

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“เสรีภาพ คือปู้ย คือดิน คือน้ำ คืออากาศของสื่อมวลชน” เราจึงเห็นพ้องต้องกันว่าสื่อมวลชนจะต้องมีอิสรภาพ และเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป และเป็นภัยโดยตรงต่ออำนาจเผด็จการ”

คำแถลงการณ์ร่วมในการสัมมนา “วิกฤตการณ์สื่อมวลชนไทย” จัดโดยองค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน องค์กรประชาธิปไตย และนักวิชาการวันที่ 28 พฤษภาคม 2535 ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่แสดงถึงความหมายอันยิ่งใหญ่ของเสรีภาพสื่อมวลชน (Media Freedom) ในการเสนอข่าวสารและแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) และบทบาททางสังคมที่สื่อมวลชนเป็นเสมือนกลไกสำคัญทางการเมือง ดังนั้นบุคคลในวงการสื่อสารมวลชนและกลุ่มบุคคลจากองค์กรภาคประชาชน ตลอดจนนักวิชาการได้ผนึกกำลังกันยื่นข้อเสนอสู่รัฐบาลภายหลังเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคมพ.ศ.2535 ซึ่งให้เห็นวิกฤตการณ์สื่อมวลชนไทยที่เกิดควบคู่ กับเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่สื่อมวลชนมักถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลเผด็จการในการปิดกั้นการรับรู้ข่าวสารของประชาชน และบิดเบือนข้อเท็จจริงจนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในการปราบปรามประชาชนที่มาเข้าร่วมชุมนุมขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การแสดงพลังขับเคลื่อนทางความคิดเห็นในครั้งนี้เสมือนเป็นการประกาศว่านับแต่บัดนี้จะไม่มีการยอมให้รัฐใช้อำนาจกดขี่ ข่มเหง คุกคามและควบคุมสื่อมวลชนอีกต่อไป

ผลพวงที่เกิดจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคการปฏิรูปการเมือง โดยมีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พุทธศักราช 2540 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 76 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับเรียกได้ว่าเป็นการเมืองภาคประชาชนโดยแท้จริง

(right to know) ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ หรือข้าราชการให้เป็นไปด้วยความชอบธรรม เสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน (freedom of expression) จึงต้องอาศัยสื่อมวลชนเป็นกลไกสำคัญ ในการทำหน้าที่เชื่อมโยงข่าวสาร ข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลไปยังประชาชน สื่อมวลชนต้องไม่ลืมนึกที่จะทำหน้าที่เป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (watchdog on the government) ติดตามตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเป็น ข้อมูลสำหรับประชาชนได้พิจารณาและตัดสินใจ รวมทั้งต้องเป็นเวทีสาธารณะ (public sphere) ให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็นกลับไปยังรัฐบาลอย่างเป็นธรรมและเป็นกลาง แต่การ จะทำหน้าที่เช่นนั้นได้สื่อมวลชนต้องมีสิทธิเสรีภาพ (media freedom) และเป็นอิสระจากการ ครอบงำ เพราะสื่อมวลชนเป็นเครื่องมืออันจำเป็นยิ่งต่อการธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยใน สังคมไทย โดยเฉพาะการให้เสรีภาพในการเสนอข่าวสารปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐ มิฉะนั้นแล้วระบอบประชาธิปไตยจะทำงานอย่างไม่สมบูรณ์ (บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา, 2537)

ข้อเรียกร้องที่เสนอให้สื่อมวลชนปลอดจากการควบคุม และแทรกแซงของรัฐด้วยการปฏิรูปกรรมสิทธิ์สื่อกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ซึ่ง กำหนดให้คลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์เป็นสมบัติของสาธารณะ ให้มีองค์การอิสระทำหน้าที่ จัดสรรคลื่นความถี่ทั้งหมดที่มีอยู่ในครอบครองของรัฐเช่น สถานีวิทยุโทรทัศน์กรมประชาสัมพันธ์ กองทัพบก และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยหรืออ.ส.ม.ท. กระจายไปสู่ประชาชนและ องค์การต่างๆโดยทั่วถึง เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งใน ด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่นๆ รวมทั้งเปิดให้มีการ แข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม

นอกจากนี้ในมาตรา 39 และมาตรา 41 ยังให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในการ ทำงานของสื่อมวลชนให้ปลอดจากการแทรกแซงหรือปิดกั้นการเสนอข่าวสารจากอำนาจรัฐ ที่สำคัญที่สุดคือมาตรา 41 ในวรรคที่ 2 ระบุไว้ว่า “ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมี เสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงาน หรือลูกจ้างของเอกชน ตามวรรคหนึ่ง ” นับเป็นครั้งแรกใน ประวัติศาสตร์ที่สื่อวิทยุและโทรทัศน์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพทาง กฎหมาย ก่อนที่การปฏิรูปสื่อจะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการนุปรกรรมรัฐบาลรักษาการณของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี (Independent Television) ซึ่ง

ดำเนินการโดยเอกชนเป็นแห่งแรกของประเทศไทย ด้วยความหวังที่จะเป็นสถานีโทรทัศน์ที่ตอบสนองความต้องการรับรู้ข่าวสารของประชาชนโดยไม่ถูกครอบงำจากอำนาจรัฐ โดยที่สถานีโทรทัศน์ไอทีวีได้แพร่ภาพออกอากาศครั้งแรกในปี 2539 ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ด้วยปรัชญาการก่อตั้งสถานีข่าวของไอทีวี ที่เน้นความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการข่าว (editorial independence) โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางธุรกิจทำให้สามารถสนองความต้องการรับรู้ข่าวสารของประชาชนได้อย่างกว้างขวางในปีถัดมา จนกระทั่งสถานีโทรทัศน์ช่องต่างๆ ต้องหันมาแข่งขันด้วยการปรับรูปแบบและเนื้อหาการนำเสนอข่าวให้มีคุณภาพมากขึ้น แต่สื่อมวลชนของรัฐ ก็ยังไม่สามารถเสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้มากนัก เนื่องจากการปฏิรูปกรรมสิทธิ์สื่อกระจายเสียงตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 ยังไม่มีความคืบหน้า รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการใดๆอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามแนวคิดในการกระจายคลื่นความถี่ไปยังภาคเอกชนมากขึ้น ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 39 และ มาตรา 41 ที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน ทำให้ภาพลักษณ์ของสื่อมวลชนไทยในสายตาชาวโลกที่มองว่าสื่อมวลชนไทยมีเสรีภาพมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ทำให้องค์กร Freedom House ของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศยกย่องให้ประเทศไทยเป็น “ประเทศที่สื่อมวลชนมี เสรีภาพมาก” ในปี 2542

