

ที่มาของการปฏิรูปสื่อกระจายเสียง

ปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นยุคแห่งการสื่อสาร สังคมที่เต็มไปด้วยข่าวสาร(High Information Society) ทั่วโลกมีการติดต่อสื่อสารถึงกันตลอดเวลา โดยการนำเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยเข้ามาใช้ และมีแนวโน้มว่าการพัฒนาด้านการสื่อสารและเทคโนโลยีจะเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว เพราะการสื่อสารมีความจำเป็นต่อมนุษย์ ในการเชื่อมความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม การสื่อสารสามารถทำได้หลายทาง เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ ฯลฯ ซึ่งสื่อที่เกิดขึ้นเหล่านี้ทำให้มนุษย์ได้รับความรู้ เป็นแหล่งบันเทิงที่ทำให้คลายเครียด ให้โอกาสผู้รับได้แสวงหาประโยชน์ได้หลากหลายแล้วแต่ความต้องการของแต่ละบุคคล และสื่อในปัจจุบันก็สามารถสนองความต้องการของมนุษย์ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้นั้นจะอยู่ในจุดใดของโลกก็จะสามารถรับรู้ข่าวสารได้ตลอดเวลา บทบาทของสื่อจึงเป็นตัวหล่อหลอมความคิด ความเชื่อ ทศนคติ อุดมการณ์ ค่านิยม และรูปแบบในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่มีต่อโลก เรียกได้ว่า การรับรู้ข่าวสารของมนุษย์นั้นเป็นไปอย่างเปิดกว้างและมีเสรีมากกว่าแต่ก่อน ในทางกลับกันในอดีตการรับรู้ข่าวสารถูกปิดกั้นและถูกการบิดเบือนข้อเท็จจริงไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดในสังคมนั้นก็คือ รัฐบาล รัฐบาลได้ใช้ช่องทางในการสื่อสารในการเผยแพร่ โฆษณาชวนเชื่อ และประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาล ทั้งในช่วงสงครามและทางการเมือง เพราะประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้เรื่อง สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญน้อยมาก ประชาชนจึงตกเป็นผู้รับสารที่มีสื่อเป็นเครื่องมือของรัฐแทนที่จะเป็นกระบอกเสียงของประชาชน ดังนั้นประชาชนชาวไทยควรมีความเข้าใจเรื่อง สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปสู่การปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

สิทธิในการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนชาวไทย

เรื่องสิทธิในการสื่อสาร หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วอาจดูเป็นเรื่องของการรับและส่งหรือถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารสำหรับส่วนบุคคลโดยเฉพาะ แต่แท้ที่จริงแล้ว สิทธิการสื่อสารมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสิทธิทางสังคมเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมไปถึงสิทธิทางด้านการเมือง สิทธิการสื่อสารเป็นแกนสำคัญส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการสิทธิมนุษยชนโดยส่วนรวม แม้ในปัจจุบันการพัฒนาด้านการสื่อสาร และการโทรคมนาคมจะเจริญเพิ่มมากขึ้น ตามความเจริญด้านเทคโนโลยี แต่รัฐก็สามารถที่จะจำกัดหรือควบคุมการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนของตนได้เช่นกัน สิทธิในการสื่อสารนั้นจึงเป็นตัวชี้วัดอันหนึ่งที่สามารถมองเห็นได้ว่า สิทธิเสรีภาพในสังคมหนึ่ง ๆ ว่าเป็นสังคมที่เปิด หรือเป็นสังคมที่เปิดตัวเอง รวมถึงคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่จะส่งออกไปโดยสื่อมวลชน ผ่านไปยังประชาชนด้วยว่า มิใช่ว่าข่าวสารทุกตัวที่เสนอออกไปนั้นจะมีความตรงไปตรงมาในทุกเรื่อง แต่ยังคงมีการผ่านกระบวนการปรุงแต่งหรืออาจถูกบิดเบือนข้อเท็จจริง แม้กระทั่งในปัจจุบัน ยิ่งการสื่อสารนั้นมีความจำเป็นต่อประชาชนมากสักเพียงใด ประชาชนทุกคนก็ควรรู้และให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพของการสื่อสารที่ตนเองมีอยู่

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (2545) กล่าวว่า การจัดระเบียบใหม่เรื่องข่าวสารกับสิทธิในการสื่อสารของประชาชนจึงเกิดขึ้น ในประเทศโลกที่สามรวมถึงประเทศไทยประกอบด้วย การสร้างความสมานฉันท์ระหว่างประเทศสมาชิกโดยผ่านเครือข่ายข่าวสารข้อมูลของกลุ่ม การรณรงค์การสร้างกระแสเรื่องการจัดระเบียบเศรษฐกิจใหม่ และการปฏิรูประบบการผูกขาดในโครงสร้างข่าวสารและการสื่อสารระหว่างประเทศ ในประเทศกลุ่มโลกที่สาม หรือประเทศยากจนซีกโลกใต้ ได้แก่ แอฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย ได้รวมตัวกันเป็น กลุ่ม 77 หรือ GROUP of 77 และใช้เป็นที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติที่เรียกว่า UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2507 เป็นเวทีต่อสู้ โดยเชื่อว่าอำนาจของกลุ่มสามารถนำมาใช้ในการเจรจาเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการค้าระหว่างประเทศให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น หรือเปลี่ยนทิศทางการสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศศูนย์กลางและประเทศรอบนอกโดยการสร้างแรงกดดันของกลุ่ม (UNCTAD จัดการประชุมครั้งที่ 10 ที่ประเทศไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543)

ในการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลในวงวิชาการซึ่งสื่อสารมวลชนในประเทศสมาชิกต่าง ๆ UNESCO พบว่าสิทธิในการสื่อสารประกอบด้วยสิทธิย่อยมากมาย ซึ่งเป็นวิวัฒนาการตามลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง เรียกว่า เสรีภาพทางความเห็นและการแสดงออก

ขั้นตอนที่สอง เรียกว่า เสรีภาพทางข่าวสารหรือเสรีภาพทางบอกเล่าและรับทราบข่าวสาร

ขั้นตอนที่สาม เรียกว่า เสรีภาพในการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ

หลักอุดมการณ์ในสิทธิมนุษยชน มีอิทธิพลและบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางทั่วโลกจนถือได้ว่าเป็นหลักการสากล แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับความจริงด้วยว่า หลักการและอุดมการณ์ต่าง ๆ นั้นมีรากฐานและความเป็นมา และสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางสังคม - วัฒนธรรมและกาลเทศะ ซึ่งเป็นหลักการที่ประพุดติในสังคมนั้น ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สังคมมนุษย์นั้นมีความซับซ้อน บางครั้งมนุษย์ต้องดิ้นรนต่อสู้ในสิ่งที่คิดว่าไม่มีความเป็นธรรมในสังคมให้พ้นจากพันธะหรืออำนาจที่มนุษย์มิให้แกกันอย่างไม่ยุติธรรม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้มีทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติ เพียงเรามองไปรอบ ๆ ก็จะประจักษ์แก่ความจริง ซึ่งการต่อสู้เพื่อการได้มาของมนุษย์นั้นทำให้เกิด "วิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง" ในหลายสังคมก็มีอาจหลีกเลี่ยงได้รวมถึงสังคมไทย ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันและเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนสถานะ บทบาท สิทธิ หน้าที่อันประกอบเป็นระบบความสัมพันธ์และความเชื่อ และการประพุดติภายในสังคม การปรับเปลี่ยนที่ว่านี้ อาจเป็นไปอย่างสันติ หรือเกิดความรุนแรงมากน้อยต่าง ๆ กันแล้วแต่ละกรณี และระดับความยืดหยุ่นในแต่ละสังคม ในกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แนวความคิดเรื่อง "ประชาสังคม" หรือ Civil Society ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมีความเชื่อที่ว่า หากประชาชนมีความเข้มแข็ง จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มมากขึ้น และดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนำไปสู่การกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเชิงระบบการบริหารของรัฐ แต่ระบบการปกครองก็ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการของรัฐมากนัก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่องต่างๆ ประชาชนทำได้เพียงเลือกตัวแทนของตนเข้าไปบริหาร ซึ่งก็เป็นเพียงการดำเนินการที่เบื้องบนกำหนดความต้องการแทนเบื้องล่างก็คือ ประชาชนต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติตาม การรับฟังความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อนำไปกำหนดนโยบายจึงมีน้อยมาก เช่น กรณีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่กระบวนการร่างบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมและสนองตอบความต้องการของประชาชนในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการ

เปลี่ยนแปลงของภาคประชาชนจากการรื้อมาเป็นแบบมีส่วนร่วม แต่ก็ถือได้ว่าประชาชนได้ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (พรทิพย์ อุทกภาชน์: 2544)

ดร.สุรัตน์ เมธิกุล(2545) กล่าวถึง แนวความคิดและปรัชญาการปกครองในระบบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตยและเสรีภาพของประชาชนจะมีมากหรือน้อยก็ดูได้จากเสรีภาพของสื่อสารมวลชนในประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 16 ฉบับ ซึ่งในแต่ละฉบับมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้แล้วแต่สถานการณ์ทางการเมืองในขณะที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

ปัจจุบันดัชนีชี้เสรีภาพสื่อมวลชนไทยที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ กฎหมายทั่วไปซึ่งครอบคลุมทุกสื่อมวลชนและกฎหมายควบคุมเฉพาะสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนแต่ละประเภท ในส่วนกฎหมายทั่วไปนั้น "กฎหมายรัฐธรรมนูญ" จะเป็นตัวชี้ภาพรวมของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นแม่แบบของกฎหมายทั้งปวง หากรัฐธรรมนูญได้ประกันสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้โดยกว้างขวางปราศจากเงื่อนไข เช่น รัฐธรรมนูญปี 2492 และ 2517 กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพดังกล่าวมีโอกาสนำมาใช้ได้ แต่ในรัฐธรรมนูญไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญปี 2489, 2511, 2519 หรือรัฐธรรมนูญปี 2521 ต่างกำหนดเสรีภาพที่มีเงื่อนไขแห่งความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยทั้งสิ้น รัฐจึงออกกฎหมายอื่นเข้ามาควบคุมสื่อมวลชนได้ง่าย (เฉลิมพร อุ่นแก้ว, 2534 อ้างในสุรัตน์ เมธิกุล: 2545)

เมื่อประชาชนมีความเข้าใจเรื่อง สิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว การพัฒนาความรู้ความสนใจของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิรูปสื่อเพราะพ.ร.บ.การจัดสรรคลื่น และร่างพ.ร.บ.ประกอบกิจการฯ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นี้ จะมีผลกระทบเกิดขึ้นในการจัดการการปฏิรูปสื่อทั้งการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ฯ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งการเปลี่ยนแปลงการเข้าครอบครองเป็นเจ้าของสื่อ การปรับปรุงเนื้อหารายการ การกำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละสถานี ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อภารกิจสื่อของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งการสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นยังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่ในบุคคลที่มีวิชาชีพด้านสื่อ เช่น สื่อมวลชน นักวิชาการสื่อสารมวลชน ฯลฯ ซึ่งนักวิชาการจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการเคลื่อนไหวรักษาสถาปัตยกรรมแทนประชาชนมากในการต่อรองกับอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นโครงสร้างในระบบวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์มานาน ดังนั้นกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะเป็นตัวแทนของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพอันชอบธรรม เพื่อให้การ

ดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นก่อนที่จะนำไปสู่เรื่องการปฏิรูปสื่อ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิรูปสื่อ เพื่อให้เห็นเป็นแนวทางว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการปฏิรูปสื่อในประเทศไทย

ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิรูปสื่อ

กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิรูปสื่อ นั้นเป็นผลมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศนั้นๆ ส่งผลมาถึงสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับเอาวัฒนธรรมจากประเทศต่างๆ เข้ามาโดยใช้ช่องทางด้านการสื่อสารเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลให้เป็นไปตามกลไกของตลาดในปัจจุบัน เช่น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจ มีอำนาจในการต่อรองทั้งทางด้านการค้า เศรษฐกิจ การเมือง อเมริกาพยายามที่จะเปิดตลาดการค้าเสรีในทุกภูมิภาคทั่วโลก ในด้านบทบาทการสื่อสารสหรัฐอเมริกาที่จะเน้นไปในประเด็นทางเศรษฐกิจของการสื่อสารอย่างเด่นชัด แทนที่จะเป็นด้านวัฒนธรรมและการเมือง พยายามผลักดันสื่อทางวัฒนธรรมเข้ามาทั้ง สื่อภาพยนตร์ วีดีโอ ดนตรี หนังสือ และหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ที่ไหลบ่าเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ในเวทีการค้าโลก สหรัฐอเมริกามีพลังอำนาจมหาศาลในธุรกิจประเภทนี้ที่จะผลักดันเข้าไปสู่ทุกตลาด ในทำนองเดียวกันการขนส่งและการสื่อสารได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว การค้าระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการสื่อสารทางวัฒนธรรมก็เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นกัน ดังนั้นกลุ่มประเทศโลกที่สามจึงพยายามรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ ให้ออกจากแรงกดดันที่ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการตลาดเปิดเสรี ซึ่งบุคคลที่อาศัยอยู่ในสังคมต้องหาทางจัดระเบียบ วิเคราะห์หรือควบคุมข่าวสารจำนวนมากที่อยู่รอบตัวตน สังคมมวลชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในประเทศที่ด้อยพัฒนา (ประเทศโลกที่สาม) จึงเป็นการยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ประชาชนบางส่วนไม่รู้ด้วยซ้ำว่าสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรมีนั้นมีอะไรบ้าง เพราะความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าทางการสื่อสาร ซึ่งเป็นตัวที่ทำให้วัฒนธรรมทางสังคมของประชาชนในแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับแนวคิดของ อูบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (2542) ว่า จะมีประโยชน์อะไรหากการจัดระเบียบใหม่ไม่นำไปสู่การขยายขอบเขตของสิทธิเสรีภาพด้านการเมือง วัฒนธรรม หรือไม่นำไปสู่ความเป็นอิสระมีอธิปไตย และการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้ประชาชนคนไทยมีศักดิ์ศรีเคียงบ่าเคียงไหล่ นานาประชาชาติในเวทีสากล แต่กลับพาไปเป็นผู้ซื้อเชื่องๆ ของธุรกิจข้ามชาติ ได้เป็นเพียงผู้รับที่ไม่มีโอกาสจะพูดด้วยเสียงของตนเอง

ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในสภาพรับการหลั่งไหลของเทคโนโลยีการสื่อสาร ซึ่งสามารถมองได้ว่า เป็นทั้งประโยชน์และการครอบงำทางวัฒนธรรมในเวลาเดียวกัน การสื่อสารมวลชนเป็นผู้ที่ถ่ายทอดในเรื่องต่างๆ มีส่วนสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ของคนในชาติ การสร้างจิตสำนึก ความมั่นคงของชาติ การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม เพื่อสร้างรากฐานทางสังคมให้มั่นคง ดังนั้นการรับสื่อข้ามชาติเหล่านี้ ถ้ามีบทบาทหรือมีอำนาจเหนือผู้ที่มีอิทธิพลในประเทศ สื่อเหล่านั้นก็จะถูกควบคุม ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทในการกำกับดูแลโครงสร้างทางสังคมคือ รัฐบาล ที่เป็นผู้ที่กำหนดนโยบาย การดำเนินงานทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แม้แต่สื่อรัฐก็เข้ามากำกับดูแลกับการดำเนินงานและจัดสรรคลื่นฯเองโดยการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน เป็นการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน สื่อได้เผยแพร่ในสิ่งที่สื่อต้องการนำเสนออะไรก็ได้ให้กับประชาชน โดยที่ไม่ได้มองว่า แท้จริงแล้วประชาชนต้องการที่จะรับข่าวสารที่สื่อกำลังยึดเยียดให้หรือไม่ ความหลากหลายของเนื้อหาสาระในปัจจุบันก็มีน้อยมากจนแทบหาไม่ได้เลย รายการที่เป็นประโยชน์แก่ เด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ คนที่ด้อยโอกาสทางสังคม หรือการส่งเสริมด้านวัฒนธรรมและประเพณีที่ดีงามมีน้อยมาก แต่กลับทำรายการเพื่อให้เป็นไปตามกลไกทางการตลาด ส่วนรัฐบาลก็ไม่เดือดร้อนอะไร เพราะสัมปทานที่รัฐแบ่งให้กับภาคเอกชนนั้น รัฐได้ค่าตอบแทนอย่างมหาศาล ดังนั้นรัฐบาลเองก็พยายามที่จะรักษาความเป็นกรรมสิทธิ์เจ้าของคลื่นแต่เพียงผู้เดียว โดยยากที่จะถ่ายโอนอำนาจให้แก่ใครได้

เนื่องจากโครงสร้างที่มีมาแต่เดิมที่เป็นระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ รัฐเป็นเจ้าของคลื่นความถี่แต่เพียงผู้เดียว และสามารถให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนที่ขอเช่าเวลาไป โดยเห็นแก่ผลประโยชน์มหาศาลที่รออยู่ตรงหน้า โดยไม่คำนึงถึงว่า คลื่นที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้โดยแท้จริงแล้วเป็นของประชาชนส่วนรวม รัฐบาลควรจะส่งเสริม ดำเนินงาน ตรวจสอบ การใช้คลื่นเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่าที่จะให้นายทุนที่มีอำนาจเงิน เข้ามาเช่าเวลาเพื่อกอบโกยผลประโยชน์มหาศาลจากสื่อ รัฐบาลแต่ละสมัยถึงเห็นแล้วว่า สื่อมีประโยชน์มีคุณค่ามหาศาลในการที่จะโฆษณาประชาสัมพันธ์ แจ้งข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากรัฐบาลเพื่อเป็นประโยชน์ของฝ่ายรัฐเอง ในการที่จะควบคุมประชาชนไม่ให้มีสิทธิมีเสียงในการรับรู้ข่าวสาร ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงมี แต่รัฐก็เอาอำนาจเข้าครอบงำประชาชนในการยึดเยียดสิ่งที่รัฐต้องการจะบอก แต่ปกปิดในสิ่งที่ประชาชนควรจะรู้ นอกจากสื่อจะถูกรัฐบาลควบคุมแล้ว สิ่งที่เป็นอุปสรรคอื่น ๆ คือ เนื้อหารายการในทีวีแต่ละช่องนั้นเน้นเรื่องความบันเทิงมากกว่าเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์กับประชาชน เพราะเกิดขึ้นจากกลไกทางการตลาดที่ทำให้เกิดจุดอ่อนในระบบเสรีสื่อสนใจแต่อำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าการคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับ ซึ่งเป็นผลมาจากการถูกครอบงำจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มนายทุน

ผลที่เกิดขึ้นคือ ประชาชนถูกปิดกั้นข่าวสารและข่าวสารถูกบิดเบือนจากความเป็นจริง ข่าวสารไม่มีความหลากหลายเพียงพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินชีวิตในด้านต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะพลเมือง แต่ข่าวสารที่ได้รับการเป็นการโฆษณาชวนเชื่อในเรื่องต่างๆ ทั้งทางการเมืองและทางการค้าส่งเสริมในเรื่องทุนนิยม อำนาจนิยม และบริโภคนิยม ที่ขาดการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ศิลธรรม ค่านิยม ความเชื่อ ทักษะคติ และระสนิยมที่ดั่งงามในสังคม แต่กลับส่งเสริมเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ได้รับ ทั้งๆ ที่ประชาชนทุกคนในประเทศไทยถูกรับรองสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเอาไว้ ดังนั้นถ้ามองย้อนไปถึงการปฏิรูปสื่อมีความเป็นมาอย่างไร เราต้องเข้าใจถึงพัฒนาการของระบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไทยเพื่อนำมากล่าวอ้างอิงไปสู่การปฏิรูปสื่อกระจายเสียงในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้แบ่งช่วงเวลาความเป็นมาของการปฏิรูปสื่อได้เป็นยุคของพัฒนาการดังนี้

การเรียกร้องเสรีภาพประชาธิปไตย

ในอดีตสื่อวิทยุกระจายเสียงเริ่มเข้ามามีบทบาทในเมืองไทยช่วงสมัยรัชกาลที่ 7 โดยมีการทดลองออกอากาศครั้งแรก เมื่อปี 2573 ในวังบ้านดอกไม้ โดยเจ้านายราชวงศ์ชั้นสูงที่กลับมาจากการไปศึกษาต่อต่างประเทศซึ่งกล่าวได้ว่าวิทยุในเมืองไทยเริ่มต้นจากยุคปลายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสมัยนั้นมีปัญญาชนจำนวนมากที่ไปศึกษาต่างประเทศตะวันตก พร้อมเปิดรับเทคโนโลยีด้านการสื่อสารเข้ามาเป็นลำดับ ในช่วงแรกๆ ของกิจการกระจายเสียงด้านพัฒนาการทางเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานในการส่ง และการรับสื่อ ถือได้ว่าสื่อวิทยุได้สร้างความแปลกใหม่เกิดขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมอยู่ที่กรมไปรษณีย์โทรเลข มีหน้าที่จัดการด้านเทคนิคคลื่นวิทยุต่างๆ ในขณะนั้น ถือได้ว่าวิทยุเป็นสื่อใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและประชาชน มาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งสำนักงานโฆษณาการขึ้น และโอนกิจการวิทยุกระจายเสียงจากกรมไปรษณีย์โทรเลขมาสังกัดสำนักงานโฆษณาการ เมื่อพ.ศ. 2481 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นกรมประชาสัมพันธ์มาจนถึงปัจจุบัน

ส่วนกิจการโทรทัศน์นั้น เริ่มขึ้นในประเทศไทยหลังวิทยุเกิดขึ้นประมาณ 25 ปี ออกอากาศครั้งแรกในวันที่ 24 มิถุนายน 2598 ทางสถานีช่อง 4 บางขุนพรหม และในช่วงนี้ที่ทหารเข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งสถานีและวิทยุในเวลาต่อมา ซึ่งในปัจจุบันสื่อวิทยุและโทรทัศน์ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมไปรษณีย์โทรเลข กรมประชาสัมพันธ์ และกองทัพบก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับรัฐบาล ในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้ใช้สื่อวิทยุเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารใหม่เพื่อเป็นเครื่องมือในการถ่ายทอด แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตย แต่ยังไม่ทันที่ระบอบใหม่จะพัฒนาไปถึงจุดเกิดการเปลี่ยนแปลงการเมืองครั้งสำคัญคือ การเข้ายึดกุมอำนาจจากฝ่ายทหาร

(คณะทำงานวาระประชาชน เพื่อความเป็นไท: 2543) ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ในการปฏิรูปสื่อหลายเหตุการณ์ที่ตามมา

1. เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นอุทาหรณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการถูกรบงำของสื่อมวลชน ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของอำนาจรัฐ และสื่อถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชนเป็นไปในทางเอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาล ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ตึงเครียดและก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันมากขึ้น ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับนักศึกษา โดยมีประชาชนให้การสนับสนุนด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ต.ค. 2519 เป็นจุดเริ่มต้นที่มีกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อของรัฐที่มาพร้อมกับกระแสการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและประชาธิปไตย

แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว กระแสการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพจะมีสูง และมีกฎหมายรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน แต่มีลักษณะของการถูกจำกัดและควบคุมโดยกลไกของรัฐ ซึ่งกระแสการต่อสู้เรียกร้องสิทธิการเมืองยังคงดำเนินต่อไป สื่อยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อประโยชน์

2. เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นอีกปีหนึ่งที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงครั้งสำคัญ รัฐใช้กำลังทหารปราบปรามประชาชน ในรัฐบาล พล.อ. สุจินดา คราประยูร ทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงทั้งนิสิต นักศึกษา และพลังประชาชนที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากสื่อในขณะนั้นถูกรัฐบาลเข้าครอบงำ รัฐเข้ามามีอำนาจในการควบคุมสื่อ เพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาล

เหตุการณ์ในครั้งนี้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก ทำให้มีกระแสการเรียกร้องเรื่องการปฏิรูปสื่ออย่างกว้างขวาง ในสังคมไทยสถานะสิทธิเสรีภาพมีอยู่ในระดับหนึ่ง การแสดงสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารต้องแสดงออกอยู่ภายใต้อำนาจที่มีการบังคับไว้ ซึ่งมีลักษณะเผด็จการมีเงื่อนไขต่าง ๆ มากมายที่กำหนดขอบเขตไว้ การบีบบังคับที่เกิดขึ้นทำให้มนุษย์ต้องดิ้นรนให้หลุดพ้นไปสู่อิสรภาพจากการถูกบีบบังคับ นายแพทย์ประเวศ วะสี (2535) ได้กล่าวว่า การถูกบีบบังคับมาจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ เช่น การถูกบีบบังคับทางวัตถุ สังคม จิตใจ และปัญญา ซึ่งเป็นการอยากรู้ข่าวสารที่มาจากความเป็นจริง รับรู้ข้อมูลได้อย่างเปิดเผยและมีอิสระ ให้รู้ว่าอะไรเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไหร่ ตาม

ความเป็นจริง ถ้าอยากให้มนุษย์หลุดพ้นได้ต้องให้มนุษย์ปราศจากการบีบคั้นทั้ง 4 อย่าง เพราะมนุษย์ชอบความเป็นอิสระ และเป็นประชาธิปไตย และต้องเป็นไปแบบการกระจายอำนาจด้วย

เหตุการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วงที่เกิดขึ้นนั้นแสดงให้เห็นว่า สื่อยังคงเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการโฆษณาชวนเชื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนอยู่ฝ่ายรัฐบาล โดยการให้ข้อมูลที่ไม่เป็นความจริง รัฐบาลแทรกแซงสื่อเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันและปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอำนาจเชิงโครงสร้างกับอำนาจ และผลประโยชน์ที่มีมาตั้งแต่อดีต อย่างไรก็ตามถ้าบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตยได้พัฒนาไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง สื่อกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์คงมีโอกาสที่จะแยกตัวออกจากรัฐได้บ้าง ดังนั้นเราควรมองย้อนถึงปัญหาที่แท้จริงของระบบวิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่จะนำไปสู่การระดมปัญหาอันวิกฤติของสื่อกระจายเสียงของไทย จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นถึงแม้ว่าเราจะมีคลื่นวิทยุกว่า 500 สถานี มีโทรทัศน์หลายช่อง แต่พอมีเหตุการณ์เกิดขึ้นสื่อต่างๆ เหล่านี้ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ มีเพียงผู้มีอำนาจบางคนเท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินใจในการที่จะใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการสื่อสารกับประชาชน

ผลจากการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในปี 2535 ถือเป็นจุดที่สำคัญยิ่งที่มีการพูดถึงการปฏิรูปสื่ออย่างจริงจัง ของนักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกระแสสังคม ได้มีการเคลื่อนไหวหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 อย่างต่อเนื่อง เพื่อการเรียกร้องให้เกิดเสรีภาพในสื่อมวลชน อันเป็นแนวนโยบายการปฏิรูปสื่อ และคืนสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารให้กับประชาชนด้วยข้อเสนอคือ

1. การให้หลักประกันในเรื่องสิทธิการรับรู้ข่าวสารของสื่อมวลชนและประชาชน
2. การปฏิรูประบบสื่อมวลชนของรัฐ

ในขณะนั้นนายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงสื่อของรัฐโดยได้มีการจัดทำข้อเสนอที่เกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงสื่อของรัฐบาลบนหลักแห่งเสรีภาพและการเสมอภาค และได้มีการออกระเบียบใหม่เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535” การจัดตั้งผู้บริหารยังคงอำนาจรัฐเหมือนเดิมแต่ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า กกช. จนกระทั่งปัจจุบันนี้อำนาจของกกช. เริ่มลดลงเพราะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 39 ที่กล่าวไว้ว่า

“การสั่งให้ตรวจข่าวหรือบทความก่อนนำไปโฆษณาในวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในสงครามหรือการรบของรัฐที่ยังมีอำนาจสั่งให้ตรวจข่าวหรือบทความได้ แต่สั่งปิดสถานีไม่ได้ไม่ว่าประเทศจะตกอยู่ในสถานะใดก็ตาม” นั้นหมายถึงว่า สิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนเริ่มมีสิทธิเสรีภาพมากกว่าเดิม รัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวต่อไปอีกไม่ได้

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มีจำนวนทั้งสิ้น 530 คลื่นความถี่แยกเป็นวิทยุกว่า 540 สถานี และโทรทัศน์ 7 ช่อง ได้แก่ ช่อง 3, 5, 7, 9, 11, ITV และ UBC เมื่อพิจารณาแบ่งแยกลักษณะความเป็นเจ้าของอำนาจในการควบคุมดูแลบริหารจัดการหรือให้เข้าซื้อเวลาโดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มใหญ่ (พิทยา ว่องกุล: 2544) ดังต่อไปนี้

1. สื่อวิทยุโทรทัศน์ภายใต้สังกัดทหาร ได้แก่ กระทรวงกลาโหม ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกองทัพมากที่สุด มีจำนวนคลื่นวิทยุ 214 สถานี และโทรทัศน์ช่อง 5, 7
2. สื่อวิทยุโทรทัศน์ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี มีวิทยุในสังกัดกรมประชาสัมพันธ์ทั่วประเทศ 145 สถานี ในสังกัด อ.ส.ม.ท. 62 สถานี ได้แก่ ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. รวมถึงมี 207 สถานีวิทยุ และ 4 ช่องโทรทัศน์ ได้แก่ ช่อง 3, 11, UBC และ ITV มากเป็นอันดับสอง
3. สื่อวิทยุหน่วยราชการอื่นๆ ตั้งขึ้นมาตามความจำเป็นของหน่วยงาน เช่น วิทยุรัฐสภา กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันการศึกษา (ระดับมหาวิทยาลัย หรือราชมณฑล ทั่วประเทศ) วิทยุของกรุงเทพมหานครฯ มีจำนวน 102 สถานี

ดังนั้น การจัดสรรคลื่นความถี่ในอนาคต จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มวิทยุโทรทัศน์ 2 กลุ่มแรกมาก เพราะเป็นแหล่งใหญ่ในการรวมศูนย์วิทยุโทรทัศน์อยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานเดียวกว่า 200 คลื่นความถี่ และมีการดำเนินงานทางธุรกิจในการทำสัญญาต่างตอบแทนไว้กับภาคธุรกิจเอกชน มีการให้สัมปทานสถานีโทรทัศน์บางช่อง หรือธุรกิจบันเทิงเอาไว้มากมาย ส่วนกลุ่มที่ 3 เพียงแค่ปรับรายการตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของหน่วยงานไม่มากนัก ก็ทำให้การเข้าไปมีบทบาทของบุคคลภายนอกย่อมจะมีน้อยมาก ยกเว้นเฉพาะบางหน่วยงานที่มีสถานีในครอบครองนับสิบสถานีสามารถนำเวลาส่วนหนึ่งไปหารายได้ทางธุรกิจ เพราะประโยชน์ที่ได้รับจากคลื่นนั้นเป็นจำนวนเงินมหาศาล ดังนั้น การจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือวิทยุในกลุ่มทหารและสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นเสรีภาพของสื่อจะเกิดขึ้นได้นั้น การจัดสรรคลื่นฯ ต้องสามารถกระจายความเป็นเจ้าของไปสู่ภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปสื่อที่แท้จริง

3. เหตุการณ์การปฏิรูปสื่อที่นำไปสู่รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 จากที่กล่าวมาทั้ง 2 เหตุการณ์สื่อยังคงเป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นกลไกในการพัฒนาสังคมให้ดำเนินต่อไปประชาชนยังคงมีความต้องการในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเพิ่มมากขึ้น และต้องเป็นข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง ดังนั้นจึงเกิดองค์กรต่างๆที่รวมตัวกันออกมาเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อ เพื่อให้คลื่นวิทยุที่มีอยู่ได้รับการจัดสรรอย่างเป็นธรรม และให้ภาคประชาชนได้มีสิทธิใช้คลื่นวิทยุมาพัฒนาสังคมและชุมชนของตนเอง จากเดิมคลื่นวิทยุถูกผูกขาดโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจที่มีอิทธิพลและผลประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่ภาคประชาชนจะมีสิทธิในการใช้คลื่นที่มีอยู่อย่างจำกัด เพราะการที่มีผลประโยชน์จำนวนมหาศาลและกลุ่มอำนาจเก่าที่ยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สื่ออย่างเหนียวแน่น จึงทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนักวิชาชีพต่างๆ ในการพยายามที่จะให้มีการปฏิรูปสื่อกระจายเสียงเพื่อให้ได้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน แต่การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นก็อยู่ในวงแคบ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่รู้และยังไม่มีความเข้าใจในเรื่องของการปฏิรูปสื่อ ดังนั้นกลุ่มต่างๆเหล่านี้รวมตัวกันที่จะเป็นตัวแทนของภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวให้มีการจัดสรรกรรมสิทธิ์การเป็นเจ้าของสื่อ การกำหนดเนื้อหา รูปแบบรายการ รวมทั้งการจัดสรรคลื่นที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความเป็นธรรม

การปฏิรูปสื่อกระจายเสียงที่เกิดขึ้นจะเห็นชัดเจนในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้ประกาศไว้เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. มีทั้งสิ้น 336 มาตรา ซึ่งในมาตรา 40 จะเป็นมาตราที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทย และเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนโดยตรง โดยจะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง เนื้อหา รูปแบบ และการบริหารของกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตาม

มาตรา 40 ที่ระบุไว้ว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งคลื่นวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารเพื่อการสาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม”

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญประกอบมาตรา 40 และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2543 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระซึ่งกำกับหน้าที่ดูแลกิจการดังกล่าวเป็น 2 องค์กร คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในด้านการจัดสรรคลื่นวิทยุความถี่ และวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ดังนั้นองค์กรของรัฐคือ กสช. "คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ" จัดตั้งขึ้นเพื่อมาดูแลด้านการจัดสรรคลื่น ต้องเป็นองค์กรอิสระอันเป็นส่วนสำคัญในการปกป้องและกระจายอำนาจตามที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 ได้กำหนดเอาไว้ คือ

1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนความถี่วิทยุ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางการกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ
2. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
3. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์
4. พิจารณาและอนุญาตและกำกับดูแลประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

กสช. เป็นองค์กรระดับชาติที่มีอำนาจในการจัดสรรและกำกับดูแลคลื่นความถี่ทั้งหมดที่มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมของสังคม อย่างครอบคลุมทุกด้าน ดูเสมือนว่าทุกสิ่งทุกอย่างเพียงรอแต่องค์กรนี้เท่านั้นที่จะมาทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา และดำเนินการทั้งสิ้น นับตั้งแต่อำนาจหน้าที่ การเลือกสรร การดำเนินงาน การตรวจสอบอย่างถ่วงดุลย์ รวมทั้งการระบุนความรับผิดชอบ จึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่ง ในการทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ (รวมทั้งเคเบิลทีวี) ซึ่งมีเนื้อหาหลักในเรื่องกรรมสิทธิ์สื่อในการกระจายความเป็นเจ้าของสื่ออย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งเนื้อหาที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการตรวจสอบขององค์กรอิสระ (independen organ หรือ authority) หรือ กสช. ซึ่งระบุไว้ ดังนั้นคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาต้องเป็นองค์กรที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นองค์กรที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ที่ไม่ขึ้นหรือรายงานต่อนักการเมืองโดยตรง หรือนักการเมืองไม่สามารถให้คุณให้โทษได้โดยตรง
2. เป็นองค์กรที่การทำงานต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน มีหน้าที่เป็นผู้ที่วินิจฉัยหรือกำกับกิจการใดกิจการหนึ่ง ๆ ภายใต้กฎหมายเฉพาะเรื่อง
3. เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและความเพียงพอในงบประมาณ
4. เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระแต่สามารถตรวจสอบและฟ้องร้องได้

เหมือนการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มากำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศต่างๆ จุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระที่ทำงานภายใต้กรอบและข้อกฎหมายโทรคมนาคมอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรนี้จะมีความชำนาญและมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม แต่ในขณะเดียวกันอำนาจในการอนุญาต วินิจฉัย ตัดสิน และให้คุณให้โทษขององค์กรนี้อาจถูกตรวจสอบโดยสาธารณะและถูกฟ้องร้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตามกฎหมาย เช่น หน่วยงาน FCC ในประเทศสหรัฐอเมริกา, OFTEL ในประเทศอังกฤษ, TAS ในประเทศสิงคโปร์, ACA ในประเทศออสเตรเลีย (อนุภาพ ธิรลภา: 2544) ซึ่งผู้ที่จะเข้ามาอยู่ในองค์กรนี้ต้องถูก คณะกรรมการสรรหา กสช. เป็นผู้คัดเลือกโดยกรรมการสรรหา 17 คน (ตาม พ.ร.บ.) มาจากตัวแทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการสมาคมวิชาชีพ และจากองค์กรเอกชนและภาคประชาชนโดยเริ่มขบวนการสรรหามาตั้งแต่ปลายปี 2543 โดยวิธีการเปิดรับสมัคร มีผู้สนใจเข้าสมัครเป็น กสช. จำนวน 103 คน กรรมการคัดเลือกให้เหลือผู้สมัครรอบแรกเหลือ 60 คน เหลือ 28 คน โดยวิธีการสัมภาษณ์ และในขั้นตอนต่อมาคัดจาก 28 คน เหลือ 14 คน โดยดูในด้านความเหมาะสมและจริยธรรม ซึ่งในรอบการคัดเลือกนี้เองได้มีผู้สมัคร กสช. ท่านหนึ่ง (นายพิทยา ว่องกุล) ร้องต่อศาลปกครองกลางว่า กระบวนการสรรหาไม่โปร่งใสขัดต่อกฎหมายและผลประโยชน์ที่ขัดกัน (Conflict of interest) ซึ่งศาลปกครองกลางได้พิจารณาตัดสินแล้วเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2545ว่ามีบางกรณีในผลการสรรหาดังกล่าวขัดต่อหลักการของกฎหมายในเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกัน จึงมีผลให้กระบวนการสรรหาที่ผ่านมาไม่ถูกต้อง ทำให้ต้องมีการสรรหา กสช. กันใหม่ ซึ่งต้องรอดูกันต่อไป

รวมทั้ง ร่างพ.ร.บ.ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งขณะนี้ยังเป็นเพียงร่าง พ.ร.บ.ฯ เท่านั้น และยังค้างการพิจารณาอยู่ในรัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งร่าง พ.ร.บ.ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฉบับนี้มีความสำคัญมาก เป็นกฎหมายที่วางกรอบการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ การละเมิด บทลงโทษ ซึ่งร่างกำหนดฉบับนี้ ประเภทของการประกอบกิจการจะเป็นดังนี้ (สุรัตน์ เมธิกุล: 2545)

ภาครัฐ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จะเป็นในด้านการบริการ
สาธารณะ

ภาคเอกชน การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จะทำในด้านกิจการทาง
ธุรกิจ

ภาคประชาชน จะทำในด้านกิจการบริการชุมชน

สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ภาครัฐ จะต้องดำเนินการด้านบริการสาธารณะ ตาม
ร่าง พ.ร.บ.ประกอบกิจการฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ให้เป็นสถานีที่มุ่งเสริมความรู้ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม
ศาสนา สุขภาพอนามัย กีฬา ความมั่นคงของรัฐ การประกอบอาชีพ ประโยชน์ท้องถิ่น หรือ
ประโยชน์สาธารณะอื่นใด ซึ่งอาจจัดรายการในรูปแบบสาระโดยตรงหรือเป็นการบันเทิงเพื่อวัตถุประสงค์
ดังกล่าวได้

ร่างฯ การประกอบกิจการนี้เกิดขึ้นหลังจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับมอบหมาย
จากรัฐบาลปัจจุบัน ให้นำร่างฉบับดังกล่าว ขึ้นมาเพื่อพิจารณารับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อ
เตรียมเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ร่างฉบับนี้ได้ถูก
วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากบุคคลในหลายวิชาชีพ ฝ่ายวิชาการ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง
ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2543 ซึ่งแต่ละฝ่ายมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไปมากในหลายประเด็นโดย
เฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ซึ่งมองว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ร่างขึ้นโดนสำนักงานคณะ
กรรมการกฤษฎีกาเป็นอุปสรรคของผู้ประกอบการภาคเอกชน ดังนั้นความคิดเห็นที่มีต่อร่างพระราช
บัญญัติฉบับนี้ ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้ประกอบการภาคเอกชน นำโดยสมาพันธ์สมาคมวิชา
ชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ที่ประกอบไปด้วยสมาคมกว่า 27 สมาคมกับกลุ่มของนักวิชาชีพ
บางส่วน, องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ), และกลุ่มสมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทยและสมาคมนักข่าว
หนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ซึ่งร่างฯ ที่ผู้วิจัยนำมาศึกษาเป็นร่างที่เขียนขึ้นโดยสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพ
วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ที่ประกอบไปด้วยสมาคมกว่า 27 สมาคม

สำหรับการพิจารณาขณะนี้ได้ผ่านไป 2 หมวดใหญ่ คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วยการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งส่วนใหญ่อาจารย์ค่อนข้างเห็นด้วยในประเด็นหมวดนี้ และ หมวดที่ 2 ว่าด้วยรายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์รวมแล้ว 42 มาตรา จาก 12 หมวดรวม 92 มาตรา มีดังนี้

1. แหล่งที่มาของรายได้ของการกระจายเสียงเพื่อบริการสาธารณะ
2. การขอใบอนุญาตของหน่วยงานของรัฐ
3. สัดส่วนในการถือหุ้น
4. การเป็นเจ้าของกิจการข้ามสื่อ
5. ระยะเวลาการขอใบอนุญาตและการประเมินผลรายการ
6. การนำรายได้เข้ากองทุน
7. อำนาจการสั่งการให้มีรายการ
8. การกำหนดลักษณะการโฆษณาและวิธีการนำเสนอ
9. รายการต้องห้าม
10. อำนาจการถอดถอนรายการ
11. การจัดสรรเวลาให้ผู้อื่นทำรายการ
12. จรรยาบรรณในวิชาชีพ

แต่ร่างฉบับดังกล่าวเอกชนรับไม่ได้ในรายละเอียด ด้วยเหตุผลนานาประการดังนั้น เพื่อพิจารณาร่วมกันแล้วทุกฝ่าย บางมาตราถูกท้วงติงที่รับที่จะไปพิจารณาแก้ไข แต่ภาคประชาชนก็ไม่รับประกันว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมากนักแค่นั้นภาคเอกชนเสนอให้มีการแยกการพิจารณาออกเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นของกลุ่มได้ชัดเจน รวมทั้งการค้างพิจารณามาถึงรัฐบาลปัจจุบัน ยังไม่มีคำตอบว่า รัฐบาลคิดเห็นอย่างไร เห็นชอบด้วยกับร่างพ.ร.บ.ฯ ฉบับดังกล่าวหรือไม่ หรือต้องมีการทบทวนกันอีก เนื่องจากหลายมาตราที่กล่าวมายังมีความคิดเห็นที่แตกต่างของนักวิชาการ ส่วนใหญ่และองค์กรพัฒนาเอกชนกับผู้ประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ เช่น ประเด็นเรื่องผู้ประกอบกิจการสื่อภาคเอกชนจะถือหุ้นในแต่ละสื่อได้ไม่เกิน 15 เปอร์เซ็นต์ หรือกำหนดให้ต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 25 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น แต่สุดท้ายแล้วคนในวิชาชีพเสนอให้มีการควบคุมกันเองเหมือนวิชาชีพอื่นๆ เช่น แพทย์ ทนายความ และร่างพ.ร.บ.ฯ ดังกล่าวกำลังอยู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะผู้กร่างรัฐธรรมนูญจะมีการนำเสนอกรอบการเปลี่ยนแปลงเรื่องกรรมสิทธิการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ โดยให้ ยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐ และขยายออกไปสู่ภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างเป็นธรรม แต่ความเคลื่อนไหวเช่นนี้ก็เป็นที่ทำทหายและขัดแย้งอย่างสูงกับโครงสร้างที่มีอยู่ รากฐานอันยาวนานจากระบอบอำนาจนิยมทหารและการให้สัมปทานสื่อแบบอุปถัมภ์ ที่ยังดำรงอยู่ในวัฒนธรรมอำนาจรัฐซึ่งยากที่จะถ่ายโอนให้กับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำประเด็นปัญหาจากร่างฉบับดังกล่าว ให้อาจารย์ในสาขานิเทศศาสตร์ได้แสดงความคิดเห็น โดยการคะแนนตามระดับความเห็นด้วย ว่าอาจารย์มีความคิดเห็นอย่างไรต่อร่างฉบับดังกล่าว ว่าสอดคล้องกับทฤษฎีทฤษฎี หรือสมมติฐานหรือไม่ ซึ่งอาจารย์ส่วนใหญ่ค่อนข้างเห็นด้วยในหมวดต่างๆ แต่มีบางประเด็นที่ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งเลยคือ การขออนุญาตกับหน่วยงานของรัฐ กรมประชาสัมพันธ์ไม่ต้องขอใบอนุญาต อาจารย์ให้ความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะกรมประชาสัมพันธ์ควรจะมีการขอใบอนุญาตเหมือนหน่วยงานอื่นๆ ดังนั้นความคิดเห็นของอาจารย์ในสาขานิเทศศาสตร์ต่อการปฏิรูปสื่อกระจายเสียง ได้นำเสนอในเรื่องความสนใจเรื่องการปฏิรูปสื่อกระจายเสียง การนำไปถ่ายทอดให้นิสิตฟัง และความคิดเห็นของอาจารย์ในเรื่องการปฏิรูปสื่อที่ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในมาตรา 40, พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 และ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.25..... ประกอบด้วยร่างฯ ของ สศท. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว, กลุ่มยูบีซี สมาคมวิชาชีพ 2 สมาคม, เครือข่ายประชาชน และ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ ซึ่งผลที่ออกมาในบทถัดไปจะสามารถตอบได้ว่า อาจารย์มีความสนใจในเรื่องการปฏิรูปสื่ออย่างไร มีการนำไปถ่ายทอดให้นิสิตอย่างไรบ้าง และความคิดเห็นของอาจารย์ที่มีต่อการปฏิรูปสื่อดังกล่าวเป็นอย่างไร

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย