

แนวทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วชิราภรณ์ พวงจินดา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2559

**Proceeding on the Treatment of Print Media Right and Liberties under
the Constitution of Thailand**



Wachiraporn Pongjinda

**A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Laws Program, Department of Law
Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

2016

หัวข้อคดียุติพันธ์	แนวทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ชื่อผู้เขียน	วชิราภรณ์ พวงจินดา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โสจายะ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

คดียุติพันธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีนิติรัฐ ทฤษฎีอิสรภาพนิยม ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักภารกิจพื้นฐานของรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แนวคิด และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษาปัญหาทางกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กลไกการควบคุมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ และการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามกระบวนการทางกฎหมายไทยในอนาคต

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบังคับใช้ มีหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยมุ่งที่จะให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้การใช้อำนาจอรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย พบว่าเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ อีกทั้งปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลก่อให้เกิดการเข้าแทรกแซงหรือเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าระบอบการ

ปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่อาจถือว่าเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทย ควรนำแนวคิดหรือหลักการตามกฎหมายของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ที่ได้มีการกำหนดกลไกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นมาตรฐานสากลและมีการดำเนินการในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจนมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดขอบเขตบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องของหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการสร้างมาตรฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ที่รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ใช้ช่องว่างแห่งกฎหมายเข้าควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกินความจำเป็น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่สนองตอบต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมไปถึงการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนสืบไป

Dissertation Title	Proceeding on the Treatment of Print Media Right and Liberties Under the Constitution of Thailand
Author	Wachiraporn Pongjinda
Advisor	Associate Professor Dr. Weera Lojaya
Co-Advisor	Assistant Professor Dr. Pornchai Luenchawee
Department	Public Law
Academic Year	2015

ABSTRACT

The objectives of the dissertation were to study the idea, theory and principles on public law such as the Rule of Law Theory, Libertarian Theory, Social Responsibility Theory, Public Interest Theory, security on right and liberties protection, core business of government, principle of legality of administrative action, idea and principle of duties and professional ethics of press media as well as to study legal measures regarding freedom of press media in overseas and in Thailand; and to study legal problems and legal measures regarding enforcement of the Constitution which affects to the freedom of the press media, mechanism for controlling and limiting the right and liberties of the press media, establishment on professional organization and determination of ethics standard of the press media and determination of security on protection of freedom intervention of the press media under the Constitution of the Kingdom of Thailand in order to study and to give recommendations on solving legal problems regarding the freedom of the press media under the Constitution of the Kingdom of Thailand arising in the country as appropriate and in conformity to the legal process in future.

On the basis of the results of this research, it is found that: since the Constitution of the Kingdom of Thailand has been enforced, there are principles on administration in the country

which aim to give the security on the right and liberties protection of the press media under the state power application to be in compliance with the law. Legal problems regarding the enforcement of the Constitution affecting to the freedom of the press media, the protection of personal right and liberties from the press media's work, legal problem regarding the establishment of professional organization and determination of ethics standard of the press media and legal problem regarding the security on protection of the freedom intervention of the press media have been arisen. From the said problems, they have affected and caused the intervention and taking over of the press media's duties. These reflect that the regime of Thailand under the Constitution is not in correspondence with the principle of legality of administrative action The Constitution has not protected the right and liberties of the press media even if the provisions of the Constitution has given the protection of peoples' right and liberties. However, in practical, this shall not deems that the press media has really been protected its right and liberties.

Therefore, the author would recommend that it should apply concepts or legal principles of overseas such as the United State of America, French Republic, Federal Republic of Germany, United of Kingdom and Japan which have specified mechanism on enforcement of the Constitution affecting to the freedom of the press media in Thailand. Such concepts or legal principles are international standards and clearly protects the freedom of the press media which should be applied in Thailand in order to find proper guidelines for the country. This shall help solving the problems arising proficiently by determining the scope of provisions clearly on the principle of limitation of the right and liberties principles as necessary in the Constitution and shall affect to the creation on the standard if the rights and liberties protection of the press media, equivalent to the international standard by making a mechanism and criteria securing the right and liberties protection of the press media under the law of the state aiming for good efficiency of the freedom of the press media and limiting the power application of the administrative in order that the administrative shall not use a gap of law to control the press media more than the necessity which may affect to the enforcement of the Constitution on the right and liberties protection of the press media in correspondence with the practice guideline on people' information knowledge as well as the sustainable development of the country.

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีทุกประการเพราะได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์จาก รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ รองประธานคณะกรรมการคุษฎีบัณฑิตศึกษาทางนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่ง ได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ซึ่งได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม โดยท่านอาจารย์ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่ง นับตั้งแต่วันที่อาจารย์ได้ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ได้ให้ความรู้ เป็นอาจารย์ผู้เสียสละและสั่งสอนทั้งวิชาความรู้ตลอดจนวิชาในการดำเนินชีวิตในสังคม คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทางวิชาการ ติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมาโดยตลอด ทั้งการเข้ามาจัดทำคุษฎีนิพนธ์ของผู้เขียน การศึกษาหาข้อมูลประกอบการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ การแนะนำให้ผู้เขียนไปติดต่อประสานงาน ตลอดจนความเอาใจใส่ในตัวผู้เขียนเป็นอย่างดี รวมทั้งตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งล้วนเป็นประโยชน์ต่อการเขียนคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาและความเมตตาแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล อดีตเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ และอดีตรองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งกรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิเศษ ตูลากรหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด และ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ คณะกรรมการบัณฑิตศึกษาและอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งรับเป็นกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ตลอดจนได้เสียสละเวลา และกรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นในการแก้ไขคุษฎีนิพนธ์ รวมถึง รองศาสตราจารย์ ดร.จิรศักดิ์ รอดจันทร์ ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรคุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ซึ่งช่วยดูแลประสานงาน ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์พศธร พันธุ์สุวรรณ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษา ที่ได้ช่วยเหลือให้คำปรึกษาและค้นคว้าข้อมูลในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ รวมไปถึงการให้คำแนะนำหลักการเขียนคุษฎีนิพนธ์และเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนเอาเป็นแบบอย่างในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ ตลอดจนช่วยเหลือผู้เขียนด้วยดีมาโดยตลอด ทั้งยังชี้แนะผู้เขียนให้มีความอดทนต่อความเหน็ดเหนื่อยจนสามารถฝ่าฟันอุปสรรคผ่านพ้นไปได้

ขอขอบคุณ อาจารย์จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ขอขอบคุณ ว่าที่ร้อยตรีหญิงสุรรัตน์ เจตน์ตะพุก เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ขอขอบคุณ คุณวรุฒิ เหล่าบ้านคือ นักวิชาการอิสระ และ คุณวิวัฒน์ ผาบสิมมา

ขอขอบคุณ กลุ่มเพื่อน ๆ ปริญญาโทนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชนรุ่น 14 มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา น้องสาว คุณสิรินาถ พวงจินดา และคุณ เสนาะ หนูช่วย ซึ่งต่างก็เป็นกำลังใจที่สำคัญที่สุด ทำให้ผู้เขียนมีแรงผลักดันในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์ให้ประสบผลสำเร็จลุล่วงในที่สุด

อนึ่ง หากคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้ข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาและการปฏิบัติ ตลอดจนมีคุณค่า และประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองการปกครอง เพื่อสามารถนำความรู้จากคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ไปปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ในอนาคต คุณความดีทั้งหลายขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง รวมถึงผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

วชิราภรณ์ พวงจินดา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	12
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	12
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	13
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	15
2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	16
2.1.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์	19
1) แนวคิดระหว่างประเทศ.....	19
2) แนวคิดของต่างประเทศ.....	22
3) แนวคิดของประเทศไทย.....	24
2.1.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	31
2.1.3 ประเภท และขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	33
2.1.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพและหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์.....	38
1) ทฤษฎีบรรทัดฐานของสื่อมวลชน.....	38
2) ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ.....	38
3) ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม.....	39
4) ทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรม.....	41
2.1.5 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	42

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2 ทฤษฎีสติธิและเสรีภาพ.....	52
2.2.1 ความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ.....	53
2.2.2 ความหมายสิทธิและเสรีภาพ.....	58
1) ความหมายของสิทธิ.....	58
2) ความหมายของเสรีภาพ.....	61
2.2.3 ประเภท และขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ.....	64
1) ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ.....	64
2) ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ.....	67
2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง.....	69
2.3.1 หลักนิติรัฐ.....	74
1) ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ.....	74
2) ความหมายของหลักนิติรัฐ.....	76
3) สรุปสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ.....	78
2.3.2 หลักภารกิจของรัฐ.....	87
1) ความหมายของภารกิจของรัฐ.....	87
2) ประเภทของภารกิจของรัฐ.....	89
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของต่างประเทศ.....	94
3.1 กฎหมายพื้นฐานที่เป็นหลักประกันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	94
3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights 1948).....	95
3.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights, (ICCPR) 1966).....	96
3.1.3 อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (European Convention on Human Rights (ECHR)).....	97

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (The American Convention on Human Rights (ACHR)).....	97
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา.....	99
3.2.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	100
3.2.2 หลักการทางกฎหมายเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์.....	103
3.2.3 ลักษณะของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์.....	110
3.2.4 หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	111
3.2.5 องค์ครกำกับดูแลการดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์.....	120
3.2.6 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์.....	122
3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	123
3.3.1 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์.....	123
3.3.2 ลักษณะของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์.....	124
3.3.3 หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	129
3.3.4 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์.....	130
3.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	134
3.4.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	134
3.4.2 หลักการทางกฎหมายเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์.....	138
3.4.3 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์.....	140
3.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร.....	141
3.5.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ.....	142
3.5.2 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์.....	143

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.6	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น..... 143
3.6.1	หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ..... 143
3.6.2	หลักการทางกฎหมายเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์..... 144
3.6.3	จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์..... 146
3.7	สรุปสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับจรรยาบรรณกำหนด มาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศอาเซียน..... 147
4.	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทย..... 168
4.1	หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย..... 168
4.1.1	ประวัติความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ..... 168
4.1.2	หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย..... 176
4.1.3	เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 กับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป ปี พ. ศ. 2558..... 178
4.2	มาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย 184
4.2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557..... 185
4.2.2	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 185
4.2.3	พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึกษา พุทธศักราช 2457..... 189
4.2.4	พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548..... 194
4.2.5	ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ. ศ. 2519..... 198
4.2.6	ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ..... 199
1)	ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 14/2557 เรื่อง ห้าม สร้างความขัดแย้งหรือต่อต้านการปฏิบัติงานของคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ..... 200
2)	ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 18/2557 เรื่องการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ..... 200

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ.....	200
4) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 108/2557 เรื่อง การตัดเดือนสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งฝ่าฝืนข้อห้าม.....	200
4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	201
4.3.1 กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์.....	201
1) พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484.....	201
2) พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550.....	201
4.3.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	210
4.3.3 ประมวลกฎหมายอาญา.....	212
4.3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	219
4.3.5 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....	223
4.3.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534.....	224
4.3.7 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.....	228
4.4 ข้อตกลงระหว่างองค์กรสื่อที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย.....	230
4.4.1 ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540.....	230
4.4.2 ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541.....	234
4.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	236
4.5.1 ความหมายของคำว่า “สื่อสิ่งพิมพ์”.....	236
4.5.2 ความรับผิดชอบของบรรณาธิการ.....	237
4.5.3 การสิ้นสุดลงของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการและเจ้าของหนังสือพิมพ์.....	238

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวทางแก้ไข.....	242
5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข.....	242
5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์.....	244
5.1.2 แนวทางการแก้ไข.....	250
5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข.....	255
5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์.....	256
5.2.2 แนวทางการแก้ไข.....	264
5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข.....	269
5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์.....	269
5.3.2 แนวทางการแก้ไข.....	281
5.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข.....	287
5.4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์.....	288
5.4.2 แนวทางการแก้ไข.....	302
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	309
6.1 บทสรุป.....	309
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	319
บรรณานุกรม.....	325

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ภาคผนวก.....	343
ประวัติผู้เขียน.....	347

PDF

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

สภาพการณ์ของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ ในปัจจุบันมีการพัฒนาแนวคิดในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพมากขึ้นในหลายประเทศโดยเฉพาะการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย ในฐานะเป็น“สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ของพลเมืองประกอบกับ หลักนิติรัฐ¹ คือการปกครองโดยกฎ (norms) หรือปกครองโดยกฎหมาย (normativisme) ถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยมุ่งที่จะให้หลักประกันสูงสุดแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการบังคับให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย (the rule of law) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่รัฐต่าง ๆ ที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยได้พัฒนาขึ้นเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามรัฐธรรมนูญ โดยจะปรากฏออกมาอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะของความสามารถของมนุษย์ภายใต้แดนแห่งเสรีภาพ (sphere of individual liberty)² ให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เพื่อมิให้ห้องจักรของรัฐใช้อำนาจโดยอำเภอใจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ³ อันเป็นการจำกัดอำนาจโดยผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้ คือ

- 1) กฎหมายจะต้องมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอื่นหรือประโยชน์สาธารณะ
- 2) กฎหมายจะต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป
- 3) กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนชัดเจน และ

¹ จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

² จาก *หลักกฎหมายสื่อมวลชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่, (น. 11), โดย วนิดา แสงสารพันธ์, 2551, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

³ จาก *กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264* (หน้า 56), โดย นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 2548, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

4) กฎหมายจะต้องไม่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น

แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน (human rights)⁴ สิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์แต่ละคนที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีอิสระตามเจตจำนงของตนเองในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนนั้น จึงได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกการปกครอง สังคม และวัฒนธรรม ความเท่าเทียมในสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงถูกจำกัดหรือถูกตีกรอบตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับตามความต้องการของผู้นำในการปกครองนั่นเอง

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น กลายเป็นที่มาของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) การให้คำจำกัดความของ “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” ซึ่งหมายถึงการที่บุคคลมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกล่าวถ้อยคำ การเขียน หรือการเผยแพร่ข้อความใด ๆ ที่ประสงค์ได้โดยปราศจากการรบกวนแทรกแซงจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ใช้อำนาจรัฐนั่นเอง⁶ การแสดงความคิดเห็นระหว่างบุคคล หรือระหว่างประชาชนกับรัฐดังกล่าว ย่อมต้องอาศัยองค์ประกอบที่จะทำหน้าที่ถ่ายทอดความจริงให้แก่ประชาชนได้รับทราบนั้นเป็นหน้าที่ของสื่อมวลชน โดยเฉพาะประเภท สื่อสิ่งพิมพ์ “printed media or publication” อันเกิดจากการพิมพ์ตัวอักษรลงบนแผ่นกระดาษ⁷ สามารถเก็บต้นฉบับไว้เป็นหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ประเภทของสื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ (newspapers) หนังสือ (book) นิตยสาร (magazine) วารสาร (journals or periodicals) จุลสาร (pamphlets) ใบปลิว (leaflets) และโปสเตอร์ (posters) เป็นต้น กล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเสนอข้อมูลข่าวสาร ระหว่างรัฐไปสู่ประชาชนหรือสื่อกลางในการนำเสนอเรื่องราวข่าวสารระหว่างประชาชนด้วยกันเองและประการที่สำคัญซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้รับข้อมูลที่

⁴ “กฎหมายธรรมชาติ” หมายถึง กฎหมายซึ่งบุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติ คือเกิดมีมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ. จาก *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, โดย หยุต แสงอุทัย, 2523, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵ จาก *พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน ในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของชนชาวไทย*, บรรณาธิการโดย วิชัย ศรีรัตน์, 2543, นนทบุรี: ศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁶ From *Freedom of Expression in Time of Crisis*. by H. T. Davis, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe. (p.5). Retrieved from <http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/coe/coeguidelines-crisis-en.pdf> (Accessed 20/10/2015).

⁷ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

ถูกต้องและเป็นจริงอันเป็นการตอบสนองต่อสิทธิในการได้รับรู้ (right to know)⁸ ของประชาชน ดังนั้น เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นความมีอิสระที่จะกระทำการ หรือฉะพินนกระทำตามบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ถือว่าเป็นสิ่งที่ควบคู่มากับการพัฒนาการของมนุษย์ และจัดเป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญมาตลอดนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการถ่ายทอดความรู้วิชาการ และเพื่อการติดต่อสื่อสารสำหรับมนุษยชาติ

อย่างไรก็ตาม คำว่า “เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์” มิได้มีความหมายแค่เป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่แสดงออกมารูปแบบหนึ่งด้วยวิธีการพิมพ์เท่านั้น แต่มีความหมายกว้างรวมไปถึงการดำเนินการทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการพิมพ์ ตลอดจนการเผยแพร่ข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น เพราะเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น มิได้ถูกกำหนดให้มีเสรีภาพในการตีพิมพ์และแสดงออกซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์เท่านั้น แต่สื่อสิ่งพิมพ์ยังจะต้องเป็นอิสระปลอดจากการบีบบังคับและการควบคุมไม่ว่าจะจากแหล่งข่าวใด ๆ จากรัฐบาล (state)⁹ ของแต่ละประเทศ จึงต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพในการเปิดเผยข่าวสารทางสื่อสิ่งพิมพ์แก่ประชาชน¹⁰ มากขึ้น เนื่องจากเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ถือเป็นหลักประกันเสรีภาพทางการสื่อสารของประชาชน เพราะฉะนั้น หากประเทศใดมีการลดทอนเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ อาจถือได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights)¹¹ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรย่อมถูกลดทอนเช่นกัน

ต่อมาได้มีพัฒนาการในทางทฤษฎีว่าด้วยหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนทำให้ความหมายของเสรีภาพ โดยปราศจากความแตกต่างสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจจำกัดได้ อันได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและมโนธรรม เสรีภาพของสื่อมวลชน โดยเฉพาะเสรีภาพในการพูดและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์¹² เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐและถ่วงดุล

⁸ จาก สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (น. 24), โดย วัชรวิชัยสาร, 2544, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

⁹ จาก กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 2 รัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม), โดย ประสิทธิ์ เอกบุตร, 2554, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁰ จากคำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (น. 134), โดย หยุต แสงอุทัย, 2511, พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์.

¹¹ From *Staatsrecht I – Die Grundrecht*, by Albert Bleckmann. อ้างถึงใน หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 34), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹² จาก นิติปรัชญา *Philosophy of law*, โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำนาจ (checks and balances)¹³ ระหว่างผู้ถืออำนาจด้วยกันให้อยู่ในระบบ เพื่อเป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ ภายหลังประเทศฝรั่งเศสได้ก่อการปฏิวัติขึ้น และมีการประกาศปฏิญญาว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (the declaration of the rights of man and of the citizen)¹⁴ ต่อมาในปี ค.ศ. 1948 มีการลงมติในสหประชาชาติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (universal declaration of human rights) ในประวัติศาสตร์ของการรับรองสิทธิมนุษยชน ในเอกสารระดับชาติและในมิติระหว่างประเทศด้วย สิทธิที่ได้รับรองในปฏิญญานี้เป็นสิทธิที่ทุกรัฐ ต้องยอมรับและถือว่าปฏิญญาดังกล่าวเป็นนิติกรรมระหว่างประเทศที่วางหลักการไว้ เช่น มาตรา 19 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะ ยึดมั่นในความเห็น โดยปราศจากการสอดแทรกและที่จะแสวงหารับ ตลอดจนแจ้งข่าวรวมทั้งความ คิดเห็นผ่านสื่อใด ๆ และโดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดน”¹⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐโดยวิถีทางตามรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจอร่วมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงเสมอภาคกัน การตระหนักถึงความสำคัญในเรื่อง เสรีภาพ “rights to liberty”¹⁶ ทางรัฐธรรมนูญนั้นควรต้องมีการตรวจสอบ และให้หลักประกันในการเคารพสิทธิ เสรีภาพของประชาชนพลเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น บุคคลจึงย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่ไม่ ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางมิให้กระทำในสิ่ง ที่ไม่ประสงค์จะกระทำ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของ บุคคลอื่นหรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในอดีตเป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน สิทธิและเสรีภาพถือเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนถึงอำนาจการ ปกครองของรัฐ โดยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์เป็นผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อมูล ข่าวสารรวมทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ และเป็นสื่อกลางในการแจ้งข่าวสารความเป็นไปในบริบททาง

¹³ จาก นิติปรัชญา *Philosophy of law*, แหล่งเดิม.

¹⁴ จาก *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*, โดย วิระ โลจายะ, 2531, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงจันทร์การพิมพ์.

¹⁵ แปลและเรียบเรียงโดย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO).

¹⁶ จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

สังคมระหว่างประชาชนด้วยกัน รวมถึงระหว่างประชาชนกับรัฐ จึงถือได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ มีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเสรีภาพตลอดจนจะต้องมีการกำหนดกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะกลไกสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในทางรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้การรับรองคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้การปกครองของรัฐอย่างแท้จริงจึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด

เสรีภาพในการแสดงออกของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยเป็นไปอย่างก้าวหน้านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งจัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยกย่องขึ้นภายใต้เจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมือง หลักการที่สำคัญคือเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติถึงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดเพิ่มความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น ๆ ขึ้นหลายประการ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression) พร้อมทั้งหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อไปพร้อม ๆ กัน¹⁷ โดยได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลและเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างครอบคลุมไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”¹⁸ นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นต้น ซึ่งแต่ละฉบับนั้น มีจุดมุ่งหมายและเจตนารมณ์แตกต่างกันไป

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 - 48.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45.

อนึ่ง เกิดการรัฐประหารและการสถาปนาคณะทหารผู้ยึดอำนาจการปกครองนับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาควบคุมอำนาจการปกครอง อันมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ และดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดและอุดมการณ์ของผู้คนในสังคมนับแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมายจนไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีได้มีการแก้ไขที่เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ได้ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยในการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังสะท้อนภาพความไม่เสมอภาคและความขัดแย้งรุนแรงในสังคม ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างยิ่ง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในอดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สิทธิและเสรีภาพถือเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนถึงอำนาจการปกครองของรัฐ โดยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนและของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสื่อมวลชนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารรวมทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ และเป็นสื่อกลางในการแจ้งข่าวสารความเป็นไปในบริบททางสังคมระหว่างประชาชนด้วยกัน รวมถึงระหว่างประชาชนกับรัฐ เพื่อสนองตอบในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง อีกทั้งสื่อมวลชนมีส่วนในการสนับสนุนสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบอำนาจรัฐของสาธารณชน ดังนั้น เสรีภาพของสื่อมวลชนจึงมีความผูกพันกับเสรีภาพของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ รวมตลอดถึงทุกภาคส่วนในสังคม จึงถือได้ว่าสื่อมวลชนโดยส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทใดก็ตามต่างก็มีความจำเป็นจะต้องได้รับการคุ้มครองเสรีภาพตลอดจนจะต้องมีการกำหนดกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน เพราะกลไกสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในทางรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้การรับรองคุ้มครองแก่สื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิและ

เสรีภาพของสื่อมวลชน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้การปกครอง
ของรัฐอย่างแท้จริงจึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชน
สูงสุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใน
อดีต มิได้กำหนดความชัดเจนของถ้อยคำ “ความมั่นคงของรัฐ” ไว้ในบทบัญญัติ รวมถึงหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจนซึ่งถือเป็นการที่มีกฎหมาย
ออกมาแทรกแซง ไปจนถึงขั้นที่กระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลัก
นิติรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อ
สิ่งพิมพ์ อีกทั้งยังมีผลให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เห็นว่าระบบ
เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทยจะต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ องค์กรฝ่าย
ปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการ
กระทำการนั้น แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์ยังถูกจำกัดเสรีภาพมาก กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ไม่
สามารถทราบได้ว่าเนื้อหาสาระของการนำเสนอข่าวตีพิมพ์ เผยแพร่ นั้นจะถูกพิจารณาว่ากระทบต่อ
ความมั่นคงของรัฐหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างใกล้ชิดและเข้มงวด ซึ่งสะท้อนให้
เห็นได้ว่าระบอบการปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วย
กฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่อาจถือว่าเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและ
เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเพิ่มความชัดเจนของ
ถ้อยคำเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์
ไว้ในทางปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็อาจถูกจำกัดได้
หากข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ปราศจากความชัดเจนอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่าย
ปกครองใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการปกครองภายใต้หลัก
ประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ทั้งนี้มาตรการคุ้มครองของรัฐจึงต้องอยู่ในลักษณะของการตรา
กฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์

ในยุคโลกาภิวัตน์การนำเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนมีมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์จะมีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับผู้นำประเทศ ผู้มีชื่อเสียงหรือฐานะในสังคมรวมถึงประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดความแตกแยก หรือทำให้ความขัดแย้งในสังคม จนยกระดับเป็นความรุนแรง เนื่องจากการนำเสนอข้อมูล และการใช้ภาษาที่ปลุกเร้าและกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชัง (hate speech) ในความหมายระดับสากล หมายถึง วาจาหรือการแสดงออกซึ่งมุ่งสร้างความเกลียดชังต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน โดยมีฐานจากอคติเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ ความพิการทางเพศ สถานที่เกิดชนชั้น อุดมการณ์ทางการเมือง หรือคุณลักษณะใด ๆ อันเป็นการแบ่งแยกได้ ทั้งนี้ การสร้างความเกลียดชัง ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนดังกล่าว สามารถพัฒนาไปสู่การแสดงออกซึ่งกระทำและความรุนแรงต่อตัวบุคคล หรือกลุ่มคนนั้นในเชิงกายภาพได้ (hate crime) เพียงเพราะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ มีอัตลักษณ์ที่เชื่อมโยงกับอคติที่ถูกปลุกเร้าให้เกิดความเกลียดชังนั่นเอง

การสื่อสารที่สร้างความเกลียดชังประกอบไปด้วย (1) การบิดเบือนความจริง (2) การสร้างข้อโต้แย้งที่บกพร่อง (3) การสร้างความเป็นอื่น และ (4) การลดทอนความเป็นมนุษย์ ดังนั้นพัฒนาการของความเกลียดชัง ที่เริ่มจากการกระตุ้นเร้า หรือการโฆษณาชวนเชื่อ และปลุกกระดมให้มวลชนคู่ขัดแย้งใช้ความรุนแรงต่อกัน แม้รัฐธรรมนูญของไทยจะได้รับการรับรองเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไว้ก็ตาม หากแต่เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด บางประการซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเนื่องจากการใช้เสรีภาพโดยปราศจากข้อจำกัดย่อมนำไปสู่การละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะฉะนั้น มาตรการทางกฎหมายของรัฐจึงมีความสำคัญในการสร้างระเบียบแบบแผนขึ้น เพื่อก่อให้เกิดระเบียบร่วมกันของสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้ต่อการทำละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์อันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในฐานความผิดต่อชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อสังคม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาในการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ เช่น บทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์ในการชี้แนะและเสนอข้อเท็จจริงโดย

การบิดเบือนข้อมูลหรือนำเสนอข้อมูลในด้านในด้านหนึ่ง การนำเสนอภาพของการก่อความรุนแรง (hate speech)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของข่าวตกอยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญา หรือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ประกอบกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความรุนแรงทางการเมืองและส่งผลให้สถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้นตามสถานการณ์ในขณะนั้น อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงประชาชนขาดวิจารณญาณ จึงเป็นสาเหตุทำให้ความขัดแย้งในสังคมขยายตัวเป็นการใช้ความรุนแรงที่ควบคุมไม่ได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่เริ่มมีการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพ ในการพัฒนายกระดับมาตรฐานของสภาวิชาชีพ โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบสมาคม สมาพันธ์ สหภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ให้ก้าวหน้า ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ให้ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องส่งผลทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคม องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของสื่อสิ่งพิมพ์นี้มักมีการกำหนดคนโยบาย แนวทาง ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ในการปฏิบัติงานขึ้นมาแล้วประกาศให้บุคคลในวิชาชีพทราบทั่วกันเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติ โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น จรรยาบรรณวิชาชีพ ประมวลจริยธรรมแห่งวิชาชีพ กลไกการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการช่วยส่งเสริมความเป็นอิสระ ป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเสริมสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันในระดับองค์กรและระดับบุคคล พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

จากดังกล่าวข้างต้น พบว่า การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองโดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเองในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เป็นเพียงองค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงสมาคมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงการควบคุมกันเองเป็นการให้

เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้อำนาจในการควบคุมตนเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ อีกทั้งการควบคุมตรวจสอบของสภากาหนดสื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถบังคับสื่อสิ่งพิมพ์ตามแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคมต่อการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์มาใช้ในทางปฏิบัติ ประกอบกับการมีคณะกรรมการของสภากาหนดสื่อสิ่งพิมพ์ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์คัดเลือกกันเอง ย่อมเป็นการสร้างอำนาจเผด็จการให้เกิดขึ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยง่าย ดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีอิสรภาพนิยม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบการร้องเรียนของประชาชนจากการที่คณะกรรมการสภากาหนดสื่อสิ่งพิมพ์ใช้ดุลพินิจลงโทษสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลอาชีพเดียวกันมากกว่าผลประโยชน์ของสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลทำให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสถานะองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นบรรทัดฐานของความประพฤติที่เหมาะสมของนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ และเชื่อมโยงไปถึงความไม่มีเสถียรภาพทางความมั่นคงของประเทศ

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ของ “สื่อสิ่งพิมพ์” เป็นการถ่ายทอดความจริงไปสู่ประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรง ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ย่อมจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารและรายงานข่าวสารให้ประชาชนรับรู้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ทั้งนี้ การทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ แต่ในบางกรณี รัฐอาจจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยอาศัยเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการแทรกแซง

สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น มีความมุ่งหมายที่สำคัญคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

จากดังกล่าวข้างต้น พบว่า การที่รัฐมิได้กำหนดหลักประกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ ทำให้เกิดปัญหากรณีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพและทหาร โดยเฉพาะการรัฐประหารนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้วยังเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ขาดประสิทธิภาพไม่มีมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์สาธารณะอื่นที่สำคัญกว่า ส่งผลเสียทำให้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยถูกระทบกระเทือนขาดโอกาสนำเสนอข่าวสารข้อเท็จจริงที่จะจัดการวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย และสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มบุคคลที่เห็นว่าอำนาจอธิปไตย สิทธิ และผลประโยชน์ของตนถูกคุกคามจากการรัฐประหาร ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนและรุนแรงยิ่งขึ้น

คุณิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาแนวคิดพัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ข้อจำกัดของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องและบังคับตามหลักการปฏิบัติ โดยศึกษาแนวคิดในรัฐธรรมนูญต่างประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน จุดเด่นและจุดด้อยที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ อันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเช่นกัน โดยพิจารณาผลที่ตามมาทั้งทางกฎหมายและทางอื่น รวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาาระบบกฎหมายภายใต้แนวทางรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการศึกษากระบวนการความมีประสิทธิภาพในทางความเป็นจริงของการใช้มาตรการดำเนินการให้สอดคล้องภายใต้แนวทางรัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กลไกการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ และการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามกระบวนการทางกฎหมายไทยในอนาคต

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบังคับใช้ พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด

หลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคต ควรมีเนื้อหาบัญญัติไว้ ดังนี้ การกำหนดขอบเขตและอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะ หรือกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่รัฐเพื่อทำหน้าที่ดูแลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ให้ใช้เสรีภาพของตนไปกระทบสิทธิของประชาชนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมถึงกำหนดรับรองสถานะทางกฎหมายให้สภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีอำนาจเทียบเท่ากับสภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และควรมีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายเช่นสภาวิชาชีพอื่น ๆ โดยการนำหลักการ และแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนแนวคิดในหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ และหลักกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับบทบัญญัติตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน รวมถึงสร้างความเป็นธรรมในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีความเป็นอิสระดำรงเสถียรภาพและเกิดประสิทธิภาพของระบบการเมืองการปกครองไทยให้ดีขึ้นในอนาคตสืบไป

1.4 ขอบเขตการศึกษา

คุณูปนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีนิติรัฐ ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักภารกิจพื้นฐานของรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตลอดจนแนวคิดในหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นหลัก และมุ่งเน้นที่จะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย แนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย และแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งผลทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) เป็นสำคัญ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหลักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น โดยดำเนินการศึกษาจากตำราทางกฎหมาย รายงาน

ผลการวิจัย บทความทางวิชาการจากวารสารสิ่งพิมพ์รัฐบาล วิทยานิพนธ์ เอกสารข้อมูลจากหน่วยงานขององค์กรของรัฐและเอกชน และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศรวมตลอดไปถึงข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ หรือ อินเทอร์เน็ต (international network หรือ internet) และจากความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) รวมถึงคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ โดยเน้นถึงการศึกษาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากนั้นได้นำข้อมูลทั้งหมดตรวจสอบวิเคราะห์ความถูกต้องแล้วจำแนกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่เพื่อวิเคราะห์ โดยใช้หลักวิชาทางตรรกวิทยา (logic) หลักนิติปรัชญา (legal philosophy) และหลักกฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และแสวงหาข้อสรุปเพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กลไกการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ และการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามกระบวนการทางกฎหมายไทยในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้จะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญ¹ที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (natural law)² กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ³ เพราะเสรีภาพ คือประโยชน์ในลักษณะที่จะกระทำการใด ๆ หรือดำเนินการเพื่อใช้ หากแต่เสรีภาพนั้นจะส่งผลให้บุคคลผู้ทรงเสรีภาพนั้นปลอดจากการถูกบังคับให้กระทำหรือไม่กระทำการตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพนั้นคุ้มครองอยู่ และหากมีการลิดรอนเสรีภาพโดยรัฐหรือบุคคลอื่น เสรีภาพนั้นก็ก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องหรือเยียวยาเพื่อยุติการลิดรอนเสรีภาพดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีเรื่องเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคปัจจุบันซึ่งมีความแตกต่างจากในอดีต อย่างไรก็ตามควรต้องศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญรวมถึงภารกิจของรัฐในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อควบคุมสังคมให้อยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขและเกิดความเป็นธรรม

¹ จาก หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, โดย บุญศรี มีวงศ์ไข่มุข, 2549, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

² From “The Origins of International Concern over Human Rights (p. 7),” by Evan Luard, *The International Protection of Human Rights*, edited by Evan Luard, New York, Fredrick A. Praeger (1997) อ้างถึงใน พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน, โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

³ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, โดยหยุด แสงอุทัย, 2556, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพของสื่อ “สิ่งพิมพ์”⁴ จัดเป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการเสนอข่าวหรือความคิดเห็นต่อสาธารณะ ซึ่งถือเป็นสาระัตถะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตลอดนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการถ่ายทอดความรู้วิชาการและเพื่อการติดต่อสื่อสารสำหรับมนุษยชาติ แสดงให้เห็นว่าชนชาติต่าง ๆ ในโลกนี้ล้วนมีความพยายามที่จะพัฒนาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อให้เจริญก้าวหน้าทันสมัยอย่างต่อเนื่องซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน กฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะยึดมั่นในความเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใด ๆ โดยมีต้องคำนึงถึงขอบเขตแห่งดินแดน”⁵ โดยที่หลักเกณฑ์และกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามรัฐในฐานะผู้มีอำนาจปกครองย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีผลเป็นการจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงพัฒนาการ ทฤษฎี ความหมาย แนวคิด และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและกำหนดแนวทางในการแก้ไขต่อไป

เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ มีแนวคิดพื้นฐาน โดยผู้ริเริ่มแสดงความคิดเห็นที่มีอิทธิพล คือ จอห์น มิลตัน (John Milton) ในหนังสืออาราโอปาจิติก (Areopagitica, for the Liberty of Unlicensed Printing)⁶ เพราะความเจ็บปวดจากการที่ข้อเขียนของเขาถูกเซ็นเซอร์โดยพวกพิวริตันทำให้เขาได้แย้งต่อการควบคุมแบบอำนาจนิยมอย่างรุนแรงและยืนยันให้เห็นว่ามนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและสามารถรู้ได้ด้วยตนเองว่าจะอะไรดีอะไรชั่ว ดังนั้น จึงไม่ควรมีอะไรมาปิดกั้นมิให้มนุษย์ได้รับรู้ความคิดอ่านและความคิดเห็นของผู้อื่น แนวความคิดของมิลตันกลายเป็นที่มาของ “ตลาดเสรีของ

⁴ ความคิดในเรื่องการพิมพ์ ดังคำจำกัดความของ พงนี พลลิตีร์ สรุปความเป็นมาและความสำคัญของสิ่งพิมพ์ว่า “สิ่งพิมพ์” นับเป็นวัสดุที่แสดงถึงพัฒนาการความเจริญก้าวหน้าทางด้านสติปัญญาของมนุษย์ ความคิดจินตนาการ เจตคติ ความฝัน ชีวิต วัฒนธรรม สังคม เหตุการณ์ เรื่องราวต่าง ๆ ของมนุษย์แต่ละยุคสมัย สามารถเก็บรักษาสืบทอดจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนรุ่นหลัง. จาก *รู้ข่าว - เล่าเรื่อง*, โดย พงนี พลลิตีร์, 2529, กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

⁵ จาก *หลักกฎหมายสื่อมวลชน = Principle of Law : Mass Media Law*, โดย วณิดา แสงสารพันธ์, 2557, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁶ *เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540* (น. 45), โดย บุญนำ โสกาอุทก, 2544, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ความคิด” และกระบวนการรู้ตัวด้วยตนเองในวงการวิชาชีพสื่อมวลชนซึ่งมีอิทธิพลต่อนักคิด นักเขียนและนักหนังสือพิมพ์ในศตวรรษที่ 18 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน⁷

ต่อมาโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) นักปรัชญาทางกฎหมายได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ร่วมร่างคำประกาศอิสรภาพ (declaration of independence) เป็นข้อเขียนชิ้นแรกของชาวอเมริกันซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติทั้งสิ้น เจฟเฟอร์สันเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความเชื่อมั่นในเสรีภาพของบุคคลและได้นำเอาแนวคิดของอังกฤษมาผสมผสานกับของฝรั่งเศส ประยุกต์ออกมาเป็นรูปของรัฐบาลที่สามารถจะให้ความปลอดภัยและโอกาสของชีวิตแก่พลเมืองทุกคน⁸ เจฟเฟอร์สันได้กล่าวไว้ว่า ประชาชนคือผู้ตรวจสอบรัฐที่ดีที่สุดและแม้การตัดสินใจของประชาชนอาจจะผิดพลาดในบางครั้งแต่มันก็ยังเป็นพลังอำนาจที่สามารถบีบผู้บริหารให้ยึดมั่นในหลักการที่มีเป้าหมายเพื่อประเทศชาติได้ การลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรงเท่ากับเป็นการกดขี่บีบบังคับที่สามารถพิทักษ์เสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสมคือทำให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารอย่างครบถ้วนโดยผ่านทางสิ่งพิมพ์ รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาที่มีความคิดเห็นของประชาชนเป็นพื้นฐานเป้าหมายของรัฐบาลจุดแรกจะต้องเป็นการรักษาสិทธิของประชาชนในประเด็นนี้ “หากให้ข้าพเจ้าเลือกกระหว่างรัฐบาลที่ปราศจากหนังสือพิมพ์หรือมีหนังสือพิมพ์แต่ปราศจากรัฐบาล ข้าพเจ้าจะไม่ลังเลใจเลยที่เลือกกรณีหลัง” แม้ว่าในฐานะประธานาธิบดีของสหรัฐ เจฟเฟอร์สันจะต้องเจ็บปวดกับการให้ร้ายป้ายสีของหนังสือพิมพ์แต่เขาก็ยึดมั่นในหลักการที่ว่ารัฐบาลกลางจะเข้าแทรกแซงควบคุมหนังสือพิมพ์ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติเป็นผลสืบเนื่องตามมา โดยรัฐต้องให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเหมาะสมแก่ประชาชนทุกคนผู้อยู่ใต้การปกครองมีสิทธิในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองใด ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมและมีสิทธิในการล้มล้างสถาบันที่เลวซึ่งทำให้คนขาดความสุขและมีสิทธิในการจัดตั้งสถาบันการปกครองที่ดีกว่าเดิมขึ้นมาแทนที่เพื่อให้ประชาชนเกิดความสุข

อย่างไรก็ตาม มีนักปราชญ์อีกจำนวนหนึ่งที่มีแนวความคิดไปในทางขัดแย้งซึ่งเรียกกลุ่มนี้ว่า “สำนักกฎหมายเคร่งครัด” (Positivists) เช่น จอห์น ออสติน (John Austin) เห็นว่ากฎหมายคือ คำบัญชาของรัฐฐาธิปัตย์ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐบัญญัติขึ้นเป็นหลักทั่วไปของความ

⁷ จาก การสื่อสารมวลชนบทบาทหน้าที่สิทธิเสรีภาพและความรับผิดชอบ (น. 84), เล่มเดิม.

⁸ จาก กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน (พิมพ์ครั้งที่ 11), (น. 6), โดย พิศิษฐ์ ขวาลาวัช, 2545, กรุงเทพมหานคร: ดับเบิลยูเอส.

⁹ จาก กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน (น. 832), โดย สุกัญญา ติระวานิช, 2541, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประพฤติกำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองแก่ผู้ที่อยู่ในฐานะต่ำกว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษ ซึ่งออสตินไม่ยอมรับในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ¹⁰ อีกทั้ง เบนธัม (Bentham) ก็เห็นว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐบัญญัติขึ้นเท่านั้นที่เป็นกฎหมายแท้ สิทธิธรรมชาติเป็นเรื่องเหลวไหลไม่เป็นกฎหมายแต่อย่างใด¹¹

พัฒนาการแนวคิดเรื่องเสรีภาพที่สื่อสิ่งพิมพ์ควรจะต้องพิจารณา ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังในสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1734 เมื่อ John Peter Zenger เจ้าของหนังสือพิมพ์ New York Weekly Journal ถูกจับกุมและจำคุกในข้อหาหมิ่นประมาท โดยการลงบทความโจมตีการบริหารงานของผู้ว่าการอาณานิคม William Cosby ในคดีนี้ Andrew Hamilton¹² ทนายความของ มลรัฐฟิลาเดลเฟีย ได้รับว่าความให้กับ Zenger การสู้คดีดำเนินไปเป็นเวลาถึง 19 ปี จนกระทั่ง ค.ศ. 1753 Zenger จึงได้รับการปล่อยตัว โดยที่ทนายของเขาได้ยกข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะกล่าวโต้แย้งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีหลักการควบคุมการใช้อำนาจเพื่อป้องกันภัยของอำนาจ การควบคุมอำนาจจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่จะขาดเสียไม่ได้ การควบคุมอำนาจทำได้หลายทาง ดังนั้น รัฐบาลต้องใช้อำนาจด้วยความรอบคอบระมัดระวังและแม้จะไม่ได้ให้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่แต่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงและเอกราชของชาติบางทีก็จำเป็นต้องลดทอนสิทธิเสรีภาพบางอย่าง เพียงแต่การลดทอนเช่นนั้นต้องทำด้วยความรอบคอบระมัดระวังและมีสติพอสมควรแก่เหตุ

ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าการจำกัดอำนาจของรัฐจึงถือได้ว่าเป็นแนวคิดสำคัญในการรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะรัฐประชาธิปไตยที่สมบูรณ์จึงควรคำนึงถึงธรรมชาติของมนุษย์และ รัฐบาลต้องมี“อำนาจจำกัด” รวมถึงรัฐบาลจะต้องยึดถือ“หลักนิติธรรม” ดังนั้น รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจะอ้างแต่เป็นรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งเพียงประการเดียวย่อมไม่ถูกต้อง แต่ต้องเป็นรัฐบาลที่ถูกควบคุมการใช้อำนาจได้ด้วยจึงจะได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง¹³ อย่างไรก็ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักในกฎหมายมหาชนที่เรียกร้องให้การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบการกระทำ

¹⁰ จาก ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ, โดย พันธ์ ทศนียานนท์, วารสารอัยการ, 3 (27), 23 มีนาคม 2523.

¹¹ จาก นิติปรัชญา (น. 143), โดย จริญญา โฆษณานันท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹² From *Supramolecular control of structure and reactivity*, by Andrew D. Hamilton, 1996, Chichester, New York: Wiley & Sons.

¹³ จาก หลักการควบคุมการใช้อำนาจ: หลักการที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตย (น. 7 – 22), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.

ของรัฐดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการบัญญัติไว้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุด¹⁴

2.1.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

กระบวนการสื่อสารของมนุษยชาติตั้งแต่จุดแรกเริ่มกำเนิดมนุษย์¹⁵ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติ และต้องดำเนินไปเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของชีวิต และไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือละเลยได้ (compulsory communication) บทบาทหน้าที่ (function) ที่เป็นเหตุผลหลักของการที่มนุษย์จะต้องมีการสื่อสาร กล่าวคือ การที่มนุษย์ติดต่อส่งข่าวสารข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และทำที่ต่าง ๆ จากบุคคลหนึ่งหรือหลายคนไปยังอีกบุคคลหนึ่งหรือหลายคน¹⁶ ดังนั้น มนุษย์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อสามารถสร้างอารยธรรมและวัฒนธรรม ต่าง ๆ ¹⁷ ทำให้มนุษย์เข้าใจกันและดำรงอยู่ในสังคมได้ อย่างไรก็ตามในยุคปัจจุบันชนรุ่นหลังได้สานต่อความคิดเรื่องการพิมพ์หลายประเภท เช่น หนังสือพิมพ์รายวัน นิตยสาร วารสาร หรือสิ่งพิมพ์ประเภทต่าง ๆ ตอบสนองวัตถุประสงค์ของมนุษยชาติได้กว้างขวาง นอกเหนือจากสื่อสิ่งพิมพ์จะเป็นสื่อมวลชนที่มีความเกี่ยวข้องกับมนุษยชาติมานับพัน ๆ ปี และมีความเก่าแก่กว่าสื่อมวลชนประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็น วิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ หรืออินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นสื่อประเภทหนึ่งที่มีการใช้แพร่หลายไปทั่วโลกเช่นในปัจจุบันก็ตาม แต่สื่อสิ่งพิมพ์ก็ยังคงเป็นสื่อที่มีการใช้อย่างแพร่หลายเป็นที่นิยมของทุกคนชาติมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน สาเหตุสำคัญที่ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ยังเป็นที่นิยมแพร่หลายมาโดยตลอดก็เพราะบุคคลสามารถเลือกอ่านได้ตามความเหมาะสม อีกทั้งยังใช้เป็นเอกสารอ้างอิงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1) แนวคิดระหว่างประเทศ

พัฒนาการของสื่อสิ่งพิมพ์ระหว่างประเทศ เริ่มต้นที่ทวีปยุโรปแล้วจึงแพร่ขยายเข้าสู่ทวีปอเมริกาตามลำดับ ต่อมาอาณาเขตของทฤษฎีการสื่อสารได้ขยายออกไปครอบคลุมการสื่อสาร (politics of communication) เกิดปรากฏการณ์ที่อาจวิเคราะห์เชิงทฤษฎีออกได้เป็น 3 ปทัสถาน คือ

¹⁴ จาก คติรัฐธรรมนูญสำหรับวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 15), โดย มานิตย์ จุมปา, 2545, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁵ จาก สื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์การศึกษา (น. 1), โดย อนันต์ธนา อังกินันท์ และ เกื้อกูล คูปรัตน์, 2521, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹⁶ From Communication (pp.78 – 80), by Edward Sapir, 1959, *Encyclopedia of the Social Sciences* 3 - 4.

¹⁷ จาก อิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อมวลชน การสัมมนาสื่อมวลชน ครั้งที่ 1 (น. 61), โดย เกษม สิริสัมพันธ์, 2507, พระนคร: โรงพิมพ์กรมการทหารสื่อสาร.

ทฤษฎีเสรีนิยมแบบตะวันตก (western libertarianism) ทฤษฎีอำนาจนิยมนาซี และฟาสซิสต์ (Nazi-Fascist Authoritarianism)¹⁸ และทฤษฎีเบ็ดเสร็จนิยมมาร์กซิสต์ - เลนินิสต์ (Marxist-Leninist Totalitarianism)¹⁹ สร้างรัฐเบ็ดเสร็จนิยม (totalitarian state) ที่รัฐมีอำนาจเต็มในการดำเนินงานการสื่อสารมวลชน เพื่อให้เป็นกลไกการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda machine) ที่จะปลุกกระดมมวลชนและผลักดันประเทศไปสู่ความเป็นสังคมนิยมที่สมบูรณ์

ต่อมาในยุคกลางเริ่มตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. 1945 หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนมาถึงทศวรรษ 1970 อาจเรียกได้ว่าเป็นยุคโมเดิร์นนิสต์ (modernism)²⁰ มีแนวโน้มที่สำคัญ คือ การวิพากษ์ทฤษฎีการสื่อสารของกลุ่มอำนาจนิยม และเบ็ดเสร็จนิยม ก็คือ การวิเคราะห์เชิงมานุษยวิทยาว่าเป็นแนวคิดที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนปิดกั้นเสรีภาพทางการเมืองของปัจเจกชน ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ปฏิบัติการทางจิตวิทยาอย่างเข้มข้นเพื่อประสิทธิผลทางการเมืองของฝ่ายเผด็จการแต่ขาดคุณค่าในเชิงมนุษยธรรม

การวิพากษ์ดังกล่าวข้างต้นได้ก่อให้เกิดทฤษฎีหลากหลายที่เกี่ยวกับผลและอิทธิพลของสื่อสิ่งพิมพ์ในเชิงลบ อาทิ กลุ่มทฤษฎีผลอันไม่จำกัดของสื่อ (unlimited effects) ซึ่งเชื่อว่าการโฆษณาชวนเชื่อของสื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อความเชื่อและพฤติกรรมของมวลชนอย่างมหาศาล ซึ่งเคิร์ท ละวิน (Kurt Lewin)²¹ เป็นผู้เริ่มเสนอในปี ค.ศ. 1947 ว่าสื่อมวลชนเป็นผู้กลั่นกรองคัดเลือกข่าวให้เหลือน้อยลงเพื่อการเสนอต่อประชาชน แสดงให้เห็นอำนาจเด็ดขาดของสื่อมวลชนที่ไม่มี

¹⁸ จาก *Droit constitutionnel et institutions politiques* (pp. 256 – 267), Tome II, Les régimes politiques contemporains Charles Cadoux, 1982, Cujas, Paris. อ้างถึงใน *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (น. 214), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2557, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁹ จาก *Droit Constitutionnel* (pp. 253 – 257), by Bernard Chantebout, 2005, 22^e édition, Armand Colin. อ้างถึงใน *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (น. 174), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

²⁰ จาก หลักการสิทธิมนุษยชนในฐานะวัฒนธรรม: Richard Rorty กับสิทธิมนุษยชนในแนวโพสโมเดิร์นในโลกตะวันตก: ความก้าวหน้าของจริยธรรมในพัฒนาการของ “Enlightenment” ใน *กฎหมายและสิทธิมนุษยชน* (น. 174), โดย ไชยันต์ ไชยพร, 2552, กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส, วิญญูชน.

²¹ Lewin, Kurt (c 1935). *A dynamic theory of personality : selected papers* / Trans. By Donald K. Adams and Karl E. Zener, New York: McGraw - Hill. Retrieved September 23, 2015, from <http://archive.org/details/dynamictheoryofp032261mbp>.

ใครเข้าไปเกี่ยวข้องได้ ทฤษฎีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดวาระ โดยลาซาร์สเฟลด์ (Lazarsfeld)²² เริ่มชี้ให้เห็นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1944 ว่านักการเมืองพยายามโน้มนำประชามติให้สนใจแต่วาระเรื่องราวที่ สอดคล้องสนับสนุนจุดยืนของพรรคตน ซึ่งต่อมาแม็คคอมบ์และชอว์ (McCombs and Shaws) ในปี ค.ศ. 1972 ได้เสนอเป็นทฤษฎีที่แสดงอิทธิพลทางอ้อมของสื่อในการชี้้นำวาระทางสังคม หรือ เรื่องราวที่ต้องให้ความสนใจ

นอกจากแนวโน้มนำในการวิพากษ์ผลและอิทธิพลของสื่อแล้ว ยุคกลางของทฤษฎีการ สื่อสารยังมีแนวโน้มนำในการเสนอแนวคิดและแนวทางใหม่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน เพราะมีแรงผลักดันจากผลของสงคราม สงครามทำให้เห็นความสำคัญของการบูรณะฟื้นฟูพัฒนา ยุโรปตะวันตก การขยายขอบเขตการพัฒนาออกไปสู่ประเทศที่ยังด้อยพัฒนาในโลกที่สาม รวมทั้ง ความสำคัญที่จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์ให้หันมาเน้นสนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในประเทศต่าง ๆ ทุกทวีป

ในช่วงแรก มีแนวโน้มนำการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีการสื่อสารมาใน 2 ทิศทาง คือ การ วิพากษ์เชิงองค์รวม (holistic approach criticism) และ การปฏิรูปแนวคิดและแนวทางการพัฒนาการ สื่อสารในสังคมใหม่

(1) การวิพากษ์เชิงองค์รวม หมายถึง การที่นักคิด นักวิจัย จากสาขาวิชาต่าง ๆ หันมาใช้ ความคิดเชิงองค์รวม วิเคราะห์และวิพากษ์การสื่อสารในระบบทุนนิยมเสรีของสังคมเศรษฐกิจ การตลาด (liberal capitalism in market economy)

(2) แนวโน้มนำที่สองในช่วงแรกของทฤษฎีการสื่อสารยุคปัจจุบัน คือ การปฏิรูปแนวคิด และแนวทางของการพัฒนาการสื่อสารในสังคมใหม่

สังคมใหม่ต้องอาศัยสารสนเทศเป็นปัจจัยหลักของการสร้างและธำรงพัฒนาสังคม จึง ต้องสร้างและพัฒนาาระบบสารสนเทศ ทั้งในองค์กรและในสังคม

ในช่วงที่สองของทฤษฎี²³ การสื่อสารยุคปัจจุบัน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ประมาณกลางทศวรรษ 1990 มาถึงปี ค.ศ. 2002 นับว่าเป็นช่วงวิกฤตทางทฤษฎี (theoretical crisis) ที่สำคัญมากอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ทฤษฎีการสื่อสาร ทั้งนี้เพราะถึงแม้โลกจะมีเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะ

²² From *Personal influence : the part played by people in the flow of mass communications*, by Eordlihu Katz and Paul F. Lazarsfeld ; with a foreword by Elmo Roper, 1966, New York : Free Press. อ้างใน *จิตวิทยาการสื่อสาร*, โดย กิตติ กันภัย, 2551, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

²³ จาก *ทฤษฎีและแบบจำลองพื้นฐานทางการสื่อสาร*, โดย ธนวดี บุญลือ, 2529, ใน *เอกสารการสอน ชุด วิชาหลักและทฤษฎีการสื่อสาร*, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ระบบอินเทอร์เน็ตที่สามารถทำให้ทุกองค์กรและทุกสังคมติดต่อเชื่อมโยงกันได้ แต่โลกภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรโลก หรือสหประชาชาติก็ยังคงอยู่ในสภาพไร้ระเบียบและแตกแยกจลาจลกันจนถึงขั้นทำศึกสงคราม ท้ายที่สุดความขัดแย้งในความเป็นจริงก็นำมาสู่ความรู้สึกขัดแย้งในเชิงทฤษฎี ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าสื่อส่วนใหญ่มักถูกใช้เพื่อสร้างสังคมบริโภคนิยมที่มนุษย์แข่งขันกันด้วยการโฆษณาสินค้าฟุ่มเฟือย หรือโฆษณาชวนเชื่อลัทธิเศรษฐกิจการเมืองโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ สื่อส่วนน้อยเท่านั้นที่ถูกใช้เพื่อสร้างสังคมสารสนเทศหรือสังคมความรู้ที่แท้จริง ซึ่งมนุษย์อยู่ร่วมกันด้วยสติปัญญาและคุณธรรมความรับผิดชอบร่วมกัน

ดังนั้น เหตุผลที่แน่นอนก็คือ ทฤษฎีการสื่อสารตั้งแต่ก่อนยุคทฤษฎี แม้มีการวิพากษ์วิจารณ์ และปรับปรุงพัฒนามาแล้ว แต่ทฤษฎีการสื่อสารก็ยังอยู่ในกรอบของปรัชญาตะวันตกที่เน้นเทคนิคนิยม (technism) มากกว่ามนุษยนิยม (humanism) และเป็นการสื่อสารทางเดียวมากกว่าการสื่อสารสองทาง ทั้งนี้เพราะปรัชญาตะวันตกมีรากฐานมาจากลัทธิเทวนิยมแนวศาสนาคริสต์ (Christian theism) ซึ่งถือว่าพระเจ้าองค์เดียวมีอำนาจเหนือมนุษย์ ดังนั้น บทบาทสำคัญของการเผยแพร่ข่าวสารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะต้องยึดหลักความโปร่งใส ความเสมอภาค และความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ข่าวสารของสื่อประเภทใด การทำงานบนพื้นฐานอุดมการณ์ดังกล่าว จึงต้องมีอิสรภาพในทางวิชาชีพ (professional independence) ซึ่งถือว่าเป็นจริยธรรมที่สำคัญ

2) แนวคิดของต่างประเทศ

แนวความคิดของการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นแนวความคิดที่มาจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งต่างก็เป็นรัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตก อีกทั้งรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศทางตะวันออกประกอบด้วย โดยที่กระแสอุดมการณ์เสรีนิยมในโลกตะวันตก มักกล่าวถึงการปฏิบัติเพื่อปลดปล่อยตนเองของรัฐอาณานิคมอังกฤษ 13 แห่งในทวีปอเมริกาเหนือว่าเป็นกำเนิดของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่นำเอาแนวคิดสิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นสิทธิธรรมชาติมาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและอำนาจรัฐ หลังจากได้เอกราชในปี ค.ศ. 1776 คณะผู้ก่อการได้กำหนดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ของสหรัฐอเมริกาไว้ 4 ประการ คือ²⁴

²⁴ จาก ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ (น. 56), โดยเสถียร เขยประทับ, 2546, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- 1) สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
- 2) สิทธิเสรีภาพในการออกหนังสือพิมพ์
- 3) สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมหรือรวมตัวกัน
- 4) สิทธิเสรีภาพในการร้องทุกข์

การปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1789 มีบทบัญญัติเพียง 24 มาตรา นับแต่ใช้บังคับมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นระยะจนถึงปัจจุบันมีบทแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) รวม 27 ฉบับด้วยกัน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่คงเหมือน ๆ กับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ทั่วไป คือ มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสถาบันในสังคมแต่ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นก็คือ สิทธิตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น รัฐหรือองค์กรใดก็ตามจะออกกฎหมายมาจำกัดตรอนสิทธิเหล่านั้นหาได้ไม่ สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองในฐานะเช่นเดียวกับประชาชนคนหนึ่ง สำหรับเสรีภาพในการเสนอข่าวนั้น รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนาหรือห้ามการปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนาโดยเสรี หรือจำกัดตรอนเสรีภาพในการพูด หรือ เสรีภาพในการพิมพ์โฆษณา หรือสิทธิของประชาชนที่จะร่วมชุมนุมกันโดยสงบ และสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล”

กล่าวได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ให้ความคุ้มครองอันจำเป็นยิ่งแก่สื่อมวลชนในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญของสื่อมวลชนตามระบอบประชาธิปไตยให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเพราะสื่อมวลชนนั้นจะต้องได้รับใช้ผู้ถูกปกครองอำนาจในการนำเสนอข่าวต่าง ๆ ของสื่อมวลชนในสหรัฐอเมริกา ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับสองประการด้วยกัน คือ

1. สิทธิที่จะรู้ ซึ่งสิทธินี้เป็นเครื่องคุ้มครองประชาธิปไตยของประชาชนและชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเป็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล คือ บุคคลที่ประชาชนเลือกขึ้นมาทำงานแทนหรือทำงานเพื่อประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนจึงมีสิทธิจะรู้การทำงานเพื่อสาธารณะของบุคคลเหล่านี้

2. สิทธิที่จะอยู่ตามลำพังโดยปราศจากการรบกวน สิทธินี้ชี้ให้เห็นว่าชีวิตส่วนตัวของบุคคลใดเป็นเรื่องของบุคคลนั้น บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษ ถูกทำร้าย หรือถูกทำให้อับอาย เพราะความเชื่อของตนหรือเพราะตนแตกต่างจากคนอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องคุ้มครองปัจเจกบุคคล รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันกับสิทธิที่จะรู้และกฎหมายหมิ่นประมาทปกป้องสิทธิที่จะอยู่ตามลำพังของปัจเจกบุคคล²⁵

3) แนวคิดของประเทศไทย

ประวัติศาสตร์สื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย เริ่มต้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2387 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 3 แม้ว่าประเทศไทยจะอยู่ใกล้กับสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของการพิมพ์ของโลกแต่ประเทศไทยกลับได้รับอิทธิพลของการพิมพ์จากชาวยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแผ่คริสต์ศาสนาในประเทศไทยนั้นเป็นชนชาติอเมริกันที่มีความเป็นอิสระในการเสนอข่าวสารความคิดเห็นต่อสาธารณะอย่างเปิดเผย ต่อมาพัฒนาการซึ่งสามารถแบ่งเป็นยุค ๆ ได้ ดังนี้²⁶

(1) ในสมัยปลายรัชกาลที่ 3 โดยหมอบรัดเลย์²⁷มิชชันนารีชาวต่างชาติเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ โดยได้ตีพิมพ์หนังสือพิมพ์ ชื่อบางกอกเรคอร์ดเดอร์ (Bangkok Recorder)²⁸ ออกจำหน่ายเป็นรายปักษ์ แต่ไม่เป็นที่นิยมของผู้บริโภคเนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ยังไม่รู้หนังสือ อีกทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองที่อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาการทำสนธิสัญญาปักปันพรมแดนติดต่อกับเขตแดนอาณาจักรสยามอินโดจีนกับประเทศสยาม ทำให้หมอบรัดเลย์เห็นถึงความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากสนธิสัญญาดังกล่าว กอปรกับความรู้สึกในฐานะสื่อมวลชนที่จะต้องแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้สาธารณชนได้ทราบ โดยเสนอเรื่องราวดังกล่าวทางหนังสือพิมพ์ของตน ซึ่งได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจจนถูกกงสุลชาวฝรั่งเศสฟ้องร้อง เนื่องจากข้อเขียนไปหมิ่นประมาทผู้อื่น เหตุการณ์ดังกล่าวนับว่าเป็นครั้งแรกที่แสดงให้เห็น

²⁵ จาก *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา* (น. 46), โดย เสถียร เขยประทับ, 2540, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เอส ดี เพลส.

²⁶ จาก *สื่อมวลชนเบื้องต้น : สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม*, โดย อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, 2550, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁷ หมอบรัดเลย์ ผู้ให้กำเนิดหนังสือพิมพ์ไทย. (2541, 26 มีนาคม), *วารสาร ส.น.ท. สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์*, (ที่ระลึกวันเปิดอาคารพิพิธภัณฑสถานหนังสือพิมพ์ไทย), น. 22 - 24.

²⁸ จาก สมควร กวียะ. (2535), *บทบาทหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ในฐานะระบบข่าวสารของสังคมไทย* (น. 55). (รายงานการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์.

เห็นเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มักจะถูกรับควบคุมกำกับด้วยอำนาจทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ²⁹ ที่ย่อมมีผลกำหนดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งเสมอ³⁰

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคแรกดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า แม้สื่อสิ่งพิมพ์จะเกิดขึ้นในรัชสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สื่อสิ่งพิมพ์ในยุคนั้นก็สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีจึงเป็นเสรีภาพที่ค่อนข้างสมบูรณ์ในลักษณะที่ไม่มีการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ หรือต้องลงข่าวตามความประสงค์ของกษัตริย์ และรัชกาลที่ 3 ก็ได้ทรงออกกฎหมายหรือกฎข้อบังคับปิดรอนสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง

(2) ยุคการขยายตัวทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 ถึงปลายรัชกาลที่ 6 เป็นยุคที่มีการพัฒนาด้านการสื่อสารอย่างกว้างขวางในกลุ่มชนชั้นสูงผู้ได้รับการศึกษาจากตะวันตก และกลุ่มผู้บริหารประเทศ ต่อมาความสนใจได้ขยายไปยังสามัญชนที่มีการศึกษาและสนใจในกิจการบ้านเมือง³¹ อาทิเช่น พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าเกษมสันต์โสภภาคย์ ได้ออกหนังสือพิมพ์ขึ้นฉบับหนึ่งชื่อครุ โณวาท เพื่อเป็นกระบอกเสียงใช้เป็นที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง นับเป็นครั้งแรกที่สื่อสิ่งพิมพ์ถูกใช้เพื่อผลทางการเมืองโดยฝ่ายปกครอง³² นอกจากนั้นเอกชนรายอื่นที่ได้ริเริ่มออกหนังสือพิมพ์เสนอเรื่องราวเกี่ยวกับข่าวสาร ความรู้ ประวัติศาสตร์ มีคอลัมน์ตอบคำถามจากผู้อ่าน เนื้อหาส่วนใหญ่ค่อนข้างรุนแรงถากถางสังคมทำให้ได้รับความนิยมนิยมจากมวลชน ดังกล่าวเห็นได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์เริ่มมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แม้ว่าจารีตประเพณีสังคมไทยยังไม่เอื้อให้สื่อสิ่งพิมพ์สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่เท่าเทียมกับแนวคิดของสื่อสิ่งพิมพ์ตะวันตกอย่างเต็มรูปแบบ แต่ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยได้มีการพัฒนาก่อให้เกิดความผูกพันกับสถานะความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองแต่นั้นมา

สำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐ โดย รัชกาลที่ 6 ซึ่งพระองค์ได้ทรงดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์เอง คือ หนังสือพิมพ์คุรุสมิติ ทรงส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยในการส่งเรื่องมาลงตีพิมพ์

²⁹ จาก *ข้อมูลประวัติศาสตร์สมัยบางกอก* (น. 125 – 128), โปรดดูเพิ่มเติม ขจร สุขพานิช, 2518, ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

³⁰ บรัดเลย์, แดน บีช, 2528, (10 ก.ค. - 12 ต.ค.). *เรื่องเมืองไทยบางเรื่องจากบันทึกของหมอบรัดเลย์*, [Siam Then] (มงคล เดชนครินทร์, ผู้แปลและเรียบเรียง). ลงพิมพ์ในวารสารราชบัณฑิตยสถาน.

³¹ นาวาเอก พระยาสุรารักษ์พิพัฒน์, 2506, จรรยาบรรณของหนังสือพิมพ์, *บทความในการสัมมนาหนังสือพิมพ์ไทย*, กรุงเทพมหานคร: ธรรมศาสตร์.

³² จาก *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (2475 - 2488)* (น. 7 - 10), โดย พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, 2520, กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

และสามารถแสดงความคิดเห็นโต้แย้งได้อย่างเสรี ทำให้มีสื่อสิ่งพิมพ์จำนวนถึง 121 ฉบับ และเป็นครั้งแรกที่มีการอนุญาตให้ออกสื่อสิ่งพิมพ์ในเขตต่างจังหวัดแม้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์บางฉบับจะออกมาเพียงระยะเวลาสั้นก็ตาม รวมถึงการเปิดโอกาสให้สื่อสิ่งพิมพ์ได้มีการแข่งขันกันมากขึ้น โดยว่าจ้างชาวต่างชาติให้เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์เพื่อรับผิดชอบแทน อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่สื่อสิ่งพิมพ์กล้าแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างรุนแรง³³ อย่างไรก็ตาม การให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ก็เป็นเหตุให้สื่อสิ่งพิมพ์ใช้เสรีภาพอย่างเกินขอบเขต ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นเห็นความจำเป็นในการกำหนดควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้น โดยผู้ที่ออกหนังสือพิมพ์ต้องขออนุญาตจากสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลเสียก่อน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสาร พ.ศ. 2465 ซึ่งถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายการพิมพ์ฉบับแรก³⁴ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ แต่การตรากฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่เข้มงวดมากนัก สื่อสิ่งพิมพ์ยังคงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามปกติ แต่จะเน้นไปในทางการจัดตั้งโรงพิมพ์ และให้เจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์และบรรณาธิการมีความรับผิดชอบในการทำสื่อสิ่งพิมพ์มากขึ้น โดยจะใช้วิธีปิดโรงพิมพ์ในกรณีที่สร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้นมากกว่าจะมุ่งลดทอนเสรีภาพอย่างเคร่งครัด

เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพอย่างกว้างขวางจนเกือบจะไร้ขอบเขตในสมัยรัชกาลที่ 6 ด้วยทรงเล็งเห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่และเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในฐานะสื่อสังคมทำให้กิจการสื่อสิ่งพิมพ์รุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ เปรียบเสมือนเป็นยุคที่สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์การพิมพ์ไทย อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศไทย

(3) ยุคเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ในสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 สืบเนื่องถึงช่วงหลังปี พ.ศ. 2523 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าสืบเนื่องจากการใช้เสรีภาพอย่างกว้างขวางของสื่อสิ่งพิมพ์ให้ก้าวหน้าเหมือนกับสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศตะวันตก แต่ปรากฏว่าความไม่สงบทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องอยู่ภายใต้

³³ จาก *สมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทยสถิตย* (น. 166 - 168), โดย เสมานิล วิสาสะ, 2514, พระนคร: โรงพิมพ์อักษรไทย.

³⁴ จาก *สื่อสารมวลชนเบื้องต้น สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม*, โดย สุกัญญา ติรวนิช, 2526, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อิทธิพลของคณะผู้ปกครองประเทศ กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายต่าง ๆ³⁵ โดยสื่อสิ่งพิมพ์ถูกกดดันจากนักการเมืองอย่างมาก เช่น การกำหนดทุนจดทะเบียนขั้นต่ำ หรือ การออกประกาศตรวจข่าวก่อนการตีพิมพ์ (pre - censorship) ซึ่งในยุคนี้การใช้อำนาจกดดันเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นไปอย่างต่อเนื่องเนื่องสถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น³⁶ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2482 - 2486) สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก เนื่องจากรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการ โฆษณาชวนเชื่ออย่างเปิดเผย มีการควบคุมเสรีภาพการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ด้วย หากสื่อสิ่งพิมพ์มีความคิดเห็นขัดแย้งไม่ปฏิบัติตามรัฐบาลถูกสั่งปิด ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์หลายฉบับต้องปิดตัวไป บางแห่งหาทางออกด้วยการยุบรวมกิจการกัน ดังกล่าวถือเป็นการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านพฤติกรรมกรรมการแข่งขันของผู้ประกอบการ คือ การหลีกเลี่ยงเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการเมืองหรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ด้วยการหาวิธีการนำเสนอข่าวลักษณะเร้าอารมณ์ ข่าวบันเทิง หรือมีเนื้อหาเกี่ยวกับข่าวอาชญากรรม เป็นต้น ผู้ประกอบการบางรายต้องเอาตัวรอดโดยยอมเป็นเครื่องมือค้ำจุนรัฐบาล เพราะหากแสดงความคิดเห็นขัดแย้งจะถูกสั่งปิด หรือถูกลอบสังหาร ซึ่งยุคนี้รัฐบาลออกหนังสือพิมพ์เพื่อเป็นกระบอกเสียงด้วย เช่น หนังสือพิมพ์ธรรมาธิปไตย ฟ้าไทย สารเสรี³⁷

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคดังกล่าวข้างต้นจัดได้ว่าเป็นยุคตกต่ำของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งสาเหตุที่นั้นเกิดจากการควบคุมจากรัฐบาลทหารอย่างถาวร ในสมัยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481 - 2487) ได้ตราพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 เพื่อควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงคราม กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมตำรวจและเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการควบคุมดูแลสื่อสิ่งพิมพ์มากขึ้น³⁸ ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์จึงไม่อาจเสนอข่าวสารและความคิดเห็นได้อย่างเสรี สาระสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยอย่างไร้ขอบเขต เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ครอบคลุมและมีปัญหาการตีความในทางปฏิบัติ กล่าวคือ กฎหมาย

³⁵ From *Brown Women and White* (p. 87), by Andrew A. Freeman, 1932X, New York: The John Day Company. อ้างใน *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (2475 - 2488)* (น. 38), เล่มเดิม.

³⁶ จาก *ฝันร้ายของข้าพเจ้า* (น. 17 - 18), โดย เลื่อน ศราภักย์วานิช, น.อ. พระยา, 2512, พระนคร: ศราภักย์.

³⁷ *สื่อสารมวลชนเบื้องต้น สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม*, เล่มเดิม.

³⁸ เฉลิมพร อุ้นแก้ว, (2534), *เสรีภาพสื่อมวลชนภายใต้กรอบแห่งกฎหมายไทย* (น. 269 - 275) (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), กรุงเทพฯ: คณะวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะข่มขู่คุกคามสื่อสิ่งพิมพ์ โดยมีข้ออ้างว่าเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของรัฐ³⁹

อย่างไรก็ตามความรุนแรงในการคุกคามเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในช่วงที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ครองอำนาจได้แสดงออกถึงการกระทำร้ายบรรดาสื่อสิ่งพิมพ์และบรรณาธิการที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการทำงานของรัฐบาล โดยการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาล (act of government)⁴⁰ มากยิ่งขึ้นและชี้ให้เห็นถึงความเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลกับสื่อสิ่งพิมพ์ยุคนั้น⁴¹ ดังนั้น แม้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพอยู่บ้างแต่ก็ไม่อาจทำหน้าที่เพื่อสังคมได้อย่างเต็มที่⁴²

(4) ยุคอำนาจนิยมของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นวันที่จอมพล ถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเดินทางออกไปนอกประเทศ ซึ่งแม้อำนาจรัฐจะเข้มงวดกับผู้ประกอบการสื่อสิ่งพิมพ์เป็นอย่างมาก แต่ก็มีช่วงหนึ่งที่อำนาจรัฐให้อิสระกับผู้ประกอบการ ในการใช้เสรีภาพมากขึ้นเนื่องจากสามารถผ่อนปรนจากเงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายและขออนุญาตออกสื่อสิ่งพิมพ์ การใช้เสรีภาพจึงเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องและกว้างขวางไร้ขอบเขต⁴³ เป็นเหตุให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ได้เสนอให้มีการจัดตั้ง สภาการหนังสือพิมพ์ (press council) เพื่อควบคุมกันเองโดยกำหนดไว้ในจรรยาบรรณ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมิได้รับการพิจารณา รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ก็หมดอำนาจไปเสียก่อน

³⁹ มานิจ สุขสมจิตร, (2533), คณะกรรมการพิทักษ์หนังสือพิมพ์แห่งสหรัฐอเมริกา, *วารสารสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ครอบคลุม 25 ปี*, (10 กุมภาพันธ์), น. 40.

⁴⁰ ยกตัวอย่างเช่นการใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 รายละเอียดศึกษาใน *กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (น. 177 – 190), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

⁴¹ จาก *37 ปี แห่งการปฏิวัติ* (น. 283), โดย สว่าง ลานเหลือ, 2514, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁴² From *Diffusion and Control of Information Thailand: Its People, Its Society* (p. 224), by Wendell Blanchard and Others, 1958, Its Culture, Conn : New Heaven. อ้างใน *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย* (2475 - 2488) (น. 68), เล่มเดิม.

⁴³ พงษ์ศักดิ์ พยัณวิเชียร, (2543), หนังสือพิมพ์ไทยจะเป็นใด โนเสาร์หรือ, *วารสารประจำปีนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย*.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลทหารเข้าปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 หรือ ปร.42 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเข้มงวดเป็นเผด็จการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มากที่สุด และยังเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญซ้ำซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ นอกจากนั้นมีบทบัญญัติการกระทำผิดไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีขอบเขตชัดเจน ไม่สามารถจะเป็นหลักประกันถึงมาตรฐานการวินิจฉัยที่สื่อสิ่งพิมพ์จะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติได้ การปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นไปอย่างหวาดเกรงไม่ค่อยกล้าเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง เพราะอาจถูกสั่งปิดสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์จึงต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยการเสนอเรื่องด้วยสาระเพื่อลดแรงเสียดทานต่ออำนาจรัฐ และเพื่อพวงตัวเองให้รอดในธุรกิจ ดังนั้น เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีลักษณะชั่วคราวขึ้นอยู่กับอำนาจผู้บริหารประเทศที่จะเอากฎหมายที่มีอยู่มาใช้กับสื่อสิ่งพิมพ์เมื่อใด⁴⁴

(5) ยุคพลังเศรษฐกิจของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 สื่อสิ่งพิมพ์เติบโตอย่างก้าวกระโดด ยุคนี้สื่อสิ่งพิมพ์ได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และกฎระเบียบต่าง ๆ เริ่มผ่อนคลาย โดยเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น อยู่ในช่วงการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมสื่อสารมวลชนในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟู⁴⁵ และบรรดาสื่อสิ่งพิมพ์มีการเรียกร้องให้ยกเลิกคำสั่ง ปร. 42⁴⁶ จนในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปแผ่นดินฉบับที่ 42 อย่างไรก็ดี สื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความพอใจอย่างแท้จริง เพราะยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขภายใต้กฎหมายบางฉบับที่มีข้อความจำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 และกฎหมายเกี่ยวข้ออื่น ๆ ที่ถึงแม้ว่าบางฉบับจะค่อนข้างล้าสมัยแต่ก็มีสาระสำคัญที่สามารถจำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในระดับหนึ่ง

ต่อมาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการถูกจำกัดและควบคุมทั้งในรูปแบบและนอกกรอบแบบด้วยวิธีการต่าง ๆ ⁴⁷ โดยการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้เกิดโศกนาฏกรรมทางการเมืองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นประชาธิปไตยและการสื่อสารมวลชนในประเทศไทย เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในช่วงเดือน

⁴⁴ ดำรง คำพะอู, (2533), เสรีภาพ หรือ? พวกเราเองยังสับสน. *วารสารสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ครอบรอบ 25 ปี*, (10 กุมภาพันธ์), 88.

⁴⁵ อรรถ ธรรมโน, (2533), *เศรษฐกิจไทย ปัจจุบันและอนาคต. ปาฐกถา ไสว สุทธิพิทักษ์ ครั้งที่ 1*, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. อ้างใน *บทบาทหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ในฐานะระบบข่าวสารของสังคมไทย*, เล่มเดิม.

⁴⁶ ยกเลิก ปร. 42 : ผลการต่อสู้เพื่อเสรีภาพ (น. 110), *วารสารวันนักข่าว*, 2534, สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย.

⁴⁷ จาก ความพยายามชื่อฐานันดรที่สี่, โดย โสภณ องค์กรณ์, *The Nation*, (March 22, 1992).

พฤษภาคม พ.ศ. 2535 อันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายประชาชนที่ประท้วงต่อต้านผู้นำรัฐบาลทหารที่กุมอำนาจรัฐ ผลที่เกิดจากการปะทะกันอย่างรุนแรงทำให้ประชาชนที่ชุมนุมประท้วงบาดเจ็บและล้มตายเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงอิทธิพลและอำนาจการสื่อสารต่อการรับรู้ข่าวสารของประชาชน เพราะหากสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการรายงานความเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระเปิดเผย สถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวคงไม่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงนำไปสู่การเรียกร้องและผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองให้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยเฉพาะมาตรา 211 เพื่อกำหนดโครงสร้างทางการเมืองใหม่ที่สอดคล้องกับปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันในสังคมอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากยกเลิก พร. 42 เกิดพัฒนาการอย่างรวดเร็วของจำนวนสื่อสิ่งพิมพ์ที่สามารถนำเสนอข่าวสารได้อย่างเสรีและเปิดกว้างสำหรับการตรวจสอบรัฐบาลที่ต้องได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ตามระบอบประชาธิปไตย แต่การใช้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จนเกินขอบเขต จนมีการวิจารณ์จากหลายฝ่ายเกี่ยวกับจริยธรรมและความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงความขัดแย้งระหว่างสื่อสิ่งพิมพ์กับรัฐบาลและนักการเมือง จึงได้ใช้มาตรการตามกระบวนการทางกฎหมายฟ้องร้องฐานหมิ่นประมาทต่อสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้มีการผลักดันให้เกิด “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ”⁴⁸ ขึ้นเพื่อควบคุมกันเองอย่างจริงจัง แสดงออกถึงเจตนารมณ์ในการพัฒนาคุณภาพ มีแนวปฏิบัติทางจริยธรรมคุณธรรมของบุคลากรในวิชาชีพเดียวกันให้เป็นรูปธรรม แต่ไม่สามารถควบคุมในด้านการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดจากกรมการบริหารและมวลชนสมาชิกเท่าที่ควร สะท้อนให้เห็นถึงการขาดเอกภาพในการควบคุมดูแลกันเองของสื่อสิ่งพิมพ์ไทย

อย่างไรก็ตาม ความเคลื่อนไหวของวงการสื่อสิ่งพิมพ์ไทยถือได้ว่าบรรลุผลสำเร็จในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนและสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนสิทธิในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารไว้อย่างชัดเจน ถือได้ว่าการพยายามต่อสู้เพื่อเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ตามระบอบเสรีประชาธิปไตยจนสำเร็จมาระดับหนึ่งแล้ว เมื่อต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

⁴⁸ สุวัฒน์ ทองชนากุล. (2542), *ปัญหาจริยธรรมและบทบาทของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติในการกำกับด้านจริยธรรมของหนังสือพิมพ์*. (เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล), หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 11.

อย่างรุนแรง⁴⁹ การควบคุมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยการแทรกแซงกิจการสื่อมวลชนด้วยอำนาจในระบอบทุนนิยม⁵⁰ ของฝ่ายรัฐบาล เป็นสาเหตุหนึ่งที่ฐานะทางเศรษฐกิจขององค์กรสื่อสิ่งพิมพ์กลายเป็นผู้กำหนดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

จากพัฒนาการเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองการปกครองโดยเฉพาะเมื่อมีการรัฐประหาร และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาท สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคอำนาจนิยมจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ไม่มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ เป็นการควบคุมอย่างเปิดเผยจากอำนาจรัฐ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ในปัจจุบันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทยตามระบอบเสรีประชาธิปไตย รัฐควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยวิธีการแทรกแซงกิจการของสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยอิทธิพลทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบกลไกการแข่งขันเสรีในรูปแบบเทคโนโลยียุคโลกาภิวัตน์

2.1.2 ความหมายสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ถือได้ว่าเป็นรากฐานของสังคมประชาธิปไตยโดยแท้ เนื่องจากมีหน้าที่บริการสังคมทางด้านข่าวสารข้อมูลและสะท้อนกระแสความคิดเห็นทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคมให้ประชาชนได้รับรู้ รวมไปถึงการสร้างและเสนอความคิดเห็นของตนเองในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งการรับรู้ข้อมูลและความคิดเห็นเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายถึงความหมายของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

1) ความหมายของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ให้ความหมาย “เสรีภาพ” หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ⁵¹ กล่าวคือ เสรีภาพในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล

⁴⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2541). *บทบาทพรรคการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาลผสม*. (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการรัฐสภาผู้แทนราษฎร, น. 245. อ้างใน สีดา สอนศรี (บรรณาธิการ). (2546), *พรรคการเมือง: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย* (น. 243). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵⁰ จาก *เสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย*, โดย มาลี บุญศิริพันธ์, 2548, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁵¹ จาก *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3), (น. 640), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพมหานคร: แสงสุทธิการพิมพ์.

รัฐไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซง หรือแทรกแซงได้น้อยที่สุดภายใต้ข้อจำกัดบางประการที่มีเงื่อนไข หรือสภาพที่กฎหมายเปิดช่องให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอิสระในการที่จะกระทำการสิ่งใด ๆ ได้ ภายในขอบเขตหนึ่งโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น และถูกแทรกแซงน้อยที่สุด

สำหรับความหมายของคำว่า “สื่อ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพุทธศักราช ๒๕๒๖แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542⁵² ได้ให้ไว้ว่า “สื่อ” หมายถึง ผู้หรือสิ่งที่ติดต่อให้ถึงกันหรือชักนำให้ รู้จักกัน

“สิ่งพิมพ์” เป็นการมุ่งเน้นที่จะการจำลองต้นฉบับให้เกิดสำเนาขึ้นหลาย ๆ สำเนา เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่า พระราชบัญญัติจดทะเบียนการ พิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ให้มีผลโดยตรงไปยังสื่อสิ่งพิมพ์ (prints source) เท่านั้นและโดยที่ “สิ่งพิมพ์” โดยนัยของกฎหมายฉบับนี้หมายความรวมถึง “สิ่งพิมพ์” และ “หนังสือพิมพ์” โดยที่ สิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์นั้นล้วนแล้วแต่จะต้องถูกผลิตขึ้นด้วยวิธีการ “พิมพ์” ตามกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีของการทำด้วยวิธีการใด ๆ ให้ปรากฏด้วยตัวอักษร รูปรอย ตัวเลข แผนผัง หรือภาพเท่านั้น ซึ่งจากบทนิยามดังกล่าวจะพบว่าสิ่งพิมพ์ทุกชนิดล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีความหมายแตกต่างกัน ดังนี้⁵³

“สิ่งพิมพ์” หมายความว่า สมุด หนังสือ แผ่นกระดาษ หรือวัตถุใด ๆ ที่พิมพ์ขึ้นเป็น หลายสำเนา

“หนังสือพิมพ์” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกัน และออกหรือเจตนา จะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงนิตยสาร วารสาร สิ่งพิมพ์ที่เรียกชื่ออย่างอื่นทำนองเดียวกัน⁵⁴

อย่างไรก็ตามในการศึกษาถึงความหมายของคำว่า “เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์” สามารถ กำหนดได้หลายรูปแบบ เช่น กำหนดในรูปแบบของปรัชญาทางการเมือง ดังนั้น การให้เสรีภาพแก่ สื่อสิ่งพิมพ์จะมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย จากความหมายโดยรวมของคำจำกัดความทั้งหลายข้างต้นนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า

⁵² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542, (น. 1200), กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์.

⁵³ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

⁵⁴ Mr. Eric Hodgins แห่งหนังสือพิมพ์ Time Magazine ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “หนังสือพิมพ์” ถือว่าเป็นเครื่องมือการสำรวจและการให้ความเข้าใจจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งโดยการแจ้งข่าวที่แน่นอน และเป็นจริง ให้ประชาชนทราบ บางครั้งความจริงอาจต้องใช้เวลาในการเปิดเผย แต่เมื่อใดที่เปิดเผยไปแล้วก็ต้องเป็นความจริง ที่แน่นอน. จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการหนังสือพิมพ์ (น. 35 - 36), โดย วิฑูรย์ วิริยะพันธุ์, 2504, พระนคร: วิริยะการพิมพ์.

“เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์” หมายถึง เสรีภาพจากการควบคุมของรัฐ เคารพในอำนาจที่จะเสนอสิ่งที่พิมพ์ขึ้นอันเป็นข่าวสารเนื้อหาสาระใด ๆ โดยอิสระของบุคคลตามที่ไม่มีขัดต่อกฎหมายหรือละเมิดจริยธรรมทางวิชาชีพ

2.1.3 ประเภท และขอบเขตการใช้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

สื่อสิ่งพิมพ์ในปัจจุบันมีหลายประเภท อย่างไรก็ตามการกำหนดประเภทของสื่อสิ่งพิมพ์ภายในขอบเขตการศึกษามุ่งเน้นเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อเผยแพร่ข่าวสาร ได้แก่ หนังสือพิมพ์ (newspapers) เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ที่ผลิตขึ้นโดยนำเสนอเรื่องราว ข่าวสาร ภาพ และความคิดเห็นในลักษณะของแผ่นพิมพ์ แผ่นใหญ่ ที่ใช้วิธีการพับรวมกัน ซึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ชนิดนี้ได้พิมพ์ออกเผยแพร่ทั้งลักษณะ หนังสือพิมพ์รายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือน⁵⁵

จากดังกล่าวข้างต้น สื่อสิ่งพิมพ์ในสังคมไทยมีหลายแบบหลายลักษณะมีทั้งที่พิมพ์ในวงจำกัดและที่พิมพ์แพร่หลายทั่วไปตามความต้องการของสังคมและยิ่งในอนาคตอันใกล้นี้ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรมทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะรับรู้ข่าวสารที่ดี ที่ถูกต้องกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ในบรรดาสื่อต่าง ๆ ที่นำเสนอข้อมูลในปัจจุบัน สื่อสิ่งพิมพ์นับเป็นสื่อที่สำคัญสิ่งหนึ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้

อย่างไรก็ตามสื่อสิ่งพิมพ์เปรียบเสมือนสื่อกลางหรือกระจกสะท้อนให้เห็นลักษณะต่าง ๆ ของสังคมบ้านเมืองหรือของประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ สังคมประเพณี และวัฒนธรรม โดยทำหน้าที่และบทบาทในการถ่ายทอดข่าวสาร ข้อมูล การนำเสนอ แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ดังนั้น บทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์จึงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเสรีภาพของประชาชนทุกคน⁵⁶

ปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของสังคม ดังนั้น กล่าวโดยสรุปสามารถจำแนกบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ การให้ข่าวสารและรายงานความเคลื่อนไหวของเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นแหล่งกลางในการนำเสนอความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้สาระและความบันเทิงให้ความรู้ทางการศึกษาและบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ และให้บริการด้านธุรกิจการค้า เป็นต้น

⁵⁵ พีระ จิตรโสภณ, 2546, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์, เอกสารประกอบการสอน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

⁵⁶ From *The Supreme Court on Freedom of the Press: Decisions and Dissent* (p. 6), by William A. Hachten, 1963, AMES Iowa State University Press. อ้างถึงใน สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย, (พิมพ์ครั้งที่ 1), โดย วรวิทย์ ฤทธิพิศ, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

สำหรับกรณีของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น “freedom of expression”⁵⁷ นั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ซึ่งจัดได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะไม่มีประชาธิปไตยหากปราศจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งได้รับการรับรองไว้ในเอกสารความคุ้มครองระหว่างประเทศคือ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948” ที่กำหนดให้ “บุคคลทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออกสิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหาปรับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน”⁵⁸

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อสิ่งพิมพ์มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียงสิทธิในครอบครัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี⁵⁹ ของประชาชนหรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้รัฐตั้งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และป้องกันการควบคุม การครอบงำสื่อเพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายจึงป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ รวมถึงการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม⁶⁰

สำหรับบทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์กับเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วยสิทธิในครอบครัว ความเป็นอยู่ส่วนตัว และชื่อเสียง เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เป็นการรับรองสิทธิที่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น ข้อ 12

⁵⁷ Hon Terry Davis, *Freedom of Expression in Time of Crisis*, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe. P.5. <http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/coe/coeguidelines-crisis-en.pdf> (Accessed 20/10/2015).

⁵⁸ Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

⁵⁹ จาก *ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน* (น. 14), โดย อุทกฤษ มงคลนาวิน, บทบัญญัติ เล่มที่ 32 ตอนที่ 1 พ.ศ. 2518.

⁶⁰ จาก สิทธิ-เสรีภาพสื่อมวลชน, โดย ไชยา ยิ้มวิไล, *สยามรัฐ* วันพุธที่ 8 พฤษภาคม 2545.

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น”⁶¹ ข้อ 17 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถานหรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ และจะถูกกลบหลู่เกียรติและชื่อเสียงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้”⁶² และ ข้อ 19 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ประสงค์”⁶³

ขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์⁶⁴

สื่อสิ่งพิมพ์ประเภท “หนังสือพิมพ์” จำเป็นที่จะต้องมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้การทำหน้าที่ของสื่อในการรายงานข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับรู้ อันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสาร สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามแนวคิดของ James Russell Wiggins⁶⁵ เห็นว่า สื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์นั้นควรประกอบไปด้วยเสรีภาพสำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) เสรีภาพในการเสนอข่าวสารข้อเท็จจริง

การดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ในส่วนที่เป็นเนื้อหาหลักการและถือว่ามีสำคัญในการรายงานข่าวก็คือข่าวสารและในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิพื้นฐานประการหนึ่ง

⁶¹ Article 12.

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

⁶² Article 17.

1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.

⁶³ Article 19.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

⁶⁴ จาก การสื่อสารมวลชน: บทบาทหน้าที่ สิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบ, โดย สมควร กวียะ ; พิศิษฐ์ ขวลาธวัช (บรรณาธิการ), 2545, กรุงเทพมหานคร: อักษราพิพัฒน์.

⁶⁵ จาก ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน, โดย วรวิทย์ ฤทธิพิศ, 2537, กันยายน, คุณภาพ, 41 (3), 79 - 81.

คือสิทธิที่จะรับรู้ รับทราบเรื่องราวต่าง ๆ ในสังคม หนังสือพิมพ์ในฐานะเป็นสื่อกลางผู้ทำหน้าที่เสนอข้อมูลข่าวสารมีความจำเป็นจะต้องแสวงหาข่าวสารเพื่อรายงานให้ประชาชนได้ทราบอันเป็นการสนองตอบสิทธิที่จะรู้ของประชาชน ดังนั้น เสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกิจการหนังสือพิมพ์และประชาชนในการเสนอและรับรู้ข่าวสาร⁶⁶ ในปฎิญาสาทลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในข่าวสารนี้ไว้⁶⁷ ยิ่งไปกว่านั้นในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาถึงกับมีกฎหมายบัญญัติรับรองเสรีภาพในข่าวสารนี้ไว้อย่างเด่นชัดอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเสรีภาพในข่าวสารที่ต้องรับรองและคุ้มครองให้มีโดยถือว่าการจำกัดเสรีภาพในข่าวสารหรือการปฏิเสธสิทธิในการแสวงหาข่าวสารเท่ากับเป็นการปฏิเสธสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารของประชาชนนั่นเอง⁶⁸

(2) เสรีภาพในการพิมพ์

เสรีภาพในการพิมพ์เป็นขั้นตอนในการพิมพ์เพื่อนำออกเผยแพร่สู่ประชาชนต่อไปซึ่งในการพิมพ์นั้นจะต้องให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการพิมพ์⁶⁹ ได้โดยปราศจากการจำกัดก่อน (prior restraint) หรือการเซ็นเซอร์ กล่าวคือเสรีภาพในการพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นจะต้องกระทำได้โดยการปล่อยให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่เรื่องราวข่าวสารได้ก่อน หากการตีพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารนั้นผิดกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายกระทบกระเทือนต่อส่วนรวมแล้วก็เป็นเรื่องที่จะดำเนินการฟ้องร้องสื่อสิ่งพิมพ์ในภายหลังการจำกัดก่อน (prior restraint)⁷⁰ หรือการตรวจข่าวก่อนจะกระทำมิได้เว้นแต่ภายใต้พฤติการณ์พิเศษบางประการ เช่น ในระหว่างสงครามรัฐบาลมีอำนาจกระทำการเพื่อรักษาความลับของทางราชการทหาร โดยการตรวจข่าวได้ ดังนั้น กล่าวได้ว่าโดยผลของการยับยั้งจำกัดสิทธิก่อนมีการแสดงและการลงโทษหลังจากได้แสดงความคิดเห็นมีผลต่างกันมากในทางปฏิบัติเพราะในการที่รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจจำกัดหนังสือพิมพ์ให้

⁶⁶ จาก *มติมหาชนกับประชาธิปไตย* (น. 120), โดย เสถียร หอมขจร, 2521, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁶⁷ ปฎิญาสาทลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19.

⁶⁸ From *Theories and Realities of Press Freedom, Introduction to Mass Communication* (p. 42), by Edwin Emery, Phillip H. Ault, and Warren K. Agee, 1974, New York : Dodd Mead & Company. อ้างถึงใน *สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย*, โดย วรวิทย์ ฤทธิพิศ, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁶⁹ จาก *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2*, โดย พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, 2520, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราฯสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

⁷⁰ จาก *การสื่อสารมวลชน: กระบวนการและทฤษฎี*, โดย ประมะ สตะเวทิน, 2539, กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อยู่ในกรอบโดยการควบคุมหนังสือพิมพ์นั้น หากบทความเรื่องใดที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและถูกห้ามมิให้พิมพ์ก็จะมีผลเพียงสาธารณชนจะไม่สามารถรู้ได้เลยว่าข้อความที่ถูกยับยั้งนั้นมีอย่างไร และเป็นการสมควรหรือไม่ แต่หากรัฐบาลใช้มาตรการลงโทษหลังจากที่บทความได้ลงพิมพ์และออกจำหน่ายแจกแก่สาธารณชนแล้วรัฐบาลจะมีโอกาสน้อยลงในการใช้อำนาจเกินขอบเขตของตน เพราะประชาชนจะทราบได้ว่าการลงโทษที่รัฐบาลทำต่อผู้เขียนหรือผู้พิมพ์เป็นการลงโทษเนื่องจากเหตุผลเพียงว่าผู้เขียนได้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและทำให้รัฐบาลไม่พอใจหรือเป็นการลงโทษเนื่องจากผู้เขียนได้กระทำผิดกฎหมายจากการเขียนนั้น ดังนั้น เสรีภาพในการพิมพ์โดยปราศจากการจำกัดก่อน จึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสื่อสิ่งพิมพ์

(3) เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์

บทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งถือว่าสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁷¹ ก็คือ บทบาทสำคัญในฐานะเป็นผู้คอยควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งการควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั้นหนังสือพิมพ์ในฐานะเป็นสื่อกลางสามารถกระทำได้ด้วยการเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์⁷² รายงานให้ประชาชนได้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับข้าราชการประจำและนักการเมือง และการที่จะให้การควบคุมสอดส่องนั้นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อเปิดโอกาสให้มีการเสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์กันได้อย่างกว้างขวางเสรี

(4) เสรีภาพในการจำหน่ายแจก

เสรีภาพในการจำหน่ายแจก⁷³ นับว่าเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของสื่อมวลชนและไม่อาจมองข้ามไปได้เพราะว่าแม้สื่อสิ่งพิมพ์จะได้รับเสรีภาพ 3 ประการดังกล่าวข้างต้นโดยครบถ้วนก็ตาม แต่ถ้าสื่อสิ่งพิมพ์ขาดเสียซึ่งเสรีภาพในการจำหน่ายแจกอันเป็นหลักประกันในการรักษากระแสการไหลของข่าวให้เป็นไปอย่างอิสระและต่อเนื่องแล้วเสรีภาพที่ได้รับมาทั้ง 3 ประการข้างต้นก็ไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ย่อมหมายความรวมไปถึงสิทธิในการที่จะจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์โดยปราศจากการเข้าควบคุมหรือแทรกแซงอย่างไม่ถูกต้องจากรัฐบาลด้วย ดังที่ผู้พิพากษา Stephen Fiele ได้กล่าวไว้

⁷¹ จาก *อิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อมวลชน* (น. 61 - 66), โดย เกษม ศิริสัมพันธ์, 2507, การสัมมนาสื่อมวลชน ครั้งที่ 1 เรื่องอิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อมวลชน.

⁷² จาก *สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย* (น. 25), โดย บุญเลิศ สุกดีดล, 2545, กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

⁷³ จาก *คู่มือการสอนวิชากฎหมายสื่อมวลชนและวิชาชีพจริยธรรมสื่อมวลชน*, ศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน, 2556, กรุงเทพมหานคร: สถาบันอิศรา.

ในคดี Ex Parte Jackso ในปี ค.ศ. 1877 ว่า เสรีภาพในการจำหน่ายแจกเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการมีเสรีภาพในการพิมพ์โฆษณาโดยหากปราศจากเสรีภาพในการจำหน่ายแจกแล้วเสรีภาพในการพิมพ์โฆษณาก็แทบจะปราศจากความหมาย⁷⁴

2.1.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับเสรีภาพและหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการเสนอข่าวจะมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ เพราะว่าเป็นสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วเสรีภาพมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัจจัยดังกล่าวอย่างที่ไม่แยกกันไม่ออก โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองย่อมเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศนั้น สื่อมีเสรีภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่อย่างไร แนวความคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งจะกล่าวถึงมี ดังต่อไปนี้

1) ทฤษฎีบรรทัดฐานของสื่อมวลชน (Normative Theories of Mass Communication)

ตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาสังคมอเมริกันเกิดข้อถกเถียงเรื่องบทบาทของสื่อมวลชน ในทางหนึ่งผู้ซึ่งมีแนวคิดอุดมการณ์เสรีนิยมเชื่อว่าไม่ควรมิกฎหมายใด ๆ มาใช้เพื่อควบคุมจัดการสื่อ พวกเขาเชื่อในความเป็น “สื่อเสรี” ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ปฏิบัติการสื่อไม่มีความน่าเชื่อถือในการสื่อสารหรือใช้สื่อเพื่อสนับสนุนความต้องการของสาธารณชนจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมสื่อ Baran & Davis (2009) กล่าวว่า แหล่งกำเนิดของทฤษฎีบรรทัดฐานของสื่อมวลชน⁷⁵ นั้นมีที่มาจาก 3 แหล่งเป็นอย่างน้อย ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานสื่อ กลุ่มนักวิชาการด้านนิเทศศาสตร์ และทฤษฎีในอดีต ด้วยเหตุนี้ลักษณะของทฤษฎีจึงมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับแต่ละสังคมซึ่งมีความต้องการ “บรรทัดฐาน” ที่แตกต่างกัน

2) ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ”⁷⁶ จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละ

⁷⁴ *The Supreme Court on Freedom of the Press: Decisions and Dissent*, (supra note 7), Op.cit.

⁷⁵ จาก *สื่อสารมวลชน: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา*, โดย กาญจนา แก้วเทพ, 2552, กรุงเทพมหานคร: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁶ จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี* (น. 289 – 301), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

ประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดูแลและสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม

(1) การใช้อำนาจควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกกิจกรรม “ตำรวจทางปกครอง”⁷⁷ วัตถุประสงค์ คือ การป้องกันมิให้มีการกระทำที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและการระงับการกระทำดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรม อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(2) บริการสาธารณะ เป็นกิจการของฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁷⁸ สนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ⁷⁹ คือ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการและยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

3) ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility Theory)

จากพฤติกรรมในทางเสื่อมถอยของสื่อสิ่งพิมพ์เสรีในสหรัฐอเมริกาได้ผลักดันให้นักคิด

⁷⁷ From *Droit administratif*, by Jean Rivero et Jean Waline, 1996, 16th edition, Dalloz. อ้างถึงใน *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2555, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁷⁸ ลิทธิการณ์ วันสุข (2544), *สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นไทย*, วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁷⁹ จาก *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

นักวิชาการเข้ามาสนับสนุนนักหนังสือพิมพ์และผู้พิมพ์โฆษณาสร้างจรรยาบรรณสำหรับวิชาชีพมาตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19⁸⁰ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 20 ซึ่งจากเดิมถือว่าสื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีเสรีภาพในการพิมพ์การโฆษณาและการเสนอข่าวได้อย่างเสรีตามแนวความคิดอิสรภาพนิยม⁸¹ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจึงเกิดเป็นแนวความคิดอิสรภาพนิยมรูปแบบใหม่ (neo-liberalism) และได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง กระแสแนวความคิดใหม่นี้รู้จักกันในชื่อ “แนวความคิดสื่อมวลชนว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม”⁸² ในแนวความคิดนี้เสรีภาพถูกจำกัดขอบเขตด้วยความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพ⁸³ ภายใต้จรรยาบรรณของสมาคมวิชาชีพและโดยการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลหรือองค์กรอื่น ๆ

ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นสภาพความเป็นไปในโลกปัจจุบันซึ่งมีความสับสนซับซ้อนจนไม่เหมาะสมสำหรับทฤษฎีเสรีนิยมแบบเก่า แนวคิดตามรัฐสมัยใหม่คือระบบทุนนิยม ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์คิดถึงผลประโยชน์มากขึ้นหากไร้ความรับผิดชอบก็จะกระทบต่อผู้ซึ่งจะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตามเสรีภาพจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ หากสื่อสิ่งพิมพ์ไม่รับผิดชอบต่อสังคมจะเสนอข่าวสารเนื้อหาอันเป็นสาระ หรือมีความหมายประชาชนก็จะไม่รู้ในข้อเท็จจริงและไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาสังคมได้เลย และจากทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม จึงทำให้สื่อต่าง ๆ ได้จัดทำประมวลจรรยาบรรณ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์ยึดมั่นเรื่องสวัสดิการของส่วนรวมและเคารพในเรื่องส่วนตัวปัจเจกชน⁸⁴ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดอิสรภาพนิยมบริสุทธ์ แต่มีข้อจำกัดอยู่ว่าเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นต้องมีพันธะที่จะมีความรับผิดชอบต่อสังคม

⁸⁰ จาก การสื่อสารมวลชน บทบาท หน้าที สิทธิ เสรีภาพ และความรับผิดชอบต่อ (น. 91), เล่มเดิม.

⁸¹ Fred S. Siebert, ทฤษฎีสื่อสารมวลชนฝ่ายอิสรภาพนิยม, ใน ทฤษฎีสื่อสารมวลชน (น. 39 – 49), แปลโดย เกษม ศิริสัมพันธ์, 2513, กรุงเทพมหานคร: คณะวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸² จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ = Fundamental of printed matters, โดย สุรสิทธิ์ วิทยารัฐ, 2542, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.

⁸³ จาก ทฤษฎีการสื่อสารเบื้องต้น (น. 262), โดยศุภรศมี จิตติกุลเจริญ, 2540, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁸⁴ จาก ทฤษฎีการสื่อสารเบื้องต้น (น. 23), โดย อรณูช เลิศจรรยาภักดิ์ และคาราวรรณ สุขุมลชาติ, 2533, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ตามทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคมมิควรมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพเสนอข่าวสารเท่านั้น แต่ยังต้องการให้สื่อสิ่งพิมพ์ใช้เสรีภาพของตน โดยตระหนักถึงความรับผิดชอบและหน้าที่ในฐานะสื่อมวลชนที่มีสังคมและประชาชนที่จะดำเนินการในหน้าที่สำคัญของสื่อสิ่งพิมพ์ในสังคมปัจจุบันอีกด้วย

4) ทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรม

นอกจากทฤษฎีบรรทัดฐานของสื่อมวลชน ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว Merrill (1997) ได้สรุปทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรมไว้อย่างน่าสนใจหลายทฤษฎีด้วยกัน ดังนี้

(1) ทฤษฎีวิวัฒนาการสัมพัทธ์

นักคิดจำนวนมากเชื่อว่าสังคมที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันจะมีหลักจริยธรรมแตกต่างกัน ซึ่งนำไปสู่ระบบวัฒนธรรมสัมพัทธ์ นักมานุษยวิทยา Ruth Benedict (1934) ได้เขียนหนังสือที่ได้รับ ความนิยมมาก ชื่อ “Pattern of Culture” (รูปแบบของวัฒนธรรม) และกล่าวว่า ความเชื่อของคน ขึ้นอยู่กับว่าผู้นั้นอยู่ที่ไหน ดังนั้น จริยธรรมของสื่อมวลชนในประเทศไทย อาจมีมาตรฐานที่แตกต่าง จากจริยธรรมของสื่อมวลชนในประเทศตะวันตกในบางเรื่อง แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมสัมพัทธ์ นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า เราไม่อาจหามาตรฐานที่เป็นกลางเพียงพอที่จะกล่าวอ้างได้ว่าหลักจริยธรรม ของสังคมหนึ่งดีกว่าหรือเลวกว่าอีกสังคมหนึ่ง และไม่มีความจริงครอบจักรวาลในด้านจริยธรรม แต่อย่างใด วัฒนธรรมสัมพัทธ์มีความใกล้เคียงกับจริยธรรมเชิงบริบท (contextual ethics) หรือ จริยธรรมในแต่ละสถานการณ์ (situation ethics)

(2) ทฤษฎีภววิสัยเชิงจริยธรรม

ภววิสัยเชิงจริยธรรมหรือความมีอคติเชิงจริยธรรม (ethical subjectivism) คือ มุมมองต่อ จริยธรรมที่เห็นว่าความคิดเห็นเชิงศีลธรรมของเรานั้นเกิดจากพื้นฐานของความรู้สึก ดังนั้น จึงไม่มี สิ่งที่ถูกหรือผิดอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น เมื่อเรากล่าวว่านักข่าวไม่ควรใส่ความรู้สึกส่วนตัวเข้าไป ในเนื้อหาข่าว แต่เราก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าการใส่ความรู้สึกเข้าไปนั้นเป็นความเลวหรือความผิด เรา เพียงแต่มีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการกระทำเช่นนั้น อันที่จริง การที่นักจริยธรรมเชิงภววิสัยกล่าวว่าสิ่ง ใดถูกต้อง นั่นก็คือการแสดงความรู้สึกส่วนตัวว่าเขายอมรับหรือไม่ยอมรับพฤติกรรมนั้น อย่างไรก็ตาม นักปรัชญาด้านจริยศาสตร์นับแต่อดีตกาลไม่ยอมรับว่าภววิสัย (subjectivism) เหมาะสมกับ ทฤษฎีทางจริยธรรม แต่มองว่าเป็นสิ่งที่แฝงไว้กับจิตวิทยามากกว่าเป็นการมองศีลธรรมอย่างเป็น เหตุเป็นผล (Merril, 1997)

(3) ทฤษฎีจริยธรรมเชิงประโยชน์นิยม

หลักการรถประโยชน์หรือประโยชน์นิยม (utilitarianism) นั้นมีความแตกต่างจากทฤษฎี อื่น เพราะเน้นความสุขและการทำประโยชน์ให้ผู้อื่น บางครั้งอาจถือได้ว่าเป็นทฤษฎีทางจริยธรรมที่

ทรงอิทธิพลที่สุด หลักประโยชน์นิยมในบางรูปแบบจะเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับศีลธรรมและเปลี่ยนทิศทางของจริยธรรมไปสู่แนวทางใหม่ที่เน้นความสำคัญของวิธีการและเป้าหมายมากกว่า นักอรรถประโยชน์นิยมหลายคน⁸⁵ เริ่มคิดถึงจริยธรรมแตกต่างไปจากเดิม คือคิดว่าสื่อมวลชนมีวิธีการตัดสินใจที่เป็นไปได้หลายทางในการเลือกกระทำสิ่งที่จะนำพาความสุขหรือสิ่งที่ดีที่สุดมาสู่ประชาชนจำนวนมากที่สุด John Stuart Mill กล่าวไว้ใน utilitarianism ว่าหลักจริยธรรมพื้นฐานคือการเดินตามทฤษฎีการผลิตความสุข หรือที่ Mill เรียกว่า “หลักความสุขอันยิ่งใหญ่ที่สุด (The Greatest Happiness Principle)” นั่นเอง เป้าหมายจะเป็นตัวกำหนดวิธีการ ถ้าเป้าหมายนั้นคือความสุขที่ยิ่งใหญ่ที่สุดเพื่อคนส่วนมากที่สุดนั่นเอง⁸⁶

2.1.5 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์

สื่อสิ่งพิมพ์ในสังคมไทยมีหลายแบบหลายลักษณะมีทั้งที่พิมพ์ในวงจำกัดและที่พิมพ์แพร่หลายทั่วไปตามความต้องการของสังคมและจุดมุ่งหมายของผู้ผลิต ยิ่งในอนาคตอันใกล้นี้ประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรมทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะรับรู้ข่าวสารที่ดี ที่ถูกต้องกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพ ในบรรดาสื่อต่าง ๆ ที่นำเสนอข้อมูลในปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์นับเป็นสื่อที่สำคัญสิ่งหนึ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการเหล่านั้นได้⁸⁷

สิ่งพิมพ์ทำหน้าที่เป็นสื่อมวลชนชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้สื่ออื่น ๆ ปัจจุบันมีการสนับสนุนวงการพิมพ์ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะสิ่งพิมพ์มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากสื่ออื่น ๆ สิ่งพิมพ์มีอิทธิพลต่อวงการต่าง ๆ อย่งไรก็ตาม สิทธิในการแสวงหาและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนสามารถเป็นความจริงและมีหลักประกัน⁸⁸ เพียงพอต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยสอง

⁸⁵ นักอรรถประโยชน์นิยมหลายคน เช่น David Hume, Jeremy Bentham และ John Stuart Mill. จาก *นิติปรัชญา* (น. 143), โดย จริญ โฆษณานันท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁸⁶ John Stuart Mill, “Utilitarianism”, ed. Mary Warnock (The Fontana Library, 1970) P. 257. โปรดดู *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตได้ถึงปัจจุบัน* (น. 469), โดย เสน่ห์ จามริก (ผู้แปล), 2519, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸⁷ จาก *สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 160 – 161), โดย ไพโรจน์ พลเพชร, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ*, 2546, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁸⁸ From *Equality and Discrimination: Essays in Freedom and Justice* (p.54), by Stephen Guest, and Alan Milne, 1985, Stuttgart: Franz Steiner Verlag Wies Baden GMBH. อ้างถึงใน *วนิดา แสงสารพันธ์*, 2550, *ขอบเขตการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*, รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

ประการที่สำคัญอันประกอบด้วย ประการแรก คือ เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นหนังสือพิมพ์ที่สามารถแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงจากรัฐ และปัจจัยที่สอง คือ เสรีภาพของนักสื่อสารมวลชนซึ่งมีความเป็นอิสระในการเสนอความคิดเห็นหรือข่าวสารต่อสาธารณะโดยไม่ถูกควบคุมกำกับจากเจ้าของและหน่วยงานรัฐสื่อมวลชนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนแต่จะต้องควบคุมกำกับโดยจรรยาบรรณวิชาชีพของนักสื่อสารมวลชนมี ดังต่อไปนี้

1) หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์มี 4 ประการ คือ⁸⁹

(1) เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นับแต่การปกครองของไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้การรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มากที่สุดคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517⁹⁰

(2) เสรีภาพในการแข่งขัน ธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยเป็นธุรกิจเสรี มีการแข่งขันระหว่างเอกชน จนก่อให้เกิดการผูกขาดธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ เท่ากับเป็นการผูกขาดข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่ควรเสนอต่อประชาชน รัฐบาลจึงมีหน้าที่คุ้มครองให้เอกชนสามารถแข่งขันจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยเสรี ในหลายประเทศมีกฎหมายป้องกันการผูกขาดสื่อสิ่งพิมพ์ ป้องกันไม่ให้สื่อสิ่งพิมพ์ที่มีทุนสูงกว่าเข้าไปซื้อกิจการ หรือใช้วิธีการอื่นไม่ชอบธรรมทำให้คู่แข่ง

⁸⁹ จาก กฎหมายสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย, ภาควิชาการหนังสือพิมพ์, โดย สุรัตน์ นุ่มนนท์, 2531 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์

การให้เสนอเรื่อง หรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน โฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ.

ขึ้นต้องยุติกิจการ สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางด้านสื่อมวลชน กิจการสื่อมวลชนยังมีการแข่งขันกันได้โดยเสรี

(3) เสรีภาพในการปกปิดแหล่งข่าว ในทางกฎหมายควรมีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการปกปิดแหล่งข่าว ไม่จำเป็นที่จะต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของข่าวที่ได้มาอย่าง ลับ ๆ ไม่ว่าจะมาจากการบีบบังคับของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ โดยหลักทั่วไปไม่มีกฎหมายคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการปกปิดแหล่งข่าว เพราะถือว่าเป็นเสมือนบุคคลธรรมดาซึ่งถือว่ามีความผิด ถ้าขัดขึ้นข้อบังคับของกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ไม่มีกฎหมายรองรับให้การคุ้มครองรักษาความลับทางวิชาชีพ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายคุ้มครองดังกล่าว จึงเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง

(4) เสรีภาพในการล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคล ในยุคปัจจุบันการล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคล เป็นสิ่งที่ยากแก่การหลีกเลี่ยง การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจึงเป็นสิ่งที่สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องระมัดระวัง ขณะเดียวกันสื่อสิ่งพิมพ์ควรได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการตีพิมพ์เรื่องของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและคุณค่าของข่าวสารด้วย ในประเทศไทย การละเมิดสิทธิส่วนตัวเป็นการละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลในกฎหมายลักษณะอาญาในเรื่องหมิ่นประมาท มีบทลงโทษไว้ รวมทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการละเมิด แต่ยังไม่มีความคุ้มครองความเป็นอยู่ส่วนตัว

2) หลักการจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์⁹¹ ตามรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วน และการจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพมิได้นอกจากการจำกัดเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวแล้วกฎหมายจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์จะต้องมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและผลประโยชน์สาธารณะดังต่อไปนี้

ก. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หมายถึง การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลที่อยู่ในรัฐโดยอาจจะถูกคุกคามหรือประทุษร้ายจากการรุกรานของรัฐอื่นหรืออาจจะคุกคามหรือประทุษร้ายที่เกิดจากความไม่สงบเรียบร้อยภายในรัฐนั่นเองและภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐทุกรัฐทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน⁹²

⁹¹ จาก หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, เล่มเดิม.

⁹² จาก ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน, โดย อุกฤษ มงคลนาวิน, 2518, *บทบัญญัติ*, 32 (1), 13-14.

ข. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าของประชาชนหรือของสื่อสิ่งพิมพ์ก็ตามจะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล⁹³ของบุคคลอื่น เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในเกียรติยศและชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัวแต่อย่างไรก็ตามสื่อสิ่งพิมพ์อาจเสนอข่าวหรือภาพที่ละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลดังกล่าวได้ แต่ต้องกระทำในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

ค. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง ผลประโยชน์โดยทั่วไปของสังคมทั้งในด้านการเมือง และเศรษฐกิจ ส่วนศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง ทัศนคติทั่วไปทางจริยธรรมของสังคมโดยคำนึงถึงความรู้สึกนึกคิดของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น

ง. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามของจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน “ความเสื่อมทรามของจิตใจ” หมายถึง การทำให้ความรู้สึกหรือมโนสำนึกตกต่ำ

อย่างไรก็ตามการจำกัดเสรีภาพจะต้องกำหนดเป็นกฎหมายและใช้บังคับทั่วไปตามบทบัญญัติว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันไปโดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้จึงเป็นการเลือกปฏิบัติซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคนี้เองส่งผลให้กฎหมายที่ตราใช้บังคับแก่ประชาชนจะต้องมีลักษณะทั่วไป คือ กฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน หมายความว่า กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงในกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

3) จรรยาบรรณวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และการกำกับดูแล

จรรยาบรรณ (code of conduct)⁹⁴ วิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ คือ กฎที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานและความประพฤติทั้งข้อสนับสนุนและข้อห้ามภายใต้ข้อกำหนดทางจริยธรรม เป็นเครื่องช่วยควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ให้เป็นไปโดยถูกต้อง

⁹³ From *Law of Mass Communication : Freedom and Control of Print and Broadcast Media* (pp. 204-205), by Harold L. Nelson & Dwight L. Teeter, 1986, Fifth Edition Mineola New York, The Foundation Press, Inc. อ้างถึงใน *สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย*, เล่มเดิม.

⁹⁴ จาก *นักข่าวมืออาชีพ* (น. 144), โดย บุญเลิศ ช่างใหญ่, 2539, กรุงเทพมหานคร: มติชน.

ปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการทำงานที่ขาดจริยธรรม⁹⁵ของสื่อสิ่งพิมพ์อาจส่งผลกระทบต่อในระดับโลกได้ เช่น การหลอกลวงและการบิดเบือนข่าวหรือเรื่องราวที่สื่อนำเสนอ การนำเสนอข่าวแบบรูด้าเสรีภาพผู้อื่น การขัดแย้งของผลประโยชน์ การรับประโยชน์จากการทำหน้าที่สื่อ เป็นต้น อาจเป็นการละเมิดจรรยาบรรณได้เสมอ แนวคิดในการสร้างมาตรฐานจริยธรรมกลางของวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์สากลเกิดขึ้นเพราะความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลการสื่อสารและต้องการลดอำนาจการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกลุ่มประเทศตะวันตก นับแต่เริ่มทศวรรษที่ 1970 ความพยายามก่อตั้งระเบียบสารสนเทศและการสื่อสารของโลกใหม่ (New World Information and Communication Order: NWICO)⁹⁶ เกิดขึ้นเพราะความเกรงกลัวว่าสื่อในประเทศตะวันตกและค่านิยมตะวันตกจะคุกคามค่านิยมทางวัฒนธรรมของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ทำให้เกิดความพยายามปฏิรูประบบสื่อโลก ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากกว่าเรื่องจริยธรรม เพราะไม่ใช่เพียงการแสวงหาบรรทัดฐานสำหรับนักวิชาชีพสื่อเพื่อทำงานในสภาวะที่ต้องเผชิญกับการความยากลำบากในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่จะต้องรายงานให้ประชาชนทราบ แต่การปฏิรูปมีขอบเขตรวมถึงเศรษฐกิจการเมือง และเทคโนโลยีของสื่อสิ่งพิมพ์ด้วย

ความจำเป็นที่ควรจะมีจริยธรรมสากลของสื่อสิ่งพิมพ์มีเหตุผลอยู่สองประการ คือ

- 1) ปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีอยู่เดิมไม่สามารถครอบคลุมปัญหาจริยธรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นกับสื่อสิ่งพิมพ์ที่ทำงานในระดับสากลรวมถึงนานาชาติ และ
- 2) ปัญหาในทางจริยธรรม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้คนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในระดับโลก ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์จึงควรมีความรับผิดชอบในระดับโลกแบบใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากเดิม โดยควรคำนึงถึงความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ในโลกด้วย

แนวทางปฏิบัติสำหรับจริยธรรมในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์นั้นมีอยู่มากมาย ซึ่งสรุปเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ 1) การนำเสนอความจริง 2) การนำเสนอข้อมูลอย่างชัดเจน 3) การปกป้องสิทธิสาธารณะ 4) ความรับผิดชอบในการสร้างมติสาธารณะ 5) ความมีมาตรฐานในการรวบรวม

⁹⁵ “จริยธรรม” (ethics) แปลว่า ธรรมที่เป็นข้อควรปฏิบัติ ศีลธรรม กฎแห่งศีลธรรม หรือคุณความดีที่ควรปฏิบัติ. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, ราชบัณฑิตยสถาน, 2542, กรุงเทพมหานคร: บริษัทนานมีบุ๊ค.

⁹⁶ จาก สิทธิในการสื่อสารของประชาชนกับสิทธิมนุษยชน, โดย อุบลรัตน์ ศิริชูศักดิ์, ใน *กฎหมายและสิทธิมนุษยชน*, สันติสุข โสภณศิริ (บก.), 2544, วิถีสังคมไทย สารนิพนธ์ ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ 6, กรุงเทพฯ, คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลอาวุโส ภาคเอกชน.

และนำเสนอข้อมูล 6) ความเคารพในความน่าเชื่อถือของแหล่งข่าว⁹⁷ อย่างไรก็ตาม จริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานตามปทัสสถาน ด้วยพื้นฐานแห่งการใช้เหตุผล⁹⁸ และด้วยความสมัครใจ ย่อมมีความแตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะการทำงานของสื่อแต่ละประเภท และบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละสังคมที่สื่อเหล่านั้นทำหน้าที่อยู่ トラบไคที่สื่อสิ่งพิมพ์ตั้งมั่นอยู่ในการนำเสนอข่าวที่เป็นกลาง ยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพจะนำพาสื่อสิ่งพิมพ์ออกห่างจากการละเมิดจริยธรรมสื่อตนเอง⁹⁹

อย่างไรก็ตาม จริยธรรมและจรรยาบรรณเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกัน เพราะผู้ซึ่งขาดจริยธรรมย่อมไม่สามารถปฏิบัติตามจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนได้ ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งมีจริยธรรมจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามจรรยาบรรณในวิชาชีพสื่อสิ่งของพิมพ์ตนได้ ไม่ว่าจะจรรยาบรรณนั้นจะมีการเขียนไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม นอกจากนั้น ทั้งจริยธรรมและจรรยาบรรณก็ไม่ใช่อะไรที่ผู้มีอำนาจจะนำไปใช้บังคับหรือลงโทษผู้ฝ่าฝืนได้ แต่เป็นสิ่งที่ผู้กระทำต้องกระทำด้วยความสมัครใจ แต่ทั้งจริยธรรมและจรรยาบรรณก็นับว่าเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของบุคคลในแต่ละวิชาชีพในระดับหนึ่งได้

การควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยองค์กรการกำกับดูแลตนเองได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และนับเป็นความรับผิดชอบของนักข่าวซึ่งจะต้องพยายามพัฒนามาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹⁰⁰ การกำกับดูแลจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์จึงเน้นหลักการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อพึงปรารถนา มากกว่าวิธีการเซ็นเซอร์ (censorship)¹⁰¹ แนวคิดเรื่องการกำกับดูแลตนเองนั้นพัฒนามาจากความปรารถนาของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะแก้ไขความผิดพลาดในการทำงานของตนและต้องการทำให้ตนเป็นที่น่าเชื่อถือของสาธารณะ และเครื่องมือที่จะช่วยให้สื่อมีการกำกับดูแลตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คือการใช้ประมวลจรรยาบรรณ (code of conduct) เป็นแนวปฏิบัติ โดยประกอบด้วย

⁹⁷ From *Mass Communication Theory*, by Denis McQuaid, 2010, An Introduction. London: SAGE.

⁹⁸ จาก หนังสือที่ระลึกครบรอบ 6 ปี สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, เมื่อสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติมีอายุครบ 6 ปี (น. 40), โดย มานิจ สุขสมจิตร, 2546, กรุงเทพมหานคร: สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ.

⁹⁹ From *Journalism and ethics: Can they co-exist?* In M. Kieran (Ed.), *Media* by Andrew Belsey and Ruth Chadwick, 1998, London : Routledge. <http://philpapers.org/rec/BELEII> (Accessed 20/10/2015).

¹⁰⁰ จาก *ปัญหาจริยธรรมและบทบาทของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติในการกำกับด้านจริยธรรมของหนังสือพิมพ์*, โดย สุวัฒน์ ทองธนากุล, 2542, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 11.

¹⁰¹ From *Curbing of the Militant Majority*, by John P. Rocke, 1963, *The Reporter* 29:2.

กลไกในการรับคำร้องเรียนและการตอบสนองต่อการร้องเรียน เช่น มีการจัดตั้งผู้ตรวจสอบสื่อ (ombudsman)¹⁰² หรือสภาสื่อ (media council) แม้ว่าหลักการกำกับดูแลตนเองจะถูกใช้ในหลายประเทศ แต่ก็มิใช่ว่าจะได้ผลดีเท่าที่คาดหวังเสมอไป ความล้มเหลวจากการที่สื่อเน้นผลประโยชน์ทางธุรกิจ และความไม่เป็นอิสระจากการเมือง ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวด้านความเป็นวิชาชีพ ซึ่งสามารถแสดงออกได้หลายรูปแบบ เช่น การที่องค์กรสื่อรวมตัวกันเป็นสมาคม การจัดตั้งสภาวิชาชีพ และการจัดทำประมวลจรรยาบรรณและจริยธรรม (code of practices and ethics)

ในประเทศไทยนั้น องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสิ่งพิมพ์ได้มีการจัดทำหลักจริยธรรมหรือจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนเอง เพื่อใช้เป็นกรอบควบคุมความประพฤติและเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่เพื่อนร่วมวิชาชีพ เช่น ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 แนวปฏิบัติของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เรื่อง การปฏิบัติตนของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2549 จริยธรรมวิชาชีพของสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

องค์กรวิชาชีพ (Professional Organization) หมายถึง คณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานวิชาชีพ ออกใบประกอบวิชาชีพ และพัฒนาวิชาชีพ มักจัดตั้งขึ้นในรูปของสภาหรือคณะกรรมการ อาจจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเองโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรวิชาชีพที่เป็นทางการ¹⁰³ และ องค์กรวิชาชีพที่ไม่เป็นทางการ¹⁰⁴

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ (The National Press Council of Thailand: NPCT)¹⁰⁵ เป็นองค์กรการกำกับดูแลตนเอง ได้ก่อตั้งเมื่อ 4 กรกฎาคม 2540 โดยการลงสัตยาบันร่วมกันของเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ภาษาไทย อังกฤษ 25 ฉบับ จากจำนวน

¹⁰² เป็นภาษาสวีเดน ซึ่งในภาษาไทยนิยมเรียกว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” เป็นหน่วยงานพิเศษที่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา อันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่สอดส่องตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร มีอำนาจสอบสวนเพื่อทำรายงานต่อรัฐสภา

¹⁰³ องค์กรวิชาชีพที่เป็นทางการ หมายถึง องค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กร และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ชัดเจน เป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง เช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภานายความ เนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบวิชาชีพโดยมีกฎหมายรองรับ เช่น การถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ.

¹⁰⁴ องค์กรวิชาชีพที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง องค์กรวิชาชีพที่บุคคลในอาชีพต่าง ๆ รวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเองเพื่อควบคุมดูแลและส่งเสริมอาชีพของตน อาจรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นในรูปของสภา สมาคม หรือชมรมต่าง ๆ เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาคมนักข่าว นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เป็นต้น.

¹⁰⁵ www.presscouncil.or.th (Accessed 20/10/2015).

ทั้งสิ้น 32 ฉบับ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ 10 องค์กร ได้ร่วมกันลงนามในบันทึกเจตนาธรรมจัดตั้ง “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและเป็นองค์กรควบคุมกันเองโดยปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ การเมือง และธุรกิจ รวมถึงส่งเสริมเสรีภาพและความรับผิดชอบปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่นที่กำหนด โดยมีตัวแทนสถานทูตสหรัฐอเมริกา อินเดีย รัสเซีย และสโมสรผู้สื่อข่าวต่างประเทศร่วมเป็นสักขีพยานด้วย สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติทำให้เกิดกลไกในการกำกับดูแลตนเองของสื่ออื่น ๆ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยใช้กลไกการควบคุมโดยวิชาชีพด้วยกันเอง อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลตนเองก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านจริยธรรมต่าง ๆ ได้ทั้งหมด สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจึงยังต้องปรับปรุงการดำเนินงานทั้งในด้านของการสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายเลขานุการซึ่งทำงานสนับสนุนงานทั้งหมดตลอดจนต้องเร่งทำงานร่วมกับประชาชนผู้บริโภคสื่อในสังคมให้มากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

หลักการสำคัญในการควบคุมกันเองของสภาการหนังสือพิมพ์ กำหนดไว้ในหมวดความรับผิดชอบทางจริยธรรม ว่าเมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกหรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ¹⁰⁶ ก็จะแจ้งให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียนลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยดังกล่าวภายใน 7 วัน และอาจแจ้งให้หนังสือพิมพ์ฉบับนั้นตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษผู้เสียหาย ส่วนกรณีมีผู้ถูกร้องว่าประพฤติผิดจริยธรรมสภาการหนังสือพิมพ์ จะแจ้งไปยังต้นสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษแล้วแจ้งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์โดยระเบียบข้อบังคับที่ประกอบด้วยหลายส่วน เช่น ข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 ระเบียบการสมัครสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติบันทึกเจตนาธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติว่าด้วยการเป็นสมาชิก ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2548 เป็นต้น

¹⁰⁶ จริยธรรมของวิชาชีพตาม ข้อ 7 ที่สมาชิกทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติ ได้แก่ (1) ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของการเสนอข่าวและความคิดเห็น (2) ให้ประชาชนได้ทราบข่าวเฉพาะที่เป็นจริง การเสนอข่าวสารใด ๆ ออกพิมพ์โฆษณาเผยแพร่ ถ้าปรากฏว่าไม่ตรงต่อความเป็นจริง ต้องรีบจัดการแก้ไขให้ถูกต้องโดยเร็ว (3) ในการได้มาซึ่ง ข่าว ภาพ หรือข้อมูลอื่นใดมาเป็นของตนต้องใช้วิธีการที่สุภาพและซื่อสัตย์เท่านั้น (4) เคารพในความไว้วางใจของผู้ให้ข่าว และรักษาไว้ซึ่งความลับของแหล่งข่าว (5) ปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยมุ่งหวังต่อสาธารณประโยชน์ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือหมู่คณะโดยไม่ชอบธรรม (6) ไม่กระทำการอันเป็นการบั่นทอนเกียรติคุณของวิชาชีพ หรือความสามัคคีของเพื่อนร่วมวิชาชีพ

ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบของสภาการหนังสือพิมพ์ตามกฎหมายในประเทศไทย ยอมรับและนำหลักการปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์โดยตรงซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 และการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยกฎหมายอื่น ๆ รวมถึง การควบคุมตรวจสอบโดยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

4) ประจักษ์ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อน้ำที่ของสื่อสิ่งพิมพ์¹⁰⁷

ในการปฏิบัติงานของสื่อมวลชนทุกแขนง ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดได้ทุกขั้นตอน สื่อมวลชนจึงพึงต้องมีความรับผิดชอบต่อควบคู่ไปกับสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารด้วย โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ

(1) ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย

ในฐานะที่นักข่าวทำหน้าที่เป็นนายทวารข่าวสาร (gatekeeper) หรือเป็นด่านแรกในการทำงานข่าว ดังนั้น นักข่าวควรจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านสื่อสารมวลชน ทั้งนี้เพราะความรับผิดชอบต่อกฎหมายเป็นข้อจำกัดในการใช้สิทธิเสรีภาพประการหนึ่ง ความรับผิดทางกฎหมายที่นักข่าวหรือบรรณาธิการข่าวจะต้องเผชิญอยู่บ่อยครั้ง คือ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และทางทำมาหาได้ของบุคคลอื่น ตลอดจนการละเมิดอำนาจศาล ดังนั้น นักข่าวจึงต้องระมัดระวังในการใช้ถ้อยคำ การรายงานข่าวที่ต้องเคารพหลักการพูดความจริง มิฉะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อผู้อื่นได้

(2) ความรับผิดชอบต่อจริยธรรม

ความรับผิดชอบต่อจริยธรรมเป็นความรับผิดชอบต่อที่สำคัญที่สื่อมวลชนควรต้องคำนึงถึงตลอดเวลา โดยใช้จิตสำนึกพิจารณาและใคร่ครวญถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ที่เป็ข่าวญาติพี่น้อง และครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น สำหรับการกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนด้านจริยธรรมนั้น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ มักมีข้อบังคับหรือแนวทางควบคุมของตนเองเพื่อให้สมาชิกใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการทำงาน นอกจากนี้ องค์กรสื่อบางแห่งก็ได้มีข้อกำหนดเรื่องจริยธรรมเป็นลายลักษณ์อักษร โดยแสดงรายละเอียดของการประพฤติที่พึงกระทำหรือควรงเว้นเพื่อให้พนักงานใช้เป็นหลักในการทำงานอย่างมีจริยธรรมด้วย

การที่สื่อสิ่งพิมพ์จะทำหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ สื่อสิ่งพิมพ์ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง

¹⁰⁷ จาก *หลักการเขียนข่าว*, โดย ประจักษ์ วัลลิโก, 2523, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ สื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีหลักเกณฑ์ในการนำเสนอข่าว โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับผู้อ่าน คือ ข่าวนั้นต้องมีความน่าสนใจมีความสำคัญต่อผู้อ่าน ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่มีความทันสมัย และเป็นเหตุการณ์ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้าง จึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุดได้ ดังนี้

(1) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องมีความตระหนักว่าตนมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสนอข่าวอย่างยุติธรรมครบถ้วน และปราศจากความลำเอียงเท่าที่ขอบเขตงานในหน้าที่และความสามารถในการใช้ดุลพินิจจะอำนวยให้ปฏิบัติได้

(2) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องให้โอกาสแก่ผู้อ่านในการที่จะรู้ เข้าใจ และประเมินค่าของข่าวสารที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งที่มีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อส่วนได้เสียของสังคม สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องสำนึกในหน้าที่ในการเสนอข่าว หรือข้อคิดเห็นของหลายฝ่าย รวมทั้งฝ่ายที่เห็นตรงข้ามกับตนด้วย

(3) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องสร้างฐานะทางการเงินของตนให้มั่นคง เพื่อต่อสู้อิทธิพลที่พยายามบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ตกเป็นเครื่องมือของผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

(4) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องเคารพต่อตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องหมิ่นประมาท และการตีพิมพ์ภาพลามกอนาจาร

การประยุกต์ใช้หลักความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ คือ การรายงานข่าวสารผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ต้องทำตามหน้าที่ หากสื่อสิ่งพิมพ์ทำหน้าที่บิดเบือน ถือว่าเป็นการผิดจริยธรรม เช่น การนำเสนอข่าวโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง การนำเสนอข่าวโดยละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้ตกเป็นข่าว การเผยแพร่ภาพที่เจ้าตัวปราศจากการยินยอม เป็นต้น สื่อสิ่งพิมพ์ที่ทำหน้าที่ที่ดีต้องมีเจตนาที่ดี (good will) ในการรายงานข้อมูลข่าวสารแก่สังคม

อย่างไรก็ตามสื่อสิ่งพิมพ์มีหน้าที่สะท้อนความเป็นจริงของสังคม แต่ต้องมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ โดยก้าวไปข้างหน้านำพาประชาชนด้วย โดยหากสื่อสิ่งพิมพ์ต้องการเสรีภาพและไม่ต้องการถูกแทรกแซงโดยรัฐ สื่อสิ่งพิมพ์ก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าสื่อสิ่งพิมพ์มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสามารถดูแลจัดการกันเองได้อย่างแท้จริงด้วย

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ มีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อโดยตรง และยังเป็นเสรีภาพที่สำคัญยิ่งของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเสรีภาพของสื่อก็คือสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้เองสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างเจตจำนงของสังคม การคุ้มครองเสรีภาพสื่อจึง

มิได้ก่อให้เกิดความผูกพันเฉพาะต่ออำนาจรัฐเท่านั้นที่จะต้องเคารพต่อเสรีภาพสื่อ หากแต่ยังผูกพันต่อบุคคลอื่น ๆ หรือสภานิติบัญญัติด้วย ที่ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ต่อไปในอนาคต

2.2 ทฤษฎีสติและเสรีภาพ

พัฒนาการของแนวคิดการรับรองเสรีภาพของประชาชนของประเทศตะวันตกนั้นเป็นความเชื่อทางปรัชญาความคิดที่วางหลักเกณฑ์การปกครองเน้นการสร้างเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของผู้ใต้ปกครอง อารยประเทศทั้งหลายจึงตระหนักถึงการมีกฎหมายสูงสุดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ¹⁰⁸ จึงอาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติของมนุษย์ หรือ เรียกอีกนัยหนึ่งว่า สิทธิมนุษยชน¹⁰⁹ คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจถูกพรากไปจากราชรัฐได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของราชรัฐ¹¹⁰ อันได้แก่ เสรีภาพส่วนบุคคล คือ เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร และเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น คือ เสรีภาพในการเขียนการโฆษณา เป็นต้น

ความสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนนั้นมีมาเนิ่นนานนับแต่ครั้งโบราณกาลในยุคกรีกโบราณและโรมัน¹¹¹ ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีเสรีภาพอยู่แล้วตามธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์ เป็นการอธิบายโดยการอาศัยเหตุผลจากธรรมชาติเป็นหลัก¹¹² อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในยุคโบราณนั้นเป็นเพียงเสรีภาพภายในรัฐ

¹⁰⁸ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, โดยหยุด แสงอุทัย, 2556, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰⁹ จาก หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (น. 20), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹¹⁰ จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 40), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2543, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹¹¹ จาก การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ (รายงานผลการวิจัย), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2546, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹¹² จาก นิติปรัชญา = *Philosophy of law*, โดย ปรีดี เภมทรัพย์, 2555, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เท่านั้น (freedom in State)¹¹³ และจุดมุ่งหมายของรัฐ คือ การรักษาไว้ซึ่งสิทธิธรรมชาติของมนุษย์¹¹⁴

2.2.1 ความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ

พัฒนาการของเสรีภาพในปัจจุบัน สืบเนื่องมาจากเสรีภาพของชนชั้นกลางของยุโรป โดยการบังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่พวกตน การให้หลักประกันดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ Cortes von Léon ในปี ค.ศ. 1188¹¹⁵ อันเป็นการรับรองเสรีภาพของประชาชน ในการประชุมกันของบรรดานักบวชและประชาชนชาวสเปน โดยการรับรองสิทธิในการปรึกษาหารือ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญ ๆ เช่น เกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ เป็นต้น

สำหรับข้อเรียกร้องของชนชั้นกลางที่ได้การกล่าวถึง คือ Magna Carta¹¹⁶ ในปี ค.ศ. 1215 หรือมหาบัตรแมกนาคาร์ตาเป็นพันธสัญญาระหว่างกษัตริย์กับขุนนางพวกบารอน สัญญานี้มีสาระสำคัญในการจำกัดอำนาจกษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษีอากรหรือเรียกเครื่องเงินจากราษฎร โดยพวกขุนนางเสนอข้อตกลงให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (magna carta) ในวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 1758 (ค.ศ. 1215) กฎบัตรฉบับนี้มี 63 มาตรา¹¹⁷ มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการกระทำที่ไม่ชอบทั้งปวงของพระเจ้าจอห์นให้หมดสิ้นไป โดยพระเจ้าจอห์นจะเรียกเก็บภาษีจากราษฎรจากสภาทั่วไปของราชอาณาจักรที่เรียกว่า Great Council นำมาผู้การกำหนดกฎหมายในการเก็บภาษีใด ๆ ต้องผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นการสะท้อนได้ว่าประชาชนก็มีสิทธิที่จะอ้างสิทธิเสรีภาพต่อไปได้ด้วยเช่นกัน กฎบัตรฉบับนี้ทำให้ชาวอังกฤษได้รับสิทธิเท่าเทียมกันหมดเสมือนว่ากฎบัตรเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก

¹¹³ ปรอดู G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 409. อ้างถึงใน *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, โดย บุญศรี มีวงศ์โหมย, พิมพ์ครั้งที่ 7, 2556, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹¹⁴ From A.P. d'Entreves, *Natural Law: An Introduction to Legal Philosophy*, Hutchinson University Library, London, pp. 48 - 63. อ้างถึงใน *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน*, โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹¹⁵ From Albert Bleckmann, *Staatsrecht I- Die Grundrecht*, 4 Aufl., 1979, S. 2. อ้างถึงใน *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ*, โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹¹⁶ จาก *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม* (น. 190), โดย จรัญ โฆษณานันท์, 2545, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

¹¹⁷ จาก *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน*, โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ของอังกฤษ กล่าวได้ว่า แมกนาคาร์ตาถือเป็นจุดกำเนิดของการมีอิสระและเสรีภาพของพลเมืองชาวอังกฤษ โดยแท้จริงแล้วเป็นเอกสารที่สะท้อนการประนีประนอมในการแบ่งสรรอำนาจระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง นั่นเอง

พัฒนาการทางทฤษฎีว่าด้วยรัฐสมัยใหม่ ก่อให้เกิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะแห่งสิทธิเสรีภาพ ในปี ค.ศ. 1628 ซึ่งเป็นเอกสารระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ในสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 เป็นการที่สภาขุนนางได้ยื่นเอกสารร่วมกันเรียกร้องจากพระเจ้าชาร์ลขอสิทธิเสรีภาพให้ประชาชน ตามเอกสารเรียกว่า “The Petition of Right ค.ศ. 1628”¹¹⁸ หรือ คำปฏิญาณสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยห้ามจับกุมบุคคลโดยไม่มีเหตุผล การสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยกฤษฎีกาจะต้องถูกเพิกถอนและแสดงว่าเป็นโมฆะ¹¹⁹ หากใช้กฎหมายหรือกฤษฎีกาให้ใช้ให้ร้ายบุคคลเงินเท่านั้น ห้ามใช้ยามปกติและห้ามให้กษัตริย์กลั่นแกล้งประชาชน การเก็บภาษีจากราษฎรต้องได้รับความยินยอมจากสภาก่อนดังกล่าวทำให้ราษฎรสามารถอ้างพระบรมราชโองการดังกล่าวเพื่อยืนยันถึงสิทธิที่ราษฎรทั้งหลายมีอยู่นั่นเอง¹²⁰ ต่อมาในของสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 นั้น พระองค์ถูกบังคับให้ตราพระราชบัญญัติที่เรียกว่า The Act of Habeas Corpus ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1679¹²¹ รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาและรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อความมั่นคงของสิทธิของราษฎรเป็นการป้องกันสิทธิเสรีภาพในการจับกุมคุมขัง

ในปี ค.ศ. 1689 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเรียกว่า “Bill of Rights”¹²² กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี การดำเนินคดีโดยไม่ล่าช้า การห้ามกำหนดหลักประกันที่ใช้ในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมากเกินไปและการห้ามการลงโทษโดยวิธีการโหดร้ายและผิดปกติธรรมดา ตลอดจนการเรียกค่าปรับที่เกินเลย หรือการริบทรัพย์สินของบุคคลก่อนมีคำตัดสินความผิดถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นโดยเกิดจากการตกลงกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา โดยกษัตริย์จะต้องเคารพและผูกมัดต่อ

¹¹⁸ หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (น. 51), เล่มเดิม.

¹¹⁹ จาก คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) เรียงมาตรา, และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (น. 134), โดย หยุด แสงอุทัย, 2511, พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์.

¹²⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2551, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹²¹ จาก กฎหมายสิทธิมนุษยชน (น. 31 - 32), โดย วีระ โลจายะ, 2529, กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹²² จาก กฎหมายสิทธิมนุษยชน, โดย วีระ โลจายะ, 2529, แหล่งเดิม.

หลักการต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นในกฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการยอมรับของรัฐสภาที่มีต่อสิทธิของพระมหากษัตริย์ในการครองบัลลังก์¹²³

อย่างไรก็ตามความหมายของเสรีภาพที่มีมาแต่ดั้งเดิมนั้นเปลี่ยนแปลงไป เพราะในปีศตวรรษที่ 16 - 17 ทฤษฎีสัญญาประชาคม และแนวคิดมนุษยนิยมมีบทบาทสำคัญ ซึ่งต่อมา John Locke¹²⁴ เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร ภายหลังได้มีการนำเสนอแนวความคิดในการจำกัดอำนาจรัฐโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu)¹²⁵ และต่อมาได้มีการพัฒนาแนวคิดไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ผู้แทนของรัฐอาณานิคมทั้งหมดได้ร่วมลงนามกันในคำประกาศอิสรภาพ (declaration of independence)¹²⁶

จากอิทธิพลการปลดแอกคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ทำให้การใช้กฎหมายจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองได้เริ่มจากการปฏิวัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และมีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789¹²⁷ กล่าวได้ว่าประเทศในสากลต่างก็ยอมรับประกาศดังกล่าวและถือเป็นแบบอย่างในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามเห็นได้ว่าหลักการประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์¹²⁸ จะมีกฎหมายที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมาก็ตาม บทกฎหมายเหล่านั้นก็มีได้ระบุชัดเจนถึงการคุ้มครองเสรีภาพของพลเมืองอังกฤษ

¹²³ From Gilles Lebreton, *Libertes publiques et droits de l'homme*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 66. อ้างถึงใน *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*, โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹²⁴ จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 34 - 35), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹²⁵ From Montesquieu, *De l'esprit des lois, livre XI, chapitre VI, para. 13* (1748) (Oeuvres Completes de Montesquieu, Roger Cailois edition 1951) อ้างถึงใน *หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โทตระกิตย์* (น. 311), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, 2540, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

¹²⁶ จาก *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776 - 1800* (น. 38), โดย สมบัติ จันทร์วงศ์, 2529, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹²⁷ From Gilles Lebreton, *Libertes publiques et droits de l'homme*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 66. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เรื่องเดิม.

¹²⁸ จาก ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law System) เป็นระบบกฎหมายที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ Common Law คือ หลักกฎหมายที่ศาลหลวงของอังกฤษได้เคียวางไว้ในคำพิพากษาที่ตัดสินคดีแต่ละคดีในอดีต และเป็นหลักกฎหมายที่ศาลเป็นผู้สร้างขึ้นจากการตัดสินแต่ละคดีโดยถือเอาคำพิพากษาที่ศาลสูงได้เคยตัดสินในปัญหาทำนองเดียวกันเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นในภายหลัง.

ในฐานะที่เป็นปัจเจกชน แม้ในศตวรรษที่ 17 จะมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ซึ่งวางกรอบการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการก็ตาม อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการควบคุมและต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ และต่อต้านอำนาจของศาลยุติธรรมที่สนับสนุนกษัตริย์โดยรัฐสภา ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of parliament)¹²⁹ จึงเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษแทนที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม นอกจากนี้หากรัฐสภาตรากฎหมายที่เป็นการคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะมีหลักนิติธรรม (rule of law)¹³⁰ เป็นตัวควบคุมการกระทำของรัฐสภาอีกทีหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นการที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด¹³¹

สำหรับพัฒนาการประวัติศาสตร์ของสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองการปกครองไทยนับแต่อดีตมีพัฒนาการอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง¹³² ภายใต้ค่านิยมและความเชื่ออันมีรากฐานมาจากคำสอนของศาสนาทำให้เกิดการยอมรับอำนาจปกครองของชนชั้นปกครองและเข้าใจถึงสถานะที่แตกต่างของบุคคลโดยไม่เกิดข้อขัดแย้งทำให้เกิดการยอมรับในเรื่องความไม่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามนับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพที่มาพร้อมกับแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยจากอิทธิพลของประเทศตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามาในประเทศไทย โดยมีรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทำให้การบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

¹²⁹ ใน ค.ศ. 1588 - 1679 โทมัส ฮอบส์ นักปรัชญาทางการเมืองการปกครอง ได้เขียนผลงานสำคัญคือ เลวีเอธาน (Leviathan) คือ องค์กรที่ปัดป้องที่มีอำนาจเด็ดขาดเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงของคนในสังคม รัฐสภาอังกฤษออกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ เพราะว่ารรัฐสภาอังกฤษถือว่ามีอำนาจสูงสุด (The Supremacy of Parliament) นั้นเอง.

¹³⁰ การปกครองโดยหลักนิติธรรม หรือ การปกครองโดยยึดหลักความสูงสุดของกฎหมาย ได้แก่ การปกครองรัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ. โปรดดูคำอธิบายเพิ่มเติม *ประชาธิปไตย: แนวคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ*, โดย วิสุทธิ์ โปธิแทน, 2524, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³¹ จาก *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³² จาก *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (น. 1 - 15), โดย อุดม รัฐอมฤต, นพนิช สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, 2542, กรุงเทพมหานคร: นานาส์สิ่งพิมพ์.

ประชาชนปรากฏขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการนำสิทธิเสรีภาพมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐต้องการเชื่อมโยงรัฐธรรมนูญกับเสรีภาพของประชาชนเข้าด้วยกัน¹³³

พัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยได้ปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 โดยได้มีการรับรองความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และคุ้มครองเสรีภาพในการเขียน การโฆษณา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าใดนัก¹³⁴ เห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครอง แม้ต่อมารัฐธรรมนูญทุกฉบับจะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่จากสภาพข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกิดเหตุการณ์รัฐประหารบ่อยครั้ง¹³⁵ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพเท่าที่ควร ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองในที่สุด โดยการขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพขึ้นพื้นฐาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากกว่าเดิมนั้น ปรากฏในกรอบเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹³⁶ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนไว้อย่างชัดเจนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอดีตแม้ต่อมาจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2550¹³⁷ แต่ยังคงสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนไว้เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพหลายประการให้กับประชาชนไว้แล้วก็ตาม การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ย่อมมีโอกาสที่จะถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อคุ้มครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

¹³³ จาก บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว.

¹³⁴ จาก รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุด โครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, โดย ไพโรจน์ พลเพชร.

¹³⁵ จาก การรัฐประหารในประเทศไทย (น. 10), โดย สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การกระทำรัฐประหารในทางนิติศาสตร์นั้นมุ่งเน้นการกระทำนอกวิถีทางของรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจทางการเมืองและองค์การทางการเมืองทั้งหลายโดยใช้กำลังเข้ายึดอำนาจอย่างฉับพลัน”

¹³⁶ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 56), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³⁷ จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้เมื่อ 24 สิงหาคม 2550 เป็นครั้งแรกที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ.

จากพัฒนาการเสรีภาพของไทยดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าในทางการเมืองการปกครองของไทยได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและทำให้เห็นว่าในอดีตเป็นกระบวนการในการอ้างถึงความชอบธรรมของผู้ปกครองมากกว่าที่ต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงและมักมิได้มีที่มาจาก การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอง จากแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย¹³⁸ เสมือนว่าจะไม่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือโอกาสที่เป็นธรรมในการเข้าสู่ระบบการเมืองโดยเท่าเทียมกัน ดังนั้น การให้การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมายจึงเป็นหลักประกันพื้นฐานในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นผลของการต่อสู้เพื่อให้มีการประกันสิทธิและเสรีภาพตลอดจนประกันความเสมอภาคกันภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับสังคมไทยที่จะพัฒนาภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 ความหมายสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อได้ศึกษาถึงความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพแล้ว จำเป็นจะต้องทราบถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพ โดยอธิบายความหมายของสิทธิ แยกออกจาก เสรีภาพ เนื่องจากทั้งสิทธิและเสรีภาพมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ความหมายของสิทธิ

“สิทธิ (right)” ตามความหมายทั่วไป คือ อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งความหมายว่าเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือ คุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย¹³⁹ เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง และสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น สิทธิไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์คิดขึ้นแต่เป็นกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วในธรรมชาติคู่กับมนุษย์

¹³⁸ รัฐธรรมนูญลักษณะอำนาจอธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญที่มาจาก การปฏิบัติ รัฐประหาร เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและกลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารในการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศและรักษาอำนาจของตนที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยมีได้มีการวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

¹³⁹ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 217.

คำว่า “สิทธิ” ในทางกฎหมายนั้นได้นักกฎหมายหลายคนให้คำนิยามไว้ ดังนี้

(1) ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ¹⁴⁰ ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามี สิทธิอันเป็นการบังคับคนอื่นต้องกระทำตามสิทธิของเรา แต่ไม่ว่าจะเป็สิทธิหรือเสรีภาพต่างก็ ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุด และ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะกระทำ อะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่เลือกประพฤดิหรือไม่ประพฤติได้อย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม¹⁴¹ ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น ด้วย

(3) ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ¹⁴² ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

“สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้ บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย

(4) ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์¹⁴³ ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

“สิทธิ (right)” คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับ ทรัพย์หรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรอง ให้แก่บุคคลหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำบางอย่างบางประการ ให้เกิดประโยชน์แก่ตน

กล่าวโดยสรุป “สิทธิ” หมายถึง อำนาจทางกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล ในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือยอมให้เข้ากระทำการโดยไม่เข้า ขัดขวางเพื่อประโยชน์ตน

¹⁴⁰ จาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. (น. 348), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2538), กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

¹⁴¹ จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ผู้สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทย ปัจจุบัน*. (น. 28), โดย วิษณุ เครืองาม, (2535), กรุงเทพฯ: บรรณาการ.

¹⁴² จาก *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. (น. 48), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, (2555), กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁴³ จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. (น. 16), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, (2543), กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ความหมายของสิทธิของประชาชนทางรัฐธรรมนูญ

“สิทธิของประชาชนทางรัฐธรรมนูญ” ถือว่าเป็น สิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjective oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยังหมายรวมถึง การใช้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien)¹⁴⁴ ซึ่งมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังกล่าว สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ กำหนดให้รัฐต้องเคารพปกป้องและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติต่อการรักษาเสถียรภาพการปกครอง

ปกติแล้วรัฐธรรมนูญมักประกอบด้วยสิทธิสองประเภท คือ สิทธิที่ถูกจำกัด (negative right) และ สิทธิที่ต้องมี (affirmative right)

สิทธิที่ถูกจำกัด (negative right) บอกรัฐบาลว่าอะไรที่รัฐไม่สามารถทำได้ สิทธินี้จำกัดอำนาจรัฐและป้องกันไม่ให้รัฐสร้างผลกระทบบางประการกับประชาชน ตัวอย่างเช่น รัฐต้องไม่เข้าไปจำกัดเสรีภาพในการพูด และไม่จำกัดขีดความสามารถของประชาชนในการประท้วงอย่างสันติ และรัฐต้องไม่กักขังหน่วยงานหนึ่งประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สิทธิที่ต้องมี (affirmative right) เป็นสิทธิที่บอกว่ารัฐต้องทำอะไรบ้าง รวมทั้งบอกประชาชนว่าพวกเขามีสิทธิอะไรบ้าง “สิทธิ” ดังกล่าวอาจครอบคลุมทั้งสิทธิด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการรับประกันของรัฐ เช่น รัฐรับประกันการให้การศึกษาในระดับประถมและมัธยมต้นสำหรับเด็กหญิงและชาย หรือการรับประกัน “ความเป็นอยู่ที่ดี” ให้กับประชาชนที่เกษียณอายุ หรือการรับประกันการมีงานทำและการรับประกันสุขภาพให้กับประชาชนทุกคน

สิทธิและหน้าที่เป็นของคู่กัน เนื่องจาก “สิทธิ” เป็น “อำนาจ” ที่กฎหมายให้แก่บุคคลที่มีเจตจำนงหรือเป็น “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้” ฉะนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อบุคคลหนึ่งมี “อำนาจ” บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนย่อมมี “หน้าที่” ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตาม

¹⁴⁴ Albert Bleckmann Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht. 4. Aufl., Carl Heymanns Verlag 1997,

อำนาจของเขา หรือ ถ้าจะพิจารณาในแง่ “ประโยชน์” เมื่อบุคคลหนึ่งที่มีประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้แล้ว บุคคลอีกคนหนึ่งหรืออีกหลายคนก็มี “หน้าที่” ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามประโยชน์นั้น ๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือคาราภาพยนตร์มีสิทธิในชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ด้วยการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายไม่ว่าด้วยข้อความหรือภาพหรือวิธีใดไปยังสาธารณชนหาได้ไม่ เว้นแต่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนเท่านั้น¹⁴⁵

คำว่า “สิทธิ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 อธิบายว่า หมายถึงความสำเร็จ หรืออำนาจอันชอบธรรม แต่ในทางนิติศาสตร์มีความหมายได้สองอย่าง คือ สิทธิตามธรรมชาติ และสิทธิตามกฎหมาย เป็นสิทธิตามที่ระบุไว้ในตัวบทกฎหมาย คือ กฎหมายรองรับความหมายแห่งสิทธินั้นด้วย

ลักษณะของสิทธิตามกฎหมาย ได้แก่ มีความชอบธรรม และมีความถูกต้องหรือชอบธรรมเป็นพื้นฐาน และเป็นที่ยอมรับของคนอื่นหรือคนในสังคม มีผู้ถือสิทธิหรือเจ้าของสิทธิหรือที่เรียกว่าผู้ทรงสิทธิ ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ ต้องเป็นเนื้อหาแห่งสิทธิที่สามารถใช้ยื่นผู้อื่นได้ คือ ข้อความที่สามารถยืนยันได้ว่าสามารถกระทำการใด ๆ หรือไม่กระทำการใดได้ตามที่ต้องการ และส่งผลให้บุคคลอื่นมีภาระต้องยอมให้ถูกกระทำ หรือรับรู้การกระทำที่เรียกว่า “หน้าที่” ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้รับรู้การใช้สิทธินั้น ซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

2) ความหมายของเสรีภาพ

ความหมายทั่วไปของเสรีภาพ หลักการพิจารณาความหมายของ “เสรีภาพ” คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นและภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางการใช้เสรีภาพ¹⁴⁶ หรืออาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (self-determination)¹⁴⁷ โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเองที่จะตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยปราศจากการ

¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 34.

¹⁴⁶ From *Problem of Political Philosophy* (p. 115), by D.D. Raphael, 1976, London, The Macmillan Press Ltd. จาก *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 22), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁴⁷ ตามพจนานุกรมไม่มีคำแปลโดยเฉพาะ “Self – determination” ซึ่งสามารถค้นหาคำใกล้เคียง คือ “determinate person” คือ บุคคลมีตัวกำหนดแน่นอน. จาก *พจนานุกรมศัพท์และสำนวนกฎหมาย ไทย – อังกฤษ, อังกฤษ – ไทย*, โดย ชง วิทย์วัฒน์, 2553, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

แทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น¹⁴⁸ หรือ การที่กฎหมายรับรองเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่บุคคลย่อมมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นด้วยเหมือนกัน แต่หน้าที่ที่เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลคนหนึ่งนี้เป็นแต่เพียงหน้าที่ที่จะต้องเคารพเสรีภาพของเขา ผู้ทรงเสรีภาพคงมีอำนาจตามกฎหมายแต่เพียงที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น¹⁴⁹ อนึ่ง ในทางวิชาการได้มีการให้ความหมายของเสรีภาพไว้ ดังนี้

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789¹⁵⁰ ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการอภิวัฒน์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของเสรีภาพไว้ว่า “เสรีภาพ ก็คือ ความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้นการใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นว่านี้จะกำหนดขึ้นได้ก็โดยบทกฎหมายเท่านั้น”¹⁵¹

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ¹⁵² ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน¹⁵³ เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง

¹⁴⁸ จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 645), โดย วิษณุ เครืองาม, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2530, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

¹⁴⁹ จาก *Les libertés publiques Tome I* (p. 20), Jean RIVERO, 1997, Paris, P.U.F. อ้างถึงใน *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (น. 15), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁵⁰ จาก “Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 Aout 1789” แปลโดย บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ* (น. 84), พิมพ์ครั้งที่ 7, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁵¹ DECLARATION OF HUMAN AND CIVIC RIGHTS OF 26 AUGUST 1789

Article 4 “ Liberty consists in being able to do anything that does not harm others: thus, the exercise of the natural rights of every man has no bounds other than those that ensure to the other members of society the enjoyment of these same rights. These bounds may be determined only by law.

¹⁵² จาก *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 51), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁵³ *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 22), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม.

นอกจากนี้ แนวคิดของปรัชญา Existentialism โดยฌอง - ปอล ซาทร์ (Jean - Paul Sartre)¹⁵⁴ เชื่อว่า “เสรีภาพนั้นแม้จะมีอำนาจเหนือคำสั่ง หรือเหนือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคม หรืออาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพของมนุษย์ไม่มีขอบเขตจำกัดก็ตาม แต่มนุษย์ก็ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น” แนวคิดของซาทร์ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเสรีภาพและความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่ต้องไปด้วยกัน

จากความหมายของ “เสรีภาพ” ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น อาจสรุปได้ว่าเสรีภาพ คือ อำนาจอิสระของบุคคลในการกำหนดที่จะตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น¹⁵⁵ จึงถือเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

อย่างไรก็ตามหากกล่าวถึงเสรีภาพของประชาชนชาวไทย (right and liberties of the Thai people)¹⁵⁶ พิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้โดยที่รัฐบาลแต่ละยุคสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งในอดีตสิทธิเสรีภาพของชาวไทยถูกรอบงำภายใต้อิทธิพลทางความคิดในเรื่องอำนาจนิยม ในยุคเผด็จการนิยม¹⁵⁷ ซึ่งในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวเกิดปัญหาต่าง ๆ จากความผิดพลาดในเชิงนโยบาย สืบต่อมาจนถึงปัจจุบันความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองได้ประสบภาวะวิกฤต ดังนั้น สังคมไทยจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมเรียกร้องสิทธิเสรีภาพต่อรัฐ ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยังให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความผาสุก ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพทัดเทียมกัน¹⁵⁸ อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทยต่อไปในอนาคต

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าเสรีภาพของชนชาวไทยไม่ได้หมายถึงเพียงการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่เป็นรูปภายนอกเท่านั้น แต่จะมีความหมายเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับคุณธรรมที่อยู่ภายในจิตใจอย่างแยกไม่ได้ ซึ่งก็คือการพยายามให้มีเสรีภาพทางด้านจิตใจนั่นเอง ดังนั้น

¹⁵⁴ จาก ซาทร์และปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพ (น. 66), โดย พินิจ รัตนกุล, ใน *หนังสือรวมบทความปรัชญา*, 2517, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁵⁵ จาก Jean Rivero, *Les libertés publiques Tome I : Les droits de l'homme* 2^e édition, Paris, 1191 p. 20 อ้างถึงใน *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 22), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁵⁶ จาก *วารสารกฎหมายปกครองฉบับพิเศษ*, เล่ม 16, (น. 107), โดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540.

¹⁵⁷ ศาสตราจารย์ โมริซ ดูแวร์เซ่ (Maurice Duverger) ให้คำนิยามของระบอบเผด็จการไว้ว่า คือ ระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมที่ก่อตั้งขึ้นและธำรงไว้โดยใช้ความรุนแรง มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นและไม่ชอบธรรม. จาก *De la Dictature*, Maurice Duverger, Paris, 1961. อ้างถึงใน *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (น. 211), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁵⁸ *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*, โดย วีระ โลจายะ, เล่มเดิม.

เป้าหมายสูงสุดก็คือเสรีภาพที่สมบูรณ์จึงเกิดได้กับคนที่มีศีลธรรมประจำใจหรือทำอะไรด้วยเหตุผลอย่างบริบูรณ์

ความหมายของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน¹⁵⁹ การบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการรับรองคุ้มครองเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจของผู้จัดทำรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของมนุษย์ภายในสังคม โดยพยายามประนีประนอมระหว่างเสรีภาพอย่างกว้างขวางของปัจเจกชนกับความจำเป็นของประชาคมที่จะต้องมีระเบียบแบบแผน ปัจเจกบุคคลจะต้องมีความสัมพันธ์กับประชาคมและมีความผูกพันต่อประชาคม แต่ในขณะที่เดียวกันประชาคมก็ไม่อาจล่วงล้ำเข้าไปในส่วนที่เป็นคุณค่าในตัวของปัจเจกบุคคลหรืออาจกล่าวได้ว่าบุคคลย่อม “อยู่ในสังคมอย่างเป็นตัวของตัวเอง”¹⁶⁰

2.2.3 ประเภทและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ

อย่างไรก็ตามสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยายอาจจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้

1) ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ

การจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามเนวคลาสสิกของเยอรมนี

Georg Jellinek เป็นผู้เสนอแนวคิดการแบ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยได้แบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท¹⁶¹ ดังนี้

(1) Status negativus หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ การใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เองโดยรัฐไม่ต้องมาดำเนินการใด ๆ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพในรูปแบบนี้แสดงออกมาในรูปแบบของสิทธิในการป้องกัน อันเป็นการป้องกันสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐ จากสิทธิในการป้องกันของปัจเจกชนดังกล่าวนี้ ปัจเจกชน

¹⁵⁹ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 20), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม.

¹⁶⁰ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 382), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2549, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

¹⁶¹ จาก หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 52), โดย บรรณเจด สิงคะเนติ, (2555), เล่มเดิม.

อาจมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ในกรณีมีการแทรกแซงหรือละเมิดจากรัฐ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้ ตัวอย่างสิทธิในกลุ่ม Status negativus นี้ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น

(2) Status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพพวกนี้แสดงออกมาในรูปของประเภทสิทธิประเภท สิทธิเรียกร้อง สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี ตามทัศนะของ Jellinek เห็นว่า สิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้ คือ สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการด้านสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปี สิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล

(3) Status activus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่เป็นปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “สิทธิของพลเมือง” ซึ่งสิทธิพลเมือง หมายถึง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ¹⁶² สิทธิประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิทางการเมือง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการชุมนุม¹⁶³ สิทธิของพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังที่รัฐเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ก่อนหน้านั้นแนวคิดเรื่องสิทธิพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้ กรณีจะเป็นประการใดก็ตามถือกันว่าสิทธิพลเมืองนี้ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การที่มีราษฎรเข้าไปร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงของรัฐ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนที่มั่นใจได้วิธีหนึ่งในหลาย ๆ วิธีนั่นเอง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

¹⁶² จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 5), (น. 184) โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, (2554), กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.

¹⁶³ จาก หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 53 - 54), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, (2555), เล่มเดิม.

หรือโดยทางอ้อมของราษฎร และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของราษฎรอยู่ตลอดเวลา ย่อมไม่อาจดัดจริตแห่งราษฎรได้ง่าย ๆ เหมือนกับรัฐบาลที่สถาปนาตนเองโดยพลการ¹⁶⁴

การจำแนกสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมนี ซึ่งอาศัยหลักของการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวซึ่งสามารถทำให้เข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไร และการทำให้บรรลุความมุ่งหมายของสิทธิเสรีภาพแต่ละประเภทรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไร

การแบ่งแยกตามสภาพ (nature) ของสิทธิ¹⁶⁵ เป็นการแบ่งโดยพิจารณาลักษณะของสิทธิ นั้นว่าผู้ทรงสิทธิอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะใช้ยื่นต่อบุคคลอื่น ๆ ได้เพียงใด การรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ 2 ลักษณะ คือ การรับรองอย่างสมบูรณ์ และการรับรองอย่างสัมพัทธ์

1) การรับรองอย่างสมบูรณ์ (absolute) หรือสิทธิเด็ดขาดเป็นสิทธิที่ผู้ทรงสิทธิมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในอันที่จะหวงกันมิให้บุคคลใด ๆ เข้ายุ่งเกี่ยวกับสิทธินั้น คือ รัฐไม่สามารถออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของรัฐมาจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้ เช่น สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมและในทางความคิด ถือได้ว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะสมบูรณ์ (absolute) และเป็นคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ หรือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้ ก็ยังมีสิทธิอื่น ๆ ที่อาจถือได้ว่าเป็นสิทธิสมบูรณ์เพราะอาจใช้ยื่นบุคคลทั่วไปได้ เช่น สิทธิส่วนบุคคล ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเขาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เอาภาพหรือจดหมายส่วนตัวของเขามาโฆษณา ดักฟังการพูดคุยทางโทรศัพท์ เป็นต้น สิทธิในครอบครัว ได้แก่ สิทธิในความสัมพันธ์ฉันสามีภรรยา สิทธิในอำนาจการปกครองบุตรของบิดามารดา

2) การรับรองอย่างสัมพัทธ์ (relative) เป็นการรับรองของรัฐในสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น แต่รัฐก็สามารถจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้ เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพในการกระทำแล้ว การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือสังคมได้ไม่มากก็น้อย รัฐจึงต้องจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ของราษฎรเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ไปในทางที่จะกระทบต่อ

¹⁶⁴ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 28), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม.

¹⁶⁵ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย แบ่งออกตามสภาพ (nature) ของสิทธิ แต่ อ. ปรีดี เกษมทรัพย์ เรียกว่า แบ่งตามคู่กรณี โปรดดู คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของ นายปรีดี พนมยงค์ พ.ศ. 2470 ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์ จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2526 หน้า 94.

สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวม¹⁶⁶ เช่น บุคคลจะใช้เสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ ที่มีลักษณะเป็นการลบหลู่เกียรติยศหรือชื่อเสียงของผู้อื่น หรือทำลายความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่ได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรแต่ละคน โดยการบังคับให้แต่ละคนกระทำการบางอย่างหรือละเว้นการกระทำบางอย่างได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนนั่นเอง¹⁶⁷

ดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า เมื่อรัฐได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิทธิเสรีภาพย่อมมีคุณค่าสูงสุดอันมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ

2) ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ

ในการพิจารณาขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลทุกคนล้วนย่อมมีขอบเขตเสมอเพื่อมิให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนจากการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน ซึ่งหลักการนี้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง การกำหนดขอบเขตอันเป็นการจำกัดการใช้เสรีภาพไว้ภายใต้เหตุผลความจำเป็นหลายประการ ส่งผลให้การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสิ่งพิมพ์ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายมิได้เป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์แต่ประการใด หากแต่ขอบเขตของเสรีภาพของสิ่งพิมพ์ในแต่ละประเทศจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นและเงื่อนไขของแต่ละประเทศที่ได้กำหนดนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสิ่งพิมพ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้เป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์ (absolute rights) หากแต่เป็นเสรีภาพที่ต้องใช้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดประกอบกับการรับรองเสรีภาพของประชาชนได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะฉะนั้น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไข¹⁶⁸ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ทั้งนี้ภายใต้หลักของการปกครอง

¹⁶⁶ จาก การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 88 - 90), โดย อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, 2544, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹⁶⁷ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, โดย วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, เล่มเดิม.

¹⁶⁸ Karl August Bettermann, StaatsrechtI Verfahrensrechts Zivilrecht, Schriften aus vier Jahrzehnten, Hrs. von D. Merten, H.J. Papier, K. Schmidt, A. Zeuner, Carl Heymanns Verlag KG, 1988, S. 73. อ้างถึงใน หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, โดย บรรเจิด สิงคะเนติ เล่มเดิม.

ภายใต้กฎหมายนั้นไม่มีเสรีภาพใดที่จะได้รับความคุ้มครองโดยปราศจากขอบเขต เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการยกเว้นให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ได้รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้หากเป็นไปได้ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้¹⁶⁹

1. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำโดยมีกฎหมายให้อำนาจการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถกระทำได้ หากมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่า “หลักนิติรัฐ” ซึ่งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น

2. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะคุ้มครอง การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถกระทำได้หากเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม¹⁷⁰ เพื่อคุ้มครองและรักษาไว้เฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น หากองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นนอกเหนือไปจากประโยชน์สาธารณะตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐดังกล่าวก็ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (abuse of power) บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมเป็นอันขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและส่งผลให้ไม่สามารถใช้บังคับได้

3. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถกระทำได้ หากกระทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law)¹⁷¹ โดยนำมาบัญญัติไว้เพื่อเป็นการวางหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล¹⁷² กรณีที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นเพียงข้อยกเว้นที่

¹⁶⁹ หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, โดย บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, เล่มเดิม.

¹⁷⁰ จาก กฎหมายมหาชนเล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (น. 333), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, นิติธรรม.

¹⁷¹ อธิบายถึงรายละเอียดกฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Basic Law) มาตรา 19 ในหัวข้อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ “เท่าที่จำเป็น” และ “ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญ” แห่งสิทธิและเสรีภาพของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

¹⁷² จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 51 - 52), โดย มานิตย์ จุ่มปา, 2543, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

จำกัดซึ่งโดยจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นอันมีลักษณะเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐยิ่งกว่าการให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการที่รัฐใช้ช้อยกเว้นตามมาตรานี้เกินความจำเป็นก็จะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพโดยปรากฏเป็นหลักการทางกฎหมายที่ผูกพันองค์กรของรัฐได้ คือ ประการแรก เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ประการต่อมา เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย และประการสุดท้าย เสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจึงจำต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนด้วย นอกจากนี้ มาตรการที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” แก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็น “มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ” อีกด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการเท่าที่จำเป็นจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ¹⁷³

2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรือโต้แย้งการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งจำเป็นในเบื้องต้นสำหรับการศึกษาเรื่องสิทธิและเสรีภาพกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ¹⁷⁴ ดังกล่าว องค์กรของรัฐจึงต้องเคารพในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการละเมิดของรัฐเช่นเดียวกัน¹⁷⁵ เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐ องค์กรของรัฐไม่สามารถละเมิดสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ได้เลย เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพเด็ดขาด ได้แก่ เสรีภาพในร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา ทั้งนี้หากมีกฎหมายที่ตราออกมาแล้วกระทบต่อเสรีภาพแบบเด็ดขาดดังกล่าวก็ถือว่าขัด

¹⁷³ จาก เจื้อนโซในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน; “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (น. 190 - 191), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *วารสารนิติศาสตร์*, มิถุนายน 2543.

¹⁷⁴ จาก *การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญกรณีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ*, โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, [Online], available URL: http://www.pub-law.net/article/ac280947_1a.html, 2557 (พฤศจิกายน 8).

¹⁷⁵ From *Libertés publiques* (pp. 33 – 35), by George Burdeau, 1972, Paris, LGDJ, 4^{ed}. อ้างถึงใน *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*, โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เล่มเดิม.

ต่อรัฐธรรมนูญ จึงต้องกำหนดการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำโดยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่า การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราออกมาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชนในรัฐสภา แม้ว่าเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชนแต่ก็สามารถทำได้เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับการคุ้มครองเสรีภาพในกรณีที่มีการละเมิด ต้องให้ประชาชนสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เช่น ถ้ารัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพชั่วคราวรัฐธรรมนูญ ต้องมีองค์กรชี้ขาดให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ ถ้าฝ่ายบริหารละเมิดเสรีภาพก็ต้องให้มีองค์กรชี้ขาดให้หยุดการกระทำและใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้รัฐยังต้องมีภาระที่จะต้องดูแลกรณีเอกชนคนหนึ่งละเมิดเสรีภาพเอกชนอีกคนหนึ่ง โดยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่เยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนและลงโทษผู้ที่กระทำการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ฝ่ายปกครองย่อมผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้และตีความกฎหมาย สำหรับองค์กรตุลาการย่อมผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้และตีความกฎหมายขององค์กรศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ นั้น¹⁷⁶ นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีของศาลต้องไม่ละเมิดสิทธิในทางวิธีพิจารณาของคู่ความในคดี อย่างไรก็ตามความหมายของความผูกพันโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพ จะต้องควบคู่ไปกับหลักการควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก หลักประกันสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รัฐธรรมนูญมีขอบเขตของการใช้หลักการห้ามจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด

¹⁷⁶ ศาลมีหน้าที่ในการตรวจสอบอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก ศาลจะต้องตรวจสอบว่ากรณีที่เป็นปัญหาสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้นมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ และประการที่สอง ศาลก็จะต้องไม่ใช้หรือตีความกฎหมายให้เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ อ้างถึงใน ระบบศาลรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่โดยเปรียบเทียบกับระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี โดย อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาส, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, และ พรชัย เลื่อนฉวี, 2546, รายงานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ¹⁷⁷ ขอบเขตของการใช้หลักการดังกล่าวนี้มาจากหลักความเสมอภาค เพราะประชาชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายโดยใช้บังคับกับสิทธิขั้นพื้นฐานเดียวกัน การตรากฎหมายให้มีผลบังคับเป็น“ลักษณะทั่วไป”โดยองค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายปกครอง¹⁷⁸ ดังนั้น หากมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างเฉพาะเจาะจงแล้วย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ได้ต่อไปเนื่องจากการขัดต่อเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นจึงต้องมีการป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายออกมาในลักษณะของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตกล่าวคือ จะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไปนั่นเอง

ประการที่สอง หลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรของรัฐ มีอำนาจเพียงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองเท่านั้น ดังนั้น การกระทำใดอันเป็นการยกเลิกมิให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพย่อมเป็นการกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในการพิจารณาสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นถือว่าการแทรกแซงใดที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามสิทธิและเสรีภาพบางประเภทที่ได้รับการรับรองอย่างบริบูรณ์โดยหลักการเห็นว่าไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดรัฐก็ไม่มีอำนาจไปจำกัดเสรีภาพเช่นนั้นได้

¹⁷⁷ ลักษณะเป็นการทั่วไป จะพิจารณาในแง่ของเวลา ในแง่ของบุคคล และในแง่ของเนื้อหา ดังนี้

(1) ลักษณะทั่วไปในแง่ของเวลา ลักษณะของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายในแง่ของเวลานั้นเนื่องจากกฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ตลอดไปด้วยกฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ตราบเท่าที่กฎหมายออกมามีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว (2) ลักษณะทั่วไปในแง่ของบุคคลและเนื้อหาของกฎหมาย กล่าวคือ ความทั่วไปในความหมายของจำนวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นไม่อาจจะกำหนดได้เช่นเดียวกับความเป็นธรรมในความหมายของจำนวนข้อเท็จจริงก็ไม่อาจจะกำหนดได้. จาก *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 173 - 176), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, เล่มเดิม.

¹⁷⁸ จาก เงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตรฐาน”ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (น. 191), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *วารสารนิติศาสตร์*, 30 (2), (มิถุนายน 2543).

ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าหลักการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ทฤษฎีหรือหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้

ประการที่สาม หลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่าที่จำเป็น

การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถกระทำได้หากกระทำ “เท่าที่จำเป็น”¹⁷⁹ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้นำ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality)”¹⁸⁰ มาใช้เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปตามอำเภอใจ¹⁸¹ แม้ว่าโดยสภาพฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ใช่อำนาจในการปกครองประชาชนโดยตรง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนกฎหมายนั้นจึงต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนด้วย โดยความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายกับมาตรการที่รัฐใช้บังคับกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้นจะต้องมีความเหมาะสมและจะต้องสมดุลกัน นอกจากนี้มาตรการที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นมาตรการที่ “จำเป็น” แก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็น “มาตรการที่พอสมควรแก่เหตุ” อีกด้วย ซึ่งเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาประโยชน์มหาชนที่จะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องเสียไปหรืออาจสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งกฎหมายที่เหมาะสมและจำเป็นนั้นด้วย ทั้งนี้การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งการดำเนินการเท่าที่จำเป็นดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายสิทธิและเสรีภาพไปโดยไม่อาจกำหนดนิยามเพื่อใช้ทั่วไปกับสิทธิและเสรีภาพได้ทุกประเภท ทั้งนี้ต้อง

¹⁷⁹ จาก *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 194), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ เล่มเดิม.

¹⁸⁰ From E. Grabling, AÖR, Bd 98 (1973), S. 570; Jarass-Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 1995, Art. 20. อ้างถึงใน *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 270), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁸¹ From William Blackstone Sir, *Commentaries on the Law of England*, vol.1, p.269 (1765, Professional Books Limited, reprint 1982) อ้างถึงใน *หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โทตระกูลพิทย* (น. 313), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์, 2540, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

พิจารณาระดับความรุนแรงและความเข้มข้นของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพกับลักษณะของสิทธิและเสรีภาพนั้นประกอบกัน

ประการที่สี่ หลักประกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁸² การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎร ป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพไว้เช่นเดียวกัน เท่ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยืนยันถึงหลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ เนื่องจากบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันด้วยความยุติธรรมและเสมอภาคที่เรียกว่า “Equal Before the Law”¹⁸³ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตามหากได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนเพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจากการอันรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้การนั้นจะเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะก็ตามก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเป็น “การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมิชอบ (abuse of legislative power)”¹⁸⁴ ซึ่งยังผลให้กฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้เช่นเดียวกัน

โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้ก็เฉพาะแต่เพื่อการบางอย่างหรือแต่ในบางสถานการณ์เท่านั้น เป็นต้นว่า ยอมให้ตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดเสรีภาพได้ก็เฉพาะแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อย หรือยอมให้ตรากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารตรวจกักหรือเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกันรวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันได้ก็เฉพาะแต่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนใน

¹⁸² จาก การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง (น. 508 - 581), โดย ชีระ สุธีวรางกูร, วารสารนิติศาสตร์, 29 (4), (ธันวาคม 2542).

¹⁸³ จาก กฎหมายศีลธรรมและความรับผิดชอบของนักกฎหมาย (น. 14 - 15), โดย ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล และ ประพจน์ สุภรัตน์เมธี, 2547, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

¹⁸⁴ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (น. 114 - 117), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม.

ระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการฉงนสับสนหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

2.3.1 หลักนิติรัฐ

ในเรื่องหลักนิติรัฐในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงความเป็นมา ความหมายของหลักนิติรัฐ และสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ดังต่อไปนี้

1) ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ¹⁸⁵

ภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 ได้มีการเผยแพร่แนวความคิดเสรีนิยมและการทำความเข้าใจเรื่องรัฐในการออกกฎหมายที่จะต้องมีเหตุมีผล ทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ ในช่วงต้นของศตวรรษที่ 19 รัฐจะมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กรเป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และมีแนวโน้มว่าการกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมายด้วยการออกกฎหมายปกครองที่กำหนดให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ขณะที่ประชาชนในรัฐที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นวัตถุในทางปกครอง แต่ประชาชนในนิติรัฐจะได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย นิติรัฐจะมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน

ตามแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นถือว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎี คือ¹⁸⁶ ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ กล่าวคือ รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร¹⁸⁷ ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมี

¹⁸⁵ จาก กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (น. 48 - 55), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

¹⁸⁶ กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (น. 48 - 55), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เล่มเดิม.

¹⁸⁷ จาก หลักนิติรัฐ, นิติรัฐ นิติธรรม (น. 133), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2553, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คุณค่าสูงสุด นิติรัฐ¹⁸⁸ หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย จึงเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน รัฐที่เป็นนิติรัฐนั้น กฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐ กฎหมายเป็นหลักพื้นฐานและเป็นแบบแผนของชีวิตสาธารณะของรัฐ ทุกสิ่งทุกอย่างภายในรัฐจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎหมายทั้งหลายจะต้องอยู่ภายใต้ระบบและหลักการว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ปกป้องรับประกัน รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจะต้องมีระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานประการแรกของความ เป็นนิติรัฐ

อย่างไรก็ตาม หลักนิติรัฐ¹⁸⁹ เป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลและสมาชิกในประชาคมมนุษย์ ที่ไขว่คว้าหาความยุติธรรม และความแน่นอนของกฎหมาย แต่โดยเหตุที่การบรรลุถึงซึ่งความปรารถนาดังกล่าว ยังขึ้นกับปัจจัยทางด้านแนวความคิด ความคาดหวังและสถานการณ์ทางสังคมเป็นสำคัญ หลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาจากหลักย่อยหลักใดของหลักนิติรัฐล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐหรือเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ในสภาพการณ์ที่อำนาจรัฐมีข้อจำกัดถูกผูกพันต่อกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่¹⁹⁰ รวมทั้งถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการได้ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้สิทธิของปัจเจกบุคคลได้รับการคุ้มครอง

อย่างไรก็ดี การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร¹⁹¹ ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของ

¹⁸⁸ จาก ปาฐกถาพิเศษ ภาพจริง - ภาพลวง: สังคมแห่งนิติรัฐ, นิติรัฐ นิติธรรม (น. 215), โดย สุรพล นิติไกรพจน์, 2553, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁸⁹ จาก ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย, นิติรัฐ นิติธรรม (น. 250), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2553, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹⁰ จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 128), โดย สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2535, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

¹⁹¹ จาก ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 2 - 3), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร¹⁹² อนึ่งกฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ในนิติรัฐนั้น ไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกฎหมายกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย

ความคิดในเรื่องนิติรัฐที่อยู่เบื้องหลังผลักดันให้เกิดหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นรูปเป็นร่าง มีแก่นสารตัวปัญหาที่อยู่ศูนย์กลางคือการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ โดยมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และขัดแย้งกับหลักกฎหมาย ในนิติรัฐความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมาย การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม คือ มาตรการในการจัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ¹⁹³

2) ความหมายของหลักนิติรัฐ

“นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 โดยช่วงก่อน ปี ค.ศ. 1848 นักคิดที่สำคัญของเยอรมัน คือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frisherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งอาจให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้

¹⁹² From The Principle of the Rule of Law, in *Law and State* (p. 98), by P. Bockelmann, Vol. 4, 1971, Tubingen, Institute for Scientific Cooperation. อ้างถึงใน “นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ใน หนังสือ *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (น. 3), เล่มเดิม.

¹⁹³ จาก *เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 1* (น. 11), โดย จิตพิร ลิมแหลมทอง และ ขวัญชัย สันตสว่าง, กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า นิติรัฐ ก็คือ รัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข¹⁹⁴

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า “Recht” ที่แปลว่า กฎหมาย และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม คำแรกที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตามมีความพยายามในการแปลคำว่า “Rechtsstaat” อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า “Rechtsstaat” ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษแปลคำว่า “Rechtsstaat” ว่า “rule of law” หรือ “state-under-law” ระบบกฎหมายฝรั่งเศส แปลว่า “etat constitutionnel” แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มักแปลว่า “etat de droit” ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย คือ แปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า “Stato di diritto” หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่มีความหมายใกล้เคียงกับ “รัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ”¹⁹⁵

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะให้บุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข¹⁹⁶ แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมาย

¹⁹⁴ จาก *หลักนิติรัฐ นิติธรรม* (น. 233), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2553, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹⁵ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 314), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2556, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹⁶ From *Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht. 4. Aufl* (p. 188), by Albert Bleckmann, Carl Heymanns Verlag 1997.

มากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege)¹⁹⁷ หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่า แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่านิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ จะเป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่ตรงที่สุดในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจกล่าวได้ว่า เสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลาง ว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย

นอกจากนี้ ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ถูกลดขอบเขตของความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหา กลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ¹⁹⁸ โดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็น “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐ และเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล

3) สรุปลักษณะสำคัญของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐมีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปก่อร่างชัดเจนขึ้นว่าเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน อาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติรัฐออกได้ ดังนี้

1. การปฏิบัติตามกฎหมายทุกองค์ของรัฐ (supremacy of law)

¹⁹⁷ From *Criminal Law: The General Part*, 2d ed, (pp. 575 - 608), by Glanville Williams, 1961, London: Stevens & Sons; *General Principles of Criminal Law*, 2d ed, (pp. 27 - 69), by Jerome Hall, 1960, Indianapolis: Bobbs-Merrill. โปรดดู คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1, (น. 17), โดย เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, 2551, กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).

¹⁹⁸ จาก *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 21), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, เล่มเดิม.

การปฏิบัติตามกฎหมายทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของการจัดกลไกการใช้อำนาจรัฐ (machinery of government) โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่าง และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อให้อำนาจรวมอยู่บุคคลเดียวกัน จนเกิดการใช้อำนาจจนไม่มีการถ่วงและการคูลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย¹⁹⁹ นอกจากนี้แล้วเสรีภาพไม่อาจเกิดขึ้นได้เช่นกัน หากมิได้มีการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หากตุลาการรวมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็จะทำให้อำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของพลเมืองเป็นไปตามอำเภอใจ เพราะเหตุที่ตุลาการเป็นคนตรากฎหมายเสียเอง หากตุลาการเป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็จะทำให้ตุลาการมีอำนาจแบบผู้กดขี่ทุกอย่างย่อมสูญหายไป หากมนุษย์คนเดียวหรือองค์กรเดียวกันของผู้ถืออำนาจของขุนนางหรือแม้กระทั่งของประชาชน สามารถใช้อำนาจทั้งสามประการนี้ได้ กล่าวคือ มีอำนาจที่จะตรากฎหมาย ดำเนินการให้เป็นไปตามมติสภารณะ และตัดสินคดีอาชญากรรม หรือความขัดแย้งระหว่างปัจเจกชน²⁰⁰

3. การมีกฎหมายที่ดี (Good law)

กฎหมายที่ดีอันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย หลักนิติรัฐในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายที่ดีในทัศนะของเสรีนิยม (liberalism) เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง แต่ในเวลาเดียวกันกฎหมายนั้นก็คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนด้วย โดยกฎหมายที่ดีจึงต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ²⁰¹ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป ซึ่งหมายความว่า กฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือมีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นเช่นนี้ ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปแล้ว

¹⁹⁹ จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 25-29), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, (2540), กรุงเทพฯ: จีระวิชาการ.

²⁰⁰ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 454 - 455), โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁰¹ จาก *ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีกและปรัชญาสโตอิกโรมัน* (น. 85 - 89), โดย ฐริชญา วัฒนรุ่ง, *รัฐสภาสาร*, 61 (12), (ธันวาคม, 2556), พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ.

ประการที่สอง กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน หมายความว่า กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั้น จะต้องกำหนดไว้อย่างแจ่มชัดว่า ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำหรือห้ามกระทำอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายนี้นับว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะว่าบุคคลย่อมจะไม่อาจตัดสินใจใช้สิทธิหรือเสรีภาพของตนกระทำการใด ๆ ลงไปได้ หากผู้นั้นไม่อาจจะคาดล่วงหน้าได้ว่าการกระทำของตนเช่นนั้นจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรหรือจะทำให้ตนได้หรือเสียผลประโยชน์อย่างไรบ้าง นิติรัฐต้องเคารพหลักความชัดเจนแน่นอน ราษฎรย่อมมีสิทธิรู้ว่ารัฐต้องการให้ตนกระทำหรืองดเว้นกระทำอะไร²⁰² เช่น ในการออกกฎหมายของฝ่ายปกครองต้องมีความแน่นอนชัดเจน

ประการที่สาม กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง โดยหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง (nullum crimen nulla poena sine lege) หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หรือหลักไม่มีความผิด โดยไม่มีกฎหมาย และไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย หลักดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นได้ว่า เป็นหลักการเดียวกับหลักที่ว่ากฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครองเพียงแต่มีลักษณะเจาะจง โดยการเพิ่มเงื่อนไขในแง่ของความชัดเจนสำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดและโทษทางอาญา²⁰³ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ

ประการที่สี่ หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอสมควรประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ จึงต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องเหมาะสมพอสมควรด้วย ดังนั้น แม้ว่าจะระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่าหรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือ

²⁰² จาก ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย, โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, (2553), ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), *นิติรัฐ นิติธรรม* (น. 258 - 259), กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁰³ จาก ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย, โดย บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, แหล่งเดิม.

มาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ในแง่เนื้อหา หลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย²⁰⁴

ประการที่ห้า กฎหมายที่ดีต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ หมายความว่า แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็ตาม แต่ก็หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไม่²⁰⁵

4. ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (administrative legality)

ในรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้นฝ่ายปกครองหรือทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและดำเนินการต่าง ๆ ภายในขอบเขตของกฎหมาย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องอ้างอิงแหล่งที่มาของอำนาจนั้นจากกฎหมาย ต้องใช้อำนาจนั้นตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งหลาย ๆ กรณีต้องใช้รูปแบบหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ด้วย คำว่า *Légalité administrative* หรือหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่เดิมมุ่งหมายแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ (*légalité formelle*) คือ ดูแต่เพียงว่าฝ่ายปกครองสามารถอ้างอิงตัวบทกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดในการใช้อำนาจได้หรือไม่เท่านั้น วิวัฒนาการในระยะต่อมา โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงมีแนวคิดว่ากฎหมายที่อ้างอิงเพื่อการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ดีด้วย²⁰⁶ กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ที่สำคัญคือบรรดาสหสิทธิเสรีภาพทั้งหลายที่บรรจุอยู่ในปฏิญญา

²⁰⁴ จาก หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2553), ใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). *นิติรัฐ นิติธรรม* (น. 320 - 321), กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁰⁵ จาก ปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีกและปรัชญาสโตอิกโรมัน (น. 85 - 89), โดย ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *รัฐศาสตร์*, 61 (12), (ธันวาคม 2556), พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐ.

²⁰⁶ Ernst Forsthoff, *Traité de droit administrative allemand, traduit de l'allemand par Michel Fromont, Bruxelles, Bruyant*, 1969 (p. 54), จาก *ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*, โดย วิษณุ วัลย์บุญ และคณะ, 2551, ตำราตามโครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน.

ต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 (déclaration des droits de l’homme et du citoyen 1789) ด้วย²⁰⁷

ความหมายของหลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” มี 2 นัยด้วยกัน คือ

ประการที่หนึ่ง บรรดาการกระทำของ “ฝ่ายบริหาร” (exécutive) ในฐานะที่เป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม หรือในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การกระทำของฝ่ายบริหารในฐานะนี้ เป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง

ประการที่สอง บรรดาการกระทำทั้งหลายของข้าราชการซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” (autorité administrative)

นอกจากนี้ การกระทำทางปกครองอาจจะพิจารณาแยกออกได้เป็น “กฎ” (règlement) อย่างหนึ่ง กับ “คำสั่งทางปกครอง” (décision exécutoire) อีกอย่างหนึ่ง ทั้งกฎและคำสั่งทางปกครองสองประการนี้เป็น “การกระทำทางกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (l’acte juridique administratif) หรือเป็นสิ่งที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว” (l’acte administratif unilatéral) ซึ่งจะมีลักษณะที่แตกต่างกับการกระทำทางปกครองอีก อย่างหนึ่ง ที่เรียกว่า “การปฏิบัติการทางปกครอง” (acte administratif operation matérielle) ซึ่งหมายถึง “การใช้กำลังทางกายภาพของฝ่ายปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

การกระทำทางกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือการกระทำทางปกครองในที่นี้จึงหมายถึง “การกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งประสงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ ทางกฎหมาย” (ordonnancement juridique) โดยการกำหนดหน้าที่หรือโดยการใช้สิทธิ หรืออาจจะกล่าวได้อีกอย่างหนึ่ง คือ “เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางกฎหมายที่เป็นอยู่โดยการเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล” การกระทำความดังกล่าวจึงต้องชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมมีการร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำความดังกล่าวเสียได้

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ²⁰⁸ เรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงเกินกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าว

²⁰⁷ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, réimpression CNRS 1962, vol.1, (p. 488), Ibid.

²⁰⁸ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2549, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

นี้ยังเรียกร่ององค์การบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์รฝ่ายปกครอง) และองค์รตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์รนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครอง หลักการดังกล่าวนี้เรียกร่องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎรย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์รฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น²⁰⁹ จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (principle of constitutionality of legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์รฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควร ว่าให้อำนาจของฝ่ายบริหารองค์รใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร ประการหนึ่ง และจำต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์รฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ อีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก²¹⁰ คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes)

1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของของฝ่ายปกครอง) ทั้งหมดจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร่องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

²⁰⁹ จาก *ข้อความคิดหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

²¹⁰ Harmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8 Aufl., Muenchen 1992, S. 91. จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, แหล่งเดิม.

2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องในทางปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว²¹¹

แต่ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาคือหากเป็นการกระทำที่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลกรณีนี้จำเป็นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการดังกล่าวหรือไม่เพียงใด ซึ่งในกรณีนี้มีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก เห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจทำการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้เสมอ แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่าถึงแม้ฝ่ายปกครองจะทำการอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ประชาชน แต่การให้ประโยชน์ดังกล่าวอาจไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การที่ฝ่ายปกครองให้เงินสนับสนุนในการดำเนินธุรกิจแก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งอาจไปกระทบต่อเสรีภาพในการแข่งขันของบุคคลได้ ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน

5. ความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility)

ประชากรรัฐนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ และในกรณีที่จำเป็นอาจถูกเกณฑ์แรงงานหรือทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นของรัฐ แต่ก็ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกันความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ มิใช่ผู้ใดจะต้องเสียประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าผู้อื่น (worsing off) ดังนั้น ในกรณีที่รัฐ (โดยเจ้าหน้าที่) ก่อให้เอกชนคนใดเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จะต้องให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นรูปธรรมในภาวะที่อยู่ร่วมกันเป็นประชากรรัฐ²¹²

หลักการนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐ เป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐ เพื่อเรียกร้องให้รับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายทางละเมิด และครอบคลุมถึงสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน และกำหนดเป็นหน้าที่ของ

²¹¹ จาก หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, แหล่งเดิม.

²¹² จาก กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (น. 25 - 29), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, (2540), กรุงเทพฯ: จีระราชการ.

หน่วยงานรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องนั้น ๆ ของตนได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใด ๆ รับรองไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น²¹³

6. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมืองแล้ว เมื่อต้องยอมรับว่าการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณี que se vi que non videtur ที่เห็นว่ามี การใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติรัฐ หากรัฐสภาตรากฎหมายที่ผิดหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญก็อาจนำไปสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจผิดกฎหมายก็อาจนำไปสู่การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้ แต่ศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาคดีใดจะต้องจัดตั้งตามความเหมาะสมตามความชำนาญเฉพาะด้าน และในขณะที่เดียวกันการพิจารณาคดีของศาลก็ต้องเป็นไปตามข้อจำกัดของสภาพองค์กรศาลที่จะพิจารณาได้ กล่าวคือ ต้องเป็นประเด็นข้อพิพาท มิใช่เรื่องสมมุติที่มีได้มีการพิพาทจริงที่ต้องหาข้อยุติให้ และในการตีความสร้างหลักกฎหมายเสริมช่องว่างในกฎหมายศาลต้องใช้หลักเกณฑ์ในหลักกฎหมายทั่วไป อย่างมีเหตุผล มิใช่จะวางหลักอะไรตามใจชอบ และต้องไม่ไปก้าวล่วงพิจารณา ทบทวนเรื่องนโยบายหรือดุลพินิจเฉพาะในความรับผิดชอบขององค์กรอื่น โดยศาลจะต้องตรวจสอบภายในขอบเขตความถูกต้องทางกฎหมายเท่านั้น²¹⁴ ซึ่งตุลาการก็มีหลักความเป็นอิสระของตุลาการแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ²¹⁵ กล่าวคือ

(1) ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ เป็นการคุ้มครองการทำภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย หลักความอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษามีได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะการแทรกแซงผู้ใช้

²¹³ จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 111 - 112), โดย เกรียงไกร เจริญชนวัฒน์, (2556), กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

²¹⁴ จาก กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (น. 25 - 29), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, (2540), กรุงเทพฯ: จีริชการ.

²¹⁵ จาก หลักนิติรัฐ, โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, (2553), ใน เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). นิติรัฐ นิติธรรม (น. 238 - 239), กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น แต่หากยังคุ้มครองผู้พิพากษาจากการแทรกแซงโดยทางอ้อมด้วย ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ทั้งนี้เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกพันตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

(2) ความเป็นอิสระในทางองค์กร มีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความเป็นอิสระในทางองค์กร หมายความว่า อำนาจตุลาการ ศาล หรือผู้พิพากษาก็ดี จะต้องอยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าโดยในข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมายก็ตาม

(3) ความเป็นอิสระในทางบุคคล หมายความว่า โดยหลักแล้วการถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล ความเป็นอิสระในทางส่วนบุคคลมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการของผู้พิพากษา

7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองประชารัฐ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ การที่กล่าวกันว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน หมายความว่า ศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสให้เข้ามาตัดสินปัญหาตามลำดับของการใช้อำนาจ แต่มิใช่ศาลเป็นองค์กรเดียวที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน อนึ่งตามความเป็นจริง ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นทั้งสมาชิกรัฐสภา และรัฐบาลต้องคำนึงถึงอย่างมากถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก่อนแล้ว โดยสรุปทุกองค์กรที่ดีของรัฐต้องมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่มีการเยียวยาอย่างไม่เป็นธรรม เพียงแต่บทบาทในช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะแตกต่างกันเท่านั้น มิใช่ว่าองค์กรใดจะมีความดีเหนือองค์กรอื่นเพียงองค์กรเดียว จากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนทำให้มีหลักกฎหมายตามมาสำคัญหลายประการ เช่น หลักการเสมอกันในกฎหมาย (equality before the law) หลักสัดส่วนการใช้อำนาจ (proportionality) หลักการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นโทษต่อบุคคล (retroactivity) ซึ่งหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนนี้ย่อมพัฒนาไปตามขอบเขตที่เหมาะสมของสังคมในแต่ละกาลสมัย²¹⁶

²¹⁶ จาก หลักนิติรัฐ, โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, (2553), เล่มเดิม, หน้า 29.

2.3.2 หลักภารกิจของรัฐ

การศึกษาเรื่องภารกิจของรัฐจะช่วยให้เข้าใจลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ แต่ในทางทฤษฎีมีแนวคิดแตกต่างกันในการพิจารณาภารกิจของรัฐ กล่าวคือ แนวคิดหนึ่งเห็นว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นและมีชีวิตดำรงอยู่ในตัวเอง ไม่มีจุดประสงค์หรือภารกิจอะไรเป็นพิเศษ แต่มีแนวความคิดอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่า รัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีความประสงค์ เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มมนุษย์เพื่อสนองความต้องการร่วมกันของสังคมมนุษย์ที่เรียกว่า “Common Good” หรือประโยชน์สุขของมหาชน (public interest) หรือบางทฤษฎีเรียกว่า “General Will”²¹⁷

1) ความหมายของภารกิจของรัฐ

การพิจารณาเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือวัตถุประสงค์ของการมีรัฐนั้น มีมุมมองในการพิจารณาอย่างหยابที่สุดได้สองแนวทางด้วยกัน

แนวทางแรก เป็นแนวทางเชิงปฏิเสธ โดยปฏิเสธว่ารัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจใด ๆ ด้วย ผู้ที่มีแนวความคิดนี้จึงกลายเป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความเห็นในทางที่ว่าองค์พระมหากษัตริย์นั่นเองเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่มีความเพียบพร้อมสมบูรณ์ในตนเองอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ใด ๆ มาเป็นตัวกำกับอีก ดังที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสเคยตรัสว่า “L’Etat, c’est moi.” หรือ “รัฐคือตัวข้าเอง”²¹⁸

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางแรก กล่าวคือ เป็นแนวทางที่ต่างจากแนวทางแรก ขอมรับว่ารัฐมิใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์ในตัวเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจ และประชาชนย่อมสามารถตรวจสอบได้เสมอว่า การบริหารประเทศหรือการบริหารรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้แล้วหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐจะเป็นอย่างไรนั้น อาจมีแนวทางการศึกษาได้หลายวิธี ซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอเพียงสองวิธี ดังต่อไปนี้

วิธีแรก คือ การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ โดยศึกษาว่าตั้งแต่อดีตเท่าที่ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน มีประเด็นที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐอย่างไรบ้าง วิธีการเช่นนี้ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ที่อาจนำมาสรุปเป็นแนวทางต่าง ๆ ต่อไป

²¹⁷ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 137), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

²¹⁸ H. (1990). Quaritsch. Staat und Souveranitat. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, (2557). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 91), กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิธีที่สอง คือ การศึกษาเชิงทฤษฎี โดยการใช้เหตุผลเป็นเกณฑ์ในการจำแนกและจัดหมวดหมู่ของแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐ วิธีการเช่นนี้ช่วยให้ผู้ศึกษาเกิดความเข้าใจในภาพรวมได้ง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การจำแนกดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตประจำวันนัก โดยในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงอาจจะมีการผสมผสานกันระหว่างแนวความคิดเชิงทฤษฎีหลาย ๆ แนวก็ได้²¹⁹

การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory)

ทฤษฎีสัมบูรณ์ เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ (Rechtsstaat)” หรือ “รัฐคนเฝ้ายาม” แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวความคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ (Police State)”

ทฤษฎีสัมพัทธ์ เห็นว่า รัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย²²⁰

นอกจากนี้ การจำแนกเชิงทฤษฎีระดับพื้นฐานที่สุด ก็คือ การจำแนกแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐออกเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมบูรณ์ (absolute) และแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมพัทธ์ (relative) ในที่นี้จะขออธิบายเป็นลำดับไป โดยเริ่มจากแนวความคิดแรกก่อน

แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมบูรณ์ เป็นแนวความคิดแบบดั้งเดิมที่เชื่อว่า วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐนั้นไม่ว่าในยุคสมัยใดก็ยังคงเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง จึงไม่ขึ้นอยู่กับยุคสมัย และสามารถสรุปรวมสาระสำคัญของวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐเอาไว้ในตัวเองได้ แนวความคิดเช่นนี้ยังสามารถจำแนกออกเป็นแนวทางใหญ่ ๆ ได้อีกสองแนวทาง โดยใช้การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา คือ

แนวทางที่เห็นว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐเช่นที่กล่าวมานี้จะมีลักษณะจำกัด (limited) เพื่อเป็นการตีกรอบสำหรับรัฐในส่วนที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชน โดยนักคิดแต่ละ

²¹⁹ จาก *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 91), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, (2557), กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์..

²²⁰ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, (พิมพ์ครั้งที่ 9), (น. 137 - 138), โดย สมยศ เชื้อไทย, (2556), กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คนก็อาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป ดังเช่น Spinoza จะเน้นที่เสรีภาพทางความคิด ในขณะที่ John Locke จะเน้นที่ระบบสิทธิส่วนบุคคลทั้งหมดที่ทำหน้าที่ปกป้องปัจเจกบุคคลจากการแทรกแซงของฝ่ายอำนาจรัฐ

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งกลับมองว่า รัฐควรมีภารกิจเชิงแผ่ขยาย (expansive) ได้โดยไม่จำกัด จึงไม่ควรเน้นที่การตีกรอบดังแนวทางแรก หากมองแต่ว่า รัฐนั้น คือ สถาบันที่มีขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ของส่วนรวม ฉะนั้น ความผาสุกของส่วนรวม จึงควรเป็นเป้าหมายสูงสุดเพียงประการเดียวของรัฐ การใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อความผาสุกของส่วนรวม รัฐย่อมสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด แม้ว่าการนั้น ๆ จะเข้าไปกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลสักเพียงใดก็ตาม แนวคิดนี้จะเป็นพื้นฐานที่ดีสำหรับรัฐตำรวจ (Police State) ซึ่งเน้นการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม แม้การเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมของเอกชนจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ดี แต่ผลที่ปรากฏออกมาอาจเป็นการทำลายสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนโดยสิ้นเชิงก็ได้

2) ประเภทของภารกิจของรัฐ

รัฐสมัยใหม่จำเป็นต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อรักษาความสงบทั้งภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งยังมีหน้าที่ที่จะดูแลความสุขของประชาชนภายในประเทศด้วย ซึ่งในที่นี้จะแยกภารกิจแยกออกเป็น 2 ประเภท²²¹ ด้วยกัน คือ ภารกิจหลักของรัฐ และภารกิจลำดับรอง

(1) ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ หรือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (basic function) คือ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐนี้มีอยู่ 4 ประการ²²² ดังต่อไปนี้

(1.1) อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ

อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ หรือ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการรักษาเอกราชจากรุกรานจากภายนอก (การป้องกันประเทศ) เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียวโดยไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปยังปัจเจกชนโดยที่ไม่มีการควบคุมจากรัฐได้

²²¹ จาก *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* = Principle of law introduction to public law/, โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

²²² จาก *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, (น. 212), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2555, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศของ “ตำรวจ” (la police) นั้นรวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการใช้กำลังบังคับเช่นว่านี้เป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย

หน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานภายนอก เป็นของกองทัพและทหารซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลและของนักการเมืองที่เป็นพลเรือน

(1.2) อำนาจผูกขาดในการอำนวยความยุติธรรม

อำนาจผูกขาดในการอำนวยความยุติธรรม หรือ หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีการชำระรักษาไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การอำนวยความยุติธรรมจึงเป็นการกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล

(1.3) อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือหน้าที่ทางการทูต รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตน โดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น บริษัทเอกชนประจำชาติหรือบริษัทข้ามชาติแม้จะมีพลังทางเศรษฐกิจและการเงินมากสักเพียงใดก็ตาม ก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะทำข้อตกลงผูกพันรัฐได้ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภาหรือของรัฐบาลหรือจะแบ่งเขตอำนาจกันอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

(1.4) อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง

อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง หรือ หน้าที่ทางงบประมาณ ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้วโดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้นเป็นสิทธิของรัฐมาแต่ไหนแต่ไร

การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะ ก็คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐและมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา²²³

²²³ จาก *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*, (น. 212), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, แหล่งเดิม, (น 213).

หน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมือง โดยรัฐสภาได้ต่อรองและได้รับอำนาจนี้มาจากกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต้องยอมรับว่าจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้แทนราษฎรก่อน

(2) การกล่าวดำรงของรัฐ

การกล่าวดำรงของรัฐ (secondary function) คือ การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน

อย่างไรก็ตามการกล่าวดำรงของรัฐเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในลักษณะเป็นการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ลักษณะนี้รัฐจึงดำเนินการโดยมิได้ใช้อำนาจบังคับ ต่างจากการกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจในทางการปกครอง รัฐจึงต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าบังคับ การกล่าวดำรงของรัฐอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกิจทางสังคมวัฒนธรรม และ การกิจทางเศรษฐกิจ

(2.1) การกิจทางสังคมวัฒนธรรม

การกิจทางสังคมวัฒนธรรมนั้น จะแบ่งออกเป็น การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษา ตลอดจนการทำนุบำรุงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่ที่รัฐสามารถกระทำการได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อ นั้น รัฐย่อมต้องเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดแย้งความเชื่อทางศาสนา หรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุน

ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ²²⁴

2. การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอาจปฏิเสธไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความหมายในฐานะเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

3. การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐ ในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมคือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็เป็วิชาที่ถือกำเนิดขึ้นในราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ ในยุโรปการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาภาวะธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะจางไปในส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด²²⁵

(3) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

(3.1) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ (the state as regulator) คือภารกิจในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชน²²⁶ ในการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจจะกระทำได้โดยกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการในเชิงรุก

²²⁴ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักการกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 76), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²²⁵ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักการกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 76 - 77), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, แหล่งเดิม.

²²⁶ จาก หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (น. 142), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย²²⁷ ซึ่งรัฐอาจเข้าควบคุมโดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

ก) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ เช่น กำหนดราคาสินค้า กำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ควบคุมมาตรฐานการผลิต การแลกเปลี่ยน ควบคุมการค้ากำไร กำหนดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

ข) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน เช่น ให้เงินอุดหนุนการผลิต ตั้งกำแพงภาษีสินค้าต่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ เป็นต้น

ค) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบางประเภท เช่น ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าสินค้าบางอย่างและในปริมาณที่รัฐกำหนด ขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ขออนุญาตประกอบกิจการน้ำมันและก๊าซ เป็นต้น

(3.2) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ (The state as entrepreneur) คือ การที่รัฐลงมือประกอบการในทางเศรษฐกิจ เอง โดยจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขึ้นดำเนินการโดยตรงหรือผ่านส่วนราชการเป็นผู้จัดทำแล้วแต่กรณี²²⁸ การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้ โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้นมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ²²⁹

²²⁷ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักการกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 77), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²²⁸ จาก หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (น. 142 - 143), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2557, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²²⁹ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักการกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 2), (น. 77), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เล่มเดิม.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของต่างประเทศ

พัฒนาการและแนวความคิดของการกำหนดสิทธิและเสรีภาพและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นแนวความคิดที่มาจากประเทศทางตะวันตก ในบทนี้ได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น และศึกษารัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศอาเซียนประกอบด้วย ทั้งนี้ โดยทำการศึกษารัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญนิยามสมัยใหม่ (constitutionalism)¹ ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ ส่วนประวัติศาสตร์การเมืองและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ดี เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศอาเซียนก็มีความสำคัญซึ่งได้เสนอทำการศึกษา แม้ว่าบทบาทและเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศอาเซียนไม่ได้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดเดียวกัน อันเป็นผลพวงของความแตกต่างทางบริบทการเมืองการปกครองและกฎหมายที่ใช้ในการจำกัดประเภทของเนื้อหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของแต่ละประเทศ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของต่างประเทศเพื่อศึกษาถึงมาตรการบังคับใช้ทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์และความสัมพันธ์ทางกฎหมายในอดีตและปัจจุบันของต่างประเทศ

3.1 กฎหมายพื้นฐานที่เป็นหลักประกันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ปัจจุบันหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เติบโตขึ้นในนานาประเทศทั่วโลกนั้น ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานับว่ามีส่วนผลักดันสำคัญประการหนึ่ง เพราะเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ที่ได้นำความคิดทฤษฎีการเมืองต่าง ๆ ที่ครั้งหนึ่งเป็นเพียงงานทางวิชาการของนักคิดนักเขียนชื่อดังไม่ว่าจะเป็น ฮิวโก โกรติอุส

¹ จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

จอห์น มิลตัน เจมส์ ฮาร์ริงตัน จอห์น ล็อก และมงเตสกีเออ เป็นต้น โดยนำมาสังเคราะห์ออกแบบ โครงสร้างการเมืองการปกครองใหม่ที่เหมาะสมกับรัฐสมัยใหม่อย่างสหรัฐอเมริกา จนสำเร็จผล ออกมาเป็นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดองค์กร โครงสร้างทางการเมืองตามหลักการ คุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่ยังคงมีความเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลามากกว่าสองร้อยปี

3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Rights)²

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นเสรีภาพที่จัดได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ของรัฐเสรีประชาธิปไตย และก่อนองค์การสหประชาชาติจะได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาตินั้น ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรอง เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (freedom of information)³ โดยให้การรับรองว่าเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร นั้นเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิอันเป็นมาตรฐานของเสรีภาพทั้งปวงที่องค์การ สหประชาชาติรับรอง ซึ่งเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารนี้หมายความรวมถึงสิทธิในการได้รับการ ถ่ายทอดและการตีพิมพ์ในที่ใด ๆ โดยเสรีโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบก่อน⁴ และโดยที่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นเสรีภาพที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจทางการเมืองได้ ดังนั้น การตัดสินใจใด ๆ ทางการเมืองจะไม่สามารถกระทำ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพหากประชาชนไม่มีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและย่อมไม่สามารถ นำเสนอความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรีนั่นเอง ซึ่งในปี ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติจึงได้ รับรองเสรีภาพดังกล่าวโดยกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองไว้ในเอกสารรับรองสิทธิ ระหว่างประเทศที่เรียกว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ” Universal

² มติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ที่ประชุมสมัชชา สหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 การประชุมดังกล่าวได้จัดขึ้น ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส และปฏิญญา สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวได้รับการประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (*le Journal Officiel*) เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 1949. <http://books.google.co.th>books>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

³ UN General Assembly Resolution 59(1) Adopted 14 December 1946. <http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement> (Accessed 20/10/2015).

⁴ Freedom of information is fundamental human rights and is the touchstone of all freedom to which the United Nations is consecrated. UN General Assembly Resolution 59(1) Adopted 14 December 1946. <http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement> (Accessed 22/10/2015).

Declarations on Human Rights (UDHR)⁵ ใน ข้อ 19⁶ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ หมายความว่า ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง และที่จะแสวงหา รับและส่งข้อมูลข่าวสารและข้อคิดผ่านสื่อใด และโดยไม่คำนึงถึงพรมแดน⁷

จาก ข้อ 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเอาไว้ โดยกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสาร และความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน และโดยที่การปกครองระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งถือเป็นพฤติกรรมขั้นมูลฐานของบุคคลที่ประเทศซึ่งพัฒนาแล้วต่างรับรองและคุ้มครองให้ ไม่ว่าจะเป็ นพฤติกรรมของการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏออกมาในรูปของเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรืออื่น ๆ และจากข้อกำหนดนี้เองจึงได้นำไปสู่การที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจำต้องตระหนักและให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่ประชาชนมากขึ้น

3.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights, (ICCPR)⁸, 1966.

ข้อ 19 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง หมายความว่า

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
2. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่

⁵ United Nations General Assembly Resolution 217A (III), 10 December 1948. <https://www.un-documents.net/a3r217a>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁶ จาก ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, (น. 25), โดย กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2551, กระทรวงการต่างประเทศ, กรกฎาคม.

⁷ Article 19

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers. <https://www.mfa.go.th> > images > stories >... สืบค้นเมื่อ วันที่ 21 มีนาคม 2558.

⁸ United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, entered into force 23 March 1976. <https://www.un-documents.net/a21r2200>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 21 มีนาคม 2558.

ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก⁹

3.1.3 อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป European Convention on Human Rights (ECHR)¹⁰

ข้อ 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป หมายความว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดความคิดเห็นและการรับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐและไม่คำนึงถึงเขตแดน บทบัญญัตินี้มีผลเป็นการห้ามรัฐในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการแก่กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์หรือภาพยนตร์¹¹

3.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา The American Convention on Human Rights (ACHR)¹²

ข้อ 13 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา หมายความว่า บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสาร

⁹ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Article 19

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 22 มีนาคม 2558.

¹⁰ Adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953. <https://books.google.co.th>books>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 มีนาคม 2558.

¹¹ Article 10.

Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. <https://www.echr.coe.int>Documents>C...> สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 มีนาคม 2558.

¹² Adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978. <https://books.google.co.th>books>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 มีนาคม 2558.

และความคิดเห็นทุกชนิด โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ไม่ว่าจะปรากฏโดยวาจา ลายลักษณ์อักษร การพิมพ์ หรือในรูปแบบของงานศิลปะ หรือรูปแบบอื่นใด¹³

เมื่อพิจารณาจากเอกสารรับรองสิทธิที่สืบค้นข้างต้น พบว่า เอกสารเหล่านั้นต่างให้ความสำคัญและคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้ “หลักการพื้นฐาน” เดียวกันกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองแห่งสหประชาชาติ กล่าวคือ เป็นการให้ความสำคัญแก่บุคคลทุกคนให้สามารถแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกได้อย่างเสรี โดยสิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการสอดแทรก และรวมถึงถึงสิทธิในการที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงเขตแดน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (ECHR) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (ACHR) แล้ว พบว่า ต่างให้ความสำคัญและคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยกำหนดหลักประกันแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในลักษณะเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเช่นเดียวกัน ซึ่งความคุ้มครองตามเอกสารรับรองสิทธิเหล่านี้แสดงให้เห็นได้ว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญโดยเป็นเสรีภาพที่พื้นฐานในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้ ดังนั้นการตัดสินใจใด ๆ ทางการเมืองจะไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพหากประชาชนไม่มีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและย่อมไม่สามารถนำเสนอความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรีนั่นเอง ดังที่ที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ประกาศให้ความสำคัญกับเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารในฐานะสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ซึ่งคำว่าเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารนี้ความหมายอย่างกว้างนั้น หมายความถึง เสรีภาพของการไหลเวียนซึ่งข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นใด ๆ หรือเสรีภาพ

¹³ The American Convention on Human Rights (ACHR)

Article 13

Freedom of Thought and Expression

1. Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to seek, receive, and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one's choice. <https://www.oas.org/juridico/english/t...> สืบค้นเมื่อ วันที่ 27 มีนาคม 2558.

ในการแสดงความคิดเห็นนั่นเอง¹⁴ และหลักการพื้นฐานดังกล่าวได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมดังปรากฏในคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (The European Court of Human Rights) ที่ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อสังคมประชาธิปไตย โดยเห็นว่า “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถือเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคม และเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของสังคมในการพัฒนามนุษย์ทุกคน” นอกจากนี้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นยังเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครอง¹⁵

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เติบโตขึ้นในนานาประเทศทั่วโลกนั้นได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁶ ถือเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกสำหรับการปกครองตนเอง¹⁷ ซึ่งเรียกว่า Constitution¹⁸

¹⁴ Toby Mendel. *Restriction of Freedom of Expression: Standard and Principles Background Paper for Meetings*. UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expressions. อ้างถึงใน วนิดา แสงสารพันธ์, 2555, ขอบเขตการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (รายงานผลการวิจัย), มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

¹⁵ From *The Importance of Freedom of Speech* Nurullah Yamali, by Judge, Ministry of Justice, Turkey. <http://www.justice.gov.tr/e-journal/pdf/LW7078.pdf> (Accessed 21/10/2015).

¹⁶ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (พิมพ์ครั้งที่ 3), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.

¹⁷ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในคำอธิบายเรื่องนี้ใน *The Federalist Papers* หมายเลข 84 ภาคภาษาไทย ใน สมบัติ จันทร์วงศ์ (บรรณาธิการแปล), 2530, *เดอะเฟดอรัลลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน* (น. 605 – 615), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁸ จาก *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, (น. 38), (พิมพ์ครั้งที่ 2), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกิดขึ้นภายหลังจากได้มีคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence)¹⁹ จาก สหราชอาณาจักรของอาณานิคมทั้ง 13 แห่ง²⁰ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ได้จัดทำเป็นรัฐธรรมนูญสำหรับรัฐบาลสมาพันธ์รัฐขึ้น เรียกว่า บทบัญญัติของสมาพันธ์รัฐ (Articles of Confederation 1787) ที่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องสำคัญต่าง ๆ อยู่ในมาตรา 1 ถึง 10 เรียกว่า “Bill of Rights”²¹ รัฐธรรมนูญจึงมีผลบังคับใช้ได้²² เป็นระยะเวลายาวนานจนถึงปัจจุบัน การจะได้อ่านถึงรายละเอียดของบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา²³ ก็ย่อมมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาแนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

3.2.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาปรากฏอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

¹⁹ คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ซึ่งร่างโดย โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) แนวความคิดการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งสอดคล้องเนื้อหาของคำประกาศดังกล่าวบางส่วนมาแสดงไว้ ณ ที่นี้ (คำแปลในภาษาไทยโดย สมบัติ จันทร์วงศ์, 2529, *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776 - 1800* (น. 361 – 362), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน และพระเจ้าผู้สร้างได้มอบสิทธิบางประการที่จะเพิกถอนมิได้ไว้ให้แก่มนุษย์ ในบรรดาสิทธิเหล่านั้น ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุขเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเหล่านั้นให้มั่นคง รัฐบาลจึงถูกสถาปนาขึ้นในหมู่มวลมนุษย์ โดยได้อำนาจที่ยุติธรรมอันเนื่องมาจากความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง ...”.

²⁰ อาณานิคมทั้ง 13 แห่ง ได้แก่มลรัฐ Virginia, Massachusetts, Maryland, Connecticut, New Hampshire, North Carolina, South Carolina, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Georgia, Rhode Island. อ้างใน *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา*, โดย มานิตย์ จุมปา, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²¹ From *Human Rights : changing the context* Clements (p.1), by , L., & Young,J., Journal of Law and Society, Vol.26, No.1, (March 1999). อ้างใน *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน: ปรัชญากฎหมาย แลความเป็นจริงของสังคม* (น. 198 – 199), โดย จรัล โฆษณานันท์, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2545.

²² จาก *รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา [The United States Constitution and Government]* (น. 2), โดย โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2544, นครปฐม: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.

²³ ดูเพิ่มเติม *A Brief History of the Adoption of the United States Constitution*, by Robert N. Clinton, 1990, 75 Iowa L. Rev. 891. อ้างใน *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*, โดย มานิตย์ จุมปา, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สหรัฐอเมริกา²⁴รวมแล้วเป็นจำนวน 20 มาตรา เป็นแนวคิดในการปกครองของสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพ แต่ก็มีได้ละเลยความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม ซึ่งลักษณะสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ²⁵มีผลผูกพันในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นด้วย โดยผลของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment)²⁶ สำหรับขอบเขตของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างค่อนข้างครอบคลุมเกือบทุกด้าน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพตามพัฒนาการของรัฐ และเงื่อนไขในการรวมกันเป็นสหพันธรัฐตามช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไป โดยสาระสำคัญและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแบ่งออกได้เป็น 4 หมวดหมู่ โดยหมวด 1 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีหรือหลักสิทธิมนุษยชนนับเป็นหมวดสำคัญที่กำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี หรือ ที่เรียกกันว่า “หลักสิทธิมนุษยชน (human right)”²⁷ โดยที่มาตราที่กำหนดไว้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ในเรื่อง การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ เช่น การพูด การพิมพ์ ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 หมวด Amendment โดยมีใจความสำคัญว่า รัฐสภาจะออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือตัดทอนสิทธิในการพูด หรือการพิมพ์โฆษณาหรือสิทธิของประชาชนที่จะร่วมชุมนุมกัน โดยสงบและสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาลไม่ได้²⁸

²⁴ จาก การปกครองของสหรัฐอเมริกา (น. 23), โดย ริชาร์ด ซี. ชโรเคอร์, นาธาน กลิค, แก้ไขเรียบเรียง, 2534, กรุงเทพมหานคร: สำนักข่าวสารอเมริกัน.