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ.2540 ประกาศใช้มาเป็นปีที่ 5 ผ่านรัฐบาลมาแล้วสองสมัย (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย และพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญยังไม่ได้รับการขับเคลื่อนจากรัฐบาลอย่างแท้จริง จะเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล การละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐยังปรากฏอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการลดทอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนยังมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามโครงสร้างทางการเมือง (ชูติมา ชื่นเจริญ, ศรีทศวรรษรัฐธรรมนูญ: สิทธิ มนุษยชนบนกระดาษ, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 10 มกราคม 2545)

นอกจากนี้พีรทิพย์ อุทกภาชน์ (2542) ระบุว่า รัฐยังคงมีความพยายามในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ ในทุกขั้นตอนของกระบวนการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ตามวัฒนธรรมทางความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่ตกทอดมายาวนาน ด้วยความเชื่อที่ว่าสื่อมวลชนเป็นชุมพลทางการเมือง ยุทธศาสตร์การสื่อสารทางการเมืองจึงอยู่ที่วิธีการสร้างอิทธิพลเหนือระบบสื่อมวลชน (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2541, หน้า 158)

วิกฤตการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นในแต่ละสมัย ต่างสะท้อนได้ว่าสื่อมวลชนเป็นกลไกหนึ่งที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นอกจากนี้ยังสะท้อนปัญหาของโครงสร้างสื่อมวลชนไทยมีความผันแปรไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคมโดยขึ้นอยู่กับรัฐบาล กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสื่อ จรรยาบรรณ องค์กร การแข่งขันทางธุรกิจ สภาพเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยในการกำหนดรูปแบบ และวิธีการที่รัฐใช้ในการลิดรอนและแทรกแซงการ การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนโดยเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์ซึ่งผูกขาดกรรมสิทธิ์โดยรัฐ ตั้งแต่ ยุคที่ทหารเข้ามาปกครองแบบอำนาจนิยม การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไม่เว้นแม้แต่ หนังสือพิมพ์ด้วยการข่มขู่ คุกคามอย่างเปิดเผยและวิธีการที่ไม่ซับซ้อน สิ่งแรกที่กลุ่มอำนาจ กระทำคือ การเข้ายึดและควบคุมการรายงานข่าวของสื่อให้อยู่ในกรอบที่ต้องการ มีการออก กฎหมายมาบังคับใช้ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์.ศ. 2484 (ซึ่งปัจจุบันยังบังคับใช้) ให้ อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ ไม่ให้มีความขัดแย้งกับการบริหาร ประเทศ นอกจากนี้ยังใช้ความรุนแรงจัดการกับสื่อที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งถึงขั้นสังเวยตัวผู้คัดค้าน อย่างไร้ร่องรอย จับกุมคุมขัง กดขี่ สิทธิเสรีภาพมิให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ใน ปี 2501 ประเทศไทยเข้าสู่ "ยุคมืดของหนังสือพิมพ์" ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 สามารถสั่งปิดหนังสือพิมพ์ที่ รายงานข่าวขัดแย้งกับการ บริหารประเทศ มีการจับกุมประชาชนและนักหนังสือพิมพ์ในข้อหาทำการกระทำความผิดเป็น คอมมิวนิสต์และกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ มีการสั่งประหารชีวิตผู้ที่ถูกกล่าวหาโดย ไม่ ผ่านขบวนการยุติ ธรรมในชั้นศาล (สมหมาย ปาริจัจด์, "ข่าวเจาะ เจาะข่าว " หนังสือพิมพ์ ไทย, 2543, หน้า 75)

นอกเหนือจากการควบคุมสื่อโดยการใช้ความรุนแรง รัฐบาลทหารยังใช้อำนาจในการ แทรกแซงสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เผยแพร่อุดมการณ์ของรัฐ ในขณะที่หนังสือพิมพ์ยังคงทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง จนกระทั่งถึงรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2520 สถานีวิทยุยานเกราะถูกใช้เป็นกระบอกเสียงกล่าว โจมตีขบวนการของนักศึกษาที่ออกมาเคลื่อนไหว รัฐบาลออกคำสั่งคณะปฏิรูปฉบับที่ 42 หรือที่ รู้จักกันดีในชื่อของ พร.42 เป็นกฎหมายบังคับใช้กับหนังสือพิมพ์ โดยมีอำนาจควบคุมการออก หนังสือพิมพ์อย่างเคร่งครัด เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งปิดหนังสือพิมพ์ได้ทันที และยังมีอำนาจใน การเซ็นเซอร์ข้อเขียนที่จะนำลงในหนังสือพิมพ์ได้ นอกจากนี้รัฐบาลของนายธานินทร์ยังได้ออก หนังสือพิมพ์ชื่อ " เจ้าพระยา " เพื่อประชาสัมพันธ์ผลงานและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล

แต่ได้รับการต่อต้านจากสื่อมวลชน รวมทั้งมีเสียงคัดค้านว่าเป็นการนำงบประมาณของแผ่นดิน มาใช้อย่างเปล่าประโยชน์ หนังสือพิมพ์เจ้าพระยาจึงปิดตัวลงหลังจากที่ ดำเนินการมาได้เพียง 3 เดือน 6 วัน

ภายหลังที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยมากขึ้นในรอบ 10 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ.2535 - 2545 แม้จะมีรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนแต่รัฐบาล ทุกสมัยยังมีความพยายามที่จะควบคุม และแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนมาโดยตลอด โดยเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์ แต่รูปแบบในการควบคุมสื่อมวลชนที่ใช้อำนาจข่มขู่ คุกคาม โดยใช้กำลังในยุครัฐบาลเผด็จการ เปลี่ยนมาสู่วิธีการเข้าแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน ด้วยวิธีการแบบเนียนมากขึ้น และไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน วิธีการที่ พบโดยทั่วไปมักเป็น ลักษณะของการส่งโยกย้าย สับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเช่น กรมประชาสัมพันธ์ หรือองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยหรือ อ.ส.ม.ท.ด้วยการอ้างความเหมาะสม หลายครั้ง ที่ พบว่าเป็นการสมยอมของสื่อมวลชนในลักษณะของการเซ็นเซอร์ตัวเอง (self censor) ในการหลีกเลี่ยงที่จะเสนอข่าวเชิงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล นักการเมืองหรือผู้มีอำนาจ ดังข้อสังเกตของฟองสนาน จามรจันทร์ ผู้สื่อข่าวสายการเมือง สังกัดกรมประชาสัมพันธ์ที่ว่า “บางครั้งสื่อมวลชนของรัฐก็ได้รับเสรีภาพอย่างล้นเหลือ เพราะผู้นำใจกว้างและเข้าใจ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่บางครั้งเมื่อผู้นำรัฐบาลใจคอคับแคบทนความแตกต่าง อันหลากหลายของความคิดของสังคมไม่ได้ เสรีภาพสื่อมวลชนของรัฐก็ถูกลดทอนเช่นเดิม แต่ มาในลักษณะที่แบบเนียนไม่ทิ้งร่องรอยให้ตรวจพบ”(ฟองสนาน จามรจันทร์, 2545 หน้า 118)

