

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาเรื่องบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยศึกษาเฉพาะคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความเป็นมา หลักเกณฑ์การทำงาน และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ ที่มีผลต่อเนื้อหารายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์ โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลเอกสาร ตลอดจนวิเคราะห์เนื้อหาภาพยนตร์ที่ห้ามออกอากาศ และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจากกลุ่มตัวอย่างคณะกรรมการจำนวน 20 คน บริษัทผู้ผลิตรายการรวมทั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์จำนวน 10 คน และนักวิชาการจำนวน 16 คน ผลการศึกษาสรุปได้ 3 ประเด็นดังนี้

ความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์

คณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (กบว.) จัดตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2521 เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์โดยเฉพาะ การก่อกำเนิดของคณะกรรมการได้รับอิทธิพลจากแรงผลักดันพื้นฐานที่สั่งสมมาเมื่อครั้งอดีต นับตั้งแต่ยุคแรกของวงการวิทยุโทรทัศน์ไทย ซึ่งขณะนั้นเป็นการควบคุมดูแลกันเองด้วยรูปแบบคณะกรรมการภายในสถานีแต่ละแห่ง ต่อมาสถานีต่างก็เสนอรายการอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด จนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบอยู่เสมอ โดยเฉพาะการเสนอรายการที่เป็น "พิษภัย" แก่เด็กและเยาวชน และใช้เวลาโฆษณามากเกินไป ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการให้เป็นหน่วยงานกลางคอยดูแลรายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันตามคำเรียกร้องของสังคม

คณะกรรมการเมื่อจัดตั้งครั้งแรก เป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้แทนเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ กบว. กรมตำรวจ กรมอัยการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ สถานีวิทยุโทรทัศน์ และหัวหน้ากองงาน กบว. เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่เนื่องจากคณะกรรมการประสบปัญหาสมาชิกโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตามระบบราชการอยู่เสมอ ต่อมาปี 2523 จึงมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการใหม่ โดยแต่งตั้งด้วยการระบุบุคคลผสมผสานกับแต่งตั้งโดยตำแหน่ง ซึ่งนอกจากจะยังครอบคลุม

ส่วนราชการต่างๆดั้งเดิมแล้ว ยังได้เพิ่มผู้แทนส่วนราชการอื่นด้วย ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ และผู้แทนโฆษกสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาภาพยนตร์ ๗ สถานวิทยุโทรทัศน์แต่ละแห่ง ในแต่ละวัน

หลักเกณฑ์การทำงานของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์

การตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ คณะกรรมการอาศัยหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติจากกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือขอความร่วมมือทั้งของ กบว. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการตีความกฎระเบียบโดยอาศัยประสบการณ์จากการประกอบอาชีพทั้งในอดีตและปัจจุบัน และดุลยพินิจของคณะกรรมการเข้าไปเกี่ยวข้องกับซึ่งจะมีขอบเขตเพียงใดขึ้นอยู่กับภูมิหลัง บุคลิกภาพ และแนวความคิดของแต่ละคน เช่น การศึกษา งานอาชีพ สภาพสังคม สถานการณ์บ้านเมือง เป็นต้น โดยทั่วไป หลักเกณฑ์ข้อห้ามที่คณะกรรมการกำหนดไว้มี 15 ประการ ดังนี้

1. ก่อความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง
3. มีผลเสียต่อการเมือง หรือสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ
4. มีผลเสียต่อประเทศชาติ รัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. มีผลเสียต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือประมุขของชาติ
6. มีผลเสียต่อศาสนา
7. ขัดต่อศีลธรรม วัฒนธรรม หรือขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย
8. ข้ำยุกามารมณ์ หรือลามกอนาจาร
9. ความรุนแรง
10. ส่งเสริมให้เกิดอาชญากรรม หรืออบาสมุข
11. มีผลเสียต่อภาษาไทย
12. ไม่ให้ประโยชน์แก่ผู้ชม
13. เทคนิคการผลิตไม่มีคุณภาพ
14. ชื่อเรื่องไม่เหมาะสม
15. โฆษณาในภาพยนตร์มากเกินไปเกินขอบเขตที่กำหนด

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์

คณะกรรมการได้เข้ามามีบทบาทต่อวงการวิทยุโทรทัศน์ของไทยเป็นเวลากว่าหนึ่งทศวรรษ (พ.ศ. 2521-2534) ในฐานะผู้พิจารณา และคัดเลือกสารสู่ประชาชนผู้ชมนั้น

ปรากฏเสียงสะท้อนจากสังคมทั้งในแง่บวกและแง่ลบ จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างผู้ผลิตรายการ ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการโดยตรง และกลุ่มตัวอย่างนักวิชาการในฐานะตัวแทน ของผู้ชมพบว่า ทั้งสองกลุ่มต่างก็มีทรรศนะต่อบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งทางบวก และทางลบ จำแนกได้ดังนี้

