

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา ความหมายแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคลื่นความถี่ การทำธุรกิจ และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณา

เป็นการศึกษาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับคลื่นความถี่ การทำธุรกิจ และการคุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณาเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาการควบคุมกำกับ การโฆษณาอาหารเสริมสุขภาพ ยา เครื่องสำอาง ผ่านวิทยุชุมชนและเคเบิลทีวีของไทยและต่างประเทศซึ่งรายละเอียดจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

2.1 ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุชุมชนและระบบเคเบิลทีวี

ปัจจุบันธุรกิจเคเบิลทีวีจัดอยู่ในช่วงปลายของระบบบอณาโลก และกำลังก้าวเข้าสู่ช่วงที่ 3 คือ ระบบดิจิทัล ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจเคเบิลทีวีรายใหญ่หลายรายกำลังปรึกษากันว่าจะทำอย่างไรที่จะสามารถใช้ กล่องรับสัญญาณ (Set Top Box) ร่วมกันได้ เพราะเราจะได้ถูกลงเพราะตั้งเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 เป็นต้นมา มีโทรทัศน์ดาวเทียมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และทุกช่องรายการที่ยิงขึ้นดาวเทียมยกเว้นช่อง 3, 5, 7, 9, NBT และ TPBS เป็นช่องที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้นรวมทั้งวิทยุชุมชนและเคเบิลทีวี เพราะในพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ระบุว่าผู้ประกอบการโทรทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. ก่อนถึงจะประกอบกิจการได้ แต่ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการที่ยังไม่ได้มายื่นขอใบอนุญาตอยู่เป็นจำนวนมากโดย กสทช. ก็ยังไม่ได้มีการตรวจสอบ หรือมีบทลงโทษแต่อย่างใด ทำให้มีการเปิดการประกอบการธุรกิจประเภทเคเบิลทีวีและวิทยุชุมชนมากขึ้น⁵

2.1.1 ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุชุมชน

วิทยุชุมชนหรือที่อาจมีอีกชื่อหนึ่งว่า “วิทยุท้องถิ่น” ถือกำเนิดขึ้นมาเป็นครั้งแรกโดยสถานี KPFA ในเมืองเบิร์กลีย์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2491 โดยมีกลุ่มผู้ดำเนินงานเป็นกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า ผู้แสวงสันติและรักอิสระ โดยลักษณะสำคัญของวิทยุท้องถิ่นนี้

⁵ จาก เทคนิคและเทคโนโลยีในการจัดการวิทยุชุมชน (น. 1), โดย รังสรรค์ วงศ์สรรค, 2553, นครราชสีมา: คณะวิศวกรรมศาสตร์ สาขาวิศวกรรมโทรคมนาคมมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี.

แตกต่างจาก วิทยุสาธารณะ (Public Radio) และวิทยุธุรกิจ (Commercial Radio) ในหลายประการ กล่าวคือ⁶

ประการแรก การส่งกระจายเสียงด้วยกำลังส่งต่ำ (ประมาณ 1 กิโลวัตต์) ครอบคลุมในพื้นที่จำกัดประมาณ 6-10 กิโลเมตร ซึ่งทำให้แตกต่างจากวิทยุสาธารณะระดับชาติ และดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร (Non-commercial) ซึ่งทำให้แตกต่างไปจากวิทยุธุรกิจ เงินที่ใช้ดำเนินการส่วนใหญ่ได้มาจากสมาชิกในชุมชน หรือมาจากการบริจาคของมูลนิธิองค์กรการกุศล และการระดมทุนของกลุ่มผู้ดำเนินงาน

ประการที่สอง สถานีวิทยุท้องถิ่น KPFA ยึดหลักว่ากรรมสิทธิ์และการควบคุมวิทยุเป็นของประชาชน รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการและการดำเนินการ KPFA จะทำงานโดยใช้อาสาสมัครที่เป็นตัวแทนของชุมชนเป็นหลัก โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำสถานีเป็นผู้ช่วยเหลือด้านเทคนิค

ทั้งนี้วิทยุชุมชนในสหรัฐอเมริกาได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง จากจำนวนสถานีวิทยุ 500 แห่งทั่วประเทศ มีสถานีวิทยุชุมชนถึง 100 แห่ง และในปี พ.ศ. 2518 (เกือบ 30 ปี ต่อมา) ได้มีการจัดตั้งสหพันธ์นักวิทยุกระจายเสียงชุมชนแห่งชาติ มีสมาชิกถึง 60 สถานีและจากสถานีวิทยุชุมชนแห่งแรกในอเมริกา ปัจจุบันนี้แนวคิดและการดำเนินงานวิทยุชุมชนได้แผ่ขยายออกไปทั่วโลก ทั้งในทวีปยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรสวีเดน ในทวีปลาตินอเมริกา แอฟริกา รวมทั้งทวีปเอเชีย

สำหรับในประเทศไทย นับแต่มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 มาจนถึงปัจจุบัน มีสถานีวิทยุกระจายเสียงทั่วประเทศจำนวน 523 สถานี จำแนกออกเป็นสถานีวิทยุระบบ เอ.เอ็ม. 211 สถานี และสถานีวิทยุระบบ เอฟ.เอ็ม. 312 สถานี ซึ่งล้วนแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยมีส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจจำนวน 20 หน่วยงานเป็นเจ้าของ โดยเฉพาะ กรมประชาสัมพันธ์ องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) กองทัพบก กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็น 5 หน่วยงานใหญ่ที่ครอบครองสื่อวิทยุกระจายเสียงจำนวนมากกว่า 400 สถานีทั่วประเทศ โดยที่ไม่มีหน่วยงานเอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของสถานี ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า กิจกรรมวิทยุกระจายเสียงเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐมาตลอด

⁶ จาก *สื่อสารมวลชนเพื่องานส่งเสริม* (น. 150), โดย ณรงค์ สมพงษ์, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

แม้ว่าในสภาพความเป็นจริงจะมีบริษัทเอกชนได้รับสัมปทานหรือเช่าช่วงเวลาไปดำเนินการให้บริการ แต่ผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของสถานีก็น่าจะมีเพียงหน่วยงานราชการเท่านั้น⁷

โดย “วิทยุท้องถิ่น”⁸ ในระยะเริ่มแรกของประเทศไทยคือ “วิทยุประจำถิ่น” (วปถ) ของ กรมการทหารสื่อสาร กองทัพบกและ “สถานีวิทยุ ปชส.” (เปลี่ยนเป็น สวท.ในเวลาต่อมา) ของ กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีกำลังส่งคลื่นครอบคลุมเฉพาะภูมิภาค หรือเฉพาะพื้นที่ไม่กี่จังหวัด แต่ทุกสถานียังมีหน่วยงานราชการเป็นเจ้าของและดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ถึงแม้จะพยายามให้บริการข่าวสารหรือจัดรายการ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นวิทยุชุมชน ตามหลักสากล เนื่องจากกระบวนการคัดเลือกเนื้อหาและความเป็นเจ้าของยังไม่ได้เกิดจากความคิดริเริ่มและการบริหารจัดการของประชาชนในชุมชนโดยตรง

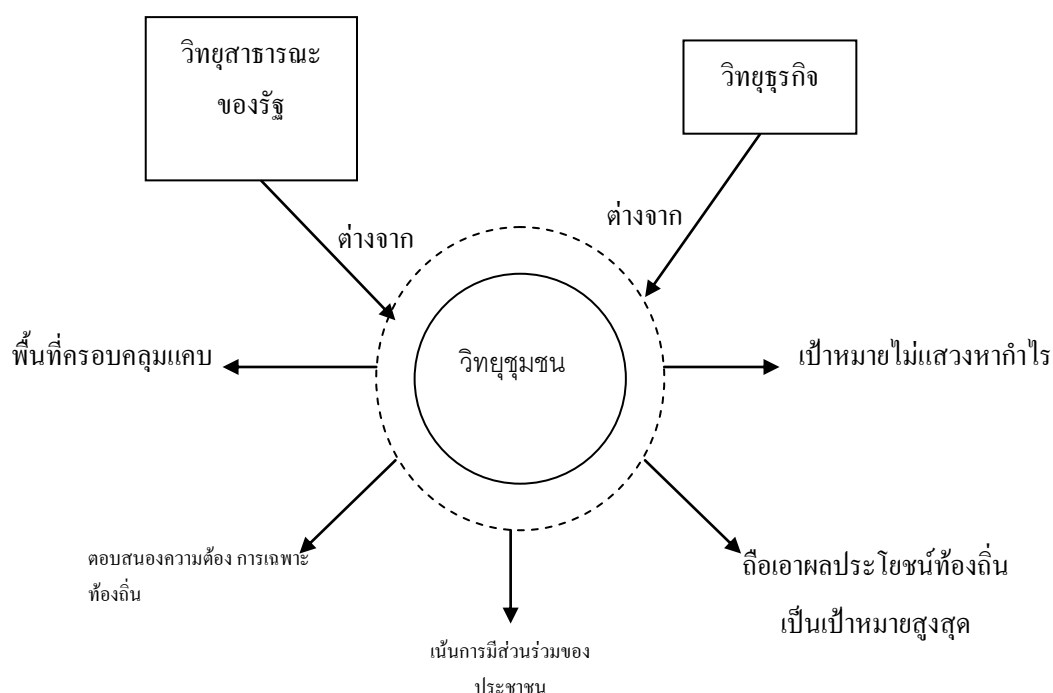
จากรูปแบบวิทยุของรัฐที่เรียกได้ว่าเป็น “วิทยุสาธารณะ” ในระยะต่อมาก็ได้เกิดมีวิทยุของภาคธุรกิจที่มีเป้าหมายหลักในการดำเนินงานทางวิทยุเพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก เช่น สถานีวิทยุขนาดเล็กในท้องถิ่นที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นหลังปี พ.ศ. 2492 นั้น ส่วนใหญ่มีบริษัทธุรกิจด้านบันเทิงหรือโฆษณาเข้ามาดำเนินการกิจการตั้งแต่การลงทุนปลูกสร้างอาคาร จัดหาเครื่องส่งอุปกรณ์ บำรุงรักษาอุปกรณ์ ขยายเวลา หาโฆษณา และจัดทำรายการ หรือซื้อเวลาจากสถานีของรัฐ แล้วมาขายเวลาต่อในลักษณะของโบรกเกอร์คนกลางตามระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้

ทั้งนี้มีการพัฒนาระบบ กลไกการดำเนินคดี เพื่อให้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างรวดเร็วและเข้มงวด โดยกำหนดเป็นแนวทางมาตรฐานและใช้ปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งมีฐานข้อมูลผลิตภัณฑ์ที่ทันต่อสถานการณ์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้ การมีกลไกเฝ้าระวังการใช้ยาและการโฆษณา รวมทั้งทำการประเมินผลกระทบจากการโฆษณาและผลิตภัณฑ์สุขภาพที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา รวมถึงภาคธุรกิจและสื่อมวลชน ในการเฝ้าระวังและจัดการปัญหาโฆษณาในระดับพื้นที่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาโฆษณาและอาหารที่อวดอ้างสรรพคุณ

⁷ จาก มาตรา 40 กับวาทกรรมการปฏิรูปสื่อ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 28), โดย สุทธิญา กลางณรงค์, 2543, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁸ จาก คู่มือวิทยุชุมชน (น. 15), โดย กาญจนา แก้วเทพ, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทางยา ที่ผิดกฎหมายทางวิทยุท้องถิ่น เคเบิลทีวีและโทรทัศน์ดาวเทียมทั้งนี้ตามโครงสร้างที่กล่าวมาข้างต้น⁹



หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สังคมไทยมีความตื่นตัวในความเป็นประชาธิปไตยสูง จากสภาพอดีตของการปฏิบัติ คนจำนวนมากจึงชื่นชมกับรัฐธรรมนูญใหม่ ที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงที่สุดฉบับหนึ่งเท่าที่เคยมีมา

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติในมาตรา 40 ที่ว่าด้วยคลื่นความถี่วิทยุและการกำกับดูแลกิจการวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมที่มีความว่า¹⁰

“มาตรา 40 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสาธารณะของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁹ จาก บทบาทวิทยุกระจายเสียงเพื่อความมั่นคงของชาติ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 10-15), โดย ธนพล หิรัญบุรณะ, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰ จาก “สถานการณ์วิทยุชุมชนในปัจจุบัน,” โดย พนา ทองมีอาคม ก, 2548 (30 พฤษภาคม-5 มิถุนายน), เนชั่นสุดสัปดาห์, 14(678).

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

ผลจากมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญนี้ เท่ากับการบอกให้ประเทศไทยจัดการปฏิรูประบบ การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และให้มืองค์กรกำกับการใช้คลื่นใหม่ทั้งหมดผลในส่วนของประชาชน ก็เป็นที่แน่นอนว่าประชาชนเกิดความตื่นตัว ความหวังที่จะได้รับการจัดสรรหรือ ได้โอกาสในการ จัดทำวิทยุของตนเอง

ในช่วงสองสามปีหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กระแสความตื่นตัวใน เรื่องของวิทยุชุมชนขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่เรียกกันว่า NGO (Non-Governmental Organizations) ได้เริ่มก่อตัวขึ้น มีการจัดสัมมนาทางวิชาการร่วมกันระหว่างคณาจารย์สายนิเทศ ศาสตร์และองค์กรพัฒนาเอกชน แม้แต่องค์กรต่างประเทศและองค์กรรัฐ เช่น กรมประชาสัมพันธ์ ก็ได้ร่วมมือด้วยในบางโอกาสเช่นกัน “วิทยุชุมชนเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2542-2544 จากการรวมตัว ของกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ด้วยมุ่งมาดให้ชุมชนแต่ละแห่งมีพื้นที่ในการทำสื่อของตัวเองหลังจากนั้น วิทยุชุมชนเริ่มเปิดตัวออกมาหลังกระบวนการเรียนรู้ที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาชน ทั้งสิ้น”¹¹

การตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ได้สร้างความหวังให้แก่ประชาชน ที่จะมืองค์กร อิสระ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เข้ามากำกับดูแลการ ใช้คลื่นความถี่ในเร็ววัน โดยเฉพาะในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้สร้างความตื่นตัว ในหมู่ผู้สนใจวิทยุชุมชน โดยกำหนดรายละเอียดของการจัดสรรคลื่นว่า กสช. จะต้องจัดคลื่นวิทยุ ให้ประชาชนเป็นจำนวนร้อยละ 20 ดังที่บัญญัติไว้ว่า

“การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ ประกอบกิจการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยจะต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ในกรณีที่ภาคประชาชนยังไม่มีความพร้อมให้ กสช. ให้การสนับสนุน เพื่อให้ภาคประชาชนมี โอกาสใช้คลื่นความถี่ในสัดส่วนตามที่กำหนด”

¹¹ จาก ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการลักลอบรับสัญญาณ โทรทัศน์ทางสายระบบบอกรับเป็นสมาชิก (เคเบิลทีวี) ศึกษากรณีการใช้อุปกรณ์การรับเลียนแบบ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 51), โดย นงนุช กันเลิศ, 2543, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้สนองตอบเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 39 และ 40 จึงได้มอบนโยบายให้กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) จัดทำโครงการวิทยุชุมชน ในวันที่ 7 มี.ค. พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยในมาตรา 26 ข้อความหนึ่งระบุว่า การจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่ เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยจะต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ ในกรณีที่ภาคประชาชนยังไม่มีความพร้อม ให้ กสช. ให้การสนับสนุน เพื่อให้ภาคประชาชนมีโอกาสดำเนินการในส่วนตามที่กำหนด ต่อมาในเดือน ธันวาคม 2544 มีการจัดตั้งวิทยุชุมชนครั้งแรกที่จังหวัดกาญจนบุรีและสิงห์บุรี โดยอ้างความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ตาม มาตรา 39 และ มาตรา 40) ว่าด้วยเรื่อง สิทธิและการใช้คลื่นความถี่วิทยุ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2543 (มาตรา 26) ซึ่งข้อความส่วนหนึ่งระบุว่า มาตรา 26 ให้มีวิทยุประจำจังหวัดที่ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น คำว่าวิทยุชุมชน จึงน่าจะมีขอบเขตการกระจายเสียง (Coverage) อย่างมากที่สุดไม่น่าจะเกินรัศมีของจังหวัด

คำว่าชุมชน ถ้าดูตามคำศัพท์ ก็จะหมายถึงที่ ¹² มีคนหนาแน่น เทียบกับภาษาอังกฤษจะตรงกับคำว่า “Community” ซึ่งหมายถึงกลุ่มคนซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันที่อาศัยอยู่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือกลุ่มคนที่หลากหลายในที่ต่าง ๆ เดียวกันและมีการติดต่อปฏิสัมพันธ์กัน หรือกลุ่มคนที่มีความคล้ายคลึงกันอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นหมู่ภายใต้ (หรือภายใน) สังคมใหญ่ แนวคิดเรื่องวิทยุชุมชนก็มาจากแนวคิดเรื่อง Community Radio ที่เรารับมาจากต่างประเทศ เป็นสถานีวิทยุที่มีกำลังส่งต่ำ ๆ ออกอากาศเรื่องเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นที่เป็นเรื่องสนใจร่วมกัน รูปแบบการดำเนินงานในรูปแบบของวิทยุชุมชนจุดมุ่งหมายเพื่อชุมชน เป็นอิสระจากภาครัฐ ทุน และภาคการเมือง ดำเนินการในรูปแบบอาสาสมัคร และไม่มีการโฆษณา โดยมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่สาธารณะให้กับชุมชน เป็นประชาคมทางอากาศเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร สะท้อนปัญหา และสร้างการตัดสินใจร่วมกันของคนในชุมชน

การจัดตั้งวิทยุชุมชนอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและ

¹² จาก “แนวทางการพัฒนาวิทยุชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนจังหวัดนครราชสีมา,” (น. 2-5), โดย วีรพงษ์ พลนิกรกิจ ก, 2547, วารสารนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 22(3).

กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยอยู่ในระยะที่เรียกว่า “การทดลองออกอากาศ” ซึ่งต้องปฏิบัติและดำเนินงานภายใต้ร่างวิทยุชุมชนที่อนุมัติโดย กทช. และต้องประกอบกิจการวิทยุเพื่อบริการสาธารณะ ในพื้นที่การกระจายเสียงที่กำหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารที่สนองตอบความต้องการของชุมชน รวมทั้งเชื่อมโยงสมาชิกของชุมชนผ่านทางการแลกเปลี่ยนความรู้และทัศนคติ การสร้างความเข้าใจ ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วม ซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งวิทยุชุมชนจะแล้วเสร็จสมบูรณ์และถูกต้องตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการวิทยุชุมชน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) จะได้ตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิทยุท้องถิ่นอย่างไร

2.1.2 ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับระบบเคเบิลทีวี

กิจการโทรทัศน์บอกรับเป็นสมาชิก หรือเคเบิลทีวี ถือกำเนิดมากกว่าห้าสิบปีแล้ว ในปี พ.ศ. 2491 ในสหรัฐอเมริกา หนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่มีโทรทัศน์เป็นประเทศที่กว้างขวาง เคเบิลทีวี (Cable Television:CT) เป็นทางเลือกของชุมชนห่างไกลที่ไม่สามารถรับสัญญาณโทรทัศน์ได้อย่างชัดเจนมีคุณภาพจากการออกอากาศปกติได้ ดังที่มีชื่อเรียกกันในสมัยนั้นว่า “CATV” ที่ย่อมาจาก “Community Antenna Television” แปลว่าโทรทัศน์เสาอากาศชุมชนที่มีผู้ลงทุนตั้งเสาอากาศรับคลื่นของชุมชนขนาดใหญ่ในจุดที่รับภาพได้ดี แล้วต่อสายเคเบิลจากเสาอากาศนั้นไปยังครัวเรือนในชุมชน¹³

จากระบบง่าย ๆ ที่ตั้งเสาอากาศสูง ๆ เพื่อดักจับสัญญาณ ของทีวีปกติ แล้วขยายความเข้มส่งให้ดูกันในหมู่เพื่อนบ้านในตอนแรก ผู้ดำเนินการได้เริ่มขยายตัวในเวลาต่อมา เป็นการเก็บค่าสมาชิกเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นค่าใช้จ่ายในการบริการ ในยุคแรกเริ่มนี้เคเบิลทีวีเป็นเพียงการถ่ายทอดสัญญาณโทรทัศน์ปกติ แล้วป้อนเข้าครัวเรือนสมาชิกผ่านทางสายเคเบิล โดยช่องรายการพื้นฐานก็มีเพียงช่องสัญญาณแค่สามเน็ทเวิร์คใหญ่ คือ CBS, ABC, NBC และอาจรวม PBS ด้วยเท่านั้น

เนื่องจากการส่งสัญญาณทางสาย ดัดการรบกวนกันของคลื่นสัญญาณที่มีในระบบกระจายเสียงปกติ ผู้ประกอบการเคเบิลพบว่าผลพลอยได้ทางเทคโนโลยีทำให้ตนสามารถส่งสัญญาณได้เต็มที่ถึง 12 ช่องสัญญาณ เต็มหน้าปัดของเครื่องโดยไม่ต้องเว้น (1, 2, 3 แทนที่จะเป็น 1, 3, 5) ช่องความถี่ที่สามารถนำมาใช้ได้นี้ ในที่สุดได้กลายเป็นโอกาสที่ผู้ประกอบการสามารถผลิตรายการออกอากาศเป็นของตัวเองได้

¹³ จาก แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจโทรทัศน์ระบบ VHF และ เคเบิลทีวีในประเทศไทยที่เกิดขึ้นจากเทคโนโลยีของดาวเทียมไทยคม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 25-26), โดย ปริยานุช ห้องสำโรง, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การเติบโตของระบบเคเบิลทีวี (CT) ในสหรัฐอเมริกา ในระยะแรกเป็นไปอย่างช้า ๆ และไม่เป็นที่สนใจของผู้ประกอบการฟรีทีวีตามปกติ ที่ส่วนใหญ่จะมอง เคเบิลทีวีว่าเป็นบริการเสริมที่ให้บริการอยู่แถวชายขอบของสัญญาณกระจายเสียงของตนเท่านั้น

ในช่วงทศวรรษ 60 การเติบโตของระบบเคเบิลในสหรัฐอเมริกาเริ่มขยายตัวมากขึ้น เมื่อมีการรับช่วงสัญญาณจากสถานีที่อยู่ไกลเป็นร้อย ๆ ไมล์มาบริการในระบบเคเบิลชุมชน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวในช่วงนี้ ก็เป็นเพียงการขยายตัวด้านระบบ แต่ในด้านรายการยังเป็นการลองผิดลองถูกเสียมากกว่า เช่นอาจมีรายการพยากรณ์อากาศของท้องถิ่น ข่าวชุมชน ข่าวบริการ เป็นต้น

ในช่วงทศวรรษ 70 มีการพัฒนาทางด้านเนื้อหารายการเกิดขึ้น และเป็นไปอย่างรวดเร็ว เกิดรายการที่น่าสนใจและได้รับการตอบสนองที่ดีจากผู้ชม เริ่มด้วยรายการ เช่น HBO และโปรแกรม อื่น ๆ อีกมาก เช่น MTV, CNN, ESPN, CHN, CNBC เป็นต้น ในยุคนี้เอง เคเบิลทีวีเริ่มกลายเป็นธุรกิจใหญ่ มีช่องบริการได้เป็นร้อยช่อง และหยั่งรากลึกในธุรกิจโทรทัศน์ จนกระทั่งปัจจุบัน

สำหรับเคเบิลทีวีในประเทศไทย ที่เรียกกันว่าเคเบิลนั้น ได้เริ่มดำเนินการเคเบิลทีวีรายแรกในประเทศไทย เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ที่จังหวัดนครสวรรค์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 จึงได้มีการทำที่จังหวัดจันทบุรีแล้วจึงกระจายไปยังจังหวัดอื่น ๆ อีกหลายจังหวัด สาเหตุที่เกิดเคเบิลทีวีขึ้นก็เนื่องจากสัญญาณทีวีของช่องฟรีทีวีที่ภาครัฐส่งให้ คือ 3, 5, 7, 9, 11 ในบางพื้นที่ในสมัยนั้นประชาชนรับสัญญาณภาพไม่ได้ จึงมีเอกชนบางรายที่มีความรู้เรื่องงานดาวเทียมนำสัญญาณจากระบบดาวเทียมมารวมกันทำให้ได้สัญญาณภาพที่ชัดเจนแล้วเดินสายเคเบิลส่งไปให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการโดยเก็บค่าบริการรายเดือน¹⁴

ทั้งนี้ในสมัยนั้นยังไม่มีกฎหมายรองรับทำให้หน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นการทำผิดกฎหมาย จึงได้มีการปราบปรามอย่างรุนแรง จึงทำให้เกิดมีคำบัญญัติว่า “เคเบิลเถื่อน” เกิดขึ้นในประเทศไทยซึ่งความจริงแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากความบกพร่องของการให้บริการของภาครัฐและความล่าสมัย ของกฎหมายไทยที่ตามไม่ทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น นำไปสู่การปราบปรามผู้ประกอบการเคเบิลทีวีในสมัยนั้น

จนกระทั่งผู้ประกอบการเคเบิลทีวีในสมัยนั้นมีการรวมตัวกันและได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนมติคณะรัฐมนตรี ขอให้แก้ไข กฎข้อบังคับที่ล่าสมัย ซึ่งรัฐบาลสมัยนั้นนำมาใช้ควบคุม ผู้ประกอบการเคเบิลทีวี ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมในสมัยนั้น

¹⁴ จาก การใช้ประโยชน์และความพึงพอใจจากการเป็นสมาชิกไอพีซีเคเบิลทีวี ในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 45), โดย ศกุนตลา ถิ่นศิยานนท์, 2539, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นถึงประโยชน์ของการประกอบกิจการเคเบิลทีวี จึงได้ตราพระราชบัญญัติ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฉบับที่ 4 ปี พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรทัศน์ ทางสาย (เคเบิลทีวี) ยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการได้ และสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออก กฎกระทรวง พ.ศ. 2536 กำหนดระเบียบปฏิบัติให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามระเบียบและให้ผู้ ประกอบกิจการสามารถยื่นขอใบอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ได้ ซึ่งในขณะนั้น มีผู้ยื่นขอและ ได้รับใบอนุญาตจนถึงปี 2540 จำนวน 78 ราย อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงมีความล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ในการประกอบกิจการเคเบิลทีวี เพราะผู้ร่างกฎหมายยังไม่เข้าใจ ในธุรกิจเคเบิลทีวี¹⁵

อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2532 โดย IBC (International Broadcasting Corporation) เป็นผู้ให้บริการ มีการแพร่ภาพโดยใช้ระบบ MMDS (Multipoint Multichannel Distribution System) ซึ่งต่อมามีผู้ประกอบการหลัก ๆ ในกรุงเทพมหานครอยู่สามรายด้วยกัน ได้แก่ IBC, UTV และ Sky TV

ทั้งนี้ การเติบโตของระบบเคเบิลในประเทศไทยนั้น อยู่ในลักษณะของต่างคนต่างทำ จึงเกิดปัญหาขัดแย้ง โดยเริ่มจากหน่วยงานที่ให้อนุญาตที่แตกต่างกัน คือ กรมประชาสัมพันธ์ (Sky TV) และ อสมท. (IBC และ UTV) อีกทั้ง ระบบการส่งสัญญาณก็มีความแตกต่างกัน คือมีทั้งการ แพร่ภาพทางอากาศ (IBC และ Sky TV) และทางสายเคเบิลใยแก้ว (UTV) ผลเสียที่เห็น คือการ แข่งขันทางธุรกิจที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน และขาดการศึกษาถึงความเหมาะสมด้านราคา ความต้องการและเนื้อหารายการที่ควรเป็น ผลที่ตามมาคือการขาดทุน ในที่สุด เมื่อเกิดวิกฤติทาง เศรษฐกิจ Sky TV ต้องเลิกกิจการพร้อมหนี้สินจำนวนมาก ขณะที่ IBC ต้องควบกิจการเนื่องจาก ความจำเป็นในการอยู่รอดทางธุรกิจ กับ UTV จนกลายเป็น UBC และ Truevision ในที่สุด¹⁶

จนกระทั่งในปี 2540 ประเทศไทยได้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะและ เมืองค์กรอิสระขึ้นมาดูแล และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 โดยมีคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) และคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดย“กทช.” มีทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และ

¹⁵ แหล่งเดิม, (น. 46).

¹⁶ จาก “เคเบิลทีวี คิดใหม่ทำใหม่ ยังไม่สาย,” โดย ชวนิต สีวะเกื้อ, 2544 (22 มีนาคม), *กรุงเทพธุรกิจ*, น. 5.

กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ส่วน “กสท.” มีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ส่วนการพ้นตำแหน่งก็ต่อเมื่อเสียชีวิต มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ลาออก ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม และวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งเพราะทุจริต

ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวได้ กำหนดให้การขอใบอนุญาตประกอบกิจการเคเบิลทีวี ต้องไปขึ้นอยู่กับ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสท.) ทำให้อำนาจการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเคเบิลทีวี โอนไปขึ้นอยู่กับ กสท. กรมประชาสัมพันธ์หมดอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการเคเบิลทีวี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา แต่จนถึง ปี พ.ศ. 2550 กสท. ก็ยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากมีปัญหาในการสรรหาตัวบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมการดังกล่าวทำให้ผู้ต้องการประกอบกิจการเคเบิลทีวีรายใหม่ไม่สามารถขอใบอนุญาตประกอบกิจการเคเบิลทีวีได้¹⁷

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 47 ได้กำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสาธารณะของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกำหนดให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์กรอิสระเป็นผู้ดูแลและจัดสรรคลื่นความถี่รวมทั้งออกใบอนุญาตในการใช้คลื่นความถี่ ภายใต้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

ในปัจจุบันการขยายตัวของ “เคเบิลทีวี” ในประเทศไทย (ไม่รวมทुरुวิชั่นส์) ปี 2550 มีจำนวน 1.67 ล้านราย ปี 2551 จำนวน 1.57 ล้านราย ปี 2552 จำนวน 1.96 ล้านราย ปี 2553 จำนวน 2.61 ล้านราย และปี 2554 จำนวน 2.37 ล้านราย หากรวมการขยายตัวของจานดาวเทียมและเคเบิลทีวี ในปี 2550 มีจำนวน 2.6 ล้านครัวเรือน ปี 2551 จำนวน 3.84 ล้านครัวเรือน ปี 2552 จำนวน 6.37 ล้านครัวเรือน ปี 2553 จำนวน 9.33 ล้านครัวเรือน และปี 2554 จำนวน 11 ล้านครัวเรือน

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงคุณภาพของข้อมูลที่ประชาชนทั่วไปได้รับ ก็ยังไม่อาจสรุปได้ว่า ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์หรือสอดคล้องกับสภาพปัญหา เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่ยังถูกควบคุมจากผู้มีอำนาจในชุมชนในนามของรัฐหรือผู้มีอิทธิพลที่ควบคุมคลื่นความถี่อยู่มากกว่า

¹⁷ จาก รายงานสถานการณ์สิทธิเสรีภาพของวิทยุขนาดเล็กในประเทศไทยปี 2553: แบ่งแยกเพื่อควบคุมเสียงและสิทธิเสรีภาพของวิทยุขนาดเล็กภายใต้รัฐไทย (น. 8-10), โดย สุเทพ วิไลเลิศ, 2553, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ.

จะเป็นข้อมูลที่มาจากการต้องการของชุมชนองค์การยูเนสโก (UNESCO) ได้จำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารที่สำคัญ 4 ด้านคือ¹⁸

1) สิทธิในด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Rights) เน้นที่สิทธิของปัจเจกบุคคลและสื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็น และการโต้ตอบความคิดเห็นของผู้อื่นรวมถึงการแสดงออกด้วยการชุมนุมโดยสงบ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งข้อมูล

2) สิทธิในด้านได้รับความคุ้มครอง (Protection Rights) เน้นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่ไม่ถูกละเมิดในทางส่วนตัวหรือถูกกล่าวโทษจากสื่อ หรือถูกเลือกปฏิบัติจากสื่อ และได้รับการคุ้มครองจากข้อมูลที่เป็นเท็จ

3) สิทธิของกลุ่มบุคคล องค์กร และชุมชน (Collective Rights) เป็นกลุ่มสิทธิที่เชื่อมโยงกับด้านสิทธิมนุษยชน คือในด้านการนับถือศาสนา การใช้ภาษาและวัฒนธรรม การศึกษา การพัฒนาตนเองและชุมชน และความเสมอภาคในการรับข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ

4) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Participation Rights) เน้นที่สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมในชุมชนของตนและสังคมโลกจะเห็นได้ว่า สิทธิการสื่อสารของประชาชน เป็นสาระที่เด่นชัดมาก โดยมองประชาชนในมิติของการเป็นพลเมือง (Citizen) ของสังคมนั้น ๆ ว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดนโยบาย แทนที่จะเป็นแค่คนอ่านหรือคนดูหรือคนฟังรายการที่เล่นบทผู้รับแต่เพียงอย่างเดียว (Passive Receiver of Information) หรือเป็นผู้บริโภคสินค้าและโฆษณา (Consumer) ดังนั้น สิทธิการสื่อสารมิใช่สิทธิผูกขาดขององค์กรสื่อสารมวลชนดังที่เคยเข้าใจและถือปฏิบัติมา แต่เป็นสิทธิของผู้ใช้สื่อที่มีทั้งปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นพลเมืองของชาติและชุมชน มีทั้งกลุ่มคนและชุมชนที่ประกอบกันเป็นสังคม ซึ่งขอบเขตของผู้ใช้สื่อจึงมีการขยายออกไปกว้างขวางอย่างไม่เคยมีการมองมาก่อน ดังนั้น สิทธิการสื่อสารจึงเป็นสิทธิของผู้ใช้สื่อที่มีทั้งบุคคล กลุ่มคน และชุมชนเป็นเจ้าของ ซึ่งถือได้ว่า เป็นวิธีการพัฒนาแบบล่างสู่บน (Bottom-Up Approach) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสำคัญ เป็นการให้ประชาชนคิดค้นปัญหา แก้ปัญหารวมถึงการทำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้าร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่คิดขึ้นเอง ดังที่ อันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ได้แสดงทัศนะว่า “ที่ใดมีการครอบงำ ที่นั่นย่อมมีการดิ้นรนต่อสู้เสมอ” เขาเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ที่จะกระทำการเปลี่ยนแปลงสภาพชีวิตและโครงสร้างสังคมของตนเอง

¹⁸ จาก “ประเภทของสิทธิและเสรีภาพในด้าน การสื่อสาร,” โดย มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2555 (ตุลาคม-มีนาคม) วารสารวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์, 7(1), น. 7-11.

ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระแสของการปฏิรูปสื่อ จึงได้รับการกล่าวขานอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง วิทยุชุมชน นับเป็นหลักสำคัญในการส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในการดำเนินบริการสื่อกระจายเสียง กล่าวคือชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของ มีการดำเนินบริการ บริหารจัดการ และตรวจสอบกันเองในชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้รับประโยชน์สูงสุด แต่ทั้งนี้ประชาชนยังคงยึดหลัก “ความเป็นท้องถิ่น” (Localism) และ “การรวมตัวกันเป็นชุมชน” (Community) อย่างเข้มแข็ง ดังนั้น องค์การยูเนสโก จึงได้กำหนดหลักการสำคัญของการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นเสาหลักของการจัดตั้งวิทยุชุมชน ดังนี้¹⁹

1) การเข้าถึงสื่อ (Access) คือ การเข้าถึงตั้งแต่การรับฟัง การแสดงความคิดเห็น ความต้องการทั้งด้านการจัดการ การผลิตรายการ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมเข้าไปจัดทำในสิ่งที่ประชาชนต่อชุมชน

2) การมีส่วนร่วม (Participation) คือ ประชาชนในชุมชนต้องมีส่วนร่วม หรือมีโอกาสเข้าร่วมได้ทุกขั้นตอน ตั้งแต่เริ่มคิด ไปจนถึงการผลิต การจัดการ

3) การจัดการด้วยตนเอง (Self-management) คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเอง ตามวิถีทางกระบวนการประชาธิปไตย คือ ชุมชนมีอำนาจตัดสินใจตั้งแต่เริ่มคิด วางแผน ไปจนกระทั่งการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการลงมือผลิตสื่อด้วยตนเอง

นอกจากนี้วิทยุชุมชน ได้มีกระแสการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการก่อตั้งวิทยุชุมชนเพิ่มขึ้นตามลำดับ และมีการร่วมมือกันทำงานของเครือข่ายวิทยุชุมชนภาคต่าง ๆ ทั้งนี้วิทยุชุมชนมีความแตกต่างกับวิทยุกระแสหลักในหลายประการ กล่าวคือวิทยุชุมชนต้องเป็นวิทยุของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อชุมชน โดยชุมชนต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกขั้นตอน ตั้งแต่การก่อตั้ง การบริหาร และการจัดรายการ ที่สำคัญต้องไม่แสวงหากำไรแต่มุ่งที่การพัฒนาคนในชุมชนเป็นหลัก วิทยุชุมชนจึงต้องเป็นอิสระจากการควบคุมโดยผู้มีอำนาจไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จึงมีคำกล่าวว่า วิทยุชุมชนของแท้ต้องไม่มีโฆษณา เพื่อจะได้บริหารจัดการได้อย่างอิสระไม่เป็นเครื่องมือของกลุ่มใด งบประมาณจึงต้องพึ่งพาคนในชุมชนกันเอง เช่น การจัดผ้าป่าสามัคคี เงินบริจาคจากชุมชน และการขอสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2.2 ความหมายของคลื่นความถี่วิทยุชุมชนและระบบเคเบิลทีวี

แม้ว่าคลื่นความถี่วิทยุและโทรคมนาคมจะมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 วิทยุชุมชนจึงต้องแตกต่างจากวิทยุประเภทอื่น ๆ ทุกประเภทและทุกขนาดที่มีอยู่ในสังคมไทย เนื่องจากผู้ฟังวิทยุชุมชนได้กลายมาเป็นผู้ผลิตรายการ ดำเนินรายการ

¹⁹ แหล่งเดิม.

และกำกับรายการ อีกทั้งยังเป็นผู้จัดการสถานและผู้ประเมินผลสถานตลอดจนเป็นเจ้าของสถานด้วยตนเอง ด้วยเหตุที่วิทย์ชุมชนเป็นวิทย์ที่เกิดจากการอาสาเข้ามาของทุกคน การดำรงอยู่ของวิทย์ชุมชนจึงต้องได้รับการโอบอุ้มจากชุมชนที่แวดล้อมและก่อเกิดวิทย์นั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการผลิตรายการ ก็จะมีอาสาสมัครเข้ามาช่วยในการผลิต โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือจะเป็นการบริหารสถานก็เช่นกัน การลงทุนในเรื่องห้องส่งและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็เกิดจากทุนของชุมชนและเงินบริจาคของชุมชนไปจนถึงงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการก็มาจากชุมชนเช่นเดียวกันก็ตาม แต่มีลักษณะของการดำเนินการที่แตกต่างกันดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังนี้

2.2.1 ความหมายของคลื่นความถี่วิทย์ชุมชน

วิทย์ชุมชน มาจากคำ 2 คำ คำแรกคือ คำว่า “วิทย์” หรือ “วิทยุกระจายเสียง” ในที่นี้หมายถึง สถานีวิทยุกระจายเสียงที่ส่งข่าวสารหรือรายการ และคำที่สอง คำว่า “ชุมชน” โดย “วิทย์ชุมชน”²⁰ จึงหมายความว่า กิจกรรมกระจายเสียงเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ไม่แสวงหารายได้จากการโฆษณา เป็นประโยชน์ตามความต้องการที่หลากหลายของชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการ ส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง โดยชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกันและดำเนินการโดยชุมชนเป็นอิสระ มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณและศีลธรรมอันดีของประชาชน ปราศจากการครอบงำและแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์โดยมิชอบของกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองทุกระดับหรือเอกชนที่มุ่งหากำไรในเชิงพาณิชย์มี “คลื่นความถี่” ซึ่งเป็นทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อการโทรคมนาคม มีสถานะเป็น “ทรัพยากรที่เป็นกรรมสิทธิ์ของคนทั้งชาติ” ดังจะเห็นอย่างชัดเจนจากบทบัญญัติมาตรา 40 ววรรค 1 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

บทบัญญัตินี้ได้สะท้อนถึงความเปลี่ยนแนวคิดของรัฐไทยในเรื่องการจัดการโทรคมนาคมอย่างชัดเจน คลื่นความถี่มิใช่สิ่งที่อาจเข้าไปจับจองเป็นเจ้าของหรือผูกขาดการใช้ประโยชน์ได้โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้อ้าง “เหตุผลเพื่อความมั่นคงของรัฐ” ที่จะเข้าไปแสวงประโยชน์ในคลื่นความถี่นี้

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากกฎหมายเก่า ๆ ที่ว่าด้วยโทรคมนาคมในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าแนวคิดตรงข้ามที่เอื้อต่อการผูกขาดกิจการโทรคมนาคม หรือใช้ประโยชน์กิจการนี้โดยฝ่ายใด

²⁰ จาก *วิทย์ประชาชน จากชุมชนสู่สังคมประเทศ* (เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ โครงการพัฒนาวิทย์ชุมชน) (น. 2), โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2546 (18 – 20 กันยายน), กรุงเทพฯ: วิทย์ประชาชน.

ฝ่ายหนึ่ง อาทิ มาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม” แนวคิดใหม่ที่กำหนดให้คลื่นความถี่และกิจการสื่อสารรวมถึงโทรคมนาคมมีสถานะเป็น “เรื่องของชาติ” มิใช่เป็น “เรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาล” เมื่อพิจารณาตรา 47 วรรค 2 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สถาปนา “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาทำหน้าที่ “พิทักษ์คลื่นความถี่อันเป็นทรัพยากรสื่อสารแห่งชาติ” โดยจะต้องจัดการคลื่นความถี่ให้สอดคล้องกับมาตรา 40 วรรค 3 อีกก็คือ มาตรานี้บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรมความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” จะเห็นว่า วรรค 3 นี้ น่าจะเป็นบทบัญญัติที่มุ่งจะสร้าง “กรอบ” ในการจัดการคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคม นั่นก็คือ องค์กรอิสระที่จะเกิดขึ้นโดยผลของมาตรา 47 วรรค 2 ย่อมไม่อาจจะดำเนินงานได้อย่างมี “อำนาจเด็ดขาด” หรือ “ใช้อำนาจ” ขอให้สังเกตให้ดีว่า กรอบที่กฎหมายสั่งให้ต้องใช้ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคม มีอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ²¹

ประการแรก การจัดการคลื่นความถี่และการกำกับดูแลกิจการสื่อสารโทรคมนาคมตาม มาตรา 47 วรรค 1 จะต้องเป็นไปโดย “คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น” ซึ่งก็หมายความว่า จะต้องกระจายประโยชน์จากคลื่นความถี่นั้นไปยังประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ประการที่สอง การจัดการและการกำกับดูแลดังกล่าวจะต้องคำนึงถึง “การศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น” ซึ่งก็หมายความว่า เป้าหมายของกิจการสื่อสารโทรคมนาคมที่ประกอบการในประเทศไทยจะต้องคำนึงถึง “ประโยชน์ที่รอบด้าน” ปัญหาความมั่นคงของรัฐไม่อาจถูกหยิบยกขึ้นมาแบบลอย ๆ ปัญหาการศึกษาและวัฒนธรรมเป็นประเด็นที่กฎหมายให้น้ำหนักที่ถ่วงดุลได้กับปัญหาความมั่นคงของรัฐ ความชัดเจนของเป้าหมายของงานที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรอิสระน่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรอิสระนี้ถูกควบคุมได้ง่ายทั้งจาก

²¹ จาก “การจัดการคลื่นความถี่,” โดย พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2545 (21 มิถุนายน), *Telecom Journal*, น. 3.

องค์กรตามกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยกันและจากความคิดเห็นสาธารณะที่ทรงพลังในยุคแห่งเสรีภาพในประเทศไทย

ประการที่สาม กรอบที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรอิสระตามมาตรา 47 วรรค 2 ก็คือภารกิจที่จะต้องรักษาให้ตลาดค้าบริการสื่อสารโทรคมนาคมเป็น “ตลาดเสรีที่เป็นธรรม (Free and Fair Market)” กล่าวคือ งานที่จะต้องเปิดตลาดเสรีสำหรับการค้าบริการสื่อสารโทรคมนาคม และงานที่จะต้องรักษามิให้ตลาดเสรีที่เกิดขึ้นตกอยู่ภายใต้ “ความไม่เป็นธรรม” ใด ๆ ก็ตาม

2.2.2 ความหมายของระบบเคเบิลทีวี

เคเบิลทีวี คือ การให้บริการทีวีแบบบอกรับสมาชิก (มีการเสียค่าบริการรายเดือน) โดยการส่งสัญญาณภาพและเสียงไปตามสายเคเบิลไปยังบ้านสมาชิกทำให้สมาชิกได้รับชมทีวีที่มีภาพและเสียงคมชัด ช่องรายการที่มากกว่าการติดเสาอากาศบ้าน และการติดจานดาวเทียมทั่วไป²²

โดยลักษณะการให้บริการ เป็นการให้บริการในระบบสายเคเบิลที่เรียกว่า COAXIAL RG 6 หรือ RG 11 และในปัจจุบันในหลายพื้นที่มีการให้บริการในระบบ FIBER OPTIC แล้วซึ่งทำให้โครงข่ายการให้บริการกระจายออกไปได้กว้างยิ่งขึ้น เมื่อเทียบกับในอดีต

ส่วนการรับบริการของสมาชิกจะเป็นการเดินทางจากหน้าบ้านเข้าไปในตัวบ้านของสมาชิก โดยต่อสาย COAXIAL เข้าไปยังตัวเครื่องรับบริการทีวีโดยตรง ไม่ต้องมี SET TOP BOX และเวลาเปิดรับชมรายการก็ใช้ REMOTE ของเครื่องรับทีวีได้โดยตรง และหากภายในบ้านมีทีวีหลายเครื่อง ทีวีทุกเครื่องภายในบ้านที่มีการต่อสายรับสัญญาณ ก็จะสามารถรับสัญญาณเคเบิลทีวีได้ครบทุกช่อง และในอนาคตเป็นไปได้สูงมากที่เคเบิลท้องถิ่นจะมีการใช้ระบบ SET TOP BOX เนื่องจากระบบดังกล่าวมีราคาถูกลงมากแล้ว

ทั้งนี้ในแต่ละศูนย์บริการ จะมีจำนวนช่องสัญญาณที่ให้บริการได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับขนาดและจำนวนสมาชิกที่รับบริการในแต่ละศูนย์ โดยรายการที่ให้บริการจะมีตั้งแต่ 30 – 80 ช่อง และอัตราค่าบริการจะมีตั้งแต่ 50 - 360 บาท/เดือน

รายการศูนย์บริการเคเบิลทีวีที่ให้บริการในจำนวน 30 - 80 ช่อง จะแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

- 1) รายการฟรีทีวีปกติ เช่น 3, 5, 7, 9, NBT, TPBS
- 2) รายการฟรีทีวีผ่านดาวเทียม เช่น NATION, MV, TV, ASTV, ABTV
- 3) รายการซื้อลิขสิทธิ์จากเจ้าของลิขสิทธิ์ในประเทศ เช่น LIVE, SMILE

²² จาก รูปแบบการเปิดรับสื่อของผู้บริโภคหญิงในกรุงเทพมหานคร (น. 8-9), โดย ธนิสสรุ เพชรยศ, 2543.

- 4) รายการซื้อลิขสิทธิ์จากเจ้าของลิขสิทธิ์ในต่างประเทศ เช่น CELESTIAL, ZONE, REALITY, BOOMERANG
- 5) รายการที่ผู้ประกอบการผลิตขึ้นเอง เช่น ข่าวท้องถิ่น
- 6) รายการบริการสาธารณะ หรือชุมชนในแต่ละท้องถิ่น²³

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุชุมชน

นักวิชาการได้ให้ความหมายของวิทยุชุมชน ไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ แรงรวมชาวหินฟ้า ได้ให้ความหมายของ “วิทยุชุมชน” ว่าเป็นสมบัติสาธารณะในชุมชน ที่ให้สิทธิแก่คนในชุมชนได้บริหาร โดยไม่แสวงหาผลกำไร เป็นช่องทางการสื่อสาร เพื่อชีวิตของคนในชุมชน และเปิดโอกาส ให้ทุกกลุ่มทุกองค์กร หรือผู้ด้อยโอกาส ในชุมชน วิทยุชุมชน จึงเปรียบเสมือนบ่อน้ำสาธารณะในหมู่บ้าน ที่ทุกคนทุกคนรอบครัว มีสิทธิในการ ใช้ประโยชน์ จากบ่อน้ำร่วมกัน แต่เพื่อให้เกิด ความเข้าใจ การใช้ประโยชน์ร่วมกัน ชุมชนมักสร้างกติกา ร่วมกัน ในการใช้ประโยชน์ เช่น อนุญาตให้ใช้เฉพาะ เป็นน้ำดื่มเท่านั้น²⁴

องค์กร World Association of Community Radio Broadcast ได้กล่าวถึง “วิทยุชุมชน” ว่า “เป็นสื่อกระจายเสียงที่เผยแพร่เนื้อหาที่สนองต่อความต้องการ และเป็นประโยชน์ต่อผู้อาศัยในชุมชน ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสังคม ในทิศทางที่ชุมชนเป็นผู้กำหนดเอง วิทยุชุมชนมีรูปแบบการสื่อสารเป็นประชาธิปไตย โดยการให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสื่อสาร”²⁵

จุมพล รอดคำดี ได้สรุปแนวความคิดของวิทยุชุมชน ดังนี้

- 1) ต้องเกิดขึ้นจากความต้องการชุมชน โดยถือหลักว่าคนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นความต้องการมีส่วนร่วม
- 2) วิทยุชุมชนต้องได้รับการยอมรับของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน
- 3) วิทยุชุมชนย่อมไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรมของคนในชุมชน

²³ จาก ความคิดเห็นของเค็กปฐมวิทย์ต่อสื่อโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 15), โดย ธนเทพ สุดแสง, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก.

²⁴ จาก หนังสือวันสื่อสารแห่งชาติ 4 สิงหาคม 2538 (น. 259-260), โดย พิทยาพล จันทนะสาโร, 2538, กรุงเทพฯ: การสื่อสารแห่งประเทศไทย.

²⁵ แหล่งเดิม.

4) วิทยุชุมชนต้องยึดถือแนวทางการเสนอรายการและข่าวสารของชุมชนเป็นหลัก ภายใต้แนวคิดความเชื่อ วัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม และเหตุการณ์ในท้องถิ่น เป็นหัวใจของการนำเสนอข่าวสารและรายการ

5) วิทยุชุมชนจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมจัดรายการ และสามารถเข้าไปบริหาร จัดการ หรือเป็นผู้ปฏิบัติในสถานีได้ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสื่อวิทยุเป็นไปตามแนวคิด และความต้องการของประชาชนในชุมชน โดยยึดหลักกระบวนการทางประชาธิปไตย

6) วิทยุชุมชนเป็นสถานีวิทยุที่มีรัศมีการออกอากาศครอบคลุมเฉพาะพื้นที่เท่านั้น (มีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียว อาศัยผู้ส่งสารเป็นผู้สร้างและควบคุมเนื้อหา (Narrowcasting) ไม่ใช่ แบบกระจายเสียง (Broadcasting) กำลังส่ง 1 กิโลวัตต์

7) วิทยุชุมชนเป็นสื่อมวลชนตามแนวคิดประชาธิปไตย (Democratic Media) เพื่อประชาชน โดยประชาชน ของประชาชน

โดยสรุป “วิทยุชุมชน” มีความหมายถึง “เครื่องมือที่แสดงถึงสิทธิของชุมชน และการกระจายอำนาจสู่บุคคล เป็นสื่อทางเลือกที่ให้โอกาสแก่ทุกคนในชุมชนได้สิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการสื่อสารตามความต้องการของชุมชนผ่านสื่อวิทยุ เป็นการดำเนินการด้วยใจอาสาสมัคร ไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือกำไร โดยมุ่งหวังที่จะสร้างให้เกิดความดีงามแก่ชุมชน ปลุกจิตสำนึกชุมชนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน และพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชน รวมทั้งหล่อหลอมชุมชนให้เกิดความสามัคคี อันเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน”²⁶

หากพิจารณาประเภทของวิทยุชุมชนในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าปัจจุบันการดำเนินการวิทยุชุมชนในประเทศไทย มีการดำเนินการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีทั้งที่เปิดเผยเจ้าของสถานีวิทยุชุมชนที่แท้จริงและไม่เปิดเผย สำหรับการดำเนินการในภาคของประชาชน จะพบว่ามีการรวมกลุ่มเป็นสหพันธ์ สมาคม ชมรม กลุ่ม เครือข่ายซึ่งแน่นอนว่ารูปแบบ หรือเนื้อหาของรายการย่อมมีความหลากหลายตามเจตนารมณ์ หรือเจตจำนงของผู้ที่บทบาทหรือมีอำนาจในการชี้นำ โดยหากจะแยกออกเป็นประเภทใหญ่ให้เห็นภาพชัดเจน สามารถแยกการดำเนินงานสถานีวิทยุชุมชนออกได้เป็นประเภทต่าง ๆ เช่น²⁷

²⁶ จาก การควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิลทีวีในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการโฆษณา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 15), โดย สร้อย ไชยเดช, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

²⁷ พิชัย อารยิกานนท์. (2552). สิทธิ เสรีภาพของภาคประชาชน. สืบค้นเมื่อ 2 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.samakhomwittayu.com>.

1) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยประชาชนทั่วไป ที่มีเงินทุน หรือมีความชอบในการจัดทำสถานีวิทยุ ซึ่งอาจมาจากความชอบส่วนตัว ความชอบเพราะเห็นบุคคลอื่นดำเนินการแล้วมีรายได้ หรือเกิดความชอบเพราะมีบุคคลอื่นแนะนำ สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ มาให้ ทำให้จำนวนสถานีวิทยุชุมชนประเภทปัจเจกนี้เกิดขึ้นอย่างมากมายและขยายตัวเป็นวงกว้างเพราะการลงทุนต่อหนึ่งสถานีใช้งบประมาณในการดำเนินการประมาณ 1 ถึง 2 แสนบาทเท่านั้น

2) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นชุมชน โดยวิทยุชุมชนประเภทนี้มักจะเกิดจากภาคประชาชนที่มีจิตอาสา และชอบเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวพลังมวลชนทางสังคม โดยอาจเข้าร่วมกลุ่มกับกลุ่มพลังมวลชนที่มีเครือข่ายกระจายอยู่ตามพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งอาจมีการรวมตัวกัน เพื่อจัดตั้งสถานีวิทยุสำหรับการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร หรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่หวังผลต่อการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม ในภาพรวมของวิทยุชุมชนประเภทนี้อาจแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่มีองค์กรเอ็นจีโอสนับสนุน กับกลุ่มมวลชนทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรเอ็นจีโอ

3) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยภาคประชาชน และเข้าร่วมกับหน่วยงานความมั่นคง หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าเป็นวิทยุเพื่อความมั่นคง ซึ่งกลุ่มนี้ในปัจจุบันมีการแตกกลุ่มดำเนินการออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ โดยแต่ละกลุ่มจะมีการจัดตั้งเป็นสมาคมทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานสมาชิก และวิทยุชุมชนกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือสื่อสารประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการจิตวิทยาของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ หรือ กอ.รมน.

4) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยภาคประชาชนและเข้าร่วมเครือข่ายกับกลุ่มธุรกิจภาคเอกชน โดยมีการบริหารจัดการทั้งในรูปของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ซึ่งวิทยุชุมชนประเภทนี้จะทำหน้าที่ในการกระจายข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจของภาคเอกชนที่เป็นผู้สนับสนุนหลักค่าใช้จ่ายในการโฆษณาประชาสัมพันธ์

5) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยภาคธุรกิจเอกชน โดยให้ตัวแทนเป็นผู้บริหารสถานี ซึ่งวิทยุชุมชนในกลุ่มนี้เจ้าของที่แท้จริงจะเป็นภาคธุรกิจโดยตรง หรือขายผลิตภัณฑ์ประเภทยาสมุนไพร เครื่องดื่มบำรุงสุขภาพ สินค้าทางการเกษตร เป็นต้น

6) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับศาสนา มีทั้งศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อการขยายลัทธิความเชื่อทางศาสนาให้แก่สมาชิกในชุมชนที่สถานีวิทยุตั้งอยู่ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการทั้งในรูปแบบเครือข่าย และที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับเครือข่ายก็มี

7) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นตัวแทนของกับกิจกรรมทางการเมือง โดยมีการสนับสนุนและให้เงินลงทุนดำเนินการสถานีจากนักการเมืองท้องถิ่น หรือกลุ่มทุนในท้องถิ่นที่ต้องการให้มีการแสดงออกทางการเมืองผ่านสถานีวิทยุชุมชน

8) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง หรือเป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียง แต่ต้องการมีช่องทางในการสื่อสารไปยังประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

9) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยภาคธุรกิจเอกชน และวางจ้างให้บุคคลในท้องถิ่นหรือต่างถิ่นบริหารจัดการ เพื่อเป็นสถานีลูกข่ายเครือข่ายในการถ่ายทอดรายการจากสถานีแม่ข่ายหลักของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งนอกเหนือจากการใช้ประโยชน์ในการเป็นสถานีลูกข่ายแล้วยังมีเป้าหมายต่อการจับจองสิทธิในการใช้คลื่นความถี่เพื่อผลในการครอบครองและใช้คลื่นความถี่ในอนาคตด้วย

10) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยภาคประชาชน หรือภาคเอกชน ที่มีเป้าหมายต่อการให้เข้าสถานี หรือเช่าเวลา โดยวิทยุประเภทนี้จะมีผู้ลงทุนและจัดหาอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการดำเนินการสถานีวิทยุชุมชนทั้งหมดแล้วเสนอให้บุคคลทั่วไปที่สนใจ หรือภาคเอกชนที่ต้องการใช้ประโยชน์จากสื่อ สามารถเช่าใช้สถานีวิทยุประเภทนี้ทั้งหมด หรือบางส่วนได้

11) วิทยุชุมชนประเภทดำเนินการโดยชาวต่างชาติที่มาประกอบธุรกิจการค้า หรือพำนักรในประเทศไทย โดยวิทยุชุมชนประเภทนี้มักจะอยู่ในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว หรือบริเวณตะเข็บชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งวิทยุชุมชนประเภทนี้จะออกอากาศด้วยภาษาต่างประเทศ มีทั้งภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน เวียดนาม จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น

12) จำนวนสถานีวิทยุชุมชนที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ²⁸จากประเภทของวิทยุชุมชนในประเทศไทย ที่เริ่มต้นจากการจัดรายการผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงของภาครัฐและขยายตัวมาดำเนินการก่อตั้งเป็นสถานีวิทยุชุมชน โดยกลุ่มวิทยุชุมชนรุ่นแรกที่มีการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐในท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ร่วมกันในการพัฒนาชุมชนหลากหลายรูปแบบ กับกลุ่มวิทยุชุมชนที่เกิดขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับการรวมตัวเพื่อการทำกิจกรรมร่วมกัน ทำให้มีจำนวนสถานีวิทยุชุมชนเกิดขึ้นในประเทศไทยประมาณ 10,000 สถานี ซึ่งตัวเลขที่ชัดเจนไม่มีการรวบรวมเป็นสถิติที่แน่นอน เพราะอาจมีทั้งเกิดขึ้นใหม่ หรือยกเลิกการ

²⁸ จาก แนวคิดวิทยุชุมชนและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง เครือข่ายภาคประชาชนภาคอีสาน (น. 15-20), โดย จุมพล รอดคำดี, 2542, ภาคอีสาน: เครือข่ายประชาชน.

ดำเนินการ หรือการย้ายหรือไปรวมกับสถานอื่น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ได้ออกประกาศหลักเกณฑ์กำหนดให้สถานีวิทยุชุมชนต้องมาลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิในการทดลองออกอากาศในระหว่างการขอใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน (วิทยุชุมชน) ชั่วคราว เมื่อเดือนสิงหาคม 2554 ปรากฏว่ามีวิทยุชุมชนมาขึ้นทะเบียนจำนวน 6,525 สถานี ซึ่งตัวเลขของวิทยุชุมชนดังกล่าวนี้เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากมีวิทยุชุมชนอีกจำนวนมากที่ยังไม่ตัดสินใจเข้าลงทะเบียนเนื่องจากต้องการประกอบกิจการวิทยุธุรกิจที่มีโฆษณา แต่ไม่ว่าจะเป็นวิทยุชุมชนที่มีโฆษณา หรือไม่มีโฆษณา หรือเป็นวิทยุสาธารณะ วิทยุธุรกิจที่ดำเนินการโดยภาคประชาชน ทุกสถานีล้วนมีสถานะเพียงผู้ใช้สิทธิในการดำเนินการตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะนับตั้งแต่การประกาศใช้บังคับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งระบุให้ต้องมีการตั้งองค์กรกำกับดูแล คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือตามกฎหมายขององค์กรจัดสรรคลื่น ปี พ.ศ. 2553 กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกและสรรหา คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. โดยองค์กรเช่นว่านี้ยังไม่ได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ไม่มีองค์กรออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุชุมชนตามกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียง ปี พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. มีหน้าที่ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการบริการชุมชน (วิทยุชุมชน) ชั่วคราวไม่เกิน 1 ปีไว้ก็ตาม แต่การทำงานของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กทช. ที่ผ่านมา ยังไม่สามารถดำเนินการออกใบอนุญาตดังกล่าว ให้แก่วิทยุชุมชนได้ทั้งหมด

ในด้านการบริหารจัดการแม้วิทยุชุมชนจะเกิดขึ้นจากโครงสร้างการบริหารในรูปของคณะกรรมการร่วม หรือกลุ่มบุคคลในพื้นที่ก็ตาม แต่การประชุมวางแผนเพื่อดำเนินงานนั้นมีเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงแรกเท่านั้น แต่เมื่อดำเนินการต่อไป บทบาทการทำหน้าที่จะเป็นของกลุ่มผู้ประสานงาน หรือผู้บริหารจัดการสถานี ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากบุคคลากรอาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่ ทำให้การบริหารจัดการสถานีวิทยุชุมชนไม่อาจจัดแบ่งโครงสร้าง หรือการแบ่งสายงานในองค์กรได้อย่างมีระบบ มีเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดรายการ หรือการร่วมรายการเท่านั้น ดังนั้น โครงสร้างการบริหารส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับผู้นำกลุ่ม เช่น ผู้บริหารสถานี นอกจากนั้นก็จะเป็นนักจัดรายการ ช่างเทคนิคที่ดูแลเครื่องส่งกระจายเสียง อุปกรณ์เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการควบคุมการจัดรายการเท่านั้น

2.4 แนวคิดการกำกับดูแลโทรคมนาคมของรัฐ²⁹

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการดำเนินการต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแนวคิดดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการปฏิรูปและการนำคลื่นความถี่ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ทั้งในด้านปรัชญาและวัตถุประสงค์ของการบริหารคลื่นความถี่ กิจการวิทยุสมัครเล่นเป็นกิจการหนึ่งที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้คลื่นความถี่ ที่สมควรได้รับการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา ด้วยเหตุที่มีความสำคัญและมีผู้ให้ความสนใจอย่างมากมาโดยตลอด ในแง่ของการเป็นงานอดิเรกที่มุ่งเน้นการศึกษา ค้นคว้าวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม และมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่มักเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้า บางครั้งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและประเทศชาติอีกด้วย

2.4.1 แนวทางการพัฒนากิจการโทรคมนาคมในแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม

เพื่ออนุวัติการตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กทช.ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมของประเทศ ได้จัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางหลัก กรอบ และทิศทางในการกำกับดูแลการบริหารจัดการกิจการโทรคมนาคมของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ในการเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม การบริการโทรคมนาคมพื้นฐานอย่างทั่วถึง การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม การคุ้มครองผู้ใช้บริการ การส่งเสริมการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชนแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งที่กำหนดในแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2548-2550 ที่กล่าวถึงการพัฒนาการช่วยเหลือสังคม โดยอาศัยเครือข่ายและความเข้มแข็งของกิจการวิทยุสมัครเล่นเป็นพลังสำคัญ ได้แก่ การพัฒนากิจการวิทยุสมัครเล่น เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารไปสู่การพัฒนาการศึกษา ศาสนา

²⁹ จาก เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี (*The Thai Economy and Multilateral Trade Negotiations*) (รายงานผลการวิจัย) (น. 20-30), นำเสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วัฒนธรรม ความมั่นคง สาธารณประโยชน์ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการช่วยเหลือและพัฒนาสังคมท้องถิ่นและประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ

ทั้งนี้ปรากฏการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในตลาดโทรคมนาคมในประเทศต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาคือ การเกิดขึ้นของหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกตัวเป็นอิสระจากผู้ให้บริการ (Separate Regulator) ก่อนทศวรรษ 1990 การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมในประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ได้รับความสำคัญมากนัก เพราะรัฐเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมเอง การกำกับดูแลในช่วงนั้นจึงเป็นการกำกับดูแลตนเองของหน่วยงานรัฐผู้ให้บริการ ในช่วงต้นทศวรรษดังกล่าว มีหน่วยงานกำกับดูแลซึ่งแยกจากผู้ให้บริการเพียง 10 แห่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กระแสการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลกทำให้ประเทศต่าง ๆ เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระจากผู้ให้บริการ จำนวนหน่วยงานกำกับดูแลอิสระจึงเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 100 แห่งเมื่อช่วงสิ้นปี 2000 กระแสผลักดันที่ทำให้เกิดหน่วยงานกำกับดูแลอิสระที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อกำหนดข้อที่ 5 ในเอกสารอ้างอิงขององค์การการค้าโลก (WTO Reference Paper) ซึ่งระบุให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องแยกออกจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานและไม่ต้องมีความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ต่อผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใด นอกจากนี้ การตัดสินใจและกระบวนการที่ใช้ของหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการทั้งหมดในตลาด

2.4.2 หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล³⁰

ประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ขึ้นเป็นหน่วยงานกำกับดูแลอิสระด้านโทรคมนาคม ตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการจัดตั้ง กทช. ที่ผ่านมายังคงมีปัญหาความล่าช้าและมีความไม่โปร่งใสในขั้นตอนของการสรรหา นอกจากนี้ กรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งจะได้รับการยกฐานะเป็นสำนักงาน คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กสทช. ก็ยังไม่รับการพัฒนาขีดความสามารถในการกำกับดูแลด้านเศรษฐศาสตร์อย่างเพียงพอต่อการทำหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในตลาดที่มีการเปิดเสรี

ในด้านกฎเกณฑ์การกำกับดูแล ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ กำกับดูแลกิจการวิทยุ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

³⁰ จาก การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 1-2), โดย ดวงเดือน สุกเทพพร, 2546, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม เช่น พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวยังมีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ

1) บทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ยังมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอในหลายประเด็นที่มีความสำคัญ เช่น การเชื่อมต่อโครงข่าย การกำหนดอัตราค่าบริการ การให้บริการอย่างทั่วถึง ความไม่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าวทำให้ กทช. ไม่มีกรอบในการประกาศกฎหมายในระดับรองลงมาเพื่อใช้ในการกำกับดูแล

2) กฎหมายป้องกันการผูกขาดที่มีอยู่คือ พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการผูกขาด โดยจะเห็นได้จากการที่ไม่เคยมีผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันหรือการค้าที่ไม่เป็นธรรมรายใด ถูกลงโทษตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้ประกาศคำจำกัดความของ “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” เลยแม้ว่าเวลาได้ผ่านมากกว่า 5 ปีแล้ว นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังยกเว้นมิให้ใช้กับรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดโทรคมนาคมอีกด้วย

3) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่ครอบคลุมขั้นตอนการปฏิบัติราชการของ กทช. ในหลายด้าน เช่น การเปิดส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ และความโปร่งใสในการติดต่อกับบุคคลภายนอก

4) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ยังไม่มีข้อกำหนดด้านจริยธรรมที่ครอบคลุมเพียงพอ โดยเฉพาะในเรื่องการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากบุคคลภายนอก ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ให้ครอบคลุมถึงการรับโดยคู่สมรส และไม่มีระบบบันทึกการแจ้งการรับทรัพย์สินและผลประโยชน์ภายในสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กสทช.

นอกจากนี้ ตลาดโทรคมนาคมไทยยังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดอันเนื่องมาจากกฎเกณฑ์ของรัฐอีกประการหนึ่งคือ การที่บริการโทรคมนาคมพื้นฐานที่สำคัญ 2 บริการได้แก่ บริการโทรศัพท์พื้นฐานและบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ในอัตราร้อยละ 2 และร้อยละ 10 ของรายได้จากการให้บริการ จากอัตรากาสิโนสูงสุดที่สามารถจัดเก็บได้ตามกฎหมายร้อยละ 50 ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากผู้ประกอบการที่รับสัมปทานอยู่ในปัจจุบันจะหักออกจากค่าสัมปทานที่ผู้รับสัมปทานเหล่านี้ต้องจ่ายให้กับรัฐ ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหม่ต้องจ่ายภาษีสรรพสามิตให้แก่รัฐอย่างเต็มอัตรา ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นอุปสรรคขัดขวางการที่ผู้ประกอบการรายใหม่จะสามารถเข้าสู่ตลาดได้

ดังนั้น เพื่อให้กิจการวิทยุสมัครเล่นของประเทศซึ่งเป็นกิจการที่มีประโยชน์ทั้งในด้านวิชาการ และการสมานสามัคคีรวมพลังเป็นหนึ่งในกรมีส่วนสำคัญช่วยเหลือสังคมและประเทศ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย กทช. ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเร่งส่งเสริมกิจการวิทยุสมัครเล่นของประเทศให้ได้รับการพัฒนาอย่างก้าวหน้า ต่อเนื่อง และยั่งยืน จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการวิทยุสมัครเล่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากิจการวิทยุสมัครเล่น สำหรับหน่วยงาน องค์กรวิทยุสมัครเล่น และพนักงานวิทยุสมัครเล่นได้นำไปใช้ปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน³¹

2.5 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทำธุรกิจ³²

แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทำธุรกิจซึ่งก็ได้กำหนดเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การประกอบกิจการและการทำการค้าการแข่งขันทางการค้ากันอย่างเป็นธรรมและเสรี ซึ่งโดยเนื้อหาและหลักการที่ใช้หลักการในเรื่องดังกล่าวเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ให้การคุ้มครองในเรื่องดังกล่าว ซึ่งก็ได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออนุญาตทำการขุดดินหรือถม-ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม รวมถึงสวัสดิภาพของประชาชนซึ่งกำหนดไว้ตามมาตรดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นการส่งเสริมธุรกิจการลงทุนและมีความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพดังนี้

- 1) การประกอบกิจการหรืออาชีพ
- 2) แข่งขันการประกอบกิจการหรืออาชีพโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและจะจำกัดเสรีภาพได้เฉพาะมีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์กับ

³¹ วิษณุพร เอกหิรัณราชกูร์. (2555). *วิทยุชุมชนในสังคมปัจจุบัน*. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2555, จาก <http://tsumis.tsu.ac.th>.

³² จาก *คู่มือการเขียนแผนธุรกิจ-ธุรกิจการผลิต* (น. 6), โดย รัชกฤษ คล่องพยาบาล, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.).

- ก) การรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ
- ข) การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
- ค) การผังเมือง
- ง) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
- จ) การป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

2.5.1 ความหมายของธุรกิจ

ธุรกิจ (Business) หมายถึงความพยายามของผู้ประกอบการที่จะผลิตหรือซื้อขายสินค้า (Products) หรือบริการ (Services) เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (ลูกค้า) โดยหวังที่จะได้ผลกำไร และยอมรับความเสี่ยงในการขาดทุนหรือไม่ได้ผลกำไรตามต้องการ โดยมีความรับผิดชอบต่อสังคม และมีจริยธรรมทางธุรกิจ ผู้ประกอบการจึงต้องทุ่มเทเวลา ความพยายามและเงินทุนเพื่อดำเนินธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งด้านประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency)

2.5.2 ความสำคัญของธุรกิจ พอสรุปได้ดังนี้³³

- 1) ธุรกิจช่วยให้เศรษฐกิจของชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคง
- 2) ธุรกิจทำให้ประชาชนมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น
- 3) ธุรกิจทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น
- 4) ธุรกิจช่วยแก้ปัญหาทางสังคม
- 5) ธุรกิจทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

2.5.3 หน้าที่ของธุรกิจ

การประกอบธุรกิจนั้นผู้ประกอบการจะต้องทำหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้ธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี หน้าที่ต่าง ๆ ของธุรกิจมีดังนี้

- 1) การผลิตสินค้า ธุรกิจอาจเลือกผลิตสินค้าหลายชนิด เช่น ผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูป
- 2) การให้บริการ เป็นธุรกิจที่อำนวยความสะดวกให้แก่ธุรกิจและผู้บริโภค
- 3) การจำแนกแจกจ่ายสินค้า ธุรกิจดำเนินการเกี่ยวกับการซื้อขาย
- 4) การจัดซื้อ ธุรกิจจำเป็นต้องมีการจัดซื้อวัตถุดิบเพื่อการดำเนินการ
- 5) การเก็บรักษาสินค้า ธุรกิจจะต้องเก็บรักษาวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปเพื่อบริการให้แก่ลูกค้า
- 6) การจัดจำหน่าย ธุรกิจมีหน้าที่จัดแสดงสินค้าเพื่อง่ายต่อการซื้อ

³³ จาก *การจัดทำแผนธุรกิจ* (เอกสารประกอบการบรรยาย) (น. 2-3), โดย รัชกฤษ คล่องพยามาล, 2550, กรุงเทพฯ: ฝ่ายประสานและบริการ SMEs สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.

7) การจัดการทางการเงิน ธุรกิจมีหน้าที่จัดหาเงินทุนและบริหารเงินทุนที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) การจัดทำบัญชี ธุรกิจมีหน้าที่จัดทำบัญชีเพื่อเสียภาษี

9) การทำการโฆษณาสินค้า ธุรกิจมีหน้าที่โฆษณาและประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคได้รู้จักสินค้าและเกิดการตัดสินใจซื้อในที่สุด

2.5.4 ความรับผิดชอบของธุรกิจ

ธุรกิจมีฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีหลักการตลาดธุรกิจบริการ (Services Marketing) ซึ่งความหมายของการบริการ ให้นิยามบริการไว้ 2 แบบได้แก่³⁴

บริการ (Service) เป็นการปฏิบัติงานที่ฝ่ายหนึ่งเสนอให้กับฝ่ายอื่น แม้ว่ากระบวนการ (Process) อาจผูกพันกับตัวสินค้า แต่การปฏิบัติงานนั้นเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้ และไม่สามารถครอบครองได้ และ บริการเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างคุณค่าและจัดหาคุณประโยชน์ (Benefits) ให้แก่ลูกค้าในเวลาและสถานที่เฉพาะแห่ง อันเป็นผลมาจากการที่ผู้รับบริการหรือผู้แทนนำเอาความเปลี่ยนแปลงมาให้บริการ คือกิจกรรม หรือชุดของกิจกรรมที่โดยทั่วไปมีอาจจับต้องได้ ซึ่งตามปกติมักจะเกิดขึ้นเมื่อมีการติดต่อกันระหว่างลูกค้ากับพนักงานผู้ให้บริการ และ/หรือทรัพยากรที่มีตัวตนหรือสินค้า และ/หรือระบบของผู้ให้บริการนั้น ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาให้กับลูกค้า การบริการ หมายถึงกิจกรรม ประโยชน์ หรือความพึงพอใจที่จัดทำขึ้นเพื่อเสนอขาย หรือกิจกรรมที่จัดทำขึ้นรวมกับการขายสินค้า การบริการ คือ การกระทำหรือกระบวนการผลิตใด ๆ ที่ฝ่ายหนึ่งนำเสนอต่ออีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นที่ที่ไม่สามารถจับต้องได้และไม่เกิดผลในความเป็นเจ้าของ โดยกระบวนการนั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับสินค้าทางกายภาพหรือไม่ก็ได้

จากความหมายของคำว่า “หลักการตลาดธุรกิจบริการ”³⁵ ข้างต้นอาจสรุปได้ว่าการบริการคือการที่ ผู้ให้บริการ (ผู้นำเสนอกิจกรรม) นำเสนอกิจกรรมหนึ่งให้แก่ผู้รับบริการ (ผู้บริโภคหรือลูกค้า) เพื่อตอบสนองความต้องการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งกิจกรรมที่

³⁴ จาก แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (น. 13), โดย คณะกรรมการกลุ่มความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนามาตรฐาน การเรียนการสอนและการวิจัยด้านบริหารธุรกิจแห่งประเทศไทย, 2555 (มิถุนายน), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

³⁵ จาก การแบ่งส่วนตลาด การกำหนดตลาดเป้าหมาย และการกำหนดตำแหน่งผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 3 (เอกสารการสอนชุดวิชา กลยุทธ์การตลาดในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว) (น. 5), โดย วรณา ศิลปะอาษา, 2545, กรุงเทพฯ.

นำเสนอในกระบวนการนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ ซึ่งสามารถสรุปออกมาได้ทั้งหมด 4 ประการ ดังนี้³⁶

1) การบริการไม่สามารถจับต้องได้ (Intangibility) การบริการนั้นต่างจากสินค้าตรงที่สินค้าสามารถจับต้องได้แต่บริการไม่สามารถจับต้องได้ หรืออาจจะหมายความว่าบริการโดยทั่วไปมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม ไม่มีตัวตน ไม่มีรูปร่าง ดังนั้นจึงเป็น การยากที่จะสามารถรับรู้ถึงการบริการผ่านประสาทสัมผัสต่าง ๆ ของเราได้ ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเสี่ยงในการเลือกซื้อบริการนักการตลาดจึงต้องหาวิธีลดความเสี่ยงให้กับผู้บริโภคโดยการสร้าง หลักฐานทางกายภาพ (Physical Evidence) ซึ่งสามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมขึ้นมา เพื่อเป็นสัญลักษณ์แทนการบริการที่ไม่สามารถจับต้องได้ เช่น การผ่าตัดเป็นบริการจึงไม่สามารถจับต้องได้ ทำให้ต้องใช้การสร้างหลักฐานทางกายภาพ เช่น สถานที่ที่สะอาด แพทย์ที่น่าเชื่อถือ มาช่วยให้เกิดความมั่นใจในการบริการ

2) การบริการไม่สามารถแยกกระบวนการผลิตและกระบวนการบริโภคออกจากกันได้ (Inseparability) เนื่องจากโดยทั่วไปการบริการมักจะถูกผลิตและบริโภคในระยะเวลาเดียวกันโดยลูกค้าที่เป็นผู้ซื้อบริการมักจะมีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตบริการนั้นด้วย ยกตัวอย่าง เช่น กระบวนการในการตัดผม หรือกระบวนการในการผ่าตัด เป็นต้น แต่ถ้ามองในมุมของสินค้าการผลิตและการบริโภคจะถูกแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง

3) คุณภาพการบริการไม่คงที่ไม่มีมาตรฐานในการบริการที่แน่นอน (Variability/Heterogeneity) ซึ่งอาจจะเกิดได้จากหลายสาเหตุ ยกตัวอย่างเช่น พนักงานที่ให้บริการ เวลาที่ให้บริการ สถานที่ที่ให้บริการ และวิธีการในการให้บริการ ในขณะที่สินค้าจะมีมาตรฐานแน่นอนในการผลิตสินค้าแต่ละชิ้นให้ออกมาเหมือนกัน ดังนั้นธุรกิจบริการควรให้ความสำคัญกับบุคลากรที่ให้บริการ

4) การบริการไม่สามารถเก็บรักษาไว้ได้ (Perishability)

เนื่องจากโดยทั่วไปผู้ให้บริการไม่สามารถเก็บรักษาบริการไว้ในรูปของสินค้าคงคลังเหมือนสินค้าได้ ทำให้บริษัทเสียโอกาสในการขายบริการไปถ้าไม่มีลูกค้ามาซื้อบริการนั้น ยกตัวอย่างเช่น ห้องพักของโรงแรม หรือที่นั่งบนเครื่องบิน ถ้าไม่มีแขกเข้าพักหรือไม่มีผู้โดยสารใช้บริการ ก็จะต้องเสียต้นทุนในการบริการส่วนนั้นไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ความรับผิดชอบต่อเจ้าของกิจการ ดำเนินธุรกิจให้เกิดกำไรสูงสุด
- (2) ความรับผิดชอบต่อลูกค้า การให้บริการลูกค้าให้ดีที่สุด

³⁶ แหล่งเดิม.

- (3) ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ
- (4) ความรับผิดชอบต่อลูกค้า ในด้านสวัสดิการของลูกค้า
- (5) ความรับผิดชอบต่อสังคม โดยให้สังคมได้รับประโยชน์ตามสมควร

2.5.5 จุดมุ่งหมายของการดำเนินธุรกิจ

จุดมุ่งหมายของการดำเนินธุรกิจ คือ ต้องการให้ได้กำไรมากที่สุด (Maximized Profit) ซึ่งต่างจากการดำเนินงานของหน่วยราชการและองค์การกุศล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่หวังผลตอบแทน

2.5.6 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการประกอบธุรกิจ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการประกอบธุรกิจสามารถแยกได้ 2 ลักษณะคือ

1) ปัจจัยภายใน หรือทรัพยากรของธุรกิจเป็นปัจจัยที่ธุรกิจ สามารถสร้างขึ้นและสามารถควบคุมได้ ได้แก่

1.1 คน (Man) หมายถึง กำลังคน

1.2 เงิน (Money) หมายถึง เงินทุน

1.3 วัสดุ (Material) หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ เช่น การวางแผน การจัดองค์การ ฯลฯ

2) ปัจจัยภายนอก เป็นปัจจัยที่ธุรกิจไม่สามารถจะควบคุมกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงได้ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ เช่น ภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ กฎหมายการเมือง คู่แข่ง เทคโนโลยี ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ฯลฯ

2.5.7 ประเภทของธุรกิจ อาจจะแบ่งธุรกิจออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ธุรกิจการผลิต (Manufacturing Business) หมายถึง ธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแปรรูป (Transforming) วัตถุดิบให้เป็นสินค้า เช่น ธุรกิจการผลิตอาหาร ธุรกิจการทอผ้า ธุรกิจการผลิตรถยนต์ เหล่านี้เป็นต้นซึ่งมีบทบาทพื้นฐานสำคัญสำหรับการเตรียมการลงทุนเพื่อการผลิตการค้าขาย ที่อยู่อาศัยซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นี้ ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการลงทุนเพื่อหวังกำไรในการประกอบอาชีพกิจการดังกล่าว

2) ธุรกิจบริการ (Service Business) หมายถึง ธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการลูกค้า เช่น ธุรกิจการเงิน ธนาคาร ร้านค้า ศูนย์การค้า ธุรกิจการบิน ธุรกิจการท่องเที่ยว เหล่านี้เป็นต้น

3) ธุรกิจการค้า (Trading Business) หมายถึง ธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการซื้อ-ขายสินค้า หรือเป็นคนกลางในการซื้อขายสินค้า เช่น ห้างสรรพสินค้า ธุรกิจการค้าปลีก ธุรกิจการค้าส่ง เหล่านี้เป็นต้น

2.6 การคุ้มครองผู้บริโภคจากการโฆษณา³⁷

โฆษณาเป็นการสื่อสารในรูปแบบหนึ่งที่ปรากฏในสังคมเสรีที่เลือกใช้ระบอบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด รูปแบบของสารโฆษณาที่ใช้อาจไม่มีลักษณะที่ไม่ตายตัวแน่นอน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่ว่าต้องการสื่อสารกับผู้รับสารเป้าหมายได้ ลักษณะทั่วไปที่มักนิยามกันก็คือ เป็นการสื่อสารแบบโน้มน้าวใจ (Persuasion) ที่ส่งผ่านสื่อมวลชนเป็นหลัก (สื่อบุคคลหรือสื่อเฉพาะกลุ่ม เช่น ใจจดหมาย หรืออินเทอร์เน็ต ก็มีบ้าง) และอาจนิยามเพิ่มว่ามีการระบุตัวเจ้าของโฆษณาที่รับผิดชอบในเนื้อหาที่ชัดเจน หรือต้องจ่ายเงินซื้อเนื้อที่หรือเวลาด้วยก็ได้

การปรากฏรูปแบบสื่อสารที่เรียกว่าโฆษณา³⁸ ต้องทำความเข้าใจก่อนว่าผู้ที่ทำการโฆษณาส่วนใหญ่ได้แก่พ่อค้าหรือนักการตลาด เหตุที่ต้องใช้โฆษณานั้น เป็นเพราะการค้าขายนั้นต้องการสื่อสารกันระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ และโฆษณาเป็นรูปแบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพที่สุดสำหรับสินค้าจำนวนมาก แต่ทั้งนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่าโฆษณาจะเหมาะที่สุดสำหรับสินค้าทุกชนิด และทั้งไม่ได้หมายความว่าโฆษณาเป็นวิธีการสื่อสารแต่เพียงวิธีเดียวที่นักการตลาดใช้ โดยทั่วไปนักการตลาดจะใช้โฆษณาร่วมกับการสื่อสารอย่างอื่น เช่น การใช้พนักงานขายดังในกรณีของการใช้ พีซี หรือ บีเอ หรือ สาวมิสทิน³⁹

ในสื่อสารมวลชนที่เป็นแหล่งชุมนุมใหญ่ของโฆษณา จะเห็นว่าเจ้าของสื่อหรือกองบรรณาธิการ ต่างก็ยินยอมซื้อขายเวลาหรือเนื้อที่ให้แก่โฆษณา และในฟากของผู้รับสาร ไม่ว่าจะเป็นผู้อ่านหรือผู้ชมก็ยินยอมให้มีโฆษณาปรากฏ ที่สามารถกล่าวเช่นนี้ได้ เพราะการซื้อขายโฆษณาหรือการเลือกรับสื่อในประเทศประชาธิปไตย ล้วนเกิดขึ้นโดยความสมัครใจทั้งสิ้น และหากพิจารณาตามนี้ โฆษณาก็มีประโยชน์โดยตัวของมันเองอยู่ด้วยเช่นกัน

โดยทั่วไปแล้ว นักการตลาดและนักเสรีนิยม มักมองว่าโฆษณาช่วยให้เกิดการสะพัดของข้อมูลข่าวสาร ทำให้ผู้บริโภคถึงความหลากหลายของสินค้าที่มีอยู่ เป็นการส่งเสริมสิทธิที่จะเลือกบริโภคสิ่งที่ตรงกับความต้องการของตัวเองที่สุด โฆษณาถูกมองว่าป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขัน สร้างความโปร่งใสในกลไกการตลาด ทำให้ไม่มีใครผูกขาดตลาดได้โดยอาศัย

³⁷ การควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจเคเบิ้ลทีวีในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการโฆษณา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 32), เล่มเดิม.

³⁸ คำว่า “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายความว่ารวมถึง กระทำการไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า.

³⁹ From The Situation of Radio Advertisement of Drug and Food Claimed as Drug in Phraibung Municipality (pp. 2-3), by Lomas K and Chanthapasa K., 2012, Sisaket Province. Faculty of Pharmaceutical Sciences, Khon Kaen University, Thailand.

ความไม่รู้ของผู้ซื้อในทางสังคม โฆษณามีส่วนจูงใจสื่อสารมวลชน รายได้จากการโฆษณาทำให้สื่อสามารถมีเนื้อหาหรือรายการดี ๆ ได้ ในยุคแรกเริ่มของเคเบิลทีวี มีช่องเคเบิลทีวีจำนวนมากที่ไม่รับโฆษณาและพยายามอยู่ให้ได้ด้วยรายได้จากค่าสมาชิกอย่างเดียว แต่ปัจจุบัน เคเบิลทีวีจำนวนมากได้ปรับเปลี่ยนให้มีโฆษณาได้ เพราะเคเบิลทีวีที่ไม่มีรายได้จากโฆษณา ไม่สามารถซื้อและผลิตรายการดี ๆ และรายการที่เป็นที่นิยมได้ ผู้ชมพอใจที่จะมีระบบเคเบิลทีวีที่มีรายการดี ๆ และมีโฆษณามากกว่าระบบเคเบิลทีวีที่ไม่มีโฆษณาและไม่มีรายการดี ๆ ซึ่งในสังคมทุกแห่งประกอบด้วยคนหนุ่มมากที่มีความแตกต่างด้าน จริยธรรม คุณธรรม รสนิยม และการยังคิด ในแวดวงวิชาชีพ โฆษณาก็เช่นกัน โฆษณาที่ปรากฏ จึงมีที่แตกต่างทางมาตรฐานด้านจริยธรรมหรือมีสิ่งระคายด้านรสนิยมที่เป็นปัญหาอยู่ด้วย ดังนั้น จึงเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่แทนสังคมในการกำกับและควบคุมโฆษณา

2.6.1 รูปแบบการควบคุมโฆษณาโดยรัฐ

หากพิจารณารูปแบบการโฆษณาจะเห็นได้ว่ามีรูปแบบในการควบคุมกำกับโฆษณา ดังนี้⁴⁰

โดยหลักการควบคุมการโฆษณาโดยรัฐการควบคุมโฆษณานั้น เป็นกิจกรรมที่สามารถมีหรืออาจกล่าวได้ว่าสมควรมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งจากรัฐและองค์กรวิชาชีพ ทั้งนี้ เพราะการโฆษณาเป็นสิ่งที่แพร่หลายอย่างมากมาจนอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ทุกหนทุกแห่งและในส่วนผลกระทบก็สามารถมีผลกระทบได้อย่างกว้างขวางทั้งในระดับบุคคลและในระดับสังคม

ในส่วนของรัฐบาล⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ถือว่าเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมโฆษณา แต่ไม่มีบทบาทในการป้องกันการผูกขาดและดูแลการแข่งขันทางธุรกิจให้เป็นธรรม (เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในระยะยาวและสามารถดูแลการโฆษณาที่เอาเปรียบคู่แข่ง) ซึ่งปัจจุบันหน้าที่นี้เป็นของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของกระทรวงพาณิชย์ หากเทียบเคียงกับประเทศอื่นที่บางท่านอาจถือเป็นแบบอย่าง ก็อาจเทียบเคียงได้กับ Federal Trade Commission (FTC) ของอเมริกา แต่ในความเป็นจริงแล้ว กล่าวได้ว่าแตกต่างกันมาก เพราะของอเมริกันนั้น FTC ทำหน้าที่ดูแลด้านการค้าโดยตรงและมีขอบเขตอำนาจสูงกว่ามาก คือมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภค ดูแลการแข่งขันทางการค้าให้เป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด

⁴⁰ จาก “การศึกษาความรู้ของผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินรายการวิทยุชุมชนเกี่ยวกับการโฆษณาอาหารหรือโฆษณาอาหาร,” โดย เพลิน จำแนกพล, 2553, วารสารอาหารและยา, 17(33). น.40.

⁴¹ จาก นโยบายด้านการสื่อสารของรัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีโทรทัศน์บอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) (ปัญหาพิเศษ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต) (น. 51), โดย ชาญุทธ เสงตระกุล, 2543, ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

ตัดตอน และ FTC ถือได้ว่าเป็นองค์กรอิสระ เพราะจัดตั้งโดยกฎหมาย แต่งตั้งโดยวุฒิสภาจากการเสนอของประธานาธิบดี มีวาระแน่นอนและทำงานเป็นคณะมนตรี (Commission)

หน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งคือคณะกรรมการอาหารและยาของกระทรวงสาธารณสุข ควบคุมดูแลโฆษณาเกี่ยวกับอาหาร ยา และเครื่องสำอาง หน่วยงานนี้ บางท่านอาจเทียบเคียงกับ Food and Drug Administration (FDA) ของอเมริกัน ซึ่งหน่วยงานนี้ของอเมริกาเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข อาจกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณา แต่ในการควบคุมโฆษณา หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ร่วมกับ FTC โดยให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องวิชาการด้านอาหารและยามากกว่าจะลงมือคุมโฆษณาโดยตรง

กองกิจการกระจายเสียง (กทช.) ของกรมประชาสัมพันธ์ ในอดีตสมัยยังเป็น กบว. เคยมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการโฆษณาทางโทรทัศน์และวิทยุ แต่ปัจจุบันมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแนะนำมากกว่าและทำงานในลักษณะร่วมเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ไปด้วย มีผู้เทียบเคียงหน่วยงานนี้กับ Federal Communication Commission (FCC) ของอเมริกา แต่หากพิจารณาดี ๆ แล้ว จะพบว่า FCC อเมริกาวางระเบียบเกี่ยวกับการโฆษณาของสื่อกระจายเสียงบ้าง แต่การทำงานจะประสานงานกับ FTC ในการคุ้มครองผู้บริโภค และไม่ได้เข้ามาควบคุมยุ่งเกี่ยวในเรื่องของธุรกิจ เป็นแต่เน้นควบคุมโฆษณาในฐานะสื่อและควบคุมผ่านสื่อ (เช่นสั่งให้สถานีหยุดออกอากาศโฆษณาต้องห้าม เช่น โฆษณานูรี หรือลงโทษปรับเงินสถานีเพิกถอนใบอนุญาต) มากกว่า

ทั้งนี้ บทบาทของ FCC เป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกับ FTC แต่ภารกิจหลักจะดูแลเรื่องของการโทรคมนาคมและการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ซึ่งเป็นภารกิจที่กว้างขวางและรับผิดชอบมากโดยตัวของตัวเองอยู่แล้ว (FCC อาจเทียบเคียงได้กับองค์กรอิสระ กสทช. ของไทยที่ยังจัดตั้งไม่สำเร็จ) องค์กรอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค ในอนาคตจะมีองค์กรอิสระคุ้มครองผู้เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 61 “มาตรา 61 สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภค ย่อมได้รับการคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคให้มีองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์กรอิสระดังกล่าวด้วย”

ปัจจุบันองค์กรทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการออกกฎหมายและกฎระเบียบด้านคุ้มครองผู้บริโภค และอาจทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคยังไม่เรียบร้อย จึงยังไม่มีการจัดตั้ง ตามที่กำหนดไว้มีการปรับองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หลายครั้ง และมีการแยกงานสำคัญ ๆ ออกไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการหลายหน่วย เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นมีโอกาสพัฒนาสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับองค์กรและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

2.6.2 การควบคุมโดยองค์กรวิชาชีพ⁴²

ในหลายประเทศ องค์กรวิชาชีพได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมกันเอง มองในอีกแง่หนึ่ง การคุ้มครองผู้บริโภคก็เป็นการคุ้มครองวิชาชีพด้วยเช่นกัน วิชาชีพใดที่ปล่อยให้มีคนไม่ดีเข้ามาแสวงหาประโยชน์ หรือปล่อยให้มีการปฏิบัติที่ จ้อฉล ไม่เป็นธรรม เท่ากับว่าในวงวิชาชีพนั้นกำลังเชื้อเชิญให้อำนาจรัฐเข้ามาควบคุม

ในอีกมุมมองหนึ่ง คนในวิชาชีพเดียวกัน ย่อมมีความเข้าใจเท่าเทียมกันและรู้เท่าทันกัน ในการหลบเลี่ยงและวางแนวทางที่ถูกต้อง หากมีเจตนาดีและหน่วยงานที่ใช้อำนาจของรัฐมองเห็นแล้ว องค์กรวิชาชีพ น่าจะมีบทบาทอย่างมากในการดูแลและให้งานคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินไปอย่างได้ผลและเป็นประโยชน์แก่ประเทศ

ปัจจุบันสมาคมโฆษณาธุรกิจแห่งประเทศไทยให้ความสนใจกับกิจกรรมการยกระดับมาตรฐานวิชาชีพและการควบคุมตนเองอย่างมาก มีการประสานงานกันเองในหมู่สมาชิก นักวิชาการ และหน่วยงานรัฐ ในการศึกษาเรื่องจริยธรรมและกลไกการควบคุมตนเอง มีการเผยแพร่ความคิดและกระตุ้นคนในวิชาชีพให้เห็นความสำคัญ ดังที่ ปารเมศร์ รัชไชยบุญ นายกสมาคมฯ ได้ระบุไว้ในจดหมายเปิดผนึกถึงเพื่อนร่วมวิชาชีพเมื่อปลายปี 2545 ที่ผ่านม่ว่า

การโฆษณาคือ การให้ข้อมูล ให้ทางเลือก ทำให้เกิดการแข่งขัน ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้บริโภค แต่บางครั้ง เราควรจะถามตัวเองในฐานะผู้บริโภคด้วยว่า คุณพอใจกับสิ่งที่คุณเห็นหรือไม่ และ ทุก ๆ วันนี้ ในขณะที่ทางสมาคมฯ ได้พยายามอย่างเต็มที่เพื่อให้ธุรกิจโฆษณาของเรามีความคล่องตัวมากขึ้น มีอิสระมากขึ้น และมีกฎระเบียบผูกพันที่น้อยลง

แต่การฉกฉาบเป็นว่า ในสิ่งที่สมาคมฯ ได้ทำไปแล้ว และกำลังดำเนินการอยู่ กลับทำให้ จินงานโฆษณาที่ปรากฏขึ้น หลายสินค้าด้วยกัน โดยเฉพาะภาพยนตร์โฆษณาทางโทรทัศน์ ได้มีการทำภาพยนตร์โฆษณาที่หมิ่นเหม่ต่อศีลธรรม บิดเบือน ดูถูกเพศตรงข้าม ฯลฯ มากขึ้นจริงอยู่ที่ว่า

⁴² จาก รายงานการสาธารณสุขไทย 2548-2550 (น. 10), โดย สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

ทุกชิ้นงานโฆษณาที่ได้ทำไปนั้น ไม่ผิดกฎหมาย และเราอาจพูดได้ว่าเรามีเสรีภาพในการพูด ในการนำเสนอ ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ต้องไม่ลืมว่า เราต้องมีจรรยาบรรณของนักโฆษณาเป็นหลัก ปฏิบัติอยู่ด้วยตามแผนงานที่สมาคมฯ ได้วางไว้ นั่น คือ การปรับเปลี่ยนสถานะของสมาคมฯ ขึ้นเป็น สภาวิชาชีพโฆษณาแห่งประเทศไทย ซึ่งในการนี้การกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) จะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สุด

ในภายหน้า ความร่วมมือระหว่างองค์กรวิชาชีพและหน่วยงานของรัฐในการควบคุมโฆษณาจะดีขึ้น องค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายควรช่วยสนับสนุนการควบคุมตนเอง การวางนโยบายและบทบัญญัติต่าง ๆ ควรชัดเจนเพื่อให้องค์กรวิชาชีพที่ต้องการทำให้ถูกต้องได้รู้แนวทางอย่างชัดเจนเป็นภาวะวิสัยและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.6.3 การควบคุมโฆษณาโดยสื่อ⁴³

สื่อมวลชน คือพาหนะนำโฆษณาไปสู่ผู้รับสาร กองบรรณาธิการหรือเจ้าของสื่อจึงมีส่วนต้องรับผิดชอบต่อเนื้อหาสาระและมีอำนาจในการกลั่นกรองโฆษณาด้วย ในปัจจุบันสื่อหนังสือพิมพ์สามารถปฏิเสธโฆษณาที่เห็นว่าไม่สมควรหรือขอให้แก้ไขข้อความบางส่วนได้ ในขณะที่สื่อกระจายเสียง ก็มีบอร์ดที่ทำหน้าที่ตรวจตราโฆษณาอยู่ด้วย นับเป็นการควบคุมตนเองของสื่อด้วย และการโฆษณานี้ ก็มีผลเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาทางหนึ่งในอนาคต หน่วยงานรัฐควรร่วมมือกับองค์กรสื่อในการตรวจสอบควบคุมโฆษณาที่จะเผยแพร่

2.6.4 การควบคุมโฆษณาโดยองค์กรประชาชน⁴⁴

ในปัจจุบันมีองค์กรประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ประสงค์จะทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค และมีบางส่วน ได้จดทะเบียนในรูปสมาคม เช่น สมาคมพลังผู้บริโภคแห่งประเทศไทย เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ ให้ความสนใจ เป็นหูเป็นตา และช่วยปกป้องสิทธิของผู้บริโภค ในอนาคตบทบาทขององค์กรประชาชนเหล่านี้จะมีมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น การส่งเสริมให้องค์กรเช่นนี้เกิดขึ้นในต่างจังหวัด ก็เป็นกำลังเสริมที่สำคัญแก่ภาครัฐในการทำหน้าที่ควบคุมโฆษณาและคุ้มครองผู้บริโภค สังคมควรเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมโฆษณา

⁴³ จาก การควบคุมโฆษณา จากภาพกว้าง มุมวิชาการ (น. 2-5), โดย พนา ทองมีอาคม ข, 2546, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴⁴ แหล่งเดิม.

2.7 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

ทฤษฎีทางอาญา กล่าวว่า การลงโทษหรือการใช้โทษทางอาญา ต้องมีข้อจำกัดไม่ควรที่จะนำกฎหมายอาญา มาใช้เพื่อลงโทษพฤติกรรมที่ปราศจากภัยเป็นที่ยอมรับกันในสาขาวิชากฎหมายอาญาแล้วว่า ในประมวลกฎหมายอาญานั้น หากจะใช้โทษและทฤษฎีใดก็ต้องระบุไว้ให้ชัดเจนว่าร่างกฎหมายนั้นยึดถือเอาทฤษฎีใดเป็นหลัก ซึ่งโดยทั่วไปจะอ้างจุดประสงค์อันสำคัญและเป็นที่ยอมรับ คือ การให้มนุษย์อยู่ร่วมกันโดยสันติสุขและปลอดภัยจากอาชญากรรมทั้งปวง ตัวอย่างร่างประมวลกฎหมายอาญา สหรัฐอเมริกา ในมาตรา 11 A 2 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้⁴⁵

“วัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายนี้ก็เพื่อที่จะเสริมสร้างความยุติธรรมขึ้นในระบบสหรัฐทั้งหมด เพื่อที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้มีความอบอุ่นใจในการรักษาไว้ซึ่งชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์อื่น ๆ ประมวลกฎหมายนี้ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและคงไว้ซึ่งระบบแห่งคุณธรรมของมหาชนและการปฏิบัติได้ตอบของมหาชน โดยการลงโทษทัณฑ์อันเหมาะสมประมวลกฎหมายนี้มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความปลอดภัยและความมั่นคงของบุคคลทั้งปวง โดยการป้องปรามโดยวิธีแข็งต่อสังคมให้เห็นถึงความผิดต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้าง และโทษทัณฑ์ที่ได้กำหนดไว้โดยตัวบทกฎหมายมีอยู่อย่างไร และเมื่อวิธีการนี้ใช้ไม่ได้ผล ก็จะใช้วิธีแก้ไขผู้กระทำความผิด หรือการทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นไม่สามารถที่จะกระทำผิดต่อไปได้โดยวิธีการอันสมควร”

วิธีการและทฤษฎีที่จะทำให้จุดมุ่งหมายของประมวลกฎหมายอาญาประสบผลสำเร็จได้นั้นพอที่จะแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้สามประเภท คือ การแก้แค้นตอบแทน การชู้ทำหราบ และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด หรือตัดโอกาส หรือจำกัดความสามารถในการกระทำความผิด

ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าระบบกฎหมายในโลกที่มีอิทธิพลในหลายประเทศปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ ใหญ่ คือ

1) ระบบประมวลกฎหมายหรือซีวิลลอว์ (Civil Law) ได้แก่ ระบบประมวลกฎหมายซึ่งประเทศไทยก็รับมาใช้ ระบบนี้เกิดจากประเทศในยุโรปซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน คำว่า Civil Law มาจากคำลาติน “Jus Civile” Jus Civile นี้ใช้แก่คนพื้นเมืองโรมัน (Cives) ซึ่งได้รับเอกสิทธิ์ที่จะอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ ส่วนบุคคลอื่นนั้นต้องอยู่ใต้กฎหมายอีกกฎหมายหนึ่ง เรียกว่ากฎหมายของโลกคือ “Jus Gentium” กฎหมาย Civil ของชาวโรมันนี้ โดยคำพิพากษาของศาลบ้าง การตีความของนักปราชญ์บ้าง ได้เจริญขึ้นจนเป็นระบบที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งพระเจ้าจักรพรรดิจัสติเนียน (Justinian) ได้รวบรวมนักกฎหมายที่สำคัญ ๆ ในสมัยของพระองค์แต่งชุมนุมกฎหมายแพ่งขึ้น

⁴⁵ จาก ทฤษฎีอาญา (เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม) (น. 11 – 15, 82 – 101), โดย อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, กรุงเทพฯ.

ซึ่งประเทศในภาคพื้นยุโรปได้นำมาใช้เป็นกฎหมายของตน และภายหลังได้นำเอาระบบกฎหมายนั้นมาประมวลเป็นประมวลกฎหมายแพ่ง⁴⁶ และได้พัฒนาจนกลายมาเป็นระบบกฎหมายชีวิตลอร์ในทุกวันนี้

2) ระบบจารีตประเพณีหรือคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แก่ระบบที่ไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร คำพิพากษาของศาลถือเป็นกฎหมายและบรรทัดฐานสำหรับคำพิพากษาต่อ ๆ มา กฎหมายคอมมอนลอว์นี้มีแหล่งกำเนิดและวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก ทั้งนี้เนื่องจากมีประวัติศาสตร์ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดจนรากเหง้าของกฎหมายมาจากลัทธิศักดินา (Feudalism) และเหตุการณ์ดังกล่าว เนื่องจากลัทธิดังกล่าว การพิจารณาข้อพิพาทได้กระทำในระดับท้องถิ่น ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นต่างพิพากษารรคดีโดยไม่ทราบวาท้องถิ่นอื่นพิพากษาว่าอย่างไร สิทธิและหน้าที่ของบุคคลจะมีมากน้อยเพียงใดจึงอยู่ที่สถานะของบุคคลตามท้องถิ่น แต่ต่อมาพระมหากษัตริย์ได้พยายามก่อตั้งอำนาจที่ศูนย์กลางขึ้น จึงทำให้เกิดขัดแย้งกับท้องถิ่นอย่างรุนแรง แต่พระมหากษัตริย์ในฐานะเป็นผู้พิพากษาสูงสุดและเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม และมีความรับผิดชอบในอันที่จะรักษาความสงบก็ได้จัดตั้งศาลของพระองค์ขึ้นเอง และส่งผู้พิพากษาเดินทางหมุนเวียนไปพิพากษาคดีทั่วราชอาณาจักร และผู้พิพากษานี้เองที่ได้ก่อตั้งข้อบังคับที่มีรูปลักษณะเดียวกันเป็นครั้งแรก และได้วางรากฐานความเป็นรูปลักษณะเดียวของกฎหมายโดยก่อตั้งหลักเกณฑ์ทั่วไปขึ้น ซึ่งเป็นสามัญ (Common) สำหรับทุกส่วนของราชอาณาจักร จึงเรียกกฎหมายนี้ว่าคอมมอนลอว์ จนถึงทุกวันนี้⁴⁷

การลงโทษจึงหมายความว่า การที่รัฐกำหนดภาวะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลซึ่งภาวนั้นโดยปกติธรรมดาแล้วถือเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา ในอันที่จะตอบโต้เนื่องจากการที่บุคคลนั้นได้กระทำความผิด หรือก่ออาชญากรรมขึ้น

การลงโทษอาญานั้นเป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าโทษอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง

⁴⁶ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 10), โดย หยุต แสงอุทัย ก, 2538, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴⁷ จาก กฎหมายอาญาภาค 1 (น. 15-20), โดย หยุต แสงอุทัย ข, 2540, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(2) การลงโทษทางอาญาต้องทำให้กระทำผิดนั้น ๆ ลดน้อยลง

(4) หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะสามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการสืบหาและจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

(6) ไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าการลงโทษทางอาญา

Mala In Se และ Mala Prohibita โดยความผิดทั้งสองประเภทมีลักษณะดังต่อไปนี้

⁴⁸ จาก *ทฤษฎีอาชญาวิทยา* (น. 12-15), โดย ณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน, 2554, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เช่น กรณีบุตรที่ให้ที่פקฟิงแก่บิดามารดาที่เป็นผู้กระทำความผิดและหลบหนีการจับกุม กฎหมายกำหนดให้ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

ประการที่สอง Mala Prohibita คือ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ กล่าวคือ การกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดในประเทศหนึ่ง หรือช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดในอีกประเทศหรือในระยะเวลาอื่น เช่น ในช่วงเวลาหนึ่งศาลฎีกาของไทยเคยมีคำพิพากษาว่าการทำที่เรียกว่าการ “ฮั้วประมูล” เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ต่อมาคำพิพากษาศาลฎีกาในอีกสมัยหนึ่งกลับหลักเดิม ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นวิธีทางที่พึงกระทำได้ในทางการค้าพาณิชย์ ดังนั้นจึงไม่ผิดกฎหมายและในปัจจุบันศาลฎีกาก็ได้กลับไปใช้หลักเดิมแต่แรกเริ่มที่ถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิด โดยลักษณะของ Mala Prohibita จะตรงกันข้ามกับ Mala In Se ที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ ความผิดที่เป็น Mala Prohibita มักจะเป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคมรวมทั้งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง เช่น รัฐออกกฎหมายกำหนดราคาสูงสุดที่บุคคลจะขายทรัพย์สินของเขาได้ เป็นต้น และเอาโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขายของเกินราคาสูงสุดที่รัฐกำหนดไว้นั้น ซึ่งการขายของนี้ความจริงไม่ผิดศีลธรรม หรือมีข้อห้ามทางศาสนา หรือจารีตประเพณีเลย นอกจากนี้ ยังมีความผิดในลักษณะนี้อีกมากมาย เช่น ความผิดเกี่ยวกับลิขสิทธิ์ ความผิดประเภทนี้ที่ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเองอย่าง Mala In Se แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “ความผิดในทางเทคนิค” หรือ Technical Offence ทั้งนี้ ก็จะมีแนวคิดในเรื่องของกฎหมายอาญาแบ่งลักษณะของการกระทำความผิดไว้ 3 ประเภทคือ ความผิดโดยการกระทำ ความผิดโดยการงดเว้นการกระทำ ความผิดโดยการละเว้นการกระทำ ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีวิธีลงโทษอาญาที่แตกต่างกันตามหลักกฎหมาย ประเทศทางตะวันตกออกกลางยังมีโทษประหารชีวิตด้วยการแขวนคอ เชียนโบย ตัดอวัยวะบางส่วน เช่น นิ้ว แขน ขา เป็นต้น การขว้างก้อนหินใส่คนโทษจนตาย การเดินประจานความผิด บางประเทศในเอเชียยังมีโทษเชียนติโบย จำคุก ประหารชีวิต กักขัง วิธีลงโทษมาจากความเชื่อในท้องถิ่นหรือศาสนาของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้นประมวลกฎหมายอาญากำหนดการลงโทษทางอาญาแก่จำเลยไว้ชัดเจนว่ามี 5 แบบ เท่านั้น คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน การสั่งลงโทษรูปแบบอื่นเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ ผู้กระทำนอกกฎหมายจักถูกลงโทษหนัก การเชียนโบย ตัดอวัยวะของร่างกาย เคยเป็นการลงโทษในไทยเมื่ออดีตกาล ความเจริญของบ้านเมืองและความรู้ของประชาชนมีเพิ่มขึ้น จึงเกิดการพัฒนาวีธีลงโทษให้เป็นสากล โดยเฉพาะการประหารชีวิตนั้นเมื่อก่อนไทยจะใช้วิธีตัดคอ ยิงเป้า ตามลำดับ ปัจจุบันนี้เลือกวิธีฉีดยาพิษแก่นักโทษดังที่ใช้กันทั่วโลก นอกจากนั้นยังกำหนดวิธีประหารชีวิตให้ชัดเจนในกฎหมายอาญาเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่รัฐ

บิดเบือนหรือกระทำตามอำเภอใจด้วย หลายปีที่ผ่านมาได้มีการณรงค์ให้เลิกโทษประหารชีวิตด้วยความหวั่นเกรงการทำงานด้านคดีที่ไม่ยุติธรรมและความผิดพลาดที่อาจมาคนบริสุทธิ์ได้ แต่แนวคิดเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตที่มีส่วนยับยั้งหรือลดการกระทำผิดในสังคมได้ยังเหนียวแน่นอยู่ แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาหรือบางประเทศในยุโรปซึ่งเข้มงวดกับสิทธิมนุษยชนอย่างมากยังไม่อาจเลิกโทษประหารชีวิตได้ สิงคโปร์ มาเลเซีย หรือประเทศตะวันออกกลางยังมีโทษเหวี่ยงโบย ตัดอวัยวะของร่างกายเป็นเรื่องเหลือเชื่อสำหรับโลกยุคไซเบอร์ที่ยังมีการลงโทษแบบนี้อยู่แทนที่จะใช้โทษจำคุกหรือกักขัง นักสิทธิมนุษยชนทั้งหลายยังไม่อาจเปลี่ยนแนวคิดการลงโทษแบบนี้ได้ ทุกคนต้องไม่ลืมว่าผู้กระทำความผิดต้องรับการลงโทษทางอาญาซึ่งเป็นการลดสิทธิด้านมนุษยชนของเขาลงด้วยการจำคุก กักขัง ปรับ หรือโทษประเภทอื่น ๆ ซึ่งจุดประสงค์คือความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม การสั่งสอน การชดเชยต่อผู้เสียหายหรือครอบครัวของผู้สูญเสียโดยรัฐควบคุมไว้ มิฉะนั้นสัญชาตญาณของมนุษย์ในการตอบโต้ที่รุนแรงจะสร้างความวุ่นวายแก่สังคมโดยรวมอย่างมาก ดังคำกล่าวที่ว่า ตาต่อตา ฟันต่อฟัน รัฐจำต้องเข้าไปเป็นตัวกลางในการลงโทษผู้กระทำผิดแทนผู้เสียหายตามกติกาของสังคม โทษอาญาจะใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดที่ผ่านกระบวนการพิจารณาทางศาลแล้ว หากไม่ต้องการรับโทษทั้งห้าเช่น โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน คนไทยต้องรู้และเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัด สิ่งที่ต้องจดจำไว้คือ กฎหมายสันนิษฐานว่าทุกคนรู้กฎหมายทุกฉบับแล้ว แต่ความเป็นจริงทุกคนไม่รู้กฎหมายสักฉบับ คนไทยจึงต้องปรับตัวให้รอบรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันมากขึ้น มิฉะนั้น อาจต้องรับโทษอาญาอย่างไม่เต็มใจ ส่งผลให้มีการนำทฤษฎีต่างที่สามารถนำมาปรับใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดตัวอย่าง⁴⁹ เช่น

2.7.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนแก่ผู้กระทำความผิด⁵⁰

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) ทฤษฎีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองการปกครอง ศาสนา และระบบสังคมในสมัยอดีตที่มีอำนาจปกครองจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อการตอบแทนผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษ ในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน มีการใช้วิธีการที่รุนแรง ทั้งการประหารชีวิต การลงทัณฑ์ทรมานด้วยรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สาสมกับความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำลงไป และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดสารภาพและเพื่อทำให้รู้สำนึกถึงความผิดในการกระทำของตนทฤษฎีนี้มีแนวคิดในการลงโทษว่าผู้กระทำความผิดมีเจตจำนงเสรี (Free Will) ในการ

⁴⁹ จาก ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโทษปรับ (การศึกษาอิสระปริญญาโทนิติศาสตร์) (น. 9-10), โดย รัตน์นริศ พิมพ์ลับ, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁵⁰ จาก “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: หลักการและแนวคิด ใน กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย,” โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2545 (กันยายน), วารสารสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ. น. 25-30.

ที่จะคิด ตัดสินใจ และกระทำการด้วยตนเอง ประกอบกับมนุษย์มีความมีความสามารถในการใช้เหตุผล เมื่อตัดสินใจทำสิ่งใดลงไปจึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนอย่างเต็มที่ เมื่อกระทำผิดจึงต้องรับผิดชอบต่อความผิดและสมควรได้รับการลงโทษซึ่งมีเหตุผลดังนี้⁵¹

- 1) เป็นการถูกต้องที่จะต้องได้รับโทษ นำคำหนี
- 2) เขาได้กระทำผิด
- 3) ลงโทษเขาดั่งเช่นที่เขาได้กระทำต่อผู้เสียหาย
- 4) โทษต้องก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่เขาพอ ๆ กับที่เขาสร้างความทุกข์ทรมานแก่ผู้เสียหาย

5) มีความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผิดของเขากับความทุกข์ทรมานของโทษที่เขาต้องได้รับซึ่งในการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ไม่ต้องสนใจต่ออนาคตของผู้ที่ถูกลงโทษ หรือสังคม มองแต่เพียงว่าพฤติกรรมในอดีตเขาเป็นอย่างไร ไม่มองถึงความร้ายแรงของการกระทำ หากแต่ผู้กระทำทุกคนต้องได้รับโทษ

2.7.2 ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์สูงสุด

มองการลงโทษต้องก่อประโยชน์ต่อสังคมในด้านลดอาชญากรรม และส่งเสริมให้คนเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง การลงโทษต้องกระทำอย่างรวดเร็ว แน่นนอน เสมอภาคกัน มีความรุนแรงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เพื่อป้องกันอาชญากรรม เช่น การป้องกันฉาว โดยการประหารชีวิต, ป้องกันชั่วคราวโดยการจำคุก ชัง ไว้ในสถานที่ที่เป็นเรือนจำ ตามระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะไม่มีวิธีการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิด เน้นการทำให้ขาดอิสรภาพเท่านั้นและก็เพื่อยับยั้งอาชญากรรม แนวคิดของการลงโทษตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ ได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน การลงโทษที่ดีตามแนวคิดนี้ ต้องประกอบด้วยหลักการดังนี้

- 1) การลงโทษผู้กระทำความผิด มิได้มุ่งถึงการลงโทษสิ่งผิดที่ผู้กระทำมาแล้วในอดีตแต่เป็นการลงโทษเพื่อป้องกันการที่ผู้กระทำผิดนั้น หรือบุคคลอื่นในสังคมจะกระทำความผิดขึ้นมาใหม่
- 2) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การลงโทษการกระทำที่เป็นความผิด จะมีความชอบธรรม ถ้าได้กระทำเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 3) วิธีการลงโทษอันจะมีผลเป็นการป้องกันนี้ คือ การลงโทษเพื่อเตือนให้ผู้กระทำผิดและผู้อื่นตระหนักถึงผลการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น ผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงผลของวิธีการลงโทษผู้กระทำผิดว่า จะต้องสามารถป้องกันการกระทำผิดอันมีลักษณะทั่วไปด้วย มิใช่แต่เพียงการที่ยับยั้งผู้กระทำผิดเท่านั้น

⁵¹ แหล่งเดิม.

4) การลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่เขาควรจะได้รับจากรัฐ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ดังนั้น ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการเยียวยา รักษา การที่เขามีการกระทำอันเป็นการต่อต้านสังคมปัจจุบัน เพื่อให้เขาสามารถมีชีวิตอย่างเป็นสุขได้กับคนส่วนใหญ่ของสังคม

5) ความชอบธรรมของระบบการลงโทษจึงมิใช่การลงโทษที่รุนแรงดังเช่นในอดีต แต่เป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม

หากเปรียบเทียบทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์กับทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน จะพบว่ามีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน คือ ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์มองว่า การลงโทษควรจะมีไปในอนาคต มากกว่ามองย้อนหลังไปในอดีต ส่วนทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน จะมองแต่เฉพาะในอดีตเท่านั้น ในส่วนจุดมุ่งหมายการลงโทษ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน เห็นว่า โทษที่จะลงต้องเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิด ในขณะที่ทฤษฎีการลงโทษแบบอรรถประโยชน์ มีหลักเกณฑ์ว่า จะต้องลงโทษเพื่อป้องกันสังคม และจำนวนโทษต้องมากพอที่จะป้องกันสังคมได้ แต่ปริมาณโทษต้องไม่มากเกินไปกว่าที่จำเป็นในการบรรลุผลในการป้องกันด้วย โดยจะกำหนดโทษให้สูงตามความพอใจไม่ได้ ต้องพิจารณาให้เหมาะสมไม่มากหรือน้อยเกินไป

ทั้งนี้ทฤษฎีอรรถประโยชน์ถือว่า การลงโทษก่อให้เกิดผลดีอันเกิดจากการลงโทษ เพราะทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างหนึ่งอย่างใดใน 3 ประการ คือ

ประการแรก การลงโทษจะมีผลยับยั้ง (Deterrence) มิให้มีการกระทำความผิดอาญาโดยจะมีผลเป็นการยับยั้งทั้งแก่ตัวผู้กระทำความผิด และแก่บุคคลทั่วไป

ประการที่สอง การลงโทษจะมีผลเป็นการแก้ไข (Reformative Effect) และฟื้นฟู (Rehabilitative Effect) ผู้กระทำความผิดโดยทำให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมที่จะเชื่อฟัง และไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย

ประการที่สาม การลงโทษจะมีผลเป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีก (Incapacitive Effect) โดยการลงโทษจำคุกเป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมผู้กระทำความผิดจึงไม่มีโอกาสก่ออาชญากรรมขึ้นอีกในสังคม

2.7.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) มีแนวคิดว่าการลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ จึงต้องมีการให้การเรียนรู้ การอบรม การฝึกอาชีพ ให้เพียงพอที่เขาจะใช้ในการดำเนินชีวิตได้ รวมทั้งการพยายามช่วยให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้สึกลำบากจากการที่ได้รับการลงโทษไปแล้ว การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยมีการ

ระบุถึงวิธีการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามกฎหมาย ที่เจ้าหน้าที่ทางด้านการแก้ไขฟื้นฟูจะต้องให้ความรู้และให้ความช่วยเหลือในการบำบัดผู้กระทำผิดเพิ่มขึ้น สำหรับหลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ประกอบด้วย (1) หลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดต้องประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขาโดยให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้น (2) การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล (3) เมื่อผู้กระทำผิดแก้ไขจิตใจเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษและให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขังตัวอย่าง เช่น

- 1) การลงโทษต้องเหมาะสมกับบุคคล
- 2) เน้นการวิเคราะห์หาสาเหตุของการกระทำผิด
- 3) เน้นการแก้ไขที่สาเหตุ
- 4) แก้ไขถูกต้องผู้กระทำจะไม่กลับมากระทำความผิดอีกอันส่งผลแก่ตัวผู้กระทำผิดนั้นเอง

- 5) เน้นแก้ไขผู้กระทำกลับเป็นคนดี

2.7.4 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม (Social Protection Theory)

ปัจจุบันนักอาชญาวิทยาของสำนักป้องกันสังคมให้ความสนใจในสิ่งสำคัญ คือ บุคลิกภาพของผู้กระทำผิด กฎหมายอาญา และการควบคุมสิ่งแวดล้อม เพื่อทำให้สังคมดีขึ้นและเพื่อป้องกันอาชญากรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้พัฒนาเป็นแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีการลงโทษเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ

- 1) ควรจะมีการมองวิธีดำเนินการกับผู้กระทำผิดอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมมากกว่าการลงโทษผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล
- 2) การลงโทษผู้กระทำผิด ไม่อาจใช้หลักกฎหมายเพียงอย่างเดียวได้ จำเป็นจะต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล และสถานการณ์ของอาชญากรรม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป⁵² ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกันสังคมมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย โดยวิธีแยกผู้กระทำผิดออกจากสังคมเพื่อตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดขึ้นอีก สำหรับการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมนั้น มีหลักการสำคัญคือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และอบรมบ่มนิสัย มากกว่าการลงโทษ โดยเน้นการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม ส่วนการลงโทษจะเน้นให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นคนดี โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการป้องกันควบคุม และ

⁵² จาก ความผิดกับความเหมาะสมของโทษทางอาญา และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 15), โดย ประชา กระมล, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

การปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดไว้ในกฎหมายอาญาด้วย เช่น หลักเกณฑ์การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำผิด เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อคุ้มครองสังคมจึงเป็นมาตรการเสริมที่สำคัญ อันจะนำมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดที่กลับตัวเป็นคนดียาก ซึ่งมาตรการเสริมดังกล่าว อาจนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษไว้น้อยไปไม่เพียงพอต่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำผิดบางประเภท จึงต้องนำมามาตรการเสริมมาผนวกใช้ด้วย เช่น การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้กับผู้กระทำความผิดซ้ำ เป็นต้น

ดังนั้น การสร้างสังคมที่เป็นธรรมและยุติธรรม ควรให้การศึกษา การนันทนาการ การหางาน และการสร้างครอบครัวให้เข้มแข็ง การสร้างสังคมที่เป็นธรรมยังยอมรับในหลักการให้ความช่วยเหลือ และการสงเคราะห์แก่ผู้ใหญ่ และประเด็นที่กระทำผิด ดังนั้น จึงเกิดการปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดขึ้นเป็นครั้งที่ 2 โดยทฤษฎีจิตวิทยาของซิกมันด์ ฟรอยด์ (Sigmund Freud) เสนอว่าอาชญากรรมไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคมเสมอไป แต่อาจเป็นปฏิกิริยาสนองตอบโดยไร้สำนึกต่อปัญหาส่วนบุคคล ผู้กระทำความผิดอาจเป็นคนเจ็บป่วยมากกว่าจะเป็นคนชั่วร้าย การฝ่าฝืนกฎหมายน่าจะเป็นการเจ็บป่วยมากกว่าการเจตนากระทำความผิดอย่างแท้จริง

แนวคิดต่าง ๆ ส่วนใหญ่เชื่อว่าอาชญากรรมมิใช่เป็นการกระทำโดยเจตนา การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ควรเน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษและต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาชีพเฉพาะทางมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว การที่เน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ คือ ศาลมีคาพิพากษาไม่แน่นอนตายตัว และการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่จะต้องการตัดสินใจเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดนั่นเอง