รัฐบาลแต่ละยุคสมัยใช้วิธีการควบคุม และแทรกแซงสื่อมวลชนที่ไม่แตกต่างกัน มากนัก แต่ในระดับความรุนแรงของมาตรการต่างๆที่รัฐนำมาใช้มักขึ้นอยู่กับระดับ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสื่อมวลชน ดังที่บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา (2543) อธิบายว่า เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจประเภทน้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า โดยยกตัวอย่าง รัฐบาลของนาย อานันท์ ปันยารชุน ที่ได้รับการยอมรับว่าให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนในระดับที่น่าพอใจ แม้ใน บางครั้งนายอานันท์เคยแสดงออกถึงความไม่พอใจสื่อมวลชน ด้วยการกล่าวตำหนิด้านเนื้อหา และคุณภาพในการเสนอข่าวด้วยประโยคที่ว่า “ นักข่าวไม่ทำการบ้าน” หรือ “ น้ำเน่า “ แต่ สื่อมวลชนไม่แสดงปฏิกิริยาตอบโต้

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับที่ โคเฮน (1963) ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหนังสือพิมพ์กับผู้อ่านนโยบายรัฐบาลมีลักษณะแบบกึ่งรักกึ่งเกลียด (Love-Hate-Relationship) และหนังสือพิมพ์มีอิทธิพลในด้านดีหรือร้ายขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวกับรัฐบาล (B.Cohen,1963 , p 20)

ท่ามกลางกระแสการปฏิรูปการเมืองที่ดูเหมือนจะหยิบยื่นอิสรภาพ และเสรีภาพให้แก่สื่อมวลชนมากขึ้น แต่กลับมีการกระทำของรัฐที่ย้อนศรและทวนกระแสมาเป็นคู่ขนานกัน เช่น ในรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 (พ.ศ.2535) มีความพยายามที่จะรื้อฟื้นกฎหมายควบคุม และจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในลักษณะเดียวกับ ประ.42 โดยพยายามผลักดันร่างกฎหมายที่เสนอให้มีการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ แต่ถูกกระแสคัดค้านจากสื่อมวลชนและนักวิชาการ (วารสารวันนักข่าว 5 มีนาคม 2536) หรือในสมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2538 ได้มีมาตรการต่างๆ เพื่อคุมเข้มสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การสอบประวัตินักข่าว การโยกย้ายปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่กรมประชาสัมพันธ์ การข่มขู่นักข่าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 7 สี จนต้องลาออก การสั่งระงับรายการมอต่างมูม และรายการเนชั่นนิวส์ทอล์ค ที่มักมีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ทศนคดีที่รัฐบาลของนายบรรหารมีต่อสื่อมวลชนรุนแรงถึงขั้นกล่าวหาว่า สื่อมวลชน “ จ้องล้มล้างรัฐบาล ” (สماعมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยฉบับ, 2540)

ความขัดแย้งระหว่างสื่อมวลชนกับรัฐบาลนายบรรหาร เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และเพิ่มความเข้มข้นขึ้นเมื่อนายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ระบุว่า “ นับตั้งแต่ไปรัฐบาลกับสื่อมวลชนจะต้องร่วมกันจัดการข่าว ” (บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา, ระหว่างกระแสบทึงเตี้ย, สำนักพิมพ์คบไฟ, 2543 , หน้า 72) ซึ่งต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์วิเคราะห์ข่าวสาร หรือที่ถูกขนานนามว่า “ ศูนย์พิฆาตสื่อ ” โดยร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง เป็นประธานคณะกรรมการโดยทำหน้าที่กลั่นกรองข่าวสารและสื่อมวลชน และออกหนังสือแถลงได้สื่อมวลชนทุกครั้งที่มีการนำเสนอข่าวเชิงลบกับรัฐบาล รวมทั้งสิ้น 23 ครั้งและยังให้ สันติบาลออกหนังสือเตือนให้สื่อมวลชนนำเสนอข่าวอย่างระมัดระวัง

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันการควบคุมสื่อจากภาครัฐมักใช้กลไกทางอ้อม เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 หรือ ประ.42 เนื่องจากเป็นข้อจำกัดที่ไม่อาจใช้ความรุนแรงอย่างเปิดเผยอย่างในอดีตได้ อย่างไรก็ตามการข่มขู่สื่อมวลชนโดยใช้กำลังยังพอมิให้เห็นอยู่

บ้าง เช่นกรณีทีเลขาธิการส่วนตัวของนายไตรรงค์ สุวรรณคี รองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย พากลุ่มชายฉกรรจ์รวม 7 คน บุกรุกเข้าไปในสำนักงานหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ แสดงพฤติกรรมก้าวร้าว ช่มชู้ ให้นำหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ แกะไขขาวที่ทำให้เจ้านายไม่พอใจ แต่ ผลสะท้อนที่ตามมาคือการได้รับการประณามอย่างรุนแรงจากสังคม เนื่องจากปัจจุบันไม่ใช่ยุค สมัยของเผด็จการทหารที่นิยมความรุนแรงอีกต่อไป (สดศรี เผ่าอินจันทร์, 2537)

