัน

หากแบ่งรูปแบบการกำกับดูแลร่วมกันตามทรัพยากรที่หน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐใช้เพื่อให้ส่งผลต่อผลลัพธ์ของกระบวนการกำกับดูแลขององค์กรกำกับกันเอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (HBI, 2006: 105)

3.3.1 แนวทางการเชื่อมโยงการกำกับดูแลกับมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach) ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลกันเองผ่านมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันขององค์กรกำกับกันเอง โดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การให้การรับรองมาตรฐานจริยธรรม (certification) การลงนามในมาตรฐานจริยธรรม (signed by state organization/representative) การนำมาตรฐานจริยธรรมบัญญัติไว้ในกฎหมาย (implementation of code into state law)

3.3.2 แนวทางการเชื่อมโยงการกำกับดูแลกับองค์กรกำกับกันเอง (organization-oriented approach) ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลกันเองผ่านองค์กรกำกับกันเอง โดยวิธีการต่างๆ ได้แก่ การให้การรับรององค์กร (certification) การใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกขององค์กร (appointment of members) หรือการให้เงินสนับสนุน (financing)

3.4 จุดเด่นและจุดด้อยของการกำกับดูแลร่วมกัน

จุดเด่น

การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐและองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในระบบการกำกับดูแลร่วมกันดังกล่าวเป็นการผสมผสานข้อได้เปรียบของการกำกับดูแลกันเอง อาทิ ความยืดหยุ่นของระบบ การปรับตัวได้ง่าย ความเชี่ยวชาญและการมีส่วนร่วมของภาคอุตสาหกรรม เข้ากับข้อได้เปรียบของการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ประการสำคัญคือ ความแน่นอนของกฎหมาย การมีมาตรการบังคับใช้

กฎที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (Lievens, 2010: 225 อ้างถึงใน ชนัญสุรา อรนพ ณ อยุธยา, 2556; Bakos, 2011: 10)

นอกจากนี้ยังเป็นระบอบการกำกับดูแลที่สร้างแรงจูงใจให้องค์กรวิชาชีพทำงานไปในทิศทางที่จะสนับสนุนเป้าหมายเชิงนโยบายสาธารณะเพิ่มมากขึ้น เนื่องเป็นกลไกที่มีความชอบธรรมและสร้างการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าเพราะการแทรกแซงโดยรัฐมากเกินไปก็จะเกิดการต่อต้าน อีกทั้งยังเพิ่มความชอบธรรมให้กับกลไกภาคเอกชนเนื่องจากมีการตรวจสอบการองค์กรภาครัฐ ช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการรับผิดชอบขององค์กรวิชาชีพ (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, 2556) รวมถึงขั้นตอนในการตัดสินใจในกระบวนการบังคับใช้ก็จะเร็วขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความยั่งยืนของอุตสาหกรรมที่มากขึ้น (HBI, 2006 อ้างถึงใน ชนัญสุรา อรนพ ณ อยุธยา, 2556) อีกทั้งมีจุดเด่นในแง่ของค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแลร่วมกันที่เกิดขึ้นกับภาคอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช่ภาครัฐที่ต้องใช้เงินจากภาษีประชาชน (Bakos, 2011)

จุดด้อย

จุดด้อยของการกำกับดูแลร่วมกันประการแรก คือ จากการประเมินผลระบอบการกำกับดูแลร่วมกันในการศึกษาของ HBI (2006: 4.159 อ้างถึงใน ชนัญสุรา อรนพ ณ อยุธยา, 2556) พบว่า ในระบอบการกำกับดูแลร่วมกันขาดเครื่องประกันที่เพียงพอว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการ (process objectives) ได้แก่ การได้สัดส่วนที่ดี (proportionality) การเปิดเผย (openness) ความโปร่งใส (transparency) และความชัดเจน (clarity) ในการกำกับดูแล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้รับการประกันอย่างแน่นอนภายใต้ระบอบการกำกับดูแลโดยรัฐ

เช่นเดียวกับกับ Lievens (2010: 227 อ้างถึงใน ชนัญสุรา อรนพ ณ อยุธยา, 2556) ที่ระบุถึงในการกำกับดูแลร่วมกันนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณค่าของกระบวนการให้มากขึ้น อาทิ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นอย่างเพียงพอ ความเป็นอิสระ รวมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐจะต้องสร้าง “ความรับผิดชอบและความน่าเชื่อถือ” ให้ได้

จุดด้อยอีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมในการกำกับดูแล (regulatory culture) ของแต่ละประเทศ ของรัฐแต่ละประเทศ หรือของภาคอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะระบอบการกำกับดูแลร่วมกันที่พึงพาท้องค์กรวิชาชีพของภาคอุตสาหกรรมในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหรือมาตรฐานจริยธรรม (HBI, 2006: 4.119 อ้างถึงใน ชนัญสุรา อรนพ ณ อยุธยา, 2556)

อีกทั้ง ยังมีคำถามถึงความคุ้มทุนของต้นทุนในการกำกับดูแลร่วมกัน ซึ่งวรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง (2556) ระบุว่า เป็นหนึ่งในจุดด้อยที่สำคัญของการกำกับดูแลร่วมกัน

3.5 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวทางการกำกับดูแลร่วมในประเทศไทย

3.5.1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

ด้วย กสทช. มีภารกิจตามกฎหมาย ประกอบด้วย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27

(18) ประกอบกับ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 39 ที่กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพและวิชาชีพและการควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม และการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมต้องคำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชนและการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพขององค์กร ทั้งนี้การควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพขององค์กรดังกล่าว ให้แต่ละองค์กรจัดตั้งคณะกรรมการการควบคุมจริยธรรมขึ้น โดยมีองค์ประกอบและให้คำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบอาชีพและวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมายังขาดความชัดเจนของการแบ่งงานกันทำ (division of work) ในการบังคับใช้กฎหมาย ในการกำกับดูแลเนื้อหาสาระหว่างเรื่องที่จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ กสทช. กับเรื่องที่จะนำเข้าสู่กระบวนการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 ของกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ในทางปฏิบัติปัจจุบันเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการจะพิจารณาโดยอนุกรรมการด้านผังรายการ และเนื้อหารายการเป็นส่วนใหญ่ (ชนัญสรุ อรรถพร ณ อยุธยา, 2556: 336)

3.5.2. นโยบายการปฏิรูปสื่อของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ ทำการศึกษาและพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อเสนอต่อแนวทางการปฏิรูประบบการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน คณะกรรมาธิการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศในฐานะผู้รับผิดชอบหลักในการศึกษาและจัดทำข้อเสนอใน 3 วาระการปฏิรูป ประกอบด้วย วาระการปฏิรูปด้านเสรีภาพสื่อบนความรับผิดชอบ วาระการปฏิรูปด้านการกำกับดูแลสื่อ วาระการปฏิรูปด้านการป้องกันการแทรกแซงสื่อ (รายงานข้อเสนอการปฏิรูประบบการสื่อสารเพื่อประชาชน ระยะที่ 1, 2558) ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการกำกับดูแลสื่อ โดยเฉพาะการกำกับดูแลกันเองของสื่อ เพื่อให้สื่อสามารถทำหน้าที่ได้โดยมีเสรีภาพบนความรับผิดชอบ ซึ่งได้จัดทำข้อเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. ซึ่งอาศัยความตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา 49 บัญญัติให้พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ที่ดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือสื่อมวลชนอื่นมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์การวิชาชีพสื่อมวลชนเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระของ

สื่อมวลชน ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ มีมาตรการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กล่าวถึงเหตุความจำเป็นในการร่างกฎหมายว่า ปัจจุบันการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนมีลักษณะเป็นพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่งผลให้สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์สังคม และการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนสามารถส่งผลกระทบต่อสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งที่ผ่านมาผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน องค์กรสื่อมวลชน และองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนได้มีการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลกันเองทางจริยธรรม แต่ไม่ประสบความสำเร็จและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กระบวนการกำกับดูแลสื่อมวลชนขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการร่างพระราชบัญญัตินี้ ไว้ดังนี้ (รายงานการปฏิรูปการกำกับดูแลสื่อให้มีประสิทธิภาพ, 2558)

1) เพื่อให้ได้โครงสร้างของสภาวิชาชีพสื่อมวลชนกลางระดับชาติที่มีกฎหมายรองรับ มีขอบเขตการส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครองเสรีภาพและกำกับดูแลจริยธรรมในสื่อมวลชนวิชาชีพทุกแขนงภายใต้มาตรฐานกลางของจริยธรรมสื่อมวลชน ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการกำกับกันเองขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในระดับชาติ ภูมิภาค หรือจังหวัด

นอกจากนี้ โครงสร้างดังกล่าวต้องประสานสัมพันธ์กับกลไกภาคประชาชนและองค์กรกำกับดูแลของรัฐที่เป็นอิสระ ในแง่ของการพิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะและการให้ประชาชนมีบทบาทในการเฝ้าระวังการละเมิดจริยธรรมของสื่อและการละเมิดเสรีภาพของสื่อโดยอำนาจรัฐและทุน

2) เพื่อให้ได้ระบบที่มีกลไกในการปฏิรูปการทำงานของสื่อให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมของสื่อมวลชน

3) เพื่อส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรม มาตรฐานวิชาชีพ สวัสดิภาพและสวัสดิการของสื่อมวลชน

4) เพื่อให้ได้ระบบที่มีกลไกส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลสื่อ และส่งเสริมการรู้เท่าทันสื่อของประชาชน ที่ดำเนินงานได้อย่างอิสระ

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัตียังมีบทบัญญัติที่เชื่อมโยงกับ กสทช. โดยกำหนดให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติอาจส่งคำวินิจฉัยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ กสทช. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย กสทช. และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมสื่อมวลชน อันเป็นบทบัญญัติที่เชื่อมโยงทางกฎหมายในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันอีกรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงข้อสังเกตและข้อคิดเห็นจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นของกลไกสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติประกอบการศึกษาครั้งนี้ด้วย

ส่วนที่ 4: แนวทางการกำกับดูแลตนเอง และการกำกับดูแลร่วมกันขององค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศกรีนศึกษา

ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะอธิบายแนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน ที่มา โครงสร้างองค์กร และอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันของแต่ละองค์กรวิชาชีพที่เป็นกรีนศึกษาจาก 3 ประเทศ ประกอบด้วย เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหราชอาณาจักร

4.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

การกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของเครือรัฐออสเตรเลียดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานวิชาชีพ (Code-oriented approach) โดย the Australian Communications and Media Authority (ACMA) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลของภาครัฐ⁶ เป็นผู้พิจารณาเงื่อนไขใบอนุญาต (license conditions) การประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงประเภทต่างๆ ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2535 (the Broadcasting Services Act 1992 หรือเรียกสั้นๆ ว่า BSA)⁷ ขณะเดียวกัน ACMA ก็ให้การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพและทำให้มีสภาพบังคับใช้กับผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการทุกราย

งานวิจัยของ Schulz และคณะ (2006: 93-96) ซึ่งศึกษานโยบายการกำกับดูแลเนื้อหาเพื่อปกป้องผู้เยาว์ทางสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงและอินเทอร์เน็ตระบุว่า แนวทางการกำกับดูแลร่วมกันถูกนำมาใช้ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของออสเตรเลียตั้งแต่พ.ศ. 2535 ภายใต้ BSA ตามกฎหมายดังกล่าว การกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state regulation) ประกอบด้วยการสร้างหลักเกณฑ์ (code) และการบริหารจัดการระบบรับเรื่องร้องเรียนจากสาธารณะ ขณะที่หน่วยงานภาครัฐต้องทำให้เกิดการปฏิบัติตาม

⁶ The Australian Communications and Media Authority (ACMA) เป็นองค์กรภาครัฐที่กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง อินเทอร์เน็ต วิทยุสื่อสาร และโทรคมนาคม ซึ่งได้รับการก่อตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) โดยรวม 2 องค์กรเข้าด้วยกัน คือ the Australian Communications Authority (ACA) กับ the Australian Broadcasting Authority (ABA) ทั้งนี้ การทำงานของ ACMA ครอบคลุม 4 ประเด็น ได้แก่ 1) โครงสร้างพื้นฐานในการสื่อสาร 2) เนื้อหา ผู้บริโภค และพลเมือง 3) องค์กรและการวิจัย และ 4) การให้บริการด้านกฎหมาย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2535 (the Broadcasting Services Act 1992) ให้อำนาจ ACMA ในการพิจารณาสร้างเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม the Code และลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม รวมทั้งอำนาจในการกำหนดมาตรฐาน (standards) ที่เกี่ยวข้องหรือดีความ หาก ACMA เห็นว่ามาตรฐานจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพไม่สามารถให้ความคุ้มครองต่อชุมชนได้อย่างเหมาะสม

⁷ พระราชบัญญัติการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2535 (the Broadcasting Services Act 1992: BSA) ระบุเกณฑ์ใบอนุญาตการประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง 7 ประเภท ได้แก่ บริการแพร่ภาพกระจายเสียงระดับชาติ บริการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์ บริการแพร่ภาพกระจายเสียงเพื่อบริการชุมชน บริการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบอกรับสมาชิก บริการแพร่ภาพกระจายเสียงวงจำกัดแบบบอกรับสมาชิก (subscription narrowcasting services) บริการแพร่ภาพกระจายเสียงวงจำกัดแบบเปิด (open narrowcasting services) และบริการแพร่ภาพกระจายเสียงระหว่างประเทศ (international broadcasting services) นอกจากนี้ยังกำหนดเกณฑ์ในการออกอากาศเนื้อหาบางประเภท เช่น การโฆษณาในช่วงเลือกตั้งและข้อมูลด้านการเมือง โฆษณาเกี่ยวกับยาและผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นต้น ดูเพิ่มเติมใน Broadcasting Services Act 1992 เข้าถึงได้จาก <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2015C00362/Download> และ รมิตา จรินทร์พิทักษ์. การกำหนดเกณฑ์การวัดอำนาจตลาดและความหลากหลายของเนื้อหาในกิจการโทรทัศน์ยุคดิจิทัลเพื่อการกำกับดูแลการแข่งขันที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. ดุษฎีนิพนธ์. วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556. หน้า 214-216.

มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ⁸ ผ่านกลไกต่างๆ ได้แก่ การจดทะเบียนรับรองมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ การสงวนอำนาจในการกำหนดมาตรฐาน (standards) แทนการใช้มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ รวมถึงอำนาจในการบังคับใช้และลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติ เช่น การกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาต เป็นต้น⁹

Schulz และคณะ (อ้างแล้ว) ชี้ว่า มิติสำคัญของการกำกับดูแลเนื้อหาแพร่ภาพกระจายเสียงของออสเตรเลียคือการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ (codes of practices) ที่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐและการบริหารจัดการระบบรับเรื่องร้องเรียนจากสาธารณะ ทั้งนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างระบบการกำกับดูแลโดยองค์กรวิชาชีพกับหน่วยงานภาครัฐถูกกำหนดไว้ในมาตรา 123 ของ BSA ซึ่งระบุว่ารัฐสภามีเจตนารมณ์ให้ผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแต่ละประเภทมีองค์กรตัวแทนเพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละภาคส่วน โดยผ่านการแนะนำขององค์กรภาครัฐและนำผลการศึกษาวิจัยของหน่วยงานภาครัฐมาพิจารณาประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน (standards) และบังคับใช้มาตรฐานนั้นกับบางประเด็นที่ต้องการการกำกับดูแลที่เข้มข้น เช่น เนื้อหาที่เป็นของออสเตรเลีย (Australian content) และเนื้อหาโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับเด็ก ดังนั้น ทุกภาคส่วนในอุตสาหกรรมแพร่ภาพกระจายเสียงต้องมีองค์กรที่เป็นตัวแทนในการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพเหล่านี้ ซึ่งได้แก่ องค์กรกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันของเครือรัฐออสเตรเลียที่เป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้จำนวน 4 องค์กร คือ 1) Free TV Australia (Free TV) องค์กรวิชาชีพของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์แบบ free-to-air หรือ ฟรีทีวี 2) Commercial Radio Australia (CRA) องค์กรวิชาชีพที่ดูแลกิจการวิทยุเชิงพาณิชย์ 3) The Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA) องค์กรวิชาชีพของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบอกรับสมาชิก และ 4) Community Broadcasting Association of Australia (CBA) องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการวิทยุบริการชุมชน ซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการอิสระและองค์กรที่ไม่ได้ดำเนินการเชิงพาณิชย์

Schulz และคณะ (อ้างแล้ว) อธิบายว่า เมื่อภาคอุตสาหกรรมได้พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพขึ้นมาแล้ว ACMA จะพิจารณาความเหมาะสม โดยดูว่าเป็นแนวปฏิบัติที่คุ้มครองชุมชนได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในภาคส่วนนั้นหรือไม่ และประชาชนมีโอกาสได้พิจารณาและแสดงความคิดเห็นต่อมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพนั้นอย่างเพียงพอหรือไม่ จากนั้น เมื่อ ACMA รับรองมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพดังกล่าวแล้ว ก็จะบันทึกไว้ในทะเบียนมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ (the Register of Codes) หลังจากนั้น ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการการแพร่ภาพกระจายเสียงประเภทต่างๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพในภาคส่วนของตน (mandatory) แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิก

⁸ ในที่นี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า “มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ” แทนคำว่า “Code of Practice” เนื่องจากเกณฑ์ปฏิบัติครอบคลุมการดำเนินงานที่กว้างกว่าประเด็นด้านจริยธรรม (ethics)

⁹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจการบังคับใช้ของ ACMA เพิ่มเติมได้ที่ ภาคผนวก ข. หรือ Australian Government ComLaw. [Guidelines relating to the ACMA's enforcement powers under the Broadcasting Services Act 1992 \(26/08/2011\)](https://www.comlaw.gov.au/Details/F2011L01778). เข้าถึงได้จาก <https://www.comlaw.gov.au/Details/F2011L01778> [Accessed: 13 November 2015].

องค์กรวิชาชีพหรือไม่มีส่วนร่วมในการร่างเนื้อหาของมาตรฐานจริยธรรมก็ตาม (Julie Flynn และ Clare O'Neil, Free TV Australia, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ องค์กรวิชาชีพยังต้องทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพทุกๆ 3 ปี เริ่มจากองค์กรวิชาชีพพิจารณาว่ามีมาตรฐานฯ ข้อใดที่ควรเปลี่ยนแปลง แล้วนำประเด็นเหล่านั้นมาพิจารณาร่วมกับ ACMA ขั้นตอนต่อไปคือ องค์กรวิชาชีพต้องดำเนินการปรึกษาหารือกับสาธารณะ (public consultation) เป็นเวลาประมาณ 4-6 สัปดาห์ ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น ประกาศทางสถานี เผยแพร่เนื้อหาร่างมาตรฐานฯ ใหม่หรือประเด็นที่ต้องการการอภิปรายทางเว็บไซต์ของสถานีและองค์กรวิชาชีพ เพื่อให้ประชาชนพิจารณาและแสดงความคิดเห็น หลังจากนั้นจึงประมวลผลจากการปรึกษาหารือกับสาธารณะมาเสนอให้ ACMA พิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่ามีประเด็นใดที่ประชาชนเห็นว่าสมควรปรับเปลี่ยน เมื่อองค์กรวิชาชีพจัดทำร่างมาตรฐานฯ ชุดใหม่ที่ปรับแก้ตามการปรึกษาหารือกับ ACMA และสาธารณะแล้ว ก็ต้องส่งให้ ACMA พิจารณาอีกครั้ง ซึ่งขั้นตอนนี้มักใช้เวลานานเนื่องจาก ACMA และองค์กรวิชาชีพต้องเจรจาต่อรองกันจนกว่าจะได้ข้อสรุป ขั้นตอนสุดท้ายคือ ACMA จดทะเบียนรับรองมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพชุดใหม่ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ กระบวนการทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพและประกาศใช้มาตรฐานฯ จึงมักจะใช้เวลานานกว่า 3 ปีที่กำหนด (Flynn และ O'Neil, อ้างแล้ว; Holly Brimble, ASTRA, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558)

สำหรับเรื่องการร้องเรียนของสาธารณะนั้น BSA ระบุว่า ผู้ร้องเรียนต้องส่งเรื่องไปยังผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องโดยตรงก่อน หากไม่มีการตอบรับภายใน 60 วันหลังจากยื่นคำร้อง หรือหากผู้ร้องเรียนเห็นว่าการตอบรับจากผู้ประกอบการยังไม่เพียงพอ ก็สามารถส่งคำร้องไปยัง ACMA เพื่อให้ดำเนินการต่อได้ (Schulz และคณะ, อ้างแล้ว) อย่างไรก็ตาม มาตรา 170 ของ BSA เปิดโอกาสให้ ACMA ดำเนินการสืบสวนเรื่องที่ไม่มีผู้ร้องเรียนได้ โดยระบุว่า

The ACMA may conduct investigations for the purposes of the performance or exercise of any of its broadcasting, content and datacasting functions (as defined in the *Australian Communications and Media Authority Act 2005*) and related powers.

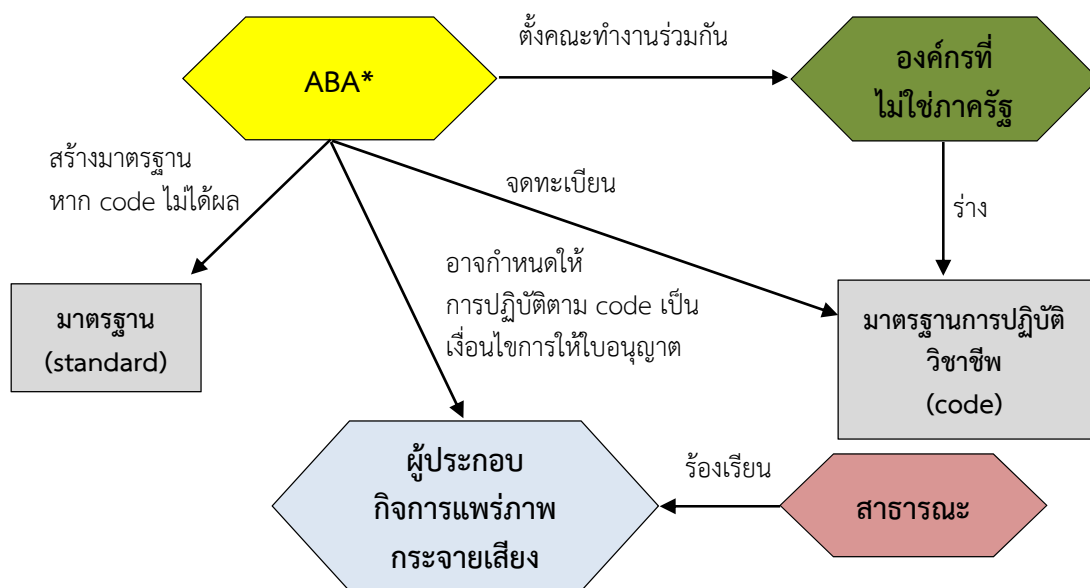
(Broadcasting Services Act 1992 section 170)

ตัวอย่างการใช้อำนาจในประเด็นนี้ของ ACMA เช่น การสืบสวนกรณีที่ผู้ดำเนินรายการของสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์แห่งหนึ่งโทรศัพท์ไปยังโรงพยาบาลในสหราชอาณาจักร โดยปลอมเสียงเป็นสมาชิกของราชวงศ์อังกฤษเพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับดัชเชสแห่งเคมบริดจ์ซึ่งขณะนั้นกำลังทรงพระครรภ์และประทับอยู่ที่

โรงพยาบาลแห่งนั้น เมื่อปลายปีพ.ศ. 2556¹⁰ แม้จะไม่มีผู้ร้องเรียนไปยังสถานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารองค์กรวิชาชีพบางแห่งเห็นว่า แม้ผู้ประกอบการจะสามารถอุทธรณ์การตัดสินของ ACMA แต่การสืบสวนของ ACMA ในกรณีที่ไม่มีการร้องเรียนเป็นอำนาจที่มากเกินไป เพราะมีช่องทางทางกฎหมายในการดำเนินการกับผู้ละเมิดกฎหมายหรือจริยธรรมอยู่แล้ว ทั้งยังสร้างบรรยากาศการประกอบกิจการที่ไม่เป็นธรรมได้ (Joan Warner, Commercial Radio Australia, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558) ดังที่จะได้อภิปรายในลำดับต่อไป

Schulz และคณะ (อ้างแล้ว) สรุปลงเื่อการกำกับดูแลเนื้อหากิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและอินเทอร์เน็ตเรื่องการคุ้มครองผู้เยาว์ (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 แสดงกลไกการกำกับดูแลเนื้อหากิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของเครือรัฐออสเตรเลีย



ที่มา: ปรับจาก Schulz และคณะ (2006: 93)

* Australian Broadcasting Authority (ABA) คือองค์กรกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงก่อนค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2558) ปัจจุบันหน่วยงานนี้คือ ACMA

¹⁰ กรณีผู้ดำเนินรายการสองคนจากสถานีวิทยุ 2DAY FM โทรศัทพ์ไปยังโรงพยาบาลในกรุงลอนดอน โดยปลอมเสียงเป็นพระราชินีนาถอลิซาเบธที่สองและเจ้าฟ้าชายชาร์ลส์ มกุฎราชกุมาร เพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับดัชเชสแห่งเคมบริดจ์ซึ่งกำลังทรงพระครรภ์ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2556 ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเมื่อมีรายงานว่าพยาบาลที่รับโทรศัพท์และโอนสายไปยังแผนกที่ดัชเชสประทับอยู่ ฆ่าตัวตายเนื่องจากเสียใจที่ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับดัชเชสถูกเปิดเผย ACMA จึงสืบสวนกรณีดังกล่าวและสรุปว่าสถานีวิทยุละเมิดกฎหมายอาญาเนื่องจากเผยแพร่การสนทนาทางโทรศัพท์โดยไม่ได้รับการยินยอมจากผู้สนทนา และเตรียมพิจารณาบทลงโทษสถานีซึ่งอาจรวมถึงการยกเลิกใบอนุญาตประกอบการ เนื่องจากเงื่อนไขหนึ่งของการได้รับใบอนุญาตประกอบการคือต้องไม่ทำผิดกฎหมายอาญา สถานีวิทยุ 2DAY FM จึงฟ้องร้อง ACMA ว่าไม่มีอำนาจตัดสินความผิดทางอาญาของสถานี คดีดังกล่าวดำเนินมาอย่างยืดเยื้อเนื่องจากคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ขัดแย้งกัน จนกระทั่งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2558 คดีจึงสิ้นสุดเมื่อศาลฎีกาพิพากษาว่า ACMA มีอำนาจสืบสวนและสรุปว่าสถานีมีความผิดทางอาญาได้ ดูเพิ่มเติมใน Radio Royal hoax 'broke law' according to watchdog. *BBC News*, 20 September 2013. Available at: <http://www.bbc.com/news/entertainment-arts-24172564> [Accessed 6 November 2015] และ ACMA has power to rule 2DAY FM broke law. *Sky News Australia*, 4 March 2015. Available at: <http://www.skynews.com.au/news/top-stories/2015/03/04/acma-has-power-to-rule-2dayfm-broke-law.html> [Accessed 6 November 2015]

ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะอธิบายเกี่ยวกับองค์กรกำกับตนเอง/กำกับดูแลร่วมกันของเครือรัฐออสเตรเลียที่เป็นกรณีศึกษา จำนวน 4 องค์กร คือ 1) Free TV Australia (Free TV) 2) Commercial Radio Australia (CRA) 3) The Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA) และ 4) Community Broadcasting Association of Australia (CBAA)

4.1.1 Free TV Australia (Free TV)

ก. ที่มา โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ หน้าที่ รายได้

Free TV Australia (Free TV) เป็นองค์กรที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์เชิงพาณิชย์แบบ free-to-air หรือ ฟรีทีวี ร่วมกันก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการและเป็นเวทีการอภิปรายของสมาชิกในประเด็นที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมฟรีทีวี ซึ่งเป็นภาคส่วนที่ครองส่วนแบ่งผู้ชมมากที่สุด Free TV มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริหารจากสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการหลัก ได้แก่ the Nine Network, the Seven Network, Network Ten, Southern Cross Austereo, Prime Television, NBN และ Imparja Television นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำในด้านต่างๆ เช่น นโยบายและการกำกับดูแล ด้านวิศวกรรมและเทคนิค และด้านการตลาดกับเรื่องอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรม ซึ่งกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานระดับสูงขององค์กรสมาชิกที่มีความรับผิดชอบในด้านนั้นๆ (Free TV Australia, 2014: ออนไลน์, Flynn และ O'Neil, อ้างแล้ว) ส่วนการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของ Free TV เป็นหน้าที่ของประธานบริหาร (Chief Executive Officer: CEO) และเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่ไม่ใช่พนักงานขององค์กรสมาชิก (Flynn และ O'Neil, Free TV Australia, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

Julie Flynn ซึ่งเป็น CEO คนปัจจุบันของ Free TV กล่าวว่า เนื่องจากองค์กรถูกก่อตั้งมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม จึงมีหน้าที่ผลักดันเชิงนโยบาย รวมทั้งให้บริการทั้งด้านเทคนิค การตลาด และคำแนะนำเชิงพาณิชย์แก่องค์กรสมาชิก ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนภาคอุตสาหกรรมในการต่อรองกับภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลของรัฐ นอกจากนี้ Free TV ยังเป็นตัวแทนองค์กรสมาชิกในการพิจารณาว่าโฆษณาที่จะนำเสนอทางฟรีทีวีเป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานจริยธรรมของฟรีทีวีหรือไม่ (Commercials Advice: CAD) โดยผู้โฆษณา (advertiser) บริษัทโฆษณา และบริษัทผู้ผลิต (production house) จะต้องส่งโฆษณาที่จะเผยแพร่ทางสถานีสมาชิกมาให้ Free TV พิจารณาก่อน งบประมาณการดำเนินงานของ Free TV มาจากค่าสมาชิกและค่าพิจารณาโฆษณา (CAD) (Flynn, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

ตัวอย่างหนึ่งของการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ประกอบการโดย Free TV คือการต่อรองกับภาครัฐ เรื่องการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในรูปแบบอื่นที่ “ไม่เสียภาษีและไม่ถูกกำกับดูแล (untaxed, unregulated)” โดยองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ Flynn เห็นว่า การตั้งราคาใบอนุญาตประกอบกิจการฟรีทีวีในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับการขยายตัวและการแข่งขันของสื่อในยุคหลอมรวมสื่อ โดยอธิบายว่าราคาใบอนุญาต

ประกอบการที่สูงเป็นภาระต่อผู้ประกอบการฟรีทีวีมีต้นทุนการผลิตสูง ทั้งยังต้องแข่งขันกับธุรกิจสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ใช้ต้นทุนต่ำแต่เข้าถึงผู้ชมจำนวนมาก เช่น สื่อออนไลน์ ที่ไม่ต้องเสียค่าใบอนุญาตให้กับ ACMA ดังนั้น Free TV เสนอให้มีการลดราคาใบอนุญาตลงเพื่อให้ผู้ประกอบการฟรีทีวีมีต้นทุนเพียงพอต่อการผลิตเนื้อหาที่จะสามารถแข่งขันกับสื่อออนไลน์ได้ ในขณะเดียวกันก็ผลิตเนื้อหาที่เป็นไปตามมาตรฐานที่ BSA กำหนด (Free TV Australia, 2011; Flynn, อ้างแล้ว)

Free TV ยังแสดงบทบาทเป็นตัวแทนภาคอุตสาหกรรมและต่อรองกับหน่วยงานภาครัฐในการเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมาย BSA เพื่อลดแนวทางการกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไป จากกรณีศาลฎีกาตัดสินให้ ACMA มีอำนาจตัดสินว่าผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงมีความผิดตามกฎหมายอาญาและถือว่าเป็นการละเมิดเงื่อนไขใบอนุญาตได้ โดยคำตัดสินดังกล่าวล้มคำตัดสินของศาลระดับมลรัฐ (Full Federal Court) ที่ระบุว่า ตามกฎหมายดังกล่าว ACMA ไม่มีอำนาจสืบสวนการกระทำที่อาจเป็นความผิดอาญาของผู้ประกอบการได้ หากไม่ได้มีการพิสูจน์ในศาลอาญา ดังนั้น การพิจารณาเช่นนี้ของศาลสูงส่งผลให้ ACMA ซึ่งเป็นองค์กรด้านการบริหารจัดการสามารถมีความเห็นต่อความรับผิดชอบในการกระทำผิดทางอาญาของผู้ประกอบการได้ ซึ่ง Free TV เห็นว่า ทำให้ ACMA มีอำนาจเกินควร เนื่องจากทำหน้าที่เสมือน “ตำรวจ ผู้พิพากษา และคณะลูกขุน” แม้จะไม่ถูกก่อตั้งมาให้พิจารณาประเด็นทางกฎหมายอาญาก็ตาม (Free TV Australia, 4 มีนาคม 2558: ออนไลน์)

ส่วนอีกกรณีที่ Free TV เห็นว่าภาครัฐเริ่มกดดันให้อุตสาหกรรมสื่อระบุในมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ คือ การต่อต้านการใช้ความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) ซึ่งนายกรัฐมนตรี Malcolm Turnbull ที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ได้รณรงค์มาตั้งแต่สมัยที่เขาเป็นรัฐมนตรีด้านการสื่อสารรวมทั้งการรายงานที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย Free TV เห็นว่า การเคลื่อนไหวประเด็นนี้อาจผลักดันให้รัฐสภาใช้อำนาจตามกฎหมาย BSA มาตรา 128 แก้ไขมาตรฐานทางจริยธรรมได้ อันสะท้อนแนวทางการกำกับดูแลที่เข้มงวดและซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (Flynn และ O’Neil, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

ข. สมาชิกและแรงจูงใจในการเป็นสมาชิก

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการฟรีทีวีทั้งหมดในออสเตรเลียเป็นสมาชิกของ Free TV จึงนับได้ว่า Free TV เป็นองค์กรวิชาชีพจำนวนไม่มากนักที่สามารถเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการประเภทนี้เกือบทั้งหมดในประเทศได้¹¹

¹¹ เมื่อกลางปีพ.ศ. 2558 WIN Corporation ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายหนึ่งได้ลาออกจากการเป็นสมาชิก Free TV เนื่องจากไม่พอใจที่ the Seven Network ซึ่งเป็นเครือข่ายที่ใหญ่กว่าต่อต้านกฎการเข้าถึง (the reach rule) ที่ห้ามการควมรวมสถานีโทรทัศน์ระดับมหานคร (metropolitan) กับระดับภูมิภาคเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ถือใบอนุญาตประกอบรายเดียวเข้าถึงประชากรเกินกว่าร้อยละ 75 ของประชากรทั้งหมด (D. Davidson. Bruce Gordon’s WIN Corp quits Free TV in a shock move. *The Australian*, 1 September 2015. Available at: <http://www.theaustralian.com.au/business/media/bruce-gordons-win-corp-quits-free-tv-in-shock-move/story-e6frg996-1227508039007>) แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิก Free TV แล้ว แต่ WIN ก็ยังต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพที่ Free TV เป็นผู้ร่างตามที่บัญญัติใน BSA

CEO ของ Free TV กล่าวว่า แรงจูงใจในการเป็นสมาชิกของ Free TV คือการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการของภาคอุตสาหกรรมทำให้สามารถเจรจาต่อรองกับภาคส่วนอื่นๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการได้เข้มแข็งกว่า นอกจากนี้ยังช่วยลดค่าใช้จ่ายและทรัพยากรขององค์กรสมาชิกในการดำเนินงานบางเรื่อง เช่น การพิจารณาโฆษณา (CAD) เป็นต้น (Flynn, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

ค. แนวทางการกำกับดูแลตนเองและกำกับดูแลร่วมกัน

ในการกำกับดูแลเนื้อหาของสถานีโทรทัศน์ฟรีทีวีเชิงพาณิชย์นั้น Free TV เป็นผู้พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพของอุตสาหกรรมโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ (the Commercial Television Industry Code of Practice หรือเรียกสั้นๆ ว่า the Code) เพื่อใช้ในการกำกับดูแลเนื้อหาตามแนวทางที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา 123 ของ BSA และมาตรฐานด้านการโฆษณาที่กำหนดโดยคณะกรรมการด้านการแข่งขันและผู้บริโภคของออสเตรเลีย (Australian Competition and Consumer Commission) รวมทั้งบัญญัติข้อเสนอแนะสำหรับอุตสาหกรรมโทรทัศน์เชิงพาณิชย์ (Commercial Television Industry Advisory Notes)¹² ที่มีขึ้นเพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเห็นความสำคัญของการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งในการนำเสนอข้อมูลในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประเด็นความเป็นส่วนตัว (privacy) การนำเสนอเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง ความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพศสภาพ และผู้พิการ โดย the Code จะต้องผ่านการพิจารณาของสาธารณะและการรับรองจาก ACMA ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ มาตรฐานการกำกับดูแลเนื้อหาจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของชุมชน (community standards) ช่วยสร้างเสริมการรู้เท่าทันสื่อของผู้ชมทั้งที่เป็นผู้ใหญ่และผู้เยาว์ รวมทั้งสร้างกระบวนการรับและดำเนินการเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2558 ที่ผ่านมา ACMA เพิ่งจดทะเบียน The Code ฉบับล่าสุดของ Free TV ซึ่งผ่านกระบวนการทบทวน ปรีกษาสาธารณะ และนำรายงานการไต่สวนเรื่องการคุ้มครองชุมชนในปัจจุบัน (*Contemporary community safeguards inquiry – CCSi*) ซึ่งจัดขึ้นโดย ACMA ในปีพ.ศ. 2556 มาพิจารณาร่วม The Code ฉบับล่าสุดยังคงจำนวน 8 มาตราตามฉบับปีค.ศ. 2010 แต่มีเนื้อหาลดลงและเปลี่ยนแปลงจากฉบับเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับการแพร่ภาพกระจายเสียงในยุคดิจิทัล (ACMA, 10 November 2015) โดยสาระสำคัญที่เปลี่ยนไปคือการลดความเข้มงวดเรื่องเขตเวลาออกอากาศ (time zone) เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงทางแพลตฟอร์มอื่นๆ และพฤติกรรมผู้บริโภคในยุคดิจิทัล ดังที่จะอธิบายในลำดับต่อไป

สาระสำคัญของ The Code ล่าสุดซึ่งจะเริ่มใช้ในวันที่ 1 ธันวาคม 2558 ประกอบด้วย 8 มาตรา (section)¹³ ได้แก่

¹² ดูเพิ่มเติมที่ Free TV Australia. *Advisory Notes*. เข้าถึงได้จาก http://www.freetv.com.au/content_common/pg-advisory-notes.seo เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2558

¹³ ดูเพิ่มเติมที่ Free TV Australia. *Code of Practice*. November 2015. เข้าถึงได้จาก http://www.freetv.com.au/media/Code_of_Practice/Free_TV_Commercial_Television_Industry_Code_of_Practice_2015.pdf เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2558 หรือการสรุปสาระสำคัญของ the Code ที่ *Factsheet: Code of Practice Overview*. เข้าถึงได้จาก http://www.freetv.com.au/content_common/pg-code-of-practice-fact-sheets.seo เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2558

1) **การนำไปใช้และการเริ่มใช้** (Application and Commencement) กล่าวถึงการเริ่มมีผลบังคับใช้ the Code วัตถุประสงค์ของการมีมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ เหตุที่จะเกิดการละเมิดมาตรฐานฯ และคำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นอื่นๆ ที่ไม่ได้ถูกระบุในมาตรฐานฯ แต่มีข้อเสนอแนะ (Advisory notes)

2) **การจัดประเภทรายการและเนื้อหาต้องห้าม** (Classification and Proscribed Material) กล่าวถึงการจัดประเภทการออกอากาศแบบต่างๆ และเวลาการออกอากาศรายการประเภทต่างๆ เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมกับโทรทัศน์ คำเตือนสำหรับผู้บริโภค เป็นต้น

3) **รายการข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบัน** (News and Current Affairs Programs) กล่าวถึงแนวปฏิบัติในการนำเสนอเนื้อหาข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบัน ทั้งขอบเขตและการตีความเนื้อหา เนื้อหาที่อาจก่อให้เกิดความไม่สบายใจ ความถูกต้องและเที่ยงธรรม การไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด การคำนึงถึงความเป็นส่วนตัว และการส่งเสริมรายการประเภทข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น

4) **การเปิดเผยการสนับสนุนโฆษณา** (Disclosure of Commercial Arrangements) กล่าวถึงแนวปฏิบัติในการเปิดเผยการสนับสนุนการผลิตรายการ โดยเฉพาะรายการข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบัน และรายการสำหรับเด็กและเยาวชน

5) **ขอบเขตเรื่องการโฆษณา** (Advertising Limits) กล่าวถึงปริมาณการออกอากาศโฆษณาและการส่งเสริมรายการประเภทต่างๆ การเผยแพร่โฆษณาผ่านหลายช่องทาง และเนื้อหาโฆษณาที่ไม่เกี่ยวกับธุรกิจ เช่น การหาเสียง ทั้งนี้ ข้อจำกัดในประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อบังคับในการได้รับใบอนุญาตอื่นๆ เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับโทรทัศน์สำหรับเด็ก ค.ศ. 2009 เป็นต้น

6) **การควบคุมการโฆษณา** (Advertising Restrictions) กล่าวถึง เนื้อหาโฆษณาที่ถูกควบคุม เช่น เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การพนัน การให้บริการและผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเพศ ภาพยนตร์และเกมส์คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

7) **ความเห็นจากผู้ชมและการร้องเรียน** (Feedback and Complaint) กล่าวถึงช่องทางและการดำเนินการรับฟังความเห็นและคำร้องปัญหาต่างๆ จากผู้บริโภค ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้จะกล่าวถึงในช่วงต่อไป นอกจากนี้ยังระบุให้ผู้ประกอบการเผยแพร่ประกาศเกี่ยวกับการบริการชุมชนอย่างน้อย 180 ครั้งในแต่ละปีปฏิทิน

8) **การตีความ** (Interpretation) ให้นิยามและความหมายเกี่ยวกับหน่วยงานและศัพท์ที่เกี่ยวข้องใน the Code เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน

Free TV ต้องพัฒนา the Code ให้ทันสมัยอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยและเทคโนโลยีสื่อดิจิทัล ผ่านการศึกษาและพิจารณาจากประสบการณ์ที่ใช้ได้ผลจริง ความหลากหลายของสื่อในออสเตรเลีย ทักษะคิดและความคาดหวังของชุมชน และพฤติกรรมการใช้สื่อของผู้บริโภค (Free TV Australia, 2014: ออนไลน์) โดยกระบวนการทบทวน (review) the Code จะมีขึ้นทุกๆ 3 ปี และเพิ่งได้รับการจดทะเบียนฉบับใหม่เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น Harold Mitchell ประธาน (Chairman) ของ Free TV กล่าวว่า the Code ฉบับค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ยังคงสาระสำคัญเดิม รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับปริมาณของโฆษณา

ทางฟรีทีวี โดยปรับให้เข้าใจง่ายและผู้ชมเข้าถึงได้ง่ายขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมการใช้สื่อของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังคงสร้างความมั่นใจได้ว่าฟรีทีวียังเป็นพื้นที่ปลอดภัยสำหรับผู้ชม (Free TV Australia, 20 กุมภาพันธ์ 2015: ออนไลน์) อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการเห็นว่ายังมีประเด็นน่าจะมีการปรับแก้เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้บริโภค เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตเวลาออกอากาศ (time zone) รายการประเภทที่ผู้เยาว์ต้องได้รับคำแนะนำจากผู้ปกครอง (Parental Guidance: PG) จากเดิมที่ถูกกำหนดให้อยู่ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ให้เป็นสามารถออกอากาศได้ทั้งวันทางทุกช่อง รวมทั้งเลื่อนเวลาการออกอากาศรายการสำหรับผู้ใหญ่ (Mature Audience: M) ขึ้นมาจากเดิมคือ 20.30 น. เป็น 19.30 น. โดย Free TV อ้างข้อค้นพบจากการวิจัยที่ตนจัดทำว่า ผู้ปกครองและผู้ดูแลผู้เยาว์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเวลาออกอากาศในการดูแลการชมโทรทัศน์ของผู้เยาว์ ทั้งยังระบุว่า มีทางเลือกอื่นๆ ในการบริหารจัดการพฤติกรรมการเข้าชมโทรทัศน์ของเด็กและเยาวชน เช่น การมีช่องสำหรับเด็กโดยเฉพาะ เครื่องมือกั้นกรองหรือปิดกั้นรายการโดยผู้ปกครอง (parental lock) หรือระบบแนะนำรายการอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Program Guides: EPG) และการเข้าถึงเนื้อหาแบบตามคำขอ (on-demand) ผ่านแพลตฟอร์มต่างๆ เป็นต้น (White, 20 February 2015: ออนไลน์) ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเวลาการออกอากาศที่ยืดหยุ่นขึ้น Free TV ต้องรับประกันการคุ้มครองผู้เยาว์จากเนื้อหาไม่เหมาะสม ผ่านเครื่องมือต่างๆ ได้แก่ (ACMA, 10 November 2015)

