

การต่อสู้ทางการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะ¹

นิติตา สิริพงศ์ทักษิณ²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะตั้งแต่โทรทัศน์เสรีสู่โทรทัศน์สาธารณะ โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะโดยใช้ทฤษฎีการระดมทรัพยากรและแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อค้นหว่ากระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะและการจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) เป็นอย่างไรภายใต้บริบทการเมือง โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารขั้นต้นและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งได้แก่กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะ โดยอธิบายบริบททางการเมืองและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะเนื่องจากการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำเนิดสื่อสารสาธารณะโดยเริ่มตั้งแต่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬปี พ.ศ. 2535 ที่นำมาสู่การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี จนกระทั่งมีการยกเลิกสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวีและนำมาสู่การจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2551

ผลการศึกษาพบว่า การนำสถานีโทรทัศน์ ยู เอช เอฟ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้กลับคืนมาจากผลการยกเลิกสัญญามาแปลงสภาพเป็นสื่อสารสาธารณะเป็นทางออกที่มีความเป็นไปได้สูงสุดของรัฐบาล ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้โดยเร็วเพื่อสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามกระบวนการ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การเมืองในนโยบายสื่อสารสาธารณะขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย”

² นิสิตระดับดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้รับทุนโครงการเครือข่ายเชิงกลยุทธ์เพื่อการผลิตและพัฒนาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการศึกษาระดับปริญญาตรี 2551

นโยบายสื่อสาธารณะยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระยะเวลาที่จำกัด แม้จะมีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเคลื่อนไหวข้อเรียกร้องของตนได้มากขึ้นและต่อสู้กันเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบายสื่อสาธารณะ แต่สื่อสาธารณะเกิดขึ้นในยุคที่ไม่เป็นประชาธิปไตย จึงไม่ได้สะท้อนว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ปวงชน สื่อจึงไม่ได้ถูกสร้างจากข้างล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสาธารณะ แต่เกิดจากชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือนักเทคนิคที่เชื่อว่าตนเป็นผู้มีความรู้มากกว่าผู้อื่นซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมืองได้ ดังนั้นในการนํานโยบายสื่อสาธารณะไปปฏิบัติจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายองค์การสื่อสาธารณะอย่างกว้างขวางเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ชมและผู้ฟังรายการอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การต่อสู้ทางการเมือง กระบวนการนโยบายสาธารณะ สื่อสาธารณะ

Abstract

This study is aimed to investigate the politics in the public media policy process since free television to public television, especially on to explain the political contestation in the public media policy process. The literature on the resource mobilization theory proposed by McCarthy and Zald and new social movement concept was used as a framework for the investigation. This study is a qualitative research by analysis of the official policy documents, searching for information from through interviews of the policy stakeholders. The study was based on the following areas: After the coup in May 1992, the media was manipulated by state power that caused establishment of the Independent Television (ITV); in the coup of 2006, the Independent Television was the free of domination, that brought about establishing the public media policy in 2008.

The result of this study finds that the public media issue stems from intervention from state and capital power. This issue is pushed by the intellectuals and interest groups to set the agenda under the administrative sector broker interests and articulate ideals. The case of the Thai Public Service Broadcasting (TPBS) was directly a fruit borne out of research and advocacy by a technocratic clique who had access to political power during the coup-installed administration and legislature (the National Legislative Assembly). In making the initiative policy, The political sector need to gain the information and the knowledge of the public media concept from non-governmental organizations such as interest groups and social movements to push this issue to the governmental agenda. However, there is insufficiency of citizen participation to support the public media policy. Therefore, the public media policy process should be citizen participatory by public opinion and public debate.

Keywords: political contestation, policy process, public service broadcasting

บทนำ

ประเด็นเรื่องสื่อสาธารณะเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างมากในประเทศไทยในช่วงที่สื่อถูกครอบงำทั้งจากอำนาจรัฐและอำนาจทุน ประชาชนไม่มีโอกาสรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่แท้จริง รวมถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้รับชม (audience) ในการกำหนดนโยบายด้านสื่อและการกำหนดรูปแบบรายการและเนื้อหาสาระต่างๆ เหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของสื่อมวลชนเกิดขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งในการชุมนุมครั้งนั้นคนไทยถูกปิดกั้นทางด้านข่าวสารจากสื่อมวลชนอย่างมาก เนื่องจากสื่อมวลชนไทยถูกรัฐควบคุมอย่างเข้มงวด อำนาจอรัฐได้เข้ามาครอบงำสื่อ สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์เกือบทุกสถานีล้วนปิดบังและเสนอข่าวสารด้านเดียว

แก่ผู้รับสาร การปิดกั้นเสรีภาพในการเสนอข่าวสารข้อมูลในเหตุการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์และวิทยุที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐเป็นเหตุให้นักวิชาการ นักวิชาชีพสื่อมวลชนผลักดันให้ปรับโครงสร้างการเป็นเจ้าของสื่อไม่ให้รัฐเข้ามาควบคุมได้เหมือนเหตุการณ์ที่ผ่านมาและเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดสื่อเสรีโดยไม่มีการปิดกั้นการนำเสนอข้อมูล จนนำมาสู่การเปิดสื่อเสรีตามการวางกรอบแนวทางของคณะกรรมการปรับปรุงสื่อของรัฐในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และได้จัดตั้งสถานีระบบ UHF 1 สถานีภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี (ITV-Independent Television) เพื่อให้เป็นสื่อคุณภาพ มีความเป็นกลาง และข้อมูลครบถ้วนถูกต้องตามความเป็นจริงแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตามในระยะเวลาต่อมาสถานีโทรทัศน์ไอทีวีถูกแทรกแซงจากอำนาจทุนอย่างมาก แม้ว่าสถานีโทรทัศน์ไอทีวีจะเป็นสถานีที่ก่อตั้งขึ้นตามแนวคิดโทรทัศน์เสรีที่มุ่งให้เป็นสถานีโทรทัศน์ที่ไม่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ควบคุมข้อมูลข่าวสารเพื่อคนที่อยู่ในอำนาจ แต่จากการเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มทุนที่เชื่อมต่อกับกลุ่มการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ.2546-2547 ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นยุคของการแทรกแซงสื่อมากที่สุด ทำให้การแทรกแซงและกวาดต้อนสื่อมาเป็นพวกเป็นไปอย่างกว้างขวาง และมีหลากหลายรูปแบบมาก เช่น การใช้เงินทุนมหาศาลเข้ามาถือหุ้นไอทีวี โดยสิทธิการบริหารงานทั้งหมดเป็นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่นและสามารถซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆเพิ่มขึ้นจนกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การเข้าไปจัดการกับเนื้อหาและสัดส่วนรายการของสื่อ โดยเปลี่ยนรายการสาระต่อรายการบันเทิงจากร้อยละ 70 ต่อ 30 เป็นร้อยละ 50 ต่อ 50 เป็นต้น จนทำให้เกิดคำถามมากขึ้นเรื่อยๆจากสังคมว่า ไอทีวีเป็นสื่อเสรีจริงหรือไม่ เมื่อสื่อไม่มีเสรีภาพ ประชาชนก็ไม่สามารถแสดงเสรีภาพผ่านสื่อ สิ่งต่างๆเหล่านี้ทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีสื่อสาธารณะมากขึ้นเรื่อยๆ

เนื่องจากสื่อสาธารณะจะมองพลเมืองเป็นเจ้าของประเทศและดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อประโยชน์สาธารณะ สื่อจึงถูกควบคุมโดยประชาชน และดำเนินการบนฐานของผู้ชมและผู้รับฟังรายการ (audience-based) การ

มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ชมกับผู้ผลิตรายการจึงต้องเป็นการสื่อสารในสองทาง เพื่อเพิ่มบทบาทของผู้รับชมในการโต้ตอบเชิงความคิด ข้อถกเถียง ข้อเสนอแนะ ที่มีต่อรายการและเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกันบนพื้นที่สาธารณะที่มีสื่อเป็นตัวกลาง ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกของการถกเถียงทางการเมือง (political deliberative) ที่มีความชอบธรรมได้ สื่อสาธารณะจึงมีฐานะเป็นตัวกำหนดประเด็นสาธารณะหรือวาระทางการเมือง ฉะนั้นหากจะตั้งสื่อใดขึ้นมาเป็นอิสระจากรัฐแต่ไม่เป็นอิสระจากทุน ในที่สุดการแทรกแซงโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็ย่อมกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านกลไกรัฐ แต่จะกระทำผ่านกลไกทุนแทน

จากความสำคัญดังกล่าวประเด็นสื่อสาธารณะจึงได้รับการผลักดันอย่างมากจากนักวิชาการด้านสื่อและกลุ่มผลประโยชน์/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่มองว่ามีความจำเป็นต้องผลักดันให้องค์การสื่อสาธารณะเกิดขึ้นเพราะถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องสร้างให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีจากการมีสื่อที่มีคุณภาพ โดยจะเห็นได้จากการจัดระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอที่ให้มีสถานีโทรทัศน์สาธารณะที่ทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ซึ่งจัดโดยสมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และวิทยาลัยการจัดการทางสังคมในปีพ.ศ.2550 อาทิ การสัมมนาในรูปแบบเวทีสาธารณะ เรื่อง “วิทยุโทรทัศน์สาธารณะ: แนวรบบทางปัญญาของประชาชน?” “สื่อเพื่อการสร้างปัญญาของชาติ บทบาท...ใคร? อย่างไร?” “โทรทัศน์วิทยุสาธารณะ: ทางออกเพื่อผู้บริโภคและสังคมไทย” “วิทยุโทรทัศน์สาธารณะเสริมสร้างปัญญาให้สังคมไทยได้อย่างไร?” เป็นต้น

สถานีโทรทัศน์ไอทีวี : จุดกำเนิดและกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากสื่อเสรีมาสู่สื่อสาธารณะ

สถานีโทรทัศน์ไอทีวีถือกำเนิดจากแนวคิดในสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (รัฐบาลอานันท์ 2) ที่ตระหนักถึงความสำคัญของการสื่อสารมวลชนหลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 ตามแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “ประชาชนผู้อยู่ในสังคมระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้

รับฟังเหตุการณ์ ข่าวสารและความเป็นไปต่างๆในสังคมอย่างเต็มที่ ถูกต้อง และครบถ้วน โดยปราศจากการบิดเบือน” ซึ่งในการชุมนุมครั้งนั้นคนไทยถูกปิดกั้น ทางด้านข่าวสารจากสื่อมวลชนอย่างมาก เนื่องจากสื่อมวลชนไทยถูกรัฐควบคุม อย่างเข้มงวด สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์เกือบทุกสถานีล้วนปิดบังและเสนอ ข่าวสารด้านเดียวแก่ผู้รับสาร ผู้มาร่วมชุมนุมจึงต้องใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในขณะนั้น เช่น โทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรสารและวิทยุติดตามตัวเป็นเครื่องมือในการส่งข่าวสาร

ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 รัฐบาลผสมซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้งสถานีระบบยูเอชเอฟ 1 สถานีภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเปิด โอกาสให้บริษัทเอกชนรวมตัวกันในลักษณะกลุ่มบริษัทเพื่อประมูลการสัมปทานจัด ตั้งสถานีโทรทัศน์ยูเอชเอฟแห่งใหม่ โดยกลุ่มที่ชนะการประมูลและได้รับสัมปทาน ดังกล่าว คือ กลุ่มสยามทีวีของบริษัทสยามอินโฟเทนเมนท์ จำกัด มีผู้ร่วมลงทุน ที่เป็นแกนนำ คือ บริษัทเดลินิวส์ บริษัทกันตนา ธนาคารไทยพาณิชย์และบริษัท ในเครือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยมีการเสนอผลตอบแทนแก่รัฐ จำนวน 25,200 ล้านบาท ในเวลา 30 ปี โดยใช้ชื่อสถานีว่า “สถานีโทรทัศน์ไอทีวี” (ITV-Independent Television) หรือ “ทีวีเสรี” เริ่มออกอากาศเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 ภายใต้การดำเนินงานของบริษัทสยามอินโฟเทนเมนท์ จำกัด จึงนับว่า เป็นการเปิดโทรทัศน์เสรีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ลักษณะรายการของไอทีวี ตามข้อกำหนดของรัฐบาลจะมีความแตกต่างจากสถานีโทรทัศน์ช่องอื่น คือ จะมี รายการข่าวสารและสารประโยชน์ร้อยละ 70 รายการบันเทิงร้อยละ 30 ต่อมา ได้เปลี่ยนชื่อบริษัทเป็น “บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน)” เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2541

เจตนารมณ์แรกเริ่มของการเปิดให้มีการประมูลสถานีโทรทัศน์ช่องใหม่ ในปี พ.ศ. 2537 คือ เพื่อให้เป็น “ทีวีเสรี” ที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ ให้มีผู้ถือหุ้น กลุ่มละไม่เกินร้อยละ 10 แต่เมื่อไอทีวีประสบปัญหาการแตกร้างในกลุ่มผู้ถือหุ้น และฝ่ายบริหาร ทำให้ธนาคารไทยพาณิชย์ไปดึงเครือข่ายเนชั่น ซึ่งประกอบกิจการ หนังสือพิมพ์มาเข้าร่วมทุนและช่วยผลิตข่าวให้ ถึงแม้ว่าไอทีวีจะเริ่มเป็นที่ยอมรับ ของผู้ชม แต่ในระยะต่อมาช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ผลการดำเนินงาน

ประสบปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีหนี้สินจำนวนกว่า 4,000 ล้านบาท (บุญเลิศ ช้างใหญ่, 2543:19) ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ธนาคารไทยพาณิชย์ได้เจรจาให้กลุ่มชินคอร์ปอเรชั่น เข้ามาถือหุ้นไอทีวีด้วยวงเงิน 1,600 ล้านบาท โดยสิทธิการบริหารงานทั้งหมดเป็นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่นและสามารถซื้อหุ้นจากผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ เพิ่มขึ้นจนกลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) (ไพเราะ เลิศวิราม, 2546:215-216) เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าบริษัทชินคอร์ปอเรชั่นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจการเมืองดังกล่าวทำให้สังคมเริ่มตั้งคำถามถึงความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของสถานีโทรทัศน์ไอทีวี (เทพชัย หย่อง, 2544:231)

ดังกรณีที่น่ามาสู่การยกเลิกสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวีที่เป็นผลมาจากการที่กลุ่มบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น ได้ยื่นเรื่องต่ออนุญาตตุลาการขอแก้ไขสัญญาสัมปทานและขอลดค่าสัมปทานที่ต้องจ่ายให้รัฐปีละ 1,000 ล้านบาท และคณะอนุญาตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดในวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2547 ให้ลดค่าสัมปทานลงเป็นปีละ 230 ล้านบาท พร้อมทั้งอนุญาตให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีแก้ไขสัดส่วนรายการสารประโยชน์ต่อรายการสารบันเทิง จากร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 50 ต่อร้อยละ 50 และวินิจฉัยให้รัฐจ่ายค่าชดเชยแก่ไอทีวีเป็นเงินจำนวน 20 ล้านบาทเนื่องจากมิได้ให้ความคุ้มครองแก่ไอทีวีตามสัญญาสัมปทานที่ได้ทำไว้ (นวลน้อย ตริรัตน์, 2547:127)

ต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) จึงได้ยื่นคำร้องขอเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะอนุญาตตุลาการต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของอนุญาตตุลาการดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าการที่อนุญาตตุลาการชี้ขาดให้ลดค่าสัมปทานนั้นจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นการแก้ไขสัญญาสัมปทานของรัฐซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของอนุญาตตุลาการ จากคำพิพากษาดังกล่าว ส่งผลให้สถานีโทรทัศน์ไอทีวีต้องจ่ายค่าสัมปทานปีละ 1,000 ล้านบาท เช่นเดิมและต้องปรับสัดส่วนรายการสารประโยชน์ต่อรายการบันเทิงกลับไปเป็น

ร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30 นอกจากนี้ไอทีวียังต้องเสียค่าปรับจากการผิดสัญญาสัมปทานจากการเปลี่ยนแปลงผังรายการคิดเป็นร้อยละ 10 ของค่าสัมปทานในแต่ละปี ดังนั้นบริษัทฯ จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

จนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2549 พิพากษายืนตามคำตัดสินของศาลปกครองกลางให้บริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ต้องจ่ายค่าปรับและค่าสัมปทานค้างจ่าย คิดเป็นเงินประมาณ 1 แสนล้านบาทให้แก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามบริษัทฯไม่สามารถจ่ายให้ได้ตามที่กำหนดจึงต้องถูกยกเลิกสัมปทานในรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้เริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นสื่อสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากการเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลและมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นลำดับ ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 เรื่อง การยกเลิกสัมปทานสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ
2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2550 เรื่องผลการเตรียมการเพื่อดำเนินกิจการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ
3. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2550 เรื่องผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ
4. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 เรื่องร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ....

จะเห็นได้ว่าจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ที่ระบุว่าหากไอทีวีไม่สามารถจ่ายค่าปรับและค่าสัมปทานค้างจ่าย คิดเป็นเงินประมาณ 1 แสนล้านบาทได้ภายในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2550 ให้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียกเลิกสัมปทานกับไอทีวี ดังนั้นสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงส่งหนังสือยกเลิกสัญญามายังบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน)

เพื่อให้ยุติออกอากาศสถานีโทรทัศน์ไอทีวีผ่านระบบยูเอชเอฟ อย่างเป็นทางการในเวลา 24.00 นาฬิกา ของวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2550 และให้กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการออกอากาศสถานีโทรทัศน์ชื่อใหม่ในคลื่นความถี่เดิม โดยใช้ชื่อว่า “สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี” (Thailand Independent Television) โดยเป็นการออกอากาศอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เวลา 00.00 นาฬิกา ของวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคตของสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ แล้วมีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2550 เห็นชอบให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟมีรูปแบบเป็นสื่อสาธารณะ ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ปัญหาสถานีโทรทัศน์ไอทีวีที่นำมาสู่การจัดทำพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 ทำให้สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวีต้องยุติออกอากาศเมื่อเวลา 24.00 นาฬิกาของวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2551 ตามหนังสือกรมประชาสัมพันธ์คำสั่งที่ 25/2551 ส่งผลให้สถานีโทรทัศน์ถูกโอนไปเป็นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย โดยใช้ชื่อแรกเริ่มว่า “สถานีโทรทัศน์ทีพีบีเอส” (Thai Public Broadcasting Service) ภายหลังเปลี่ยนเป็น “สถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส” และ “สถานีโทรทัศน์ทีวีไทย ทีวีสาธารณะ” ตามลำดับ

บทวิเคราะห์การต่อสู้ทางการเมืองในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะ

จากการศึกษาการเคลื่อนไหวต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทั้งที่อยู่ภายในสภาและภายนอกสภาในการผลักดันข้อเรียกร้องในกระบวนการกำหนดนโยบายสื่อสาธารณะภายใต้บริบททางการเมือง ทำให้ผู้วิจัยได้ค้นพบประเด็นสำคัญหลายประเด็นที่น่าจะนำมาวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตตลอดจนอภิปรายเพื่อนำไปสู่การหาข้อสรุปที่หนักแน่นยิ่งขึ้น ประเด็นดังกล่าวคือ ประเด็นอำนาจการระดมพลังและการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่ม ประเด็นยุทธวิธีทางการเมือง และประเด็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม รวมทั้ง

ความเชื่อมโยงกันของประเด็นทั้งสามประการนี้ โดยใช้ทฤษฎีการระดมทรัพยากร และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (McCarthy and Zald, 1977) นอกจากนี้ ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ประเด็นความชอบธรรม (legitimacy) ความอิสระ (autonomy) การมีส่วนร่วม (participatory) และความเป็นตัวแทน (representation) ในกระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะ ทั้งนี้เพราะการพิจารณาดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพของการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อผลักดันสื่อสารสาธารณะได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1. วิเคราะห์การผลักดันร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม: ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกำหนดนโยบายสื่อสารสาธารณะ

1) ประเด็นอำนาจการระดมพลังและการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่ม ในที่นี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมมีหลายกลุ่มด้วยกัน ซึ่งมีการประสานงานกันเป็นเครือข่ายภาคีเพื่อผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสารสาธารณะขึ้น ดังเห็นได้จากมีการจัดเวทีสาธารณะโดยความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ อาทิ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ วิทยาลัยการจัดการทางสังคม มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่ให้การสนับสนุนการจัดทำรายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์สำหรับเด็กและครอบครัว” ที่นำมาเป็นเค้าโครงนโยบายสื่อสารสาธารณะหลักที่นำเสนอต่อมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดทำโดยคณะผู้วิจัยซึ่งนำโดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ซึ่งอยู่ในสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อพิจารณาระดับของการก่อเกิดแต่ละกลุ่มและการรวมตัวในเชิงการจัดตั้งเพื่อระดมกำลังสนับสนุนจากสมาชิกและผู้สนับสนุนอื่นๆ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า ขบวนการปฏิรูปสื่อที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสื่อสารสาธารณะมีทั้งจากกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างเป็นทางการในรูปของสมาคม มูลนิธิ ซึ่งความเป็นทางการของกลุ่มในรูปแบบดังกล่าวนี้จะน่าจะเป็นเครื่องบ่งชี้ในระดับหนึ่งว่าการรวมตัวของสมาชิกมีความปักแผ่นและมั่นคงสูงพอสมควร

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของกลุ่มนักวิชาการและนักสื่อสารมวลชนเองที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่สนับสนุนที่จะผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะขึ้นในรัฐบาลยุคเผด็จการที่เปิดหน้าตาจนโยบายนี้ แม้จะมีบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยอย่างกลุ่มผู้ถือหุ้นรายย่อยของบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ที่คัดค้านการแปลงสภาพสถานีโทรทัศน์ไอทีวีเป็นทีวีสาธารณะ เนื่องจากมองว่าก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น และอ้างว่าข้อพิพาทระหว่าง สปน. และบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ก็ยังอยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาของกระบวนการอนุญาโตตุลาการแต่ก็ยังไม่มีความคืบหน้าเมื่อเทียบกับขบวนการผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะของหลายๆกลุ่มรวมกันที่มองเห็นได้อย่างชัดเจนจากความตื่นตัวของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการจัดตั้งสื่อสาธารณะ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการสนับสนุนทั้งจากสมาชิกภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม นอกเหนือจากการจัดตั้งกลไกแข่งขันทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อช่วงชิงความชอบธรรมจากประชาชนกับกลุ่มพลังอื่นๆในสังคมที่คัดค้านการจัดตั้งสื่อสาธารณะโดยการตั้ง “คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคตสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ” ทั้งนี้ได้มีการประสานการต่อสู้ของกลุ่ม/ขบวนการอย่างเหนียวแน่นและเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกัน อำนาจการระดมพลังของกลุ่มจะเห็นได้ว่ามีอยู่ค่อนข้างมากจากการที่กลุ่มมีการสื่อสารระหว่างกันผ่านการจัดเวทีสาธารณะและปลูกฝังความตื่นตัวในข้อเรียกร้องที่กระทำอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง รวมทั้งการกระจายข่าวการเคลื่อนไหวผ่านทางหนังสือพิมพ์

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าความหลากหลายของการรวมกลุ่มอย่างหลวมๆนี้ บ่งบอกได้ถึงเสรีภาพของการรวมตัวกันเพื่อผลักดันข้อเรียกร้องร่วมกันบางอย่าง ซึ่งการมีหลายกลุ่มนี้จะเป็นการเพิ่มน้ำหนักและความมีพลังในการเรียกร้องให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้สมาชิกและผู้นำแต่ละกลุ่มต้องมีการสื่อสารกันอย่างต่อเนื่องด้วย ในที่นี้จะเห็นได้ว่ามีเวทีของการสื่อสารถึงกันและสร้างความสำนึกร่วมกัน ซึ่งแตกต่างจากการแยกตัวกันไปเคลื่อนไหวทั้งที่แนวทางการดำเนินกิจกรรมก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ทำให้เห็นได้ว่ามีความพยายามในการใช้ทรัพยากรของกลุ่มที่มีอยู่อย่างเต็มที่เพื่อนำเสนอประเด็นสื่อสาธารณะและเคลื่อนไหวข้อเรียกร้องเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

2) **ประเด็นยุทธวิธีทางการเมือง** สืบเนื่องมาจากข้อ 1 เมื่อพิจารณาการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันสื่อสาธารณะของกลุ่มต่างๆ ผ่านการสื่อสารในเวทีสาธารณะ ผู้วิจัยพบว่า จะเป็นผลดีต่อกลุ่มอย่างน้อย 2 ประการดังนี้ 1) เป็นการดึงหรือนำประเด็นของการเรียกร้องให้เป็นเรื่องสาธารณะ เป็นการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนที่สามารถนำเสนอประเด็นได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลต่อการทำให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมของข้อเรียกร้อง 2) การกระจายข้อมูลการเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มผ่านเวทีสาธารณะเป็นการช่วยให้มีการระดมสมาชิกที่เห็นพ้องกันกว้างขวางมากขึ้น โดยสิ่งที่มองเห็นได้อีกอย่างหนึ่งจากการวิจัยก็คือ กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมได้มีการใช้ทรัพยากรของกลุ่มซึ่งได้แก่ เงิน ผู้สนับสนุน ข้อมูล เครือข่ายพันธมิตร เป็นต้น ในการสร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากรเพื่อระดมผู้คนซึ่งไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่มที่เป็นทางการมาสนับสนุน อาทิ กลุ่มสื่อเพื่อเด็ก เยาวชนและครอบครัว กลุ่มสื่อวิทยุชุมชน กลุ่มสื่อเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้สามารถระดมความคิดเห็นและการสนับสนุนทางการเมืองได้

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มนักวิชาการที่ถึงแม้จะไม่ได้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นผู้นำเสนอโครงสร้างนโยบาย (policy entrepreneurs) ได้เข้าไปอยู่ในกระบวนการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อชักจูงให้นำนากลุ่มผู้มีอำนาจการตัดสินใจ ทำให้การระดมกับการต่อสู้ของกลุ่มมีความสอดคล้องกัน การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมวิธีการของสภานิติบัญญัติยอมทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นรูปของการออกกฎหมาย การยับยั้งหรือแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปให้สภาลงมติ โดยจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยเหลือสภานิติบัญญัติในการร่างกฎหมายเสียเอง

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ แม้จะมีความขัดแย้งระหว่างกรรมวิธีการฝ่ายสภานิติบัญญัติกับกรรมวิธีการฝ่ายคณะรัฐมนตรีในประเด็นเรื่องการแปลงสภาพสถานีโทรทัศน์ไอทีวีหรือช่อง 11 เป็นสื่อสาธารณะ ดังที่มีการเคลื่อนไหวภายนอกสภาของกรรมวิธีการผ่านสื่อทั้งทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์เพื่อระดมการสนับสนุนทางการเมืองของตนและแสดงความเห็นต่อกรรมวิธีการผู้คัดค้านเรื่องนี้อย่างเต็มที่ สะท้อนว่าสื่อจึงเป็นได้ทั้งเครื่องมือในการระดม

การสนับสนุนและโจมตีฝ่ายตรงข้าม แต่กรรมวิธีการฝ่ายคณะรัฐมนตรีได้พยายามชี้แจงโดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการและต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านอย่างน้อยนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่จนสามารถหักล้างความมุ่งมั่นของฝ่ายที่คัดค้านการแปลงสภาพไอทีที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในสภาได้ ก่อให้เกิดการขยายแนวร่วมและมีพลังมากพอจะนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายได้ ซึ่งสะท้อนได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลในกระบวนการร่างกฎหมายด้วย เพราะนอกจากจะเป็นผู้มีความรู้ในเชิงวิชาการเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะเป็นอย่างดีแล้ว ยังสามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูงให้สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วย (lobby) ในที่นี้จะเห็นได้ว่าใครเป็นผู้มีความรู้เหนือกว่าย่อมสามารถมีอำนาจและอิทธิพลเหนือผู้อื่นในฐานะผู้นิยามคำว่า “สาธารณะ” ได้ก่อน ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองนอกสภานิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมจะอาศัยการสร้างมติดมหาชนเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยผ่านการสื่อสารมวลชนต่างๆ การจัดระดมความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมจึงมีทั้งภายในและภายนอกกระบวนการสถาบันการเมืองภายใต้องค์การและบุคคลที่ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงระบบการเมือง

3) ประเด็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจทางการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสาธารณะในกระบวนการกำหนดนโยบายหลายขั้นตอนนับตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย โดยกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้มีการเคลื่อนไหวร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นเค้าโครงนโยบายที่ได้จัดทำไว้ก่อนหน้าแล้วเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อโอกาสได้เปิดออกเพื่อเป็นเค้าโครงความคิดในการที่จะประสานกับการริเริ่มร่างกฎหมายของสมาชิกสภานิติบัญญัติ อันเป็นการแสดงถึงการที่กลุ่มสามารถมีช่องทางเข้าถึงการตัดสินใจทางการเมืองระดับหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นในขั้นตอนต่อมาคือการพิจารณาถ้อยแถลงกฎหมายในชั้นกรรมวิธีการก็ได้มีผู้ประกอบอาชีพสื่อสารมวลชน นักวิชาการผู้มีความรู้ในเรื่องสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งได้ศึกษาสาธารณะมาเป็นอย่างดีได้รับ

การแต่งตั้งให้เข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้นับว่ามีความสำคัญและเป็นการเข้าถึงช่องทางการตัดสินใจที่ลึกซึ้ง เนื่องจากกลุ่มและผู้ผลักดันในกระบวนการร่างได้ทำงานประสานกันกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เมื่อพิจารณาในขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งเป็นขั้นตอนของการยกย่องขั้นสุดท้ายของนโยบาย กลุ่มต้องเผชิญกับการสกัดกั้นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตามความเป็นเอกภาพในการเคลื่อนไหวและเรียกร้องร่วมกันและการระดมการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากความสามารถในการใช้ทรัพยากรอย่างจริงจังของกลุ่มและขบวนการเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างจริงจัง ยังผลให้การผลักดันสื่อสารสาธารณะประสบความสำเร็จได้ในที่สุด

2. วิเคราะห์กระบวนการนโยบายสื่อสารสาธารณะภายใต้บริบทการเมือง

1) **ความชอบธรรม** เจตนารมณ์ในการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี มีที่มาจากวิกฤติการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปีพ.ศ. 2535 ซึ่งผู้คนในสังคมถูกปิดหูปิดตาจากสื่อของรัฐ ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ ทำให้ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ที่แท้จริงก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีสถานีที่ดำรงบทบาทในการรายงานข่าวสารอย่างเสรี โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ อย่างไรก็ตามภาพลักษณ์ของไอทีวีในช่วงหลังที่ใกล้ชิดกับกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะหลังจากที่บริษัทชินคอร์ปอเรชั่นเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาในความชอบธรรมของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีจากการที่กลุ่มการเมืองในรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้เข้ามาแทรกแซงสื่อผ่านกลุ่มทุนผู้เป็นเจ้าของสื่อ เช่น การเข้าไปจัดการกับเนื้อหาข่าว การปลดพนักงานฝ่ายข่าวอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น นำมาสู่การเรียกร้องจากขบวนการปฏิรูปสื่อให้มีการจัดตั้งสื่อสารสาธารณะจนกระทั่งมีการยกเลิกสัมปทานสถานีโทรทัศน์ไอทีวีหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อันมีผลต่อการเข้าสู่วาระของปัญหา และนำมาสู่การกำหนดนโยบายสื่อสารสาธารณะผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้รัฐบาลยุคเผด็จการในปี พ.ศ. 2551

ในขณะที่พยายามเร่งสร้างความชอบธรรมทางกฎหมาย (legality) แต่ข้อพิพาทระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและบริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) ก็ยังไม่มีข้อยุติ การจัดตั้งสื่อสาธารณะในที่นี้จึงถูกตั้งคำถามอย่างมากว่ามีความชอบธรรมเพียงใดในแง่ที่มาของสื่อสาธารณะ รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ที่มีความตั้งใจจะแปลงสถานีโทรทัศน์ไอทีวีเป็นทีวีสาธารณะเนื่องจากเกิดปัญหาการยกเลิกสัมปทานไอทีวีของรัฐบาล การเกิดขึ้นของทีวีสาธารณะจึงเป็นความบังเอิญที่ปัญหาดังกล่าวได้ทำให้นโยบายสาธารณะเปิดออกเพื่อเอื้อให้มีการผลักดันเค้าโครงนโยบายสื่อสาธารณะซึ่งมีกรรมหลักต้นมาอย่างยาวนานจากกระแสเรียกร้องของขบวนการของการปฏิรูปสื่อแต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลชุดก่อนหน้า และเพื่อให้โทรทัศน์สาธารณะสามารถเกิดขึ้นได้ทันที่ก่อนที่รัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์จะหมดวาระลง ความรีบเร่งในการกำหนดนโยบายเพื่อให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้ทำให้เกิดความฉุกฉุนในการดำเนินงานของทีวีไทยในเวลาต่อมาจนเกิดสภาวะหน้าจอสถานีโทรทัศน์ไอทีวีมืด

2) **ความอิสระ** ความแตกต่างระหว่างสื่อเสรีกับสื่อสาธารณะ จะอยู่ที่สื่อเสรีจะเป็นอิสระจากรัฐแต่ไม่เป็นอิสระจากทุน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาการที่รัฐกับทุนจะฉกฉวยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนเกิดการแทรกแซงสื่อดังที่เกิดขึ้นกับไอทีวี แตกต่างจากสื่อสาธารณะที่มองพลเมืองเป็นเจ้าของสื่อและดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐและกลุ่มทุน (ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, 2546; Atkinson and Raboy, 2001) จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์/ขบวนการทางสังคมที่พยายามผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะมีความตื่นตัวค่อนข้างมากท่ามกลางเสียงคัดค้านจากกลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์จากการแปลงสภาพไอทีวี ซึ่งมีข้อถกเถียงว่ากระบวนการผลักดันสื่อสาธารณะยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจำกัด โดยเฉพาะในช่วงที่มีการแปลงสภาพไอทีวีเป็นทีวีสาธารณะซึ่งกลายมาเป็นสื่อของรัฐอย่างชัดเจน แม้ว่าต่อมาได้แปลงทีวีไอทีวีเป็นสื่อสาธารณะก็มีการวิจารณ์ว่า การเกิดทีวีสาธารณะไม่ได้เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง และอาจนำไปสู่การเป็นสื่อของรัฐในที่สุด จากการพิจารณา

แหล่งที่มารายได้ของสื่อสาธารณะ ปฏิเสธไม่ได้ว่ามาจากงบประมาณรัฐที่เป็นภาษีสุราและบุหรี่คิดเป็นร้อยละ 99 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐในการดำเนินงานของสื่อ ความพยายามที่จะเป็นอิสระจากกลุ่มทุนทำให้จำเป็นต้องได้รับงบประมาณจากรัฐเพื่อการันตีว่าจะมีเงินทุนในการดำเนินงานที่เพียงพอ ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงสื่อ

3) **การมีส่วนร่วม** การให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายก่อนนำนโยบายที่ผ่านการยกร่างในขั้นต้นไปสู่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ จำเป็นต้องมีการนำเอาข้อเสนอนโยบายไปให้ประชาชนตรวจสอบเพื่อสร้างความยอมรับในรูปของมติมหาชนเสียก่อน โดยมีการจัดตั้งกลไกแข่งขันทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อช่วงชิงความชอบธรรมจากประชาชนกับกลุ่มพลังอื่นๆ ในสังคมที่คัดค้านการจัดตั้งสื่อสาธารณะ ด้วยการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดอนาคตสถานีโทรทัศน์ระบบยูเอชเอฟ อาจกล่าวได้ว่าขั้นตอนนี้มีนัยทางการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะสามารถแสดงให้เห็นถึงกระบวนการสร้างความสนับสนุนทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมต่อนโยบาย แต่ก็มีข้อถกเถียงว่าระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นน้อยมากเพียง 50 วัน (6 มีนาคม – 24 เมษายน พ.ศ.2550) ทำให้มองว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจากกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการแปลงไอทีวีเป็นสื่อสาธารณะ เช่น กลุ่มผู้ถือหุ้นรายย่อยไอทีวี กลุ่มพนักงานไอทีวี เป็นต้น จากการพิจารณาองค์ประกอบคณะกรรมการบริหารวิสามัญ นอกเหนือจากผู้สร้างหรือผู้ผลักดันนโยบาย ในที่นี้ได้แก่ นายสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สามารถเข้าถึงช่องทางพลังทางการเมืองที่นำไปสู่การริเริ่มนโยบายสื่อสาธารณะในฐานะตัวแทนของรัฐบาลแล้ว ยังมีบุคคลภายนอกที่ได้รับเลือกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เข้าไปเป็นกรรมการ ได้แก่ คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, นายชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี เลขาธิการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติและที่ปรึกษาสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, นายเถกิง สมทรัพย์ นายกสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย, นางสาวพิงรอน งามสุด อาจารย์ประจำคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนายต่อพงศ์ เสลานนท์ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อุปนายกสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยและอยู่ในคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อด้วย หนึ่งในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยในขั้นกรรมาธิการที่ประชุมมีมติตั้งคณะทำงานจัดทำข้อมูลเผยแพร่ความรู้เรื่องโทรทัศน์สาธารณะต่อสาธารณชนซึ่งแล้วแต่เป็นบุคคลภายนอกโดยสื่อสารให้สาธารณะได้รับทราบผ่านทางเว็บไซต์สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

แม้ระบอบการปกครองในขณะนั้นอยู่ในยุคเผด็จการแต่ก็ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้เคลื่อนไหวขอเรียกร้องของตนได้มากขึ้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับการตัดสินใจในการริเริ่มและการยกย่องนโยบายสื่อสาธารณะ ซึ่งถือเป็นความสำเร็จระดับหนึ่งที่ทำให้การผลักดันข้อเรียกร้องมีน้ำหนักหรือมีพลังมากขึ้น

4) **ความเป็นตัวแทน** แม้ว่ากรรมาธิการบางคนที่เขาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างไม่ใช่ผู้ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์โดยตรงก็ตามแต่ก็ทำงานเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการเคลื่อนไหวปฏิรูปสื่อในการผลักดันเค้าโครงนโยบายสื่อสาธารณะมาอย่างยาวนาน จึงมองได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์/ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสื่อสาธารณะตั้งแต่ริเริ่มเค้าโครง พิจารณาร่าง และชี้แจงในสถานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อหากล้างความมุ่งมั่นของฝ่ายที่คัดค้านจนกระทั่งกำหนดออกมาเป็นนโยบายสื่อสาธารณะในที่สุด อย่างไรก็ตามมีข้อถกเถียงเรื่องความเป็นตัวแทนของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเผด็จการทหาร จึงไม่สามารถยอมรับได้ว่าเป็นตัวแทนจากประชาชนอย่างแท้จริง ผู้วิจัยมีข้อสงสัยว่าการตั้งคำถามเกี่ยวกับการจัดตั้งสื่อสาธารณะในบริบทการเมืองยุคเผด็จการนั้น ย่อมต้องตระหนักว่าสถานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นทำหน้าที่ภายใต้การกำกับจากฝ่ายรัฐที่มีทหารเป็นผู้ใช้อำนาจจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่มักจะมาพร้อมกับวิกฤตการณ์สื่อมวลชนในเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งไม่ได้รับอานัติจากประชาชนโดยตรงที่จะเข้าไปผลักดันวาระดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่มีความชอบธรรมอย่างเพียงพอในการเป็น

ตัวแทนออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน แม้จะอ้างว่ากฎหมายฉบับนี้ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็ตาม

บทสรุป

การนำสถานีโทรทัศน์ยูเอชเอฟที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กลับคืนมาจากผลการยกเลิกสัญญามาแปลงสภาพเป็นสื่อสาธารณะจึงเป็น ทางออกหรือทางเลือกที่มีความเป็นไปได้สูงของรัฐบาล ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ โดยเร็วเพื่อสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาสถานีโทรทัศน์ไอทีวีอย่างทันที่วงที่ภายใต้ รัฐบาลชุดนี้ สื่อสาธารณะเกิดขึ้นได้ในยุคเผด็จการ เพราะรัฐบาลเผด็จการไม่ใช่ รัฐบาลที่จะเข้ามาจากการเลือกตั้งในยุคประชาธิปไตย นอกจากนี้การเสนอให้นำ บบประมาณจากรัฐมาบริหารจัดการโดยการนำเงินภาษีของประชาชนมาจัดการ เท่ากับประชาชนเป็นเจ้าของทางอ้อม ดังนั้นย่อมต้องตระหนักว่าสื่อสาธารณะเกิด ขึ้นในยุคที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่ได้สะท้อนว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ปวงชน สื่อจึง ไม่ได้ถูกสร้างจากข้างล่างที่ประชาชนต้องการให้ได้มาซึ่งสื่อสาธารณะ แต่เกิด จากชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือนักเทคนิค (technicians) ที่เชื่อว่าตนเป็นผู้มี ความรู้มากกว่าผู้อื่นซึ่งสามารถเข้าถึงกระบวนการเจรจาต่อรองในระบบการเมือง ได้ แม้จะมีภาคประชาสังคมบางกลุ่มรู้สึกเสียดายว่า สิ่งที่ร่วมกันผลักดันมา ตลอดนั้นมาลงเอยด้วยการกำหนดนโยบายสื่อสาธารณะผ่านสภานิติบัญญัติ แห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่ได้รับอาณัติจากประชาชน โดยตรงที่จะเข้าไปผลักดันวาระดังกล่าวก็ตาม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ และขบวนการทางสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนของกระบวนการ กำหนดนโยบายแทบทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อน ระหว่างและหลังการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ด้วยการจัดเวทีสาธารณะและเคลื่อนไหวผ่านสื่อต่างๆ แต่กระบวนการนโยบาย สื่อสาธารณะยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่จำกัดจากการรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายองค์การสาธารณะอย่างกว้างขวางเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ชมและผู้ฟังรายการอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการพบว่า ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (resource mobilization theory) และขบวนการทางสังคมแบบใหม่สามารถนำมาใช้ในการอุดช่องโหว่การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์ที่อธิบายการเกิดและการพัฒนาขบวนการทางสังคมด้วยเงื่อนไขด้าน “องค์การการเคลื่อนไหวทางสังคม” กระบวนการระดมทรัพยากรและยุทธวิธีการเคลื่อนไหว ซึ่งเป็นได้ทั้งองค์กรแบบทางการ เช่น สมาคม จนถึงองค์กรแบบไม่เป็นทางการ อาจถูกควบคุมโดยองค์กรแบบทางการ บุคคลหรือกลุ่ม เพราะจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวม “ทรัพยากร” ซึ่งได้แก่ เงิน แรงงาน ข้อมูล เป็นต้น และสร้างกิจกรรมในการระดมทรัพยากรที่ระดมผู้คนที่ไม่ได้สังกัดอยู่ในกลุ่ม/องค์กรที่เป็นทางการ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมให้มาสนับสนุนข้อเรียกร้อง เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมซึ่งมีคุณค่า (value) แตกต่างกันมาต่อสู้กันทางการเมือง (politics of contestation) เพื่อช่วงชิงนิยาม “สาธารณะ” หากกลุ่มใดสามารถให้คำอธิบายสาธารณะได้ก่อนก็จะมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาถึงบริบททางการเมืองขณะนั้นด้วยว่าเปิดกว้างเพียงใดและกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคมมีความตื่นตัวในการเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย

3. ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยขั้นต่อไปควรมีการศึกษาการปฏิบัติงานของสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากมีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษา อาทิ ควรศึกษาบทบาทขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) ในการสร้างพื้นที่สาธารณะทางการเมืองผ่านกระบวนการผลิตรายการข่าวและผลจากการออกอากาศในทางการเมือง เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญที่จะชี้วัดความแตกต่างระหว่างสาธารณะและสื่อเชิงพาณิชย์

เอกสารอ้างอิง

- รุตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. (2546). **สื่อสาธารณะ**. รายงานการวิจัยในโครงการการปฏิรูปสื่อ: การพัฒนาบุคลากรและสื่อสาธารณะ ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เทพชัย หย่อง. (2544). **บทสุดท้ายทีวีเสรี**. กรุงเทพฯ : เนชั่น.
- นวนน้อย ตีรรัตน์. (2547). จากปฏิรูปสื่อถึงค่าโง่ไอทีวี. ใน **ไพโรจน์วงศ์วิมานนนท์**. (บรรณาธิการ). **อนาคตเมืองไทย ใครว่าไม่น่าหวัง**. กรุงเทพฯ : นอว์ลิตซ์ พลัส.
- บุญเลิศ ช้างใหญ่. (2543). ไอทีวีต้องเสรีเพื่อสาธารณะ. **มติชนสุดสัปดาห์**. 29 (พฤษภาคม): หน้า 19.
- ไพเราะ เลิศวิราม. (2546). เปิดเบื้องลึก. **บิ๊กทีวีไทย 3 5 7 9 11 ITV**. กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์.
- McCarthy, D. and Zald, M. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. **American Journal of Sociology**. 82, 1212-1241.
- Price, M. and Raboy, M. (Eds.). (2001). **Public Service Broadcasting in Transition**. A Report for the European Institute for the Media, September 1, 2001.