

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ แห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) พ.ศ.2551 ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นสมควรให้มีองค์กร สื่อสาธารณะ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำในการผลิตและสร้างสรรค์รายการข่าวสารที่มีคุณภาพ เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณะและส่วนรวม เป็นผู้นำความรู้ทางวิชาการ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามต่าง ๆ ของชาติ รวมถึงเป็นองค์กรที่กระตุ้นและส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ ในการผลิตรายการอิสระนั้น ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้ง “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย” ที่วิสาหกิจ ชีวเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2551 และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ไทยพีบีเอส” เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2554 โดยดำเนินการออกอากาศอย่างเป็นทางการเมือง และทุนธุรกิจมาจนถึงปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลา 10 ปี ของการดำเนินงานออกอากาศ ไทยพีบีเอสมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง รูปแบบการดำเนินงานหลายด้าน อาทิ ด้านรูปแบบข่าวและรายการ ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ และด้านบุคลากร เพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานที่ในบทบาท สื่อสาธารณะสื่อแรกของประเทศไทย ตามที่สังคมคาดหวัง สำหรับรูปแบบการนำเสนอรายการข่าว ไทยพีบีเอสมักเน้นรายงานสถานการณ์การชุมนุม การรายงานสดจากผู้สื่อข่าวภาคสนาม และ วิเคราะห์มุมมองที่หลากหลายรอบด้านจากนักวิชาการ เครือข่ายภาคประชาชน ผู้ชุมนุม คู่ขัดแย้ง กลุ่มต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการลดความขัดแย้ง หรือทางออกของปัญหา โดยให้แต่ละฝ่าย ได้แสดงทัศนะและความคิดเห็น มากกว่าการตั้งคำถามเพื่อรายงานเหตุการณ์ตามสถานการณ์ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภาวะวิกฤต หรือท่ามกลางความขัดแย้ง

ด้านบทบาทของสื่อสาธารณะ ไทยพีบีเอสมีการนำเสนอประเด็นที่รอบด้านจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะประเด็นการจัดตั้งสภาประชาชน นำเสนอมุมมองที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย รวมถึง มุ่งเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจ การหาทางออก และแนวทางในการคลี่คลายสถานการณ์ เห็นได้จากผลการสำรวจ ศึกษาการทำหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในหลายครั้ง หนึ่งในนั้นคือ การรายงาน เหตุการณ์บริเวณศูนย์เยาวชนกรุงเทพฯ สนามกีฬาไทย-ญี่ปุ่น ดินแดง เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2556 ช่วงเวลา 07.00 - 18.00 น. ในช่วงการปะทะกันระหว่างผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ส่งผลให้มี

ผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจำนวนมากพบว่า ไทยพีบีเอสให้สัดส่วนเวลาในการรายงานสดมากที่สุด คือ 1 ชั่วโมง 5 นาที มีผู้สื่อข่าวภาคสนามรายงานจากหลากหลายจุดมากที่สุด ด้านเนื้อหา มีความโดดเด่นในการอ้างอิงแหล่งข้อมูล มีการใช้ภาพมุมสูงให้เห็นเหตุการณ์เผชิญหน้า และการปะทะจากทั้งสองฝ่าย รวมถึงมีใช้ภาษาอย่างระมัดระวังในการรายงาน ให้รายละเอียดการกระทำ ทั้งจากฝ่ายผู้ชุมนุม และฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างสมดุล (Mediamonitor, 2557, ออนไลน์)

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง ทุกครั้งไทยพีบีเอส จะพยายามทำหน้าที่รายงานประเด็นข่าวสารอย่างรอบด้าน กระทั่งมีการประกาศกฎอัยการศึก ในวันที่ 20 พฤษภาคม 2557 สื่อได้รับคำสั่งให้ถ่ายทอดรายการจากสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก ต่อเนื่องจนถึงวันรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำการควบคุมการออกอากาศของสื่อ มีการประกาศงดถ่ายทอดรายการประจำสถานี ไทยพีบีเอส จึงไม่สามารถออกอากาศทางสื่อโทรทัศน์ได้ มีเพียงการรายงานข่าวสารสถานการณ์ทางออนไลน์ ผ่านเว็บไซต์ เฟสบุ๊ก และทวิตเตอร์ นำไปสู่การประชุมของกองบรรณาธิการข่าว ลงความเห็นร่วมกัน ถึงการหน้าที่นำเสนอข่าวสารต่อไปในทุกช่องทางที่ทำได้ โดยไทยพีบีเอสเลือกจัดรายการสด ฝ่าวิกฤตการเมืองไทย ผ่านช่องทางออนไลน์ของยูทูบ ซึ่งแม้ระหว่างออกอากาศเจ้าหน้าที่ทหาร ที่เข้าควบคุมพื้นที่ขอความร่วมมือให้ยกเลิกการออกอากาศ แต่ไทยพีบีเอสยังคงยึดเวลาต่อ จนถึงที่สุด

หลังจากนั้น คสช.ยังคงออกประกาศย้ำถึงการทำหน้าที่สื่อ และการควบคุมเนื้อหา การนำเสนออีกหลายฉบับ หนึ่งในนั้นคือ ประกาศฉบับที่ 97 เรื่องการให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงาน ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ห้ามเสนอข่าว วิจัย คสช. หรือสร้างความแตกแยก หากฝ่าฝืนสามารถระงับการเผยแพร่ได้ (อ้างถึงใน ประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557) ส่งผลต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนทุกแขนง องค์การวิชาชีพสื่อและสมาคมสื่อต่าง ๆ จึงประชุมหารือเพื่อหาทางออก และทำความเข้าใจกับ คสช. เนื่องจากประกาศดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน สุดท้าย คสช. จึงยอมแก้ประกาศ ฉบับที่ 97 โดยออกประกาศฉบับที่ 103 ผ่อนปรนมาตรการควบคุม จากเดิมที่ห้ามสื่อวิพากษ์วิจารณ์ เป็นการห้ามวิจารณ์ด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ พร้อมทั้งยกเลิกบทลงโทษ ที่ให้ระงับการเผยแพร่ทันที แต่เป็นการให้องค์การวิชาชีพที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ดำเนินการสอบสวน ทางจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 103/2557)

จากการเก็บข้อมูลความคิดเห็นของผู้ชมผ่านเฟซบุ๊กของไทยพีบีเอสในช่วงระหว่างวันที่ 20 - 26 พฤษภาคม 2557 มีผู้ชมทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ต่อการนำเสนอข่าวทางออนไลน์

ของไทยพีบีเอส ในช่วงการทำรัฐประหาร ที่สื่อฟรีทีวีถูกระงับการออกอากาศ โดยจากความคิดเห็น 159 คน พบว่า

1. ชื่นชมการทำหน้าที่ของไทยพีบีเอส ในยามคับขันที่สื่อฟรีทีวีอื่นไม่สามารถเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ชมได้ แสดงให้เห็นถึงการเป็นสื่อสาธารณะ เห็นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก และพร้อมจะยืนอยู่ข้างประชาชน ทั้งหมด 77 ความคิดเห็น

2. ควรรายงานสถานการณ์หลังจากมีการประกาศรัฐประหาร และการเชิญนักวิชาการ อย่าง คุณโคทม อารียา มาพูดคุยในสถานการณ์ดังกล่าว ไม่ได้มีประโยชน์หรือความน่าสนใจ แต่อย่างไรก็ตาม กลับมีลักษณะที่นำไปสู่ความแตกแยก ทั้งหมด 59 ความคิดเห็น

3. สถานการณ์ดังกล่าวไทยพีบีเอสควรทำตามกฎ เพื่อความสงบเรียบร้อยและไม่เห็นด้วย ในความพยายามออกอากาศ เพราะอาจสร้างความวุ่นวายในสังคม ทั้งหมด 23 ความคิดเห็น

จากความเห็นและผลตอบรับของความพยายามในการทำหน้าที่สื่อ ทางสำนักข่าว จึงจัดเวทีพูดคุย และประชุมเพื่อกำหนดกรอบการทำหน้าที่สื่อหลายครั้ง แต่ยังไม่สามารถหาข้อสรุป ที่แน่ชัดได้ เนื่องจากการประชุมไม่ได้เป็นการแสดงความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ทุกฝ่าย อย่างครบถ้วน มีเพียงผู้บริหารและพนักงานบางส่วน เช่น การเชิญให้พนักงานร่วมรับฟัง แนวทางการทำข่าวในช่วงสถานการณ์ไม่ปกติ เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ได้ข้อสรุปเพียงว่าจะ พยายามทำหน้าที่ของสื่อให้ดีที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับไทยพีบีเอส และพยายามหาวิธี นำเสนอรูปแบบใหม่ ซึ่งทุกคนต้องมีการพิจารณา และความเข้าใจที่ตรงกัน

แม้ภาวะภายใต้กรอบการรัฐประหาร ไทยพีบีเอสยังพยายามนำเสนอข่าวสารให้ครอบคลุม และรอบด้าน แต่มีหลายครั้งที่ถูกแทรกแซงการทำงาน เห็นได้จากกรณีนายทหารกลุ่มหนึ่ง เดินทางเข้าพบผู้บริหารไทยพีบีเอสขอให้ยุติการนำเสนอรายการ “เสียงประชาชนต้องฟังก่อนปฏิรูป” หลังไม่พอใจการทำหน้าที่ของผู้ดำเนินรายการที่พาดพิงถึงการรัฐประหาร หรือการอาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึก และนำมาตรา 44 มาใช้ดูแลความสงบเรียบร้อย โดยออกคำสั่งเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ ให้อำนาจเจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจออกคำสั่ง ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลาย ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใด และได้กำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม (อ้างถึงใน คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558) ไม่เพียงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน หากยังกระทบต่อสิทธิการรับรู้ข่าวสารของประชาชน จวบจนถึงปี 2561 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 ยังถูกใช้ควบคุมจำกัดการทำหน้าที่ของสื่อ ไทยพีบีเอสจึงนับว่ายังอยู่ภายใต้ภาวะของการรัฐประหาร

จากข้อมูลที่รวบรวมแสดงว่า นับตั้งแต่การประกาศกฎอัยการศึก และการรัฐประหารครั้งล่าสุด ไทยพีบีเอสต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองที่ถูกรับควบคุมด้วยกฎหมาย คำสั่งของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นำมาสู่การตัดสินใจทำหน้าที่ขัดคำสั่ง และออกอากาศรายการ ฝ่าวิกฤตการเมืองไทยทางยูทูบ ก่อให้เกิดกระแสทั้งแง่บวกและแง่ลบจากผู้ชม ถึงความเหมาะสม ของการทำหน้าที่ของไทยพีบีเอส ซึ่งมีผลต่ออัตลักษณ์โดยตรง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาอัตลักษณ์การนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส และปัจจัยที่ส่งผลต่ออัตลักษณ์การนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ภายใต้ข้อจำกัด ของกฎอัยการศึก และการรัฐประหาร เพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดรูปแบบเนื้อหา และกรอบการทำ หน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานที่มีความเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อองค์กรสื่อสาธารณะ

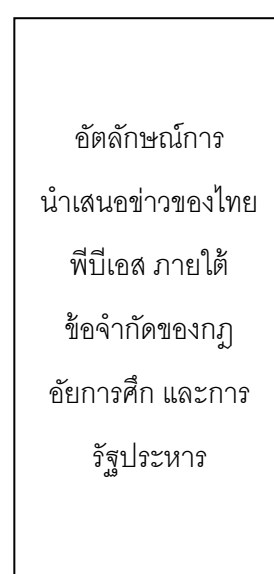
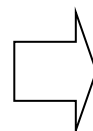
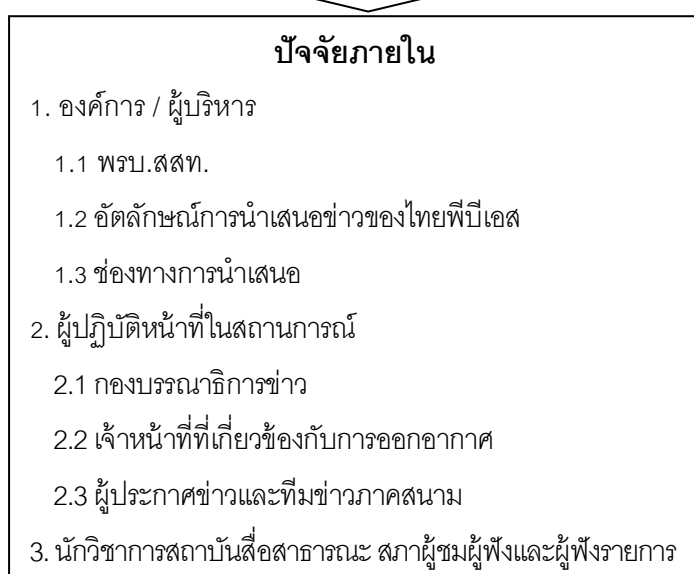
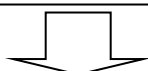
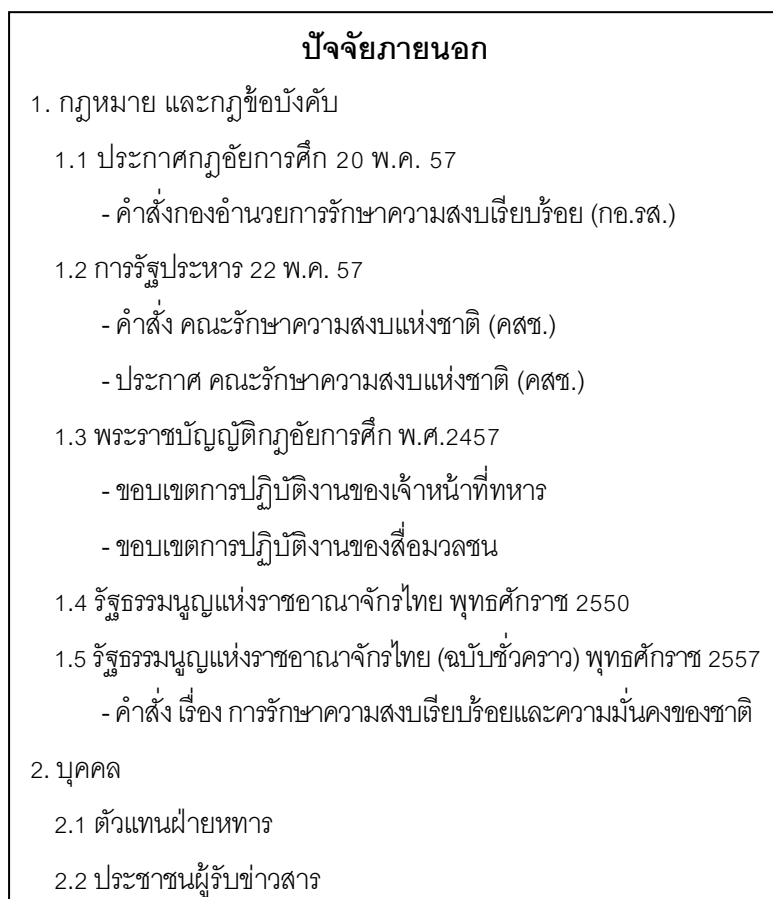
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาอัตลักษณ์การนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ภายใต้ข้อจำกัด ของกฎอัยการศึก และการรัฐประหาร
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่ออัตลักษณ์ในการนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ภายใต้ข้อจำกัดของกฎอัยการศึก และการรัฐประหาร
3. เพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดรูปแบบการนำเสนอข่าว ที่มีความเหมาะสมกับการ ทำหน้าที่ของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ภายใต้กรอบของกฎอัยการศึก และการรัฐประหาร อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรสื่ออื่น ๆ ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดด้านการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาตามกรอบนโยบายของสื่อสาธารณะ ตามกฎหมาย ประกาศของคสช. และคำสั่งอันเกี่ยวข้องกับการทำงานของสื่อ ประกอบกับ ความเห็นของผู้บริหาร กองบรรณาธิการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ดำเนินรายการ ผู้สื่อข่าวภาคสนาม และผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสในช่วงกรณีศึกษา ขณะเดียวกันก็มีความเห็นของนักวิชาการด้านสื่อสาธารณะ ตัวแทนฝ่ายทหาร และประชาชน ผู้รับชมข่าวจากทางสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสในช่วงดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบการวิจัย

คำถามการวิจัย

1. สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอสมีการกำหนดอัตลักษณ์ของการนำเสนอข่าว ภายใต้ข้อจำกัดของกฎอัยการศึก และการรัฐประหารอย่างไร
2. ปัจจัยใดที่ส่งผลต่ออัตลักษณ์ในการนำเสนอข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ภายใต้ข้อจำกัดของกฎอัยการศึก และการรัฐประหาร
3. ภายใต้ข้อจำกัดของกฎอัยการศึก และการรัฐประหาร สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ควรกำหนดรูปแบบการนำเสนอข่าวที่มีความเหมาะสมกับการทำหน้าที่ของทีวีสาธารณะอย่างไร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อนำผลการวิจัยมาเป็นแนวทางในการสร้างอัตลักษณ์ในการนำเสนอข่าวของ สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ภายใต้กฎอัยการศึกและการทำรัฐประหาร
2. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรสื่อสาธารณะอื่น ๆ และเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจงานด้านสื่อมวลชน

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กร หมายถึง องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

สื่อสาธารณะ หมายถึง สื่อที่ทำงานตามมาตรฐานวินัยและจรรยาบรรณของสื่อ มีผลประโยชน์สาธารณะเป็นตัวนำ เป็นอิสระจากอำนาจรัฐและกลไกในเชิงพาณิชย์ โดยเนื้อหาสาระ และรูปแบบที่ปรากฏ ต้องแสดงให้เห็นความแตกต่างที่เป็นลักษณะเฉพาะของความเป็นสื่อสาธารณะ

สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส หมายถึง สถานีโทรทัศน์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 ซึ่งมุ่งมั่นเป็นสถาบันสื่อสาธารณะที่สร้างสรรค์สังคมคุณภาพและคุณธรรม

สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ หมายถึง สมาชิกจำนวน 50 คน จากตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายเพื่อรับฟังความคิดเห็นและคำแนะนำจากประชาชนในวงกว้างต่อการผลิตรายการขององค์การ

อัตลักษณ์ หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะที่ทำให้เกิดความโดดเด่น และแตกต่าง ไม่ซ้ำแบบใคร ซึ่งทำให้เกิดการจดจำ

อัตลักษณ์ของไทยพีบีเอส หมายถึง ความเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะแห่งแรกของประเทศไทย

อัตลักษณ์การนำเสนอข่าวของไทยพีบีเอส หมายถึง การมุ่งมั่นผลิตข่าวที่ไม่เป็นโทษ สามารถขับเคลื่อนสังคม โดยทำหน้าที่เป็นหัวหอกที่สำคัญในการนำพาสังคมให้รู้เท่าทันความเป็นไป และความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งรอบตัวและรอบโลก รวมถึงสร้างความตระหนักให้แก่สังคมได้ในระดับหนึ่งจนสามารถเป็นต้นแบบของสื่อสาธารณะ โดยมี Thai PBS's Style Book เป็นกรอบข้อมูลการทำข่าว

ผู้ดำเนินรายการข่าว/ผู้สื่อข่าว หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่รายงานข่าวสารต่าง ๆ สูประชาชนผู้รับสาร ผ่านสื่อประเภทโทรทัศน์ ทั้งที่ปฏิบัติงานภายในสถานีและผู้ลงพื้นที่ภาคสนาม

ปัจจัยที่ส่งผลต่ออัตลักษณ์ของการนำเสนอข่าว หมายถึง ตัวแปรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นกรอบในการกำหนดหรือส่งผลให้เกิดอัตลักษณ์ของการนำเสนอข่าว

กฎหมายการศึก หมายถึง กฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นไว้สำหรับประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ซึ่งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (กอ.รส.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก กำหนดใช้เป็นกาชัวคราว ตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม 2557 ตามพระราชบัญญัติกฎหมายการศึก พ.ศ.2457

กองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (กอ.รส.) หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งตามประกาศกองทัพบก ฉบับที่ 2/2557 หลังจากการประกาศพระราชบัญญัติกฎหมายการศึก

การรัฐประหาร หมายถึง การเข้ายึดอำนาจ และล้มล้างรัฐบาล โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หมายถึง คณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง โดยรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 จนถึงปัจจุบัน เป็นคณะ ออกประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ในภาวะภายใต้กรอบของการรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หมายถึง รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ คสช. ยกร่างเพื่อบังคับใช้ ตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 โดยมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