พัฒนาการทางการเมืองของไทยได้ก้าวมาสู่การให้เสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูปการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน พุทธศักราช 2540 รัฐบาลใหม่ภายใต้การบริหารประเทศของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ซึ่งประกาศนโยบายที่เข้าถึงประชาชนทุกระดับเช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายเงินกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และนโยบายหนึ่ง ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล และชนะใจประชาชนที่เบื่อหน่ายการเมืองรูปแบบเก่าด้วยการชูนโยบาย “ คิดใหม่ ทำใหม่ ” ผสมผสานกับนโยบายแบบประชานิยม ทำให้ได้รับการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากที่สุดในประวัติศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 การเป็นรัฐบาลที่เข้ามาบริหาร ประเทศในบริบทของการปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 ในระยะแรกจึงเป็นรัฐบาลที่สร้างความคาดหวังให้แก่ ประชาชนทั่วประเทศที่ต้องการให้พันตำรวจโททักษิณ ส่งเสริมแนวทางการปฏิรูปการเมือง อย่างจริงจัง เช่นการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อสร้างสมดุลย์ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญที่ กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามความคาดหวังจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เริ่มถูกกล่าวหาว่าเป็นรัฐบาลที่มีแนวโน้มว่าจะไม่ได้ดำเนินตามแนวทางการปฏิรูป การเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในส่วนโครงสร้างของสื่อมวลชนในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรมี แนวโน้มที่จะถูกรอบงำทั้งจากอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางธุรกิจ ทั้งนี้เป็นการพิจารณา จากสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลเสียงข้าง มากของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ด้วยความเป็นนักธุรกิจการเมืองที่มีเครือข่ายการลงทุน ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ทำให้รัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ถูกจับตามองในฐานะที่ มีสื่ออยู่ในมือมากที่สุด และมีลักษณะของความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ (conflict of interest)

จากบทความเรื่อง “ อาณาจักรสื่อในมือทักษิณ ” ในหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 2544 ชี้ให้เห็นเครือข่ายของสื่อมวลชนทั้งในส่วนของรัฐบาล และส่วน

ของเอกชนที่มีแนวโน้มจะใช้สื่อของรัฐบาล กองทัพบก และสื่อเอกชนเป็นฐานสนับสนุนทางการเมือง เริ่มจากสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ที่มีบริษัทชินคอร์ปของตระกูลชินวัตร เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 และสถานีวิทยุในเครือข่ายอีก 5 เครือข่าย ของนายประชา มาสินนทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม สถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิก " ยูบีซี เคเบิลทีวี " ของนายธนิษฐ์ เจียรนวนนท์ ซึ่งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และสื่อของรัฐอันได้แก่ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยที่มีเครือข่ายวิทยุทั่วประเทศรวมทั้งสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 อ.ส.ม.ท.สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 และช่อง 7 รวมถึงสถานีวิทยุในเครือรวม 200 สถานี

ในที่สุดสิ่งที่หลายฝ่ายได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า เกี่ยวกับปัญหาการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนของรัฐบาลชุดนี้ ได้เริ่มขึ้นก่อนถึงวันเลือกตั้งเพียง 2 สัปดาห์เมื่อพนักงานฝ่ายข่าวของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีกลุ่มหนึ่ง ได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ผู้บริหารของสถานียุติการควบคุมการนำเสนอข่าวและยุติการแทรกแซงในกองบรรณาธิการฝ่ายข่าว และเพียง 2 วันก่อนที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 ในที่สุดสถานีโทรทัศน์ไอทีวีมีคำสั่งให้พนักงานฝ่ายข่าวจำนวน 23 คน พ้นสภาพการเป็นพนักงานตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2544

การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของพนักงานฝ่ายข่าวไอทีวี ในยุคที่มีการปฏิรูปการเมือง ในครั้งนี้ นับเป็นการทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 41 ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า " พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมี เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและเจ้าของกิจการนั้น " นับเป็นครั้งแรกหลังจากที่สื่อโทรทัศน์กำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลากว่าครึ่งศตวรรษ ที่กลุ่มสื่อมวลชนของสถานีโทรทัศน์มีความกล้าหาญพอที่จะลุกขึ้นต่อสู้กับกลุ่มอำนาจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับอำนาจทางธุรกิจ

นอกเหนือจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรกับสื่อโทรทัศน์แล้ว ในสื่อประเภทอื่นเช่น หนังสือพิมพ์ ความขัดแย้งดังกล่าวเริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อพันตำรวจโททักษิณ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะที่มีคดีปิดทรัพย์สินและอยู่ใน

ระหว่างรอการตัดสินใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สื่อนหนังสือพิมพ์แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม โดยที่กลุ่มแรกนำเสนอข่าวการเมืองโดยเน้นกระแสชาตินิยม และสนับสนุนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาให้พันตำรวจโททักษิณพ้นจากข้อกล่าวหา โดยใช้หลักรัฐศาสตร์นำหลักนิติศาสตร์เพื่อผลประโยชน์ของบ้านเมือง เนื่องจากกระแสความต้องการให้พันตำรวจโททักษิณเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้แก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างเต็มที่ โดยหลีกเลี่ยงเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงลบ ส่วนกลุ่มที่สองนำเสนอข่าวการเมืองควบคู่ไปกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์นายกรัฐมนตรี โดยมีการนำเสนอบทวิเคราะห์ที่ผลดีผลเสียจากบุคคลต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้รัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณมีมาตรการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของสื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล หรือตัวนายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้เจ้าพนักงานตำรวจสันติบาลหยาบยกเอาพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 ออกหนังสือดักเตือนไปยังหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (ดูในภาคผนวก) ในการนำเสนอรายงานข่าวบทวิเคราะห์จากสำนักข่าวรอยเตอร์ที่วิจารณ์คดีปิดทรัพย์สินของนายกรัฐมนตรี (ดูในภาคผนวก) ในช่วงนี้เองที่เกิดกระแสการแทรกแซงสื่อมวลชนปรากฏอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิธีการอันหลากหลายทั้งรูปแบบเก่าที่เคยปรากฏในรัฐบาลที่ผ่านมา และวิธีการใหม่ซึ่งอาจยังไม่เคยปรากฏมาก่อน

นอกจากรูปแบบการแทรกแซงด้วยกลไกทางอ้อม ในรายงานของศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนและสันติธรรมฉบับวันที่ 18 สิงหาคม 2544 ระบุว่าแนวโน้มการแทรกแซงสื่อของรัฐบาลชุดนี้จะใช้การโฆษณาให้ประชาชนเชื่อมั่นในนโยบายเพื่อสร้างฐานการเมืองในระยะยาว และยึดกุมอำนาจทางการเมืองให้ยาวนานที่สุดซึ่งไม่แปลกอะไรที่วันนี้สื่อจะถูกครอบครองโดยรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมือง

นายคำณู สิริธิตมาน (2544) อธิบายรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงสื่อมวลชนว่า " การแทรกแซงสื่อในปัจจุบันมีเรื่องของการโฆษณาเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งจากรัฐวิสาหกิจราชการและที่สำคัญคือ นักธุรกิจกลุ่มสื่อสารโทรคมนาคมซึ่งเป็นรายใหญ่เข้ามาเล่นการเมืองสังกัดอยู่ในพรรคไทยรักไทย ทั้งหมดจึงมีอำนาจในการสั่งโฆษณาซึ่งเป็นการแทรกแซงอีกรูปแบบหนึ่ง " (แนวหน้า, 16 สิงหาคม 2544) ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับจรัส ห่องสำเร็จ กล่าวไว้ว่า " ปัจจุบันพบว่ามีกรเรียกสื่อมาคุยโดยบริษัทใหญ่เสนอว่าจะมีงบโฆษณาให้ 20 ล้านสนใจหรือไม่ สิ่งนี้เป็นปัญหาที่ไม่ใช่สินบน แต่เป็นงบก้อนใหญ่ที่สามารถเบี่ยงเบนการเสนอของสื่อได้ ซึ่งความเกรงใจของผู้บริหารยอมถ่ายถอดมาสู่กองบรรณาธิการ จึงส่งผลให้ความเป็นจริง

ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นลดลงไปครั้งหนึ่ง " (ตอนหนึ่งจากการอภิปรายหัวข้อ " สื่อ...การแสวงหาเพื่อสาธารณะ" จัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย วันที่ 22 สิงหาคม 2544)

จากการติดตามสถานการณ์การแทรกแซงสื่อมวลชนของ รุจน์ โกมลบุตร จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แกลงในงานสัมมนาเรื่อง "รัฐแทรกแซงสื่อจริงหรือ" ที่สมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2544 โดยระบุว่าในช่วง 7 เดือนแรก คือ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนสิงหาคม 2544 ที่รัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้มีการแทรกแซงสื่อมวลชนเกิดขึ้นถึง 14 กรณีมีทั้งการใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจทางโดยลักษณะการแทรกแซงของรัฐมีหลายรูปแบบ เช่น เป็นการให้รางวัล หรือเป็นคำสั่งทั้งหมดจะทำให้ระยะห่างระหว่างสื่อและรัฐเสียสมดุลย์

การแทรกแซงสื่อมวลชนทั้ง 14 กรณีที่ปรากฏเป็นข่าวสามารถประมวลได้ดังนี้ กรณีแรกคือ การย้ายนางฟองสนาน จามรจันทร์ กรณีที่ 2 นายสุริยง หุณฑสาร จากรายการบันเทิงสถานการณ์ และรายการข่าวยามเช้า กรณีที่ 3 สถานีโทรทัศน์กองทัพบกได้ประกาศห้ามสามเณรออกโทรทัศน์ 4.กรณีการแทรกแซงสื่อในไอทีวีจากบริษัทในเครือของนายกรัฐมนตรี 5. กรณีการดูเสียงนายกกล้าณรงค์ จันทิก เลขานุการคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตมิชอบในวงราชการหรือป.ป.ช. ในการแถลงปิดคดีชุกหุนของนายกรัฐมนตรี 6.กรณีกรมประชาสัมพันธ์ไม่ถ่ายทอดสดการประชุมร่างพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย 7.กรณีกองทัพบกเตือนให้สถานีวิทยุและโทรทัศน์ในเครือกองทัพบกให้เสนอข่าวเชิงสร้างสรรค์ต่อรัฐบาล 8.กรณีนายธีรยุทธ บุญมี คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถูกห้ามแสดงความคิดเห็นจากนายกรัฐมนตรี โดยขอให้ไปคุยเป็นการส่วนตัว 9.กรณีตำรวจสันติบาลออกหนังสือเตือนไปยังหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ และกรุงเทพธุรกิจในการเสนอรายงานข่าวจากสำนักข่าวต่างประเทศกรณีชุกหุน 10.การยกเลิกการออกอากาศรายการเหรียญสองด้านของนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร 11.กรณีการสั่งการด้วยวาจาให้เสนอข่าวชุกหุนของนายกรัฐมนตรีให้น้อยลงภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยออกมาแล้ว 12.การยกเลิกรายการเนชั่นนิวส์ทอล์กทางช่อง 9 ด้วยเหตุผลว่าเราตั้งไม่ดี 13.กรณีการสร้างบ้านจันทร์สองหล้า ให้นักข่าวพักผ่อนระหว่างการรอสัมภาษณ์นายกรัฐมนตรีที่บ้านพัก 14.กรณีการโฆษณาโครงการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลทุกโครงการที่ใช้บริษัทรายเดียวกัน ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของชินคอร์ปทำสื่อโฆษณา

นอกจากนี้ผู้ช่วยเสนาธิการทหารบก ฝ่ายกิจการพลเรือน ในฐานะเลขานุการ กองบริหารวิทยุโทรทัศน์ของกองทัพบก มีหนังสือด่วนมากเลขที่ กท 0407.12 (สลก)/316 ลง วันที่ 29 มิถุนายน 2544 (ดูจากภาคผนวก) ข้อความโดยสรุปคือ ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุ โทรทัศน์กองทัพบก ระมัดระวังการเสนอข่าวเกี่ยวกับการเมืองและนักการเมืองในลักษณะ การวิจารณ์การทำงานของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล และการนำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้เสนอในลักษณะสร้างสรรค์ และช่วยประชาสัมพันธ์นโยบายและ มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของรัฐ

ลักษณะในการแทรกแซงสื่อมวลชนอีกวิธีหนึ่งคือ“การสมยอม”ของตัวสื่อมวลชน เอง คือหากสื่อมวลชนมีความสนิทสนมกับแหล่งข่าวมาก การนำเสนอข่าวจะไปในเชิงบวก มากกว่าเชิงลบ การจะวิพากษ์วิจารณ์อาจเป็นไปได้แต่อย่างเกรงใจ ดังความเห็นของนายอนุรักษ ทรัพย์เฮง ผู้สื่อข่าวประจำทำเนียบรัฐบาล หนังสือพิมพ์มติชนยอมรับว่า” เสียงวิจารณ์ที่เกิดขึ้น ในบางครั้งเป็นเพราะสื่อถูกแทรกแซงโดยสมัครใจ หรืออาจก้าวเข้าไปซ้ากว่ากลยุทธการทำ ประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลที่มุ่งงบประมาณให้การสร้างภาพอย่างเป็นทางการ โดยมี สาเหตุสำคัญมาจากบุคลิกภาพ ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำที่มีความเป็นกันเอง และมี จิตวิทยาอ่านใจคนอื่นได้ ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องยากที่รัฐบาลของทักษิณจะได้รับคะแนนนิยมจาก สื่อและประชาชนสูงสุด การปฏิบัติต่อกันระหว่างสื่อกับรัฐบาลเช่นนี้ ทำให้การทำหน้าที่ ตรวจสอบเพิ่มเติมไปด้วยความอ้อมอ้อม ซึ่งถือว่าเป็นความบกพร่องในหน้าที่ของสื่อซึ่งสื่ออาจทำ ไปโดยที่ไม่ได้ตั้งใจ” (จุลสารราชดำเนิน ปีที่ 5 ฉบับที่ 16 มิถุนายน-กันยายน 2544)

ท่ามกลางกระแสของการแทรกแซงนั้น สื่อมวลชนจะต้านทานได้มากหรือน้อย ขึ้นกับการตัดสินใจตามหลักอุดมการณ์วิชาชีพสื่อมวลชนเอง ดังที่ Whale และคณะ (1969) กล่าวไว้ว่า “ ในสถานการณ์หลายครั้งที่สื่อจำเป็นต้องเลือกยืนอยู่ข้างใดข้างหนึ่ง ระหว่าง บทบาทหน้าที่ของตนในการรับใช้สังคม และการยอมรับ หรือตกเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ ทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบทบาทหน้าที่ของสื่อ การตัดสินใจในการเผชิญสถานการณ์ เช่นนี้ของสื่อจึงจำเป็นต้องอย่างยั้งที่สื่อมวลชนต้องยึดหลักจริยธรรม (code of ethic) และ อุดมการณ์ของสื่อมวลชน (professional ideology) ในการพิจารณาบทบาทหน้าที่ให้ เหมาะสมกับพันธกิจที่มีต่อสังคม(เสถียร เขยประทับ,2540) กรณีนี้สื่อหนังสือพิมพ์ที่เคยพิสูจน์ ความกล้าหาญในการรับใช้ประชาชนให้เห็นได้แก่ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ แนวนหน้า และ เดอะเนชั่น ฉบับวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ได้นำเสนอข่าว และภาพเหตุการณ์ขณะที่

ประชาชนถูกรุมทำร้ายจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในช่วงพฤษภาทมิฬ ทั้งๆที่ได้รับหนังสือเตือนในวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ลงนามโดย พลอากาศเอกอนันต์ กลินทะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ขณะที่หนังสือพิมพ์ฉบับอื่นเลือกที่จะไม่นำเสนอข่าวเดียวกันตามข้อเท็จจริง และบางฉบับถึงกับปล่อยหน้าหนังสือพิมพ์ให้ว่างเปล่า (เทพชัย หย่อง, บทสุดท้ายที่วีเสรี , พ.ศ. 2544, หน้า 47)

อุดมการณ์ของนักวิชาชีพสื่อมวลชนแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกันไป แม้ นักวิชาชีพวิทยุ และโทรทัศน์จะมีกรอบบรรทัดฐานในการทำหน้าที่สื่อมวลชนแต่กลับมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างขององค์กรซึ่งต้องขึ้นตรงกับหน่วยงานของรัฐเช่น กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และสถานีวิทยุในหน่วยงานทหารที่ขึ้นกับกระทรวงกลาโหม จุดนี้เองที่ทำให้สื่อมวลชนมีความแตกต่างกันในเชิงอุดมการณ์ โดยหนังสือพิมพ์เป็นธุรกิจที่ดำเนินงานโดยเอกชนจะมีอิสระในการทำงานมากกว่าสื่อวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาล ดังตัวอย่างงานวิจัยของ สมสุข หินวิมาน (2534) ศึกษาเรื่อง “ ข่าวของวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ ” ในมิติของกลไกอุดมการณ์ของรัฐพบว่าสื่อมวลชนที่ทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเกิดความขัดแย้งกันระหว่าง “ อุดมการณ์การทำงานแบบข้าราชการ ” กับ “ อุดมการณ์ของนักวิชาชีพสื่อมวลชน ” แต่ในที่สุดแล้วบุคลากรส่วนใหญ่ยังคงความคิดในการทำงานแบบข้าราชการในลักษณะที่เห็นพ้องและยินยอม

ผลกระทบที่เกิดจากการแทรกแซงสื่อที่มีวิธีการแบบเนียน และแฝงเร้นในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ส่งผลทำให้เกิดบรรยากาศความเกรงกลัวต่อการนำเสนอความคิดเห็นทางการเมืองในลักษณะที่อาจเป็นความเห็นในเชิงขัดแย้งกับการทำงานของรัฐบาล เปลี่ยนเป็นรายการการเมืองที่นำเสนอผลงานของรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ เช่น รายการกรรองสถานการณ์ ทางช่อง 11 ได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นนโยบายในการเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีได้ออกอากาศประชาสัมพันธ์ผลงานของกระทรวงที่รับผิดชอบ

ขณะที่สถานีวิทยุโทรทัศน์ของกองทัพบก มีคำสั่งให้นำเสนอข่าวเผยแพร่ผลงานของรัฐบาลในทุกช่วงข่าวต้นชั่วโมงเป็นเวลา 2 นาที (ผู้จัดการฉบับวันที่ 17 มกราคม 2545) นอกจากนี้ยังมีคำสั่งให้ระมัดระวังการเสนอข่าวที่กระทบต่อรัฐบาล นโยบายเหล่านี้นำไปสู่กระบวนการผลิตรายการสารบบบันเทิง ละคร เกมโชว์ เกิดขึ้นอย่างหนาตาจน บดบัง หรือลบ

เลื่อนความจำเป็นในการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองในลักษณะของรายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นในเชิงตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งคือการถูกควบคุมด้วยอำนาจทางการเมือง เท่ากับเป็นการเปิดพื้นที่ให้สื่อวิทยุโทรทัศน์ทำหน้าที่สนองกลุ่มอำนาจทุนในการเผยแพร่วัฒนธรรมการบริโภคตามเป้าหมายของระบบทุนนิยม

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ตั้งศูนย์วิเคราะห์ข่าว เพื่อสรุปรายงานข่าวประจำสัปดาห์ของสื่อแต่ละประเภทโดยมีการให้สัญลักษณ์เป็นรูปต่างๆ ตามระดับความพอใจในการนำเสนอข่าวเพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรี สื่อมวลชนที่เสนอข่าวเชิงลบต่อรัฐบาล จะได้รับสัญลักษณ์ " คนหน้าบึ้ง " ปรากฏในรายงาน ในขณะที่สื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลมากจะได้รับสัญลักษณ์ " ลูกกระเบิด " ปรากฏในรายงานที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรี (คมชัดลึก, วันที่ 22 มกราคม 2545)

ในส่วนของหนังสือพิมพ์ที่เคยยื่นเคียงข้างประชาชน และจัดเป็นสื่อมวลชนที่เป็นกลไกสำคัญมากที่สุดในทางการเมือง แม้สื่อหนังสือพิมพ์จะมีสิทธิและเสรีภาพจากอำนาจรัฐ แต่ในปัจจุบันการเข้าแทรกแซงของรัฐ ที่มีต่อการนำเสนอข่าวสารและความคิดเห็นทางหน้าหนังสือพิมพ์ในปัจจุบันมีลักษณะที่เชื่อมโยงเกี่ยวพันกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบุคคลในคณะรัฐบาลมีเครือข่ายทางธุรกิจที่อาจใช้วิธีพิจารณางบประมาณสนับสนุน ให้แก่หนังสือพิมพ์ ดังนั้น หากหนังสือพิมพ์ฉบับใดเสนอข่าวเชิงลบต่อรัฐบาล งบประมาณจากบริษัทในเครือข่าย หรือแม้แต่งบประมาณการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งในแต่ละปีมีมูลค่านับพันล้านบาท งบประมาณจำนวนนี้ย่อมไม่ตกไปถึงสื่อมวลชนกลุ่มดังกล่าว ซึ่งวิธีการเดียวกันนี้เป็นวิธีการที่ใช้กับระบบวิทยุและโทรทัศน์ในก่อนหน้านี้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าภายในระยะเวลา 1 ปีที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศเกิดเหตุการณ์แทรกแซงสื่อมวลชนขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเสนอให้จามริก ประธานคณะกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ของสภาผู้แทนราษฎร ได้ทำหนังสือลงวันที่ 10 สิงหาคม 2544 ถึงนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร (ดูในภาคผนวก) เรียกร้องให้ยุติการแทรกแซงของหน่วยงานของรัฐต่อสื่อมวลชน แต่การแทรกแซงสื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ ยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง มีการใช้อำนาจรัฐควบคุมสิทธิ เสรีภาพของสื่อมวลชนมากที่สุด และมีวิธีการที่เป็นไปอย่างแนบเนียน จนกระทั่งสมาคมนักข่าวหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยได้ออก

หนังสือรายงานสถานการณ์สื่อมวลชนโดยระบุให้ปี พ.ศ.2544 เป็น “ปีแห่งการแทรกแซงสื่อ” (ดูในภาคผนวก) ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและขาดความหลากหลายส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาทางการเมืองของประเทศและสร้างความเสียหายแก่สังคมไทย โดยที่ประชาชนไม่ได้รับทราบ เนื่องจากนโยบายที่รัฐบาลผลักดันเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลแวดล้อมที่อยู่ในคณะรัฐบาล เพราะมีการร่วมมือกันระหว่าง 3 ฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ในความหมายที่พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะฝ่ายค้านเรียกว่าเป็นการ “คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” (คมชัดลึก, วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2545)

เสียงสะท้อนที่แสดงถึงความคิดเห็นที่ต่างไปจากแนวทางของรัฐบาล ของสื่อหนังสือพิมพ์ นักวิชาการ และองค์กรประชาชน ทำให้รัฐบาลมีมาตรการในการปิดกั้นข่าวสาร ด้วยการพยายามจัดประชุมเชิงปฏิบัติการของสื่อมวลชน การจัดตั้งศูนย์บริการข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ ศขป. สะท้อนถึงความพยายามในการครอบงำสื่อของรัฐบาล โดยมีการจัดระเบียบสื่อของรัฐ เพื่อให้เป็นแหล่งข่าวหลักในการนำเสนอข่าวให้ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าประชาชนควรรับรู้ข่าวสารประเภทอะไรบ้าง ในกรณีนี้สื่อมวลชนต่างชาติ อย่างนาย ชอว์น คริสปิน (Shawn W. Crispin) ได้เสนอบทความแสดงความคิดเห็นที่มีต่อรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีเนื้อหาระบุว่า รัฐบาลมีการจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะกับสื่อมวลชนของรัฐโดยกำหนดว่าข่าวไหนควรนำเสนอ และข่าวไหนไม่ควรนำเสนอ (นิตยสารฟาร์อีสเทิร์น อีโคโนมิค รีวิว, วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2545, หน้า 18) การควบคุมสื่อด้วยวิธีการนี้เป็นการปิดกั้นและไม่ต้องการให้มีเสียงต่อต้านการทำงานของรัฐบาล

เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางการเมืองของไทยในปี 2545 นอกจากจะเป็นยุคของการปฏิรูปการเมืองแล้ว สังคมไทยกำลังพลิกโฉมหน้าไปสู่ระบบทุนนิยมมากขึ้น ความเป็นรัฐบาลพรรคใหญ่ที่รวมศูนย์อำนาจแบบเผด็จการรัฐสภา ระบบการตรวจสอบจากการเมืองภาคประชาชนอาจเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก หากสื่อมวลชนไม่ว่าภาครัฐ หรือเอกชนที่เป็นความหวังของประชาชนทำงานบนเงื่อนไขปัจจัยทางเศรษฐกิจ ดังนั้นแนวโน้มที่จะตกอยู่ภายใต้อำนาจ 2 ประการคืออำนาจการเมือง และอำนาจทางธุรกิจ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันในรูปแบบของการอุปถัมภ์ และรูปแบบการควบคุมการนำเสนอข่าวสารและการแทรกแซงสื่อมวลชนจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เหมือนหรือแตกต่างจากในอดีตอย่างไร ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้บริโภคข่าวสารไม่สามารถรับรู้ถึงการแทรกแซงที่เกิดขึ้น และในฐานะนักวิชาชีพสื่อมวลชนมีการรับรู้

การแทรกแซงสื่ออยู่ในระดับใด รวมทั้งอุดมการณ์ของสื่อมวลชนมีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด และแนวทางในการป้องกันการแทรกแซงสื่อมวลชนอย่างเป็นรูปธรรมควรเป็นอย่างไร นับเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ปัญหานำวิจัย

1. กระบวนการในการแทรกแซงสื่อมวลชนในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีรูปแบบและกระบวนการที่ชัดเจนหรือแฝงเร้นอย่างไร
2. อุดมการณ์ทางวิชาชีพของสื่อมวลชนวิทยุโทรทัศน์ และนิตยสารสื่อพิมพ์ ที่มีต่อการแทรกแซงสื่อมวลชน เป็นอย่างไร
3. แนวทางในการป้องกันการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม ควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบและกระบวนการในการแทรกแซงสื่อมวลชนในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร
2. เพื่อสำรวจอุดมการณ์ทางวิชาชีพของสื่อมวลชนวิทยุโทรทัศน์ และนิตยสารสื่อพิมพ์ ที่มีต่อการรับรู้การแทรกแซงสื่อมวลชน
3. เพื่อค้นหาแนวทางในการป้องกันการแทรกแซงสื่อมวลชนอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อสันนิษฐานเบื้องต้น

1. กระบวนการในการควบคุมการรายงานข่าว และการแทรกแซงสื่อมวลชนในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มีแนวโน้มที่เข้มข้นขึ้นและแตกต่างจากกระบวนการควบคุมที่รัฐเคยใช้ในอดีตได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงมากที่สุดในประวัติศาสตร์จึงมีความเชื่อมั่นในศักยภาพและเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้ขาดการยอมรับฟังความคิดเห็นตลอดจนข้อวิจารณ์จากนักวิชาการ และสื่อมวลชน
2. อุดมการณ์ทางวิชาชีพสื่อมวลชนด้านวิทยุโทรทัศน์ และสื่อมวลชนด้านสิ่งพิมพ์ ที่มีต่อการ

แทรกแซงสื่อมวลชนมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กร โดยนักหนังสือพิมพ์ จะมีการต่อต้านการแทรกแซงสื่อมากกว่าสื่อวิทยุและโทรทัศน์

3. แนวทางในการป้องกันการแทรกแซงสื่อมวลชนยังคงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดกลไกที่จะป้องกันการแทรกแซงสื่ออย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนความร่วมมือระหว่างสื่อมวลชนและความตื่นตัวของประชาชนยังไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาสถานการณ์ความขัดแย้ง ระหว่างสื่อมวลชนกับรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่เดือนมกราคม 2544 - ธันวาคม 2545 เพื่อศึกษาพัฒนาการสิทธิเสรีภาพ และปรากฏการณ์ในการแทรกแซงสื่อมวลชนผ่านบริบททางการเมืองซึ่งอยู่ในยุคของการปฏิรูปการเมือง

นิยามศัพท์

การควบคุมของรัฐ หมายถึง การที่รัฐบาลเข้าไปกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัดด้วยการออกคำสั่งหรือผ่านกลไกทางกฎระเบียบของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม

การแทรกแซงสื่อมวลชน หมายถึง การกระทำจากกลุ่มอำนาจใดอำนาจหนึ่ง เช่นเดียวกันกับการควบคุมสื่อของรัฐ แต่การแทรกแซงสื่อมักเป็นวิธีการที่นำไปใช้กับองค์กรสื่อของเอกชน เช่น อำนาจรัฐในรูปแบบของคำสั่งการ ซึ่งเข้าไปมีส่วนในกระบวนการทำงาน และการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชน แต่เป็นการใช้อำนาจในระดับที่เบาว่าการควบคุม

สื่อมวลชน หมายถึง ผู้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการนำข่าวสารและความรู้ออกสู่สาธารณะ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อสิทธิ และประโยชน์ของประชาชนในงานวิจัยครั้งนี้จะกำหนดขอบเขตไว้เฉพาะสื่อมวลชนวิทยุโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์

อุดมการณ์วิชาชีพสื่อมวลชน หมายถึง ระบบความคิดของสื่อมวลชน ที่มีต่อวิชาชีพในการทำหน้าที่ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเที่ยงตรง เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยอยู่ภายใต้กรอบจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสื่อมวลชน

เสรีภาพ หมายถึง พฤติกรรมขั้นพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยที่ให้อิสระแก่บุคคลในการกระทำการใดๆ โดยอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

การป้องกันการแทรกแซงสื่อมวลชน หมายถึง แนวทางการปฏิบัติในการเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ตามหลักวิชาชีพ ได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุม ควบคุม หรือแทรกแซงจากทั้งอำนาจรัฐ หรือเจ้าของกิจการ และเป็นแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนาาระบบโครงสร้างทางกฎหมาย และโครงสร้างกรรมสิทธิ์สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด รวมถึงระบบพัฒนาการทำงานของสื่อมวลชนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540

รูปแบบและวิธีการแทรกแซงสื่อ หมายถึง พฤติกรรมในการใช้อำนาจของรัฐทั้งในอดีตและปัจจุบันซึ่งเป็นการลดทอนสิทธิของสื่อมวลชน ไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักสิทธิเสรีภาพ และเป็นการกระทำที่มีอยู่หลายระดับ ตั้งแต่การใช้อำนาจทางกฎหมาย การข่มขู่ใช้กำลัง การควบคุมในระดับองค์กร ระดับบริหาร โดยการใช้กรอบระเบียบขององค์กร เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การปรับโครงสร้างการบริหารภายในองค์กร เพื่อควบคุมการผลิต การควบคุมผ่านทางธุรกิจเช่น การให้เงินสนับสนุน หรือแม้แต่การเข้าซื้อกิจการ (Ownership) นอกจากนี้ในระดับที่เบาบางลงมา ได้แก่การสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชนเป็นบุคคล และการให้ผลประโยชน์ตอบแทน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อนำผลการศึกษามาเสนอต่อองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปสื่อ และกระตุ้นให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่สื่อถูกแทรกแซง และตกอยู่ภายใต้การครอบงำ

ของการเมืองในรูปของทุนนิยม ทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเสรีตามรัฐธรรมนูญ

2. เพื่อปลูกจิตสำนึก และกระตุ้นให้สื่อมวลชนตระหนักถึงอุดมการณ์ทางวิชาชีพของสื่อ ที่มีพันธกิจในการรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่ากลุ่มอำนาจรัฐหรืออำนาจทุน
3. เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นข้อมูลในการวางแนวทางในการป้องกันการแทรกแซงสื่อ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย