

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) เป็นหน่วยงานสื่อสารมวลชนของรัฐ มีฐานะกำเนิดต่อเนื่องมาจาก บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2520 ให้ยุบเลิก บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด และจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ขึ้นดำเนินการแทน โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2520 เพื่อจัดกิจการสื่อสารมวลชนของรัฐบาลให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นที่ยึดถือแก่สาธารณชน อ.ส.ม.ท. จึงได้เริ่มดำเนินการต่อเนื่องจาก บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2520 โดยได้รับมอบงานสถานีวิทยุโทรทัศน์ ไทยทีวีสี ช่อง 9 สถานีวิทยุกระจายเสียง ท.ท.ท. และสถานีวิทยุโทรทัศน์ ไทยทีวีสี ช่อง 3 นอกจากนี้ ยังจัดตั้งสำนักข่าวไทยขึ้นมาดำเนินการเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2520 ด้วย ทั้งนี้ การบริหารงานของ อ.ส.ม.ท. อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่า 5 คน และไม่เกิน 9 คน โดยมีผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. พบว่าตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. จนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. โดยคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 40 ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีประธานกรรมการซึ่งมีทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วรวม 12 คน

หากพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2520 จะเห็นว่ารัฐบาลมีอำนาจทั้งในการบริหารงานและการปฏิบัติงานของ อ.ส.ม.ท. ทั้งหมดอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นเป็นตอน เริ่มจากนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งสามารถใช้อำนาจควบคุม อ.ส.ม.ท. ตั้งแต่คณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. ไปจนถึงพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งการเป็นประธานกรรมการ อ.ส.ม.ท. ในขณะเดียวกัน รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการแต่งตั้งใครก็ได้เป็นกรรมการ ซึ่งกรรมการ อ.ส.ม.ท. มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติงานของ อ.ส.ม.ท. รวมถึงการแต่งตั้งและปลดผู้อำนวยการภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีที่เป็นประธานกรรมการ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับนี้จะมีเนื้อหาที่เปิดกว้างให้พนักงานเมืองใช้อำนาจในการควบคุม อ.ส.ม.ท. ได้อย่างกว้างขวาง แต่รัฐบาลและพนักงานเมืองแต่ละสมัยที่ควบคุม อ.ส.ม.ท. ก็มีการใช้อำนาจมากน้อยแตกต่างกัน และมีวิธีการใช้อำนาจที่ต่างหาก หากเป็นยุคสมัยที่รัฐบาลและพนักงานเมืองใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติงานของ อ.ส.ม.ท. มาก ก็จะส่งผลต่อการดำเนินงานของ อ.ส.ม.ท. มาก โดยเฉพาะผลงานที่เสนอต่อประชาชน คือรายการต่าง ๆ ทางโทรทัศน์และวิทยุ และที่สำคัญคือรายการข่าวซึ่งถือเป็นหัวใจและศักดิ์ศรีของสื่อมวลชนที่ถูกกล่าวถึงอยู่เสมอ

ดังนั้น ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีประกาศ รสช. ฉบับที่ 40 แก่ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ อ.ส.ม.ท. เป็นผลให้รัฐมนตรีไม่มีส่วนร่วมในคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. นั่นคือการไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานโดยตรง ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีนำโดย นายอานันท์ ปันยารชุน ที่เรียกว่ารัฐบาลอานันท์ 1 เป็นรัฐบาลที่ รสช. แต่งตั้ง ได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 2 วันที่ 2 มีนาคม 2535 โดยยังคงสาระสำคัญเดิมที่ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่เพิ่มที่มาของกรรมการให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งมากขึ้น และเพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการบริหาร อ.ส.ม.ท. ให้มากขึ้น เท่ากับเป็นการลดอำนาจของ



รัฐบาลหรือนักการเมือง และในสมัยรัฐบาลอานันท์ 2 ซึ่งเป็นรัฐบาลชั่วคราวที่ตั้งขึ้น ภายหลังเกิดเหตุการณ์รุนแรงในการเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชนในเดือน พฤษภาคม 2535 โดยการนำชื่อขึ้นกราบบังคมทูลของ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธาน รัฐสภาในขณะนั้น ก็ได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 3 วันที่ 15 กันยายน 2535 แก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 2 ตัดอำนาจของ นายกรัฐมนตรีในการปลดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิออก นับเป็นการตัดทอนอำนาจของ ฝ่ายการเมืองออกจาก อ.ส.ม.ท. เกือบหมด

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 มีข่าวว่า รัฐบาลจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 4 เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจ ควบคุม อ.ส.ม.ท. ได้มากขึ้นอีก ประกอบกับการควบคุมการบริหารงาน อ.ส.ม.ท. ของคณะกรรมการ ได้เกิดความขัดแย้งกับผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. ในหลาย ๆ เรื่อง ในที่สุดคณะกรรมการได้มีมติเลิกสัญญาจ้างผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. เมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2536 โดยเหตุผลที่ว่า ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. ไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย ดังนั้น ข่าวการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. จึงเริ่ม เป็นจริง เป็นจริงขึ้นจากการวิพากษ์วิจารณ์สื่อมวลชนของบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่าปัญหาของ อ.ส.ม.ท. ที่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลไม่ค่อยมีอำนาจ ในการกำกับดูแล

จากสภาพการบริหารงานและการดำเนินงานของ อ.ส.ม.ท. ในช่วง ที่ใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ที่แตกต่างกันระหว่างพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1 ที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถใช้อำนาจต่อการบริหารงานและการดำเนินงาน ของ อ.ส.ม.ท. ได้อย่างกว้างขวาง รวมถึงการเป็นประธานกรรมการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลงานของ อ.ส.ม.ท. ที่ไปถึงประชาชน โดยเฉพาะงานด้านข่าวซึ่งถือเป็นหัวใจ และศักดิ์ศรีของสื่อมวลชน กับประกาศ รสช.ฉบับที่ 40 ที่ไม่ให้ให้นักการเมืองเป็น ประธานกรรมการ และพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 และ 3 ที่ให้อำนาจการบริหารงาน แก่คณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. อย่างเต็มที่ จนกระทั่งมีข่าวว่ารัฐบาลในระบอบ

ประชาธิปไตยภายหลังการเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 จะแก้ไขพระราชกฤษฎีกา  
จัดตั้ง อ.ส.ม.ท. เพื่อให้พนักงานเมืองมีอำนาจในการควบคุม อ.ส.ม.ท. มากขึ้นอีก  
จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาว่าในช่วงของการใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท.  
ฉบับที่ 1 ซึ่งให้อำนาจพนักงานเมืองในการบริหารงาน อ.ส.ม.ท. อย่างกว้างขวาง  
นั้น พนักงานเมืองมีอำนาจอย่างไร มีวิธีการใช้อำนาจอย่างไร และส่งผลกระทบ  
อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะในเรื่องของงานข่าวที่ถือว่ามีความสำคัญดังกล่าว

### ปัญหาวิจัย

1. พนักงานเมืองที่ควบคุม อ.ส.ม.ท. ใช้อำนาจต่อการเสนอข่าวของ  
อ.ส.ม.ท. ในลักษณะใด
2. การควบคุม อ.ส.ม.ท. ของพนักงานเมือง หรือการใช้อำนาจต่อการ  
เสนอข่าวของ อ.ส.ม.ท. ในลักษณะต่าง ๆ นั้น ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับใคร  
ในระดับใด
3. ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง มีทัศนคติต่อ  
ประเด็นปัญหานี้อย่างใด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบทัศนคติและแนวคิดต่อการสื่อสารมวลชนของพนักงานเมือง  
ที่ควบคุม อ.ส.ม.ท.
2. เพื่อทราบลักษณะและวิธีการควบคุม หรือการใช้อำนาจของ  
พนักงานเมืองต่อการเสนอข่าวของ อ.ส.ม.ท.
3. เพื่อทราบถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับต่าง ๆ จากการ  
ใช้อำนาจของพนักงานเมืองต่อการเสนอข่าวของ อ.ส.ม.ท.
4. เพื่อทราบถึงทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบ  
จากความขัดแย้งต่อประเด็นปัญหานี้



### ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาการใช้อำนาจของนักการเมืองต่อการเสนอข่าวของ อ.ส.ม.ท. ในช่วงของการใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท. ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2520 ซึ่ง อ.ส.ม.ท. อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของนักการเมือง ด้วยการที่นักการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการ อ.ส.ม.ท. ทำให้นักการเมืองใช้อำนาจต่อ อ.ส.ม.ท. ได้อย่างใกล้ชิด

### ข้อสันนิษฐานการวิจัย

อ.ส.ม.ท. เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจรัฐที่ต้องการใช้ประโยชน์จาก อ.ส.ม.ท. จึงตราพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจแก่ตนเองในการควบคุมการบริหารงานและการดำเนินการของ อ.ส.ม.ท. เพื่อที่จะใช้ อ.ส.ม.ท. เป็นกลไกในการปฏิบัติการระดับอุดมการณ์อย่างเต็มที่ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่รัฐบาล นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะ และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจและความสนับสนุนจากประชาชน ทำให้นักการเมืองสามารถใช้อำนาจต่อการเสนอข่าวของ อ.ส.ม.ท. ด้วยวิธีการสั่งการทั้งตามระบบและนอกระบบ ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งขึ้นในระดับต่าง ๆ ทั้งผู้รับสาร และผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่งสาร

### นิยามศัพท์เฉพาะ

นักการเมือง - ในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้หมายถึงรัฐมนตรีที่ควบคุม อ.ส.ม.ท.  
การใช้อำนาจของนักการเมือง - หมายถึงการสั่งการของนักการเมืองทั้งในระบบ คือตามสายการบังคับบัญชาตามโครงสร้าง และนอกระบบ คือวิธีการอื่น  
ข่าว - หมายถึงข่าวการเมือง และข่าวที่เกี่ยวข้องกับการเมือง  
กฎหมาย - หมายถึงพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง อ.ส.ม.ท.



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาครั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา กำหนดขอบเขตที่เหมาะสมของการใช้อำนาจการเมืองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ สื่อมวลชนของรัฐ

2. นักการเมืองที่กำกับดูแลสื่อมวลชนของรัฐสามารถนำผลการวิจัย ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการใช้อำนาจของรัฐในการเสนอข่าว เพื่อให้เกิด ประโยชน์อย่างแท้จริงต่อประชาชน มิใช่การไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในทางการเมือง ให้เกิดประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งและไม่ เกิดผลดีต่อทุกฝ่าย