

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การสื่อสารมีบทบาทสำคัญในการช่วยก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน ช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาคหรือส่วนต่างๆ ของสังคมที่แตกต่างกัน และช่วยย้าค่านิยมและเป้าหมายร่วมกันของสังคม ซึ่งสื่อในการสื่อสารนั้นจะทำหน้าที่ในการถ่ายทอดข่าวสารกลับไปกลับมาระหว่างผู้ที่ทำการปกครอง และผู้ที่ถูกปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้โอกาสประชาชนจำนวนมากได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องประโยชน์ของส่วนรวม และเพื่อคอยตรวจสอบการบริหารงานของสถาบันการปกครอง นอกจากนี้สื่อในการสื่อสารยังทำหน้าที่ช่วยสร้างความคิดเห็นให้แก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงให้เสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารและไม่ผูกขาดการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สื่อของการสื่อสาร¹

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้จะมีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีเพียงหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ที่เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ การที่ประชาชนจะคาดหวังถึงสื่อเพื่อประชาชน สื่อที่เป็นอิสระ และสื่อที่ตรงไปตรงมาในการนำเสนอข้อเท็จจริงอย่างปราศจากอคตินั้นไม่มี ดังที่ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไว้ว่า ในระยะแรก (พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2501) รัฐเป็นผู้ครอบครองและบริหารคลื่นความถี่ หรือเทคโนโลยีทั้งสองประเภทแบบผูกขาด เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจรัฐและผู้นำทางการเมือง ในระยะต่อมา (พ.ศ.2502 จนถึงปัจจุบัน) รัฐได้ให้สัมปทานแก่กลุ่มธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นการใช้วิทยุและโทรทัศน์เพื่อการค้า โครงสร้างของระบบจึงประกอบด้วย ส่วนของสื่อของรัฐ และสื่อของเอกชนคู่ขนานกัน แต่กรรมสิทธิ์ของคลื่นยังเป็นของรัฐผ่านส่วนราชการต่างๆ แต่การที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนก็เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น มิใช่เพื่อสิทธิเสรีภาพตามความเชื่อในระบอบประชาธิปไตย ตรงกันข้ามรัฐกลับจำกัดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร และการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์รัฐ ตลอดจนมาน้อยบ้างแล้วแต่ยุคสมัย²

¹ เสถียร เชนประทับ, การสื่อสารทางการเมือง: เน้นสังคมประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 19.

² อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, ระบบวิทยุและโทรทัศน์ไทย: โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 299-300.

จุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่ปรากฏว่าประชาชนถูกสิทธิในการรับรู้ข่าวสารจากสื่อมวลชน ที่ต่างนำเสนอข้อมูลข่าวสารของเหตุการณ์ครั้งนั้นเพียงด้านเดียว และบิดเบือนจากความเป็นจริงไปมาก เหตุการณ์ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นสภาพสื่อที่ยังเป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐในการทำร้ายประชาชน ถึงแม้จะมีวิทยุถึงกว่า 500 สถานี มีโทรทัศน์หลายช่อง แต่พอมีเหตุการณ์ร้ายแรงทางการเมืองขึ้น สื่อต่างๆ กลับไม่สามารถทำหน้าที่สะท้อนความเป็นจริงให้ปรากฏสู่สังคมได้ ภายหลังจากเหตุการณ์จึงได้มีนักวิชาการ นักสื่อสารมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน ทำการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง เพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสื่อมวลชนของรัฐ และคืนสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนใน 2 ประเด็นหลัก คือ การให้หลักประกันในเรื่องสิทธิการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของสื่อมวลชนและประชาชน และการปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ของรัฐ จนในที่สุด แนวคิดการปฏิรูปสื่อของภาคประชาชนได้ปรากฏเป็นรูปธรรมในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 นั้น มีความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์คลื่นความถี่ที่ผูกขาดโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยให้กระจายออกไปสู่ภาคเอกชนและภาคประชาชน จึงทำให้สิทธิในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จากเดิมที่ความเป็นเจ้าของสื่อกระจุกตัวอยู่ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจบางกลุ่มเท่านั้น ดังที่ปรากฏในตารางต่อไปนี้³

³ สยามนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, สื่อโทรทัศน์ได้เจ็มนมือ กสท. (กรุงเทพฯ: สยามนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, 2548), หน้า 2.

รายละเอียดการถือครองคลื่นความถี่

หน่วยงาน	จำนวนคลื่นความถี่ที่ครอบครอง
กระทรวงกลาโหม	211
สำนักนายกรัฐมนตรี (กรมประชาสัมพันธ์)	149
องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	62
กระทรวงมหาดไทย	44
รัฐสภา	16
ทบวงมหาวิทยาลัย	12
กรมไปรษณีย์โทรเลข	12
กระทรวงคมนาคม	7
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	5
กระทรวงศึกษาธิการ	3
สำนักพระราชวัง	2
กระทรวงการต่างประเทศ	1
กรุงเทพมหานคร	1
รวม	525

แนวทางการปฏิรูปสื่อตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 จะทำให้ภาคประชาชนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของสื่อโดยตรงอย่างไม่เคยมีมาก่อน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของประเทศไทย ที่โครงสร้างสื่อมีลักษณะผูกขาดโดยรัฐมาเป็นระยะเวลาถึง 65 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540) รัฐจึงอยู่ในฐานะผู้เสียผลประโยชน์ ดังนั้น เพื่อดูแลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ภาคประชาชนจึงยังคงเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้แนวคิดการปฏิรูปสื่อมีผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยการเข้าไปดำเนินการผลักดันในกระบวนการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และได้ผลักดันแนวคิดเรื่องสื่อภาคประชาชน จนส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ดังที่ปรากฏในมาตรา 26 ความว่า

“การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ในกรณีที่ยังไม่มีความพร้อมให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ให้การสนับสนุนเพื่อให้ภาคประชาชนมีโอกาสใช้คลื่นความถี่ในสัดส่วนตามที่กำหนด เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ให้ภาคประชาชนได้ใช้ และการสนับสนุนการใช้คลื่นความถี่ของภาคประชาชน ให้ กสช. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของภาคประชาชนที่พึงได้รับการจัดสรรและสนับสนุนให้ใช้คลื่นความถี่ รวมทั้งลักษณะการใช้คลื่นความถี่ที่ได้รับการจัดสรร โดยอย่างน้อยภาคประชาชนนั้น ต้องดำเนินการโดยวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงผลกำไรทางธุรกิจ”

แม้ว่าภาคประชาชนจะทำการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการปฏิรูปสื่อ เพื่อให้เกิดสื่อภาคประชาชนจนปรากฏเป็นบทบัญญัติในทางกฎหมายแล้ว แต่กลไกสำคัญในการปฏิรูปสื่อไม่ได้เกิดขึ้นตามช่วงระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ ความล่าช้าในการจัดตั้ง กสช. แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 จะมีผลบังคับใช้แล้ว และร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ที่ต้องเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 3 ปีตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ความล่าช้าดังกล่าว ทำให้ภาคประชาชนที่มีความต้องการให้เกิดสื่อภาคประชาชน ได้อ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ที่ให้ภาคประชาชนมีสิทธิในคลื่นความถี่ 20% ดำเนินการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชน ในฐานะสื่อของภาคประชาชน เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมการใช้สิทธิในคลื่นความถี่ ในระหว่างที่ยังไม่มี กสช. ซึ่งแนวคิดเรื่องวิทยุชุมชน ในฐานะสื่อของภาคประชาชน นั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย โดย อุมพล รอดคำดี กล่าวว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกิจการสื่อสารของชาติได้ด้วยวิทยุชุมชน ซึ่งเป็นวิทยุของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ตามแนวทางขององค์กรยูเนสโกที่ว่า การใช้สื่อวิทยุชุมชนถือเป็นกระบวนการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมที่เน้นหลักการให้ประชาชนเข้าถึงสื่อ การมีส่วนร่วม และการจัดการด้วยตนเอง⁴ นอกจากนี้ อุดรรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ได้นำเสนอปรัชญาของวิทยุชุมชนไว้ว่า วิทยุชุมชนก็คือแนวคิดที่ว่าสื่อเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของโดยตรง บริหารเอง และต้องมีรูปแบบที่ไม่แสวงหากำไรอีกด้วย⁵

⁴ อุมพล รอดคำดี, “วิทยุกระจายเสียงชุมชน (community radio) ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน,” ใน *วิทยุชุมชน: การปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม* (อุบลราชธานี: ศิริธรรมออฟเซ็ท, 2542), หน้า 25.

⁵ สุภิญญา กลางณรงค์, “สื่อชุมชน: คุณภาพแห่งการสื่อสารเพื่อการพัฒนาคนและสังคม,” *เอกสารในการสัมมนาเรื่อง เหนียวหลังแลหน้า: ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย* เสนอที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ฮิลล์ จอมเทียน ชลบุรี, วันที่ 27-28 พฤศจิกายน 2547, หน้า 8.

สำหรับ พิทยา ว่องกุล ยังมองว่า วิทยุชุมชนถือเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้ชาวบ้านเข้ามามีสิทธิในการปกครองตนเอง เริ่มต้นจากการวางแผนพัฒนาระบบที่เป็นตัวของตัวเอง มีการแลกเปลี่ยนปัญหาโดยการวิพากษ์วิจารณ์กันในชุมชนเพราะทุกคนมีสิทธิรับผิดชอบ จึงทำให้เกิดการตรวจสอบทางสังคมไปในตัวโดยไม่ต้องมีองค์กรของรัฐมาควบคุม ซึ่งในทางรัฐศาสตร์เรียกว่า การกระจายอำนาจ กล่าวคือ วิทยุชุมชนสามารถตรวจสอบนโยบายของรัฐว่าดี หรือไม่ดีอย่างไร และทำให้ข้างบนรับรู้ปัญหาได้ เพราะที่ผ่านมามีสื่อกระแสหลักมักนำเสนอ และดองข้อให้ประชาชนเห็นดีเห็นงามกับนโยบายของรัฐบาลอยู่เสมอ⁶ นอกจากนี้ เรื่องวิทยุชุมชนยังเกี่ยวข้องกับความรู้สึกของภาคประชาชนที่ต้องการมีสื่อของตัวเอง เพื่อเป็นกระบอกเสียง และสื่อสายใยในการสร้างความเข้าใจในชุมชนและสังคม โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรประชาชน เช่น สมัชชาคนจนที่รวมตัวเพื่อนำเสนอปัญหาต่อภาครัฐ และใช้สิทธิในการชุมนุมเคลื่อนไหวกายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญ และได้รับผลกระทบความไม่เป็นธรรมของสื่อในเชิงโครงสร้างเช่นกัน⁷

อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนภาคประชาชนนั้น กลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยมีกรกล่าวหาว่าวิทยุชุมชนภาคประชาชนเป็นวิทยุผิดกฎหมาย และอาศัยช่องว่างจากการที่ยังไม่มี กสท. ซึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ เข้ามาดำเนินการกับวิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยใช้อำนาจตามกฎหมายเก่าคือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 สั่งปิดวิทยุชุมชนภาคประชาชนในข้อหาวิทยุเถื่อน ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และทำให้ภาคประชาชนต้องออกมาเคลื่อนไหวผลักดันให้มีนโยบายรองรับการใช้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อของภาคประชาชน เพื่อให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนสามารถดำเนินการต่อไปได้

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดวิทยุชุมชนภาคประชาชน คือ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน และสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ ได้ร่วมกันออกมาเรียกร้องให้ภาครัฐสนับสนุนการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยการดำเนินการเพื่อหาทางออกในการรับรองการดำรงอยู่ของวิทยุชุมชนภาคประชาชน ทำให้ในช่วงปีที่สองของรัฐบาลที่มีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2545 มอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการกำหนดมาตรการผ่อนผันการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนภาคประชาชน โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) ได้ร่วมกับสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ

⁶ พิทยา ว่องกุล, “กบฏบนคลื่นวิทยุ,” กรุงเทพธุรกิจ (18 กันยายน 2545): 1.

⁷ สุภิญญา กลางณรงค์, “สื่อชุมชน: คุณภาพแห่งการสื่อสารเพื่อการพัฒนาคนและสังคม,” หน้า 8.

เครือข่ายนักวิชาชีพสื่อสารมวลชน เป็นตัวแทนวิทยุชุมชนภาคประชาชนเข้าร่วมในการประชุม เพื่อผลักดันร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชน ให้ถือต่อการเข้าถึงและเข้าไปใช้สื่อวิทยุชุมชน โดยได้เสนอหลักการที่สำคัญ เช่น วิทยุชุมชนต้องเป็นสมบัติสาธารณะที่ชุมชนร่วมกันจัดตั้งและเป็นเจ้าของร่วมกัน, ไม่มุ่งหวังกำไรทางธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม, เป็นอิสระปราศจากการครอบงำและแทรกแซงจากกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหวังผลประโยชน์โดยมิชอบ กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองทุกระดับ, เป็นช่องทางการสื่อสารสาธารณะที่สมาชิกในชุมชนมีบทบาทเป็นไปได้ทั้งผู้รับและผู้ส่งสาร, เป็นสื่อเพื่อประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนและมุ่งสร้างโอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสในชุมชน เป็นต้น⁸

หลังจากที่รัฐบาลใช้เวลากว่า 8 เดือนในการพิจารณาร่างมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับวิทยุชุมชนและยกอำนาจในการจัดการวิทยุชุมชนให้กับกรมประชาสัมพันธ์ โดยขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างสิ้นเชิง ซึ่งต่อมากรมประชาสัมพันธ์ได้จัดทำโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน แทนร่างหลักเกณฑ์ชั่วคราวจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชน ที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำขึ้น โดยให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนและผู้ที่ต้องการดำเนินการวิทยุชุมชนเข้าร่วมโครงการดังกล่าว เพื่อเป็นการจัดระเบียบวิทยุชุมชน ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์จะมีการออกไปอนุญาตในการออกอากาศให้กับวิทยุชุมชน แต่ต้องทำสัญญาภายใต้เงื่อนไขว่าจะหารายได้หรือโฆษณาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที การดำเนินการดังกล่าวของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นแนวทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพราะมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “ภาคประชาชนต้องดำเนินการโดยวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ” นอกจากนี้ ยังเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนภาคประชาชนด้วย

เนื่องจาก โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ ที่เปิดช่องให้วิทยุชุมชนสามารถมีการโฆษณาเพื่อหารายได้นั้น ได้นำไปสู่การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนจำนวนมากในลักษณะประกอบการเช่นเดียวกับวิทยุธุรกิจเอกชน จากเดิมที่มีเพียงสถานีวิทยุชุมชนภาคประชาชนจำนวนไม่ถึง 200 สถานีเท่านั้น นอกจากนี้ วิทยุชุมชนในกำกับของกรมประชาสัมพันธ์ได้สร้างปัญหาอย่างมากมาย โดยเฉพาะการเพิ่มกำลังส่งให้สูงมากๆ เพื่อหารายได้จากการโฆษณา จึงทำให้เกิดสภาพคลื่นความถี่รบกวนทั้งสัญญาณวิทยุ และสัญญาณโทรทัศน์ อีกทั้งบางแห่งยังมีการ

⁸ “เปิดพิมพ์เขียวเกณฑ์ชั่วคราววิทยุชุมชน,” *กรุงเทพธุรกิจ* (20 ธันวาคม 2545): 2.

⁹ “กปส. ขอมอบใบอนุญาตวิทยุชุมชนไม่รอ กสท.” *มติชน* (2 พฤศจิกายน 2547): 17.

กำหนดย่านความถี่ซ้ำหรือใกล้เคียงกันภายในพื้นที่เดียวกันทำให้การรับฟังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ทำให้ภาพพจน์ของคำว่า “วิทยุชุมชน” สูญเสียไป และเกิดผลกระทบต่อวิทยุชุมชนภาคประชาชน เพราะถูกมองว่ากลุ่มวิทยุชุมชนคือตัวปัญหา โดยไม่ได้มีการแยกแยะว่าเป็นธุรกิจวิทยุใหม่ซึ่งเป็นวิทยุชุมชนในกำกับของกรมประชาสัมพันธ์ หรือวิทยุชุมชนภาคประชาชน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้ภาคประชาชนออกมาเรียกร้องให้กรมประชาสัมพันธ์ยุติการให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาเพื่อหารายได้ และการจดทะเบียนวิทยุชุมชน

จนในที่สุด รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 สิงหาคม 2548 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาวิตวิทยุชุมชน โดยมติดังกล่าวไม่ได้มีภาคประชาชนเข้าร่วมกำหนดแนวทาง แต่ได้ยกอำนาจให้กับกรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ระบุในมติคณะรัฐมนตรีนั้น ยังคงยืนยันแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนภายใต้โครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ต่อไป โดยเฉพาะในส่วนของ การอนุญาตให้วิทยุชุมชนมีโฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ 6 นาที เพื่อเป็นการหารายได้สนับสนุนการดำเนินการของวิทยุชุมชนให้เลี้ยงตนเองได้

จะเห็นได้ว่า สถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นกับวิทยุชุมชนของภาคประชาชนนั้น ส่วนหนึ่งก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าปัญหาที่สำคัญคือปัญหาในเชิงนโยบาย ภาคประชาชนต้องเผชิญกับการบิดเบือนทางนโยบาย และการไม่นำไปปฏิบัติของภาครัฐ ทำให้วิทยุชุมชนตามกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชนต้องหยุดชะงัก และไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความชอบธรรมตามกฎหมาย ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนพึงมีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความเป็นรูปธรรมของสื่อภาคประชาชนที่ต้องมีความเป็นอิสระจากภาครัฐ และภาคเอกชน ตามปรัชญาของวิทยุชุมชน การกระทำของภาครัฐที่ไม่ให้การสนับสนุนวิทยุชุมชนภาคประชาชน ส่งผลให้ภาคประชาชนต้องดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง เพราะแม้ว่าภาคประชาชนสามารถต่อสู้จนได้สิทธิในการเป็นเจ้าของคลื่นความถี่แล้ว แต่ด้วยแนวคิดในเชิงหวงอำนาจของรัฐที่ยังไม่ยอมรับว่าภาคประชาชนมีสิทธิที่จะปกครองกันเองในการดำเนินการวิทยุชุมชน ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องวิทยุชุมชนระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐที่เกิดขึ้นนี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชน ตามแนวคิดของภาคประชาชนให้สามารถเกิดขึ้นจริง และดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ในฐานะสื่อภาคประชาชนที่ประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยที่การศึกษากระบวนการผลักดันของภาคประชาชนนั้น ยังจะสะท้อนให้เห็นแนวคิดและการปฏิบัติของภาครัฐว่า เอื้อให้ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชนไปสู่การปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดอีกด้วย

คำถามในการวิจัย

กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนได้ดำเนินการผลักดันให้เกิดนโยบายวิद्यุชุมชนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร และมีผลอย่างไร เพราะเหตุใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการเกิดกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการต่อสู้ ต่อรองของภาคประชาชนกับภาครัฐในการผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชนไปสู่การปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายและนโยบายของรัฐ ที่มีผลต่อการดำเนินการวิद्यุชุมชนในฐานะสื่อของภาคประชาชน

สมมติฐานในการวิจัย

1. จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้นำไปสู่การเกิดวิद्यุชุมชนของภาคประชาชนตามแนวคิดสื่อภาคประชาชน แต่เนื่องจากการเตรียมความพร้อมวิद्यุชุมชนของภาคประชาชนที่เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายรองรับสิทธินั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทำให้กลุ่มภาคประชาชนมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน โดยการรวมตัวกันนั้นอาศัยแรงจูงใจแบบมุ่งสู่เป้าประสงค์ เพื่อให้วิद्यุชุมชนตามแนวคิดของกลุ่มเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

2. เนื่องจาก ความขัดแย้งทางแนวคิดและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มภาคประชาชนกับภาครัฐในเรื่องวิद्यุชุมชน และความล่าช้าในการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ ทำให้กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนต้องใช้วิธีการผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการดำเนินการผลักดันนโยบายวิद्यุชุมชนเพื่อให้รัฐน่านโยบายวิद्यุชุมชนไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

วิद्यุชุมชนภาคประชาชน หมายถึง สื่อวิทยุของภาคประชาชน ที่ภาคประชาชนเป็นเจ้าของสถานี่โดยตรง และมีลักษณะการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงผลกำไรทางธุรกิจ

กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่เข้ามาเรียกร้องต่อภาครัฐ และผลักดันให้มีการนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่ม

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการในการนำเอานโยบายที่กำหนดไว้มาดำเนินการให้ลุล่วงไป

การผลักดันนโยบาย หมายถึง วิธีการหรือแนวทางที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนใช้เพื่อกระตุ้นให้ภาครัฐนำนโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่ม

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษากระบวนการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน และสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ โดยจะทำการศึกษานโยบายวิทยุชุมชนที่ถูกผลักดันโดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อให้ภาครัฐมีการนำไปปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของกลุ่ม ดังที่ปรากฏในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 3 ครั้ง คือ มติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545, มติคณะรัฐมนตรี 24 มิถุนายน 2546 และมติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548 ซึ่งการศึกษานี้ จะครอบคลุมช่วงระยะเวลาตั้งแต่ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 จนถึงมติคณะรัฐมนตรี 16 สิงหาคม 2548

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาโดยอาศัยการพรรณนาและวิเคราะห์ โดยแบ่งเป็น 2 วิธี คือ

1. การสำรวจและรวบรวมเอกสาร โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวิทยุชุมชน แนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบในการพรรณนาและอธิบาย โดยแบ่งเอกสารเป็น 2 ส่วน คือ

1.1. เอกสารชั้นต้น เช่น มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543 และมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นมาตรการต่างๆ ในเรื่องวิทยุชุมชน รวมถึงคำสั่งของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

1.2. เอกสารชั้นรอง เช่น ข้อมูลเหตุการณ์จากหนังสือพิมพ์รายวันและรายสัปดาห์ บทความ วารสาร หนังสือ เว็บไซต์ งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์ เพื่อยืนยันข้อมูลและเอกสารที่ไม่ชัดเจน โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือ ตัวแทนจากภาคประชาชน ประกอบด้วย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) สถาบันพัฒนาสื่อภาคประชาชน และสหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและวิธีการในการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันในประเทศไทย
2. เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องวิทยุชุมชน ในฐานะสื่อของภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มีความแตกต่างจากสื่อของภาครัฐและสื่อของภาคเอกชน

ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีการดำเนินการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ จากการศึกษา

บทที่ 2 เป็นบทที่ทบทวนแนวคิด และทฤษฎี เพื่อนำมาเป็นกรอบพื้นฐานในการกำหนดกรอบการวิจัย โดยมีทฤษฎีที่สำคัญๆ ได้แก่ แนวคิดสื่อภาคประชาชน แนวคิดองค์กรประชาสังคม หรือองค์กรภาคประชาชน แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน แนวคิดกระบวนการนโยบาย แนวคิดอำนาจและอิทธิพล เป็นต้น รวมทั้งทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 เป็นการกล่าวถึงการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนภาคประชาชน และการรวมตัวของภาคประชาชนเป็นกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน เพื่อดำเนินการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชน

บทที่ 4 กล่าวถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน และการตอบสนองของภาครัฐต่อข้อเรียกร้องของกลุ่ม ผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชน

บทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์การต่อสู้ ต่อรอง ระหว่างกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนกับภาครัฐ เพื่อชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจและการสร้างอำนาจของแต่ละฝ่าย ในกระบวนการนโยบายวิทยุชุมชน

บทที่ 6 บทสรุป เป็นการนำเสนอข้อค้นพบและอภิปรายผลการวิจัย รวมถึงข้อเสนอแนะในการศึกษาคืบ