- ห้ามมิโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในช่วงเย็น ก่อน 20.30 น. นอกจากเป็นโฆษณาที่มาพร้อมกับรายการกีฬาในวันหยุดหรือวันนักชดถุกซ์
- ห้ามมิโฆษณาเกี่ยวกับการพนันในรายการที่ถูกจัดประเภท G (General – รายการสำหรับผู้ชมทั่วไป), C (Children – รายการสำหรับเด็ก), หรือ P (Preschoolers – รายการสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน) ระหว่างเวลา 6.00 – 8.30 น. และระหว่างเวลา 16.00 – 19.00 น. (เช่นเดียวกับรายการที่ออกอากาศเวลา 5.00 – 20.30 น. ที่เป็นรายการสำหรับเด็กเป็นหลัก)
- การให้คำแนะนำแก่ผู้บริโภคอย่างเด่นชัดและอ่านง่ายเมื่อเริ่มฉายภาพยนตร์ที่ถูกจัดประเภท PG ขึ้นไป รวมทั้งทุกรายการประเภท M (Mature – รายการสำหรับผู้ใหญ่ ซึ่งมีเนื้อหาที่อาจไม่เหมาะสมกับเยาวชนอายุต่ำกว่า 15 ปี) ที่เริ่มเวลา 19.30 – 20.30 น. และทุกรายการประเภท MA 15+ (Mature Accompanied – รายการที่ไม่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า 15 ปี)
- การแสดงสัญลักษณ์ประเภทรายการอย่างชัดเจน ทั้งในช่วงเริ่มต้นและช่วงพักค้นรายการรวมทั้งในการส่งเสริมรายการ (program promotions)
- ข้อกำหนดว่าโฆษณาและการส่งเสริมรายการที่ออกอากาศระหว่างเวลา 19.30 – 20.30 น. ระหว่างรายการกีฬาและรายการประเภท G หรือ PG จะต้องเป็นเนื้อหาที่ถูกจัดประเภทไม่เกิน PG

- การห้ามการส่งเสริมรายการประเภท M หรือ M15+ ในระหว่างการออกอากาศรายการประเภท G ที่มีกลุ่มผู้ชมหลักเป็นเด็ก ระหว่างเวลา 5.00 – 20.30 น. ยกเว้นสำหรับข้อความที่ระบุถึงรายการถัดไป ('up next')

ทั้งนี้ CEO ของ Free TV ให้ความเห็นว่า การกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงควรได้รับการปรับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วยการลดความซ้ำซ้อนกับกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เธอเห็นว่า the Code ควรคงไว้ซึ่งหลักการป้องกันพื้นฐานสากล (core protections) เช่น การกำหนดช่วงเวลาออกอากาศและการจัดประเภทรายการ เกณฑ์เกี่ยวกับโฆษณาที่คำนึงถึงการปกป้องผู้เยาว์ เช่น การจำกัดเวลาหรือการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการพนัน รวมถึงมาตรฐานการนำเสนอรายการข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบันที่ต้องมีความถูกต้อง เป็นธรรม รักษาความเป็นส่วนตัว และความเหมาะสม (decency) อย่างไรก็ตามประเด็นที่ไม่น่าจะต้องรวมอยู่ใน the Code ควรเป็นเรื่องที่มีกฎหมายอื่นๆ กำกับดูแลอยู่แล้ว เช่น กฎเกณฑ์เรื่องอาหาร การให้บริการในยามฉุกเฉิน (emergency services) ที่แต่ละภูมิภาคกำหนดแนวปฏิบัติในกฎหมายระดับรัฐไว้แล้ว รวมทั้งประเด็นความมั่นคงของชาติซึ่งมีกฎหมายที่เป็นกรอบการปฏิบัติงานของนักวารสารศาสตร์ที่อาจขัดกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอยู่แล้ว เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท หรือระบบ D-Notices¹⁴ เป็นต้น (Flynn, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ Flynn และ Clare O'Neil ซึ่งเป็นผู้อำนวยการด้านกฎหมายและนโยบายการแพร่ภาพกระจายเสียง (Director of Legal and Broadcasting Policy) ของ Free TV กล่าวว่า องค์กรสมาชิกมีแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม the Code เนื่องจากมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพมาจากฐานคิดที่ต้องการให้โทรทัศน์เป็นพื้นที่ปลอดภัยสำหรับผู้ชม ดังนั้น การละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพจะทำให้ประชาชนไม่พอใจและหมดความไว้วางใจสถานีโทรทัศน์ ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินธุรกิจ อีกประการหนึ่งคือ องค์กรสมาชิกเห็นว่า การปฏิบัติตามแนวคิดองค์กรพลเมืองที่ดี (good corporate citizenship) เป็นแนวทางที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้บริโภค และการปฏิบัติตาม the Code ก็เป็นส่วนหนึ่งของการแสดงออกถึงความเป็นองค์กร

¹⁴ คณะกรรมการกลาโหม หนังสือพิมพ์ และสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลและองค์กรสื่อ นำระบบ D-Notices มาใช้ตั้งแต่ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) ในช่วงสงครามเย็น โดยคณะกรรมการฯ จะส่งประกาศไปยังองค์กรสื่อเพื่อขอความร่วมมือไม่ให้เผยแพร่เนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันและความมั่นคงของประเทศบางเรื่อง ดังนั้น ระบบ D-Notices จึงขึ้นอยู่กับการยินยอม (voluntary) ของสื่อและไม่มีบทลงโทษหากสื่อเหล่านั้นเผยแพร่เนื้อหา ปัจจุบัน กระทรวงกลาโหมเป็นผู้บริหารระบบ D-Notices และแม้จะไม่มีการใช้ระบบนี้แล้ว แต่ก็ยังถือว่าเป็นระบบที่มีผลอยู่ ทั้งยังมีความพยายามที่จะนำระบบที่ใกล้เคียงมาใช้ เช่น เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2553 รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมส่งบันทึกไปยังองค์กรสื่อและเสนอให้มีการจัดตั้งระบบใหม่คล้ายกับระบบ D-Notices นอกจากนี้ ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมายความมั่นคงของชาติ ปรากฏข้อเสนอให้มีบทลงโทษนักวารสารศาสตร์ที่เปิดเผยมการดำเนินงานด้านข่าวกรอง ซึ่งถือเป็นการต่อยอดจากระบบ D-Notices แบบเดิมด้วย ดูเพิ่มเติมจาก D-Notices - Fact sheet 49. *National Archives of Australia*. Available at: <http://www.naa.gov.au/collection/factsheets/fs49.aspx> [Accessed November 6, 2015]; C. Stewart. Attorney-General Robert McClelland urges media to accept security curbs. *The Australian*, 26 November 2010. Available at: <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/attorney-general-robert-mcclelland-urges-media-to-accept-security-curbs/story-fn59niix-1225961188070> [Accessed November 6, 2015] และ W. Wallace. Surveillance of activists is about to get much, much worse. *The Stringer*, 29 August 2014. Available at: <http://thestringer.com.au/surveillance-of-activists-is-about-to-get-much-much-worse-8365#.VjyCuLcrJQI> [Accessed November 6, 2015]

ที่รับผิดชอบต่อสังคม และให้ผู้ชมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรได้ (Flynn และ O'Neil, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

แม้ผู้บริหาร Free TV จะกล่าวถึงข้อดีของมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพและแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม the Code ขององค์กรสมาชิก แต่ก็ยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า the Code ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเรื่องการขยายเวลาการโฆษณาและส่งเสริมรายการ (Barry, 2009: online)

ง. การดำเนินการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน

Section 7 ของ the Code กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการมีกระบวนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนที่เพียงพอ แนะนำให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงสิทธิและวิธีการร้องเรียน ตอบเรื่องร้องเรียนภายใน 30 วัน รวมทั้งแสดงให้เห็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่ได้รับการร้องเรียน และแสดงให้เห็นกระบวนการที่โปร่งใส (Free TV Australia 2015)

the Code ระบุว่า ขั้นตอนแรกของการร้องเรียนเริ่มจากผู้ร้องเรียนต้องส่งคำร้องซึ่งเป็นข้อเขียนไปทางไปรษณีย์ โทรสาร หรือแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ทางเว็บไซต์ของ Free TV (เริ่มใช้เมื่อ 1 มกราคม 2553) ไปยังผู้ประกอบการโดยตรง ภายใน 30 วันหลังจากมีการออกอากาศเรื่องที่ร้องเรียน โดยในคำร้องต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการออกอากาศนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้น และข้อมูลเกี่ยวกับผู้ร้องเรียนให้ชัดเจน หากมีการร้องเรียนมาทางโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ของสถานีต้องให้ข้อมูลว่า การร้องเรียนสามารถทำได้ทางข้อเขียน หากเกิดกรณีที่ผู้ร้องเรียนส่งเรื่องมายัง Free TV โดยตรง Free TV จะไม่พิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่จะส่งให้กับสถานีที่ถูกร้องเรียนเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องพิจารณาและดำเนินการชี้แจงภายใน 30 วันหลังได้รับเรื่อง หากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาโฆษณาหรือมาตรฐานรายการเด็ก สถานีต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการมาตรฐานโฆษณา (the Advertising Standards Board) หรือ ACMA ภายใน 10 วันหลังจากได้รับเรื่อง นอกจากนี้ หากเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องมีข้อเขียนตอบผู้ร้องเรียนก็ได้ เมื่อผู้ประกอบการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ต้องทำรายงานให้ Free TV ทราบทุกไตรมาส โดยส่งรายงานไม่เกิน 15 วันหลังจากวันสิ้นสุดแต่ละไตรมาส เพื่อที่ Free TV จะทำรายงานสรุปให้ ACMA ต่อไป ทั้งนี้ รายงานของ Free TV จะไม่ระบุรายละเอียดของผู้ร้องเรียน

หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจการชี้แจงหรือแก้ไขของผู้ประกอบการ ก็สามารถร้องเรียนไปยัง ACMA ได้ โดย ACMA มีแนวทางต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหา เช่น เจรจากับผู้ประกอบการให้มีการฝึกอบรมหรือเฝ้าระวังในเรื่องที่เป็นปัญหา ปรับปรุงระบบรับเรื่องร้องเรียน หรือสร้างกฎพิเศษขึ้นมาที่มีผลบังคับผู้ประกอบการ ซึ่งมักไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ผู้บริหาร Free TV ให้ความเห็นว่า แนวทางการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการไม่ละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพควรคำนึงถึงปัญหาที่จะเป็นอันตรายต่อสาธารณะ (public harm) เป็นหลัก ขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็มีสิทธิอุทธรณ์กระบวนการพิจารณาของ ACMA ตามหลักกฎหมายปกครอง แต่ไม่ใช่อุทธรณ์คำตัดสิน เนื่องจากไม่มีผลบังคับ (Flynn, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

ผู้บริหาร Free TV ยังย้ำว่า การปฏิบัติตาม the Code ของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะเรื่องการค้าขายการเรื่องร้องเรียน ถือเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างความไว้วางใจของสาธารณะ ทั้งนี้ในรายงานล่าสุด (1 กรกฎาคม 2556 – 30 มิถุนายน 2557) องค์การสมาชิกของ Free TV ได้รับเรื่องร้องเรียนประมาณ 2,000 เรื่อง คำร้องส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดประเภทรายการ โดยเฉพาะเนื้อหาเรื่องเพศและภาพเปลือย (sex and nudity) ตามด้วยปัญหาเรื่องอคติและความไม่ถูกต้องของข้อมูล (bias/inaccuracy) โดยในจำนวนนี้ ACMA เห็นว่า เรื่องร้องเรียน 4 เรื่องเป็นการละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ (Free TV Australia 2015; Flynn, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

จ. ความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

Free TV เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบการทั้งหมดของอุตสาหกรรมฟรีทีวีที่ตั้งที่อธิบายในส่วนที่องค์กร ดังนั้น หน่วยงานนี้จึงสามารถประสานงานและเจรจาต่อรองในประเด็นต่างๆ กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐโดยอ้างความเป็นตัวแทนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการฟรีทีวีที่เป็นสมาชิกได้ และสามารถสะท้อนเสียงที่เป็นเอกภาพของผู้ประกอบการฟรีทีวีในประเด็นที่สมาชิกเห็นพ้องต้องกันต่อภาครัฐและสาธารณะ นอกจากนี้ เนื่องจากกฎหมาย BSA กำหนดให้ผู้ประกอบการทั้งหมดต้องปฏิบัติตามมาตรฐานปฏิบัติวิชาชีพที่องค์กรตัวแทนเป็นผู้ร่างขึ้น ดังนั้น แม้จะมีผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกและไม่ได้มีส่วนร่วมร่างมาตรฐานปฏิบัติวิชาชีพโดยตรง ผู้ประกอบการรายนั้นก็ยังต้องดำเนินการต่างๆ ตาม the Code

ดังที่อธิบายข้างต้นว่า Free TV มีหน้าที่ร่างและทบทวน the Code โดยในการดำเนินการดังกล่าว Free TV ต้องประสานงานและเจรจากับ ACMA อย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งแจ้งให้ ACMA ทราบเกี่ยวกับข้อเสนอและการเปลี่ยนแปลงใน the Code ฉบับใหม่ ทั้งยังต้องจัดทำรายงานประจำปีสรุปคำร้องเรียนให้ ACMA และสาธารณะทราบ นอกจากนี้ Free TV ยังเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการในการเจรจากับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่มีผลต่อการกำกับดูแลเนื้อหาฟรีทีวี เช่น เจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง ในกรณีการใช้ระบบ D-Notices ด้วย ด้วยที่มาและหน้าที่เช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า Free TV เป็นด่านแรกในการประสานงานและเจรจากันระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการฟรีทีวี และสามารถลดภาระของภาครัฐที่ไม่จำเป็นต้องติดต่อไปยังผู้ประกอบการแต่ละรายโดยตรงได้

ฉ. จุดแข็งและข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลตนเองและร่วมกันของ Free TV

ผู้บริหาร Free TV เห็นว่า กลไกการกำกับดูแลตนเองและร่วมกันของออสเตรเลีย ซึ่ง Free TV เป็นส่วนหนึ่งของกลไกดังกล่าว มีจุดแข็งคือ การลดภาระและค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ในแต่ละปีมีจำนวนไม่น้อย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะดำเนินการตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน the Code และมี Free TV เป็นผู้ประสานงานกับผู้ประกอบการ รวบรวมข้อมูล และรายงานให้ ACMA ทราบ ผู้บริหาร Free TV ยังเห็นว่า มุมมองที่สร้างแรงจูงใจในการดำเนินงานตาม the Code คือผู้ประกอบการต้องเห็นว่าการดำเนินการเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความไว้วางใจของสาธารณะต่อสถานี ทั้งยังสร้างปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ชมได้ (Flynn, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

ส่วนจุดอ่อนของกลไกนี้คือ อำนาจการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐยังไม่มีความแน่นอนและเป็นอัตวิสัย (subjective) ดังนั้น ในการทำให้กลไกนี้มีประสิทธิภาพ องค์กรกำกับดูแลต้องคำนึงถึงการปกป้องชุมชนเป็นสำคัญ และพิจารณาบริบทแวดล้อม โดยเฉพาะพัฒนาการเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศที่ทำให้เกิดผู้เล่นใหม่ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ไม่ถูกกำกับดูแลโดย ACMA ทั้งนี้ ผู้บริหาร Free TV มองว่า การกำกับดูแลที่เข้มงวดและไม่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงจะทำให้ผู้ประกอบการฟรีทีวีเสียศักยภาพและไม่สามารถผลิตเนื้อหาได้ตามมาตรฐานการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ ACMA กำหนด ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ (Flynn, อ้างแล้ว)

4.1.2 Commercial Radio Australia (CRA)

ก. ที่มา โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ หน้าที่ รายได้

Commercial Radio Australia (CRA) เป็นองค์กรตัวแทนของผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงเชิงพาณิชย์ในออสเตรเลีย ซึ่งเป็นภาคอุตสาหกรรมที่ในแต่ละสัปดาห์สามารถเข้าถึงผู้ฟังกว่า 16 ล้านคนทั่วประเทศ หรือร้อยละ 80 ของผู้ฟังทั้งหมด องค์กรนี้เกิดจากการรวมตัวของสมาชิก 33 รายตั้งแต่ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) ในนามสมาพันธ์ผู้ประกอบการวิทยุกระจายเสียงออสเตรเลีย (Federation of Australian Radio Broadcasters – FARB) ก่อนจะเปลี่ยนสถานะมาเป็นบริษัทและเปลี่ยนชื่อเป็น Commercial Radio Australia ในภายหลัง คณะกรรมการบริหาร CRA ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในการประชุมประจำปี ประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการระดับภูมิภาค และผู้อำนวยการไม่เกิน 9 คน ที่เป็นตัวแทนผู้ประกอบการระดับชาติและภูมิภาค (Commercial Radio Australia, 2014: ออนไลน์) การบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของ CRA เป็นหน้าที่ของประธานบริหาร (Chief Executive Officer: CEO) และเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่ไม่ใช่พนักงานขององค์กรสมาชิก เช่นเดียวกับ Free TV

CRA ทำหน้าที่เป็นตัวแทนองค์กรสมาชิกในการเจรจากับภาครัฐเรื่องนโยบายและการกำกับดูแลประสานงานในกลุ่มสมาชิกเพื่อจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ องค์กรนี้ยังจัดการระบบการสำรวจผู้ฟัง (audience survey system) และดำเนินการข้อตกลงเรื่องลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญในการเป็นสมาชิก CRA ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป นอกจากนี้ CRA ดำเนินการรณรงค์และวิจัยเรื่องต่างๆ ในฐานะตัวแทนของผู้ประกอบการด้วย โดยมีงบประมาณดำเนินงานจากค่าสมาชิก แม้ว่าสถานีในเขตมหานคร (metropolitan) และสถานีในภูมิภาค (regional) จะจ่ายค่าสมาชิกในอัตราที่แตกต่างกัน แต่สมาชิกจะมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาและตัดสินใจเรื่องต่างๆ เท่ากัน (Joan Warner, CEO, Commercial Radio Australia, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558)

CRA ยังสร้างกรอบนโยบายในการทำงานที่บางประเด็นได้ถูกผลักดันให้เป็นกฎหมายและวาระของประเทศ โดยประเด็นหนึ่งคือการบริการวิทยุระบบดิจิทัลกำลังสูง (high power DAB+) ที่เริ่มขึ้นในค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) ในมหานคร 5 แห่ง คือ ซิดนีย์ เมลเบิร์น บริสเบน อะเดอเลด และเพิร์ธ รวมทั้งบริการใน

กรุงแคนเบอร์รา และเมืองคาร์วินในปีถัดมา ส่งผลให้บริการวิทยุดิจิทัลเข้าถึงร้อยละ 64 ของประชากรในประเทศ (Digital Radio Plus, มิถุนายน 2014: ออนไลน์)

ข. สมาชิกและแรงจูงใจในการเป็นสมาชิก

ปัจจุบัน CRA มีสมาชิก 260 ราย หรือร้อยละ 99 ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการวิทยุเชิงพาณิชย์ทั่วประเทศ โดยมีสมาชิกหลักคือ Australian Broadcasting Corporation (ABC) และ SBS ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงสาธารณะระดับชาติและได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ (Commercial Radio Australia, 2014: ออนไลน์)

ทั้งนี้ รัฐบาลออสเตรเลียเป็นผู้วางแผนพื้นที่การให้ใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุท้องถิ่น (local license area plans (LAPs) โดยแบ่งออกเป็น 105 พื้นที่ แบ่งเป็นวิทยุคลื่นเอพเอ็มร้อยละ 52 และคลื่นเอเอ็มร้อยละ 48 อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐไม่ได้ระบุรูปแบบบังคับของสถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ ปัจจุบัน มีสถานีวิทยุแบบ free-to-air จำนวนกว่า 2,600 แห่ง ประกอบด้วย

- สถานีวิทยุเชิงพาณิชย์ 261 แห่ง ซึ่งเป็นสมาชิก CRA
- สถานีวิทยุที่ให้บริการระดับชาติและได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาล ได้แก่ สถานีในเครือ ABC และ SBS จำนวน 7 แห่ง
- สถานีวิทยุบริการชุมชน จำนวนกว่า 390 แห่ง ซึ่งบางส่วนเป็นสมาชิกของ CBAA ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป
- ผู้ให้บริการในย่านความถี่แคบกำลังสูง กว่า 189 แห่ง และผู้ให้บริการในย่านความถี่แคบกำลังต่ำ ต่ำกว่า 1,700 แห่ง

ดังที่กล่าวข้างต้นว่า แรงจูงใจสำคัญในการเป็นสมาชิก CRA คือ การประสานงานกันระหว่างสมาชิกที่เหนียวแน่น ส่งผลให้เสียงของผู้ประกอบการวิทยุเชิงพาณิชย์เป็นเอกภาพ และสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ Joan Warner ซึ่งเป็น CEO คนปัจจุบันของ CRA กล่าวว่า หากมีประเด็นที่ไม่เห็นพ้องต้องกัน องค์กรสมาชิกจะโต้แย้งกันภายในและไม่แสดงจุดยืนที่แตกต่างต่อสาธารณะ เนื่องจากเสียงที่ไม่สอดคล้องกันจะทำให้ภาคส่วนอื่นเห็นว่าผู้ประกอบการไม่มีเอกภาพ และลดพลังต่อรองของผู้ประกอบการ (Warner, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ การเป็นสมาชิก CRA ยังลดต้นทุนของสถานีในการสำรวจผู้ฟังและการร่างข้อตกลงเรื่องลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นและมีค่าใช้จ่ายสูง เมื่อ CRA รับหน้าที่ในส่วนนี้ไป สถานีสมาชิกก็สามารถนำข้อมูลไปใช้ได้ (Warner, อ้างแล้ว)

ค. แนวทางการกำกับดูแลกันเองและกำกับดูแลร่วมกัน

เช่นเดียวกับ Free TV Australia ที่อธิบายไปข้างต้น CRA มีหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ (the Commercial Radio Codes of Practice หรือเรียกสั้นๆ ว่า “Codes”) เพื่อกำกับดูแลกิจการวิทยุเชิงพาณิชย์ โดย ACMA จะเป็นผู้จดทะเบียน Codes เพื่อให้ผู้ประกอบการกำกับดูแลกันเองในประเด็นที่ไม่ได้ถูกระบุเป็นเงื่อนไขใบอนุญาต (Commercial Radio Australia, 2014: ออนไลน์)

มาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ประกอบการวิทยุเชิงพาณิชย์ครอบคลุม 10 ประเด็น¹⁵ ได้แก่

- 1) รายการที่ไม่เหมาะสมต่อการออกอากาศ
- 2) รายการข่าวและเหตุการณ์ปัจจุบัน (current affairs)
- 3) โฆษณา
- 4) ดนตรีออสเตรเลีย (Australian music)
- 5) เรื่องร้องเรียน
- 6) รายการสัมภาษณ์และพูดคุย (talkback)¹⁶
- 7) การปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม
- 8) การออกอากาศข้อมูลในสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 9) รายการบันเทิงแบบถ่ายทอดสดที่มีผู้ดำเนินรายการ (Lived hosted entertainment

programs)

- 10) การส่งเสริมการพนันและเติมพันในการรายงานสดการแข่งขันกีฬา

นอกจากนี้ CRA ยังระบุแนวปฏิบัติ (Guidelines) และคำอธิบาย (Explanatory notes) สำหรับ 5 กรณี ได้แก่

- 1) การออกอากาศข้อมูลในสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 2) การนำเสนอเกี่ยวกับชนพื้นเมืองออสเตรเลียทางวิทยุเชิงพาณิชย์
- 3) การนำเสนอเกี่ยวกับสตรีทางวิทยุเชิงพาณิชย์
- 4) การนำเสนอเกี่ยวกับอัตวิวัฒนาการและอาการป่วยทางจิตทางวิทยุเชิงพาณิชย์

เช่นเดียวกับการดำเนินการร่างและทบทวน the Code ของ Free TV ข้างต้น CRA ก็ต้องทบทวนและร่างมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพใหม่ทุก 3 ปี ซึ่งในกระบวนการดังกล่าว CRA ต้องทบทวนประเด็นต่างๆ ใน Codes จากนั้นจึงนำประเด็นเหล่านั้นไปผ่านการปรึกษาสาธารณะ โดยเผยแพร่ทางช่องทางต่างๆ เช่น สื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ ซึ่งผู้ให้ความเห็นหลักมักเป็นกลุ่มล็อบบี้ด้านต่างๆ เช่น ศาสนา จากนั้นจึงส่งให้ ACMA พิจารณา ก่อนจะนำข้อสรุปที่ได้มาปรับเป็น Codes ใหม่ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ กระบวนการดังกล่าวจึงใช้เวลาประมาณ 5 ปี กว่าที่ ACMA จะได้จดทะเบียนรับรอง Codes ใหม่ (Warner, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558)

CEO ของ CRA เห็นว่า หลักการกำกับดูแลควรเน้นแนวทางที่ไม่เข้มงวด (light-touched approach) โดยคำนึงถึงประโยชน์และความกังวลของสาธารณะเป็นหลัก ดังนั้น Codes จึงไม่ควรมีปริมาณมากและระบุเฉพาะประเด็นสำคัญเท่านั้น โดยประเด็นที่ CRA เห็นว่าควรคงไว้ใน Codes คือ 1) โควต้าดนตรีที่ผลิตโดยออสเตรเลีย (Australian music) เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดเรื่องเนื้อหาท้องถิ่น 2) การนำเสนอที่เหมาะสมและเที่ยงธรรม (decency and fairness) และ 3) การดำเนินรายการสด ส่วนประเด็นอื่นๆ เช่น โฆษณา

¹⁵ ดูเพิ่มเติมใน Commercial Radio Australia. Codes of Practice and Guidelines. September 2013. เข้าถึงจาก <http://www.commercialradio.com.au/getattachment/Legal/Regulation-Codes/Commercial-Radio-Codes-Guidelines-September-2013.pdf>

¹⁶ หมายถึงรายการที่มีผู้ดำเนินรายการเชิญผู้ร่วมรายการมาสนทนากันในประเด็นต่างๆ มีความหมายเดียวกับ talk radio หรือ talk show

เกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการพนัน หรือเนื้อหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน มีอยู่ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติอื่นๆ รวมทั้งถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานอื่น เช่น the Advertising Standards Bureau อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องระบุใน Codes เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อน (Warner, อ้างแล้ว; Commercial Radio Australia, n.d.)

ผู้บริหาร CRA ยังย้ำว่า CRA ไม่มีอำนาจทางกฎหมายในการบังคับใช้มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพหรือลงโทษขององค์กรสมาชิก เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญ นอกจากนี้ คณะกรรมการองค์กรก็เป็นผู้ว่าจ้างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ CRA ดังนั้น การบังคับใช้และลงโทษสถานีสมาชิกจึงย้อนแย้งกับวัตถุประสงค์และการดำเนินงานขององค์กร เธอเห็นว่า องค์กรกำกับดูแล ที่มีหน้าที่เฝ้าระวัง (monitor) และใช้บทลงโทษต่อผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงควรเป็นหน่วยงานอิสระ (Warner, อ้างแล้ว)

ง. การดำเนินการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน

มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ ข้อ 5 ของ CRA กำหนดแนวทางดำเนินการเรื่องร้องเรียนไว้ในรูปแบบเดียวกับ the Code ของ Free TV กล่าวคือผู้ร้องเรียนต้องส่งคำร้องเป็นข้อเขียนไปยังสถานีภายใน 30 วัน หลังจากพบการออกอากาศที่อาจละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ จากนั้นสถานีต้องแจ้งว่าได้รับเรื่องแล้ว ภายใน 30 วันหลังจากได้รับคำร้อง และแจ้งผลการพิจารณาภายใน 45 วันหลังจากได้รับคำร้อง สถานีต้องบันทึกข้อมูลเรื่องคำร้องไว้เป็นเวลา 1 ปีหลังจากได้รับคำร้องและสรุปการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องมายัง CRA ซึ่ง CRA จะรายงานให้ ACMA ทราบต่อไป ส่วนในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่ได้เป็นสมาชิก CRA ทางสถานี จะต้องส่งสรุปการดำเนินการเรื่องการร้องเรียนไปยัง ACMA โดยตรง (Commercial Radio Australia 2013)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ผู้บริหาร CRA แสดงความกังวลคือการที่ ACMA สามารถดำเนินการสืบสวน ประเด็นที่เป็นเรื่องถกเถียงของสังคมได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนในเรื่องนั้น และอาจไม่พิจารณาว่าเป็นการละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพหรือแนวปฏิบัติหรือไม่ โดยเฉพาะกับสื่อวิทยุเชิงพาณิชย์ซึ่งครองฐานผู้ฟังจำนวนมากและมีอิทธิพลต่อความเห็นของสาธารณะ ดังเช่นในกรณี 2DAY FM ที่กล่าวถึงไปข้างต้น รวมถึงการเฝ้าระวังการจัดรายการของผู้ดำเนินรายการที่มีชื่อเสียงและมักมีเนื้อหาที่เป็นที่ถกเถียงของสังคม (controversial) ซึ่งผู้บริหาร CRA มองว่า การดำเนินการของ ACMA ในกรณี 2DAY FM จะสร้างมาตรฐานในการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐที่ไม่คงที่ต่อไป (Warner, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558)

จ. ความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

เช่นเดียวกับ Free TV ที่กล่าวไปข้างต้น CRA ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้ประกอบการวิทยุเชิงพาณิชย์ในการประสานงานและเจรจากับ ACMA รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น the Advertising Standards Bureau เพื่อแสดงจุดยืนที่เป็นเอกภาพและปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรสมาชิก ดังนั้น CRA จึงทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและความเห็นของภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อนโยบายและการกำกับดูแลของภาครัฐ รายงานต่อ ACMA และเจรจาต่อรองในประเด็นที่เห็นว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง

ฉ. จุดแข็งและข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันของ CRA

ผู้บริหาร CRA เห็นว่า จุดแข็งของกลไกการกำกับดูแลร่วมกันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ การที่ผู้ประกอบการสามารถบัญญัติมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพเพื่อกำกับดูแลกิจการและเนื้อหา ขณะเดียวกัน หากระบบนี้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การที่องค์กรกำกับดูแลเป็นอิสระจากรัฐบาลก็สร้างความเชื่อมั่นให้สาธารณะได้ นอกจากนี้ แนวทางการกำกับดูแลร่วมกันยังมีความใจกว้าง (forgiving) มากกว่าการใช้กฎหมายบังคับใช้ และอาจลดความซับซ้อนในการกำกับดูแลลงได้ (Warner, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558)

อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของระบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันคืออำนาจหน้าที่ของ ACMA ที่ไม่แน่นอนและอาจขยายขอบเขตได้เนื่องจากมีกฎหมายรองรับตั้งที่อธิบายไปแล้ว ทั้งนี้ ในรายงานข้อเสนอต่อการปรับปรุงแนวทางกำกับดูแลร่วมกันที่ CRA นำเสนอต่อ ACMA และตอบประเด็นที่องค์กรกำกับดูแลภาครัฐตั้งข้อสังเกตไว้เมื่อเดือนกรกฎาคม 2558 แสดงให้เห็นว่า CRA เริ่มผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลกันเอง (self-regulation) ของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในข้อ 9.2 ที่ระบุอย่างชัดเจนว่า องค์กรจะเริ่มพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลจากทั้งในและต่างประเทศที่หลากหลาย และนำเสนอโมเดลการกำกับดูแลกันเองที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต (Commercial Radio Australia, n.d.: 2) แม้ผู้บริหารจะยอมรับว่า การกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบกิจการวิทยุเชิงพาณิชย์อาจเกิดขึ้นได้ยากในออสเตรเลีย (Warner, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558) สาเหตุหนึ่งที่ผู้ประกอบการเริ่มเคลื่อนไหวเรื่องการกำกับดูแลกันเอง คือการที่เห็นว่าอำนาจองค์กรกำกับดูแลภาครัฐมีความไม่แน่นอนและซ้ำซ้อนกับกลไกอื่นๆ ดังนั้น เมื่อ CRA เรียกร้องให้ ACMA ลดการใช้อำนาจลงให้เหลือเพียงการให้ใบอนุญาต วางแผน และจัดสรรคลื่นความถี่ รวมถึงการพิจารณาเรื่องความเป็นเจ้าของสื่อ (Commercial Radio Australia, n.d.: 1-2) องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการจึงพยายามแสดงศักยภาพในการกำกับดูแลกันเองดังกล่าว

4.1.3 Australian Subscription Television and Radio Association (ASTRA)

ก. ที่มา โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ หน้าที่ รายได้

สมาคมการกระจายเสียงโทรทัศน์และวิทยุแบบบอกรับสมาชิกออสเตรเลีย (Australian Subscription Television and Radio Association – ASTRA) เป็นตัวแทนสื่อแบบบอกรับสมาชิกในออสเตรเลีย สมาชิกประกอบด้วยผู้ให้บริการเนื้อหาอิสระ องค์กรสื่อที่ได้รับเงินสนับสนุนจากค่าสมาชิก องค์กรขายโฆษณาทางสื่อ (media sales) บริษัทด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

ASTRA ก่อตั้งขึ้นไม่นานหลังจากการเริ่มธุรกิจโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในออสเตรเลียเพื่อจัดระบบอุตสาหกรรมสื่อและเป็นเวทีของการถกเถียงเรื่องการกำกับดูแลสื่อ หน่วยงานนี้มีพันธกิจในการสนับสนุนให้เกิดความก้าวหน้าของสื่อแบบบอกรับสมาชิกในแนวทางตลาดเสรีเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างอิสระและได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property rights) นโยบายแรกเริ่มของ ASTRA คือ 1) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมสื่อแบบบอกรับสมาชิก 2) เพื่อส่งเสริมการผลิตเนื้อหาในประเทศเพื่อผู้ชมในออสเตรเลีย 3) เพื่อสนับสนุนตลาดแข่งขันที่กระตุ้นการลงทุนและการสร้างนวัตกรรมใหม่

เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการแทรกแซงน้อยที่สุดและเป็นธรรมต่อสมาชิก รวมถึงให้องค์กรทุกสื่อเข้าถึงทรัพยากรของรัฐภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ดังนั้น ASTRA จึงมีหน้าที่บริหารจัดการเรื่องมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ เผยแพร่ข้อมูล การทำการวัดเรตติ้งผู้ชมผู้ฟัง จัดการประชุม เป็นตัวแทนผู้ประกอบการในการทำงานร่วมกับองค์กรกำกับดูแล รัฐบาล และองค์กรอื่นๆ รวมทั้งรณรงค์เรื่องที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการบริหาร (board of directors) ของ ASTRA มาจากการเลือกตั้งและมีคณะกรรมการ 5 ชุดที่ดูแลงานต่างๆ ได้แก่ 1) คณะกรรมการบริหาร ดูแลทิศทางการยุทธศาสตร์และนโยบายของ ASTRA 2) คณะกรรมการด้านองค์กรสื่อ (the Channels Committee) ซึ่งมาจากตัวแทนองค์กรสื่อและทำหน้าที่พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถานีต่างๆ 3) คณะกรรมการด้านกฎหมายและนโยบาย ดูแลเรื่องการทำงานร่วมกับสมาชิกรัฐสภา หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรกำกับดูแล 4) คณะกรรมการด้านการวิจัย มีหน้าที่วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับผู้ฟังและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่รายงาน และ 5) คณะกรรมการด้านเทคโนโลยีและการวางแผน ดูแลเรื่องพัฒนาการด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง (ASTRA, 2013: ออนไลน์) ส่วนสำนักงานเลขาธิการของ ASTRA มีเจ้าหน้าที่ประจำ 4 คน (Holly Brimble, Policy and Regulatory Manager, ASTRA, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558)

ASTRA ยังแสดงจุดยืนและบทบาทในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยเฉพาะการผ่อนคลายระเบียบ (deregulation) ในอุตสาหกรรมสื่อ เช่น การปฏิรูปกฎการต่อต้านการยกย้ายผลประโยชน์ (anti-siphoning rules) ซึ่งเป็นบทบัญญัติหนึ่งในพระราชบัญญัติการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2535 บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดลักษณะการซื้อลิขสิทธิ์ในการถ่ายทอดกีฬาบางประเภท ซึ่ง ASTRA เห็นว่าเอื้อประโยชน์ให้กับสถานีโทรทัศน์ระดับชาติและสถานีเชิงพาณิชย์ แต่จำกัดความสามารถในการแข่งขันของสถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (Subscription TV – STV) ดังนั้น ASTRA จึงรณรงค์ให้มีการปฏิรูปกฎดังกล่าว เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมและประชาชนได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬาที่มีเพิ่มขึ้นและคุณภาพมากขึ้น (ASTRA, 2 เมษายน 2558: ออนไลน์)

ข. สมาชิกและแรงจูงใจในการเป็นสมาชิก

สมาชิกของ ASTRA ประกอบด้วยสามกลุ่มหลัก ได้แก่ 1) ผู้ให้บริการช่องทางเผยแพร่ (distribution platforms) 3 บริษัท 2) ผู้ผลิตเนื้อหา (content providers) 19 บริษัท และ 3) สมาชิกประเภทอื่นๆ เช่น องค์กรวิชาชีพนานาชาติ ผู้ให้บริการเทคโนโลยีแพร่ภาพกระจายเสียง ฯลฯ อีก 9 องค์กร

Holly Brimble ซึ่งเป็นผู้จัดการด้านนโยบายและการกำกับดูแลของ ASTRA ให้ข้อมูลว่า แรงจูงใจในการเป็นสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ คือ การทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาและรักษามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ หรือ ASTRA Codes ตามที่กำหนดในกฎหมาย BSA ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการตระหนักว่า หากไม่รวมตัวกัน ACMA ก็จะมีอำนาจในการพัฒนามาตรฐานเพื่อบังคับใช้ ซึ่งอาจไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจมากเท่ากับที่ผู้ประกอบการร่างขึ้นเอง นอกจากนี้ ผลการศึกษาจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นว่า ชาวออสเตรเลียมีความคาดหวังต่อบริการโทรทัศน์ว่าต้องมีแนวทางที่ปกป้องประโยชน์ของสาธารณะ ทั้งด้านเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมและการบริหารจัดการเรื่องการเป็นสมาชิกบริการโทรทัศน์ ดังนั้น การรวมตัวกันผ่านองค์กรตัวแทนและการปฏิบัติตาม ASTRA

Codes ขององค์กรสมาชิกจะช่วยให้ผู้บริโภคมั่นใจว่า ผู้ประกอบการมีแนวทางดำเนินงานที่ดี และส่งผลต่อชื่อเสียงขององค์กรสมาชิก

ในทางปฏิบัติ การมีองค์กรตัวแทนทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและลดภาระขององค์กรสมาชิก โดยเฉพาะเรื่องการร่างมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพที่ต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและการเจรจากับ ACMA ดังนั้น การมีมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพที่ครอบคลุมผู้ประกอบการในภาคส่วนนี้จะเป็นการรับประกันความแน่นอนในการกำกับดูแลให้กับทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค (Brimble, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558)

ค. แนวทางการกำกับดูแลกันเองและกำกับดูแลร่วมกัน

ASTRA รับผิดชอบในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพสำหรับผู้ดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบอกรับสมาชิก โดย ASTRA Codes ครอบคลุมประเด็นต่างๆ¹⁷ ได้แก่ เนื้อหาและการจัดประเภทรายการ โฆษณา ความเป็นส่วนตัว ภาระหน้าที่ของผู้ให้บริการแบบบอกรับสมาชิก และขั้นตอนเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน แต่ ASTRA Codes จะไม่รวมถึงประเด็นที่เป็นเงื่อนไขใบอนุญาตของผู้ให้บริการแบบบอกรับสมาชิกตามกฎหมาย (ASTRA 2013: ออนไลน์)

เนื่องจากสมาชิก ASTRA ประกอบด้วยผู้ประกอบการหลายแพลตฟอร์ม จึงมีการแบ่ง ASTRA Codes ออกเป็น 3 ประเภทสำหรับกิจการที่แตกต่างกัน ได้แก่ สถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (STV) สถานีโทรทัศน์ที่ออกอากาศในวงจำกัดแบบบอกรับสมาชิก (Subscription Narrowcast Television) สถานีวิทยุที่ออกอากาศในวงจำกัดแบบบอกรับสมาชิก (Subscription Narrowcast Radio) รวมทั้งมีแนวปฏิบัติสำหรับการจัดประเภทภาพยนตร์ (Guidelines for the Classification of Films) (ASTRA, 2013: ออนไลน์) สมาชิกต้องรับผิดชอบการปฏิบัติตาม ASTRA Codes และมาตรฐานด้านโฆษณา (the AANA Codes) ที่กำหนดขึ้นโดย the Australian Association of National Advertisers (AANA) ซึ่งเป็นการกำกับดูแลตนเองของอุตสาหกรรมโฆษณา นอกจากนี้ ASTRA ยังต้องจัดการฝึกอบรมเรื่องการปฏิบัติตาม Codes และทบทวน Codes ทุกๆ 3 ปีเช่นเดียวกับสององค์กรข้างต้น แต่องค์กรสมาชิกต้องมีระบบดำเนินงานที่สอดคล้องกับ Codes เอง และเป็นผู้รับผิดชอบในการเผยแพร่ Codes ให้สาธารณะได้รับรู้ผ่านช่องทางต่างๆ รวมทั้งการออกอากาศในช่วงพัก (intervals) เพื่อแสดงความโปร่งใสด้วย (Brimble, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558)

มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพสำหรับสถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก (STV) แบ่งการกำกับดูแลออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพสำหรับรายการประเภทต่างๆ มาตรฐานฯ สำหรับการจัดประเภทรายการ มาตรฐานฯ สำหรับการปฏิบัติต่อสมาชิก มาตรฐานฯ ในการจัดการกับเรื่องร้องเรียน และมาตรฐานฯ ด้านการโฆษณา (ASTRA, 2013: ออนไลน์) ทั้งนี้ ASTRA Codes สะท้อนหลักการที่กฎหมาย BSA มาตรา 32 ระบุไว้ กล่าวคือ 1) การปกป้องประชาชนจากรายการที่ไม่เหมาะสมสำหรับการแพร่ภาพกระจายเสียง 2) การปกป้องเด็กจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัย 3) การแบ่งประเภทรายการที่สอดคล้องกับมาตรฐานของ

¹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ASTRA. 2013. *Codes of Practice*. เข้าถึงจาก <http://www.astra.org.au/advocacy/codes-of-practice>

ชุมชน 4) การส่งเสริมความถูกต้องและเที่ยงธรรมในรายการข่าว 5) ขั้นตอนการจัดการเรื่องร้องเรียน และ 6) ความสัมพันธ์กับผู้บริโภค ซึ่งรวมถึงประเด็นการออกใบเสร็จ การซ่อมแซมที่ผิดพลาด การบริหารจัดการความเป็นส่วนตัวและสินเชื่อ (credit) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน Codes บางข้อก็ซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว บางเรื่อง เช่น ความเป็นส่วนตัว การปกป้องผู้บริโภค และการป้องกันการเลือกปฏิบัติ ส่วนเรื่องการปกป้องผู้เยาว์นั้น Codes กำหนดประเด็นนี้ผ่านการจัดประเภทรายการและการแจ้งเตือนหากมีเนื้อหาที่ต้องใช้พิจารณา วรรณกรรม ส่วนการหมิ่นประมาทไม่ได้ถูกบรรจุไว้ใน Codes เนื่องจากมีกลไกทางกฎหมายที่จัดการกับเรื่องนี้แล้ว (Brimble, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558)

ผู้จัดการด้านนโยบายและการกำกับดูแลของ ASTRA เห็นว่า การกำกับดูแลกันเองเพียงอย่างเดียว (pure self-regulation) ไม่ใช่ทางเลือกที่ผู้ประกอบการพิจารณาอย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐบาลไม่เคยมีข้อเสนอที่มีแนวโน้มไปสู่การกำกับดูแลกันเองเพียงอย่างเดียว และผู้ประกอบการต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ทั้งยังมองว่า คงเป็นไปได้ยากที่สังคมและรัฐสภาจะยอมรับให้มีการกำกับดูแลกันเองในอุตสาหกรรมนี้ อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลกันเองของอุตสาหกรรมโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกก็ถือเป็นหลักการสำคัญในการลดทอนปริมาณการกำกับดูแลต่อผู้ประกอบการ (Brimble, อ้างแล้ว)

ง. การดำเนินการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน

เช่นเดียวกับ Free TV และ CRA ที่กล่าวไปข้างต้น ASTRA ไม่มีบทบาทในกระบวนการร้องเรียนและไม่มีอำนาจลงโทษสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม Codes ผู้ร้องเรียนจะต้องส่งคำร้องไปยังสถานีโดยตรง หรือ ส่งต่อไปยัง ACMA ในกรณีที่ที่ไม่ได้รับผลที่พอใจหรือไม่ได้รับคำตอบจากผู้ประกอบการภายใน 60 วันหลังจากได้รับคำร้อง (Brimble, อ้างแล้ว; ASTRA 2013a, 2013b, 2013c)

จ. ความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

เช่นเดียวกับสององค์กรที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ความเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่าง ASTRA กับ ACMA คือ ASTRA ต้องนำเสนอมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพให้ ACMA อนุมัติ โดยองค์กรกำกับดูแลภาครัฐจะพิจารณาว่า Codes นั้นครอบคลุมประเด็นที่เป็นมาตรฐานของสังคมอย่างเพียงพอหรือไม่ หาก ACMA เห็นว่า Codes ยังไม่สมบูรณ์ ก็สามารถสร้างกฎพิเศษขึ้นเพื่อนำมาบังคับใช้โดยเฉพาะ ขณะเดียวกัน ACMA ก็มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนที่ผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจการดำเนินการแก้ไขปัญหาคารละเมิด Codes ของสถานี และสามารถใช้มาตรการต่างๆ ตามระดับความรุนแรงของการละเมิด ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ทั้งนี้ ASTRA ไม่มีอำนาจบังคับใช้มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพหรือลงโทษขององค์กรสมาชิก เนื่องจาก ACMA ไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่ ASTRA (Brimble, อ้างแล้ว)

ฉ. จุดแข็งและข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันของ ASTRA

ผู้จัดการด้านนโยบายและการกำกับดูแลของ ASTRA ให้ความเห็นว่า ระบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและตอบสนองความคาดหวังของสังคม เห็นได้จากการร้องเรียนและผลกระทบเชิงลบที่มีอยู่ในระดับต่ำ ทั้งยังเป็นระบบที่สร้างสมดุลระหว่างมาตรฐานทางสังคมกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ถึงกระนั้น ASTRA ก็ปรารถนาที่จะให้แนวทางการกำกับดูแลเป็นไปอย่างไม่เข้มงวด

จุดแข็งของกลไกการกำกับดูแลในปัจจุบัน คือการที่ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนร่วมในการออกกฎ ร่วมพิจารณาประเด็นสำคัญ และสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้บริโภค ขณะเดียวกัน ทั้งผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแลก็แบ่งกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำกับดูแล นอกจากนี้ หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมขององค์กรกำกับดูแลทำให้ระบบมีความน่าเชื่อถือ

ส่วนจุดอ่อนของระบบคือกระบวนการปรับเปลี่ยนแก้ไขที่ใช้เวลานาน นอกจากนี้ การสืบสวนของ ACMA ยังค่อนข้างเย็นเยื่อและมีค่าใช้จ่ายสูง (Brimble, อ้างแล้ว)

4.1.4 Community Broadcasting Association of Australia (CBAА)

ก. ที่มา โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ หน้าที่ รายได้

สมาคมกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบริการชุมชนแห่งออสเตรเลีย (Community Broadcasting Association of Australia – CBAА) เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ผลิตรายการวิทยุรายเล็กตั้งแต่ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ปัจจุบัน CBAА ซึ่งจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศล มีคณะกรรมการบริหาร (Board) ประกอบด้วยผู้อำนวยการไม่เกิน 8 คนที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกเพื่อกำหนดนโยบายและบริหารจัดการงานขององค์กร (CBAА, มกราคม 2558: ออนไลน์) นอกจากนี้ ยังมีธรรมนูญ (Constitution) ขององค์กรเป็นกรอบในการบริหารและดำเนินงานด้วย¹⁸ ผู้บริหารและพนักงานของ CBAА เป็นลูกจ้างขององค์กรและมีหน้าที่บริหารจัดการงานต่างๆ ส่วนรายได้ของ CBAА มาจากค่าสมาชิก ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรสมาชิก

กิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบริการชุมชนของออสเตรเลียเป็นกลุ่มผู้ผลิตสื่อที่ทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้กับภาคส่วนที่มักไม่ได้ปรากฏทางสื่อกระแสหลักหรือสื่อเชิงพาณิชย์ อันได้แก่ ชนพื้นเมืองชาวออสเตรเลีย กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ การบริการด้านการศึกษา ชุมชนด้านศาสนา ชุมชนผู้พิการ บริการด้านดนตรี ศิลปะ และวัฒนธรรม ชุมชนเยาวชนและผู้สูงอายุ ทั้งยังถือเป็นกลุ่มผู้ผลิตสื่ออิสระที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลีย และเป็นต้นแบบกิจการวิทยุบริการชุมชนหรือ “สื่อรากหญ้า” (grassroots media) ที่ประสบความสำเร็จแห่งหนึ่งในโลก ในแต่ละสัปดาห์ มีผู้ฟังกว่า 5 ล้านคนที่เข้าถึงบริการวิทยุที่ชุมชนเป็นเจ้าของและดำเนินการโดยสมาชิกชุมชน รายงานของ CBAА ยังระบุว่า มีประชาชนประมาณ 22,000 คนเป็นอาสาสมัครให้วิทยุชุมชนราว 444 แห่งในแต่ละปี (CBAА, 2015: ออนไลน์)

ในฐานะองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการสื่อชุมชน CBAА มีหน้าที่หลักคือการสร้างเสริมศักยภาพของผู้ประกอบการสื่อชุมชนที่มีขนาดองค์กรหลากหลาย ด้วยการอบรมทักษะที่จำเป็นให้กับทั้งผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกของ CBAА ทั้งยังเป็นผู้ผลิตเนื้อหาให้องค์กรสมาชิกที่ต้องการ นอกจากนี้ยังร่วมมือกับ CRA และ ACMA ดำเนินการเรื่องการออกอากาศด้วยระบบดิจิทัล (DAB+) (Jon Bisset, General Manager, CBAА, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

¹⁸ ดูเพิ่มเติมที่ Community Broadcasting Association of Australia Limited. Constitution [pdf]. 16 November 2013. เข้าถึงได้จาก <https://www.cbaa.org.au/sites/default/files/media/CBAA%20Constitution.pdf>

CBAA ยังแสดงจุดยืนในการส่งเสริมให้เกิดสภาพแวดล้อมในการกำกับดูแลที่เป็นประโยชน์ โดยมีการศึกษาวิจัยและขับเคลื่อนเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการกำกับดูแลวิทยุชุมชนจะสามารถตอบสนองความต้องการของทั้งผู้ผลิตและผู้ฟังได้ (CBAA, 2013: ออนไลน์) รวมทั้งยังเป็นตัวแทนผู้ประกอบการในการเจรจากับ ACMA และผู้กำหนดนโยบายอื่นๆ (Bisset, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558) นอกจากนี้ CBAA ยังเผยแพร่รายงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำกับดูแลสื่อในยุคดิจิทัลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอด้วย

ข. สมาชิกและแรงจูงใจในการเป็นสมาชิก

CBAA มีสมาชิกกว่า 270 รายทั่วประเทศ และถือเป็นเกือบร้อยละ 80 ของผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบริการชุมชนทั้งหมด แรงจูงใจในการเป็นสมาชิก CBAA คือลดภาระด้านการเจรจาเรื่องลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะลิขสิทธิ์ดนตรี การลดต้นทุนการผลิตรายการบางประเภท เช่น รายการข่าว รายการสถานการณ์ปัจจุบัน และดนตรี โดยสามารถรับเนื้อหาจาก CBAA และองค์กรเครือข่ายผ่านการถ่ายทอดสด (live streaming) และการนำเสนอทางสื่อดิจิทัล (digital delivery) ได้ รวมทั้งการได้รับบริการคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ประกอบการสื่อขนาดเล็กที่มีบุคลากรและทุนทรัพย์จำกัด¹⁹

ค. แนวทางการกำกับดูแลตนเองและกำกับดูแลร่วมกัน

เช่นเดียวกับองค์กร 3 แห่งที่กล่าวมาข้างต้น CBAA เป็นองค์กรวิชาชีพอีกแห่งหนึ่งที่ ACMA รับรองว่าเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงแบบบริการชุมชนและเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาและทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการวิทยุชุมชน (Community Radio Broadcasting Codes of Practice) โดยมาตรฐานฯ ฉบับปัจจุบันที่ใช้มาตั้งแต่ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับรายการ ความเที่ยงธรรมและถูกต้องของการรายงานข่าวและสถานการณ์ปัจจุบัน การจัดการกับการร้องเรียนและการสนับสนุน เป็นต้น (CBAA, มกราคม 2558: 10) ทั้งนี้ มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพของ CBAA²⁰ แบ่งออกเป็น 8 ส่วน ได้แก่

- 1) ความรับผิดชอบในการกระจายเสียงเพื่อตอบสนองประโยชน์ของชุมชน
- 2) หลักการเรื่องความหลากหลาย (diversity) และความเป็นอิสระ (independence)
- 3) มาตรฐานการปฏิบัติของรายการทั่วไป
- 4) มาตรฐานการปฏิบัติของรายการเกี่ยวกับชนพื้นเมือง
- 5) มาตรฐานการปฏิบัติเกี่ยวกับดนตรีออสเตรเลีย (Australian music)
- 6) มาตรฐานการปฏิบัติเกี่ยวกับการสนับสนุน (Sponsorship)

¹⁹ สื่อแพร่ภาพกระจายเสียงบริการชุมชนมีรายได้ 4 ทาง คือ 1) การประกาศข้อความจากผู้สนับสนุนรายการ (sponsorship) ซึ่งทำได้ไม่เกิน 5 นาทีใน 1 ชั่วโมง 2) ค่าสมาชิก 3) การระดมทุน และ 4) การขอทุน (grants) (Bisset, สัมภาษณ์ 22 ตุลาคม 2558)

²⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน CBAA. Community Radio Broadcasting Codes of Practice [pdf]. 23 October 2008. <https://www.cbaa.org.au/sites/default/files/media/Community%20Radio%20Broadcasting%20Codes%20of%20Practice%2008.pdf>

7) เรื่องร้องเรียน

8) การทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติ

ขณะนี้ CBAA กำลังเตรียมการเพื่อเริ่มทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติอีกครั้ง โดยต้องผ่านการสนทนากลุ่ม (focus group) และจัดการประชุม (conference) กับผู้ประกอบการ รวมทั้งการปรึกษาหารือผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การสนทนากลุ่ม การสำรวจทางออนไลน์ โดยเป้าหมายของมาตรฐานฯ ใหม่คือเพื่อลดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติและส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีเพื่อลดความขัดแย้งภายในองค์กร นอกจากนี้ สิ่งที่ CBAA แตกต่างจากองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการ 3 องค์กรข้างต้น คือการเปิดโอกาสให้องค์กรที่ไม่ได้เป็นสมาชิกมีส่วนร่วมในการทบทวนและร่างมาตรฐานฯ

Jon Bisset ผู้จัดการทั่วไปของ CBAA ระบุว่า ปรัชญาการดำเนินงานแบบองค์กรไม่แสวงกำไรของสื่อชุมชนเพื่อเป็นปากเสียงให้พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยและตอบสนองต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม รวมทั้งความคาดหวังของสาธารณะที่มีต่อสื่อชุมชนซึ่งแตกต่างจากองค์กรเชิงพาณิชย์ ส่งผลต่อการออกแบบการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงชุมชนที่ต้องรับประกันความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (accountability) เพื่อให้ผู้ฟังและผู้ชมไว้วางใจ ทั้งยังเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติ ทั้งนี้ นอกจาก ACMA ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลภาครัฐแล้ว CBAA ยังทำงานร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมนานาชาติ เช่น UNESCO และนำข้อเสนอแนะของ UNESCO ในการดำเนินงานสื่อชุมชนอย่างยั่งยืน²¹ มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและออกแบบมาตรฐานการปฏิบัติด้วย สำหรับร่างมาตรฐานฯ ใหม่ที่กำลังจะเริ่มกระบวนการทบทวนนั้น เขาเห็นว่าอาจมีการอภิปรายกันในประเด็นเรื่องวิธีการประกาศผู้สนับสนุน (tagging) รวมทั้งการขยายเวลาของผู้สนับสนุนจาก 5 นาทีเป็น 7 นาทีใน 1 ชั่วโมงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้ อาจมีการพิจารณาบางประเด็นที่เข้าช้อนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่นกฎหมายองค์กรการกุศล เนื่องจากสื่อชุมชนเป็นองค์กรไม่หวังกำไร และกฎหมายหมิ่นประมาท เป็นต้น (Bisset, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

ง. การดำเนินการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน

Code 7 เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของมาตรฐานการปฏิบัติของ CBAA ระบุว่า สถานีต้องตอบเรื่องร้องเรียนภายใน 60 วันหลังจากที่ได้รับเรื่อง หากผู้ยื่นคำร้องไม่พอใจต่อการดำเนินการของสถานี หรือไม่ได้รับการตอบสนองจากสถานีภายใน 60 วันที่ยื่นเรื่อง ก็สามารถส่งคำร้องไปยัง ACMA เพื่อให้องค์กรกำกับดูแลดำเนินการต่อได้ (CBA 2008)

ผู้บริหาร CBAA ให้ข้อมูลว่า การร้องเรียนเรื่องการละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องการบริหารจัดการมากกว่าการนำเสนอเนื้อหา เช่น การที่สถานีไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาเหล่านี้มักเกิดจากการที่สถานีมีบุคลากรด้านบริหารไม่เพียงพอหรือขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ทำ

²¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน UNESCO. International Seminar on Community Media Sustainability: Strengthening Policies and Funding, 14-15 September 2015, UNESCO, Paris. Available at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/community_media_sustainability_recommendations_en.pdf [Accessed November 16, 2016]

ให้เกิดความผิดพลาดโดยไม่เจตนา ดังนั้น CBAA จึงมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สถานี ทั้งเรื่องการจัดการเรื่องร้องเรียน การดำเนินการแก้ปัญหาที่ถูกร้องเรียน และการหาคนกลางมาไกล่เกลี่ย เพื่อป้องกันการละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติ (Bisset, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558)

จ. ความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

ผู้จัดการทั่วไปของ CBAA เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง CBAA กับ ACMA เป็นไปอย่างประนีประนอมมากกว่าองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการอื่นๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะปรัชญาการดำเนินงานแบบไม่หวังผลกำไรของสื่อชุมชนที่มักไม่ต้องการเรื่องผลประโยชน์เชิงพาณิชย์มากนัก ขณะเดียวกัน การที่ ACMA สามารถแบ่งเบาภาระและต้นทุนการดำเนินการสืบสวนเรื่องร้องเรียนได้ถือเป็นเรื่องดีสำหรับผู้ประกอบการสื่อชุมชนซึ่งส่วนใหญ่มีทุนทรัพย์และทรัพยากรบุคคลจำกัด (Bisset, อ้างแล้ว)

ฉ. จุดแข็งและข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันของ CBAA

ผู้จัดการทั่วไปของ CBAA เห็นว่า จุดแข็งของการกำกับดูแลร่วมกันคือการที่องค์กรกำกับดูแลภาครัฐเป็นองค์กรอิสระ และผู้ประกอบการสามารถเขียนมาตรฐานการปฏิบัติได้เอง นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทุนและบุคลากรของผู้ประกอบการสื่อชุมชนอาจทำให้การดำเนินการสืบสวนเรื่องร้องเรียนมีปัญหาและเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ดังนั้น การที่ ACMA เป็นผู้สืบสวนเรื่องร้องเรียนในบางกรณีก็ช่วยลดภาระการทำงานของสื่อชุมชนได้

อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของกลไกนี้คือการที่ ACMA ต้องกำกับดูแลและทำงานร่วมกับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งเชิงพาณิชย์และองค์กรที่ไม่แสวงกำไร ดังนั้นบางครั้ง เจ้าหน้าที่ ACMA อาจนำมุมมองและความคาดหวังต่อสื่อเชิงพาณิชย์มาใช้กับสื่อชุมชนซึ่งมีปรัชญาการดำเนินงานที่ต่างกัน จึงอาจทำให้กรอบการกำกับดูแลมีความซ้ำซ้อนและสับสน

ผู้จัดการทั่วไปของ CBAA ยังเสนอแนะว่า การกำกับดูแลที่จะส่งเสริมให้การประกอบการสื่อชุมชนยั่งยืน คือการจัดสรรคลื่นความถี่ที่เหมาะสม เนื่องจากในปัจจุบันมีสถานีคลื่นสั้น (low-powered station) จำนวนมากเกินไป ทำให้แต่ละสถานีต้องแย่งผู้ฟังกันเองทุกๆ ที่มีบุคลากรจำกัด หาก ACMA มีเกณฑ์การให้ใบอนุญาตประกอบการที่มีมาตรฐานแน่นอน หรือใช้ระบบให้ใบอนุญาตทดลองประกอบการชั่วคราวเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้สร้างระบบการดำเนินงานที่มั่นคงเสียก่อน ก็อาจทำให้จำนวนสถานีลดลง ทว่าแต่ละสถานีมีผู้ฟังเพิ่มขึ้น และนำไปสู่การดำเนินงานอย่างยั่งยืนได้ (Bisset, อ้างแล้ว)

กล่าวโดยสรุป กลไกการกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของออสเตรเลียแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการกำกับดูแล 3 ระดับ คือการกำกับดูแลตนเองโดยผู้ประกอบการผ่านการปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพและการดำเนินการเรื่องร้องเรียน การกำกับดูแลกันเองและร่วมกันผ่านการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพโดยองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการ และการบังคับใช้กฎรวมถึงมาตรการรองรับในการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

องค์กรภาคอุตสาหกรรมทั้งสี่ประเภท ได้แก่ Free TV Australia, CRA, ASTRA และ CBAA แสดงบทบาทเป็นตัวแทนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกอบการได้อย่างมีน้ำหนัก เนื่องจากสมาชิกเป็นผู้ประกอบการส่วนใหญ่ (majority) ในกิจการประเภทรายนี้ และคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ประกอบการขนาดต่างๆ ทั้งจากมหานคร (metropolitan) และภูมิภาค (regional) นอกจากนี้ การดำเนินงานที่ต่อเนื่องยาวนาน เป้าหมายที่ชัดเจน และหน้าที่ส่งเสริมผู้ประกอบการของแต่ละองค์กรทำให้การเคลื่อนไหวมักได้รับการสนับสนุนจากสมาชิก ส่งผลให้มีจุดยืนที่เป็นเอกภาพ สามารถประสานงานและมีอำนาจต่อรองในนามตัวแทนของผู้ประกอบการกับภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ เช่น องค์กรวิชาชีพด้านโฆษณา ได้อย่างหนักแน่น ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2535 ก็กำหนดการทำหน้าที่กำกับดูแลร่วมขององค์กรวิชาชีพเหล่านี้ ให้เป็นผู้ดำเนินการร่างและทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ ซึ่งต้องผ่านการปรึกษาหารือและการพิจารณาของ ACMA ดังนั้น การที่องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการสามารถลดภาระและค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ ทั้งในการกำกับดูแล การดำเนินงานด้านการตลาดและโฆษณา และการส่งเสริมศักยภาพ ก็เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้สถานีต่างๆ เข้ามาเป็นสมาชิก แม้หน่วยงานเหล่านี้จะไม่มีอำนาจบังคับใช้มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพและลงโทษการละเมิดมาตรฐานฯ ก็ตาม

ส่วนแรงจูงใจที่ทำให้ผู้ประกอบการยอมรับและทำตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ประกอบการเห็นว่าการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรผ่านการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน และกำกับดูแลกันเองในกิจการประเภทรายนี้ผ่านการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ สามารถสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและลดอิทธิพลของการกำกับดูแลโดยภาครัฐได้ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังเห็นว่า หากระบบถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลร่วมกันโดยองค์กรตัวแทนและองค์กรกำกับดูแลภาครัฐจะช่วยสร้างความมั่นใจให้ผู้บริโภคได้ว่าผู้ประกอบการปฏิบัติตามความคาดหวังของสังคม ที่สำคัญ การกำกับดูแลร่วมกันก็สามารถแบ่งเบาภาระและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของทั้งผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแลภาครัฐได้ด้วย

นอกจากปัจจัยการบริหารจัดการภายในภาคอุตสาหกรรมแล้ว บริบททางสังคมและเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในออสเตรเลียจากการกำกับดูแลทางตรงโดยภาครัฐในยุคทศวรรษ 1980 มาเป็นการกำกับดูแลร่วมในยุค 1990 ซึ่งเป็นช่วงที่นโยบายเศรษฐกิจเน้นการปฏิรูปและการผ่อนคลายการกำกับดูแล ดังนั้น อุตสาหกรรมวิทยุโทรทัศน์ซึ่งมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในยุคนั้นก็มีแนวทางกำกับดูแลที่เปลี่ยนจาก ‘บนลงล่าง (top down)’ ที่เน้นภาระในการปฏิบัติตามของผู้ประกอบการ ไปเป็นการกำกับดูแลร่วมกันที่ผู้ประกอบการมีส่วนในการร่างกฎเกณฑ์ที่ระบุความจำเป็นขั้นพื้นฐานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันและดำเนินกิจการได้อย่างประสบความสำเร็จ (Brimble, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการตั้งข้อสังเกตและแสดงความกังวล คืออำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐที่ไม่แน่นอน โดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีที่เป็นที่ถกเถียงในสังคม การที่กฎหมาย BSA เปิดโอกาสให้ ACMA ดำเนินการสืบสวนเรื่องที่ทำให้เห็นว่าอาจละเมิดมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ หรือผิดกฎหมาย

อาจเป็นการขยายอำนาจขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ และซ้ำซ้อนกับกลไกกำกับดูแลอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจะยิ่งสร้างแรงกดดันต่อผู้ประกอบการ ขณะเดียวกัน พัฒนาการของเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศที่ทำให้เกิดผู้ให้บริการรูปแบบใหม่ซึ่งยังไม่ถูกกำกับดูแลโดย ACMA อาจทำให้ผู้ประกอบการที่มีอยู่เดิมเสียเปรียบและไม่สามารถดำเนินงานตามมาตรฐานที่ ACMA กำหนดไว้ได้ องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการจึงย้ำว่า ACMA ต้องมีความเท่าทันต่อภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนไปและปรับแนวทางกำกับดูแลให้ยืดหยุ่นขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบการตอบสนองประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่กิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเชิงพาณิชย์และบริการชุมชนมีปรัชญาและธรรมชาติการดำเนินงานที่แตกต่าง ทำให้องค์กรกำกับดูแลภาครัฐต้องเข้าใจฐานคิดที่แตกต่างกันและนำไปปรับใช้การแนวทางการกำกับดูแลด้วย

ผู้ให้ข้อมูลจากองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการสรุปว่า ในการใช้แนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ

- 1) ผู้ประกอบการสามารถทำงานด้วยกันและร่วมมือกันได้มากน้อยเพียงใด
- 2) ความคาดหวังของสังคมต่อการดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเป็นอย่างไร และสามารถบรรลุได้ผ่านกลไกการกำกับดูแลร่วมหรือไม่
- 3) องค์กรกำกับดูแลมีทักษะและความเชี่ยวชาญที่เหมาะสมในการแสดงบทบาทที่ได้รับมอบหมายในระบบการกำกับดูแลร่วมเพียงพอรหรือไม่

4.2 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์: The Association of Broadcasters of the Philippines (KBP)

ก. ที่มา โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ หน้าที่ รายได้

กฎหมายกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงแห่งฟิลิปปินส์ พ.ศ. 2550 (Broadcasting Code of the Philippines Year 2007) ได้ระบุให้การกำกับดูแลองค์กรสื่อในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศนอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (The National Telecommunications Commission หรือ NTC)²² ภารกิจหนึ่งของ NTC คือการส่งเสริมให้เกิดกลไกการกำกับดูแลกันเองขององค์กร

²² คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (The National Telecommunications Commission – NTC) สนับสนุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการติดต่อสื่อสารและบริการที่มีราคาประหยัด พร้อมใช้งาน ใช้เทคโนโลยีที่น่าเชื่อถือและสามารถเข้าถึงได้ โดย NTC มีภาระหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ออกใบอนุญาตเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานรัฐ และให้แก่ผู้มีอำนาจ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการติดตั้ง ดำเนินการและดูแลกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและบริการเคเบิลทีวี
- ออกใบอนุญาตให้ติดตั้ง ดำเนินการ และดูแลสถานีวิทยุ
- จัดสรรคลื่นความถี่หลัก/ย่อย
- อนุมัติ/ยอมรับการจัดประเภทของการสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุ การกระจายเสียงและแพร่ภาพ รวมถึงจัดสรร อุปกรณ์ สถานที่ เพื่อรองรับผู้บริโภค
- ตรวจสอบการใช้การสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุและออกใบประกาศแก่ผู้ประกอบการ
- จัดเตรียม วางแผน และทำการศึกษาเพื่อวัตถุประสงค์ในการวางนโยบายและการกำกับดูแล
- ติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานของกิจการโทรคมนาคม และกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงทั้งหมด

วิชาชีพ จึงให้จัดตั้งสมาคมผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง (Association of Broadcasters of the Philippines) หรือ Kapisanan ng mga Brodkaster ng Pilipinas (KBP) ประกอบด้วยเจ้าของและผู้ประกอบกิจการสถานีวิทยุและโทรทัศน์ (สมาชิกสามัญ) และกลุ่มสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ (สมาชิกสมทบ) ทั้งยังเป็นองค์กรวิชาชีพสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่มีบทบาทสำคัญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

KBP กำหนดวิสัยทัศน์ให้เป็นองค์กรที่พัฒนาและรักษามาตรฐานคุณภาพของอุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียงให้อยู่ในระดับสูงสุด ด้วยแนวทางการกำกับดูแลกันเอง (Self-regulation) ในการรับผิดชอบการออกอากาศ ทั้งยังทำหน้าที่สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกโดยการสนับสนุน/คำจูงใจการพัฒนาทางด้านสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งเป็นตัวแทน และส่งเสริมผลประโยชน์สวัสดิการของสมาชิกสมาคมและภาคอุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยระลึกลักษณะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศและประชาชน นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพสื่อ เสรีภาพในการพูด และแสดงออก และสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ เช่น ภารกิจการร่วมก่อตั้ง FFFJ²³ เป็นต้น

ขณะเดียวกัน KBP ยังส่งเสริมและยกระดับการปฏิบัติงาน และการพัฒนาค่านิยมและมาตรฐานทางจริยธรรมระดับสูงสุดในการแพร่ภาพกระจายเสียงเนื้อหาและบริการส่งเสริมให้มีการดำเนินการแพร่ภาพกระจายเสียงด้วยความเป็นมืออาชีพในระดับสูงสุด ส่งเสริมให้เกิดและคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพ และสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสมอภาคในหมู่สมาชิก รวมถึงในระดับชุมชนที่องค์กรปฏิบัติงานอยู่ด้วย รับเอาการปฏิบัติทางการค้าและเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการช่วยส่งเสริมให้อุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียงอยู่รอดได้ในเชิงเศรษฐกิจ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อม

ในการยกระดับมาตรฐานทางจริยธรรมและวิชาชีพสื่อในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงของฟิลิปปินส์ ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมในการแพร่ภาพกระจายเสียง ดำเนินงานเพื่อการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียงรวมถึงการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ นั้น KBP ได้จัดทำรายการและโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมจริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพสื่อให้แก่สถานีแพร่ภาพกระจายเสียงจัดทำโครงการวิจัยด้านวิทยุกระจายเสียง รวมถึงมีการติดต่อประสานงานกับตัวแทนจากภาครัฐ และองค์กรอื่นๆ การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคแก่สถานีแพร่ภาพกระจายเสียงต่างๆ จัดตั้งศูนย์ บริการแก่สาธารณะผ่านสื่อวิทยุและโทรทัศน์ มอบรางวัลแก่ผู้ประกาศดีเด่น เป็นต้น โดยสมาชิก KBP จะต้องสละเวลาการ

-
- บังคับใช้กฎหมายทั้งภายในและนานาชาติ รวมถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หากละเมิด ฝ่าฝืนจะถูกดำเนินคดีตามความเหมาะสม
 - ออกใบอนุญาตเพื่อดำเนินการทั้งภาคพื้นดิน น้ำ และอากาศ รวมถึงเครื่องมือรักษาความปลอดภัยต่าง ๆ
 - ดำเนินการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงวิทยุและกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์

²³ Freedom Fund for Filipino Journalists (FFFJ) เป็นองค์กรเฝ้าระวังและแก้ปัญหาการโจมตีนักข่าวและสมาชิกองค์กรสื่อมวลชนทั่วประเทศ สมาชิกของ FFFJ ได้แก่ Philippine Press Institute, the Center for Media Freedom and Responsibility, the Philippines Center for Investigative Journalism และ the Center for Community Development and Journalism ทั้งนี้ FFFJ สนับสนุนและช่วยเหลือครอบครัวของนักข่าวผู้ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง นอกจากนี้ FFFJ ยังทำหน้าที่ระบุตัวผู้ต้องสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามนักวารสารศาสตร์ โดยผลงานเด่นในเรื่องนี้คือ ได้ระบุตัวและดำเนินคดีผู้ต้องสงสัยในคดีที่นักข่าวเชิงสืบสวน 2 คน คือ Edgar Damalerio และ Marlene Esperat ถูกลอบสังหาร

ออกอากาศ (airtime) ในการให้ข้อมูลบริการสาธารณะ (public service announcements: PSA) เพื่อส่งเสริมด้านต่างๆ แก่สังคม เช่น สุขภาพ การศึกษาของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สวัสดิการผู้เยาว์ เป็นต้น โดย KBP เปรียบเสมือนเป็นหน่วยงานกลางในการเก็บรวบรวม จัดระบบ จัดเก็บ และเผยแพร่เอกสารต่าง ๆ (clearinghouse) จากผู้สนับสนุน (advocacies) เพื่อผลิต PSA รวมถึงจัดโครงการรณรงค์เพื่อสาธารณะ และร่วมกับหน่วยงานต่างๆ จัดโครงการรณรงค์ต่างๆ

นอกจากนี้ KBP ยังดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสมาพันธ์ที่ในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยอาศัยการประสานกับรัฐสภา (Congress) และองค์กรกำกับดูแลจากภาครัฐ KBP ทำหน้าที่เสมือนเป็นกั้นชน คอยต้านการบัญญัติกฎหมายที่บังคับเนื้อหาการออกอากาศของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ในการนี้ สถานีต่างๆ ไม่จำเป็นต้องส่งบันทึกการออกอากาศอีกต่อไปเว้นแต่เป็นคำสั่งศาล

KBP เป็นองค์กรที่จดทะเบียนในฐานะสมาคมของผู้ประกอบการ/ผู้ปฏิบัติงานด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และไม่แบ่งทุนเป็นหุ้นส่วน โครงสร้างคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) 11 คน²⁴ ซึ่งได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นรายปีจากการประชุมผู้บริหารระดับสูงที่จัดขึ้นในช่วงสิ้นปีโดยต้องประกอบด้วย ตัวแทนที่มาจากภาควิทยุโทรทัศน์อย่างน้อย 3 คน เจ้าหน้าที่ของ KBP ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร รองประธานกรรมการบริหาร รองประธานฝ่ายบริหาร รองประธานสื่อวิทยุโทรทัศน์ รองประธานสื่อวิทยุกระจายเสียง เลขานุการ เภรัณญิก และผู้อำนวยการ 3 คน

KBP มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำองค์กร นอกจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำแล้ว ในการดำเนินงานโครงการต่างๆ จะได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากอาสาสมัครจากเครือข่ายที่เป็นสมาชิก เช่น อาสาสมัครที่รับทำหน้าที่ในการเป็นผู้ประสานงานโครงการ หัวหน้าโครงการ หรือผู้ปฏิบัติงานในโครงการนั้นๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ภายใต้ KBP จะมีคณะกรรมการ 8 ชุดที่มีสมาชิกของ Board of Directors เป็นประธาน ได้แก่ ความสัมพันธ์ภายในองค์กร ความสัมพันธ์ภายนอกองค์กร ความสัมพันธ์ทางการค้า ความสัมพันธ์กับภาครัฐ มาตรฐานรายการ มาตรฐานทางเทคนิค มาตรฐานบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการเงิน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ดูแลงานอื่นๆ เช่น การประชาสัมพันธ์และการสื่อสารสาธารณะ รางวัลและการยอมรับ การวิจัย การสื่อสารเพื่อการพัฒนา แนวทางและวิธีการและกฎหมาย ผลประโยชน์และสิทธิพิเศษ และการกลั่นกรองตัวอย่างและภาพยนตร์

นอกจากนี้ ภายใต้ KBP มีคณะทำงานชุดหนึ่งที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกและได้รับการแต่งตั้งจาก Board of Directors เรียกว่า Standard Authority (SA)²⁵ คณะทำงาน SA ประกอบด้วยประธาน รองประธาน และสมาชิกอีก 7 คน วาระในการทำงานคือ 1 ปี โดยทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารของ KBP ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงานนี้ขึ้นมาทำหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยงานยุติธรรม ทำหน้าที่ในการปรับ การระงับชั่วคราว และให้ออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งจะมีการจัดประชุมสัปดาห์เว้นสัปดาห์เพื่อตรวจสอบและตัดสินข้อ

²⁴ ตำแหน่งและรายชื่อของคณะกรรมการ (Board of Directors) สามารถสืบค้นเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.kbp.org.ph/organization/board-of-directors-officers#>

²⁵ คณะกรรมการ Standard Authority ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกและแต่งตั้งจาก KBP จำนวน 13 คน สามารถสืบค้นรายชื่อคณะกรรมการเพิ่มเติมที่ <http://www.kbp.org.ph/organization/kbp-standards-authority-directors>

ร้องเรียนนั้นก่อนที่จะประกาศสู่สาธารณะ SA จะเป็นผู้นำนโยบาย แนวทาง มาตรฐาน กฎ และการกำกับดูแล ไปบังคับใช้และดำเนินการกับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ซึ่งผลบังคับใช้นี้จะได้รับการรับรองและอนุมัติโดย Board of Directors ของ KBP

KBP เป็นองค์กรอิสระที่หาเงินทุนในการบริหารจัดการด้วยตนเอง รายได้ของ KBP มาจาก 3 แหล่งด้วยกัน คือ

- 1) การเก็บค่าสมาชิก (membership fee) ถือเป็นรายได้หลักของ KBP โดยเครือข่ายที่เป็นสมาชิกจะต้องค่าสมาชิกให้กับ KBP เป็นรายเดือน อัตราค่าสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนของสถานีที่ดำเนินงานภายใต้เครือข่าวนั้น และพื้นที่ที่ให้บริการ (ถึงแม้ว่าเครือข่ายขนาดใหญ่ที่มีสถานีจำนวนมากจะต้องเสียค่าสมาชิกในอัตราที่มากกว่าเครือข่ายขนาดเล็กที่มีจำนวนสถานีน้อย แต่เครือข่ายขนาดใหญ่และเครือข่ายขนาดเล็กจะมีเสียงในการโหวตลงคะแนนเสียงในที่ประชุมจำนวน 1 เสียง เท่ากัน)
- 2) การจัดโครงการระดมทุน (fundraising project) เช่น การขายเวลาการออกอากาศในราคาถูก
- 3) ค่าปรับจากการจ่ายค่าเสียเวลาช้า (fine for late payment search charge) เมื่อมีโฆษณาถูกยกเลิกหรือการออกอากาศในสถานีโทรทัศน์ที่เป็นสมาชิกของ KBP (เนื่องจากจ่ายค่าลงโฆษณาช้า) SA ภายใต้องค์กร KBP จะเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บค่าลงโฆษณานั้น โดยผู้โฆษณาจะต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 2 ให้กับ KBP เพื่อเป็นค่าดำเนินการในการเรียกเก็บเงิน

ข. สมาชิกและแรงจูงใจในการเป็นสมาชิก

เครือข่ายของผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนใหญ่ของฟิลิปปินส์เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ KBP การเข้าร่วมเป็นสมาชิกเป็นไปด้วยความสมัครใจ ทั้งนี้เครือข่ายที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ KBP จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ (congressional franchise) ก่อน สมาชิกของ KBP ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักด้วยกัน คือ เจ้าของ และ/หรือ ผู้ประกอบการสถานีแพร่ภาพกระจายเสียง (องค์กรระดับชาติ) และอีกส่วนหนึ่งคือ ผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อ หรือผู้สื่อข่าวในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ที่ได้รับการรับรอง (accredited) จาก KBP

วัตถุประสงค์หลักของการรวมตัวกันเป็นองค์กรของเครือข่ายสมาชิกคือ การป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง โดยใช้แนวทางการกำกับดูแลตนเองที่เข้มแข็ง KBP ได้รับอำนาจจากรัฐสภาในการดำเนินงานใดๆ ในกิจกรรมของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง โดยเฉพาะทางด้านเนื้อหา ซึ่งตามบทบัญญัติทางกฎหมาย ขอบเขตการปฏิบัติงานของ NTC จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลด้านเนื้อหาในสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ความรับผิดชอบของ KBP ที่มีต่อสมาชิกคือ การสร้างหลักประกันในเรื่องเสรีภาพของสื่อ รวมถึงเสรีภาพในการพูดและแสดงออก

นอกเหนือจากหลักประกันด้านเสรีภาพสื่อ และการป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ ซึ่งถือเป็นสิทธิประโยชน์หลักของการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ KBP แล้ว สมาชิกยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางการค้าด้วย เช่น สมาชิกของ KBP จะได้รับผลประโยชน์ในเรื่องการลดหย่อนภาษี (tax credit) กล่าวคือ

หากสมาชิก KBP ทำงานร่วมกับภาครัฐ ในลักษณะของการแพร่ภาพกระจายเสียงสื่อธรรมะในประเด็นต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ สมาชิกจะได้รับการลดหย่อนภาษีเป็นการตอบแทนจากภาครัฐ ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการลดหย่อนภาษีการนำเข้าเครื่องส่งสัญญาณ (transmitter) จากรัฐบาลได้ อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญที่ KBP ดำเนินการให้กับสมาชิก คือ การเก็บค่าโฆษณา (collection survey) ในกรณีที่สมาชิกไม่สามารถเรียกเก็บค่าโฆษณาจากผู้โฆษณา (advertiser) หรือตัวแทนโฆษณา (advertising agency) ได้ สมาชิกสามารถนำไปกำกับสินค้า (invoice) มาให้ KBP และ KBP จะเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บให้ ซึ่งหากผู้โฆษณา/ตัวแทนบริษัทโฆษณาไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดก็จะถูกตัดสิทธิและไม่สามารถแพร่ภาพกระจายเสียงโฆษณาในชื่อของสมาชิก KBP ได้อีก แต่หากสมาชิก KBP รายใดไม่ให้ความร่วมมือ โดยให้โฆษณา/ตัวแทนบริษัทโฆษณาที่ถูกตัดสิทธิแพร่ภาพกระจายเสียงโฆษณาในชื่อของตน สมาชิกรายนั้นก็จะถูกลงโทษ โดยสมาชิกจะต้องคืนเงินทั้งหมดที่ได้รับจากการแพร่ภาพกระจายเสียงโฆษณাবวกกับอีกร้อยละ 25 ของรายได้ที่ได้รับ

อย่างไรก็ดี หากผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงเข้าเป็นสมาชิกของ KBP แล้ว จะต้องยึดถือแนวทางการดำเนินงานภายใต้ข้อบังคับ (code) หากละเมิดจะถูกลงโทษ โดยวิธีการปรับ หรือวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้

ค. แนวทางการกำกับดูแลตนเองและกำกับดูแลร่วมกัน

ในปีค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) KBP ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting Code) ซึ่งเป็นมาตรฐานการกำกับดูแลทั้งด้านการปฏิบัติงานและจริยธรรมในการประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของสมาชิกขึ้น โดยเป็นการรวมข้อบังคับที่เคยใช้แยกกันระหว่างสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เข้าด้วยกัน โดยในปัจจุบัน (ตุลาคม พ.ศ. 2558) ข้อบังคับการแพร่ภาพกระจายเสียงที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมทั้งสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ยังมีเฉพาะในส่วนข้อบังคับด้านการปฏิบัติทางจริยธรรม (ethical practice) ของเนื้อหาที่เป็นรายการและไม่เป็นรายการ (เช่น โฆษณา) แต่ในส่วนข้อบังคับด้านการปฏิบัติทางพาณิชย์ (commercial practice) แต่ละสื่อยังบังคับใช้ข้อบังคับเดิมที่แยกระหว่างสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งทาง KBP อยู่ระหว่างการปรับปรุงและรวมเนื้อหาของข้อบังคับด้านการปฏิบัติทางพาณิชย์เป็นฉบับเดียวให้สามารถบังคับใช้ครอบคลุมได้ทั้งสองสื่อ

การปรับปรุงเนื้อหาของข้อบังคับ ค.ศ. 2007 มุ่งเน้นปรับแก้ส่วนที่เกี่ยวกับรายการและการออกอากาศ ซึ่งในส่วนนี้จะครอบคลุมทุกๆ ด้านของการผลิตรายการ ตั้งแต่รายการข่าวไปจนถึงกิจการสาธารณะ การรายงานเรื่องอาชญากรรม การรายงานที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน รายการประกวดและรายการเกมโชว์ ไปจนถึงเรื่องของการใช้ภาษาในการออกอากาศ ฯลฯ ปัจจุบัน KBP ได้ทำการทบทวนและพิจารณาให้ครอบคลุมเรื่องการโฆษณาด้วย

นอกจากนี้ KBP ยังมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานด้านเทคนิค โดยในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 KBP ได้จัดทำมาตรฐานด้านเทคนิค (Technical Standards) และข้อกำหนดการดำเนินการของสถานีวิทยุและโทรทัศน์ (Operating Requirements for Broadcast Stations) ซึ่งในปัจจุบัน NTC เป็นผู้บังคับใช้มาตรฐานและข้อกำหนดนี้ โดย KBP และ NTC ได้ร่วมกันจัดทำมาตรฐานด้านเทคนิค นโยบาย และกฎข้อบังคับเกี่ยวกับ

การจัดสรรความถี่ ซึ่ง KBP ได้เตรียมการที่จะให้ข้อเสนอแนะต่อ NTC ในการนำเอามาตรฐานนี้มาใช้กำกับดูแลกิจการโทรทัศน์ระบบดิจิทัล (digital television broadcasting) ด้วย

การแบ่งขอบเขตของการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงนั้น ได้มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ KBP เป็นผู้ดูแลด้านเนื้อหา (content aspect) และการปฏิบัติทางจริยธรรม (ethical practice) ส่วน NTC รับผิดชอบด้านเทคนิคของการแพร่ภาพกระจายเสียง (technical aspect) แต่ช่องว่างของการกำกับดูแลของฟิลิปปินส์คือ การกำกับดูแลเนื้อหาของผู้ประกอบการสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ KBP เนื่องจาก KBP สามารถบังคับใช้ข้อบังคับ กำหนดมาตรฐาน และมีอำนาจลงโทษได้เฉพาะผู้ที่ เป็นสมาชิกเท่านั้น เมื่อเกิดการละเมิดข้อบังคับ/กระทำการที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับด้านเนื้อหาโดยผู้ประกอบการ เครือข่ายที่ไม่ได้เป็นสมาชิก KBP จึงไม่สามารถดำเนินการได้

หน่วยงานหนึ่งที่สามารถเข้ามากำกับดูแลด้านเนื้อหาในสื่อวิทยุโทรทัศน์ คือ The Movie and Television Review and Classification Board (Filipino: Lupon sa Pagrerapaso at Pag-uuri ng Sine at Telebisyon: MTRCB)²⁶ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับหน้าที่ในการจัดระดับเนื้อหา (rating) สำหรับสื่อวิทยุโทรทัศน์และภาพยนตร์ของฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม MTRCB ก็มีข้อจำกัดในการกำกับดูแล เนื่องจากขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบดูแลได้เฉพาะสื่อโทรทัศน์ โดยไม่ได้ครอบคลุมถึงสื่อวิทยุกระจายเสียง และมีคำสั่งที่ระบุเอาไว้ชัดเจนว่า MTRCB สามารถกำกับได้เฉพาะรายการ ไม่สามารถกำกับดูแลบุคคลที่เป็นผู้ผลิตเนื้อหารายการได้ ดังนั้น การร้องเรียนผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกจึงทำได้ด้วยการฟ้องร้องในชั้นศาล นอกจากนี้ ภาคส่วนที่ถือว่ามึบทบาทสำคัญอย่างมากในระบบการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง

²⁶ ดูรายละเอียดของ MTRCB เพิ่มเติมที่ <http://www.mtrcb.gov.ph/>

คำสั่ง/อำนาจที่ MTRCB ได้รับมอบหมาย

- กำกับดูแล และจำแนกประเภทภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ และประกาศโฆษณา (publicity)
- ส่งเสริมให้เกิดสถานะที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลกันเองอย่างแท้จริงภายในอุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์
- กำหนดแผนร่วมกับภาคอุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของชาติ
- ส่งเสริมและคุ้มครองสถาบันครอบครัว เยาวชน ผู้พิการ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมภายใต้บริบทของสื่อและการบันเทิง
- มอบอำนาจให้ครอบครัวชาวฟิลิปปินส์ (Filipino family) โดยเฉพาะพ่อแม่ในระดับรากหญ้า เนื่องจากเป็นสมาชิกครอบครัวที่สามารถประเมินและสามารถเลือกบริโภคสื่อและสาระบันเทิงได้อย่างชาญฉลาด

- ส่งเสริมสื่อตามค่านิยมและวัฒนธรรมบันเทิง (entertainment culture)

วิสัยทัศน์

- แข่งขันในเวทีอุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์ระดับโลก
- สื่อที่เหมาะสมกับช่วงอายุถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาศิลธรรม การรักษาชาติและการสร้างชาติ

ภาระหน้าที่

เพื่อสาธารณะ

- กระตุ้นสื่อตามค่านิยม และวัฒนธรรมบันเทิง (entertainment culture)

เพื่ออุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์

- เป็นพันธมิตรกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์และโทรทัศน์ในการส่งเสริมให้เกิดการกำกับดูแลกันเองอย่างแท้จริง

เพื่อที่ทำงาน

- ยกมาตรฐานและความมุ่งมั่นในการให้บริการของบุคลากร

ของฟิลิปปินส์ คือ การกำกับดูแลมิติทางการค้าของสื่อโฆษณา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล คือ The Ad Standards Council (ASC)²⁷ ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการโฆษณาที่เป็นจริงผ่านการกำกับดูแลตนเองของเนื้อหาโฆษณา ASC ก่อตั้งขึ้นโดยการประสานงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของอุตสาหกรรมโฆษณา ได้แก่ the Philippine Association of National Advertisers (PANA) ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้โฆษณา เจ้าของสินค้า/บริการที่ทำการโฆษณา the Association of Accredited Advertising Agencies-Philippines (4As) ตัวแทนของผู้แทนบริษัทโฆษณา ผู้สร้างสรรค์งานโฆษณา และ the Kapisanan ng mga Brodcaster ng Pilipinas (KBP) ตัวแทนของสื่อที่เป็นช่องทางการสื่อสารของสื่อโฆษณา ที่มาของการก่อตั้ง ASC เกิดจากข้อตกลงร่วมกันของสามองค์กรในการส่งสื่อโฆษณาให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรหนึ่งร่วมกัน องค์กรทั้งสามนี้เห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานและระบบเพื่อให้มั่นใจว่าสื่อโฆษณามีมาตรฐานและจะได้รับการตรวจสอบให้มีความถูกต้องและถอดออกได้อย่างรวดเร็ว บทบาทหน้าที่สำคัญของ ASC คือการคัดกรองสื่อโฆษณาทุกรูปแบบและจัดการกับข้อพิพาททั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาโฆษณา

ASC มีข้อบังคับทางจริยธรรมของการโฆษณา (ASC Advertising Code of Ethics) ที่ใช้กับการโฆษณาทุกประเภทและการสื่อสารทางการตลาดรูปแบบอื่นๆ รวมถึงการตลาดดิจิทัลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ บริษัทและองค์กร โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการสื่อสารทางการตลาดทุกภาคส่วนจะต้องเรียนรู้และยอมรับข้อบังคับนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้โฆษณา ตัวแทนบริษัทโฆษณา ในสื่อประเภทต่างๆ หรือการปฏิบัติงานในส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

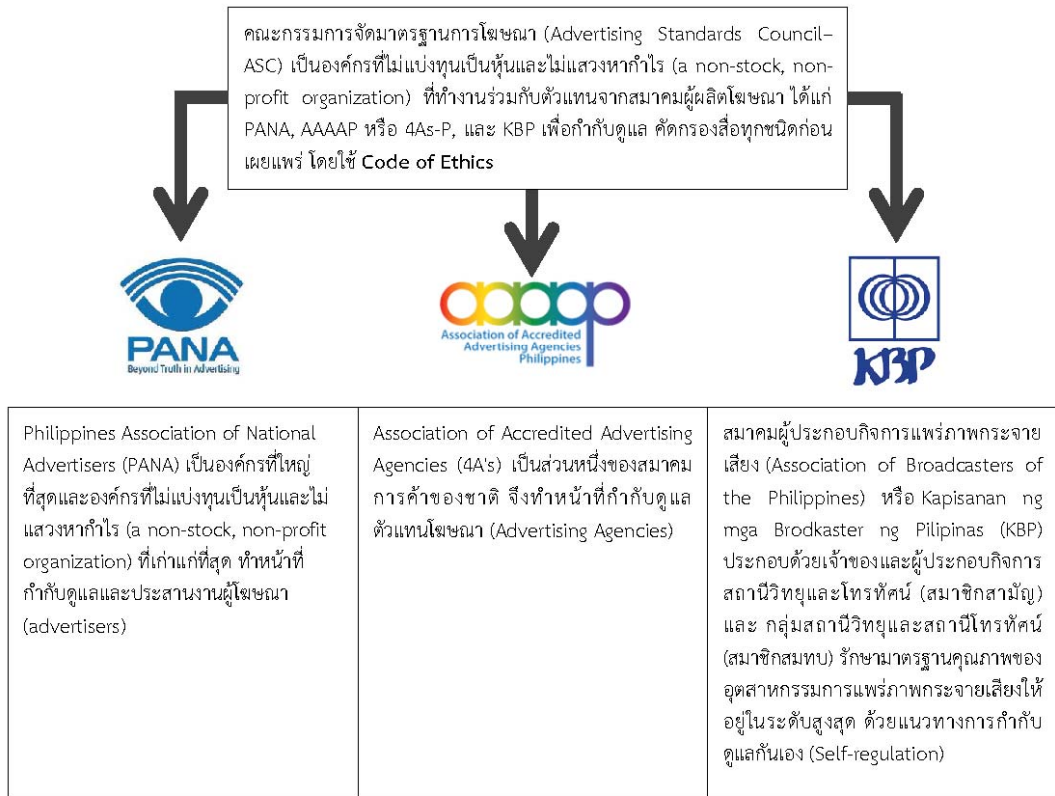
ภาพที่ 2 แสดงการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรวิชาชีพสื่อของประเทศฟิลิปปินส์

²⁷ The Ad Standards Council: ASC ดำเนินการตามภารกิจเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยผ่านกระบวนการกำกับดูแลกันเองที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ กฎของ ASC ที่ได้รับการปรับให้เป็นปัจจุบันแล้วนั้น มีส่วนช่วยให้การโฆษณาเป็นไปอย่างซื่อตรง เนื่องจากโฆษณาที่ซื่อตรง และน่าเชื่อถือเป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลต่อการซื้อของผู้บริโภคมากกว่า และยังช่วยกระตุ้นให้เกิดการเล่นอย่างยุติธรรมของผู้แข่งขัน นอกจากนี้ ASC ยังคอยจัดหาทางแก้ไขข้อโต้แย้ง/ข้อร้องเรียนต่อโฆษณาให้กับองค์กรต่างๆ เสมอ

Ad Standards Council (ASC) เป็นคณะกรรมการภาคอุตสาหกรรมที่รับผิดชอบดูแลการคัดกรองและกำกับดูแลเนื้อหาสื่อโฆษณาทุกรูปแบบ โดยหน้าที่หลักได้แก่

1. คัดกรองสื่อโฆษณาไม่ว่าจะมีข้อเรียกร้องหรือไม่ก็ตาม
2. พิจารณาข้อโต้แย้ง/ข้อร้องเรียนต่อสื่อโฆษณา ด้านเนื้อหาของโฆษณา
3. แก้ไขปัญหาที่ได้รับร้องเรียนเกี่ยวกับโฆษณาที่เกิดจากกระบวนการของ ASC

ทั้งนี้ ASC ดำเนินการเกี่ยวกับเนื้อหาโฆษณาเป็นหลัก รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากโฆษณา และทำการทบทวนถึงข้อดีของตัวสื่อโฆษณานั้นๆ

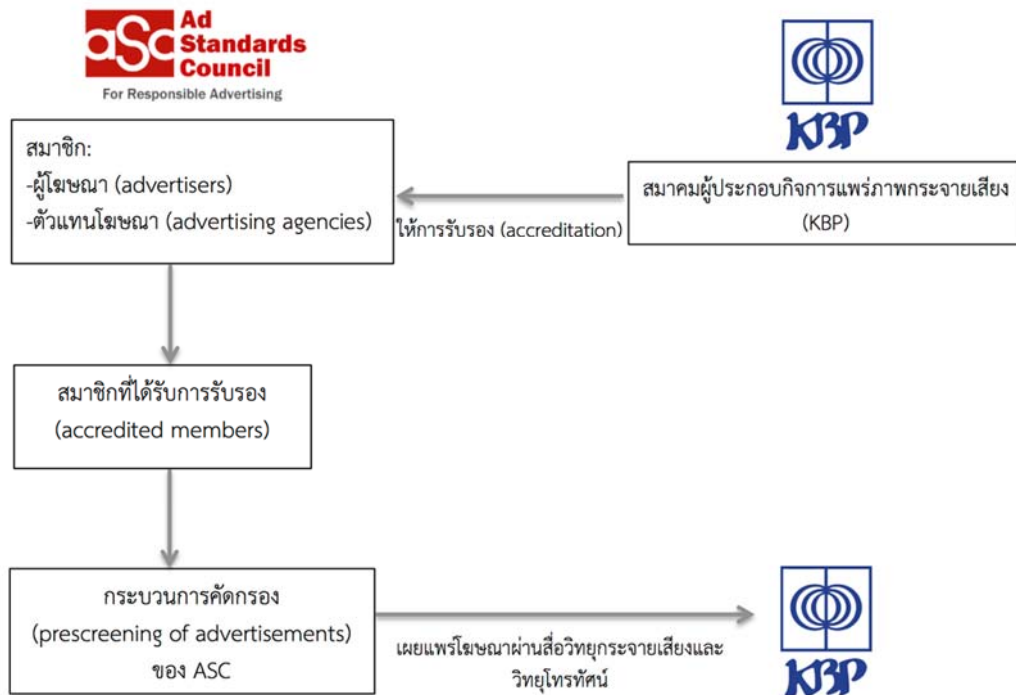


ในส่วนการกำกับดูแลเนื้อหาโฆษณานั้น KBP มีหน้าที่ในการกำกับดูแล คัดกรองโฆษณาที่จะออกอากาศในโทรทัศน์เพื่อให้เป็นไปตามกฎการกำกับดูแลกันเอง ในการนี้ KBP มีคณะกรรมการจัดมาตรฐานการโฆษณา (Advertising Standards Council: ASC) ที่ทำงานร่วมกับตัวแทนจากสมาคมผู้ผลิตโฆษณา ได้แก่ Philippines Association of National Advertisers (PANA) และ Association of Accredited Advertising Agencies Philippines (AAAAP หรือ 4A's) เพื่อกำกับดูแล คัดกรองก่อนการออกอากาศทางโทรทัศน์หรือวิทยุ แม้กระทั่งป้ายบิลบอร์ด หรือสิ่งพิมพ์ใดๆ ซึ่งโฆษณานั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบโดย ASC ก่อน โดย ASC จะมีคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงาน (ASC Manual of Procedures) ที่กำหนดแนวทางในการคัดกรองสื่อโฆษณาและตรวจสอบและแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนและข้อพิพาท เช่นเดียวกับข้อบังคับ (code) คู่มือจะมีการทบทวนให้มีความทันสมัยอยู่เสมอเมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้ในระบบการตรวจสอบการโฆษณา

นอกจากนี้ KBP ยังมีการรับรองคุณภาพแก่บริษัทโฆษณาและให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่สถานีที่ผ่านการรับรองคุณภาพแล้ว ซึ่ง KBP มีการประเมินว่าบริษัทไหนควรได้รับการรับรอง และอาจมีการเพิกถอนได้หากค้างชำระกับสถานีสมาชิก ในการดำเนินงานเพื่อให้มั่นใจว่าสมาชิกยอมรับและปฏิบัติตามกฎที่กำหนดไว้โดยตัวแทนผู้โฆษณา KBP ทำการรับเอาระบบ “การรับรองของตัวแทนผู้โฆษณา” (accreditation of

advertising agencies) มาใช้ โดย SA ได้กำหนดเกณฑ์ที่ตัวแทนผู้โฆษณาควรยอมรับและปฏิบัติตามก่อนที่จะ พวกเขาจะได้รับบริการรับรอง เพื่อให้มั่นใจว่าสมาชิกจะยอมรับและปฏิบัติตามข้อตกลงทางการค้า (trade agreement)

ภาพที่ 3 แสดงการทำงานร่วมกันระหว่าง KBP กับ ASC



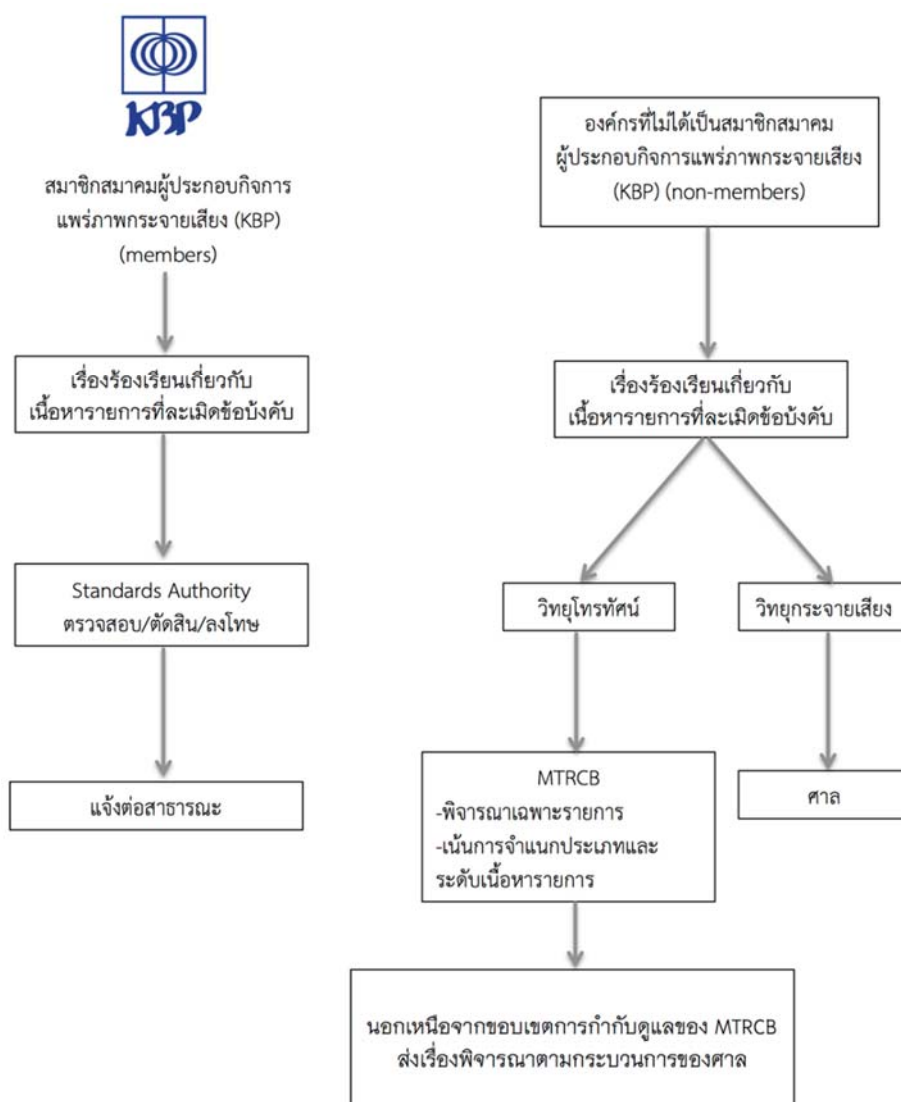
ในด้านการสร้างความเป็นมืออาชีพของผู้รายงานของสื่อวิทยุกระจายเสียง KBP ได้สร้างโปรแกรมการรับรองที่รวมถึงการทดสอบและการประเมินประสิทธิภาพการทำงานโดยการบริหารจัดการของสถานี ผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงต้องได้รับการรับรองจาก KBP ก่อนที่จะทำหน้าที่ในการออกอากาศ KBP ยังได้จัดโครงการการรับรองคุณภาพผู้ประกาศ เพื่อสร้างมาตรฐานทางวิชาชีพแก่อุตสาหกรรมการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งผู้ประกาศที่ไม่ผ่านการรับรองนี้จะไม่สามารถออกอากาศได้ในสถานีของสมาชิก KBP โดยการรับรองคุณภาพจะทำให้สิทธิประกันอุบัติเหตุรวมถึงประกันการเสียชีวิต และจะมีการตรวจสอบการละเมิดกระบวนการรับรองคุณภาพนี้ หรืออาจมีการเพิกถอนการรับรองหากมีการละเมิด Broadcast Code

ง. การดำเนินการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน

การร้องเรียนของผู้บริโภคต่อการแพร่ภาพกระจายเสียงของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ องค์การกำกับดูแลได้แบ่งขอบเขตความรับผิดชอบ ดังนี้ NTC ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบดูแลในด้านเทคนิค ส่วน KBP ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระรับผิดชอบดูแลด้านเนื้อหา ทั้งที่เป็นรูปแบบรายการ และไม่ใช้

รูปแบบรายการ (โฆษณา) โดย KBP จะมีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ และลงโทษเฉพาะผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นสมาชิกของ KBP เท่านั้น ส่วนผู้ประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่ไม่เป็นสมาชิกของ KBP หากถูกร้องเรียน เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหารายการโทรทัศน์จะอยู่ภายใต้การดูแลของ MTRCB ซึ่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ดูแลเรื่องการจัดประเภทและระดับเนื้อหารายการของสื่อภาพยนตร์และโทรทัศน์ หากนอกเหนือจากนี้ การร้องเรียนจะเป็นการดำเนินการตามกระบวนการของศาล เช่นเดียวกับกรณีพิพาททั่วไป

ภาพที่ 4 แสดงขั้นตอนการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของ KBP



ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ KBP หากเรื่องร้องเรียนนั้นมาจากพื้นที่ภูมิภาคจะได้รับการพิจารณาจาก KBP ที่เป็นองค์กรย่อยในพื้นที่นั้นๆ ก่อน (local chapter) โดยจะพยายามไกล่เกลี่ยและแก้ไข ปัญหาข้อร้องเรียนจากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องก่อน ถ้าทุกฝ่ายยอมรับการแก้ไขปัญหานั้นก็จะยุติ แต่หากข้อ

ร้องเรียนยังไม่สามารถยุติได้องค์กร local chapter จะกำหนดโทษและส่งให้สำนักงานใหญ่ของ KBP ทำการอนุญาติ เพื่อลดการร้องเรียนที่จะถูกส่งตรงมายังสำนักงานใหญ่หมด ซึ่งจะทำให้ผู้ร้องเรียนเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนสูง

การพิจารณาเรื่องร้องเรียน KBP จะยึดแนวทางการพิจารณาตามข้อบังคับทางจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้ สมาชิก KBP มีพันธผูกพันตามข้อบังคับ (Code) หากมีการละเมิดจะต้องถูกดำเนินการ โดย KBP-SA จะไม่เป็นผู้ร้องเรียนเองแต่เป็นการรับเรื่องร้องเรียนจากภายนอกเท่านั้น ผู้บริโภคที่พบเห็นการละเมิดข้อบังคับและต้องการร้องเรียนจะต้องกรอกแบบฟอร์มและส่งข้อมูล/หลักฐานที่ชัดเจนมาให้กับ KBP ส่วนมากแล้ว KBP จะดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนโดยพิจารณาเป็นรายกรณีไป (case-by-case basis) หากเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องที่สามารถแจ้งให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ KBP ก็จะแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบเป็นการภายในก่อนโดยไม่ใช้ลักษณะของการสั่งการ หากผู้ประกอบการรับทราบและตอบสนองต่อการแจ้งเตือนแล้ว KBP จะติดตามผลว่าผู้ประกอบการได้ปรับเปลี่ยนแก้ไขปัญหานั้นหรือไม่ หากมีการแก้ไข เรื่องร้องเรียนนั้นก็จะเป็นอันยุติไป โดยมากแล้ว KBP จะใช้เวลาในการยุติเรื่องร้องเรียนภายใน 3 สัปดาห์ และเนื่องด้วยการกำกับดูแลและบทลงโทษที่ค่อนข้างจะเข้มงวดทำให้มีผู้ร้องเรียนเข้ามาจำนวนไม่มากนัก คือประมาณ 5-10 เรื่องต่อปี (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, 2558) นอกจากนี้ผู้ประกอบการแต่ละรายจะมีการกำหนดข้อบังคับ/แนวทางปฏิบัติที่ใช้กำกับการทำงานของตนเองอยู่แล้ว เรื่องร้องเรียนจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นนอกจากในกรณีที่มีเรื่องที่เป็นที่โต้เถียง/เรื่องที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้นบ่อยครั้ง

KBP-SA จะทำการติดตามกิจกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียงอย่างสม่ำเสมอ และทำการตรวจสอบสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นระยะ SA ยังมีอำนาจในการเรียกตรวจสอบวัตถุหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการพิจารณาคำตัดสิน คำตัดสินของ SA จะบังคับใช้ผ่านระบบการปรับ การระงับชั่วคราว และให้ออกจากการเป็นสมาชิก รวมถึงการยกเลิกสิทธิผู้โฆษณาที่กระทำผิด แต่ทั้งนี้ SA จะไม่เป็นผู้ยื่นฟ้องเอง จะดำเนินการเฉพาะเรื่องร้องเรียนจากภายนอกเท่านั้น

จ. ความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

การกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของฟิลิปปินส์จะมีการแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบกันค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ KBP จะรับผิดชอบในส่วนของการกำกับดูแลเนื้อหา (ทั้งที่เป็นรูปแบบรายการ และไม่ใช่วิทยุโทรทัศน์) ของผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิก รวมถึงการประสานความร่วมมือกับองค์กรวิชาชีพด้านสื่อโฆษณาในการกำกับดูแลทางพาณิชย์ นอกจากนี้ยังมีอีกหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง คือ MTRCB ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการจัดประเภทและระดับรายการของสื่อวิทยุโทรทัศน์และภาพยนตร์ ทั้งนี้ในการกำกับดูแลเนื้อหาประเทศฟิลิปปินส์จะยึดถือข้อบังคับที่ออกโดย KBP เป็นหลัก เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงโดยตรง ดังนั้น การพิจารณาปัญหาหรือเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับด้านเนื้อหาต่างๆ มักจะขอความเห็นจาก KBP ไปใช้ประกอบการพิจารณา ส่วน NTC จะรับผิดชอบการกำกับดูแลด้านเทคนิคเพียงอย่างเดียว

ฉ. จุดแข็งและข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันของ KBP

การกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศฟิลิปปินส์มีการแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละด้านที่ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม รูปแบบการกำกับดูแลดังกล่าวก็ยังมีจุดแข็งและข้อจำกัดดังนี้

จุดแข็งประการแรกคือ KBP มีอำนาจเต็มทีในการกำกับดูแลด้านเนื้อหา เนื่องด้วยประเทศฟิลิปปินส์ไม่มีกฎหมายและองค์กรกำกับดูแลอื่นใดที่ดูแลด้านเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง การกำกับดูแลด้านเนื้อหาจึงอยู่ภายใต้อำนาจของ KBP เพียงองค์กรเดียว ทั้งเนื้อหาที่เป็นรูปแบบรายการและไม่ใช่รูปแบบรายการ รวมถึงการมีอำนาจในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน การลงโทษปรับ และการยกเลิกสิทธิ ที่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลได้จริง

ข้อดีประการที่สองคือการยอมรับและรับเอาข้อบังคับที่ KBP กำหนดขึ้นไปใช้อย่างจริงจังของผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิก สมาชิกที่เข้าร่วมกับ KBP เป็นไปโดยสมัครใจ ภายใต้การเห็นชอบในข้อตกลงที่กำหนดร่วมกัน ทำให้การดำเนินงานของสมาชิกเป็นไปโดยอยู่ในกรอบแนวทางที่เป็นหนึ่งเดียวกัน และหากเกิดกรณีละเมิดข้อบังคับ สมาชิกยอมรับการลงโทษตามการพิจารณาของ KPB-SA ซึ่งทำให้ข้อบังคับมีความเชื่อถือได้และมีผลในทางปฏิบัติ

ประการสุดท้ายคือการประสานความร่วมมือกันของภาคเอกชนในการกำกับดูแลทางพาณิชย์ โดยเฉพาะในการโฆษณา นอกจากการกำกับดูแลตนเองของสมาชิกผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงที่รวมตัวกันเป็นองค์กรวิชาชีพสื่อที่มีความเข้มแข็ง โดยมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงด้านเนื้อหาเป็นสำคัญแล้ว KPB ในฐานะองค์กรวิชาชีพสื่อยังได้ทำงานประสานร่วมกันขององค์กรวิชาชีพสื่อด้านอื่น โดยเฉพาะองค์กรที่เป็นการรวมตัวกันของผู้โฆษณา/ตัวแทนผู้โฆษณา ในการกำกับดูแลการโฆษณา/สื่อโฆษณาที่ถือเป็นส่วนสำคัญในการกำกับดูแลกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของฟิลิปปินส์ก็ยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ มีช่องว่างในการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ทั้งนี้ KBP เป็นองค์กรวิชาชีพสื่อที่ผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงมารวมตัวกันและเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่ของประเทศฟิลิปปินส์เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรนี้ อย่างไรก็ตาม มีผู้ประกอบการอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ทำให้ไม่ได้ดำเนินงานภายใต้กรอบการกำกับดูแลของข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดย KBP เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้มีกฎหมายอื่นใดที่นำมาบังคับใช้ในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียง อีกทั้งหน่วยงานของรัฐอย่าง NTC ก็กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของตนไว้ที่มีมิติทางด้านเทคนิคเท่านั้น ทำให้มีช่องว่างเกิดขึ้นในการกำกับดูแลและพิจารณาข้อร้องเรียน

4.3 สหราชอาณาจักร: องค์กรกำกับดูแลบริการวิดีโอตามคำขอ (Authority of Television and Video on Demand: ATVOD)

ก. ที่มา โครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ หน้าที่ รายได้

ATVOD ถือเป็นตัวอย่างของการกำกับดูแลร่วมกันที่ถือเป็นแผนปฏิบัติที่ดีในยุโรป ซึ่งเป็นการกำกับดูแลที่ขยายผลจากสื่อเก่าอย่างสื่อวิทยุและโทรทัศน์มาสู่สื่อใหม่อย่างอินเทอร์เน็ตด้วย (พิรงรอง รามสูต, 2556: 115) ATVOD เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลร่วมในการดูแลเนื้อหาของระบบวีดิทัศน์ตามคำขอ (Video on demand) ในสหราชอาณาจักรภายใต้บทนิยามศัพท์กฎหมายใหม่เรื่องบริการรายการตามคำขอ (On Demand Programme Services: ODPS) โดยหน่วยงานนี้ดำเนินการภายใต้ภารกิจและได้รับอำนาจจากทั้งพระราชบัญญัติการสื่อสาร พ.ศ. 2546 (Communications Act 2003) ซึ่งเป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากการรวมกันของ กฎข้อบังคับการให้บริการสื่อโทรทัศน์ พ.ศ. 2552 (Audiovisual Media Services Regulations 2009) กฎข้อบังคับการให้บริการสื่อโทรทัศน์ พ.ศ. 2553 (Audiovisual Media Services Regulations 2010) และกฎข้อบังคับการให้บริการสื่อโทรทัศน์ พ.ศ. 2557 (Audiovisual Media Services Regulations 2014)²⁸ โดยพ.ร.บ.ฉบับนี้ให้อำนาจแก่สำนักงานการสื่อสาร (Office of Communications: Ofcom)²⁹ ในการกำกับดูแลบริการรายการตามคำขอและให้อำนาจ Ofcom ในการมอบหมายหน้าที่ในการกำกับดูแลบางส่วนให้กับตัวแทน/ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลที่เหมาะสม

องค์กรกำกับดูแลบริการวีดิทัศน์ตามคำขอจัดตั้งขึ้นในปีค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) โดยบริษัทที่ประกอบกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอหรือ Video on Demand (VOD) ในสหราชอาณาจักร ในช่วงแรกใช้ชื่อว่า The Association for Television on-Demand มีลักษณะเป็นสมาคมและเป็นองค์กรกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการในธุรกิจนี้ (industry self-regulatory body) ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น The Authority of Television and Video on Demand (ATVOD) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับ

²⁸ กฎหมายเหล่านี้มีผลบังคับใช้จริงเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2552, 18 มีนาคม พ.ศ. 2553 และ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ตามลำดับ

²⁹ Ofcom เป็นองค์กรกำกับดูแลสื่อแห่งสหราชอาณาจักร (UK) ทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อวิทยุ โทรทัศน์ การโทรคมนาคม การสื่อสารทางโทรศัพท์ รวมถึงสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการไปรษณีย์ และคลื่นความถี่สำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ระบบสัญญาณไร้สาย (wireless airwaves) กล่าวคือ ประชาชนจะได้รับบริการและความคุ้มครองด้านการสื่อสารที่ดีที่สุด พร้อมทั้งกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ Ofcom ดำเนินการภายใต้กฎหมายหลายฉบับ พ.ร.บ. การสื่อสาร พ.ศ. 2546 (Communications Act 2003) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อ Ofcom กล่าวคือ Ofcom จะต้องดำเนินการภายใต้อำนาจและความรับผิดชอบของพ.ร.บ.ฉบับนี้ ทั้งนี้ หัวใจของพ.ร.บ. ฉบับนี้ คือการทำเพื่อสาธารณะประโยชน์และเพื่อผู้บริโภค อีกทั้งเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการภายใต้อำนาจของรัฐ Ofcom จึงมีอำนาจหน้าที่ออกกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลกิจการต่างๆ ภายใต้ความรับผิดชอบของตน รวมถึงออกกฎเพื่อให้เกิดการแข่งขันควบคู่ไปกับสำนักงานการค้าและการตลาด (Competition and Markets Authority) งบประมาณของ Ofcom มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมจากภาคอุตสาหกรรม ทั้งจากการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงวิทยุและกิจการโทรทัศน์ และเครือข่ายโทรคมนาคม นอกจากนี้ยังได้รับงบประมาณช่วยเหลือจากรัฐบาล (grant-in-aid from the Government)

หน้าที่และความรับผิดชอบหลักของ Ofcom คือการดูแลบริการด้านการสื่อสารในสหราชอาณาจักรที่มีมากมาย ได้แก่ บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (broadband) บริการโทรทัศน์ความคมชัดสูง (HDTV) และรายการวิทยุที่ผลิตเพื่อตอบสนองความสนใจและรสนิยมที่หลากหลาย บริการโทรทัศน์และวิทยุขององค์กรต่างๆ รวมทั้งให้ความคุ้มครองผู้ชม/ฟังจากเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ไม่เหมาะสม มีความรุนแรง ไม่เป็นกลาง และคุ้มครองไม่ให้ผู้บริโภคถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว นอกจากนี้ Ofcom ยังดูแลบริการไปรษณีย์ทั้งหมดในสหราชอาณาจักร และบริหารจัดการคลื่นความถี่ โดยจัดสรรคลื่นความถี่ทั้งที่ใช้ในบริษัทรถรับจ้าง (taxi) ผู้ครอบครองเรือ บริษัทโทรศัพท์เคลื่อนที่ และผู้ประกอบการกระจายเสียงวิทยุและกิจการโทรทัศน์

ดูแลร่วม (Co-regulatory body) ในกิจการวีดิทัศน์ตามคำขอในประเทศอังกฤษ (พิรงรอง รามสูต, 2556: 115 - 119)

ตารางที่ 3 ช่วงเวลาสำคัญในการดำเนินงานของ ATVOD และ Ofcom

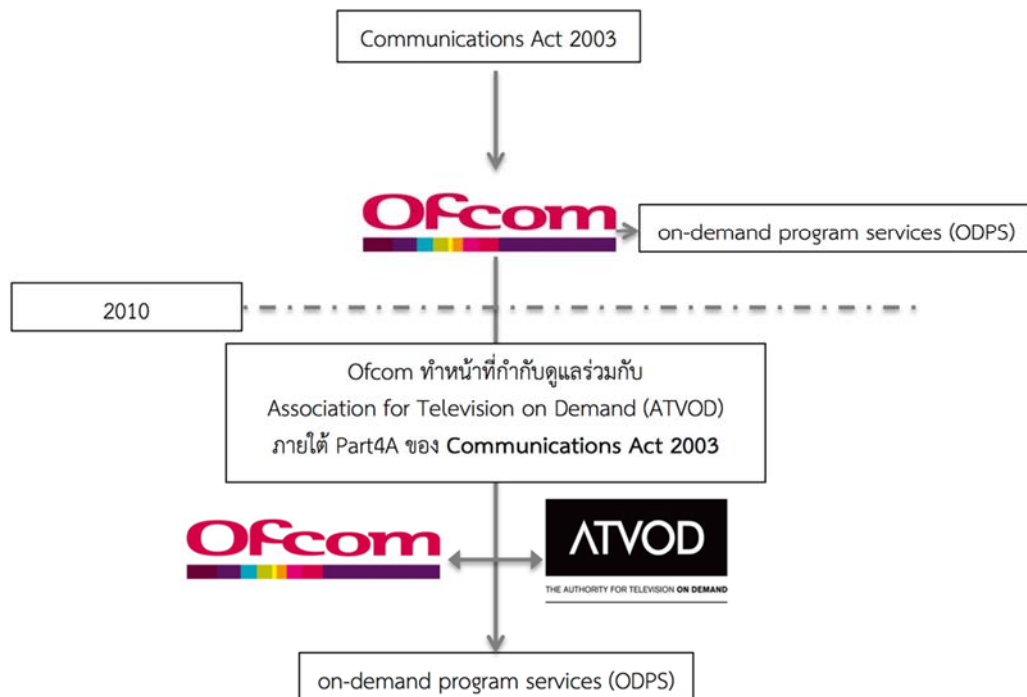
วันที่	การดำเนินงาน
18 มีนาคม 2553	Ofcom มอบอำนาจและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลบริการวีดิทัศน์ตามคำขอให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ATVOD อย่างเป็นทางการ โดยมีข้อกำหนดว่าต้องมีการพิจารณาข้อตกลงใหม่ในอีกสองปีให้หลัง
22 มีนาคม 2555	Ofcom พิจารณาทบทวนตามข้อกำหนด
15 สิงหาคม 2555	การแถลงการณ์รับรองการมอบอำนาจให้กับ AVTOD อย่างเป็นทางการ รวมถึงมีการปรับแก้ข้อตกลงที่เอื้อให้ ATVOD มีเสรีภาพในการดำเนินการมากขึ้น
14 กันยายน 2555	การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการปรับแก้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ
1 ธันวาคม 2557	การมอบหมายที่มีการปรับแก้เพิ่มเติมในการมอบอำนาจที่จำเป็นแก่ ATVOD ในการบังคับใช้ข้อกำหนดใหม่ที่ถูกนำมาใช้ผ่านการกำกับดูแลบริการสื่อโทรทัศน์ พ.ศ. 2557 (Audiovisual Media Services Regulations 2014)

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ATVOD เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมการกำกับดูแลที่เทียบเคียงกันได้สำหรับบริการเนื้อหาประเภทสื่อโทรทัศน์ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกิจการแพร่ภาพและกระจายเสียงดั้งเดิม หรือบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ หลักการสำคัญคือเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ประกอบการวีดิทัศน์ตามคำขออยู่ภายใต้กรอบการกำกับดูแลเช่นเดียวกับผู้ให้บริการโทรทัศน์ทั่วไป และไม่ได้อยู่ในภาวะทางการแข่งขันที่ได้เปรียบเกินไป (เนื่องจากมีภาระภายใต้การกำกับดูแลน้อยกว่า) นอกจากนี้ การจัดตั้ง ATVOD ขึ้นมายังสืบเนื่องถึงความตระหนักถึงอิทธิพลของสื่อโทรทัศน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของการให้บริการตามคำขอที่ผู้ชมสามารถเลือกเวลาและสิ่งที่จะรับชมได้เอง (พิรงรอง รามสูต, 2556: 116)

กฎหมายกำหนดการกำกับดูแลของ ATVOD ในกิจการต่อไปนี้

1. มีลักษณะเป็นรายการโทรทัศน์ทั้งในเชิงรูปแบบและเนื้อหา
2. เป็นบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ
3. มีภาระความรับผิดชอบในเชิงการบรรณาธิกรณเนื้อหา
4. เป็นบริการที่เข้าถึงได้โดยสาธารณชนทั่วไป

ภาพที่ 5 แสดงการทำงานร่วมกันระหว่าง Ofcom และ ATVOD



ในช่วงแรก ATVOD เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นในฐานะองค์กรกำกับดูแลตนเอง โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ต่อมา หลังจากได้รับมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่จาก Ofcom องค์กรจึงปรับโครงสร้างเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นอิสระจากผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และเพื่อให้มั่นใจว่าภารกิจที่สำคัญที่สุดคือการคุ้มครองผู้บริโภค ATVOD บริหารงานโดยประธานซึ่งมาจากองค์กรอิสระ (ในที่นี้หมายถึง ไม่เป็นผู้ประกอบการหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการวิดิทัศน์ตามคำขอ) คณะกรรมการจากองค์กรอิสระ 5 คน และ สมาชิก 4 คนที่คัดเลือกมาจากภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ประธานบริหารไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ ATVOD คณะกรรมการบริหาร ATVOD จะจัดการประชุมทุกๆ 6 เดือนต่อปีและจะเผยแพร่รายงานการประชุมหลังจากได้รับการรับรองแล้วบนเว็บไซต์ขององค์กรพร้อมๆ กับหลักจรรยาบรรณ ในฐานะองค์กรกำกับดูแลร่วม ATVOD ทำงานร่วมกับภาคอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ใช้บริการรายการตามคำขอจะได้รับความคุ้มครองที่พึงได้รับตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลให้เกิดการก่อตั้งเวทีอภิปรายภาคอุตสาหกรรมของ ATVOD (ATVOD Industry Forum) จำนวน 3 ครั้งต่อปีและมีการเผยแพร่รายงานการอภิปราย รวมถึงเงื่อนไขข้อกำหนดต่างๆ ผ่านเว็บไซต์ขององค์กรด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการเปิดรับสมาชิกผ่านตัวแทนจาก ODPS และยังมีการเชิญสมาคมผู้ค้า (Trade Associations) ให้เข้าร่วมในฐานะ “สมาชิกร่วม” อีกด้วย

จากผลการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเวทีอภิปรายของภาคอุตสาหกรรม (the ATVOD Industry Forum) ได้กำหนดแผนการดำเนินงานขององค์กรสำหรับค.ศ. 2015-2016 (พ.ศ. 2558-2559) โดยแผนนี้ครอบคลุมขอบเขตการทำงานหลักไปจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ ATVOD ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบขยายภาระงานดังต่อไปนี้

- ดูแลกระบวนการแจ้งเตือน/รายงาน ODPS

- ตรวจสอบว่าผู้ให้บริการ ODPS ได้รายงานการให้บริการของตนต่อองค์กรกำกับดูแลหรือไม่
- ติดตามการจ่ายค่าธรรมเนียมการกำกับดูแลของผู้ให้บริการ
- กำกับดูแลให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ
- กระตุ้นให้ผู้ประกอบการมั่นใจว่าบริการของตนได้ผลิตขึ้นเพื่อให้ผู้พิการทั้งทางสายตาและการได้ยินสามารถเข้าถึงได้ (หน้าที่ในการให้สิทธิการเข้าถึงบริการ หรือ “the Access Services Duty”)
- ให้ความมั่นใจว่าผู้ให้บริการ ODPS ส่งเสริม ทั้งในเชิงปฏิบัติและด้วยวิธีการที่เหมาะสม ให้มีการผลิตและการเข้าถึงผลงานของยุโรป (European works)³⁰ (หน้าที่ในการผลิตและเข้าถึงผลงานของยุโรป หรือ “the European Works Duty”)

อย่างไรก็ตาม ในการมอบหมายทั้งหน้าที่ให้สิทธิการเข้าถึงบริการ และหน้าที่ในการผลิตและเข้าถึงผลงานของยุโรป ATVOD ได้รับการคาดหวังให้เตรียมแผนงานในการปฏิบัติตามหน้าที่เหล่านี้ ซึ่งจะต้องเป็นแผนงานที่ได้รับการอนุมัติจาก Ofcom และจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอต่อ Ofcom

การมอบหมายนี้ให้อำนาจที่จำเป็นกับ ATVOD เพื่อให้สามารถดำเนินการตามภาระหน้าที่ข้างต้นนี้ได้ อาทิ การกำหนดว่าสิ่งใดที่ถือว่าเป็น ODPS และ/หรือ ใครเป็นผู้ให้บริการนั้น (การกำหนดขอบเขต) ในทำนองเดียวกัน การมอบหมายนี้กำหนดให้ ATVOD มีพันธะหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น การสร้างแนวทางการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ ตามการให้ข้อเสนอแนะ และ/หรือ ได้รับความเห็นชอบจาก Ofcom

Ofcom เปรียบเสมือนเป็นที่อุทธรณ์การดำเนินการของ ATVOD โดย Ofcom จะทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของการกำกับดูแลร่วมในส่วนของ ODPS กล่าวคือ คอยดูให้กรอบของการกำกับดูแลร่วมมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสูงของการกำกับดูแลร่วม

ข. สมาชิกและแรงจูงใจในการเป็นสมาชิก

³⁰ European works หมายถึง

- ผลงานที่ผลิตโดยรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union Member States) ได้แก่ ประเทศใดประเทศหนึ่งใน 28 ประเทศที่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป)
 - ผลงานที่ผลิตโดยรัฐภายนอกจากยุโรป (European third States party) ภายใต้สนธิสัญญายุโรปว่าด้วยกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป (European Convention on Transfrontier Television of the Council of Europe)
 - ผลงานที่ผลิตร่วมระหว่างชุมชน (the Community) กับประเทศภายนอกภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยเรื่องสื่อทัศน (ภาพและเสียง-audiovisual) เพื่อให้บรรลุเงื่อนไขของข้อตกลง
- โดยผลงานที่ผลิตนี้ คือ ผลงานที่ผลิตภายใต้เงื่อนไข 3 ข้อต่อไปนี้:
1. ผลิตโดยผู้ผลิตในรัฐต่างๆ ที่ระบุข้างต้น หรือ
 2. ผลงานต้องได้คำรับรองจากผู้ผลิตในรัฐต่างๆ ที่ระบุข้างต้น หรือ
 3. เป็นผลงานผลิตร่วมระหว่างรัฐ โดยใช้งบประมาณร่วมกัน และจะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ ภายนอก

การดำเนินงานของ ATVOD มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 9 คน เป็นสมาชิกจากภาคอุตสาหกรรม 4 คน และสมาชิกจากองค์กรอื่นๆ อีก 5 คน (เช่น ผู้บริหารของสมาคมโฆษณา บรรณาธิการข่าวของสถานีโทรทัศน์ Channel 4) รวมถึงตัวแทนจากภาคผู้บริโภค

ผู้ให้บริการรายการตามคำขอต้องเป็นสมาชิกของ ATVOD ตามข้อบังคับทางกฎหมายของพ.ร.บ. การสื่อสาร ค.ศ. 2003 เนื่องจากผู้ให้บริการจะต้องแจ้งบริการของตนทุกรายการให้กับ ATVOD ทราบเพื่อรับการพิจารณาอนุมัติและบรรจุไว้ในรายนามของรายการตามคำขอที่ได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการ ผู้ให้บริการต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับรายการตามคำขอแต่ละรายการให้แก่ ATVOD และจะได้รับใบกำกับภาษีสำหรับบริการที่ได้แจ้งทุกรายการ ค่าธรรมเนียมจะถูกเก็บเป็นรายปีโดย ATVOD จะระบุเป็นค่าปรึกษาหารือ (public consultation) และจะต้องผ่านการอนุมัติจาก Ofcom ก่อน ในกรณีที่ผู้ให้บริการทำการเผยแพร่เนื้อหาโดยไม่แจ้งให้ ATVOD ทราบล่วงหน้า (การแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการต้องแจ้งให้ ATVOD ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 10 วัน) เมื่อ ATVOD พบว่าผู้ให้บริการรายใดไม่ได้แจ้งการให้บริการรายการของตนให้ทราบล่วงหน้า ATVOD จะแจ้งให้ระงับการให้บริการนั้นทันที

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับปีค.ศ. 2015-2016 เป็นโครงสร้างที่แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม (progressive three band fee structure) ตามอัตรารายได้ของผู้ให้บริการ (ที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ผู้ให้บริการช่องทางเดียว ผู้ให้บริการหลายช่องทาง และกลุ่มบริษัท) และตามอัตราสัมปทาน 3 รูปแบบ (concessionary rates) สำหรับผู้ให้บริการที่ไม่ใช่เพื่อการค้า (non-commercial) ระดับจุลภาค (micro scale) และผู้ให้บริการขนาดย่อม (small scale providers)

ตารางที่ 4 โครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมของ ATVOD ปีค.ศ. 2015-2016

ประเภทอัตรา	บริการช่องทางเดียว	บริการหลายช่องทาง	กลุ่มบริษัท (Group cap)
Standard rates อัตราปกติ			
อัตรา Super A (ผู้ให้บริการที่มีรายได้มากกว่า £25.9m) (~มากกว่า 1 พันล้านบาท)	£10,893 (435,720 บาท)	£14,135 (565,400 บาท)	£28,725 (1,149,000 บาท)
อัตรา A (ผู้ให้บริการที่มีรายได้มากกว่า £6.5m) (~มากกว่า 250 ล้านบาท)	£5,010 (200,400 บาท)	£6,502 (260,080 บาท)	£28,725 (1,149,000 บาท)
อัตรา B (ผู้ให้บริการที่มีรายได้ £6.5m หรือต่ำกว่า) (~ 250 ล้านบาทหรือต่ำกว่า)	£774 (30,960 บาท)	£815 (32,600 บาท)	£28,725 (1,149,000 บาท)
อัตราสัมปทาน			

ประเภทอัตรา	บริการ ช่องทางเดียว	บริการ หลายช่องทาง	กลุ่มบริษัท (Group cap)
ไม่ได้เป็นเชิงพาณิชย์ (องค์กรเพื่อการกุศล, องค์กรเพื่อชุมชน, องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดำเนินการเพื่อ สาธารณะประโยชน์)	£96* (3,840 บาท)	£101* (4,040 บาท)	N/A**
เชิงพาณิชย์ระดับจุลภาค (ผู้ให้บริการที่มีรายได้ต่ำกว่า £50,000) (≈ ต่ำกว่า 1.93 ล้านบาท)	£145* (5,800 บาท)	£153* (6,120 บาท)	N/A**
เชิงพาณิชย์ขนาดย่อม (ผู้ให้บริการที่มีรายได้ต่ำกว่า £100,000) (≈ ต่ำกว่า 3.8 ล้านบาท)	£193* (7,720 บาท)	£204* (8,160 บาท)	N/A**

หมายเหตุ: 1 Euro เท่ากับ 40 บาท

(*) หมายถึง จะไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หากบริการใหม่เข้าข่ายอัตราสัมปทาน (concessionary rate) และปิดทำการภายในระยะ 3 เดือนแรก และไม่ได้มีการละเมิด/ฝ่าฝืนกฎใดๆ โดยการยกเว้นนี้เป็นข้อยกเว้นชั่วคราว เฉพาะในกรณีที่คุณให้บริการได้เปิดให้บริการไปก่อน และได้รับการยืนยันจาก ATVOD ว่ามีคุณสมบัติเข้าข่ายอัตราสัมปทาน ทั้งนี้จะต้องเคยมีการกรอกฟอร์มการแจ้งบริการให้แก่ ATVOD แล้วและได้ขอทำการยกเว้น 3 เดือนแรก (three months waiver)

การกำกับดูแลในลักษณะที่เป็นการบังคับให้ผู้ประกอบการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ ATVOD ภายใต้กฎข้อบังคับนี้ เป็นการเอื้อให้เกิดระบบของการกำกับดูแลร่วม (co-regulation) ที่มีประสิทธิภาพ การที่ผู้ให้บริการได้มีอำนาจและดำเนินการกำกับดูแลร่วม จะเป็นหลักประกันหนึ่งว่าข้อตกลงนี้จะไม่เข้มงวดและมีความยืดหยุ่น แต่ยังคงมีการกำหนดมาตรฐานที่จำเป็นแก่ผู้บริโภค การทำงานร่วมกับ Ofcom ในการแก้ปัญหาข้อร้องเรียนต่างๆ เป็นวิธีการที่เอื้อต่อการดำเนินการมากกว่าการให้รัฐเข้าแทรกแซง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ

ค. แนวทางการกำกับดูแลกันเองและกำกับดูแลร่วมกัน

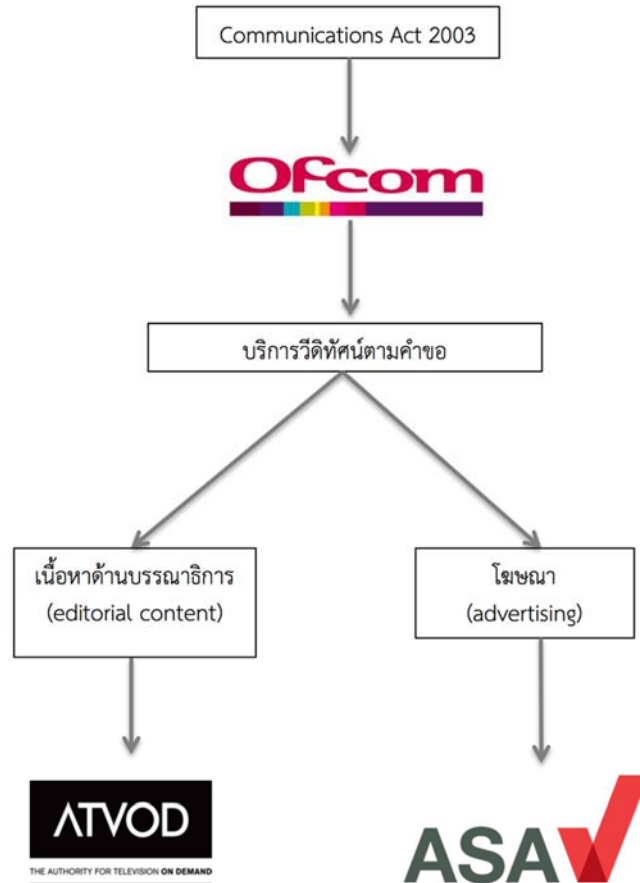
ในปีค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) รัฐบาลมีมติมอบอำนาจให้ Ofcom ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลวิดิทัศน์ตามคำขอร่วมกับสมาคมโทรทัศน์ตามคำขอ (Association for Television on Demand: ATVOD)³¹

³¹ ATVOD ได้รับมอบอำนาจต่างๆ ดังต่อไปนี้

- จัดเตรียม ดิพม์พ์ เผยแพร่กระบวนการการรับแจ้ง (notification) จากผู้ให้บริการ ODPS
- ตัดสินการเข้าเป็นบริการรายการตามคำขอ และการเป็นผู้ให้บริการ
- ตัดสินการเข้าเป็นรายการที่จะถูกบรรจุในบริการรายการตามคำขอ
- จัดเตรียม ดิพม์พ์ เผยแพร่กฎ (Rules) ควบคุมผู้ให้บริการ (service providers) ให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของพ.ร.บ.

และมอบอำนาจให้สมาคมมาตรฐานการโฆษณา (Advertising Standards Association: ASA) กำกับดูแลโฆษณาและพิจารณาเรื่องร้องเรียนในบริการวีดิทัศน์ตามคำขอด้วย

ภาพที่ 6 แสดงขอบเขตการกำกับดูแลเนื้อหาของบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ



การดำเนินงานของ ATVOD อยู่ภายใต้กฎและแนวทาง (Rules and Guidance) ที่ ATVOD ได้จัดทำขึ้น กฎที่จัดทำขึ้นโดย ATVOD พยายามคงเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติของพ.ร.บ. การสื่อสาร 2003 ซึ่งนำไปใช้กับผู้ให้บริการรายการตามคำขอทุกประเภทที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของมาตรา 368A ของพ.ร.บ. หรือที่เรียกว่า “ผู้ให้บริการ” โดยผู้ให้บริการจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของพ.ร.บ. การหลีกเลี่ยงไม่

- จัดเตรียม คีพิมพ์ เผยแพร่แนวปฏิบัติ (guidance) ควบคู่กับกฎ
- ร้องขอข้อมูลจากผู้ให้บริการ
- พิจารณาการละเมิด/ฝ่าฝืนพ.ร.บ. ของผู้ให้บริการ และทำการแจ้งเตือนเพื่อให้ปรับปรุง
- บังคับให้ปฏิบัติตามการแจ้งเตือนในคดีแพ่ง (civil proceedings)
- สนับสนุน (ด้านการเงิน ฯลฯ) การวิจัย
- ใช้การบันทึก จดบันทึก transcript ที่มีให้เพื่อประสิทธิภาพการดำเนินการที่ได้รับ (Designated Functions)
- ATVOD ต้องส่งเสริมการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้องรวมทั้งต้องกระตุ้นให้เกิดการลงทุนและนวัตกรรมในตลาดเหล่านี้ด้วย

ปฏิบัติตามกฎจะถูกนำมาอ้างอิงกับบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในพ.ร.บ. และการฝ่าฝืนกฎจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนพ.ร.บ. ด้วยเช่นกัน

พ.ร.บ. การสื่อสาร 2003 เสนอระบบการกำกับดูแลร่วมสำหรับบริการรายการตามคำขอที่ระบุไว้ในพ.ร.บ. ซึ่ง Ofcom แต่งตั้ง ATVOD ให้เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลที่เหมาะสมภายใต้มาตรา 368B ของพ.ร.บ. เรื่องการแจ้งและเนื้อหาต้านบรรณาธิการของรายการตามคำขอ (รวมถึงการเป็นผู้สนับสนุนรายการและการวางสินค้าในรายการ) ถึงแม้ว่า Ofcom จะแต่งตั้งให้ ATVOD ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล แต่ Ofcom ยังคงมีอำนาจทางกฎหมายที่คอยรองรับการทำงานของ ATVOD อยู่ รวมถึงอำนาจในการลงโทษตามกฎหมายกับผู้ให้บริการที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ Ofcom และ ATVOD ให้ความสำคัญต่อความชัดเจน โปร่งใส และวิธีการที่สอดคล้องกันในการกำกับดูแล และการหลีกเลี่ยงการทำงานและการลงโทษที่ซ้ำซ้อนกัน

ข้อบังคับยังกำหนดหน้าที่ที่ ATVOD ต้องปฏิบัติตามภายใต้พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาต้านการบรรณาธิการสำหรับผู้ให้บริการ โดย ATVOD จะนำสาระของมาตราในพ.ร.บ. มาปฏิบัติ และแก้ไขเฉพาะในส่วนที่จำเป็นสำหรับการให้ความหมาย ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งกันโดยไม่เจตนาของความหมายหรือการตีความระหว่างกฎและพ.ร.บ. ให้ยึดถือตามพ.ร.บ. เป็นหลัก เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อสงสัย

นอกจากการทำงานร่วมกับองค์กรของรัฐ คือ Ofcom แล้ว ATVOD ในฐานะองค์กรกำกับดูแลร่วมยังอาศัยหลักการทำงานโดยการทำความเข้าใจปัญหาต่างๆ จากมุมมองของภาคอุตสาหกรรม และใช้ประโยชน์จากทักษะความรู้ ความชำนาญเชี่ยวชาญของภาคอุตสาหกรรมที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ ในกรณีนี้ ATVOD จึงได้ตั้งเวทีอภิปรายภาคอุตสาหกรรม (the ATVOD Industry Forum) ขึ้นเพื่อให้เกิดการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) อย่างมีประสิทธิภาพระหว่างภาคอุตสาหกรรมและ ATVOD โดยจัดขึ้น 3 ครั้งต่อปี ซึ่งจะมีการเผยแพร่ข้อกำหนดของขอบเขตงาน (terms of reference) และบันทึกการประชุมผ่านทางเว็บไซต์ของ ATVOD ผู้เข้าร่วมเวทีนี้ได้แก่ ตัวแทนของผู้ให้บริการรายการตามคำขอที่ได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการแล้ว (representatives of providers of notified ODPS) และสมาคมการค้า (trade association) ในฐานะสมาชิกของสมาคม (association members) อีกด้วย ประธาน (chair) และรองประธาน (deputy chair) ของเวทีอภิปรายได้รับเลือกจากสมาชิก โดยมี ATVOD คอยให้การสนับสนุนด้านการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ ATVOD ยังทำงานร่วมกับเครือข่ายผู้ให้บริการเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Provider Network: APN) ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยที่ถูกก่อตั้งขึ้นจากเวทีอภิปรายเพื่อคอยดูแลการอภิปรายระหว่างผู้ให้บริการเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและ ATVOD ให้เป็นไปอย่างราบรื่น อย่างไรก็ตาม APN ไม่ได้รับการช่วยเหลือด้านการบริหารจัดการจาก ATVOD แต่ ATVOD ก็เผยแพร่ข้อมูลต่างๆ และข้อมูลที่ใช้ในการติดต่อ APN ในเว็บไซต์ของ ATVOD เพื่อให้สะดวกต่อการสืบค้นและติดต่อ ทั้งนี้ ตามกฎหมาย ผู้ให้บริการรายการตามคำขอจะต้องแจ้ง ATVOD ก่อนจะให้บริการและต้องแจ้งให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในการให้บริการรวมถึงการปิดบริการต่างๆ ด้วยเช่นกัน

ATVOD ทำงานร่วมกับภาครัฐในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากสื่อลามกอนาจารออนไลน์ ทั้งในรูปแบบของการออกกฎหมาย/ข้อบังคับ และการจัดกิจกรรมที่เป็นการแจ้งให้ทราบโดยทั่วกันว่าผู้ประกอบการ

บริการวิดีโอทัศน์ตามคำขอจะต้องทำการจำกัดไม่ให้เยาวชนเข้าถึงสื่อที่มีเนื้อหาอันตรายดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการเว็บไซต์และบริการโทรทัศน์ตามคำขอในสหราชอาณาจักรจำกัดไม่ให้ผู้เยาว์เข้าถึงสื่อลามกอนาจาร โดยใช้กระบวนการตรวจสอบอายุและควบคุมการเข้าถึง ซึ่ง ATVOD ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎนี้

การคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่อาจเป็นภัยนั้น ATVOD ได้กำหนดมาตรการตามแนวทางการจำกัดการเข้าถึงให้ใช้ระบบทางเทคนิคที่ใช้ควบคุมการเข้าถึงเนื้อหาหรือ Content Access Control System (CAC System) กับบริการรายการตามคำขอ (on-demand) มีลักษณะเนื้อหาอันจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ และคุณธรรมของเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี เนื้อหาที่ไม่ให้เยาวชนเข้าถึงได้ อาทิ ภาพยนตร์ที่ได้เรต 18 จากคณะกรรมการจัดประเภทภาพยนตร์แห่งอังกฤษ (British Board of Film Classification: BBFC) หรือเนื้อหาที่ลามกอนาจาร ฉากทางเพศที่รุนแรง เป็นต้น ซึ่งผู้ใช้บริการจะต้องยืนยันตัวตนว่าอายุ 18 ปีขึ้นไปเมื่อลงทะเบียนใช้งาน หรือเมื่อกลับมาใช้บริการอีกครั้งก็สามารถตั้งระบบควบคุมด้วยรหัสผ่านหรือ PIN ได้ด้วย ทั้งนี้ในระบบ CAC system ผู้ใช้จะต้องยืนยันยืนยันความเป็นเจ้าของบัตรเครดิตหรือรูปแบบการจ่ายเงินด้วยวิธีอื่นใด (หรือระบบ Paywall) รวมถึงเลขประจำตัวอื่นที่แสดงว่าเจ้าของมีอายุ 18 ปีขึ้นไป

นอกจากนี้ ATVOD ยังได้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับ Internet Watch Foundation (IWF) ซึ่งได้ลงนามข้อตกลงความร่วมมือร่วมกัน โดย IWF ทำหน้าที่เป็น UK Hotline ดูแลการร้องเรียนเนื้อหาออนไลน์ที่มีความผิดทางอาญา รวมถึงเนื้อหาละเมิดเรื่องการทำร้ายทางเพศเด็ก ไม่ว่าเนื้อหาดังกล่าวจะถูกเผยแพร่มาจากประเทศอื่นก็ตาม หน้าที่หลักคือ ป้องกันไม่ให้เยาวชนตกเป็นเหยื่อการทำร้ายทางเพศและป้องกันผู้ใช้อินเทอร์เน็ตเข้าถึงเนื้อหาที่เป็นการทำร้ายเด็ก รวมถึงจำกัดสื่อลามก และเนื้อหาที่เป็นการทำร้ายทางเพศเด็กที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของรูปภาพที่มาจากภายในสหราชอาณาจักร

ง. การดำเนินการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน

ATVOD ได้รับการมอบอำนาจจาก Ofcom ให้กำกับดูแลบริการรายการตามคำขอ ซึ่งกฎของ ATVOD ครอบคลุมถึงการดูแลเรื่องการแจ้งเตือนการให้บริการและเนื้อหาที่ให้บริการ ซึ่ง ATVOD เผยแพร่กฎนี้บนเว็บไซต์ขององค์กรให้แก่สาธารณชน ทั้งนี้หากผู้บริโภคพบเห็นเนื้อหารายการที่อาจเป็นการฝ่าฝืน/ละเมิดกฎสามารถ ก็ส่งเรื่องร้องเรียนมายังผู้ให้บริการได้

ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนถึงผู้ให้บริการวิดีโอทัศน์ตามคำขอได้โดยตรง หรือจะส่งเรื่องร้องเรียนมายัง ATVOD เพื่อให้ ATVOD ส่งเรื่องต่อให้กับผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ได้ หากผู้ให้บริการดำเนินการแก้ไขปัญหา และผู้ร้องเรียนยอมรับวิธีการนั้นถือว่าเรื่องร้องเรียนเป็นอันยุติ แต่ในกรณีที่ผู้ให้บริการไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา หรือดำเนินการแล้วยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อไปยัง ATVOD เพื่อให้พิจารณาตรวจสอบต่อไป

เมื่อผู้บริโภครู้ว่าผู้ให้บริการได้ฝ่าฝืน/ละเมิดข้อกำหนด (requirements)³² ภายใต้กฎของ ATVOD ผู้ร้องเรียนสามารถแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบผ่านทางเว็บไซต์ของ ATVOD โดยกรอกแบบร้องเรียนออนไลน์ ซึ่งเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดสำหรับการร้องเรียน เพราะมีการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นไว้และการร้องเรียนจะถูกส่งตรงไปถึงผู้รับผิดชอบเร็วที่สุด นอกจากนี้ยังมีช่องทางอื่น คือทางไปรษณีย์หรืออีเมล ผู้ร้องเรียนสามารถสืบค้นข้อมูลการติดต่อผู้ให้บริการได้จากรายนามของผู้ให้บริการที่ทำการแจ้งแล้ว (Directory of Notified Services) โดยระบุข้อมูลต่อไปนี้ทุกครั้งที่ทำกรร้องเรียน ชื่อ, หมายเลข series number, ชื่อรายการและที่ต่องการร้องเรียน (episode number), วันที่ (หากจำเป็น), เวลาที่ออกอากาศ, ช่องทางการออกอากาศ (ทางผู้ให้บริการรายใด), เรื่องที่ต่องการร้องเรียน และข้อมูลการติดต่อกลับของผู้ร้องเรียน ซึ่ง ATVOD ได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ร้องเรียนโดยการอธิบายแนวปฏิบัติและขั้นตอนในการร้องเรียนโดยสังเขปเผยแพร่ในเว็บไซต์ รวมถึงกระบวนการที่ ATVOD ใช้ดำเนินการในการพิจารณาข้อร้องเรียนด้วย

ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนจะต้องทราบว่าผู้ให้บริการจะทำการเก็บสำเนาบริการของตนไว้ 42 วันหลังจากวันสุดท้ายที่สามารถเข้าชมได้ ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจหรือผู้ให้บริการไม่ดำเนินการแก้ปัญหา ก็สามารถร้องเรียนกับ ATVOD ได้ โดย ATVOD จะพิจารณาเฉพาะเรื่อง que ส่งไปถึงผู้ให้บริการไม่เกิน 1 เดือน หลังจากที่เนื้อหาถูกนำเสนอให้กับผู้ร้องเรียน และเรื่องร้องเรียนถูกส่งให้กับ ATVOD ไม่เกิน 1 เดือนหลังจาก (ก) ผู้ให้บริการตอบสนองต่อกรร้องเรียนนั้น หรือ (ข) เรื่องร้องเรียนได้ถูกส่งให้กับผู้ให้บริการแต่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการตอบสนองต่อกรร้องเรียนนั้น

³² -ต่องแจ้งให้ ATVOD ทราบล่วงหน้าหากจะมีการให้บริการ (provide service)

-ต่องจัดหาข้อมูลเฉพาะให้ผู้รับบริการ

-จ่ายค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมให้แก่ ATVOD

-ทำสำเนาทุกรายการที่อยู่ในบริการ

-ดำเนินการไม่ให้มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความเกลียดชัง (hatred) ในเรื่องของเชื้อชาติ (race), เพศ (sex), ศาสนา (religion), หรือ สัญชาติ (nationality)

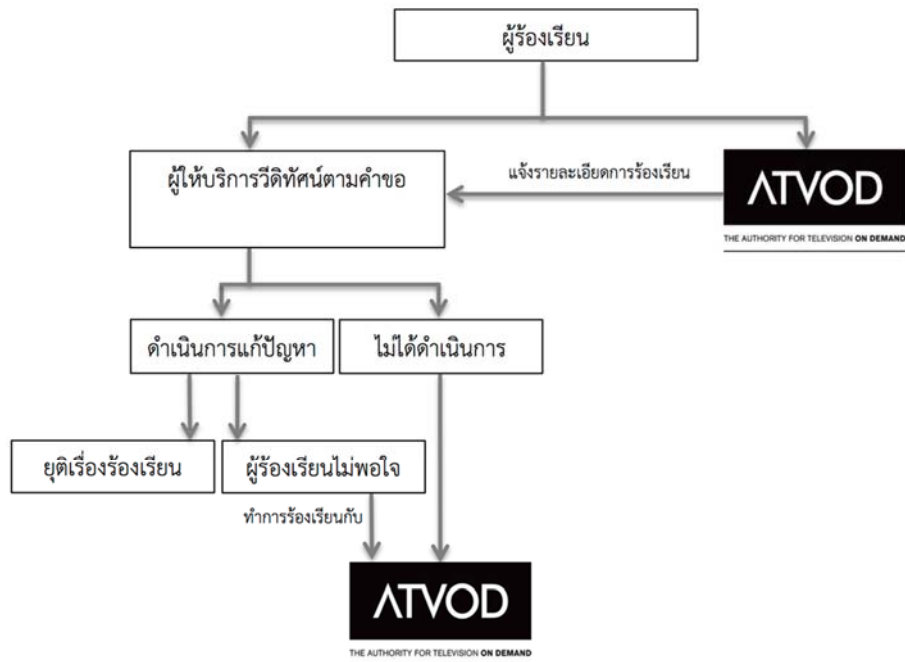
-ดำเนินการไม่ให้มี “เนื้อหาต่องห้าม” (prohibited material)

-คุ้มครองเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปีไม่ให้เข้าถึง “เนื้อหาต่องห้ามพิเศษ”

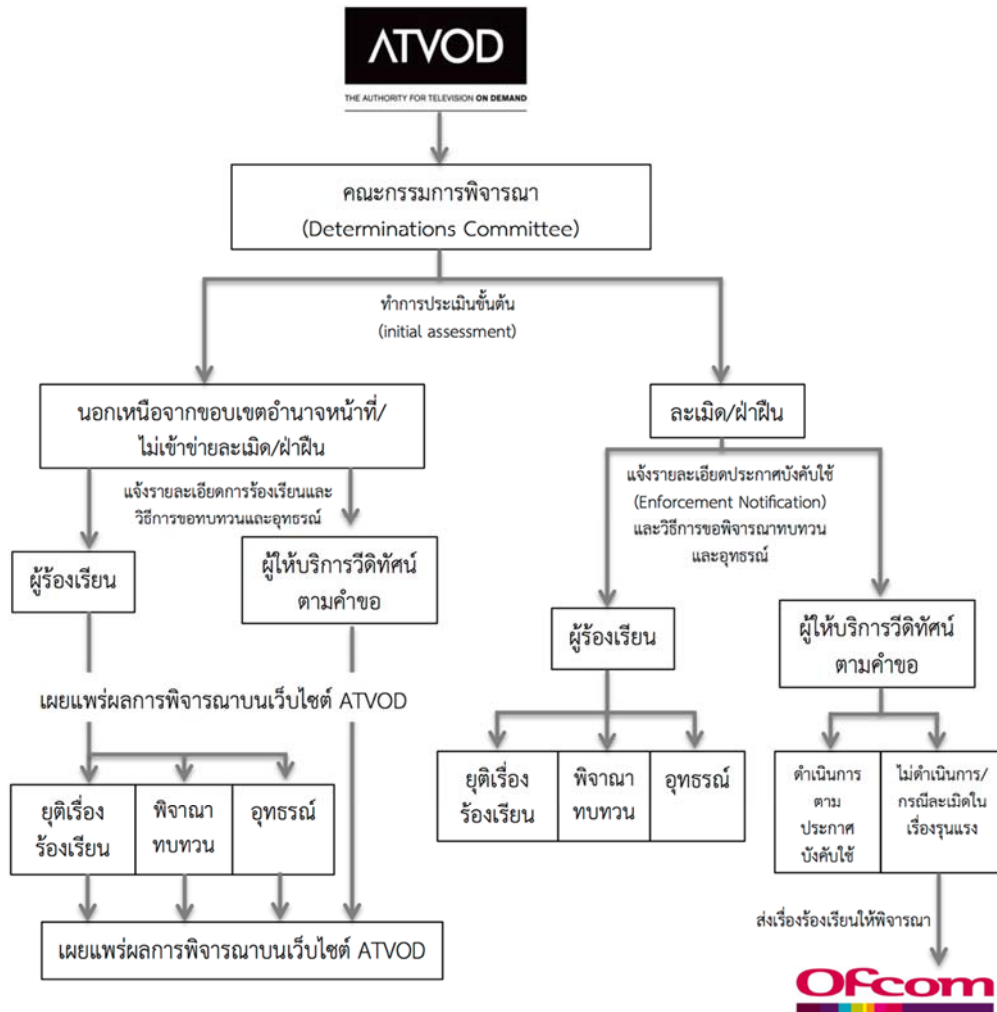
-ดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อจำกัดของโฆษณา, การเป็นผู้สนับสนุนรายการ และการจัดวางสินค้าในรายการ (product placement)

-จัดเตรียมข้อมูลที่ต่องใช้ในการสอบสวนต่างๆ ให้ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ (regulatory authority)

ภาพที่ 7 แสดงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของ ATVOD



ภาพที่ 8 แสดงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของ ATVOD และการดำเนินการประเมินเรื่องร้องเรียนขั้นต้น



ในกรณีที่เรื่องร้องเรียนถูกส่งไปให้ ATVOD พิจารณา ATVOD จะมีคณะกรรมการพิจารณา (Determination Committee) ทำการตรวจสอบและประเมินขั้นต้น หากพบว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่³³ หรือไม่เข้าข่ายละเมิด/ฝ่าฝืนกฎ ATVOD จะทำการแจ้งผลการประเมิน

³³ ATVOD ไม่สามารถพิจารณาข้อร้องเรียนดังต่อไปนี้ได้:

- บริการวิทยุทัศน์ตามคำขอที่อยู่นอกสหราชอาณาจักร
- เรื่องที่ถึงศาลแล้ว
- อินเทอร์เน็ต บริการโทรศัพท์ หรือโทรทัศน์ที่ไม่ได้เป็นบริการตามคำขอ (on demand) หรือที่ไม่ได้อยู่ในขอบข่ายอำนาจของ ATVOD
- การตัดสินใจของผู้ให้บริการว่าจะจัดหาสินค้าหรือบริการและข้อตกลงว่าจะจัดหาสินค้าหรือบริการนั้นๆ หรือไม่
- อุปกรณ์ (hardware) (เช่น set-top box) หรือ โปรแกรม (software) ที่ผู้ให้บริการจัดหาให้ผู้รับบริการสำหรับรับบริการวิทยุทัศน์ตามคำขอ

ขั้นต้นให้ผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการ พร้อมกับแจ้งรายละเอียดการร้องเรียนและวิธีการขอทบทวนและอุทธรณ์ให้ผู้ร้องเรียนทราบ โดยผู้ร้องเรียนสามารถร้องขอให้การพิจารณาทบทวนหรืออุทธรณ์ได้ และผลการพิจารณาจะเผยแพร่บนเว็บไซต์ของ ATVOD แต่ในกรณีที่พบว่าเรื่องร้องเรียนเข้าข่ายละเมิด/ฝ่าฝืนกฎ ATVOD จะแจ้งรายละเอียดประกาศบังคับใช้ (Enforcement Notification) ให้ผู้ให้บริการและผู้ร้องเรียนทราบ รวมถึงวิธีการขอให้มีการพิจารณาทบทวนและอุทธรณ์ให้ผู้ร้องเรียนทราบ หากผู้ร้องเรียนพอใจกับผลการประกาศบังคับใช้และผู้ให้บริการดำเนินการตามประกาศบังคับใช้ถือว่าเรื่องร้องเรียนเป็นอันยุติ แต่หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับผลการพิจารณาสามารถร้องขอให้การพิจารณาทบทวนและอุทธรณ์ได้

ATVOD ทำการพิจารณา (Determination) การละเมิด/ฝ่าฝืนและมีคณะกรรมการบริหาร (Board) ทำหน้าที่ตัดสินออกประกาศบังคับใช้ (Enforcement Notification) ภายใต้พ.ร.บ. ซึ่งหากพบการละเมิด/ฝ่าฝืนกฎ ATVOD มีอำนาจในการสั่งให้ผู้ให้บริการปฏิบัติตามดังต่อไปนี้

- หยุดการเผยแพร่หรือจำกัดการเข้าถึงรายการที่ระบุ หรือรายการที่ระบุในคำอธิบาย
- จัดเตรียมข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้รับบริการ
- เผยแพร่ฉบับแก้ไข
- เผยแพร่คำตัดสินของ ATVOD และ/หรือ
- ทำการแจ้งพร้อมชำระค่าธรรมเนียม (required fee)

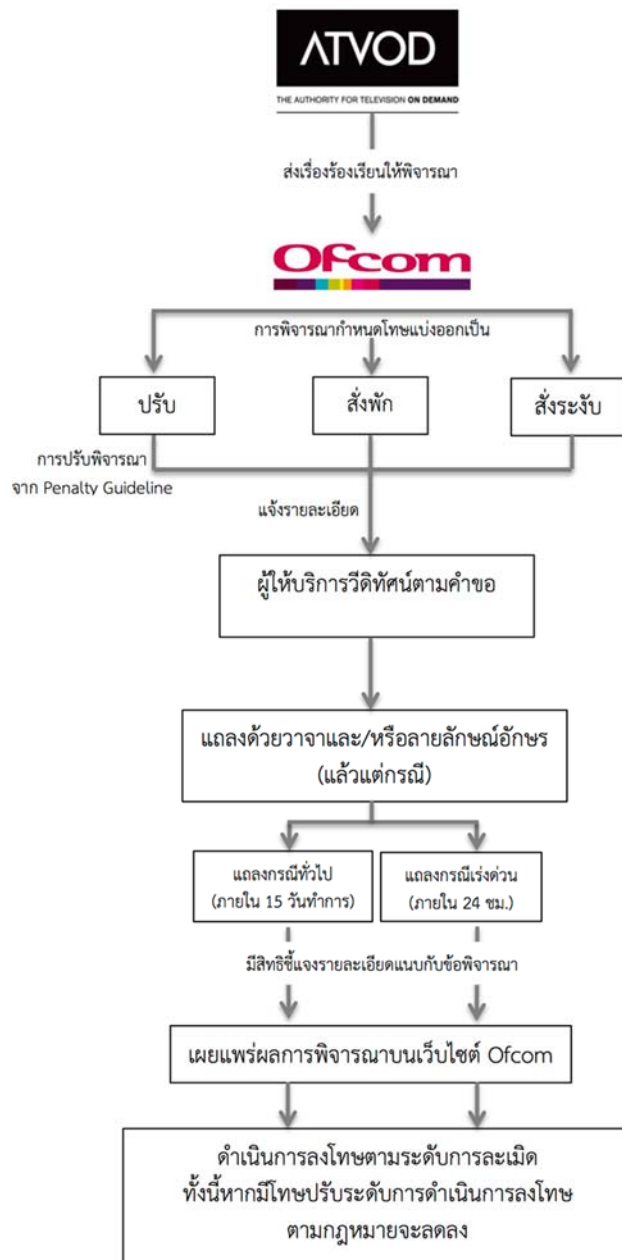
อย่างไรก็ตาม หากผู้ให้บริการไม่ดำเนินการตามประกาศบังคับใช้หรือกรณีละเมิดเรื่องรุนแรง ATVOD จะส่งเรื่องร้องเรียนต่อให้ Ofcom พิจารณาดำเนินการต่อไป

-
- เรื่องต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวกับรายการ (non-programme) เช่น การเรียกเก็บเงิน (billing), สัญญาบริการ (service contracts) หรือเรื่องทางเทคนิคต่างๆ)
 - โฆษณา (การร้องเรียนเรื่องโฆษณาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ASA www.asa.org.uk นอกจากเรื่องการวางสินค้าในรายการ (product placement) และการเป็นผู้สนับสนุนรายการ (sponsorship) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ATVOD

ATVOD อาจปฏิเสธการพิจารณาข้อร้องเรียนดังต่อไปนี้:

- เรื่องที่ ATVOD เห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย คดีที่ฟ้องเพื่อกลั่นแกล้ง หรือที่เคยมีการร้องเรียนมาแล้วแต่ไม่มีเหตุผล หรือเรื่องเกี่ยวกับการใช้ภาษาไม่เหมาะสม
- เรื่องที่มีข้อมูลสนับสนุนไม่เพียงพอ
- เรื่องที่ร้องเรียนหลังกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในกระบวนการนี้
- หากเป็นการร้องเรียนที่ ATVOD เห็นว่าต้องส่งให้ศาลเป็นผู้พิจารณา หรือควรใช้กระบวนการอื่นในการรับมือ

ภาพที่ 9 แสดงกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกิจการวิทยุทัศน์ตามคำขอของ ATVOD และการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนร่วมกับ Ofcom



เมื่อเรื่องร้องเรียนถูกส่งต่อไปให้ Ofcom ดำเนินการพิจารณากำหนดโทษตามกฎหมาย Ofcom สามารถดำเนินการลงโทษใน 3 รูปแบบ คือ การปรับ การสั่งพักหรือสั่งการให้บริการ ซึ่งหากเป็นการลงโทษปรับจะต้องพิจารณาตามแนวทางการกำหนดโทษ (Penalty Guideline) ทั้งนี้หากมีโทษปรับ ระดับการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายจะลดลง เมื่อ Ofcom พิจารณาการกำหนดโทษแล้วจะทำการแจ้ง

รายละเอียด³⁴ให้ผู้ให้บริการทราบ หลังจากนั้น Ofcom จะทำการเชิญผู้ให้บริการวิดิทัศน์ตามคำขอเพื่อทำการ แลกต่อการตัดสินเบื้องต้นของ Ofcom ซึ่งจะเป็นการแลกเปลี่ยนด้วยวาจา และ/หรือ ลายลักษณ์อักษรขึ้นอยู่กับ ระดับและประเภทของการกำหนดโทษและการพิจารณาที่ Ofcom เห็นสมควร หากผู้ให้บริการวิดิทัศน์ตามคำ ขอรุกพิจารณากำหนดโทษและให้เขียนข้อแลกเปลี่ยนเป็นลายลักษณ์อักษรต้องดำเนินการภายใน 15 วันทำการ (ซึ่ง ครอบคลุมเวลานี้อาจขึ้นอยู่กับแต่ละกรณีไป ตัวอย่าง เช่น ในกรณีเร่งด่วนอาจให้ผู้ให้บริการวิดิทัศน์ตามคำขอ ดำเนินการภายใน 24 ชั่วโมง) และในบางกรณีที่ Ofcom เห็นว่าจำเป็น สามารถสั่งให้ผู้ให้บริการวิดิทัศน์ตาม คำขอส่งข้อแลกเปลี่ยนมากกว่า 1 (หรือในกรณีที่กระบวนการทางกฎหมายต้องให้ทำ)

Ofcom มีสิทธิจะเรียกขอข้อมูลที่จำเป็นจากผู้ให้บริการวิดิทัศน์ตามคำขอในการคลี่คลายเรื่อง ร้องเรียนได้ในกรณีจำเป็น หาก Ofcom พิจารณาให้ทำการแลกเปลี่ยนด้วยลายลักษณ์อักษรแล้ว อาจให้ทำการ แลกด้วยวาจาแทน หรือเพิ่มเติมด้วยได้ เพื่อช่วยในการตัดสินการพิจารณาโทษที่เหมาะสม ในกรณีนี้ Ofcom จะอนุญาตให้ดำเนินการภายใน 15 วันทำการ ซึ่งการพิจารณาค่าแลกเปลี่ยนจะต้องเป็นความลับและต้องจัดขึ้นใน แคว้นอังกฤษ (England) ไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) สกอตแลนด์ (Scotland) หรือ เวลส์ (Wales) ตามความเหมาะสม กระบวนการแลกเปลี่ยนการด้วยวาจาขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของ Ofcom โดย Ofcom จะ เขียนผู้ให้บริการวิดิทัศน์ตามคำขอล่วงหน้าเพื่อแจ้ง วัน ที่จะพิจารณาข้อแลกเปลี่ยน หลังจากพิจารณาจากหลักฐาน ทั้งหมดและข้อแลกเปลี่ยนจากผู้ให้บริการแล้ว ก็จะทำการแจ้งให้ผู้ให้บริการถึงผลการพิจารณากำหนดโทษ 24 ชั่วโมง ก่อนเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบผ่านทางเว็บไซต์ของ Ofcom

ในกรณีทั่วไป ATVOD จะยังไม่ออกประกาศบังคับใช้ (Enforcement Notification) จนกว่าจะผ่าน วันสุดท้ายที่ผู้ร้องเรียนสามารถส่งร้องขอพิจารณาทบทวนหรืออุทธรณ์ แต่อย่างไรก็ตามมักจะมีการออก ประกาศบังคับใช้ (Enforcement Notification) ในเวลาเดียวกันกับการพิจารณาในกรณีที่เกิดความรุนแรงที่ เป็นผลจากการฝ่าฝืนกฎ นอกจากนี้ ATVOD ยังสามารถใช้อีกทางเลือกหนึ่งนอกจากการออกประกาศบังคับใช้ (Enforcement Notification) คือ คณะกรรมการบริหารของ ATVOD มีสิทธิตัดสินใจส่งเรื่องของผู้ให้บริการ วิดิทัศน์ตามคำขอต่อให้ Ofcom พิจารณากำหนดโทษด้วยการปรับ³⁵ หรือพักบริการ กรณีที่ผู้ให้บริการวิดิทัศน์ ตามคำขอไม่ปฏิบัติตามประกาศบังคับใช้ (Enforcement Notification) ATVOD จะทำการแจ้ง Ofcom เพื่อ

³⁴ หาก Ofcom พิจารณาแล้วเห็นว่า โทษอาจเหมาะสม (may be appropriate) จะมีการแจ้งให้ผู้ให้บริการ ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร โดยมี ข้อมูลดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสม:

- รายละเอียดของการละเมิด/ฝ่าฝืน
- ข้อวิจารณ์ถึงเนื้อหา
- รายละเอียดกรณีที่เกี่ยวข้อง ที่ Ofcom เคยตัดสินมาแล้ว
- รายละเอียดประวัติการปฏิบัติตามของผู้ให้บริการ
- รายละเอียดข้อคิดเห็นเบื้องต้นของ Ofcom ต่อประเภทและระดับของการละเมิด/ฝ่าฝืนที่ถือว่าเหมาะสม
- สรุปข้อมูลที่ Ofcom ใช้อ้างอิงในการให้ข้อคิดเห็นเบื้องต้น

³⁵ การลงโทษปรับผู้ให้บริการไม่เกิน ร้อยละ 5 ของรายได้ที่ผู้ให้บริการจะได้รับ หรือ ไม่เกิน 250,000 ปอนด์ (ประมาณ 10 ล้านบาท) ขึ้นอยู่กับ จำนวนใดเป็นจำนวนเงินที่มากกว่า

พิจารณากำหนดโทษตามกฎหมายต่อไป โดย ATVOD อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและระดับโทษที่เหมาะสมเพื่อเป็นแนวทางแก่ Ofcom

ATVOD รับมือกับข้อร้องเรียน (และมีการสืบสวนเชิงรุก คือ การร้องเรียนโดย ATVOD เอง) ตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ดัชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators : KPIs) ซึ่งได้กำหนดร่วมกับ Ofcom โดย KPIs ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แก่

- ร้อยละ 80 ของกรณีปกติจะใช้เวลาในการดำเนินการภายใน 30 วันทำการ
- ร้อยละ 80 ของกรณีซับซ้อนจะใช้เวลาในการดำเนินการภายใน 60 วันทำการ
- ร้อยละ 80 ของกรณีซับซ้อนมากจะใช้เวลาในการดำเนินการภายใน 150 วันทำการ

ATVOD ได้กำหนดมาตรฐานในการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร้องเรียน ดังนี้

ตารางที่ 5 มาตรฐานการให้บริการด้านการร้องเรียนของ ATVOD

พันธสัญญา	ตัวชี้วัด (ในกรณีที่เกี่ยวข้อง)
การรับข้อร้องเรียนออนไลน์จากการกรอกฟอร์มการร้องเรียนออนไลน์บนหน้าเว็บไซต์ ทางอีเมล หรือโดยจดหมาย	
การรับทราบแจ้งการร้องเรียนโดยออกใบรับภายใน 5 วันทำการ	ร้อยละ 90 ของกลุ่มตัวอย่างต้องต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 5 วันทำการ
การส่งข้อร้องเรียนให้ผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องโดยออกใบกำกับภายใน 5 วันทำการ	ร้อยละ 90 ของกลุ่มตัวอย่างต้องส่งให้ผู้ให้บริการภายใน 5 วันทำการ
การแจ้งให้ผู้ร้องเรียนและผู้ให้บริการรับรู้ถึงความคืบหน้าทุกขั้นตอน	
หากข้อร้องเรียนอยู่นอกเหนืออำนาจของ ATVOD จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน 10 วันทำการ พร้อมให้คำอธิบาย หรืออาจให้ข้อมูลติดต่อผู้เกี่ยวข้อง	ร้อยละ 90 ของกลุ่มตัวอย่างต้องแจ้งภายใน 10วันทำการ
ในกรณีที่เป็นการร้องเรียนทั่วไป ATVOD ตั้งเป้าการดำเนินการยุติเรื่องไว้ที่ 30 วันทำการ	ร้อยละ 80 ของการร้องเรียนทั่วไปสามารถยุติได้ใน 30 วันทำการ
ในกรณีที่เป็นการร้องเรียนที่ซับซ้อน ATVOD ตั้งเป้าการดำเนินการยุติเรื่องไว้ที่ 60 วันทำการ	ร้อยละ 80 ของการร้องเรียนที่ซับซ้อนสามารถยุติได้ใน 60 วันทำการ
ในกรณีที่เป็นการร้องเรียนที่ซับซ้อนมาก ATVOD ตั้งเป้าการดำเนินการยุติเรื่องไว้ที่ 150 วันทำการ	ร้อยละ 80 ของการร้องเรียนที่ซับซ้อนมากสามารถยุติได้ใน 150 วันทำการ

พันธสัญญา	ตัวชี้วัด (ในกรณีที่เกี่ยวข้อง)
หากผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้บริการเห็นว่ากรับมือการร้องเรียนของ ATVOD ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน สามารถเขียนถึงประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (Chief Executive) ได้โดยตรง ซึ่งจะใช้เวลาตอบภายใน 20 วันทำการ	จำนวนจดหมายร้องเรียนที่ได้รับทุกฉบับจะต้องได้รับการตอบทั้งหมด โดยดำเนินการภายใน 20 วันทำการ
หากผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้บริการเห็นว่ามิชอบกพร่องในการตัดสินใจของ คณะกรรมการพิจารณา (Determinations Committee) ของ ATVOD สามารถขอให้ทบทวนการตัดสินใจได้ โดย ATVOD อาจส่งข้อร้องเรียนในองค์กรอิสระเป็นผู้ทบทวน (Independent complaints reviewer)	เผยแพร่/ตีพิมพ์รายงานจากผู้ทบทวนอิสระ (Independent Reviewer) บนเว็บไซต์ของ ATVOD
ATVOD ตั้งเป้ารายงานข้อมูลแนวโน้มการรับมือกับการร้องเรียนรายปีซึ่งรวมถึง: - จำนวนข้อร้องเรียนที่ได้รับ รายละเอียดรายการ และผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้อง - จำนวนบุคคลและองค์กรที่ร้องเรียน - จำนวนการร้องเรียนที่สอบสวนโดย ATVOD และสถานะของกรณีการร้องเรียนภายใต้กระบวนการร้องเรียนของ ATVOD - จำนวนกรณีการฝ่าฝืนกฎโดยผู้ให้บริการ ODPS (a) ที่ได้รับการดำเนินการ และ (b) ที่ได้รับการดำเนินการในบางส่วน	เผยแพร่/ตีพิมพ์แนวโน้มข้อมูลการร้องเรียนเป็นรายปีในรายประจำปี

จากรายงานประจำปีค.ศ. 2014-2015 ของ ATVOD มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 588 เรื่อง พบว่า

- เรื่องร้องเรียน จำนวน 2 เรื่อง อยู่ระหว่างการดำเนินการประเมินขั้นต้นจนถึงสิ้นปี
- เรื่องร้องเรียน จำนวน 499 เรื่อง ได้รับการยุติหลังจากการประเมินขั้นต้น (ไม่ฝ่าฝืน/ละเมิด)
- เรื่องร้องเรียน จำนวน 32 เรื่อง ถูกส่งไปให้ผู้ให้บริการดำเนินการ
- เรื่องร้องเรียน จำนวน 55 เรื่อง ได้รับการตรวจสอบแบบเต็มรูปแบบ

ถึงแม้ว่า ATVOD ไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลบริการที่ดำเนินการจากภายนอกสหราชอาณาจักร แต่ ATVOD ก็ดำเนินการในรูปแบบอื่น อาทิ การสนับสนุนการออกแบบซอฟต์แวร์การควบคุมโดยผู้ปกครอง (parental control software) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปกครองสามารถควบคุมการใช้เว็บไซต์ของเด็กได้ รวมถึงการเสนอให้ภาครัฐออกกฎหมายที่จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมด้านธุรกรรมการเงินระงับการไหลเวียนของเงินทุน

จากภายนอกสหราชอาณาจักรมายังเว็บไซต์ที่อนุญาตให้เยาวชนเข้าถึงสื่อลามกอนาจาร นอกจากนี้ ATVOD ยังได้กระตุ้นผู้ออกนโยบายให้พิจารณาถึงแนวทางที่จะช่วยให้เยาวชนได้รับความคุ้มครองที่ดีขึ้น และรับข้อเสนอจากภาครัฐเรื่องการออกกฎหมายควบคุมเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปีไม่ให้เข้าถึงเว็บไซต์ลามกอนาจารที่ให้บริการทั้งจากในสหราชอาณาจักรและต่างประเทศ

ATVOD ยังพยายามจะเป็นองค์กรเซ็นเซอร์อย่างเป็นทางการของสหราชอาณาจักร แม้ว่าหน่วยงานนี้จะรับมือกับวิดีโอออนไลน์ (online video) ทุกประเภท แต่ ATVOD ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับผู้ผลิตสื่อลามกอนาจารภายในสหราชอาณาจักรและจำกัดการเข้าถึงสื่อลามกอนาจารของผู้บริโภค

ภาระหน้าที่ของ ATVOD ในการกำกับดูแลเนื้อหาลามกอนาจาร ได้แก่

- ระบุผู้ผลิตวิดีโอออนไลน์และเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับกำกับดูแล “การให้บริการ”
- แบนภาพกิจกรรมต่างๆ จากวิดีโอที่กระตุ้นกามารมณ์ (erotic) ถึงแม้ว่า ภาพกิจกรรมเหล่านั้นจะถูกต้องตามกฎหมายและปลอดภัยในการปฏิบัติ ซึ่งรวมถึง “การหลั่งน้ำ/น้ำพุ่ง” (squirting) “การนั่งบนหน้า” (face sitting) รวมถึง ฉากการ “ถูกมัด” หรือ “การถูกพันธนาการ” (bondage scenes)
- ร้องขอให้เว็บไซต์ที่เผยแพร่สื่อลามกอนาจารทำการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ใช้บริการเพื่อเป็นการยืนยันว่าไม่มีเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าถึงเนื้อหาเหล่านี้

จ. ความสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

Ofcom ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลรายการโทรทัศน์ตามคำขอให้กับ ATVOD ในการกำกับดูแลบริการวิดีโอตามคำขอในด้านเนื้อหา แต่ Ofcom ยังรักษาอำนาจในการรองรับกำกับดูแลตามกฎหมายไว้ รวมถึงการรับหน้าที่ในการพิจารณาลงโทษตามกฎหมายในกรณีของการปรับ การสั่งพัก และระงับสิทธิการให้บริการ หรือการออกคำสั่งลงโทษอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล Ofcom และ ATVOD คำนึงถึงวิธีการในการกำกับดูแลร่วมกันที่หลีกเลี่ยงการกำกับดูแลซ้ำซ้อน ที่อาจส่งผลให้ผู้ถูกกำกับดูแลมีความเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีหรือลงโทษซ้ำในความผิดฐานเดียวกัน (double jeopardy) (ATVOD, 2012)

ฉ. จุดแข็งและข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันของ ATVOD

การกำกับดูแลร่วมกันของบริการวิดีโอตามคำขอของสหราชอาณาจักร ถือเป็นกลไกการกำกับดูแลร่วมกันที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งสามารถสรุปจุดแข็งของกลไกกำกับดูแลของ ATVOD ได้ดังนี้

ประการแรก คือ ผู้ให้บริการวิดีโอตามคำขอตูกรายถูกบังคับให้แจ้ง ATVOD ถึงการให้บริการของตนอย่างเป็นทางการเพื่อรับการพิจารณาอนุมัติจาก ATVOD ทำให้ผู้ให้บริการทุกรายต้องรับเอากฎข้อบังคับไปปฏิบัติตาม และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ATVOD โดยอัตโนมัติ ซึ่งเอื้อต่อการกำกับดูแลเนื้อหาบริการวิดีโอตามคำขอที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง คือ องค์กรกำกับดูแลรายการโทรทัศน์ตามคำขอ คือ Ofcom และ ATVOD มีการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ อย่างชัดเจน ทำให้เป็นประโยชน์ต่อ

ผู้เกี่ยวข้อง คือ องค์กรกำกับดูแล ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค ที่จะรับเอาไปปฏิบัติและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ประการที่สามของจุดแข็งของกลไกการกำกับดูแลร่วมกันระหว่าง Ofcom กับ ATVOD คือ ถึงแม้ Ofcom จะมอบอำนาจในการกำกับดูแลบริการวิดีโอทัศน์ตามคำขอเกือบทั้งหมดให้กับ ATVOD แต่ Ofcom ในฐานะองค์กรอิสระของรัฐยังคงอำนาจรองรับในการลงโทษทางกฎหมายในกรณีปัญหาเรื่องเรียนที่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการสนับสนุนการดำเนินการกำกับดูแลร่วมกับ ATVOD ที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ

จุดแข็งประการสุดท้ายของกลไกการกำกับดูแลร่วมของ ATVOD คือ การทำงานประสานร่วมกับองค์กรและเครือข่ายอื่นๆ ในการสร้างมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะเยาวชน จากเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมและเป็นอันตรายในรูปแบบต่างๆ เช่น เรื่องรุนแรง ลามกอนาจาร และเนื้อหาที่มีความผิดทางอาญา เช่น เครือข่ายผู้ให้บริการเนื้อหาสำหรับผู้ใหญ่ (Adult Provider Network: APN) และ Internet Watch Foundation (IWF) ทำให้มีเครือข่ายที่ช่วยในการกำกับดูแลรายการที่มีเนื้อหาไม่เหมาะสมและเป็นอันตรายได้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลบริการวิดีโอทัศน์ตามคำขอของสหราชอาณาจักรก็ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากรายการวิดีโอทัศน์ตามคำขอเป็นการให้บริการจากผู้ให้บริการหลายราย มีรายการที่ให้บริการจำนวนมาก และมีเนื้อหาที่หลากหลาย ทำให้ไม่สามารถกำกับให้ผู้ให้บริการทุกรายมาแจ้งลงทะเบียนการให้บริการและรายการของตนกับ ATVOD ได้ อีกทั้งรายการตามคำขอบางส่วนยังเป็นบริการของผู้ให้บริการที่อยู่นอกสหราชอาณาจักร ทำให้ยากต่อการกำกับดูแลการให้บริการได้อย่างครอบคลุม

ส่วนที่ 5: เปรียบเทียบการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันของออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ สหราชอาณาจักร และไทย

ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอในส่วนนี้ออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลตนเองของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในไทยซึ่งประมวลจากการวิจัยเอกสารและการสนทนากลุ่ม 3 ครั้งดังที่อธิบายไปในส่วนระเบียบวิธีวิจัยและขั้นตอนการวิจัย ส่วนที่สองจะเปรียบเทียบการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันของประเทศกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศกับประเทศไทย จากนั้นจึงระบุจุดร่วมและจุดต่างในแนวทางกำกับดูแลของแต่ละประเทศต่อไป

5.1 การกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลตนเองของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในไทย: สภาพการณ์ ปัญหา และอุปสรรค

การศึกษาของชนัญสรุ อรณพ ณ ออยุธยา ซึ่งวิเคราะห์ทิศทางการปฏิรูปสื่อและความพยายามในการกำกับดูแลตนเองของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในไทย พบว่า ในการกำกับดูแลตนเองระดับองค์กรนั้น มีสถานีโทรทัศน์เพียง 3 แห่งที่มีคู่มือจริยธรรม (Code of Ethics) ได้แก่ ไทยพีบีเอส ซึ่งเป็นฟรีทีวีและเป็นสื่อสาธารณะภายใต้การดำเนินการขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย³⁶ และ Nation TV กับ NOW ซึ่งเป็นโทรทัศน์ดิจิทัลประเภทข่าวที่ดำเนินการโดยบริษัท เนชั่น บรอดแคสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)³⁷ นอกจากนี้ยังพบว่า ไทยพีบีเอสเป็นองค์กรแห่งเดียวที่ระบุช่องทางการร้องเรียนการละเมิดจริยธรรมไปยังสถานีให้สาธารณะได้รับทราบ ส่วนสถานีโทรทัศน์ NBT ซึ่งเป็นสถานีที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและดำเนินงาน ระบุว่าผู้ร้องเรียนสามารถส่งคำร้องไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นต้นสังกัดได้ (ชนัญสรุ, 2558: 102-5)

จากข้อค้นพบดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จึงสรุปว่า สถานีโทรทัศน์ส่วนใหญ่ไม่มีและไม่ให้ความสำคัญต่อแนวทางการกำกับดูแลตนเองอย่างจริงจัง เนื่องจากพบว่าไม่มีมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (Code of Ethics) และแนวปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม (Code of Conduct) ทั้งยังไม่มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนการประพฤติผิดจริยธรรม ไม่แจ้งให้ผู้ชมทราบว่าร้องเรียนได้อย่างไร ไม่มีระบบการติดตามผลหรือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ รวมทั้งการดำเนินการแก้ไขการละเมิดมาตรฐานฯ เหตุที่เป็นเช่นนี้ งานวิจัยระบุว่าอาจเป็นเพราะสถานีเชิงพาณิชย์ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ประกอบการทางธุรกิจมากกว่าการกำกับดูแลตนเอง ต่างจากสถานีไทยพีบีเอสที่เป็นองค์กรสื่อสาธารณะ จึงมีหลักการดำเนินงานที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าการแสวงกำไร และการกำกับดูแลตนเองเป็นเครื่องมือหนึ่งในการรับประกันการตอบสนองประโยชน์สาธารณะได้

³⁶ ดูเพิ่มเติมได้ที่ จริยธรรมวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ. 2552 เข้าถึงได้จาก

<http://org.thaipbs.or.th/orginfo/document/ethics/article41915.ece>, แนวปฏิบัติเพื่อธำรงจริยธรรมวิชาชีพเพื่อการผลิต การจัดหา และการเผยแพร่รายการ เข้าถึงได้จาก <http://org.thaipbs.or.th/orginfo/document/ethics/article41914.ece> และ แนวปฏิบัติการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ในกิจการของ ส.ส.ท. เข้าถึงได้จาก <http://org.thaipbs.or.th/orginfo/document/ethics/onlinepractices/article123858.ece> (เข้าถึงเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2558)

³⁷ ดูเพิ่มเติมได้ที่ จักรกฤษ เพิ่มพูล. 2554. *Nation Way* หลักจริยธรรมของคนข่าวเครื่องเนชั่น (ผิดจากนี้ไม่ใช่เรา). กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯธุรกิจ.

(ชัญญุสรา, อ้างแล้ว: 106-7) นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมด้วยว่า เหตุที่สถานี Nation TV และ NOW มีคู่มือจริยธรรม เนื่องจากเป็นองค์กรที่นำเสนอเนื้อหาข่าวเป็นหลัก การรับประกันว่าจะปฏิบัติตามกรอบจรรยาบรรณที่ชัดเจนจึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณะว่าเนื้อหาที่นำเสนอมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ ส่งผลให้สถานีมีภาพลักษณ์ที่ดี

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยไม่พบว่าองค์กรสื่อวิทยุกระจายเสียงเชิงพาณิชย์มีแนวปฏิบัติทางจริยธรรม ซึ่งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าอาจเป็นเพราะแต่ละคลื่นยังเป็นของหน่วยงานรัฐ ทั้งกรมประชาสัมพันธ์และกองทัพ จึงยังต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของหน่วยงานราชการต้นสังกัดเป็นหลัก (ชัญญุสรา, อ้างแล้ว: 106)

สำหรับการกำกับดูแลกันเองในกลุ่มผู้ประกอบการนั้น การศึกษาพบว่า มีองค์กรวิชาชีพ 11 แห่งที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียงภาคส่วนต่างๆ และ/หรือมีความพยายามเรื่องการกำกับดูแลกันเอง (ชัญญุสรา, อ้างแล้ว : 92, 94-95) ได้แก่

- 1) สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ
- 2) สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย
- 3) สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย
- 4) สมาคมสภาองค์กรวิชาชีพวิทยุโทรทัศน์ภาคประชาชน
- 5) สมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความมั่นคง
- 6) สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย
- 7) สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย)
- 8) สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย
- 9) สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
- 10) สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และ
- 11) สภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย)

เมื่อพิจารณาการกำกับดูแลเนื้อหา แบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ เนื้อหาข่าว เนื้อหารายการ และเนื้อหาโฆษณา สำหรับเนื้อหาข่าว มีองค์กรวิชาชีพที่กำกับดูแลกันเอง 2 องค์กร คือ 1) สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย และ 2) สภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย) ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อฟรีทีวี โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก (pay TV) และวิทยุ ส่วนด้านเนื้อหารายการ มีองค์กรวิชาชีพเพียงองค์กรเดียวคือ สภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย) ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองในกลุ่มผู้ประกอบการฟรีทีวี โทรทัศน์ระบบบอกรับสมาชิก และวิทยุ ส่วนเนื้อหาโฆษณา มีเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกันเองและดูแลเฉพาะสื่อฟรีทีวีเท่านั้น คือ สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย (ชัญญุสรา, อ้างแล้ว: 99-100)

สำหรับการดำเนินการเรื่องร้องเรียนปัญหาหรือการละเมิดจริยธรรมนั้น พบว่ามีองค์กร 6 แห่งที่ระบุวิธีการรับและดำเนินการเรื่องร้องเรียนด้านการละเมิดจริยธรรม ได้แก่ 1) สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย 2) สภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย) 3) สมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย

ไทย 4) สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียมแห่งประเทศไทย 5) สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย และ 6) สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ โดยแต่ละองค์กรจะมีข้อบังคับที่ระบุว่าการร้องเรียนต้องเป็นข้อเขียนพร้อมหลักฐาน ผู้ร้องต้องระบุตัวตนให้ชัดเจน และสามารถยื่นเรื่องได้ทางช่องทางการใดบ้าง องค์กรวิชาชีพส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานระหว่างผู้ร้องเรียนกับผู้ประกอบการ โดยเมื่อได้รับการร้องเรียน องค์กรวิชาชีพจะแจ้งเรื่องไปยังสถานีเพื่อให้ดำเนินการต่อไปหรือตอบกลับ หรือไกล่เกลี่ยหากผู้ร้องไม่พอใจการดำเนินการหรือเพิกเฉยของสถานี แต่ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจบังคับใช้หรือลงโทษผู้ประกอบการ (ชนัญสรุา, อ้างแล้ว: 108-115)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยพบว่า สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทยแสดงบทบาทในการกำกับดูแลได้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพกว่าองค์กรอื่นๆ เนื่องจากมีการกำหนดธรรมนูญ ข้อบังคับ จรรยาบรรณ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน³⁸ ทั้งยังมีคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ก่อนการออกอากาศ และการรับเรื่องร้องเรียนหลังการออกอากาศ ดังนั้น หากพบการละเมิดจริยธรรม คณะกรรมการฯ ก็สามารถแจ้งให้สถานีโทรทัศน์ระงับการออกอากาศโฆษณาชิ้นนั้นๆ ได้ งานวิจัยวิเคราะห์ว่า เหตุที่สมาคมโฆษณาสามารถดำเนินการกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสมาชิกมี “แรงจูงใจที่เชื่อมโยงกับโอกาสในการประกอบวิชาชีพ” ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรได้แสดงว่าตนสามารถเป็นปากเสียงแทนองค์กรสมาชิกในการต่อรองและประสานงานกับภาคส่วนต่างๆ ได้ ทั้งยังส่งเสริมศักยภาพ สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิก ดังนั้น องค์กรสมาชิกจึงเห็นความสำคัญของการเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมฯ และยินยอมปฏิบัติตามแนวปฏิบัติต่างๆ (ชนัญสรุา, อ้างแล้ว)

จากข้อค้นพบข้างต้น งานวิจัยจึงสรุปว่า แนวทางการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรวิชาชีพสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวทางกำกับดูแลตนเองระดับผู้ประกอบการ กล่าวคือ การรวมตัวกันของกลุ่มผู้ประกอบการมีจุดประสงค์ในการสร้างอำนาจต่อรองเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจ และผลประโยชน์มากกว่าการให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรม แต่ถึงแม้การกำกับดูแลไม่ใช่สิ่งสำคัญในการรวมตัวกันเป็นองค์กรวิชาชีพของผู้ประกอบการแพร่ภาพกระจายเสียง ทว่าแรงกดดันจากภาครัฐและสาธารณะทำให้องค์กรวิชาชีพส่วนใหญ่สร้างแนวทางการกำกับดูแลตนเองในกลุ่มองค์กรสมาชิกขึ้น เช่น การบัญญัติมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ และ/หรือแนวปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม ถึงกระนั้น งานวิจัยก็พบว่า การกำกับดูแลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่มีกลไกการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมติดตามผล และเฝ้าระวังอย่างชัดเจนและจริงจัง นอกจากนี้ การดำเนินการเรื่องร้องเรียนยังเป็นไปในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ จะดำเนินการสืบสวนและแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการเข้ามา แต่องค์กรวิชาชีพไม่ได้เผยแพร่ช่องทางการร้องเรียนให้สาธารณะทราบอย่างจริงจัง (ชนัญสรุา, อ้างแล้ว: 114-5)

งานวิจัยชี้ว่า ข้อจำกัดในการกำกับดูแลตนเองในระดับผู้ประกอบการและการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรวิชาชีพ ได้แก่ การที่ผู้ประกอบการขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องบทบาท สถานะ หน้าที่ เสรีภาพของสื่อมวลชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการกำกับดูแลตนเอง ขณะเดียวกัน

³⁸ ดูรายละเอียดได้ที่เว็บไซต์ของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย (http://www.adassotheai.com/index.php/main/law_regulation)

องค์กรวิชาชีพก็ยังไม่มีความจำเป็น และไม่สามารถบังคับใช้แนวทางการกำกับดูแลกับผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์กรได้ ที่สำคัญ องค์กรเหล่านี้มักขาดแคลนทั้งงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงาน ขณะเดียวกัน งานวิจัยยังชี้ว่า องค์กรกำกับดูแลภาครัฐ คือ กสทช. ยังไม่แสดงบทบาทในการส่งเสริมการรวมกลุ่มและการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพเท่าที่ควร ทั้งยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการทำงานด้วย (ชนัญสรุ, อ้างแล้ว: 116-120)

ผลการวิจัยของชนัญสรุข้างต้น (อ้างแล้ว) สอดคล้องกับข้อมูลจากการสนทนากลุ่มซึ่งมีองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการ องค์กรวิชาชีพ องค์กรสื่อ นักวิชาการ และภาคประชาสังคมเข้าร่วม (ดูรายนามผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มทั้ง 3 ครั้งในภาคผนวก ข.) สามารถสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงจากการสนทนากลุ่มได้ดังนี้

- กสทช. ยังไม่แสดงความชัดเจนในด้านนโยบาย กฎเกณฑ์ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานในการกำกับดูแลกิจการและเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจายเสียง ทั้งการกำกับดูแลเนื้อหาที่เข้าข่ายมีปัญหาทั้งด้านกฎหมายและจริยธรรม และกระบวนการรุกรการต่างๆ เช่น ขั้นตอนและเอกสารประกอบการยื่นขอประกอบการ ความไม่ชัดเจนของกสทช. ในประเด็นเหล่านี้และการกำหนดนโยบายส่งเสริมการรวมกลุ่มที่ล่าช้าทำให้ผู้ประกอบการและนักวิชาชีพทำงานท่ามกลางความสับสนและไม่มั่นใจ
- องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพมีจำนวนมากและมีสมาชิกไม่เท่ากัน ในสภาพการณ์เช่นนี้การเป็นสมาชิกองค์กรตัวแทนหรือองค์กรวิชาชีพใดองค์กรหนึ่งมักขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ประกอบการและนักวิชาชีพ ผู้ประกอบการและนักวิชาชีพสามารถลาออกจากสมาชิกภาพขององค์กรตัวแทนแห่งหนึ่งและไปสมัครเป็นสมาชิกขององค์กรใหม่ หรือจะเป็นสมาชิกมากกว่าหนึ่งองค์กรได้ ขึ้นอยู่กับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากแต่ละองค์กร นอกจากนี้ ปัจจุบันยังไม่มีกลไกทางกฎหมายหรือแนวปฏิบัติที่เชื่อมโยงการดำเนินงานเรื่องการกำกับดูแลเนื้อหาระหว่างองค์กรเหล่านี้กับ กสทช. อย่างชัดเจน ทำให้บทบาทหน้าที่และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพ กับ กสทช. เป็นไปอย่างคลุมเครือ
- องค์กรสื่อ องค์กรตัวแทนผู้ประกอบการ และองค์กรวิชาชีพส่วนใหญ่ยังไม่นำเสนอให้สาธารณะรับรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมและคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านจริยธรรมของตนอย่างชัดเจน ทำให้สังคมยังไม่เชื่อมั่นในกลไกการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการและนักวิชาชีพ
- ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของกสทช. ความแตกต่างและหลากหลายขององค์กรตัวแทนผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพ รวมทั้งบรรยากาศการกำกับดูแลที่คลุมเครือทั้งในระดับองค์กร องค์กรวิชาชีพ และกสทช. ไม่สร้างแรงจูงใจให้องค์กรสื่อรวมกลุ่มกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- ผู้ประกอบการรายย่อยและองค์กรตัวแทนขนาดเล็กไม่มีบุคลากรเพียงพอและขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานเรื่องร้องเรียน รวมทั้งปัญหาด้านจริยธรรมวิชาชีพและข้อกฎหมายที่

เกี่ยวข้อง ทั้งยังขาดแคลนงบประมาณเพื่อดำเนินงานธุรการ ทำให้การจัดการเรื่องการร้องเรียนหรือปัญหาด้านจริยธรรมวิชาชีพและกฎหมายล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ และอาจนำไปสู่ข้อพิพาททางกฎหมายได้ ประเด็นเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคในการทำงานของผู้ประกอบการรายย่อยและองค์กรขนาดเล็ก

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มยังเสนอแนะแนวทางที่จะเอื้อให้การกำกับดูแลทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรสื่อ การกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบการและนักวิชาชีพ และการกำกับดูแลร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการสื่อกับกสทช. ดังนี้

- กสทช. ควรสนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการและนักวิชาชีพอย่างจริงจัง เพื่อเป็นรากฐานให้กลไกการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลกันเองเกิดขึ้นหรือดำเนินต่อไปได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเห็นว่า กสทช. ควรเอื้อให้การรวมกลุ่มที่มีอยู่แล้วดำเนินการต่อได้ ไม่ว่าจะมีความสมาชิกมากหรือน้อย เพราะการเป็นสมาชิกองค์กรตัวแทนและองค์กรวิชาชีพเป็นเรื่องของความสมัครใจ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมในพื้นที่ และความชำนาญเฉพาะทางของกลุ่มผู้ประกอบการ ผู้เสนอแนะทางนี้เห็นว่า การลดจำนวนองค์กรวิชาชีพและองค์กรตัวแทนจะทำให้เกิดการสร้างอิทธิพลและครอบงำผู้ประกอบการรายย่อยและองค์กรขนาดเล็ก
- กสทช. ควรสร้างแรงจูงใจทางธุรกิจแก่ผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพ เช่น การลดค่าธรรมเนียมภาษีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ช่องทางสนับสนุนค่าโฆษณาสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจท้องถิ่น การเอื้อให้ผู้ประกอบการสามารถนำเสนอเนื้อหาผ่านหลายช่องทาง รวมทั้งการให้ทุนสนับสนุนการดำเนินงานแก่องค์กรวิชาชีพ เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและจัดการสิทธิประโยชน์กับสมาชิกได้ ซึ่งจะนำไปสู่แรงจูงใจในการรวมกลุ่มต่อไป
- กสทช. ควรกำหนดขอบเขตการกำกับดูแลเนื้อหาให้ชัดเจน โดยให้ผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพกำกับดูแลเนื้อหาที่มีปัญหาด้านจริยธรรม ส่วน กสทช. ควรพิจารณาเฉพาะเนื้อหาที่เข้าข่ายผิดกฎหมาย หรือในกรณีที่ผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพไม่สามารถจัดการให้เป็นที่พอใจของผู้ร้องเรียนได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า ข้อความในมาตรา 37 ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551³⁹ อาจเอื้อให้กสทช. ยังพิจารณากรณีเนื้อหาที่มีปัญหาด้านจริยธรรมโดยตีความว่าเป็นเนื้อหาที่มีผลกระทบต่อ

³⁹ มาตรา ๓๗ ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ ระวังการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจา หรือเป็นหนังสือให้ ระวังการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่ากระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามที่สมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้

ศีลธรรมอันดีของประชาชนและผิดกฎหมายได้ ดังนั้น อาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ การกำหนดขอบเขตการกำกับดูแลเนื้อหาเป็นไปอย่างชัดเจนขึ้น

คณะผู้วิจัยยังพบว่า ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มไม่เพียงสะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลใน ปัจจุบัน และแนวทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่าควรพัฒนาเพื่อให้การกำกับดูแลเนื้อหาสื่อแพร่ภาพกระจาย เสียงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น แต่ยังคงแสดงให้เห็นทัศนคติที่แตกต่างและหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความเข้าใจเรื่องจริยธรรมวิชาชีพและแนวปฏิบัติด้านเนื้อหาข่าว เนื้อหา รายการ และเนื้อหาโฆษณาที่มาจากฐานคิดที่แตกต่างและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันนัก หรือความเห็นที่ หลากหลายในประเด็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรวิชาชีพที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลกันเอง รวมทั้งองค์ประกอบของ คณะกรรมการพิจารณาด้านจริยธรรมที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่า ควรจะประกอบด้วยนักวิชาชีพเท่านั้นหรือมี ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากภายนอกมาร่วมเป็นกรรมการด้วย ความแตกต่างในประเด็นเหล่านี้จะเป็นปัจจัย ที่ผู้เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงในการกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลกันเองของ ผู้ประกอบการและนักวิชาชีพ รวมถึงกลไกการกำกับดูแลร่วมกันต่อไป

5.2 เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศกรณีศึกษาและ ประเทศไทย

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์จุดร่วมและจุดต่างของแนวทางการกำกับดูแลของประเทศต่างๆ ดังนี้ ประเด็นที่คล้ายกันในการกำกับดูแลกันเองด้านกิจการและเนื้อหาของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงใน ประเทศกรณีศึกษา 3 ประเทศและไทย คือ การรวมกลุ่มกันตั้งองค์กรวิชาชีพเกิดจากการเห็นความสำคัญใน การปกป้องผลประโยชน์ในการดำเนินงานของผู้ได้รับใบอนุญาตกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและธุรกิจที่ เกี่ยวข้อง เช่น โฆษณา เป็นสำคัญ จึงนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตัวแทนและเป็นปากเสียงให้กับ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในกิจการนั้นๆ นอกจากนี้ การรวมตัวกันในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีลักษณะเดียวกัน เช่น โทรทัศน์ฟรีทีวี วิทยุเชิงพาณิชย์ โทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกหรือแบบตามคำขอ วิทยุกระจายเสียงแบบ บริการชุมชน ทำให้ผู้ประกอบการเห็นธรรมชาติการดำเนินงานที่เหมือนกัน จึงสามารถระบุความต้องการและ ผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งยังนำไปสู่การบัญญัติมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพหรือมาตรฐานจริยธรรมสำหรับใช้ กำกับดูแลกันเองที่ผู้ประกอบการยอมรับและปฏิบัติตามได้ ประเด็นนี้สอดคล้องกับที่ Saurwein (2011) สรุปรว่า สภาพตลาดของอุตสาหกรรมที่โตเต็มที่ มีการแข่งขัน รวมทั้งมีสินค้าและบริการที่คล้ายกันจะเอื้อต่อ การกำกับดูแลกันเอง ขณะที่องค์กรวิชาชีพต้องมีความกระตือรือร้นในการรวบรวมผู้ประกอบการให้เป็น เอกภาพเพื่อเข้าสู่กลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

จุดร่วมอีกประการคือแรงจูงใจในการกำกับดูแลกันเอง ที่มาจากการลดการแทรกแซงจากภาครัฐ เช่น ในกรณี KBP ของฟิลิปปินส์ ขณะเดียวกัน การปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการกำกับดูแลกันเองยังเป็นเครื่อง รับประกันความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่น ในออสเตรเลีย ที่ ผู้ประกอบการเห็นว่าการดำเนินงานตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ กลไกเรื่องร้องเรียน และการประสานงาน

กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ จะช่วยให้สาธารณะไว้วางใจองค์กรสื่อ และหากเกิดการประพุดิผิดมาตรฐานฯ ก็ จะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภค สอดคล้องกับที่ Saurwein (2011) เสนอแนะไว้ว่า แรงจูงใจในการกำกับ ดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน คือ ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ เช่นการสร้างมาตรฐานของอุตสาหกรรม และการลดต้นทุน รวมทั้งมาตรการจูงใจระยะยาว เช่น การสร้างความมั่นคงให้กับชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของ ผู้ประกอบการด้วยการสร้างความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและลดแรงกดดันจากสาธารณะ แม้งานวิจัยนี้จะไม่ ได้ศึกษากลุ่มผู้บริโภคโดยตรง แต่ข้อมูลจากองค์กรวิชาชีพสะท้อนว่า การที่ผู้บริโภคและภาคประชาสังคมมีความ คาดหวังต่อบทบาทของสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงในประเด็นต่างๆ และแสดงความกระตือรือร้นในการจับจ้อง มองสื่อผ่านกลไกการร้องเรียน เป็นปัจจัยหนุนให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับ ข้อเสนอแนะของ Saurwein (2011)

จุดต่างของการกำกับดูแลระหว่างประเทศกรณีศึกษากับไทย ประการแรกคืออำนาจขององค์กร วิชาชีพที่ได้รับจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องและองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ ดังที่ปรากฏในออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ และ ในกรณีของ ATVOD ของสหราชอาณาจักร การที่กฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรตัวแทน ผู้ประกอบการและการปฏิสัมพันธ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ นำไปสู่การสร้างกลไกการกำกับดูแลร่วมกันที่ ชัดเจน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่า หากผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพไม่สามารถจัดการปัญหาการละเมิด มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพหรือมาตรฐานจริยธรรมได้ องค์กรกำกับดูแลของรัฐจะมีมาตรการรองรับการกำกับ ดูแล (a regulatory backstop) สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันยังไม่มีกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน แต่ก็เริ่มมีการ เสนอแนะแนวทางต่างๆ ในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรตัวแทนกับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ เช่น กรอบ การกำกับดูแลร่วมกันสำหรับวิทยุชุมชนในประเทศไทยที่เสนอโดยสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ⁴⁰ (ร่าง) พระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ. ... ของคณะ กรรมการกิจการปฏิรูปสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)⁴¹ และ ข้อเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ..... ของศูนย์ศึกษากฎหมายและ นโยบายสื่อมวลชน สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย⁴² เป็นต้น

ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันของผู้ประกอบการและองค์กร วิชาชีพ คือแรงจูงใจของผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกรอบการกำกับดูแล บทบาทขององค์กรกำกับดูแล ภาครัฐ บรรยากาศทางการเมือง และวัฒนธรรมการบริโภคสื่อ

⁴⁰ ดุราเยลเยียดเพิ่มเติมใน พิงรรอง รามสูต. 2556. วิทยุชุมชนในประเทศไทย: จากการปฏิรูปสื่อสู่การกำกับดูแลที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, หน้า 143

⁴¹ (ร่าง) พระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการเห็นชอบของ สปช. เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558 แต่ต่อมา เมื่อ สปช. ลงมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ชั่วคราว พ.ศ. 2557 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไป

⁴² ศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย. (ร่าง) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยจริยธรรมแห่ง การประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ..... เอกสารประกอบการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กลุ่มย่อย (Focus Group) ต่อ พระราชบัญญัติว่าด้วย จริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ..... วันพุธที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๒.๓๐ น. ณ ชั้น ๓ ห้องประชุมอิศรา อมัน ตกุล อาคารสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย.

แรงจูงใจของผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพต้องเกิดจากรู้ความเข้าใจในแนวคิดการกำกับดูแลของผู้ประกอบการ ดังที่งานวิจัยของชนัญสุรา (2558) ได้เสนอไว้ และให้ผู้ประกอบการได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นหากการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพ รวมทั้งความชอบธรรมในการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันดังในประเทศกรณีศึกษา ในส่วนบทบาทขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐนั้น เช่นเดียวกับข้อสรุปของ Saurwein (2011) ที่เห็นว่า องค์กรกำกับดูแลภาครัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างบรรยากาศการกำกับดูแลกันเองและร่วมกันที่ทำงานได้ ดังนั้น การกำหนดให้องค์กรวิชาชีพมีหน้าที่บัญญัติมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพหรือมาตรฐานจริยธรรมถือเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและทำให้ผู้ประกอบการเห็นความสำคัญของการกำกับดูแลกันเอง แม้จะไม่มอบอำนาจบังคับใช้และลงโทษให้กับองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการก็ตาม แต่องค์กรกำกับดูแลภาครัฐต้องมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของผู้ประกอบการ รู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและพฤติกรรมผู้บริโภค มีแนวทางการกำกับดูแลที่มุ่งตอบสนองประโยชน์สาธารณะ และมีมาตรการรองรับ (a regulatory backstop) ที่สามารถทำงานได้เมื่อการกำกับดูแลกันเองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งยังมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้เพื่อให้เกิดความชอบธรรม ไม่แปรเปลี่ยนไปตามกระแสสังคมหรือนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยเพียงอย่างเดียว ส่วนบรรยากาศทางการเมืองและวัฒนธรรมการบริโภคสื่อก็ถือเป็นตัวแปรที่มีพลวัตสูงและส่งผลต่อการดำเนินกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและแนวทางการกำกับดูแลได้ ดังนั้น ในการกำหนดทิศทางการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกัน ก็ต้องคำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ด้วย มิเช่นนั้นก็จะกลายเป็นเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกรอบการกำกับดูแลหรือมีความสัมพันธ์เชิงปฏิปักษ์กับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ

โดยสรุป ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันขององค์กรวิชาชีพในแต่ละประเทศที่ศึกษา ดังตารางที่ 6 ต่อไปนี้

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันสำหรับสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงของประเทศกรณีศึกษาและไทย

หัวข้อ/ประเทศ	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร	ไทย
จำนวนองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน*	4 องค์กร	1 องค์กร	1 องค์กร	11 องค์กร (เฉพาะที่ลงนามแสดงเจตนารมณ์ในการกำกับดูแลตนเอง ร่วมกับ กสทช.)
แรงจูงใจในการส่งเสริมการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพ	<ol style="list-style-type: none"> 1) รับประกันการทำหน้าที่ตามความคาดหวังของสาธารณะ 2) สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภค 3) ลดแรงกดดันจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐและหน่วยงานรัฐอื่นๆ 4) ระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน 2 ระดับ (ระดับผู้ประกอบการและระดับองค์กรดูแลภาครัฐ) และช่วยลดต้นทุนและทรัพยากรของทั้งองค์กรกำกับดูแลภาครัฐและผู้ประกอบการในการดำเนินการเรื่องร้องเรียน 5) ผู้ประกอบการทุกรายในกิจการประเภทนั้นๆ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพ แม้ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพก็ตาม 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ 2) ได้รับผลประโยชน์ในเรื่องการลดหย่อนภาษี (tax credit) 3) เรียกเก็บเงินค่าโฆษณาให้กับสมาชิก รวมถึงการลงโทษปรับกรณีผู้โฆษณาผิดสัญญา 	<ol style="list-style-type: none"> 1) มีการกำกับดูแลที่เทียบเคียงกันได้สำหรับบริการเนื้อหาประเภทสื่อสตรีมมิ่งประเภทอื่น 2) ผู้ให้บริการมีอำนาจและดำเนินการกำกับดูแลร่วม 3) มีวิธีการที่ยืดหยุ่นและเอื้อต่อการดำเนินการ และลดการแทรกแซงจากรัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ลดแรงกดดัน การแทรกแซง และการกำกับดูแลจากองค์กรกำกับดูแลภาครัฐและหน่วยงานรัฐอื่นๆ 2) สร้างมาตรฐานเบื้องต้นเพื่อแสดงให้สาธารณะและภาครัฐเห็นการประกอบกิจการที่มีคุณภาพและตอบสนองประโยชน์สาธารณะ เช่น ในกรณีสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ และสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย หรือระดับผู้ประกอบการ เช่น ไทยพีบีเอส Nation TV และ NOW 3) มีแรงจูงใจในการปฏิบัติตามแนวทางการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจ เช่น ในกรณีสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย
รูปแบบองค์กร และขอบเขตอำนาจหน้าที่	<ol style="list-style-type: none"> 1) เป็นตัวแทนผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในกิจการนั้นๆ 2) รายได้จากค่าสมาชิก 	<ol style="list-style-type: none"> 1) เป็นตัวแทนผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในกิจการนั้นๆ 2) รายได้จากค่าสมาชิก 	<ol style="list-style-type: none"> 1) เป็นตัวแทนผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในกิจการนั้นๆ รวมถึงภาค 	<ol style="list-style-type: none"> 1) เป็นตัวแทนผู้ประกอบการในภาคส่วนนั้นๆ ในการแสดงจุดยืนของผู้ประกอบการต่อสังคม ผ่านการออก

หัวข้อ/ประเทศ	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร	ไทย
	<p>3) ตัวแทนผู้บริหารระดับสูงขององค์กรสมาชิกเป็นคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการด้านต่างๆ โดยมีสัดส่วนตัวแทนผู้ประกอบการจากมหานคร (metropolitan) กับส่วนภูมิภาค (regional) ที่เหมาะสม</p> <p>4) เป็นนิติบุคคลที่มีผู้บริหารและพนักงานประจำ</p> <p>5) ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการของสมาชิกด้านการโฆษณา การตลาดและการกำกับดูแล</p> <p>6) ดำเนินการทบทวนและร่างมาตรฐานการปฏิบัติ(วิชาชีพ) (Code of Practice) ผ่านการปรึกษาหารือและการเจรจากับองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ</p>	<p>3) องค์กรที่จดทะเบียนในฐานะสมาคมของผู้ประกอบการ/ ผู้ปฏิบัติงานด้านการแพร่ภาพกระจายเสียงเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และไม่แบ่งทุนเป็นหุ้นส่วน มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) จากการเลือกตั้งโดยสมาชิก และมีพนักงานประจำองค์กร</p> <p>4) รับรองคุณภาพแก่บริษัทโฆษณา และให้สิทธิประโยชน์พิเศษ</p> <p>5) รับรองผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อแพร่ภาพกระจายเสียงที่ปฏิบัติงานออกอากาศ</p> <p>6) ดำเนินการทบทวนข้อบังคับการแพร่ภาพกระจายเสียง (ด้านเนื้อหาและด้านพาณิชย์) (Broadcasting Code)</p>	<p>ประชาชน (ประธานมาจากองค์กรอิสระ)</p> <p>2) รายได้จากค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ให้บริการเป็นรายปี</p> <p>3) จัดทำกฎและแนวทาง (Rules and Guidance) สำหรับการดำเนินงานของผู้ให้บริการ</p> <p>4) พิจารณานุมัติการให้บริการรายการตามคำขอและการเป็นผู้ให้บริการ</p>	<p>แถลงการณ์ ยื่นหนังสือ และผลักดันทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง</p> <p>2) ส่วนใหญ่มีธรรมนูญ ข้อบังคับ หรือจรรยาบรรณ สำหรับผู้ประกอบการในภาคส่วนนั้น และมีการดำเนินงานด้านวิชาการ</p> <p>3) องค์กร 5 แห่งจาก 11 องค์กรมีกลไกดำเนินการเรื่องร้องเรียน</p> <p>4) องค์กร 4 แห่งจาก 11 องค์กรมีการดำเนินงานเรื่องสวัสดิภาพและสวัสดิการ</p> <p>5) องค์กร 3 แห่ง มีคู่มือการปฏิบัติงานในห้องกรสมาชิก</p>
กลไกพิจารณาเรื่องร้องเรียน	<p>1) ผู้ประกอบการแต่ละสถานีรับเรื่องร้องเรียนเบื้องต้น และต้องตอบเรื่องร้องเรียนภายใน 30-60 วัน ขึ้นอยู่กับมาตรฐานฯ</p> <p>2) หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจการดำเนินการ/ ไม่ได้รับคำตอบจาก</p>	<p>1) มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ และลงโทษเฉพาะผู้ประกอบการกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงที่เป็นสมาชิกของ KBP เท่านั้น</p> <p>2) ผู้ร้องเรียนกรอกแบบฟอร์มและส่งข้อมูล/หลักฐานที่ชัดเจนมาให้กับ</p>	<p>1) ผู้บริโภคสามารถแจ้งให้ผู้ให้บริการผ่านทางเว็บไซต์ของ ATVOD</p> <p>2) หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับผลการแก้ไขเรื่องร้องเรียนของผู้ให้บริการ หรือผู้ให้บริการไม่ดำเนินการ</p>	<p>องค์กร 6 แห่งจาก 11 องค์กรมีกลไกดำเนินการเรื่องร้องเรียน ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไป โดยส่วนใหญ่ องค์กรวิชาชีพจะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง คอยประสานงานและส่งเรื่องร้องเรียนให้ผู้ประกอบการ และ</p>

หัวข้อ/ประเทศ	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร	ไทย
	<p>ผู้ประกอบการ สามารถส่งเรื่องให้ องค์กรกำกับดูแลภาครัฐดำเนินการได้</p> <p>3) หากเรื่องร้องเรียนเกี่ยวข้องกับการ ละเมิดกฎหมาย ผู้ร้องเรียนสามารถ ดำเนินกระบวนการทางกฎหมายได้</p>	<p>โดย KBP จะดำเนินการกับเรื่อง ร้องเรียนโดยพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยพิจารณาจาก ตามข้อบังคับ (Code)</p> <p>3) KBP แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบ อย่างไม่เป็นทางการให้ดำเนินการ แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน</p> <p>4) กรณีส่วนใหญ่ใช้เวลาในการยุติ เรื่องร้องเรียนภายใน 3 สัปดาห์</p>	<p>แก้ปัญหา สามารถร้องเรียนกับ ATVOD ได้</p> <p>3) หากผู้ให้บริการไม่ดำเนินการตาม ประกาศข้อบังคับใช้ (Enforcement Notification) หรือกรณีละเมิดที่ รุนแรง ATVOD จะส่งเรื่องร้องเรียน ให้ Ofcom พิจารณาดำเนินการต่อไป</p> <p>4) Ofcom เป็นผู้ดำเนินการพิจารณา กำหนดโทษตามกฎหมาย</p> <p>5) ATVOD กำหนดมาตรฐานในการ ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ร้องเรียน และระบุระยะเวลาในการ ดำเนินการทุกขั้นตอน</p>	<p>ตกเดือนเมื่อเกิดการละเมิด มีเพียง สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย เท่านั้นที่มีอำนาจบังคับใช้ด้วยการ ระงับการฉายโฆษณาที่ละเมิด จริยธรรม</p>
<p>มาตรการในการรองรับ การกำกับดูแล (a regulatory backstop)</p>	<p>1) กฎหมายกิจการแพร่ภาพกระจาย เสียงระบุให้องค์กรกำกับดูแลภาครัฐ กำหนดมาตรฐานการให้ใบอนุญาต ประกอบการ (standards) ได้</p> <p>2) กฎหมายกิจการแพร่ภาพกระจาย เสียงและมาตรฐานการปฏิบัติ (วิชาชีพ) ระบุให้องค์กรกำกับดูแล ภาครัฐสามารถสืบสวนเรื่องร้องเรียน หากผู้ร้องไม่ได้รับคำตอบหรือไม่</p>	<p>1) สมาชิกของ KBP มีพันธะผูกพันใน การยอมรับและปฏิบัติตามแนวทาง ของข้อบังคับการแพร่ภาพกระจาย เสียง (ด้านเนื้อหาและด้านพาณิชย์) (Broadcasting Code)</p> <p>2) KBP-SA มีอำนาจในการปรับ ระงับชั่วคราว และให้ออกจากการ เป็นสมาชิก รวมถึงการยกเลิกสิทธิผู้ โฆษณาที่กระทำผิด</p>	<p>1) ผู้ให้บริการรายการตามคำขอต้อง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ATVOD ตามข้อบังคับทางกฎหมาย</p> <p>2) ผู้ให้บริการจะต้องแจ้งบริการของ ตนทุกรายการให้กับ ATVOD ทราบ เพื่อรับการพิจารณาอนุมัติและบรรจุ ไว้ในรายนามของรายการตามคำขอที่ ได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการ</p> <p>3) กฎและแนวทาง (Rules and Guidance) ของ ATVOD จัดทำขึ้น</p>	<p>1) กสทช. สามารถได้ส่วนกรณีให้เห็น ว่าขัดต่อ มาตรา 37 ของ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และสามารถลงโทษ ผู้กระทำผิดด้วยการปรับ</p> <p>2) กสทช. สามารถเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบการผู้ที่ทำผิด หลักเกณฑ์การให้บริการได้</p> <p>3) กลไกทางกฎหมายอื่นๆ</p>

หัวข้อ/ประเทศ	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร	ไทย
	<p>พอใจการดำเนินการของ ผู้ประกอบการ</p> <p>3) กฎหมายกิจการแพร่ภาพกระจาย เสียงระบุให้องค์กรกำกับดูแลภาครัฐ ดำเนินการสืบสวนกรณี que เห็นว่าเป็น ปัญหาได้ โดยไม่ต้องมีเรื่องร้องเรียน</p> <p>4) กฎหมายกิจการแพร่ภาพกระจาย เสียงระบุให้องค์กรกำกับดูแลออกกฎ พิเศษ (extra rules) ในกรณี que เห็นว่า มาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพไม่มี ประสิทธิภาพ</p> <p>5) หากผู้ประกอบการละเมิด มาตรฐานและเงื่อนไขการให้ ใบอนุญาต องค์กรกำกับดูแลสามารถ เพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่หากผู้ประกอบการละเมิด มาตรฐานการปฏิบัติ (วิชาชีพ) องค์กร กำกับดูแลไม่สามารถเพิกถอน ใบอนุญาตได้ แต่จะมีมาตรการในการ ดำเนินการกับผู้ละเมิดมาตรฐานฯ แตกต่างกันไป ตามระดับความผิด</p>		<p>โดยคงเนื้อหาสาระตามบทบัญญัติ ของ พ.ร.บ. การสื่อสาร 2003</p> <p>4) Ofcom ในฐานะองค์กรอิสระของ รัฐคงอำนาจรองรับในการลงโทษทาง กฎหมายในกรณีปัญหา ร้องเรียนที่ ร้ายแรง</p>	

*พิจารณาเฉพาะองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการและองค์กรวิชาชีพที่ศึกษาในโครงการวิจัยนี้ ตามที่ระบุในขอบเขตงานวิจัย

ส่วนที่ 6: ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อ กสทช. ที่สอดคล้องต่อนโยบายการปฏิรูปสื่อและแนวทางการกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์การกำกับดูแลร่วมกันของต่างประเทศได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหราชอาณาจักร รวมถึงพิจารณาเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบันของการกำกับดูแลกันเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยแล้วนั้น การที่จะนำเอาบทเรียนที่ได้มาปรับประยุกต์และใช้พัฒนาแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อ กสทช. ดังนี้

1. กสทช. ควรมุ่งสู่การอภิบาลสื่อ (media governance) โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย (multi-stakeholderism)

การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสาร ภูมิทัศน์สื่อ และพฤติกรรมผู้บริโภคสื่อในปัจจุบัน ทำให้แนวคิดการกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงในหลายประเทศปรับเปลี่ยนจากการควบคุมสื่อโดยรัฐ สู่การอภิบาลสื่อ (media governance) ซึ่งเป็นมากกว่าการกำกับดูแลโดยรัฐ และหมายถึงการรวมกลไกทั้งหมดเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในระดับชาติและในระดับนานาชาติ และกลไกการกำกับดูแลทางเลือก (Alternative Regulatory Instruments) คือ การกำกับดูแลกันเอง และการกำกับดูแลร่วมกัน ดังนั้น การที่ กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลภาครัฐในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการกำกับดูแลกันเองของสื่อและนำเอาการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้ จึงเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวทางของประเทศอื่นๆ ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมโลก แต่ทั้งนี้ การพัฒนาและการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการตามหลักการการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย (multi-stakeholderism) ไม่ว่าจะเป็น องค์กรสื่อในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ องค์กรวิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ที่ดำเนินการอยู่ปัจจุบัน ผู้ให้บริการเนื้อหาไฮสเปคท์ที่อาจไม่ได้เป็นผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายของ กสทช. หน่วยงานรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้บริโภค และนักวิชาการ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการสร้างกำกับดูแลสื่อโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสื่อหลอมรวมเช่นปัจจุบันและที่จะก้าวหน้าไปจนภาครัฐตามไม่ทันในอนาคตอันใกล้

2. กสทช. จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายเร่งด่วนในการพัฒนาประสิทธิภาพของการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (Better self-regulation) เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายประเทศในด้านการปฏิรูปการสื่อสารมวลชน

ด้วย กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพนั้น กสทช. จำเป็นต้องมีการแผนเชิงกลยุทธ์โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพของ

การกำกับดูแลตนเองกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งในระดับองค์กรสื่อและระดับองค์กรวิชาชีพสื่อ โดยดำเนินการอย่างเร่งด่วน

ในช่วงที่ผ่านมา กสทช. ได้ดำเนินการตามพันธกิจดังกล่าว อาทิ การร่วมมือกับองค์กรวิชาชีพสื่อในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์จำนวน 11 องค์กรซึ่งได้ร่วมลงนามในการประกาศเจตนารมณ์ในการกำกับดูแลตนเองเมื่อปลายปี พ.ศ. 2556 อีกทั้ง ได้ดำเนินการจัดทำและพิมพ์คู่มือ จริยธรรมและการกำกับดูแลตนเอง (Ethical Guidelines) แจกจ่ายให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำนวน 2,500 เล่ม ในปี พ.ศ. 2557 และยังได้จัดทำร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.... ซึ่งได้ผ่านการทำ Focus group และประชาพิจารณ์แล้วเมื่อปี พ.ศ. 2557 แต่ยังไม่ได้ดำเนินการต่อเนื่องจากมีความคิดเห็นแตกต่างและไม่ยอมรับร่างประกาศฯ นี้

อย่างไรก็ดี ตลอดช่วงที่ผ่านมาสื่อมวลชนไทยก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยละเมิดมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ และเกี่ยวกับการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรมของสื่อมวลชนที่ขาดประสิทธิภาพ กสทช. ในฐานะองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลเรื่องนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมและเร่งด่วนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของการกำกับดูแลตนเองกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งในระดับองค์กรสื่อและระดับองค์กรวิชาชีพสื่อ อีกทั้ง เพื่อเป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศในด้านการปฏิรูปการสื่อสารมวลชน

โดยในช่วงปี พ.ศ. 2558 บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยกรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดในมาตรา 49 ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนเพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพของสื่อ และคุ้มครองสวัสดิการของสื่อ อีกทั้งในคราวเดียวกัน คณะกรรมการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ก็ได้จัดทำและเสนอ (ร่าง) พ.ร.บ.การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.... ต่อที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีโครงสร้างเชิงสถาบันได้แก่ สภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติ กับคณะกรรมการกำกับดูแลสื่อโดยภาคประชาชนและการรู้เท่าทันสื่อ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในระดับนโยบายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกำกับดูแลตนเองของสื่อมวลชนซึ่งรวมถึงกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หลังจากข้อเสนอดังกล่าวของสพช. ได้นำไปสู่การถกเถียงภายในแวดวงวิชาชีพสื่อและวิชาการ และมีข้อเสนอทั้งที่สนับสนุนและโต้แย้ง แต่ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า การเร่งให้การกำกับดูแลตนเองของสื่อมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและมีมาตรฐานขึ้นเป็นเรื่องสำคัญ ขณะเดียวกัน หน่วยงานรัฐต่างๆ ก็ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปจากต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2559) อาทิ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงยุติธรรม ที่เห็นว่าการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชน ควบคู่ไปกับการ

ปฏิรูปกลไกการกำกับดูแลสื่อ ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลกันเองของสื่อให้มีประสิทธิภาพนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ก็ยังได้ทำการศึกษาคณะกรณีสื่อมวลชนมาตรฐานจริยธรรมทางวิชาชีพสื่อมวลชน โดยมีข้อเสนอแนะให้รับดำเนินการผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ.การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพสื่อมวลชน พ.ศ.... ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการส่งเสริมการ รวมกลุ่มของผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.... เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเรื่องจริยธรรมสื่อในปัจจุบัน

ดังนั้น การดำเนินการของ กสทช. เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของการกำกับดูแลกันเองในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ จึงเป็นขั้นต้นที่จำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปสื่อ ไม่ว่าจะมีส่วนวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติหรือไม่ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.... และหากมีสภาวิชาชีพสื่อมวลชนแห่งชาติขึ้น การดำเนินงานของ กสทช. ดังกล่าวก็จะเป็นการร่วมกันในการส่งเสริมกลไกการกำกับกันเองในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การศึกษานี้จึงมีข้อเสนอแนะทางนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชนเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดย กสทช. ควรคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1 การรวมกลุ่มขององค์กรสื่อเพื่อเป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ

กสทช. ควรส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ในทุกประเภทกิจการ โดยให้การรวมกลุ่มเป็นไปตามธรรมชาติ ทั้งตามพื้นที่ ตามลักษณะหรือประเภทการประกอบกิจการ หรือตามประเภทเนื้อหา หรือมีลักษณะผสมกัน ทั้งนี้ กรณีการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต จะต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของสมาชิกส่วนใหญ่ในลักษณะหรือประเภทการประกอบกิจการเดียวกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

2.2 กสทช. ต้องหาแรงจูงใจที่เหมาะสมในการรวมกลุ่มเพื่อเป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ

จากมุมมองขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษา พบว่า แรงจูงใจหลักในการรวมกลุ่มของสื่อเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ได้แก่ การที่องค์กรฯ ได้มีบทบาทและหน้าที่อย่างแท้จริงภายใต้กลไกการกำกับดูแลกันเองด้านจริยธรรม และการที่สมาชิกขององค์กรฯ เชื่อมั่นได้ว่าองค์กรฯ สามารถป้องกันการแทรกแซงจาก กสทช. ได้ในกรณีการกำกับดูแลเนื้อหาที่ละเมิดจริยธรรม

ดังนั้น ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพนั้น กสทช. ควร กำหนดให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพมีบทบาทและหน้าที่อย่างแท้จริงในการกำกับดูแล กันเองด้านจริยธรรม เพื่อเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เป็นการให้มั่นใจว่าประชาชนผู้ร้องเรียนจะได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างแท้จริง กสทช. ควรกำหนดให้มีกระบวนการจัดแจ้งองค์กรวิชาชีพสื่อที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก่อน เพื่อให้มั่นใจว่าจะ มีองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่มีกลไกการกำกับดูแลกันเองที่มีมาตรฐาน

ส่วนแรงจูงใจอื่นที่สำคัญต่อการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย

- 1) การสนับสนุนงบประมาณในการกำกับดูแลขององค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ
- 2) การให้ความรู้การกำกับดูแลกันเองให้เข้มแข็ง และ
- 3) การแจ้งต่อสาธารณะให้รับทราบโดยทั่วถึงว่าผู้ให้บริการรายใดกำกับตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ รายใดเพิกเฉยที่แก้ไขเยียวยาเรื่องที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแรงจูงใจด้านการช่วยให้ผู้ชมผู้ฟังเกิดความมั่นใจและ สนับสนุนผู้ให้บริการ หรือกระตุ้นให้เกิดการกำกับดูแลโดยภาคสังคมได้

2.3 การกำหนดมาตรฐานองค์กรวิชาชีพสื่อที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพ/ วิชาชีพ และจัดให้มีกระบวนการจัดแจ้งองค์กรวิชาชีพสื่อปัจจุบัน

กสทช. ควรกำหนดให้มีกระบวนการจัดแจ้งองค์กรวิชาชีพสื่อที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยมีกรอบ มาตรฐานดังนี้

- 1) มีมาตรฐานจริยธรรมที่สมาชิกทุกรายในองค์กรฯ มีส่วนร่วมและให้การรับรอง รวมถึงผ่านการ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย
- 2) มีการดำเนินการหรือแผนการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน โดยเฉพาะการส่งเสริมจิตสำนึก ความเข้าใจ และแนวทางปฏิบัติ (guidelines) เกี่ยวกับการให้บริการภายใต้ มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพสื่อ
- 3) มีกลไกการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมกับสมาชิกที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ประกอบด้วย
 - 3.1) มีการติดตาม/ตรวจสอบการจัดการเรื่องร้องเรียนในระดับองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิก
 - 3.2) มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเป้าหมายในพื้นที่รับรู้ ช่องทางและขั้นตอนการร้องเรียนอย่างทั่วถึง
 - 3.3) กำหนดกระบวนการพิจารณา แก้ไขและเยียวยาเรื่องร้องเรียนและทำความเข้าใจร่วมกัน กับองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิก
 - 3.4) กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการจริยธรรมในสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างนักวิชาชีพสื่อ กับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเป็นอิสระจากผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ในอุตสาหกรรมสื่อ และมีศักยภาพ และความเข้าใจในอุตสาหกรรมสื่อ เพื่อให้ความเห็นต่อกรณีการตัดสินจริยธรรมต่าง ๆ ได้

3.5) การรวบรวมผลการดำเนินการพิจารณาและแก้ไขเรื่องร้องเรียนขององค์กรวิชาชีพและองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกให้แก่ กสทช. รับทราบเป็นระยะๆ รวมถึง ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนรับทราบผ่านสื่ออย่างสม่ำเสมอ

2.4 การสนับสนุนกลไกการกำกับดูแลตนเองระดับองค์กรสื่อ หรือ Ombudsman

การส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลกันเองที่มีประสิทธิภาพนั้น กลไกสำคัญที่จะช่วยให้การแก้ไขเยียวยาปัญหาของประชาชนผู้ร้องเรียนเป็นไปได้อย่างรวดเร็วก็คือกลไกการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรสื่อ ไม่ใช่เพียงแต่กลไกในระดับองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพ/วิชาชีพเท่านั้น ดังนั้น กสทช. ควรให้ความสำคัญในการให้แรงจูงใจแก่องค์กรสื่อที่เป็นผู้รับใบอนุญาตในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลตนเองได้ อาทิ การรายงานผลการแก้ไขเยียวยาเรื่องร้องเรียนของผู้รับใบอนุญาตต่อสาธารณะ การนำผลการแก้ไขเยียวยาเรื่องร้องเรียนของผู้รับใบอนุญาตมาประกอบการต่อใบอนุญาต หรือ พิจารณาการลดค่าธรรมเนียม เป็นต้น

3. พิจารณาความจำเป็นในการแก้ไขโครงสร้างของกฎหมายที่เอื้อให้สามารถกำกับดูแลร่วมกันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย

การนำเอาการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้สำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใต้ อำนาจหน้าที่การกำกับดูแลของ กสทช. ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันสำหรับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ประเทศไทย ว่าควรเป็นการกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับ มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach) โดยมีกลไกการกำกับดูแล 3 ระดับ และ กลไกการบังคับใช้แบบผ่านตัวกลาง โดยองค์กรวิชาชีพสื่อ (SRO) ที่ผ่านการจัดแจ้งตามประกาศ กสทช. เกี่ยวกับ มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่ม โดยมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสาร “ข้อเสนอ แนวทางการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย” และเอกสาร “มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย”

อย่างไรก็ดี ระเบียบการกำกับดูแลร่วมกันเป็นการกำกับดูแลที่จำเป็นต้องมีการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างชัดเจนระหว่างองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ (state regulator) กับองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (non-state organization) เพื่อไม่ให้เกิดความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล รวมถึง จำเป็นต้องมีจุดเชื่อมโยงทางกฎหมาย (legal connection) เนื่องจากมีการถ่ายโอนอำนาจดุลพินิจบางประการให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐในการกำกับดูแล และ/หรือ มีการรับรองมาตรฐานวิชาชีพให้มีอำนาจบังคับใช้กับผู้ประกอบกิจการโดยทั่วถึง ไม่ว่าจะสังกัดองค์กรวิชาชีพหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การนำการกำกับดูแลร่วมกันมาใช้ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ภายใต้อำนาจหน้าที่การกำกับดูแลของ กสทช. จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาแก้ไขโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะเอื้อให้สามารถกำกับดูแลร่วมกันได้ ทั้งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553 เพื่อให้อำนาจทางกฎหมายของ กสทช. และองค์กรวิชาชีพสื่อมีความชัดเจน ไม่เกิดการทับซ้อนเรื่องอำนาจ บทบาทและหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเนื้อหา

4. การให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องและจริงจังต่อการเสริมพลังให้ผู้บริโภคสื่อและกลุ่มประชาสังคม (empowering media audience and civic groups)

กสทช. ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมในการเสริมพลังผู้บริโภคสื่อและกลุ่มประชาสังคม เนื่องจากการส่งเสริมให้ผู้บริโภคสื่อมีความรู้เท่าทัน สามารถประเมินสื่อได้และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือวิพากษ์วิจารณ์สื่ออย่างสร้างสรรค์ (Media Criticism) นั้น มีผลอย่างยิ่งต่อการยกระดับมาตรฐานการทำงานของสื่อมวลชนในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Media Accountability) และต่อประสิทธิภาพของการอภิบาลสื่อ (Media Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกันนั้น การที่ผู้บริโภคสื่อรู้เท่าทันและวิพากษ์วิจารณ์สื่ออย่างสร้างสรรค์ และใช้อำนาจของผู้บริโภคในการชี้นำมาตรฐานการทำงานของสื่อได้ จะส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมสื่อที่มีความอ่อนไหวต่อชื่อเสียง (reputation sensitivity) จะร่วมมือและให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลตนเองมากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

คณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558) รายงานการปฏิรูปการกำกับดูแลสื่อให้มีประสิทธิภาพ ของคณะอนุกรรมการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพ ส่งเสริมจริยธรรม ค้ำครองสวัสดิภาพและสวัสดิการของสื่อมวลชน.

คณะกรรมการการปฏิรูปการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558) รายงานข้อเสนอการปฏิรูประบบการสื่อสารเพื่อประชาชน ระยะที่ 1 ระดับหลักการและสาระสำคัญ.

ชนัญสร อรรถ ณ อุทธยา. (2557) การกำกับดูแลเนื้อหารายการที่อาจเป็นภัยในกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทยเพื่อ ค้ำครองเด็กและเยาวชนภายใต้ภาวะสื่อหลอมรวม. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนัญสร อรรถ ณ อุทธยา. (2558) รายงานวิจัย โครงการการปฏิรูปสื่อ: การกำกับดูแลด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หัวข้อ “การกำกับดูแลเนื้อหา: การกำกับดูแลตนเอง”. เอกสารยังไม่ตีพิมพ์.

พิรงรอง รามสูต. (2556) การกำกับดูแลเนื้อหาอินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์. (2558) รายงานการศึกษาสรุปข้อมูลและสาระสำคัญจากการประชุมและดูงานโครงการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการกำกับดูแลกันเอง มาตรฐานจริยธรรมและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพสื่อของประเทศในกลุ่มอาเซียน. สนับสนุนโดย สำนักงานส่งเสริมการแข่งขันและกำกับดูแลตนเอง สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ.

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. (2556) แนวคิดและประสบการณ์ของระบบการกำกับดูแลร่วมในกิจการสื่อ: บทสำรวจวรรณกรรมต่างประเทศ. วารสารอิศราปริทัศน์, 2(4), 58-73.

Association Of Accredited Advertising Agencies-Philippines. (2000) Code of Ethics. Available at: <http://www.4asphilippines.com/page/doc/10>, November 11, 2015.

Association of Broadcasters of the Philippines. Association of Broadcasters of the Philippines. Association of Broadcasters of the Philippines Available at: <http://www.ntc.gov.ph/>, August 10, 2015.

Association of Broadcasters of the Philippines. (2007) Broadcast Code of the Philippines 2007. Available at: <http://www.kbp.org.ph/wpcontent/uploads/2008/04/Broadcast%20Code%20of%202007.pdf>, November 11, 2015.

Association of Broadcasters of the Philippines. Code of Ethics for Media. Available at: <http://www.kbp.org.ph/about-kbp>, November 11, 2015.

- ASTRA. 2013a. Codes of Practice 2013 Subscription Broadcast Television. Available at: http://www.astra.org.au/images/pages/ASTRA_Subscription_Broadcast_Television_Codes_of_Practice_2013.pdf, November 12, 2015.
- ASTRA. 2013b. Codes of Practice 2013 Subscription Narrowcast Television. Available at: http://www.astra.org.au/images/pages/ASTRA_Subscription_Narrowcast_Television_Codes_of_Practice_2013.pdf, November 12, 2015.
- ASTRA. 2013c. Codes of Practice 2013 Subscription Narrowcast Radio. Available at: http://www.astra.org.au/images/pages/ASTRA_Subscription_Narrowcast_Radio_Codes_of_Practice_2013.pdf, November 12, 2015.
- ATVOD: Who decides what people in Britain can watch on the Internet? Backlash-uk. Available at: <http://www.backlash-uk.org.uk/atvod/>, August 10, 2015.
- Bakos, E. (2011) Co-regulation Regarding the Audiovisual Media Service Providers in Order to Ensure Minors' Protection. Revista Română de Comunicare și Relații Publice, (2), 7-18.
- Barry, P. What's In a Draft Code? *Media Watch*. *ABC.net.au*, 12 October 2009. Available at: <http://www.abc.net.au/mediawatch/transcripts/s2711825.htm>, November 6, 2015.
- Commercial Radio Australia. (2013). Codes of Practice and Guidelines. Available at: <http://www.commercialradio.com.au/getattachment/Legal/Regulation-Codes/Commercial-Radio-Codes-Guidelines-September-2013.pdf>, November 13, 2015
- Commercial Radio Australia. (n.d.) Review of the Australian Communications and Media Authority Submission by Commercial Radio Australia. Response to Issues Paper dated July 2015 by the Department of Communications. Available at: <https://www.communications.gov.au/sites/g/files/net301/f/webform/hys/doc/Commercial%20Radio%20Australia.pdf>, November 13, 2015.
- Communication Broadcasting Association of Australia. (2013) About Community Broadcasting. Available at <https://www.cbaa.org.au/about/about-community-broadcasting>, August 10, 2015
- Community Broadcasting Association of Australia. (2015) Organisation Profile Community Broadcasting Association of Australia [pdf]. Available at: <https://www.cbaa.org.au/sites/default/files/media/CBAA%20Organisation%20Profile%20-2028%20Jan%202015.pdf>, August 10, 2015.
- Digital Radio Plus. (2014) Australian Fact Sheet 2: June 2014 Spectrum and Regulation. Available at [http://www.digitalradioplus.com.au/files/uploaded/file/Factsheet%](http://www.digitalradioplus.com.au/files/uploaded/file/Factsheet%20-%20June%202014%20Spectrum%20and%20Regulation.pdf)

- 202%20-%20Spectrum%20and%20Regulation.pdf, August 10, 2015.
- Free TV Australia. About Free TV. Available at: http://www.freetv.com.au/content_common/pg-about-free-tv.seo, August 10, 2015.
- Free TV Australia. 2013. Code of Practice. Available at: http://www.freetv.com.au/media/Code_of_Practice/2010_Commercial_Television_Industry_Code_of_Practice_July%202013.pdf, August 10, 2015.
- Free TV Australia. Commercial Television Industry Code of Practice Report on Code Complaints to Stations. 19 March 2015. Available at: http://www.freetv.com.au/media/Code_Complaints_Reports/Annual_Code_Complaint_Report_2013_2014.pdf, November 12, 2105.
- Free TV Australia. Free TV calls on government to amend the broadcasting services act [pdf]. Free TV Australia. 4 March 2015. Available at: http://www.freetv.com.au/media/News-Media_Release/Free_TV_Media_Statement_FREE_TV_CALLS_ON_GOVERNMENT_TO_AMEND_THE_BSA.pdf, August 10, 2015
- Free TV Australia. Submission by Free TV Australia Limited to Department of Broadband, Communications and the Digital Economy. Convergence Review [pdf]. October 28, 2011. Available at: http://www.freetv.com.au/media/submissions/2011_0034_SUB_FINAL_Convergence_Review_281011.pdf, November 6, 2015.
- Kitley, P. (2003) Television, Regulation and Civil Society in Asia. New York: Routledge.
- National Telecommunications Commission. National Telecommunications Commission. Available at: <http://www.ntc.gov.ph>, August 10, 2015.
- Ofcom. Available at: <http://www.ofcom.org.uk>, November 12, 2015.
- Ofcom (2015). Procedures for the consideration of statutory sanctions arising in the context of On-Demand Programme Service. Available at: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/vod/sanctions-procedures.pdf>, November 13, 2015.
- Ofcom. Review of the Ofcom Designation of the Authority for Television On Demand. Ofcom, 14 September 2012. Available at: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/on-demand-programme-services/statement>, August 10, 2015.
- Puppis, M. (2010) Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation. Communication, Culture & Critique, 3 (2), 134-149.
- Regulator Atvod's ban on fetish films criticised by free-speech campaigners. The Guardian. 6 May 2015. Available at: <http://www.theguardian.com/culture/2015/may/06/regula>

tor-atvods-ban-on-fetish-films-criticised-by-free-speech-campaigners, August 10, 2015.

Regulator censoring porn to keep itself in a job, says campaigner. Wired.co.uk. 28 March 2014. Available at: <http://www.wired.co.uk/news/archive/2014-03/28/atvods-agenda>, August 10, 2015.

Saurwein, F. (2011) Regulatory choice for alternative modes of regulation: How context matters. Law & Policy, 33(3), 334-366.

Schulz, W. et al. (2006) Final Report Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector [pdf]. Commissioned by the European Commission. Available at: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm, August 10, 2015

Sithigh, D. M. (2011). Co-regulation, video-on-demand and the legal status of audio-visual media. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1728664, November 12, 2015.

The ACMA registers new Commercial Television Industry Code of Practice, ACMA, 10 November 2015. Available at: <http://www.acma.gov.au/Industry/Broadcast/Television/TV-content-regulation/the-acma-registers-new-commercial-television-industry-code-of-practice>, November 20, 2015

The Ad Standards Council. Role and Function. Available at: <http://www.asc.com.ph/what-we-do>, November 11, 2015.

The Advertising Standards Authority. About ASA. Available at: <https://www.asa.org.uk/About-ASA.aspx>, November 12, 2015.

The Australian Subscription Television and Radio Association. (2013) About ASTRA. The Australian Subscription Television and Radio Association. Available at: <http://www.astra.org.au/about>. August 10, 2015.

The Australian Subscription Television and Radio Association. (2013) Codes of Practice. The Australian Subscription Television and Radio Association. Available at: http://www.astra.org.au/images/pages/ASTRA_Subscription_Broadcast_Television_Codes_of_Practice_2013.pdf, August 10, 2015.

The Australian Subscription Television and Radio Association. Submission to the Australian Government's Digital Television Regulation: Consultation Paper [pdf]. The Australian Subscription Television and Radio Association. 2 April 2015. Available at: <https://www.communications.gov.au/sites/g/files/net301/f/webform/hys/>

pdf/Australian_Subscription_Television_and_Radio_Association_ASTRA.pdf, August 10, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. Available at: <http://www.atvod.co.uk/>, November 12, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2013) Procedure for determining breaches of ATVOD rules relating to VOD services. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Breach_Determination_Process_Jan_2014.pdf, November 12, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2014) Corporate Plan 2014-2015. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/Corporate_Plan_2014_15_FINAL.pdf, November 12, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2014) Guidance on who needs to notify. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/Guidance_on_who_needs_to_notify_Ed_4.0_Feb_2014.pdf, November 13, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2014) How to notify. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/How_to_notify_Ed_1.3_February_2014.pdf, November 13, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2015) Annual Report 2014-2015. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/Annual_Report_2015_FINAL.pdf, November 13, 2015.

The Authority for Television on Demand. (2015) Corporate Plan 2015-26. The Authority for Television on Demand. 13 February 2015. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/Corporate_Plan_2015-16.pdf, August 10, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2015) Rule & Guidance: Statutory Rules and Non-Binding Guidance for Providers of On-Demand Programme Services (ODPS). Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/ATVOD_Rules_Guidance_Ed_3.0_May_2015.pdf, November 13, 2015.

The Authority for Television On Demand Limited. (2015) The 2015-16 Fee Tariff. Available at: http://www.atvod.co.uk/uploads/files/2015-16_Fee_Tariff.pdf, November 13, 2015.

The Internet and Mobile Marketing Association of the Philippines. The Philippine Digital Landscape. Available at: <http://www.immap.com.ph/about-us/>, November 11, 2015.

The Media Specialists Association of The Philippines. Available at: <http://www.msap.ph/>, November 11, 2015.

The Movie and Television Review and Classification Board. Available at: <http://www.mtrcb.gov.ph/>, November 12, 2015.

The Philippine Association of Communication Educators. Available at: <http://www.pace.org.ph/>, November 12, 2015.

สัมภาษณ์

Clare O’Neil, Director of Legal and Broadcasting Policy, Free TV Australia, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558

Holly Brimble, Policy and Regulatory Manager, ASTRA, การสื่อสารระหว่างบุคคล [อีเมล], 30 ตุลาคม 2558

Joan Warner, CEO, Commercial Radio Australia, สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2558

Jon Bisset, General Manager, CBA, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558

Julie Flynn, CEO, Free TV Australia, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2558

Rudolph Steve E. Jularbal, KBP Legal Counsel, KBP, 28 กันยายน 2558

Ruperto S. Nicdao, JR., Board Chairman, KBP, 28 กันยายน 2558

ภาคผนวก ก.

องค์กรวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของไทย 11 แห่ง
ที่ร่วมลงนามในการประกาศเจตนารมณ์ในการกำกับดูแลกันเองกับ กสทช.

เมื่อวันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2556

ณ Centara Grand at Central Plaza Ladprao

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. นายพรพิพัฒน์ วัตอักษร | ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ |
| 2. นายเจริญ ถิ่นเกาะแก้ว | นายกสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย |
| 3. นายนิคม บุญวิเศษ | ประธานสมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียง
และวิทยุโทรทัศน์ไทย |
| 4. นายพิชัย อารยิกานนท์ | อุปนายกสมาคมสภาองค์กรวิชาชีพวิทยุโทรทัศน์ภาค
ประชาชน |
| 5. พลเอกสุริยฉัตร เผ่าบุญเสริม | นายกสมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความ
มั่นคง |
| 6. นายปารเมศร์ รัชไชยบุญ | ประธานกิตติมศักดิ์สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย |
| 7. ดร. นิพนธ์ นาคสมภพ | นายกสมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย) |
| 8. นายสุรพล ชีประเสริฐ | นายกสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย |
| 9. นายวิสุทธิ คมวัชรพงศ์ | นายกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย |
| 10. นายก่อเขต จันทเลิศลักษณ์ | ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย |
| 11. รศ.อรุณีประภา หอมเศรษฐี | ประธานกรรมการสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและ
การกระจายเสียง (ประเทศไทย) |

ภาคผนวก ข.
รายนามผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 1 (2 มีนาคม 2559)

1. คุณพรพิพัฒน์ วัตอักษร ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ
2. คุณธณัช ประสานวงศ์ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย
3. คุณนิคม บุญวิเศษ ประธานสมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์
ไทย
4. คุณคณาโชค ตามจิตเจริญ สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย
5. คุณพันธ์ศักดิ์ ชาบู สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย
6. ว่าที่ร้อยตรี สรายุทธ์ บุญเลิศกุล อุปนายกสมาคมสภาองค์กรวิชาชีพวิทยุโทรทัศน์ภาคประชาชน
7. พลเรือตรี วิษณุสรรค ศรีแก่นจันทร์ นายกสมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความมั่นคง
8. คุณธราวุฒ สืบเชื้อ สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย
9. ดร. นิพนธ์ นาคสมภพ นายกสมาคมโทรทัศน์ดาวเทียม (ประเทศไทย)
10. คุณวิสุทธิ์ คมวัชรพงศ์ ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
11. คุณนิรมล ประสารสุข ผู้จัดการสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
12. รศ. อรุณีประภา หอมเศรษฐี ประธานกรรมการสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง
(ประเทศไทย)

การสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 2 (9 มีนาคม 2559)

1. คุณสุวรรณา สมบัติรักษาสุข ประธานศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน สถาบันอิศรา
มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย
2. อาจารย์ ดร.รติ ธนารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันอาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์
3. อาจารย์ ดร.ศรัญญูทิตา ชนะชัยภูวนพัฒน์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
4. คุณประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ
5. คุณวรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง นักวิชาการ โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy
Watch)
6. คุณอัญญาอร พานิชพึงรัก ประธานคณะทำงานเครือข่ายครอบครัวเฝ้าระวังและสร้างสรรค์สื่อ

การสนทนากลุ่ม ครั้งที่ 3 (4 เมษายน 2559)

1. คุณพรพิพัฒน์ วัตอักษร ประธานสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ
2. คุณธณัช ประสานวงศ์ สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุท้องถิ่นไทย
3. คุณนิคม บุญวิเศษ ประธานสมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย
4. คุณคณาโชค ตามจิตเจริญ สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย
5. คุณพันธุ์ศักดิ์ ชาบู สมาคมสภาผู้ประกอบการวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทย
6. พลเรือตรี วิษณุสรรค ศรีแก่นจันทร์ นายกสมาคมสื่อสารมวลชนสัมพันธ์จักรชัยเพื่อความมั่นคง
7. คุณธารารุฒ สืบเชื้อ สมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย
8. คุณวิสุทธิ์ คมวัชรพงศ์ ประธานสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
9. คุณนิรมล ประสารสุข ผู้จัดการสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย
10. รศ. อรุณีประภา หอมเศรษฐี ประธานกรรมการสภาวิชาชีพกิจการการแพร่ภาพและการกระจายเสียง (ประเทศไทย)
11. คุณอนุพงษ์ ไชยฤทธิ์ รองผู้อำนวยการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)
12. คุณนิมะ ราชิตี บริษัท บีอีซีมีเดีย จำกัด
13. คุณสุวรรณา สมบัติรักษาสุข ประธานศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย
14. คุณประดิษฐ์ เรืองดิษฐ์ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ
15. รศ.จุมพล รอดคำดี กรรมการผู้อำนวยการสถานีวิทยุจุฬา
16. รศ.มาลี บุญศิริพันธ์ กรรมการกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์
17. คุณอิทธิพล วรานุศากุล นิสิตปริญญาเอก คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค.

พระราชบัญญัติการให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียง พ.ศ. 2535 –

บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการบังคับใช้ของ ACMA

Broadcasting Services Act 1992 – Enforcement Guidelines of the ACMA



Broadcasting Services Act 1992 – Enforcement Guidelines of the ACMA

Broadcasting Services Act 1992

The AUSTRALIAN COMMUNICATIONS AND MEDIA AUTHORITY makes these Guidelines under subsection 215(4) of the *Broadcasting Services Act 1992*.

Dated 26th August 2011

Chris Chapman
[signed]
Member

Richard Bean
[signed]
Member/General Manager

Australian Communications and Media Authority

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

Contents

1	Name of Instrument	1
2	Commencement	1
3	Definitions	1
4	Introduction	2
5	Types of enforcement action available to the ACMA	3
6	Exercising enforcement powers	4
7	Suspension and cancellation of licences	5
8	Remedial directions	6
9	Enforceable Undertakings	7
10	Infringement Notices	9
11	Institution of civil proceedings	12
12	Referral of matters to the CDPP	12

1 **Name of instrument**

This instrument is the *Guidelines relating to the ACMA's enforcement powers under the Broadcasting Services Act 1992*.

2 **Commencement**

This instrument commences on the day after it is registered on the Federal Register of Legislative Instruments.

3 **Definitions**

In this Instrument:

ACCC means the Australian Competition and Consumer Commission

ACMA means the Australian Communications and Media Authority

ACMA Act means the *Australian Communications and Media Authority Act 2005*

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

BSA means the *Broadcasting Services Act 1992*

BSA code means an industry code of practice registered by the ACMA under the *Broadcasting Services Act 1992*

CDPP means the Commonwealth Director of Public Prosecutions

4 Introduction

4.1 The ACMA is an independent statutory authority established under section 6 of the ACMA Act. The ACMA's broadcasting, content and datacasting functions are set out at section 10 of that Act.

4.2 Section 5 of the BSA charges the ACMA with responsibility for monitoring the broadcasting industry, the datacasting industry and the Internet industry and states that Parliament confers on the ACMA a range of functions and powers that will:

- > produce regulatory arrangements that are stable and predictable; and
- > deal effectively with breaches of the rules established by the BSA.

4.3 The ACMA has made these guidelines under subsection 215(4) of the BSA which provides that the ACMA may formulate guidelines relating to its enforcement powers. These guidelines are in force for the purposes of subsections 215(5) and (6) of the BSA. They replace the *Guidelines relating to ACMA's enforcement powers under the Broadcasting Services Act 1992* dated 25 January 2007.

4.4 The guidelines highlight the discretionary factors which the ACMA generally considers in the exercise of its powers conferred under Division 4 of Part 8B—remedies for breaches of international broadcasting licence provisions, Part 10—remedies for breaches of broadcasting licensing provisions, Part 14B—civil penalties, Part 14D—enforceable undertakings, Part 14E—infringement notices and Part 8 of Schedule 6 of the BSA—remedies for breaches of datacasting licence provisions, and in deciding whether to refer a matter to the CDPP.

4.5 The guidelines take into account the objects of, and regulatory policy underpinning, the BSA (sections 3 and 4).

4.6 Under the BSA, the ACMA is responsible for regulating certain aspects of media diversity. The ACCC has a role in regulating competition and assessing whether a merger will lead to a substantial lessening of competition. Where a matter requires enforcement action by both agencies, these processes will generally run in tandem, although this may vary depending on the circumstances of each individual case.

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

4.7 While the guidelines seek to provide guidance to the regulated community, the ACMA retains the discretion to impose or seek remedies and sanctions which it considers appropriate in the light of the particular circumstances of each case.

5 Types of action available to the ACMA

5.1 The type of action available to the ACMA reflects the diverse and dynamic regulatory environment in which the ACMA operates as well as the range of the ACMA's responsibilities.

5.2 The enforcement powers conferred on the ACMA under the BSA include:

- > giving an infringement notice, accepting an enforceable undertaking, giving a remedial direction, and suspending or cancelling licences—administrative action
- > instituting civil proceedings to obtain injunctive relief, an order to cease, civil penalty orders, and orders to enforce compliance with an enforceable undertaking—civil litigation
- > referral to the CDPP for prosecution of an offence—criminal.

5.3 Not all of these enforcement powers are available for every contravention of the BSA. Certain enforcement decisions may only be made by the Authority (see subsection 53(2) of the ACMA Act).

5.4 The ACMA may, in the exercise of its discretion, accept informal voluntary undertakings given by a regulated entity. An undertaking of this kind may resolve and address the issues of concern to the ACMA and, as a consequence, recourse to formal enforcement powers would not be necessary.

6 Exercising enforcement powers

6.1 The ACMA recognises that co-regulatory arrangements apply to some industry sectors regulated by the BSA and that these enforcement guidelines will operate in that context when those arrangements apply.

6.2 The ACMA recognises the importance of encouraging and facilitating compliance by all industry participants with statutory obligations. The ACMA's compliance activities may be both proactive and reactive. In undertaking these activities, the ACMA engages with the regulated community to achieve, to the greatest extent possible, voluntary compliance.

6.3 The ACMA adopts a graduated and strategic risk-based approach to compliance and enforcement. The decision as to what, if any, enforcement action should be taken by the ACMA is made in the light of the facts of the matter and having regard to the objects the BSA and the regulatory policy underpinning it (sections 3 and 4 of the BSA).

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 6.4 The ACMA's compliance and enforcement approach is to take action that is commensurate with the seriousness of the conduct which includes consideration of the nature and consequences of the conduct (section 5 of the BSA). There is a range of factors which may be considered by the ACMA in determining the appropriate enforcement response including:
- > whether the conduct was deliberate, reckless or inadvertent
 - > whether the conduct has caused, or may cause, detriment to another person and the nature, seriousness and extent of that detriment
 - > whether the conduct involved indicates systemic issues which may pose ongoing compliance or enforcement issues
 - > whether the regulated entity/person has been the subject of prior compliance or enforcement action and the outcome of that action
 - > the compliance history and culture of the regulated entity
 - > the specific and general educative/deterrent effect of taking action
 - > the seniority and level of experience of the person/s involved in the conduct
 - > what, if any, action has been taken to remedy and address the consequences of the conduct
 - > whether the subject of the investigation has co-operated with the ACMA
 - > whether the issues involved require urgent action/intervention by the ACMA.
- 6.5 The circumstances of each contravention will be considered separately. In making enforcement decisions, the ACMA will not be influenced by bias, conflicts of interest or irrelevant considerations, such as gender, race, religion, political views or affiliation.
- 6.6 The action which the ACMA may take to address and redress non-compliance may involve recourse to more than one enforcement option. Equally, the ACMA may consider that, in the light of the factual circumstances, no formal enforcement action should be taken. For example, the ACMA may consider, having raised the issue of non-compliance with the regulated entity, that it has, or will, adequately address the issues in question without the need for further action and intervention by the ACMA.

Administrative action

7 Suspension and cancellation of licences

- 7.1 Under the BSA, the ACMA is empowered to suspend or cancel licences in certain circumstances. The relevant provisions set out the preconditions for the exercise of these powers. There is a range of factors which the ACMA may consider in determining whether suspension or cancellation of a licence is an appropriate enforcement response (see clause 6).

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 7.2 Where the ACMA has formed a view that it may be appropriate to take action to suspend or cancel a licence it will, among other things:
- > identify the issues of concern to the ACMA
 - > notify the relevant person of the proposed action that may be taken
 - > set out the time within which any representations concerning the proposed action should be provided to the ACMA.
- 7.3 The ACMA may also be directed by the Minister for Foreign Affairs to take specified action concerning international broadcasting licensees, including giving a formal warning to the licensee (Part 8B of the BSA). The ACMA must comply with the directions given by the Minister.

Publication

- 7.4 The ACMA will generally publicise the suspension or cancellation of a licence.

8 Remedial directions

- 8.1 Under the BSA, the ACMA is empowered to issue a remedial direction in certain limited circumstances.
- 8.2 There is a range of factors which the ACMA may consider in determining whether a remedial direction should be issued (see clause 6). In determining whether a remedial direction should be issued, the ACMA will generally also consider whether the remedial direction should address all or merely some aspects of the conduct or issues of concern to the ACMA.

Subject matter of a remedial direction

- 8.3 Many of the provisions under which a remedial direction may be issued under the BSA set out non-binding examples of action that the ACMA may direct must be taken. Those examples are not exhaustive. What action will be specified in the remedial direction will turn on the facts of each matter. The action specified may involve more than one step.
- 8.4 The action specified by the ACMA will be:
- > proportionate to the impact of the conduct or risk of future contraventions
 - > expressed in clear and unambiguous language
 - > reasonably capable of implementation within any time specified for compliance
 - > capable of being measured or tested objectively.

Time for compliance

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 8.5 The time specified in the remedial direction will turn on the facts of the case, including the complexity and commercial sensitivity of the action which the ACMA directs must be taken. The time specified will:
- > enable sufficient time for the recipient to take the specified action
 - > reflect the impact or egregiousness of the conduct or risk (for example, the greater the detriment to the public and/or risk of ongoing detriment, the greater the need for prompt action to be taken to minimise or ameliorate that detriment)
 - > be expressed in clear and unambiguous language.

Applications for an extension of time

- 8.6 Section 61AP of the BSA expressly provides for applications for an extension of time in which to comply with a remedial direction issued by the ACMA under sections 61AN (unacceptable media diversity) and 61ANA (unacceptable three-way control situation).
- 8.7 While there is no express power permitting the ACMA to grant an extension of time for compliance with a remedial direction issued under the other provisions of the BSA, the ACMA will consider an application for an extension of time for compliance. Whether a request will be granted will turn on the facts.
- 8.8 An application for an extension of time should be made before the compliance date specified in the remedial direction. The basis for the request, as well as the extended period of time sought for compliance, should be specified. The application should be forwarded to the ACMA officer with whom the recipient of the direction has been dealing.

Non-compliance

- 8.9 The ACMA may commence proceedings in the Federal Court if the ACMA considers that the person has breached a remedial direction, or has failed to comply with a direction. Breach of a remedial direction may also be a criminal offence: see section 142 of the BSA.

Publication

- 8.10 The ACMA will generally publicise the giving of a remedial direction.
- 8.11 In determining whether publication should occur the ACMA considers a range of factors including:
- > the nature and seriousness of the conduct including whether the conduct is commercially sensitive or confidential

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- > whether the person's conduct has been the subject of public comment or interest
- > whether the giving of the direction is the primary remedy available to the ACMA
- > whether the direction deals with all of the issues of concern and not merely a discrete aspect of the investigation or conduct.

9 Enforceable undertakings

- 9.1 In appropriate circumstances, an enforceable undertaking can provide a flexible and effective remedy, in addition to, or in substitution for, other formal enforcement action that may be available to the ACMA.
- 9.2 Under section 205W of the BSA, the ACMA is empowered to accept a written undertaking given by a person that the person will:
- > take specified action to comply with the Act or a BSA code
 - > refrain from taking specified action to comply with the BSA or BSA code
 - > take specified action directed towards ensuring that the person does not contravene the BSA or BSA code, or is unlikely to contravene the Act or code in the future.
- 9.3 It is a requirement that the undertaking must be expressed as an undertaking under section 205W of the BSA.
- 9.4 The person may withdraw or vary the undertaking at any time, but only with the consent of the ACMA. However, the ACMA may cancel the enforceable undertaking by written notice.
- 9.5 The ACMA may commence proceedings in the Federal Court if the ACMA considers that the person has breached the undertaking.
- 9.6 An enforceable undertaking may be accepted if, in the opinion of the ACMA, it provides an effective regulatory outcome. In more complex matters, it is not uncommon for there to be a number of issues that may be the subject of concern. It is open to the ACMA to accept an enforceable undertaking with respect to certain aspects of the matter while pursuing other remedies.
- 9.7 Whether an enforceable undertaking will be accepted by the ACMA will turn on the facts of the particular matter. The acceptance of an enforceable undertaking in a particular set of circumstances should not be regarded as a binding precedent for future action.

Discretionary factors

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 9.8 There is a range of factors which the ACMA may consider in determining whether an enforceable undertaking should be accepted (see clause 6). The ACMA will generally also consider whether:
- > the regulated person or entity is prepared to publicly acknowledge the ACMA's concerns about the conduct and the need for corrective action
 - > the terms of the undertaking will achieve an effective outcome for those who may have been disadvantaged by the misconduct (if any)
 - > it is likely that undertakings given will be fulfilled.

Terms of an undertaking

- 9.9 The ACMA will not consider accepting an enforceable undertaking that seeks to impose terms or conditions on the ACMA.
- 9.10 The ACMA will not consider accepting an enforceable undertaking where the regulated person or entity:
- > seeks to deny liability
 - > seeks to establish defences for breach of the relevant Act or BSA code
 - > merely undertakes to comply with the law.
- 9.11 The terms of an enforceable undertaking offered should:
- > establish a relationship between the specified action and the contravention of the BSA or BSA code
 - > be proportionate to the impact of the breach or risk of future contravention
 - > be readily understood
 - > be capable of implementation
 - > include action which is capable of being measured or tested objectively.

Offering an enforceable undertaking

- 9.12 The person offering the undertaking must have the requisite authority to negotiate and bind the regulated person or entity.
- 9.13 Once offered, it is then a matter for the ACMA to determine whether the undertakings offered provide, in the light of the facts of the case, an effective and appropriate regulatory outcome.
- 9.14 A person wishing to offer the ACMA an enforceable undertaking should generally raise it, in the first instance, with the ACMA officer with whom they have been dealing. While ACMA officers may be authorised to negotiate an undertaking, the decision to accept the terms of an undertaking is made by the Authority.

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 9.15 The person offering the enforceable undertaking must execute the undertaking first. The enforceable undertaking will only come into effect when the Authority has executed the undertaking given.

Publication

- 9.16 The acceptance of an enforceable undertaking will generally be publicised by the ACMA. As acceptance of an undertaking is made public, so too will the ACMA's decision to vary, withdraw or cancel an enforceable undertaking.
- 9.17 It is also the ACMA's practice to publish all enforceable undertakings on its website www.acma.gov.au (see subsection 205W(5)). If there are particular terms of the undertaking that may disclose sensitive commercial or confidential information, the ACMA may consider a request from the undertaking party that those matters not be published. The ACMA is under no obligation to grant any such request.

10 Infringement notices

- 10.1 Infringement notices are designed to provide a timely, cost-efficient enforcement outcome and an alternative to court proceedings. Only certain limited provisions of the BSA are designated as infringement notice provisions.
- 10.2 There is no obligation on the ACMA to issue an infringement notice (section 205ZD). There is a range of factors which the ACMA may consider in determining whether an infringement notice should be given (see clause 6). Matters where an infringement notice may not be appropriate include where:
- > the ACMA has previously taken action against the recipient for similar contraventions
 - > the contraventions have occurred over an extended period of time
 - > the recipient has, as a consequence of the contraventions, obtained a financial or other advantage, to the detriment of others
 - > the recipient's conduct is the subject of other compliance or enforcement action by the ACMA.
- 10.3 Before an infringement notice is issued, a formal warning must be given about the alleged contravention or a similar contravention (section 205XA and subsection 205Y(4)). The decision to issue a formal warning, and/or an infringement notice, must be made by the Chair or a person authorised by the ACMA under section 205ZE (authorised infringement notice officer).
- 10.4 Payment of the penalty within 28 days after the notice is given, or a longer period agreed to by the ACMA (section 205Z(d)), prevents the ACMA from commencing proceedings for the imposition of a civil penalty for the alleged

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

contravention. On payment, the liability of the person for that alleged contravention is discharged.

- 10.5 In the event that payment is not made within 28 days after the notice is given, or the longer period agreed to by the ACMA, the ACMA may take action, including commencing proceedings for the imposition of a civil penalty.

Formal warning

- 10.6 In giving the formal warning, the recipient is formally put on notice of the ACMA's view of the alleged conduct.
- 10.7 Whether it is necessary to proceed beyond the formal warning stage will turn on the facts. For example, the recipient may provide information about the conduct or further information may come to light which alters the ACMA's understanding of the issues.

Content of an infringement notice

- 10.8 An infringement notice issued by the ACMA under the BSA will, among other things:
- > state the date on which the notice is issued
 - > set out brief details of the alleged contravention
 - > set out the amount of the penalty imposed and an explanation as to how the penalty was calculated
 - > set out the date by which payment is due and to whom payment should be addressed (see discussion below concerning requests for extensions of time)
 - > state that the person to whom a notice is given has the right to request an extension of time to pay
 - > state that, following payment of the penalty, further proceedings will not be taken with respect to the alleged contravention, and that the liability of the person for that alleged contravention is discharged
 - > state that the person to whom a notice is given has the right to apply to the ACMA to have the notice withdrawn
 - > explain that the ACMA may withdraw the infringement notice within 28 days of giving the notice and, if the penalty has already been paid, must refund the penalty (see discussion below concerning applications for withdrawal)
 - > set out the name of the authorised infringement notice officer who issued the notice and the contact details of the person to whom enquiries concerning the notice may be directed.

Request for an extension of time in which to pay the penalty

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 10.9 Generally, the penalty is required to be paid within 28 days after the notice is given. However, the ACMA may extend the time for payment (section 205Z).
- 10.10 Requests for extensions of time must be received before the due date for payment and will be considered on a case-by-case basis. Requests should be directed to the contact officer specified in the infringement notice in the first instance.

Withdrawal of an infringement notice

- 10.11 As noted in paragraph 10.8 above, an infringement notice may be withdrawn by the ACMA. It may be withdrawn by the ACMA of its own volition or following a request for withdrawal from the recipient of the notice. To be effective, the withdrawal must occur within 28 days after the notice was given (subsection 205ZB(3)).
- 10.12 Factors that may have a bearing on whether a notice should be withdrawn include whether there is further information or evidence which suggests that:
- > the recipient of the notice did not breach the Act
 - > the conduct is more serious than initially believed and, as a consequence, the matter would be more appropriately dealt with by the court.
- 10.13 The decision as to who should consider an application for withdrawal of a notice will be made in light of the facts of the case including the basis/reasons for the request. In most cases it will be the authorised infringement notice officer who gave the notice who will be best placed to consider the request. As the issuing officer, she or he will be aware of the factual issues and will be in a position to make an informed decision within 28 days, taking into account the reasons for the request and any new information or facts presented, as to whether the information presented alters her or his belief that the person has contravened the relevant infringement notice provision.
- 10.14 Requests for withdrawal should therefore be directed to the officer specified in the notice, in the first instance.

Effect of withdrawal of an infringement notice

- 10.15 If the infringement notice is withdrawn after payment of the penalty, the penalty paid will be refunded.
- 10.16 If an infringement notice is withdrawn, the ACMA will consider whether further action is appropriate. That action may include the institution of civil penalty proceedings for the alleged contravention/s, the subject of the infringement notice (section 205ZD(b)(ii)). What further action is appropriate, if any, will turn on the facts of the case.

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

Publication

10.17 The ACMA's general approach to publication of infringement notices given under the BSA is that:

- > there should be no publication of the fact that an infringement notice has been given to an identified person
- > there should be no publication that an identified person has not complied with an infringement notice
- > publication of the fact of compliance by an identified person may be appropriate.

10.18 In the ACMA's view, publication of the fact of compliance may have an educative and deterrent effect.

10.19 In determining whether publication should occur, the ACMA considers a range of factors including:

- > the seriousness and significance of the contraventions
- > whether the conduct resulting in the infringement notice raises novel issues
- > whether the conduct resulting in the infringement notice has identified systemic or industry-wide issues.

10.20 The ACMA may also publish information from time to time concerning the issue of, and compliance with, infringement notices issued under the BSA aggregated, without identification of the recipients of the notices.

Civil litigation

11 Institution of civil proceedings

11.1 Under the BSA, the ACMA is conferred a discretion to institute civil proceedings in certain instances. Not all matters where civil proceedings may be commenced will be litigated. There is a range of factors which the ACMA may consider in determining whether the institution of civil proceedings is an appropriate enforcement response (see clause 6).

11.2 The ACMA is bound to comply with the Commonwealth's model litigant rules when contemplating or conducting litigation.

11.3 The decision to commence civil litigation is made in the light of the facts of the matter.

Publication

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

- 11.4 The ACMA will generally publicise the institution of civil proceedings when those proceedings have been filed. Once filed, the ACMA will generally make no further public comment about the subject matter of the litigation until the proceedings have concluded.
- 11.5 The ACMA will generally publish the outcome of civil proceedings including appeals (if any).

Criminal

12 Referral of matters to the CDPP

- 12.1 Offences are prosecuted by the CDPP. Not all matters involving an alleged offence will be referred to the CDPP by the ACMA. On referral of a matter by the ACMA, the CDPP conducts an independent review of the evidence to determine whether, in the light of the Prosecution Policy of the Commonwealth, it is appropriate to commence a prosecution.
- 12.2 In referring a matter to the CDPP, the ACMA will act in compliance with the Prosecution Policy of the Commonwealth (<http://www.cdpp.gov.au/Prosecutions/Policy/Part1.aspx>) and any administrative arrangements which may be agreed between the CDPP and the ACMA.
- 12.3 Generally, two critical factors in the ACMA seeking a prosecution will be specific and general deterrence.

Publication

- 12.4 The ACMA will not publicise referral of a matter to the CDPP.
- 12.5 The ACMA may publicise the laying of charges and will usually publicise the outcome of any prosecution undertaken by the CDPP, including the withdrawal of charges, acquittal, successful prosecution and the outcome of an appeal (if any).

Note: All legislative instruments and compilations are registered on the Federal Register of Legislative Instruments kept under the *Legislative Instruments Act 2003*. See <http://www.frli.gov.au>.

มาตรฐานองค์การกำกับดูแลตนเอง
ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
สำหรับประเทศไทย

ส่วนหนึ่งของ
รายงานผลการศึกษาขั้นสุดท้าย (Final Report) ฉบับปรับปรุง
โครงการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพ
ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

โดย

นักวิจัย: ดร. ชัญญุตรา อรนพ ณ อยุธยา และ ดร. พิมลพรรณ ไชยนันท์

หัวหน้าโครงการ: ดร. พรรษาสิริ กุหลาบ

ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

25 พฤษภาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
ประเด็นที่ 1 จำนวนองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย	1
ประเด็นที่ 2 เกณฑ์ในการพิจารณารับรองมาตรฐานทางจริยธรรม	2
ประเด็นที่ 3 มาตรฐานขององค์กรวิชาชีพที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน	3
ประเด็นที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อเพิ่มความสามารถในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน	4

มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย

ในการศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทยว่า ควรเป็นการกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับ มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach) โดยมีกลไกการกำกับดูแล 3 ระดับ และ กลไกการบังคับใช้แบบผ่านตัวกลาง โดยองค์กรวิชาชีพสื่อ (SRO) ที่ผ่านการจัดตั้งตามประกาศ กสทช. เกี่ยวกับ มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่ม

ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอมาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย ที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state bodies) ในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน ซึ่ง กสทช. จะต้องมีการรับจัดตั้งก่อน โดยมุ่งเป้าให้เกิดความมั่นใจว่าองค์กรดังกล่าวจะมีมาตรฐานและมีความสามารถในการกำกับดูแลตนเอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน รวมถึง ข้อเสนอเกี่ยวกับเกณฑ์ในการรับรองมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 จำนวนองค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการศึกษาการกำกับดูแลตนเองของต่างประเทศในงานวิจัยครั้งนี้ พบว่า องค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์นั้นมีเพียงจำนวนไม่กี่ราย โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถรวบรวมสมาชิกส่วนใหญ่ของผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมแต่ละภาคส่วน (sector) ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน องค์กรวิชาชีพในกิจการวิทยุและโทรทัศน์ของประเทศไทยมีการแตกตัวเป็นจำนวนมาก จากการสนทนากลุ่ม พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าองค์กรวิชาชีพสื่อที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้จะมีจำนวนมาก แต่ก็ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบด้านจริยธรรมวิชาชีพหรือการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรม และเห็นว่าควรมีการรวมกลุ่มกันในหลายหลากหลายรูปแบบตามธรรมชาติของการประกอบวิชาชีพ ทั้งแบบเชิงพื้นที่ แบบตามประเภทการประกอบกิจการ แบบตามประเภทของเนื้อหา แต่ในกรณีการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต จะต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของสมาชิกส่วนใหญ่ในลักษณะหรือประเภทการประกอบกิจการเดียวกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

ประเด็นที่ 2 เกณฑ์ในการพิจารณารับรองมาตรฐานทางจริยธรรม

การกำกับดูแลร่วมกันภายใต้ **แนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach)** ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลกันเองผ่านมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันของสมาชิกองค์กรกำกับตนเอง โดยการให้การรับรองมาตรฐานจริยธรรม (certification) นั้น ควรมีเกณฑ์ในการพิจารณารับรองมาตรฐานทางจริยธรรม อันประกอบด้วย

2.1 ขอบเขตของมาตรฐานจริยธรรมที่ครอบคลุมในประเด็นต่างๆ อย่างน้อยดังนี้

- คำนึงถึงการคุ้มครองการได้รับข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน
- คำนึงถึงการคุ้มครองผู้บริโภค
- คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพ

ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มมีความเห็นว่ามาตรฐานจริยธรรมที่ กสทช. กำหนดเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรสื่อปฏิบัติ¹ ก็มีความครบถ้วนแล้ว

2.2 มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทุกรายในกลุ่ม

2.3 มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพผ่านการรับฟังความเห็นจากประชาชนกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการรับฟังนั้นๆ ประชาชนได้มีโอกาสพิจารณา/แสดงความคิดเห็นต่อมาตรฐานจริยธรรมอย่างเพียงพอ

¹ ข้อ 1. ตระหนักถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เทียบตรง ครบถ้วน สมดุล และเป็นธรรม

ข้อ 2. ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน สิทธิส่วนบุคคลสิทธิในครอบครัวเกียรติยศชื่อเสียงข้อมูลส่วนตัว

ข้อ 3. ตระหนักถึงความอิสระทางวิชาชีพความรับผิดชอบต่อสังคม ผลกระทบต่อผู้บริโภค

ข้อ 4. เคารพในลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญา

ข้อ 5. ส่งเสริมการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติเพื่อสร้างสรรค์สังคม ตลอดจนค่านิยมอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ข้อ 6. ปกป้องเด็กและเยาวชนจากเนื้อหาที่มีความเสี่ยงและเด็กที่ปรากฏในสื่อ

ข้อ 7. ให้พื้นที่สาธารณะ ข่าวสารสาธารณะในเหตุการณ์สาธารณะที่สำคัญ

ข้อ 8. ระมัดระวังการสื่อสารที่สร้างความเกลียดชัง

ประเด็นที่ 3 มาตรฐานขององค์กรวิชาชีพที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน

ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอคุณลักษณะมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรวิชาชีพ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการยกระดับมาตรฐานขององค์กรวิชาชีพที่จะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในกลไกการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการวิทยุและโทรทัศน์ ผ่านกระบวนการจัดแจ้งองค์กรวิชาชีพสื่อที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน โดยมีกรอบมาตรฐานดังนี้

1) มีมาตรฐานจริยธรรมที่สมาชิกทุกรายในองค์กรฯ มีส่วนร่วมและให้การรับรอง รวมถึงผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

2) มีการดำเนินการหรือแผนการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชน โดยเฉพาะการส่งเสริมจิตสำนึก ความเข้าใจ และแนวทางปฏิบัติ (guidelines) เกี่ยวกับการให้บริการภายใต้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพสื่อ

3) มีกลไกการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมกับสมาชิกที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ประกอบด้วย

3.1) มีการติดตาม/ตรวจสอบการจัดการเรื่องร้องเรียนในระดับองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิก

3.2) มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเป้าหมายในพื้นที่รับรู้ช่องทางและขั้นตอนการร้องเรียนอย่างทั่วถึง

3.3) กำหนดกระบวนการพิจารณา แก้ไขและเยียวยาเรื่องร้องเรียนและทำความเข้าใจร่วมกันกับองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิก

3.4) กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการจริยธรรมในสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างนักวิชาชีพสื่อ กับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเป็นอิสระจากผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ในอุตสาหกรรมสื่อ

3.5) การรวบรวมผลการดำเนินการพิจารณาและแก้ไขเรื่องร้องเรียนขององค์กรวิชาชีพและองค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกให้แก่ กสทช. รับทราบเป็นระยะๆ รวมถึง ประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนรับทราบผ่านสื่ออย่างสม่ำเสมอ

4) องค์กรมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการควบคุมจริยธรรมและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนภายใต้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ

ประเด็นที่ 4 ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อให้เพิ่มความสามารถในการกำกับดูแลตนเอง/ร่วมกัน

การเพิ่มความสามารถในการกำกับดูแลตนเองแก่องค์กรวิชาชีพสื่อนั้น เป็นสิ่งที่ กสทช. องค์กรสื่อ (ระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ) และองค์กรวิชาชีพเองควรให้ความสำคัญ โดยแนวทางที่ได้เรียนรู้จากกรณีศึกษาต่างประเทศนั้น ประกอบด้วย

4.1 องค์กรวิชาชีพควรมีสำนักงานและเจ้าหน้าที่สนับสนุนที่ทำงานเต็มเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีประธานกรรมการบริหาร (Chief Executive Officer: CEO) ที่รับผิดชอบการบริหารองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

4.2 ต้นทุนในการกำกับดูแลร่วมกันที่อาจเกิดขึ้นในส่วนขององค์กรวิชาชีพและองค์กรสื่อนั้น จะต้องมี การตกลงร่วมกันระหว่างเจ้าของสื่อ องค์กรวิชาชีพสื่อ และ กสทช. เพื่อให้เกิดการรักษาสภาพที่ไม่ทำให้เกิดภาวะกับภาคอุตสาหกรรมมากเกินไป อันจะทำให้แรงจูงใจในการกำกับดูแลตนเองและการกำกับดูแลร่วมกันลดลง

ข้อเสนอ
แนวทางการกำกับดูแลร่วมกัน
ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
สำหรับประเทศไทย

ส่วนหนึ่งของ
รายงานผลการศึกษาขั้นสุดท้าย (Final Report) ฉบับปรับปรุง
โครงการพัฒนาและส่งเสริมแนวทางการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพ
ด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

โดย

นักวิจัย: ดร. ชนัญสรุ อรรณพ ณ อยุธยา และ ดร. พิมลพรรณ ไชยนันท์
หัวหน้าโครงการ: ดร. พรรษาสิริ กุหลาบ
ศูนย์ศึกษานโยบายสื่อ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

23 พฤษภาคม 2559

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
ประเด็นที่ 1 องค์ประกอบของกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน	4
ประเด็นที่ 2 กระบวนการในการกำกับดูแลร่วมกัน	7
ประเด็นที่ 3 การใช้กลไกการกำกับดูแล 3 ระดับ และการจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียนแบบผ่านตัวกลาง	8
ประเด็นที่ 4 ส่งเสริมวัฒนธรรมความร่วมมือในการกำกับดูแล	10
ประเด็นที่ 5 แรงจูงใจ	10

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบองค์ประกอบการดำเนินการภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกัน ของกรณีศึกษาต่างประเทศ	2
---	---

แนวทางการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย

บทนำ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการกำกับดูแลกันเองและการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และ สหราชอาณาจักร โดยหากพิจารณาจากกลไกของการกำกับดูแลร่วมกันแล้ว แต่ละประเทศได้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เครือรัฐออสเตรเลียดำเนินการภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรม (Code-oriented approach) ส่วนองค์กรกำกับดูแลบริการวีดิทัศน์ตามคำขอ (Authority of Television and Video on Demand : ATVOD) ของสหราชอาณาจักรนั้นใช้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางที่เชื่อมโยงกับองค์กรกำกับดูแลกันเอง (organization-oriented approach) ส่วนการกำกับดูแลเนื้อหาในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีความแตกต่าง กล่าวคือ เป็นการดำเนินการภายใต้กลไกการกำกับดูแลกันเองที่มีกฎหมายให้อำนาจการกำกับดูแลเนื้อหาทั้งหมดแก่ KBP ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพในกิจการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงของภาครัฐ (state intervention) ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบองค์ประกอบกำกับการดำเนินการภายใต้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันของกรณีศึกษาต่างประเทศ

ประเด็น	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร
1. จุดเชื่อมโยงกับกฎหมายที่ให้อำนาจบางประการกับองค์กรวิชาชีพเพื่อการกำกับดูแลกันเอง	มี กฎหมายบัญญัติให้ใช้การกำกับดูแลร่วม โดยมีองค์กรตัวแทนผู้ประกอบการในแต่ละภาคส่วนเป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state organization) ในกลไกนี้	มี กฎหมายบัญญัติให้ KBP เป็นองค์กรกำกับดูแลด้านเนื้อหาและจริยธรรม และให้ NTC ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลภาครัฐกำกับดูแลเฉพาะด้านเทคนิค	มี กฎหมายบัญญัติให้ Ofcom ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลภาครัฐมอบอำนาจส่วนใหญ่ให้ ATVOD ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ในกลไกนี้
2. รูปแบบการแทรกแซงของภาครัฐ (state intervention)	มี ผ่านการอนุมัติมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพและให้บังคับใช้กับผู้ประกอบการทุกราย	ไม่มี	มี ผ่านการอนุมัติให้ ATVOD เป็นองค์กรที่มีมาตรฐานตามกฎหมายกำหนด และผู้ประกอบการทุกรายเป็นสมาชิกโดยอัตโนมัติ
3. มาตรการรองรับในการกำกับดูแล (regulatory backstop) ในกรณีกำกับดูแลกันเองล้มเหลว	มี ACMA ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลภาครัฐมีอำนาจพิจารณากรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่พอใจการดำเนินการ/ไม่ได้รับคำตอบจากผู้ประกอบการ หรือนำกรณีที่เห็นว่าเป็นปัญหาพิจารณาเองก็ได้ และมีอำนาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น กำหนดให้การทำตามมาตรฐานการปฏิบัติวิชาชีพเป็นเงื่อนไขในการให้ใบอนุญาตประกอบการ	ไม่มี	มี Ofcom ในฐานะองค์กรอิสระของรัฐคงอำนาจลงโทษทางกฎหมายในกรณีปัญหาที่ร้ายแรงและการอุทธรณ์ชั้นที่ 2 หาก ATVOD ตัดสินไม่ได้

ประเด็น	ออสเตรเลีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร
4. กลไกการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน	ไม่มีตัวกลางให้ผู้ประกอบการดำเนินการเรื่องร้องเรียนเอง และ ACMA ดำเนินการต่อหากผู้ร้องเรียนไม่พอใจการดำเนินการ/ไม่ได้รับคำตอบ แล้วส่งเรื่องให้ ACMA	มีตัวกลางคือ KBP-SA เป็นคณะกรรมการพิจารณา (แต่เป็นบุคลากรจากอุตสาหกรรม)	มีตัวกลาง คือ ATVOD ที่มีคณะกรรมการพิจารณาซึ่งเป็นอิสระจากผลประโยชน์เชิงพาณิชย์

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์ปัจจุบันของการกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของประเทศไทย และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ให้ข้อมูลในการศึกษารั้งนี้ ทั้งกลุ่มองค์กรวิชาชีพสื่อ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ/ประกอบกิจการสื่อ และกลุ่มนักวิชาการ/องค์กรภาคสังคมแล้ว ผู้วิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลร่วมกันด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย ภายใต้อำนาจหน้าที่การกำกับดูแลของ กสทช. ว่าควรเป็นการกำกับดูแลร่วมกันตามแนวทางการเชื่อมโยงกับ มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach) โดยมีกลไกการกำกับดูแล 3 ระดับ และ กลไกการบังคับใช้แบบผ่านตัวกลาง โดยองค์กรวิชาชีพสื่อ (SRO) ที่ผ่านการจัดแจ้งตามประกาศ กสทช. เกี่ยวกับ มาตรการส่งเสริมการรวมกลุ่ม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 องค์ประกอบของการกำกับดูแลร่วมกัน

1.1 องค์กรกำกับดูแลภาครัฐ กับ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state bodies)

การกำกับดูแลร่วมกัน ประกอบไปด้วย องค์กรกำกับดูแลภาครัฐ คือ กสทช. ส่วนองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ที่ดูแล การกำกับดูแลตนเองใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 คือ ระดับองค์กรสื่อ (Media Organization) และระดับที่ 2 คือ ระดับองค์กรวิชาชีพสื่อ (Self-Regulatory Organization-SRO) โดยองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ ดังกล่าวมีบทบาทในการกำกับดูแลภายใต้กระบวนการกำกับดูแลร่วมกัน ดังนี้

- องค์กรวิชาชีพสื่อและองค์กรสื่อร่วมกันจัดทำมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพที่ยอมรับร่วมกัน โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (public consultation) จากผู้ชมผู้ฟังเป้าหมายของแต่ละภาคส่วน และดำเนินการเสนอเพื่อให้ กสทช. รับรองมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพดังกล่าว (ตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในเอกสารชื่อ “มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย”) รวมถึงร่วมกันจัดทำแนวปฏิบัติ (guidelines) เพื่อเป็นรายละเอียดในการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อ
- องค์กรสื่อเปิดช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและแจ้งให้ผู้ชมผู้ฟังเป้าหมายรับทราบโดยทั่วถึง ส่วนองค์กรวิชาชีพสื่อทำหน้าที่ติดตามการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องราวเรื่องร้องเรียนขององค์กรสื่ออย่างใกล้ชิด รวบรวมรายงานการแก้ไขปัญหาเรื่องราวเรื่องร้องเรียนขององค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกต่อ กสทช.

1.2 จุดเชื่อมระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ

1.2.1 จุดเชื่อมโยงทางกฎหมาย

จากกรณีศึกษาต่างประเทศในงานวิจัยครั้งนี้พบว่า ระบบการกำกับดูแลของทุกประเทศที่ศึกษาได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายด้านการสื่อสารเพื่อเป็นจุดเชื่อมโยงทางกฎหมายในการกำกับดูแลระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์กรกำกับดูแลในภาครัฐ แต่ปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทบัญญัติตามความในมาตรา 27 (18) ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2559 ประกอบ

กับ มาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ กสทช. เพียงการส่งเสริมการรวมกลุ่มและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาแก้ไขโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะเอื้อให้สามารถกำกับดูแลร่วมกันได้ ทั้งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.2553 เพื่อให้กลไกการกำกับดูแลร่วมกันได้ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมาย รวมถึง เพื่อให้อำนาจทางกฎหมายของ กสทช. และองค์กรวิชาชีพสื่อมีความชัดเจน ไม่เกิดการทับซ้อนเรื่องอำนาจ บทบาทและหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านเนื้อหา

1.2.2 การกระจายอำนาจให้กับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการกำกับดูแลตนเอง

จุดเชื่อมโยงในการกระจายอำนาจจาก กสทช. ไปยังองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจ โดยเป็นการกระจายอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ไม่ใช่อำนาจทางปกครอง และไม่ใช้การให้อำนาจการกำกับดูแลเนื้อหาที่ผิดกฎหมาย (illegal content) แต่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่กำกับดูแลโดยองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐภายใต้กลไกการกำกับดูแลตนเอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายต่างๆ อาทิ การคุ้มครองเด็กและเยาวชน การคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโฆษณา การนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะ (ตั้งขอบเขตที่ผู้วิจัยเสนอในมาตรฐานจริยธรรม ปรากฏตามเอกสารชื่อ “มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย”)

1.3 รูปแบบของการแทรกแซงโดยองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ (state intervention) ในการกำกับดูแลตนเองขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ

การกำกับดูแลร่วมกันเป็นกลไกการกำกับดูแลที่องค์กรกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปแทรกแซงในการกำกับดูแลตนเองขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้ให้ข้อมูลจากการโพลล์ก็เห็นพ้องกันว่าในการพิจารณารูปแบบของการแทรกแซงโดยองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการคุ้มครองความเป็นอิสระทางวิชาชีพสื่อ กับการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพสื่อ ดังนั้น รูปแบบของการแทรกแซงโดย กสทช. ในการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพสื่อที่มีความเป็นไปได้ ประกอบด้วย

1.3.1 แนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach) ร่วมกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสื่อที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลตนเองทางจริยธรรม

โดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับ**แนวทางการเชื่อมโยงกับมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ (code-oriented approach)** ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลภาครัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการกำกับดูแลตนเองผ่านมาตรฐานจริยธรรมหรือข้อตกลงในการปฏิบัติร่วมกันของสมาชิกองค์กรกำกับดูแลตนเอง โดยการให้การรับรองมาตรฐานจริยธรรม (certification) (ดังที่ผู้วิจัยเสนอในมาตรฐานจริยธรรม ปรากฏตามเอกสารชื่อ “มาตรฐานองค์กรกำกับดูแลตนเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย”) วิธีนี้มี

จุดแข็งอยู่ที่มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวนี้ ภาคอุตสาหกรรมสื่อมีส่วนร่วมในการออกกฎ ร่วมพิจารณาประเด็นสำคัญ และผู้บริโภคก็ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รับรู้และมีความเชื่อมั่นมากขึ้น และที่สำคัญคือ การกำหนดให้มาตรฐานจริยธรรมที่ผ่านการรับรองดังกล่าวบังคับใช้กับองค์กรสื่อที่ได้รับใบอนุญาตหรืออยู่ภายใต้ขอบเขตการกำกับดูแลจาก กสทช. ทุกรายมีพันธะในการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพในภาคส่วนนั้นๆ ไม่ว่าจะป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพหรือไม่

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอเดิมของผู้วิจัยเกี่ยวกับแนวทางการเชื่อมโยงกับองค์กรกำกับตนเอง (organization-oriented approach) ที่กำหนดให้ องค์กรวิชาชีพหรือมาตรฐานจริยธรรมที่องค์กรวิชาชีพกำหนดผ่านการให้การยอมรับ (accreditation) จาก กสทช. นั้น ผู้ให้ข้อมูลจากการโฟกัสกรุ๊ป แสดงความกังวลต่อการใช้อำนาจของ กสทช. เข้าแทรกแซงในรูปแบบดังกล่าว แต่เห็นว่าควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์กรวิชาชีพสื่อที่จะมีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองหรือตรวจสอบกันเองทางด้านจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ เพื่อเป็นการประกันว่าองค์กรวิชาชีพสื่อดังกล่าวจะมีความสามารถในการกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกการจตแจ้งกับ กสทช. โดยจะต้องออกแบบกระบวนการจตแจ้งให้ กสทช. เป็นหน่วยรับจตแจ้ง และมีความโปร่งใสเป็นธรรม ป้องกันการใช้อำนาจแทรกแซงกระบวนการให้ได้มากที่สุด เช่น การจัดทำเป็นแบบฟอร์มมาตรฐานขององค์กรวิชาชีพสื่อและให้องค์กรวิชาชีพสื่อรายงานพร้อมหลักฐานมายัง กสทช. เป็นต้น ทั้งนี้ การเข้าเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพสื่อไม่ได้เป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับผู้ประกอบการสื่อ/ผู้รับใบอนุญาตทุกราย

1.3.2 การกำหนดมาตรการรองรับทางกฎหมาย (regulatory backstop) ซึ่งจะเป็นการกำกับดูแลระดับที่ 3 โดย กสทช. คงอำนาจรองรับในการลงโทษทางกฎหมาย หากการกำกับดูแลระดับที่ 2 โดยองค์กรวิชาชีพ หรือการกำกับดูแลระดับที่ 1 โดยองค์กรสื่อไม่สามารถกำกับดูแลตนเองได้หรือล้มเหลว ซึ่งคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพ/องค์กรสื่อเสนอกรณีมาให้พิจารณา เช่น ผิดซ้ำซาก ตัดสินไม่ได้ในที่สุด ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของคณะกรรมการ เป็นต้น รวมถึง กสทช. ทำหน้าที่เป็นกลไกอุทธรณ์หากผู้ร้องยังไม่พอใจ

1.3.3 การเฝ้าระวังและตรวจสอบการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพสื่อและองค์กรสื่อเป็นระยะ ผ่านการกำหนดให้องค์กรวิชาชีพสื่อและองค์กรสื่อรายงานผลการดำเนินงานการกำกับดูแลตนเองต่อ กสทช. หรือ กสทช. จัดให้มีกระบวนการถอดบทเรียนการดำเนินการกำกับดูแลตนเองเป็นระยะๆ

ประเด็นที่ 2 กระบวนการในการกำกับดูแลร่วมกัน

2.1 การออกแบบกระบวนการกำกับดูแลร่วมกันที่มั่นใจได้ว่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โดยหลักการแล้วประสิทธิภาพของการกำกับดูแลกันเองจะลดลงเมื่อใช้กับตลาดที่มีการแตกตัว (fragmented markets) เพราะจะทำให้ทุกฝ่ายยอมรับมาตรฐานเดียวกันเป็นไปได้ยาก ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องพิจารณาถึงจำนวนองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state bodies) ที่จะเข้ามาอยู่ในกลไกการกำกับดูแลร่วมกัน ว่าจะต้องไม่แตกตัวไปมาก และให้พยายามรวบรวมผู้ให้บริการที่มีอยู่ให้ได้มากที่สุด โดยผู้เข้าร่วมโพล์กรุปเห็นว่า กรณีการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต จะต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนของสมาชิกส่วนใหญ่ในลักษณะหรือประเภทการประกอบกิจการเดียวกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 รวมถึงการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน ก็จะต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่จะมารับผิดชอบงานด้านการกำกับดูแลกันเองเป็นสำคัญ โดย กสทช. กำหนดและทำให้มั่นใจได้ว่าองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐดังกล่าวมีมาตรฐานและมีความสามารถในการกำกับดูแลกันเองโดยผ่านกลไกการจัดตั้งองค์กร อีกทั้งต้องกำหนดให้มีการพิจารณาบทบาทการทำงานขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐที่รับผิดชอบงานด้านการกำกับดูแลกันเอง (ทั้งในระดับองค์กรสื่อและระดับองค์กรวิชาชีพ) โดยการให้ส่งรายงานผลงานการกำกับดูแลกันเองเป็นระยะๆ

2.2 การแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนระหว่างองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐกับ กสทช. (clear division of work)

บทเรียนที่สำคัญอีกประการหนึ่งจากกรณีศึกษาต่างประเทศในการศึกษาครั้งนี้คือความชัดเจนของขอบเขตการทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเนื้อหาระหว่างองค์กรกำกับดูแลภาครัฐกับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐของแต่ละประเทศ ว่าหากมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหาที่ระบุอยู่ในมาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพ ก็เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐในการดำเนินการตามกลไกกำกับดูแลกันเอง และหากเป็นเรื่องเนื้อหาลักษณะอื่นๆ หรือด้านเทคนิค ก็จะกำกับดูแลโดยองค์กรภาครัฐ เป็นต้น สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลในโพล์กรุปส่วนใหญ่ที่ชี้ว่าสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพสื่อฯ ยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของเนื้อหาที่เป็นหน้าที่ในการกำกับดูแลกันเองขององค์กรวิชาชีพกับ ขอบเขตเนื้อหาที่ กสทช. มีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแล

นอกจากการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุในข้อ 1.2.1 แล้ว กสทช. ควรพิจารณาขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแลเนื้อหาตาม พ.ร.บ.การประกอบกิจการ พ.ศ.2551 ให้สอดคล้องกับตัวบทในมาตรา

วรรคสอง¹ ที่สะท้อนเจตนารมณ์ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตรวจสอบเองก่อน และเข้าไปใช้อำนาจของ กสทช. เฉพาะเหตุตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง เท่านั้น² และต้องมีเงื่อนไขครบตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้

นอกจากนี้ กสทช. ควรมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการจัดการและแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชน เช่น การจัดระดับความเหมาะสมของเนื้อหา รายการ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา หรือ การกำกับดูแลเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงออก เช่น การนำเสนอข่าวและสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ การจะกำหนดขอบเขตว่าเรื่องใด กสทช. จะเข้าไป แทรกแซงนั้น โดยหลักการสากลแล้ว เนื้อหาที่จำเป็นต้องได้รับการปกป้องตามหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) มักจะมีการแทรกแซงขององค์กรภาครัฐในการกำกับดูแลจะสูง แต่หากเป็นเนื้อหาที่ เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงออก มีแนวโน้มที่จะเป็นการปิดกั้นการสื่อสาร (censorship) การแทรกแซง ขององค์กรภาครัฐในการกำกับดูแลก็จะอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอขอบเขตของมาตรฐาน จริยธรรมที่จะเป็นบทบาทขององค์กรวิชาชีพสื่อในการกำกับดูแลกันเอง ตามเอกสาร “มาตรฐานองค์กรกำกับ ดูแลกันเองด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์สำหรับประเทศไทย”

ประเด็นที่ 3 การใช้กลไกการกำกับดูแล 3 ระดับ และการจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียนแบบผ่านตัวกลาง

เนื่องจากประเทศไทย มีการเกิดขึ้นของการกำกับดูแลตนเองในระดับองค์กรสื่อ และการกำกับดูแล กันเองในระดับองค์กรวิชาชีพสื่ออยู่ก่อนหน้านี้ และบางองค์กรก็มีประสบการณ์ในการกำกับดูแลอยู่บ้างแล้ว ดังนั้น การออกแบบกลไกการจัดการและแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้สามารถเกิดขึ้นได้ทั้ง 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 ระดับองค์กรสื่อ เมื่อองค์กรสื่อได้รับเรื่องร้องเรียนตามช่องทางต่างๆ ของตนแล้ว จะต้อง รับผิดชอบตอบกลับและ/หรือ แก้ไขเยียวยาภายในระยะเวลาที่กำหนดอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ชมผู้ฟังที่จะ ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้เข้าร่วมโพลสำรวจส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นระดับที่สำคัญมากและควรได้รับการ ส่งเสริมและให้ความสำคัญทั้งจากผู้ประกอบกิจการ ผู้ประกอบวิชาชีพในองค์กรสื่อ และ กสทช.

ระดับที่ 2 ระดับองค์กรวิชาชีพสื่อ โดยองค์กรวิชาชีพที่มีมาตรฐานตามกลไกการจดทะเบียนแล้ว เปิดรับ เรื่องร้องเรียนหรือรับเรื่องที กสทช. ส่งต่อมา และพิจารณาส่งให้องค์กรสื่อที่เป็นสมาชิกจัดการแก้ไข และมีการ ติดตาม หากเรื่องไม่คืบหน้าตามระยะเวลาที่กำหนด จึงนำเรื่องเข้าคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมวิชาชีพของ องค์กรฯ เพื่อพิจารณาตัดสินและมีมาตรการแก้ไขเยียวยาต่อไป ทั้งนี้ เงื่อนไขที่สำคัญคือ องค์กรประกอบของ

¹ ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้น ได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน

² ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำ ซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการควบคุมจริยธรรมวิชาชีพจะต้องมั่นใจได้ว่าเป็นอิสระ และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการจริยธรรมในสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างนักวิชาชีพสื่อ กับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเป็นอิสระจากผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ในอุตสาหกรรมสื่อ และมีศักยภาพและความเข้าใจในอุตสาหกรรมสื่อ เพื่อให้ความเห็นต่อกรณีการตัดสินจริยธรรมต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ให้สมาชิกองค์กรวิชาชีพสื่อได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่เหมาะสมได้

เมื่อคณะกรรมการควบคุมจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรฯ พิจารณาและองค์กรวิชาชีพมีคำตัดสินแล้ว จะมีอำนาจในการลงโทษเป็นลำดับ ตั้งแต่ 1) การตักเตือนหรือตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษร 2) มีคำสั่งให้เยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบ และให้องค์กร/ผู้ปฏิบัติงานที่กระทำผิดกล่าวขอโทษต่อสาธารณะ 3) เผยแพร่คำวินิจฉัยต่อสาธารณะผ่านช่องทางสื่อ และ 4) เพิกถอนสมาชิกภาพ ซึ่งจะส่งผลให้สื่อโดนกำกับโดยตรงจาก กสทช. แม้จะเป็นกรณีผิดจริยธรรม

ส่วนกลไกการจัดการและแก้ไขเรื่องร้องเรียน ต้องจัดให้มีกลไกการอุทธรณ์ได้ จากทั้งผู้ร้อง หรือ ผู้ให้บริการที่ถูกตัดสิน ที่อาจไม่พอใจคำตัดสินหรือเห็นว่าไม่เป็นธรรม โดยอาจพิจารณาว่า กสทช. ควรทำหน้าที่หน่วยรับเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าว อย่างไรก็ดี สิ่งจำเป็นที่สุดในการออกเป็นกลไกการจัดการและแก้ไขเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้ คือ การกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ที่จะเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติและไม่เป็นการเน้นเข้าจนกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องที่จะต้องได้รับการแก้ไข/เยียวยา

นอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้เสียในกลไกการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมวิชาชีพขององค์กรสื่อและองค์กรวิชาชีพสื่อก็คือกลุ่มประชาชนคนใช้สื่อโดยทั่วไป และองค์กรภาคประชาชนที่มีภารกิจการเฝ้าระวังสื่อต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาคส่วนสำคัญอีกภาคส่วนหนึ่ง ที่ กสทช. จะต้องให้ความสำคัญ เพราะเป็น input ที่จะนำเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบ ดังนั้น กสทช. นั้น ควรทำตามอำนาจหน้าที่คือการส่งเสริมให้ผู้บริโภคสื่อมีความรู้เท่าทัน สามารถประเมินสื่อได้และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือวิพากษ์วิจารณ์สื่ออย่างสร้างสรรค์ นอกจากนี้ อาจเสริมแรงจูงใจทางบวกหรือลบ อาทิ การประกาศต่อสาธารณะว่าผู้ให้บริการรายใดมีมาตรฐานในการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรม หรือ รายใดที่มีการกระทำผิดมาตรฐานในการกำกับดูแลตนเองโดยไม่มี การแก้ไขหรือเยียวยาแก่ผู้บริโภค เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นการสร้างภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมให้ภาคอุตสาหกรรมมีความอ่อนไหวต่อชื่อเสียง (reputation sensitivity) ซึ่งจากบทเรียนของกรณีศึกษาต่างประเทศ พบว่า แรงจูงใจสำคัญในการกำกับดูแลกันเองอย่างเข้มข้นของผู้ประกอบการในทุกประเทศคือการตระหนักว่าการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมจะช่วยให้ผู้ชมผู้ฟังเกิดความมั่นใจและสนับสนุนองค์กร แต่หากทำผิดมาตรฐานจริยธรรมจะมีผลกระทบทางลบต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงขององค์กร อันจะนำมาสู่ความเสื่อมเสีย ดังนั้น การสร้างภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมให้ภาคอุตสาหกรรมมีความอ่อนไหวต่อชื่อเสียง (reputation sensitivity) จึงเป็นพันธกิจสำคัญที่เกี่ยวพันกับทั้ง กสทช. ผู้ให้บริการ/เจ้าของสื่อ รวมถึงประชาชนที่เป็นผู้ชมผู้ฟังเองด้วย ที่จะต้องร่วมกันสร้างภาวะแวดล้อมดังกล่าวให้เกิดขึ้น

ประเด็นที่ 4 ส่งเสริมวัฒนธรรมความร่วมมือในการกำกับดูแล

วัฒนธรรมการกำกับดูแล (regulatory culture) ของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีลักษณะสืบทอดจากครั้งก่อนที่จะเกิดองค์กรอิสระในการกำกับดูแล กล่าวคือ มุ่งเน้นไปที่การกำกับดูแลโดยองค์กรผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (statutory regulation) มากกว่ารูปแบบอื่น อีกทั้งยังไม่มีความไว้วางใจ (trust) กันระหว่างผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ระบบการกำกับดูแลร่วมกันนั้นต้องอาศัยธรรมเนียมของความร่วมมือ (tradition of cooperation) ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่ กสทช. และภาคอุตสาหกรรมจะต้องทำคือ การสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือในการกำกับดูแล มากกว่าที่จะมุ่งสู่บรรยากาศการแข่งขันใช้อำนาจต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายของภาครัฐ หรือการใช้อำนาจทางการตลาดของภาคเอกชน

ประเด็นที่ 5 แรงจูงใจ

จากมุมมองขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชนในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษา พบว่า แรงจูงใจหลักในการรวมกลุ่มของสื่อเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ได้แก่ การที่องค์กรฯ ได้มีบทบาทและหน้าที่อย่างแท้จริงภายใต้กลไกการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรม และการที่สมาชิกขององค์กรฯ เชื่อมั่นได้ว่าองค์กรฯ สามารถป้องกันการแทรกแซงจาก กสทช. ได้ในกรณีการกำกับดูแลเนื้อหาที่ละเมิดจริยธรรม

ดังนั้น ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพนั้น กสทช. ควรกำหนดให้องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพมีบทบาทและหน้าที่อย่างแท้จริงในการกำกับดูแลตนเองด้านจริยธรรม เพื่อเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ

ส่วนแรงจูงใจอื่นที่สำคัญต่อการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย การสนับสนุนงบประมาณในการกำกับดูแลขององค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่มีประสิทธิภาพ ารให้ความรู้การกำกับดูแลตนเองให้เข้มแข็ง เป็นต้น