ผู้ผลิตรายการ มองว่าคณะกรรมการมีประโยชน์ที่จะช่วยประสานให้รายการ บันเทิงเป็นพาณิชย์ศิลป์ ที่งานศิลปะผสมผสานกับธุรกิจการค้า กระตุ้นเตือนให้ผู้ผลิตรับผิดชอบ ต่อสังคม และเป็นแหล่งข้อมูลด้านภาษา คำอ่าน การสะกดคำแก่ผู้ผลิตที่อาจรู้ไม่ลึกซึ้ง หรือขาดข้อมูล

ในทางตรงกันข้าม คณะกรรมการกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการผลิต ที่ ภาวะเบี่ยง และการทำงานไม่มีมาตรฐานเดียวกัน มีส่วนจำกัดความคิดสร้างสรรค์ของผู้ผลิต ทำให้เสียอัตราส่วนการเสนอรายการ เมื่อเกิดกรณีให้ตัดทอน แก้ไข หรือห้ามออกอากาศ ในที่สุดก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งเวลาและเงินทุน

นักวิชาการ ในฐานะตัวแทนของผู้ชมมองว่า คณะกรรมการมีผลทางบวก ช่วยกลั่นกรองสาร สกัดกันเนื้อหาให้เหมาะสมบางประการ ช่วยรักษาวัฒนธรรม และ ขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย อีกทั้งกระตุ้นเตือนผู้ผลิตให้ระมัดระวังการเสนอเนื้อหา และรับผิดชอบต่อส่วนรวม ตลอดจนเป็นการถ่วงดุลอำนาจไม่ให้ผู้ผลิตเสนอเนื้อหา ตามความประสงค์ของคนฝ่ายเดียว

ส่วนผลทางลบคือ คณะกรรมการไม่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพการเสนอข่าวสาร ของสื่อมวลชน และการเปิดรับสารของประชาชน รวมทั้งยังก่อให้เกิดความรำคาญ แก่ผู้ชมอีกด้วย

นอกจากนั้น บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการยังปรากฏผลที่ไม่คาดหวัง หรือ เป็นหน้าที่แฝงให้สถานีอาศัยการอ้างอำนาจของคณะกรรมการ เพื่อควบคุมผู้ผลิต ผู้ผลิตเอง ก็พยายามใช้ผลจากการตรวจพิจารณาเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ "ส่งเสริมการขาย" สินค้า ของตนให้ได้มากที่สุด ทำให้คณะกรรมการไม่มีบทบาทกำหนดเนื้อหารายการได้ทุกประเภท แต่ผู้ประกอบการจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่างๆได้เอง อีกทั้งกรรมการยังไม่สามารถ ส่งเสริมสนับสนุน หรือเป็นตัวชี้แนะแก่สื่อมวลชนได้เท่าที่ควร แต่กลับมีบทบาทควบคุม โดยกำหนดกรอบข้อห้ามปฏิบัติ ซึ่งเป็นการควบคุมเชิงปฏิเสธเพียงด้านเดียว

ด้วยบทบาทของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบกับได้มีการแก้ไขกฎหมาย วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ครั้งใหม่ใน พ.ศ. 2530 เพื่อรองรับกิจการเคเบิลทีวี จึงส่งผลให้ กบว.ลดบทบาทลง กล่าวคือ บทบาทการตรวจพิจารณารายการก่อนออกอากาศ

ของคณะกรรมการในกบว. จึงได้สิ้นสุดลง ในวันที่ 1 มกราคม 2535 และให้สถานีแต่ละแห่ง
รับผิดชอบดูแลกันเอง กรมประชาสัมพันธ์ทำหน้าที่ตรวจตรารายการขณะออกอากาศ หรือ
หลังออกอากาศ เพื่อรายงานผลให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสิน และมีบทลงโทษผู้กระทำผิด
ตามกฎหมาย

อภิปรายผล

แม้ได้ยกเลิกคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทางวิทยุโทรทัศน์ ตั้งแต่วันที่ 1
มกราคม 2535 เป็นต้นไปก็ตาม แต่ก็นับได้ว่าคณะกรรมการได้วางรากฐานการจัดระเบียบ
พิจารณาเนื้อหารายการบันเทิงทางวิทยุโทรทัศน์ไว้ระดับหนึ่ง ซึ่งจะเป็นแนวทางต่อสถานี
ที่จะนำไปพิจารณาประกอบสำหรับการพิจารณารายการของคนที่กำลังปรับเปลี่ยนโฉมหน้าใหม่
ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากยกเลิกคณะกรรมการชุดนี้ และขณะที่กำลังรอประกาศใช้
กฎหมายฉบับใหม่ ที่ให้สถานีวิทยุโทรทัศน์รับผิดชอบดูแลตัวเองอยู่นี้ (ช่วงมกราคม-เมษายน
2535) สถานีแต่ละแห่งก็ตรวจพิจารณารายการของตนก่อนออกอากาศโดยใช้กฎระเบียบ
ของ กบว. เป็นแนวทางปฏิบัติงาน อีกทั้งยึดรูปแบบ และวิธีการทำงานคล้ายกับคณะกรรมการ
ที่ได้ยกเลิกไป เพียงแต่สถานีมีอิสระในรายละเอียด และแต่งตั้งคณะกรรมการตามแต่จะเห็น
สมควร เช่น สถานีช่อง 5 คณะทำงานประจำวันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สถานี 2 คน
และหน่วยงานอื่นอีก 2 คน ได้แก่ กระทรวงศึกษา กรมอัยการ แพทย์ นักวิชาการ
สำนักคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สถานีบางแห่งได้เชิญบุคคล
ผู้เชี่ยวชาญหน้าที่คณะกรรมการแต่เดิมเป็นที่ปรึกษา เป็นต้นว่า นาวาเอกสรพล วนทัศน์
เป็นที่ปรึกษาของสถานี ช่อง 3 ศาสตราจารย์ คุณหญิงจินตนา สศสุนทร เป็นที่ปรึกษาของ
สถานี ช่อง 5 และช่อง 9 (ไทยรัฐ 29 กุมภาพันธ์ 2535: 14)

การลอบทบทจากกบว. หรือยกเลิกคณะกรรมการนี้ หากมองในแง่ทฤษฎีแล้ว
นับว่าเป็นผลดีที่ให้อิสระแก่สื่อมวลชนได้ดูแลควบคุมตนเอง ให้เป็นไปตามครรลองของ
จรรยาบรรณในวิชาชีพ เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการให้มีสิทธิเสรีภาพ
การเสนอข่าวสาร และแนวทางพัฒนาวิชาชีพของตน แต่ในทางปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับสื่อมวลชน
เองว่าจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เหมาะสม และรับผิดชอบต่อสังคมเพียงใด
หากสื่อมวลชนมุ่งผลประโยชน์ทางการค้ามากกว่าความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และเสนอ
รายการส่งผลกระทบต่อผู้ชมแล้ว ไม่เพียงแต่ผู้ประกอบการจะได้รับผลลงโทษขั้นรุนแรง
ทางกฎหมายเท่านั้น ผลเสียร้ายอันใหญ่หลวงที่เกิดกับประชาชนผู้ชมผู้ได้รับพิษภัยจากรายการ
โดยเฉพาะผลต่อจิตใจในลักษณะนามธรรมนั้น เป็นผลเสียซึ่งยากที่จะเรียกร้องให้กลับคืน
มาได้ ในที่สุด องค์การรัฐในฐานะผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ตามหลักนิติรัฐ ก็อาจจะเข้ามาควบคุม
เสรีภาพของสื่อมวลชนดังเช่นเมื่อครั้งอดีต โดยกล่าวอ้างเหตุผลเดิมว่า เพื่อปกป้อง
ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

ดังนั้น ไม่เพียงแต่สื่อมวลชน หรือผู้ประกอบการจะมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และองค์กรรัฐต้องคอยส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้ หรือความเข้าใจด้านกฎหมายสื่อมวลชน เท่านั้น ประชาชนผู้รับสารยังต้องกระตือรือร้นที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็น อันเป็นประโยชน์ และช่วยสร้างสรรคพัฒนาเนื้อหารายการด้วย

แต่เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สิ่งที่เราคาดหวังให้ทุกฝ่ายได้ร่วมมือ และประสานสอดคล้องกันด้วยดีข้างต้น ปรากฏผลน้อยมาก ดังนั้น จึงน่าจะมีแนวทางปฏิบัติ สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ก่อให้เกิดการพัฒนาเนื้อหารายการทางวิทยุโทรทัศน์ต่อไป กล่าวคือ

ควรมีการจัดตั้งองค์กรตัวแทนกลุ่มประชาชนผู้ชมอย่างเข้มแข็ง เพื่อทำหน้าที่ เฝ้าติดตามคอยตรวจเนื้อหารายการ และการทำงานของผู้ประกอบการ สถานี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อหาข้อสรุป แล้วเผยแพร่ทางสื่อมวลชนให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ เป็นการกระตุ้นให้กลุ่มผู้ชมกระตือรือร้นในการใช้สิทธิของผู้บริโภคข่าวสาร ตลอดจน เป็นการคานอำนาจกับสถานีหรือผู้ประกอบการที่มีเสรีภาพในการเสนอรายการ ไม่ให้ใช้เสรีภาพเกินขอบเขต และขาดความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งองค์กรนี้จะมีสิทธิฟ้องร้องสถานีที่ขาดความรับผิดชอบต่อ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ละเลยในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ สิทธิขององค์กรตัวแทนประชาชนดังกล่าว จะต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และเข้มแข็ง

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาการทำงานขององค์กรที่รับผิดชอบต่อดูแลรายการทางวิทยุโทรทัศน์ ในประเทศที่มุ่งเน้นหลักสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นหลัก เช่น คณะกรรมาธิการกลาง การสื่อสาร (Federal Communication Commission หรือ FCC) ในสหรัฐอเมริกา เพื่อจะนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานกำกับดูแลของสถานีวิทยุโทรทัศน์ของไทย
2. ควรมีการศึกษาผลจากการยกเลิกคณะกรรมการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ทาง วิทยุโทรทัศน์ เพื่อทราบถึงลักษณะการพิจารณารายการของสถานีวิทยุโทรทัศน์แต่ละแห่ง ที่มีเสรีภาพในการกำกับดูแลตนเองภายหลังการยกเลิกคณะกรรมการ