²⁵ จาก *Constitutional Law: Principles and Policies*, by Erwin Chemerinsky, 2006, 3rd ed., New York: Aspen Publishers. อ้างถึงใน *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา* (น. 33), โดย มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

²⁶ บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 บัญญัติว่า “ข้อ 1...มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐอเมริกาจะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้...” (ดูเพิ่มเติมใน *กฎหมายเอง โกลอเมริกัน* (น. 170 – 171), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁷ *Human Rights, The International Bill of Human Rights*, United Nations : New York. 1988. ดูเพิ่มเติม *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*, โดย วีระ โลจายะ, 2538, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

²⁸ The First Amendment : Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof ; or abridging the free of speech, or of the press ; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress or grievances. <https://www.law.cornell.edu/constitution...> สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

นอกจากนี้สิทธิพลของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา²⁹ ได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (American Declaration of the Rights and Duties of Man and of the Citizen)³⁰ ซึ่งตามประกาศฉบับนี้ได้กล่าวถึงความผูกพันขององค์กรนิติบัญญัติต่อสิทธิเสรีภาพ สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันต่ออำนาจของรัฐทั้งหมด³¹ การเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเนื้อหาของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส³² ซึ่งมีส่วนรับรองการติดต่อสื่อสารกันทางความคิดและความเห็นเป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์แต่ละคน พลเมืองแต่ละคนจึงอาจพูด เขียน พิมพ์โดยอิสระ นอกจากนั้นหากพิจารณาในส่วนของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ³³ ซึ่งได้รับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ที่ถือว่าเป็นเอกสารสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้ยอมรับกันทั่วโลก โดยได้รับการเขียนอธิบายใหม่ให้ขยายและครอบคลุมมากขึ้น เช่น ข้อ 19 เสรีภาพในความคิดเห็น การแสดงออก การรับหรือแพร่ข้อมูลข่าวสาร³⁴

²⁹ ดูเพิ่มเติม ภาคผนวก ตารางที่ 3.1 (น. 345), ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น.

³⁰ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*, โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

³¹ From *Mass Communication Law : case and comment* (p.8), by Donald M.Dillnor & Jerome A.Barron, 1979, Third Edition (American casebook series, St. Paul Minn. West Publishing Co.), อ้างใน *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญใหม่* (น. 40), โดย บรรเจิด ลิงคะเนติ, 2543, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

³² คำแปลของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศสในภาคภาษาไทยนี้มาจาก *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ* (น. 66 – 68), โดย บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉม, 2536, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

³³ คำแปลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในภาคภาษาไทยนี้ โดย คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ใน *สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย* (น. 217 – 224), โดยโครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543.

³⁴ ดูเพิ่มเติม ภาคผนวก ตารางที่ 3.2 (น. 346), ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน.

สหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิด (freedom of expression)³⁵ อย่างจริงจัง โดยได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ (The First Amendment) กำหนดมิให้รัฐตรากฎหมายใด ๆ จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิด เสรีภาพในการตีพิมพ์สื่อสิ่งพิมพ์ และการเรียกร้องให้รัฐบาลในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้นับปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารโดยเสรี (free market of information) เนื่องจากจะทำให้สังคมได้รับรู้ความจริงและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยองค์กรตุลาการได้พัฒนามาตรการเพื่อให้เป็นไปตาม The First Amendment³⁶ กล่าวคือ หากเป็นการแสดงออกซึ่งความเห็นที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแล้วรัฐอาจจะกระทำได้เพียงการกำหนดวิธีการ เวลา หรือสถานที่ในการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ส่วนกฎเกณฑ์ที่ประสงค์จะห้ามหรือจำกัดการแสดงความคิดเห็นในเนื้อหาสาระ ศาลจะพิจารณาว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยปกติศาลจะวินิจฉัยว่ากฎเกณฑ์ของรัฐที่จำกัด ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เป็นกฎที่จัดระเบียบการแสดงความคิดเห็น ศาลจะพิจารณาว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าว มีเหตุผลที่ดีเพียงพอหรือไม่หากผ่านมาตรฐานดังกล่าว กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็จะชอบด้วยหลัก First Amendment³⁷

3.2.2 หลักการทางกฎหมายเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ (Freedom of the Press)

หลักการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง (right to be informed) ภายใต้แนวคิดที่ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการครอบงำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจาก “โทมัส เจฟเฟอร์สัน”³⁸ (ค.ศ. 1743 - 1826) ถือได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์เป็น

³⁵ From *Freedom of Expression in Time of Crisis*, (p.5), by Hon Terry Davis, Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe. <http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/coe/coeguidelines-crisis-en.pdf> (20/10/2015).

³⁶ จาก *การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา*, โดย ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. <http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=jurisprudence&group=6> (Accessed 23/10/2015).

³⁷ จาก *การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา*, โดย ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ. แหล่งเดิม.

³⁸ Thomas Jefferson (โทมัส เจฟเฟอร์สัน) รัฐบุรุษของสหรัฐอเมริกา สนับสนุนการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธินั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนจะพึงมีต่อรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นโดยทั่วไปหรือเฉพาะเจาะจง และเป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่อาจปฏิเสธได้ อ้างถึงใน *สาธารณรัฐจะอยู่ได้ก็ด้วยช่วยกันรักษา*, โดย เอลิธ วาเรน, 2516, แปลโดย สฤณีผล ชมไพศาล, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แพรวพินัยอินเตอร์เนชันแนล.

เครื่องมือการศึกษาทางการเมืองของประชาชน ต่อมารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เอาไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (First Amendment of the Bill of Rights)³⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองและรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court)⁴⁰ ซึ่งได้อธิบายความหมายของคำว่า “Freedom of the Press” ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักประกันในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ไว้ว่า หลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาหรือที่เรียกว่า “Free Press Clause” นั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้คุ้มครองแก่สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ หนังสือ นิตยสาร สื่อภาพเคลื่อนไหว (motion pictures) สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ และหมายความรวมถึงสื่อไร้สายประเภทอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ประกอบกับภายใต้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

สำหรับความหมายของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่ศาสตราจารย์ J. Edward Gerald⁴¹ ได้บันทึกไว้ว่า หมายถึง เสรีภาพสำหรับทุกคน ไม่ใช่เสรีภาพของคนหนึ่งคนใด เสรีภาพในการพิมพ์ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ แต่เสรีภาพในการกีดกันจากการพิมพ์ไม่ใช่เสรีภาพที่แท้จริง

³⁹ Freedom of the press. See Press, freedom of free exercise clause, Charles C. Haynes, Sam Chaltain, Susan M. Glisson, *First freedoms : a documentary history of First Amendment Rights in America*, (New York: Oxford University Press, 1911), pp. 17, 34 - 35, 40, 47, 176, 178, 210, 215 - 17. “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.” ดูเพิ่มเติม *ฐานันดรที่สี่ จากระบบโลกถึงรัฐไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2), โดย บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา, 2539, กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์วิชาการ.

⁴⁰ From *The Pentagon papers*, by George C. Herring, c1993, New York : McGraw-Hill. ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United States of America) ที่เกิดขึ้นจากการยื่นยันอำนาจชี้ขาดในทางกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Adjudication) ที่เป็นการชี้ขาดข้อโต้แย้งทางกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร โดยผ่านกระบวนการพิจารณาทางตุลาการ (Judicial Review) ได้มีส่วนช่วยจัดระเบียบวางแผนปฏิบัติและกำหนดขอบเขตของการแสดงออกซึ่งเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อยู่ตลอดเวลา. ดูเพิ่มใน เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบในสหรัฐอเมริกา, โดย บุญทิพย์ ฟ่องจิตร์, *วารสารนิติศาสตร์* 10, (กันยายน - ธันวาคม 2513), 581 - 596.

⁴¹ From *The press and the constitution : 1931 - 1947*, by Gerald, J Edward, c1948, Minneapolis: University of Minnesota Press. <https://www.amazon.com/constitution-...> สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.

เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ได้มาจากรัฐบาลตาม First Amendment จะไม่บีบคั้นเสรีภาพที่เป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล

การศึกษาคณะเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในคดี *New York Times Co. v. United States*, (*The Pentagon Papers Case*), 403 U.S. 713 (1971).⁴² เป็นคดีเกี่ยวกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่พยายามใช้สิทธิหน่วงเหนี่ยวไม่ให้หนังสือพิมพ์ตีพิมพ์งานค้นคว้าเรื่อง “History of Decision - Making Process on Viet Nam Policy” ซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อเท็จจริงในการที่รัฐบาลสหรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในสงครามเวียดนาม การที่สหรัฐอเมริกาดำเนินการฟ้องร้องเพื่อยับยั้งการตีพิมพ์เผยแพร่ของหนังสือพิมพ์ *New York Times* และ *Washington Post* เกี่ยวกับเอกสารที่มีการศึกษาในเรื่องของกระทรวงกลาโหม (*Department of Defense*) โดยคดีนี้ศาลสูงสหรัฐพิพากษาว่า รัฐบาลสหรัฐไม่มีสิทธิหน่วงเหนี่ยว ผลของคำพิพากษา ทำให้มีการตีพิมพ์งานค้นคว้าชิ้นนี้และการเปิดโปงของหนังสือพิมพ์ นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องถอนตัวออกจากสงครามเวียดนาม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ไม่อาจที่จะถูกควบคุมจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งไม่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใด ๆ ได้อีกด้วยซึ่งการคุ้มครอง อีกทั้งยังหมายความรวมถึง การกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดการลงโทษทางอาญาหรือกำหนดเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งเอาต่อบุคคลที่วิจารณ์การดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด รวมทั้งการห้ามผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจสื่อสารมวลชน (*media ownership*)⁴³ มิให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดก่อนตีพิมพ์

อย่างไรก็ตามการจำกัดเสรีภาพในการตีพิมพ์ ในสหรัฐอเมริกาแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ที่รับรองเสรีภาพในการตีพิมพ์ไว้แล้ว แต่ยังมีบางมลรัฐตรากฎหมายกำหนดให้มีการนำเอกสารที่จะตีพิมพ์มาให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจสอบก่อน (*prior restraint*)⁴⁴

⁴² *New York Times Co. v. United States*, (*The Pentagon Papers Case*), 403 U.S. 713 (1971). อ้างใน *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*, โดย มานิตย์ จุมปา, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴³ *Near v. Minnesota*, 1913. ข้อเท็จจริงโดยย่อ มลรัฐ Minnesota ประกาศใช้กฎหมายที่บัญญัติเพื่อระงับการรบกวนในที่สาธารณะของการตีพิมพ์เรื่องที่มุ่งร้าย อื้อฉาว และการหมิ่นประมาท Near ตีพิมพ์หนังสือที่ออกตามกำหนดเวลาที่วิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย มลรัฐ Minnesota นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อหาทางหยุดการตีพิมพ์หนังสือของ Near ศาลมลรัฐสั่งให้ระงับการตีพิมพ์. <https://supreme.justia.com>fedec>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.

⁴⁴ *Prior restraint* เป็นการตรวจสอบข่าวล่วงหน้าเพื่อไม่ให้มีปัญหา นอกเหนือไปจากความรบกวน *breach of the peace, disorder conduct, tort damage* เพราะถ้าข่าวสารออกสู่สาธารณะแล้ว ก็จะมีการวิพากษ์วิจารณ์โดยสาธารณะไปแล้ว ผู้ออกข่าวก็จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำของตน.

ซึ่งศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกา เห็นว่าการจำกัดเสรีภาพในการตีพิมพ์นั้นจะกระทำได้อเมื่อเป็นความจำเป็นเพื่อป้องกันความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนดโทษในทางอาญา หรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อสิ่งพิมพ์ ในกรณีที่ข้อความที่นำเสนอเป็นความจริง และเรื่องที่น่าสนใจเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชน รวมทั้งการกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดให้มีการเก็บภาษีจากสื่อเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากภาษีที่ใช้กับองค์กรธุรกิจอื่น และเพื่อเป็นยืนยันในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวโดยห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ขัดกับความเชื่อของสื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างชัดเจนและขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ เช่น คดี *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931)⁴⁵ นับเป็นคดีแรกที่ศาลใช้ข้อกำหนดในส่วน First Amendment จนถึง Fourteenth Amendment มาใช้ในการวินิจฉัย รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้รัฐบาลจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่าในทางใด ๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคง โดยศาลสูงสหรัฐได้วางบรรทัดฐานไว้ในคดี *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964)⁴⁶ สรุปได้ว่า “เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารมีขอบเขตรวมถึงเสรีภาพโดยปราศจากการลงโทษใด ๆ หากสื่อมวลชนได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ” หลักการนี้เป็นที่รู้จักกันภายใต้ชื่อว่า

⁴⁵ From *The Supreme Court on Freedom of the Press* (pp. 43 – 48), by William A. Hachten, 1968, Ames Iowa : Iowa State University Press. ข้อเท็จจริงโดยย่อ มลรัฐ Minnesota ประกาศใช้กฎหมายที่บัญญัติเพื่อระงับการรบกวนในที่สาธารณะของการตีพิมพ์เรื่องที่น่ารำคาญ อื้อฉาว และการหมิ่นประมาท Near ตีพิมพ์หนังสือที่ออกตามกำหนดเวลาที่วิพากษ์วิจารณ์เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย มลรัฐ Minnesota นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อหาทางหยุดการตีพิมพ์หนังสือของ Near ศาลมลรัฐสั่งให้ระงับการตีพิมพ์. อ้างแล้วใน *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา* (น. 148), เล่มเดิม.

⁴⁶ From *First freedoms : a documentary history of First Amendment Rights in America*, by Charles C. Haynes, Sam Chaltain, Susan M. Glisson, 1911, New York : Oxford University Press. คดี *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964) ผู้สนับสนุนของ civil - rights movement ได้ลงข้อความในหน้าโฆษณาของหนังสือพิมพ์ไทม์ อธิบายถึงการที่พนักงานของรัฐฟ้องผู้เดินขบวนที่เมืองมอนต์โกเมอรี รัฐอลาบามา ปรากฏว่าข้อความที่พิมพ์คลาดเคลื่อนไม่ตรงความจริง ผู้ว่าการเมืองมอนต์โกเมอรีจึงฟ้องหนังสือพิมพ์ให้รับผิดชอบ ศาลอลาบามา พิพากษาให้โจทก์ได้ค่าสินไหมทดแทน แต่ศาลฎีกาพิพากษากลับให้จำเลยชนะคดี. อ้างใน *กฎหมายสื่อสารมวลชนในต่างประเทศ, ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, (พิมพ์ครั้งที่ 4), โดย วิสาร พันธุนะ, 2532, หน่วยที่ 10, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.*

“The Daily Mail Principle”⁴⁷ ที่ศาลได้พิพากษาวางหลักไว้สรุปได้ว่า หนังสือพิมพ์ย่อมไม่มีความรับผิดชอบใด ๆ ในการตีพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์เปิดเผยชื่อของผู้ต้องหาที่เป็นเด็กซึ่งได้กระทำความผิด อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายของมลรัฐเวสต์เวอร์จิเนีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการนำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลสาธารณะ (public figure) ใดก็ตามซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นการรายงานข่าวสารในเรื่องที่ไม่จริง โดยที่สื่อสิ่งพิมพ์รู้ถึงความไม่จริงนั้นมาตั้งแต่ต้นเท่านั้นจึงจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ส่วนในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดา (private persons)⁴⁸ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของบุคคลนั้นและ โดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักไว้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อการกระทำนั้นได้ เว้นแต่ การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงต้องระมัดระวัง

นอกจากดังกล่าวข้างต้น ศาลยังขยายการตีความไปถึงอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อสิ่งพิมพ์โดยวางหลักเกณฑ์สำคัญว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาลแต่อย่างใด รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 นั้นมิได้เป็นแต่เพียงคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ และการกำหนดโทษทางอาญาใด ๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสื่อเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการรองรับสิทธิของสื่อในการเข้าฟังกระบวนการพิจารณาคดีในทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ อีกด้วย โดยถือว่าสื่อเปรียบเสมือนเป็นตัวแทน (surrogate) ของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

ภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดเรื่องการจำกัดสิทธินั้นไว้ด้วยโดยถือเป็นข้อยกเว้นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในลักษณะข้อความที่มีลักษณะเป็นการยั่วยุ กล่าวคือศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ยึดในหลักการว่า “การ

⁴⁷ *The fundamental right of a free press to disseminate truthful information about public matters.* - Smith v. Daily Mail Publishing Co, 1979. อ้างใน *การสื่อสารมวลชนโลก*, โดย ครุณี หิรัญรักษ์, 2542, กรุงเทพมหานคร: เอเชียแปซิฟิก มัลติมีเดีย.

⁴⁸ From *The media and the law* (p. 25), by Howard Simons, and Joseph A. Califano Jr, 1976, New York : Praeger. โปรดดู *คู่มือการสอนวิชากฎหมายสื่อมวลชนและวิชาชีพสื่อมวลชน*, 2556, ศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน, กรุงเทพมหานคร: สถาบันอิศรา.

สนับสนุนการใช้กำลัง” นั้นจะไม่ถูกคุ้มครองเมื่อ “ได้ใช้ไปในทางการข่มขู่หรือก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเหตุอันใกล้จะเกิดขึ้น” และ “อาจก่อให้เกิดผลเช่นนั้น” เช่นในคดี *Brandenburg v. Ohio* (1969) ซึ่งเป็นผู้นำของกลุ่มที่ใส่ชื่อว่า “Ku Klux Klan” ได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่าได้กระทำการ “ข่มขู่...ให้เกิดความรุนแรง...เพื่อการบรรลุผลทางการเมือง”⁴⁹

นอกจากนี้ ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดขอบเขตของความคิดเห็นที่แสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ไว้โดยได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้หลายกรณี เช่น การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือ การหมิ่นประมาท (defamation)⁵⁰ ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำเป็นต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมามีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระตุ้นหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม (incitement to crime) หรือ “Sedition” หมายถึง การแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการปลุกระดมให้เกิดความไม่สงบในรัฐและเป็นการแสดงความคิดเห็นที่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่อนาจาร⁵¹ (obscenity) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมปัจจุบัน มิได้เป็นการนำเสนอข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงที่สนองต่อความรับรู้ของประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นไปภายใต้ความต้องการของผู้ที่เป็นเจ้าขององค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นผู้กำหนดเนื้อหาหรือประเภทของข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่สู่ความรับรู้ของประชาชนโดยคำนึงถึงแต่เพียงผลประโยชน์ของตนเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นการเกิดขึ้นภายใต้เหตุผลที่มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ หน้าทีของสื่อสิ่งพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนกับผลประโยชน์ขององค์กรสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง ในสหรัฐอเมริกาเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายใต้ระบบกฎหมายอเมริกันนั้น ได้กำหนดกฎหมายของรัฐ (state laws) สำหรับในบางมลรัฐ ที่มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน (media law) โดยมีขอบเขต คือ กรณีของสื่อสิ่งพิมพ์ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วารสาร และอื่น ๆ ซึ่ง

⁴⁹ จาก รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, เล่มเดิม.

⁵⁰ Ralph E. McCoy. *Freedom of the Press*, www.lib.siu.edu/cni.(Accessed 15/10/2015).

⁵¹ คดี *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 565 (1942), Donald M. Gillnor & Jerome A. Barron, *Mass Communication Law*, p. 33, 201. อ้างถึงใน *สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย*, โดย วรวิทย์ ฤทธิพิศ, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้จะอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ได้บัญญัติกำหนดห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายใด ๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อ ทั้งนี้เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์มีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีนั่นเอง

หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (freedom of the press)⁵² ข้อกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่จะเป็นการห้ามสื่อเสนอข่าวหรือลงข่าวบางเรื่องต่อสาธารณชน ในคดี *Branzburg v. Hayes*, the U.S. Supreme Court rules that the First Amendment does not exempt reporters from being required to testify in court, (1972).⁵³ รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองการได้มาซึ่งข่าว พิจารณานักข่าวไม่ยอมเปิดเผยข่าวอันเป็นข้อเท็จจริงให้คณะลูกขุน ในคดี *Branzburg v. Hayes* (1972) ศาลเห็นว่าวิธีการได้ข่าวนั้นได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านักข่าวจะมีเสรีภาพที่จะเข้าไปหาข่าวใด ๆ ก็ได้ที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ แล้วไม่บอกผู้ใดให้ทราบเมื่อมีคำถาม ศาลแสดงความเห็นในคำพิพากษาว่า “นักข่าวมีเสรีภาพที่จะหาข่าวได้เท่าที่วิธีการนั้นได้กระทำโดยวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” และศาลไม่เห็นด้วยกับการอ้างเอกสิทธิ์ของนักข่าวที่จะไม่เปิดเผยที่มาของแหล่งข้อมูลแก่ศาล เมื่อ (1) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าในคดีนั้นนักข่าวผู้นั้นมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายอยู่ในความครอบครอง (2) ไม่มีวิธีการอื่นที่จะให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานนั้น และ (3) พยานหลักฐานนั้นมีน้ำหนักต่อคดี

การเข้าไปหาข่าว นักข่าวไม่มีสิทธิใด ๆ เข้าไปหาข่าวที่เป็นข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการมากกว่าสิทธิของบุคคลอื่นโดยทั่วไป สำหรับการตรวจข่าวหรือตรวจจดหมายของผู้ต้องขังนั้น ศาลวินิจฉัยว่า เรือนจำมีสิทธิตรวจสอบข่าวสารทางจดหมายของผู้ต้องโทษได้เท่าที่เกี่ยวกับความปลอดภัย การรักษาความมีระเบียบวินัย และการฟื้นฟูพฤติกรรมของ

⁵² David A. Anderson, “Freedom of the Press”. 80 *Texas Law Review*, 429, February 2002, www. International. westlaw.com. สืบค้นเมื่อ วันที่ 20 กันยายน 2558.

⁵³ *Branzburg v. Hayes*, the U.S. Supreme Court rules that the First Amendment does not exempt reporters from being required to testify in court, (1972). <https://supreme.justia.com/federal/case>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2558.

ผู้ต้องโทษ⁵⁴ ในประเด็นการพิจารณาว่ากฎหมายที่บังคับให้สื่อต้องตีพิมพ์หรือเสนอข่าวในบางเรื่อง ที่สื่อไม่ได้ลง แต่เห็นว่าสาธารณชนควรต้องได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่งไม่ได้ให้เสรีภาพและการคุ้มครองผู้พูดหรือแสดงความคิดเห็นเพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่ได้ให้สิทธิแก่สาธารณชน (public) ที่จะเข้าถึง (access) สังคม การเมือง การแสดงความคิดเห็นเห็นทางสุนทรียศาสตร์ ทางศีลธรรม และการแสดงความคิดเห็นอื่นหรือการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ต่อกันด้วย ฉะนั้น กฎหมายที่บังคับให้มีการเสนอข่าวการอภิปรายปัญหาของสาธารณะ จึงไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ในคดี Red Lion Broadcasting Co v. F.C.C. (1969)⁵⁵ ศาลได้วางหลักว่า “it is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount” ซึ่งหมายความว่า ศาลให้น้ำหนักแก่การคุ้มครองสิทธิของผู้ชมหรือผู้ฟังที่จะได้รับรู้การเสนอข่าวสารมากกว่าสิทธิของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์ที่รัฐมีหน้าที่จะต้องพิมพ์เอง สื่อไม่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตามรัฐธรรมนูญ เนื้อหาสาระของข่าวสารที่จะเลือกลงพิมพ์เป็นอย่างไรนั้นเป็นความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการไม่ใช่ของรัฐ⁵⁶

3.2.3 ลักษณะของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพในการตีพิมพ์นี้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำในรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า ระบุแต่เพียงเรื่องการตีพิมพ์ เช่น พิมพ์หนังสือ พิมพ์หนังสือพิมพ์ เท่านั้น แต่ก็ได้รับการตีความขยายว่า คำว่าตีพิมพ์นี้ครอบคลุมไปถึงการเผยแพร่ผ่านสื่ออื่น ๆ เช่น ทีวี วิทยุ อินเทอร์เน็ต อีกด้วย มีข้อสังเกตว่า เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จะได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1

⁵⁴ คดี Proconier v. Martinez (1974) ศาลวินิจฉัยว่า เรือนจำมีสิทธิตรวจสอบข่าวสารทางจดหมายของผู้ต้องโทษได้เท่าที่เกี่ยวกับความปลอดภัย การรักษาความมีระเบียบวินัย และการฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องโทษ แต่ข้อบังคับของเรือนจำห้ามนักข่าวสัมภาษณ์นักโทษเฉพาะบางประเภทนั้นไม่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเมื่อได้จัดให้มีวิธีการสื่อสารกันโดยวิธีอื่นให้ผู้มาติดต่ออยู่แล้ว. <https://supreme.justia.com>case>. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558.

⁵⁵ Red Lion Broadcasting Co v. F.C.C | Casebriefs. www.casebriefs.com > constitutional-law. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558.

⁵⁶ Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, the U.S. Supreme Court invalidates a state law requiring newspapers to give free reply space to political candidates that the newspapers criticize, (1974). ศาลพิพากษาว่ากฎหมายที่บังคับว่าต้องลงพิมพ์การแสดงความโต้ตอบของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ โดยเหตุผลว่า สื่อไม่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ เนื้อหาสาระของข่าวสารที่จะเลือกลงพิมพ์เป็นอย่างไรนั้นเป็นความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการไม่ใช่ของรัฐ. <https://www.oyez.org> > cases. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558.

อย่างสูงสุด เมื่อเทียบกับเสรีภาพของการเผยแพร่ผ่านสื่ออื่นซึ่งเป็นการตีความขยายขอบเขตของคำว่า “ตีพิมพ์” ให้กว้างออกไป

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งตีพิมพ์หรือสื่อลามกอนาจาร (obscenity) ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้วางแนวไว้ว่าสื่อลามกอนาจารเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจาก First Amendment จึงเกิดปัญหาในการกำหนดว่าสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีการบรรยายเกี่ยวกับเรื่องเพศจะไม่ถือว่าเป็นสื่อลามกอนาจารตราบเท่าที่สาระโดยรวมยังมีคุณค่าทางวรรณคดีหรือมีความสำคัญทางสังคม ดังกล่าวศาลได้ให้เหตุผลว่า เพื่อคุ้มครอง คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมของประชาคม “the quality of life and the total community environment, the tone of commerce in the great city centers, and possible, the public safety itself” รวมถึงวิถีของชีวิตในศูนย์กลางเมืองใหญ่และเหนืออื่นใดความปลอดภัยของสาธารณชนนั่นเอง

3.2.4 หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

หลักการที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาเป็นไปภายใต้บทบัญญัติของบทแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์⁵⁷ โดยหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “ประชาชน” ในคดี *Gitlow v. New York* (1925)⁵⁸ ศาลสูงสหรัฐได้ตีความให้บังคับไปถึงมลรัฐด้วย โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14⁵⁹ ส่วนการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “สื่อสิ่งพิมพ์” นั้น อยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “Free Press

⁵⁷ “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances”. <https://constitution.findlaw.com/amend>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁵⁸ From *People of State of New York, by Gitlow v.*, 1925, 268 U.S. 652 66. <https://supreme.justia.com/case>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁵⁹ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment) บัญญัติว่า “ข้อ 1...มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐอเมริกาคะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้...” อ้างใน วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายเอง โกลอเมริกัน*, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, (น. 170 – 171).

Clause”⁶⁰ อันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับศาลสูงสหรัฐได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนี้เป็นหลักที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ และรัฐบาลหรือรัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายใด ๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อดังที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีรัฐอาจจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ในกรณีที่เป็นไปเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้เป็นผลมาจาก “The Bill of Rights” นั้นมีผลใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งย่อมหมายความว่าองค์กรธุรกิจภาคเอกชน (private sector) สามารถที่จะกำหนดให้ลูกจ้างของตนละสิทธิในการที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีตามที่กำหนดในบทแก้ไขเพิ่มเติม (First Amendment Rights) โดยกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาการจ้างงาน⁶¹ ส่งผลให้นายจ้างสามารถที่จะเลิกจ้างได้หากเป็นกรณีที่ลูกจ้างแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่อาจขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของนายจ้าง ซึ่งแตกต่างจากลูกจ้างของรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยผลของบทแก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตามในกรณีดังกล่าวศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างของรัฐในการแสดงความคิดเห็นภายใต้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ซึ่งในกรณีนี้ศาลจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของลูกจ้างในฐานะที่เป็นประชาชนกับผลประโยชน์ของรัฐในฐานะที่เป็นนายจ้าง ประกอบกับประสิทธิภาพในการดำเนินการ เนื่องจากรัฐในกรณีนี้มีบทบาทสองประการควบคู่กัน กล่าวคือ รัฐในฐานะที่เป็นนายจ้างที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะกับรัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาลและซึ่งการดำเนินการต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ⁶² คือ ลูกจ้างจะต้องได้รับความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการจ้างงาน เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นของลูกจ้างในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ การแสดงความคิดเห็นนั้นมิผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนายจ้างหรือกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของนายจ้าง และการกระทำของลูกจ้างเป็นผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครอง

⁶⁰ From *Balancing Act: Public Employees and Free Speech* (p.4), by David L. Hudson JR, The First Amendment Center Publication, Vol.3 December 2002. <https://www.firstamendmentcenter.org>.

⁶¹ Terrence S. Welch, “A Primer on Texas Public Employment Law”, (p. 56), *Baylor Law Review*, 981, Fall 2004. www.International.westlaw.com.

⁶² *Pickering v. Board of Education*, 1968. อ้างใน *กลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย*, โดย วนิดา แสงสารพันธ์, (รายงานการศึกษาวิจัย), มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายเรื่องการหมิ่นประมาทของสื่อสิ่งพิมพ์ คือ การโฆษณาข้อความที่ทำให้คนอื่นต้องอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง⁶³ ซึ่งโดยรวมแล้วความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ การโฆษณาให้แพร่หลาย ไม่ว่าจะด้วยการพูด การเขียน พิมพ์ วาด หรือวิธีการอื่นใด ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง การหมิ่นประมาทประเภทนี้เป็นทั้งความผิดทางอาญาและละเมิดในทางแพ่ง ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาและต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งในเรื่องหมิ่นประมาทนี้ ยังมีหลักกฎหมายประการหนึ่ง เรียกว่า การวิพากษ์วิจารณ์หรือ ดิชมอย่าง เป็นธรรมเนียมในสิ่งที่คนสร้าง ในการแสดงหรือการทำงานของตน การวิพากษ์วิจารณ์ อย่างเป็นทางการ เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับตลอดมาในสหรัฐอเมริกา

หลักการที่สำคัญของความผิดฐานหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา มี 3 ประการ ดังนี้⁶⁴

1) การโฆษณา ซึ่งหมายถึง การทำให้บุคคลที่สามรู้ถึงเรื่องราวอันเป็นหมิ่นประมาท ฉะนั้น การพิมพ์ใหม่หรือการเล่าใหม่ทุกครั้ง จึงเป็นการหมิ่นประมาทต่างกระທกัน ผู้เล่าต่อไปจึงมีความผิดเท่ากับผู้เล่าคนแรก และการที่ผู้เสียหายไม่ฟ้องร้องผู้เล่าคนก่อนก็ไม่เป็นข้อแก้ตัวสำหรับผู้เล่าคนต่อมา

2) เจาะจงตัวบุคคล หมายความว่า การโฆษณาต้องเป็นการเจาะจงตัวบุคคลว่า หมายถึง ผู้ใดหากโฆษณาเป็นการกว้าง ๆ ไม่ระบุถึงใครโดยเฉพาะก็ไม่เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง แต่ไม่ต้องถึงกับระบุชื่อตรง ๆ ทีเดียว ถ้าการเผยแพร่ข่าวนั้นทำให้สามารถรู้ได้ว่า หมายถึง บุคคลใด ก็เป็นการเพียงพอแล้ว

3) ทำให้เสียชื่อเสียง หลักเกณฑ์ข้อนี้ หมายความว่า ต้องมีการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของผู้อื่น อาจจะโดยการนินทาใส่ร้ายหรือการแสดงความเท็จก็ได้ ด้วยเหตุนี้ความเท็จจึงเป็นสิ่งควบคู่กับการหมิ่นประมาท และกฎหมายของทุกมลรัฐยินยอมให้มีการพิสูจน์ความจริงได้ กล่าวคือ ในคดีหมิ่นประมาทหากจำเลยพิสูจน์ได้ว่าข้อความหรือเรื่องราวนั้นเป็นความจริง จำเลยย่อมไม่ต้องรับผิดไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญา

อย่างไรก็ตาม นอกจากการพิสูจน์ความจริงแล้ว ก็ยังมีเรื่องเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ซึ่งทำให้บุคคลไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการหมิ่นประมาท กฎหมายสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เอกสิทธิ์เด็ดขาด และเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด⁶⁵

⁶³ จาก ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ (น. 132), โดย เสถียร เศษประทับ, 2546, กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶⁴ จาก กฎหมายสื่อสารมวลชนในต่างประเทศ (น. 781 - 782), โดย วิสาร พันธุนะ, 2532, ใน เอกสารการ สอนชุดวิชา กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, หน่วยที่ 10, (พิมพ์ครั้งที่ 4), กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวน พิมพ์.

1) เอกสิทธิ์เด็ดขาด (absolute privilege) เป็นเอกสิทธิ์ที่รัฐบัญญัติ รัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกิดจากการกระทำโดยสุจริตที่กฎหมายรับรองว่าไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท แม้ว่าข้อความจะมีเนื้อหาที่ทำลายชื่อเสียงของผู้อื่น อันได้แก่ ข้อความที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมสภานิติบัญญัติ ข้อความที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล รวมถึงข้อความอันเกิดจากการแจ้งความร้องทุกข์ หรือเอกสารทางกฎหมาย โดยข้อความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ได้พูดหรือกระทำไปนั้น ผู้ใดจะฟ้องร้องทางแพ่งหรือทางอาญาฐานหมิ่นประมาทไม่ได้เด็ดขาด

2) เอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด (qualified privilege) ถ้าสื่อมวลชนรายงาน โดยถูกต้องเที่ยงธรรมเกี่ยวกับเรื่องซึ่งมีเอกสิทธิ์เด็ดขาด แม้เรื่องที่ลงพิมพ์หรือออกอากาศจะหมิ่นประมาทผู้อื่น แต่หากสื่อมวลชนได้กระทำไปโดยสุจริตแล้ว ก็ไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น อีกนัยหนึ่ง คือ การที่สมาชิกรัฐสภาอาจจะหมิ่นประมาทผู้อื่นในระหว่างการอภิปรายของรัฐสภาหรือพยานอาจให้การต่อศาลด้วยถ้อยคำซึ่งเป็นหมิ่นประมาท แต่หากสื่อมวลชนได้รายงาน โดยถูกต้องเที่ยงธรรม ซึ่งคำพูดดังกล่าว การรายงานนั้นย่อมได้รับการคุ้มครองจากการถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท ซึ่งเรียกการคุ้มครองนี้ว่าเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาด

แต่ทั้งนี้ กฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ให้เอกสิทธิ์นี้ในการรายงานการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขว่ารายงานนั้น

- 1) ถูกต้องสมบูรณ์ หรือเป็นการตัดทอนโดยยุติธรรม และ
- 2) เป็นการกระทำโดยสุจริต มิใช่กลั่นแกล้งให้ผู้อื่นเสียหาย นอกจากนี้ ความผิดพลาดของรายงาน จะต้องเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ มิใช่เกิดจากการวินิจฉัยหรือความประมาทเลินเล่อของสื่อสิ่งพิมพ์

นอกจากนี้ ในข้อต่อสู้อีกประการในคดีหมิ่นประมาท คือ การดิ้นพ้อด้วยความเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนกล้ารายงานและวิพากษ์วิจารณ์เรื่องราวอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยทั่วไปแล้วข้อต่อสู้นี้มักจะใช้ในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐ (public official) หรือบุคคลสาธารณะ (public figure) เป็นโจทก์ฟ้อง แต่ปัญหาอยู่ที่ความคลุมเครือของข้อต่อสู้เอง เพราะการกล่าวดิ้นพ้อด้วยความเป็นธรรม และจุดไหนที่มีใช้การดิ้นพ้อด้วยความเป็นธรรม ศาลฎีกาของรัฐไอโอวา ได้ให้ความเห็นว่า บรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ย่อมมีสิทธิ แต่มิใช่หน้าที่ในอันที่จะพิมพ์บทวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งสมเหตุสมผลและเป็นธรรม เพื่อรายงานต่อประชาชน แม้ถ้อยคำจะเกินเลยไปบ้าง แต่เมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือว่าการพิมพ์นั้น ได้รับการคุ้มครองตาม

⁶⁵ กฎหมายสื่อสารมวลชนในต่างประเทศ (น. 782 - 783), แหล่งเดิม.

กฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบรรณาธิการได้กระทำไปโดยเจตนาถล่นแกล้งผู้อื่นหรือโดยประมาทเลินเล่อ⁶⁶

ศาลสูงสหรัฐ⁶⁷ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวที่เป็นการหมิ่นประมาท โดยพิจารณาได้ตามสถานะหรือตำแหน่งหน้าของบุคคลที่ถูกสื่อมวลชนหมิ่นประมาท โดยแยกพิจารณาได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) การหมิ่นประมาทเจ้าพนักงานของรัฐ (Public Official)

แม้ว่าสื่อมวลชนจะมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล แต่เสรีภาพดังกล่าวยังครอบคลุมไม่ถึง เสรีภาพที่จะเสนอข่าวการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานของรัฐทุกระดับ

ในคดี *New York v. Sullivan*⁶⁸ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของสื่อมวลชนฐานหมิ่นประมาทไว้ว่า การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาสาธารณะควรดำเนินไปอย่างไม่มีอะไรขัดขวาง จริ่งจ้ง และเปิดเผย แม้ว่าการแสดงความคิดเห็นนั้นจะมีการถกถางหรือโจมตีรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างรุนแรงบ้างก็ตาม ดังนั้น เพื่อปกป้องรักษาการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ศาลจะพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นความเท็จ แต่ยังนำเอาความเท็จนั้นมากล่าวร้ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียหาย หรือวิพากษ์วิจารณ์โดยไม่ไต่ตรองถึงความจริง ศาลสูงสหรัฐวินิจฉัยต่อไปว่า หลักประกันในรัฐธรรมนูญจะมีความศักดิ์สิทธิ์ จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลาง ซึ่งห้ามเจ้าพนักงานของรัฐมิให้เรียกร้องค่าเสียหาย เมื่อถูกหมิ่นประมาทด้วยข้อความอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเผยแพร่ข้อความนั้นได้กระทำไปโดยผู้กระทำรู้อยู่แล้วว่าข้อความที่เผยแพร่เป็นความเท็จ หรือโดยประมาทเลินเล่อไม่ใส่ใจว่าจะเท็จหรือไม่ กฎเกณฑ์นี้เรียกว่า เอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ซึ่งให้สิทธิ

⁶⁶ กฎหมายสื่อสารมวลชนในต่างประเทศ (น. 783), แหล่งเดิม.

⁶⁷ ศาลสูงสหรัฐเป็นองค์กรสูงสุดฝ่ายตุลาการ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายฝ่ายตุลาการปี ค.ศ. 1879

(The Judiciary Act 1879) องค์กรประกอบของศาลสูงสหรัฐประกอบไปด้วยประธานศาลสูงหนึ่งคน และผู้พิพากษาศาลสูงอีกแปดคน เดิมทีจำนวนผู้พิพากษาศาลสูงไม่ได้มีการกำหนดจำนวนไว้แน่นอนแต่โดยส่วนใหญ่จะประกอบด้วยประธานหนึ่งคนและผู้พิพากษาสิบหกคน จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1869 จึงได้มีการกำหนดจำนวนไว้คงที่. <http://en.m.wikipedia.org> > wiki >...สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁶⁸ คดี *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964), From *American Constitutional Law : Introductory Essays and Selected Cases* (p. 132-134), by Alpheus Thomas Mason & William M. Beaney, 1968, Fourth Edition, New Jersey, Prentice Hall Inc. <http://supreme.justia.com> > 254 >... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

แก่สื่อมวลชนที่จะวิพากษ์วิจารณ์ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐได้อย่างเต็มที่รุนแรง จนแม้กระทั่งความเป็นเท็จ ภายใต้เงื่อนไขว่า ความเท็จนั้นจะต้องไม่เกิดจากการกระทำโดยรู้ความเท็จอยู่ก่อนแล้ว หรือจะต้องไม่เกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่คำนึงต่อความเป็นจริง บรรทัดฐานจากคำพิพากษา ในคดี *New York Times v. Sullivan* ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายหมิ่นประมาทของมลรัฐต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ต่อมาศาลสูงสหรัฐได้วินิจฉัยว่ากฎหมายอาญาเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทในหลายมลรัฐขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับไม่ได้ เช่น กฎหมายของมลรัฐหลุยเซียน่า อาร์คันซอ แคลิฟอร์เนีย เป็นต้น⁶⁹

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบหมิ่นประมาทของหนังสือพิมพ์ตามคดี *New York Times v. Sullivan* ต่อมาเรียกสั้น ๆ ว่า “กฎของหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทมส์” หรือ “The Times Standard” โดยถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิของพนักงานของรัฐในการดำรงชีวิต โดยปราศจากสายตาที่สอดส่องดูของหนังสือพิมพ์ที่จะไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องหมิ่นประมาทให้กว้างขวางออกไป และช่วยย้ำความสำคัญของเสรีภาพของหนังสือพิมพ์และสิทธิของประชาชนที่จะได้รับรู้เรื่องต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น⁷⁰

2) การหมิ่นประมาทบุคคลสาธารณะ (Public Figure)

ศาลสูงสหรัฐได้ให้นิยามความหมายคำว่า บุคคลสาธารณะ (public figure) ว่า “บุคคลที่แสดงออกโดยสมัครใจชัดเจนหรือโดยปริยาย นำตัวเองให้เข้าอยู่ใต้อาณาเขตของสาธารณชนทั่วไป ซึ่งบุคคลเหล่านี้ถือว่าได้สละสิทธิที่จะดำเนินชีวิตโดยปราศจากการสังเกตสอดดูของหนังสือพิมพ์” ตัวอย่างของสาธารณชนจำพวกนี้ ได้แก่ ผู้นำเรียกร้องทางการเมือง ดาราภาพยนตร์ หรือโทรทัศน์ นักกีฬา นักพูด และผู้มีชื่อเสียงในสังคมอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม อาจจะมีบุคคลสาธารณะบางคนที่ทำให้ตนเองอยู่ในสายตาของสังคมเพื่อประเด็นเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะเวลาอันมีกำหนดจำกัด บุคคลเหล่านี้ก็จะมีสภาพเป็นบุคคลสาธารณะเพียงเฉพาะเรื่อง หรือระยะเวลาดังกล่าว⁷¹ ในปี ค.ศ. 1967 ศาลสูงสหรัฐได้ขยายความเอกสิทธิ์ไม่เด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนที่จะเสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐและนำหลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงใหม่นี้ไปใช้บังคับกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสาธารณะ โดยได้ขยาย “The Times Standard” ครอบคลุมไปถึงความรับผิดชอบคดีหมิ่นประมาทที่บุคคลสาธารณะเป็นโจทก์ฟ้องสื่อมวลชนด้วย ซึ่งหมายถึงบุคคลสาธารณะไม่อาจได้รับค่าสินไหมทดแทนในกรณีฟ้องสื่อมวลชนให้รับผิดชอบหมิ่นประมาท

⁶⁹ กฎหมายสื่อมวลชนในต่างประเทศ (น. 786), แหล่งเดิม.

⁷⁰ จาก เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา, โดย บุญทิพย์ ผ่องจิตต์, *วารสารนิติศาสตร์*, 10, (4) (กรกฎาคม 2538), 587.

⁷¹ กฎหมายสื่อมวลชนในต่างประเทศ (น. 788), แหล่งเดิม.

แม้ข้อความหมิ่นประมาทจะเป็นเรื่องไม่จริงก็ตาม เว้นแต่ บุคคลสาธารณะดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ว่าสื่อมวลชนได้ทราบข้อความที่นำเสนอดังกล่าวเป็นเท็จ หรือนำเสนอโดยมิได้สนใจสอบสวนว่าข้อความนั้นเป็นเท็จหรือไม่ คดีที่สำคัญในกรณีนี้คือ คดี Curtis Publishing Co. v. Butts กับคดี Associated Press v. Walker ซึ่งทั้งสองคดีนี้โจทก์เป็นบุคคลสาธารณะแตกต่างจากคดี New York Times v. Sullivan ที่โจทก์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในคดี Curtis Publishing Co. v. Butts⁷² ศาลสูงสหรัฐ พิพากษาขึ้นตามศาลล่างโดยให้ฝ่ายสื่อมวลชนต้องรับผิดชอบหมิ่นประมาทและให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลสาธารณะแต่ในคำพิพากษาฉบับนี้ศาลได้ขยายความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ไปถึงการรายงานข่าวเกี่ยวกับบุคคลสาธารณะ เพราะเหตุว่า ศาลสูงจะปล่อยให้คดีฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานหมิ่นประมาทตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมลรัฐ โดยไม่คำนึงถึงบทคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหาได้ไม่ แต่คดีนี้ไม่อาจนำบรรทัดฐานในคดี New York Times v. Sullivan เพียงอย่างเดียวมาบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลสาธารณะก็ไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐหากถูกหมิ่นประมาทด้วยข้อความเท็จเป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงแล้วย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากการกระทำนั้นหากพิสูจน์ได้ว่า เป็นการกระทำซึ่งขาดเหตุผลไม่คำนึงถึงมาตรฐานในการตรวจสอบข่าว อันสื่อมวลชนที่ดีควรยึดถือปฏิบัติกันทั่วไป

3) การหมิ่นประมาทบุคคลธรรมดา (Private Individuals)

บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตโดยสงบปราศจากการเข้าเกี่ยวข้องในทางใด ๆ

⁷² Curtis Publishing Co. v. Butts กับคดี Associated Press v. Walker ศาลสั่งรวมพิจารณาคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน 388 U.S. 130(1967) ในคดี Curtis Publishing Co. v. Buttsนี้มีข้อเท็จจริงว่า วอลลี บัตต์ (Wally Butts) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการฝ่ายกีฬาของมหาวิทยาลัยจอร์เจีย เป็นโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานหมิ่นประมาทจำนวน 5,000,000 เหรียญสหรัฐฯ จากหนังสือพิมพ์ Saturday Evening Post โดยได้กล่าวหาว่าโจทก์ให้ความลับของทีมฟุตบอลมหาวิทยาลัยจอร์เจียแก่โค้ชทีมฟุตบอลมหาวิทยาลัยอลาบามา ฝ่ายจำเลยหนังสือพิมพ์ Saturday Evening Post ต่อสู้ว่าเรื่องราวที่ลงพิมพ์เป็นความจริงแต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลล่างพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี ให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายทั่วไป 60,000 เหรียญสหรัฐฯ และค่าเสียหายเชิงลงโทษ 40,000 เหรียญสหรัฐฯ จำเลยฎีกา ศาลสูงสหรัฐฯ ด้วยคะแนน 5 ต่อ 4 พิพากษาขึ้นตามศาลล่างสำหรับคดี Associated Press v. Walker เป็นคดีที่ เอ็ดวิน วอล์คเกอร์ (Edwin Walker) อดีตพลตรีกองทัพบกสหรัฐอเมริกา ซึ่งเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในการเดินขบวนของคนผิวดำที่เรียกชื่อให้มหาวิทยาลัยมลรัฐมิสซิสซิปปีปรับนักศึกษาผิวดำเข้าศึกษา ได้ยื่นฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากสำนักข่าวเอพี กล่าวหาสำนักข่าวว่ารายงานข่าวเกี่ยวกับบทบาทของโจทก์ในการเดินขบวนด้วยข้อความเท็จเป็นที่เสื่อมเสียแก่ชื่อเสียงของโจทก์ ศาลล่างพิพากษาให้สำนักข่าวเอพี ชดใช้ค่าเสียหายทั่วไปแก่โจทก์ 500,000 เหรียญสหรัฐฯ ศาลสูงสหรัฐฯ ด้วยคะแนน 5 ต่อ 4 พิพากษากลับให้ยกฟ้องโจทก์ <https://supreme.justia.com>fede>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

จากบุคคลอื่น การปกปิดหรือเปิดเผยข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับตัวของเขาย่อมเป็นสิทธิอันชอบธรรม เฉพาะตัวของเขาแต่เพียงผู้เดียว ต่อเมื่อบุคคลธรรมดาเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือสาธารณบุคคล เมื่อนั้นสิทธิในเรื่องส่วนตัวของเขาจึงถูกจำกัดให้แคบลงโดยสิทธิที่เหนือกว่า คือ สิทธิของประชาชนในอันที่จะรับรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานราชการของเขาหรือผู้รับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวเขา ในคดี *Gertz v. Robert Welch, Inc.* ศาลสูงสหรัฐ ได้ตัดสินวางหลักเกณฑ์ว่า “The Times Standard” ไม่ใช่กับกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นโจทก์ฟ้องหนังสือพิมพ์ให้รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการหมิ่นประมาท อย่างไรก็ตาม บุคคลธรรมดาจะเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการหมิ่นประมาทได้ก็ต่อเมื่อพิสูจน์ได้ว่าข้อความที่ลงพิมพ์โฆษณานั้น เป็นเท็จหรือไม่ตรงกับความจริง และหนังสือพิมพ์อย่างน้อยจะต้องประมาทเลินเล่อเกี่ยวกับการสอบสวนความถูกต้องแห่งข้อความนั้น

จะเห็นได้ว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนั้น เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานของรัฐ (public official) กับบุคคลสาธารณะ (public figure) ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเรื่องหมิ่นประมาทและละเมิดชื่อเสียงน้อยกว่าบุคคลธรรมดา เพราะในสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดกันว่าบุคคลสองประเภทแรก อันได้แก่ เจ้าพนักงานของรัฐและบุคคลสาธารณะเป็นบุคคลซึ่งสมควรใจปฏิบัติหน้าที่การงาน ดังนั้น บุคคลสองประเภทแรกนี้จึงต้องยอมสละสิทธิบางส่วนไป จึงทำให้ได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าบุคคลธรรมดา ดังนั้น สื่อมวลชนจึงสามารถรายงานข่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์บุคคลสองประเภทแรกได้มากกว่าบุคคลธรรมดา

การละเมิดสิทธิส่วนตัวออกไปเป็น 4 รูปแบบ ตามแบบอย่างที่แตกต่างกันของคดีและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมุ่งจะคุ้มครองต่อรูปแบบที่แตกต่างกันของการละเมิด คือ⁷³

1) การรบกวนแทรกแซงความสันโดษหรือกิจกรรมส่วนตัว (intrusion) ได้แก่ การล่วงเกินขอบเขตส่วนตัวของโจทก์ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือเข้าไปยุ่งในกิจกรรมส่วนตัวของเขา เช่น ลอบฟังการสนทนาส่วนตัวโดยการใช้อุปกรณ์โทรคมนาคม หรือดักฟังทางโทรศัพท์ ลอบสังเกตในที่อยู่อาศัยของโจทก์

2) การเปิดเผยเรื่องราวส่วนตัว (public disclosure of private facts) ได้แก่ การพิมพ์เผยแพร่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของบุคคลโดยไม่มีอำนาจ แม้จะเป็นความจริง แต่ก็ทำให้น่าอับอายขายหน้า ซึ่งคดีเหล่านี้มักจะยุ่งยากที่จะชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ส่วนตัวที่จะเก็บความลับในชีวิตส่วนตัวของเขากับผลประโยชน์ของสาธารณชนที่จะได้รับการแนะนำ ทราบข่าวและความบันเทิง

⁷³ บุญนำ โสภากุทก, เรื่องเดิม, หน้า 210.

3) ไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนความจริง (false light in the public eye) ได้แก่ การทำให้โจทก์ต้องเป็นที่เสื่อมเสียในสายตาของประชาชน โดยการใส่ชื่อโจทก์หรือภาพแสดงถึงเรื่องที่เขาไม่ได้เกี่ยวข้องกับคดี

4) การใช้ชื่อภาพของบุคคลเพื่อผลประโยชน์โดยไม่ได้รับความยินยอม (appropriation) ได้แก่ การใช้ชื่อหรือภาพของโจทก์โดยที่เขาไม่ได้ยินยอมเพื่อเขียนหรือถ่ายทำภาพยนตร์โฆษณา หรือใช้เป็นชื่อบริษัทหรือสินค้าเพื่อประโยชน์ของตน

ภายใต้การดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ความรู้ของประชาชนนั้น นอกเหนือจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแล้ว การดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อมวลชนยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายแรงงาน (federal labor law) ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ทั้งสิ้น

การดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น เมื่อมีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ความรู้ของประชาชนแล้ว ในบางกรณีสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นลูกจ้างในองค์กรสื่ออื่น ๆ อาจได้รับผลกระทบจากการรายงานข่าวนั้นได้โดยผลของข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงานที่ทำต่อนายจ้างที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าในการที่จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามความประสงค์ของตนในการจ้างงาน (Employment-At-Will Doctrine)⁷⁴ ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติใน National Labor Relations Act (NLRA) นั้น ศาลสูงสหรัฐได้เคยวินิจฉัยว่าธุรกิจหนังสือพิมพ์มิได้มีความแตกต่างจากการประกอบธุรกิจอื่นใด ดังนั้น ธุรกิจหนังสือพิมพ์จึงไม่อาจที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเป็นพิเศษแตกต่างจากธุรกิจอื่น เช่น การไล่ออก หรือการเลิกจ้างอันเป็นข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน ลูกจ้างที่อยู่ในองค์กรสื่อมวลชนก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเช่นเดียวกันกับลูกจ้างในธุรกิจอื่น ๆ กรณีการตีพิมพ์ความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับนายจ้าง⁷⁵ รวมไปถึงกรณีที่นายจ้างได้กำหนดนโยบายในการทำงานแก่ลูกจ้างโดยไม่ผ่านกระบวนการ “Collective Bargaining”⁷⁶ อันเป็นกระบวนการที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานแล้วแต่เป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมทั้งสิ้น

⁷⁴ Employment-At-Will Doctrine: the doctrine allows employers to regulate the terms of employment the contract, as a result, employers can discharge employee at any time and for any reason, good or bad. www.whistleblowers.org/private.html สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁷⁵ Cincinnati Suburban Press, Inc. v. Flannery, 289 NLRB No. 127 (1988). www.apps.nlr.gov > link > document.as... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁷⁶ Newspaper Guild v. NLRB, 636 F.2d 550 (D.C. Cir.1980). <http://law.resource.org> > report... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

ส่วนข้อพิพาทของสื่อสิ่งพิมพ์ กรณีลูกจ้างที่เรียกร้องความคุ้มครองตามกฎหมาย ศาลจะพิจารณาก่อนว่าความเป็นนักข่าวหรือสื่อมวลชนนั้นถือเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายความคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลในแต่ละคดีจะพบว่า คำวินิจฉัยของศาลยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งส่งผลให้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้⁷⁷

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก The First Amendment นั้นเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการกำหนดควบคุมเฉพาะการกระทำของรัฐ (government acts) เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงนายจ้างที่เป็นองค์กรธุรกิจเอกชนแต่อย่างใด ในกรณีนี้ศาลสูงสหรัฐได้วางแนวทางการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างของรัฐ (public sector whistleblowers) ไว้เฉพาะกรณีที่เป็นการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (public concern) เท่านั้น

3.2.5 องค์กรกำกับดูแลการดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์

ธุรกิจสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีสองรูปแบบ คือ หน่วยงานในรูปแบบขององค์กรอิสระ และองค์กรตุลาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. องค์กรอิสระ (Independence Agency)

1.1 Federal Communications Commission (FCC)

ธุรกิจสื่อสารมวลชนในรูปแบบของสื่อสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาคืออยู่ภายใต้กฎหมายหลักที่ชื่อว่า “Telecommunications Act of 1996” โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคข้อมูลข่าวสารได้รับประโยชน์มากที่สุดนั้น ได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรอิสระ เรียกว่า Federal “Communications Commission (FCC)” โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการแก่องค์กรธุรกิจสื่อสารมวลชน (broadcast licenses) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ (media regulations) รวมทั้งอำนาจในการลงโทษในกรณีที่องค์กรธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ FCC กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตในการประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับการ

⁷⁷ Sherwood v. Washington Post, 1988. <http://law.justia.com> > federal > district-c... สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2558.

จัดสรรอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการทั้งประเทศ⁷⁸ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว FCC จึงได้กำหนดให้มีการจำกัดการครอบครองสื่อชนิดเดียวกัน (ownership limits within media) และจำกัดการครอบครองสื่อต่างชนิดกัน (cross media ownership) โดยได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองสื่อที่สำคัญ ดังนี้⁷⁹

Local Ownership Rules - Cross-Ownership of Broadcast Stations and Newspapers เป็นกฎที่กำหนดห้ามผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์เข้าประกอบกิจการเป็นเจ้าของสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ให้บริการเต็มรูปแบบ (Full-Service Broadcast) ในตลาดเดียวกัน

Federal Trade Commission (FTC) เป็นคณะกรรมการเพื่อการค้าของสหพันธ์หรือ Federal Trade Commission: FTC เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า The Federal Trade Commission Act of 1914 มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการผูกขาดทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจในการสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงาน ข้อร้องเรียนดังกล่าวถูกเสนอโดยผู้บริโภค องค์กรธุรกิจเอกชน สภาkongเกรชหรือเป็นเรื่องราวที่น่าเสนอโดยผ่านสื่อมวลชนเพื่อคุ้มครองให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ซึ่งรวมถึงการควบรวมทางการค้าอันส่งผลให้เป็นการลดปริมาณการแข่งขันในตลาดการค้าลงและก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าขึ้น ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองการดำเนินธุรกิจโดยเฉพาะในเรื่องสื่อสิ่งพิมพ์ คือ คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเสรีภาพในการพิมพ์ (The Commission on Freedom of the Press)⁸⁰

⁷⁸ *Telecommunication Act : Section 310*, www.pirp.harvard.edu > bodea-i92-5. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁷⁹ Charles B. Goldfarb, *FCC Media Ownership Rule: Issues for Congress*, Congressional Research Service: The Library of congress. <http://fpc.state.gov/documents/organization/>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁸⁰ คณะกรรมาธิการเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า คณะกรรมาธิการฮัทชินส์ (Hutchins Commission) เป็นคณะกรรมาธิการในสหรัฐอเมริกา ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1942 เพื่อศึกษาปัญหาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในอเมริกา มีศาสตราจารย์ โรเบิร์ต ฮัทชินส์ (Robert M. Hutchins) ซึ่งขณะนั้นเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยชิคาโก เป็นประธาน คณะกรรมาธิการคณะนี้ จึงได้รับสมญานามว่า คณะกรรมาธิการฮัทชินส์ ตามนามของประธาน. From *Law of Mass Communication : Freedom and Control of Print and Broadcast Media*, by Haroldd L. Nelson & Dwight L. Teeter, 1986, Fifth Edition Mineola, New York, The Foundation Press, Inc. อ้างถึงใน *สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบต่อสังคม*, โดย วรวิทย์ ฤทธิพิศ, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

2. องค์กรตุลาการ

ศาลยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่การแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนภายใต้หลักเกณฑ์ของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และนอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนยังปรากฏในคำพิพากษาที่ศาลได้วางแนวทางการคุ้มครองและกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ในหลายคดี⁸¹ ทั้งหมดล้วนเป็นผลจากการที่ศาลได้นำเอาบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้และพัฒนาและสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมนั่นเอง

3.2.6 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

จริยธรรมหรือจรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพการประชาสัมพันธ์ของสมาคมการประชาสัมพันธ์แห่งสหรัฐอเมริกา⁸² (Code of Professional Standards for the Practice of Public Relations Society of America)

จรรยาบรรณกำหนดขึ้นโดยสมาคมการประชาสัมพันธ์แห่งสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและธำรงไว้ซึ่งมาตรฐานอันสูงส่งในการให้บริการแก่สาธารณชน ตลอดจนกำหนดให้บรรดานักประชาสัมพันธ์ที่เป็นสมาชิกของสมาคมประพฤติปฏิบัติตนให้เหมาะสมแก่การเป็นสมาชิกของสมาคมที่แสดงถึงหลักประกันในจรรยาบรรณของวิชาชีพ โดยที่ประชาชนจะพึงให้ความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานอันซื่อสัตย์ของผู้เป็นสมาชิกได้ และผู้ที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์จะพึงยึดมั่นประพฤติปฏิบัติตนให้ดีที่สุด เพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม

1. สมาชิกมีหน้าที่ประพฤติปฏิบัติตนในทางที่ชอบธรรมต่อลูกค้าของตนหรือต่อนายจ้าง ไม่ว่าจะ เป็นในอดีตหรือปัจจุบันก็ตาม อีกทั้งต้องให้ความเป็นธรรมต่อเพื่อนสมาชิกด้วยกันและต่อประชาชนด้วย
2. สมาชิกจะต้องดำเนินชีวิตในการประกอบวิชาชีพนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวม
3. สมาชิกมีหน้าที่ยึดมั่นในมาตรฐานแห่งวิชาชีพนี้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องแม่นยำ การยึดมั่นในสัจจะและการมีรสนิยมที่ดี

⁸¹ รายละเอียดอยู่ในส่วนที่ 1 หัวข้อ ก. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน.

⁸² จากต้นฉบับภาษาอังกฤษ ของ Public Relations Society of America ถอดความเป็นภาษาไทย โดย วิรัช ลภีรัตนกุล.

4. สมาชิกจะต้องไม่ทำตนเป็นผู้ฝักใฝ่ในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่มีผลประโยชน์แข่งขันหรือขัดกันอยู่โดยมิได้รับคำยินยอมจากคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้สมาชิกยังมีบังคับควรนำตนเองเข้าไปอยู่ในฐานะหาประโยชน์ใส่ตน หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการอันเป็นการขัดกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนมีอยู่กับลูกค้า นายจ้าง เพื่อนสมาชิก หรือประชาชน โดยมิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงทั้งหลายอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

5. สมาชิกจะต้องประพฤติและปฏิบัติแต่สิ่งที่จะสร้างหรือธำรงไว้ซึ่งความมั่นใจให้แก่ลูกค้าหรือนายจ้างของตน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน และจะต้องไม่รับรางวัลสินจ้างหรือรับจ้างทำงานซึ่งอาจมีผลทำให้ต้องเปิดเผยหรือนำเอาความลับดังกล่าวมาเปิดเผยจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายหรือเกิดอคติแก่ลูกค้าหรือนายจ้างของตน

6. สมาชิกจะต้องไม่ปฏิบัติตนไปในทางที่ทุจริตต่อบุณภาพและช่องทางแห่งการติดต่อสื่อสารไปยังประชาชน

3.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะเรียกเสรีภาพอันเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนไว้ด้วยคำที่มีนัยค่อนข้างกว้างขวางมากกว่า *liberté de communication* หรือเสรีภาพในการสื่อสาร⁸³ ในตัวบทกฎหมายจะไม่ค่อยใช้คำว่า เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (*Liberté d'information*) หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (*Liberté d'expression*) เนื่องจากเสรีภาพทั้งสองประการนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการสื่อสาร นอกจากนั้นเสรีภาพในการสื่อสารยังมีนัยที่ครอบคลุมถึงเสรีภาพในทางด้านของ “ผู้รับสาร” ด้วย มิได้มุ่งหมายเฉพาะเสรีภาพของ “ผู้ให้ข่าวสาร” เท่านั้น⁸⁴

3.3.1 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

หลักกฎหมายฝรั่งเศสที่รับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพ (*Les sources du droit de la communication*) ในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์ฝรั่งเศสเป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่การออกปฏิวัติครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1789 และโดยที่ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีความผันผวนในทางการเมืองอย่างสูงและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบอบการปกครองหลาย

⁸³ Jean-Jaques Israel , *Droit des libertés fondamentales*, Paris: LGDJ, 1998, (p. 454). <https://www.liberation.fr > auteur > 14475-...> สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁸⁴ โดยที่ประเด็นหลักในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน กล่าวคือ มุ่งหมายคุ้มครองสื่อมวลชนให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ดังนั้น จึงจะให้ความสำคัญกับแง่มุมในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (*Liberté d'expression*) มากกว่าแง่มุมอื่น ๆ ของเสรีภาพในการสื่อสาร.

ครั้งมาก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางที่ดีขึ้นและในทางที่เลวร้ายลงไปขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นไปทางการเมืองการปกครองของแต่ละช่วง สื่อสิ่งพิมพ์ของฝรั่งเศสเองก็มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองและการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อมองในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ของฝรั่งเศสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสามารถทำงานตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพได้ตามสมควร

3.3.2 ลักษณะของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

กฎหมายกลุ่มนี้มีหลายฉบับ เป็นกฎหมายที่ออกมาในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ กัน แต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ

(1) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789

กฎหมายพื้นฐานที่รับประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนทุกแขนงย่อมได้แก่ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 11 บัญญัติว่า “เสรีภาพในการสื่อสารความคิดและความเห็น เป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ โดยเหตุนี้ราษฎรทุกคนจึงมีสิทธิที่จะพูด เขียน หรือพิมพ์โฆษณา โดยเสรี หากจะมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นก็เฉพาะกรณีที่ใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้นเกินสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁸⁵

หลักดังกล่าวต่อมาได้รับการยืนยันในเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับ คือ คำปรารภ (Le préambule) ของรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม 1946 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการแสดงว่าในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส เสรีภาพในการสื่อสารหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งก็คือเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (Liberté de la presse) นั้นเอง ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระดับสูงสุดคือกฎหมายรัฐธรรมนูญ และโดยที่หลักเสรีภาพในการสื่อสารมีสถานะพิเศษของความเป็นกฎหมายสูงสุด (valeur constitutionnelle) จึงเป็นช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ใช้อ้างอิงในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกมาในรูปของกฎหมายหรือรัฐบัญญัติที่ไปจำกัดหรือกระทบกับเสรีภาพดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลบังคับ

⁸⁵ Article 11 « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi » www.legifrance.gouv.fr >...>Cons. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

ใช้ได้ เช่น ในคดี CC no 84-181 DC 10 et 11 octobre 1984⁸⁶ ซึ่งวางหลักที่สำคัญมากประการหนึ่งว่า “ที่รัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่ารัฐอาจออกกฎหมายเพื่อวางกรอบมิให้เสรีภาพในการสื่อสารเป็นไปอย่างเกินสมควรนั้น มิได้หมายความว่าเป็นการให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายเพื่อมุ่งจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่เป็นการให้อำนาจรัฐตรากฎหมายเพื่อให้เสรีภาพในการสื่อสารบังเกิดผลอย่างจริงจังรวมทั้งประสานกับสิทธิเสรีภาพประการอื่นได้อย่างลงตัว”⁸⁷

(2) ปญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966 โดยกฎหมายลงวันที่ 25 มิถุนายน 1980 รวมทั้งได้ให้สัตยาบันในพิธีสาร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 1984 อันมีผลทำให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว บทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966 จึงมีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมายภายในด้วย⁸⁸ มาตรา 19 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อความเดียวกันกับมาตรา 19 ของปญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 1948 มีหลักการที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสาร⁸⁹ กล่าวคือ (1) บุคคลไม่พึงถูกกระทำการใด ๆ อันกระทบถึงการมีความคิดเห็นเป็นของตนเอง (2) บุคคลมีสิทธิที่จะใช้

⁸⁶ ตัวอย่างคำวินิจฉัยยกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น พุด เขียน และพิมพ์ คำวินิจฉัยที่ 84- 181 DC ลงวันที่ 10-11ตุลาคม 1984 กำหนดให้เสรีภาพในการพิมพ์อันมีลำดับศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ ต้องประกอบด้วย 2 หลักการสำคัญ อันมีอาชยยกเลิกได้ ได้แก่

- (1) หลักความหลากหลายของสื่อที่ไม่เป็นการผูกขาด (pluralisme)
- (2) หลักความโปร่งใสทางการเงิน (transparence financière)

จากสองหลักการดังกล่าว รัฐและองค์กรของรัฐต่าง ๆ จะต้องเคารพและสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินอุดหนุนด้านสื่อสารมวลชน รัฐจะกระทำไม่ได้โดยเด็ดขาด

⁸⁷ Jean - Jaques Israel , *Droit des libertés fondamentales*, Op.cit., pp. 456 - 457.

⁸⁸ Diane de Bellecize, Laurence Fanceschini, *Droit de la communication*, Paris, Presse universitaire de France, 1^{ère} édition 2005, หน้า 38 - 39. www.puf.com > Themis:Droit_de_L... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁸⁹ Tout individu a droit à la liberté d’opinion et d’expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d’expression que ce soit » <https://www.article19.org> > pages... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิดังกล่าวกินความรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา หรือได้มา หรือเผยแพร่ข้อมูลและความคิดเห็นทุกชนิด ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดนของรัฐ และไม่ว่าจะ เป็นไปในรูปแบบของการบอกเล่า การเขียน การพิมพ์ หรือรูปแบบทางศิลปะอื่น หรือด้วยวิธีการ ใด ๆ ตามที่เห็นสมควร

(3) อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ในระบบของสหภาพยุโรปซึ่งฝรั่งเศสเป็นประเทศสมาชิกที่สำคัญประเทศหนึ่ง มีศาล สิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปซึ่งตั้งอยู่ที่ Strasbourg ประเทศฝรั่งเศส ศาลสิทธิมนุษยชนแห่ง สหภาพยุโรปนี้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติรับรอง ไว้ในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องได้ดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม กระบวนการยุติธรรมในประเทศของตนจนหมดหนทางแล้ว (épuisement des voies de recours internes)⁹⁰ และในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) มี บทบัญญัติมาตรา 10 ซึ่งวางหลักกฎหมายคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสารไว้อย่างสำคัญ กล่าวคือ มาตรา 10 ดังกล่าวบัญญัติว่า

(1) บุคคลมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมี ความคิดเห็น และเสรีภาพที่จะได้รับหรือสื่อสารข้อมูลข่าวสารหรือความคิด โดยปราศจากการ แทรกแซงจากอำนาจรัฐด้วยประการทั้งปวงและโดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดนแห่งรัฐ

(2) การใช้เสรีภาพตามมาตรานี้มีทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบตามมาด้วย หน้าที่และ ความรับผิดชอบดังกล่าวอาจมีกฎหมายกำหนดรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไข ข้อจำกัด และบทลงโทษได้ ในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ บูรณภาพแห่งอาณาเขต ความปลอดภัยของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อย และเพื่อป้องกัน อาชญากรรม เพื่อคุ้มครองสุขภาพ ศีลธรรมอันดี เกียรติยศชื่อเสียงและสิทธิของบุคคลอื่น หรือเพื่อ ป้องปรามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยปรกติเป็นความลับ หรือเพื่อเป็นประกันต่อการใช้

⁹⁰ Diane de Bellescize, Laurence Fanceschini, *Droit de la communication*, Paris, Presse universitaire de France (pp. 40 - 41), www.puf.com > Themis:Droit_de_1... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

อำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ⁹¹

(4) แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายระดับรัฐบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทบาทอันเป็นเสมือนผู้พิทักษ์มิให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถูกละเมิดนี้ได้ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอันรวมถึงสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ด้วย ที่ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสามารถกระทำได้เช่นนี้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมิได้จำกัดตนเองไว้แต่เพียงภายในกรอบของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 เท่านั้น แต่ได้ขยายบทบาทของตนเองด้วยการตีความคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 ซึ่งมีข้อความสั้น ๆ ไม่ก็บรรทัดให้กินความรวมถึงบทบัญญัติของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ 1946 อันเป็นเอกสารที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในแง่ต่าง ๆ ใว้อย่างกว้างขวาง โดยยังไม่รวมถึงการที่ในระยะต่อมาศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้สร้างกรอบในทางกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกกรอบหนึ่ง คือ หลักที่เรียกว่า “หลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับกันโดยกฎหมายของสาธารณรัฐ (Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République)” อันเป็นหลักการที่เป็นนามธรรมค่อนข้างมากแต่ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอธิบายเนื้อหาเป็นกรณี ๆ ไปโดยนำเอาหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นที่ยอมรับกันมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบร่างกฎหมายด้วยเทคนิคดังกล่าว ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีเครื่องมือในทางกฎหมายในการตรวจสอบร่าง

⁹¹ (1) Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

(2) L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. » www.liguedh.be > 57-la-conventio... สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2558.

กฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง และในเวลาเดียวกันเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสามารถวางหลักกฎหมายอันเป็นการค้ำประกันสิทธิและเสรีภาพได้อีกด้วย⁹²

ในแง่ของการค้ำประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางหลักการที่สำคัญ ๆ ผ่านคำวินิจฉัยไว้หลายหลักการและหลักการเหล่านั้นก็กลายมาเป็นหลักกฎหมายด้วย เช่น หลักเสรีภาพในการสื่อสาร (Liberté de communication) (คำวินิจฉัยลงวันที่ 10 และ 11 ตุลาคม 1984 DC 10 et 11 octobre 1984 กำหนดไว้ว่า เสรีภาพในการสื่อสารเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญที่สุดเหนือกว่าเสรีภาพอื่น ๆ อีกหลายประการ เนื่องจากเป็นเสรีภาพที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ได้รับความเคารพ และโดยเหตุนี้ แม้ว่ารัฐจะออกกฎหมายมาวางระเบียบการใช้เสรีภาพในการสื่อสารได้ก็ตาม แต่การออกกฎหมายมาวางระเบียบการใช้เสรีภาพในการสื่อสารต้องไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการสื่อสาร แต่ต้องเป็นการออกกฎหมายวางระเบียบเพื่อให้สามารถใช้เสรีภาพในการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง หรือเพื่อให้สามารถประสานกับการใช้สิทธิและเสรีภาพประการอื่นตามรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ขัดแย้งกัน) หลักสิทธิในการให้ข้อมูลข่าวสารและการเคารพในความหลากหลายของความคิดเห็น (Le droit à la communication et le respect du pluralisme des courants d'expression) (คำวินิจฉัยลงวันที่ 10 และ 11 ตุลาคม 1984 ที่กล่าวถึงข้างต้น และต่อมายืนยันโดยคำวินิจฉัยลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1986 DC 29 juillet 1986 วางหลักการคุ้มครองเสรีภาพของผู้รับสื่อว่าต้องสามารถเลือกรับข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย ดังนั้น การใด ๆ ที่นำไปสู่การผูกขาดสื่อย่อมถือว่าเป็นการอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายดังกล่าวนำไปสู่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรสื่ออย่างสำคัญที่จะไม่ให้สื่อใดสื่อหนึ่งผูกขาดข้อมูลข่าวสาร)

⁹² ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสใช้เทคนิคดังกล่าวเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1971 ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1971 (DC16 juillet 1971) โดยนำเอาเสรีภาพในการสมาคมตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ฯ 1789 มาเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติหรือหลักกฎหมายที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ และได้วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ จะนำไปดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายไม่ได้ คำวินิจฉัยนี้ได้สร้างผลกระทบในทางกฎหมายอย่างมาก และศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้เทคนิคนี้ในระยะเวลาต่อมาอีกหลายครั้งจนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน นำสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้นำเอาเทคนิคนี้มาใช้ด้วยเช่นกัน โดยนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพัน..... แต่น่าคิดว่าโดยโครงสร้างและโดยวิธีการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างที่เบ็ญอยู่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนี้ จะทำให้ได้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เข้าใจและกล้าที่จะใช้บทบัญญัติมาตรา 27 ดังกล่าวข้างต้นอย่างตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่.

3.3.3 หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (Presse écrite)

ในแง่ของสื่อสิ่งพิมพ์ (Presse écrite) นั้น กฎหมายที่วางหลักพื้นฐานคุ้มครองเสรีภาพ ได้แก่ La loi du 29 juillet 1881⁹³ หรืออาจจะเรียกอย่างสามัญให้เข้าใจได้ง่าย ๆ ว่า กฎหมายการพิมพ์ของฝรั่งเศส กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากและยังคงใช้บังคับเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้ว่าเวลาจะล่วงมาเกินกว่าศตวรรษแล้วก็ตาม หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติขึ้นสั้น ๆ เพียงว่าการพิมพ์และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์สามารถกระทำได้โดยเสรี (L'imprimerie et la librairie sont libres) และ มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า การพิมพ์เผยแพร่หนังสือพิมพ์และนิตยสารสามารถกระทำได้โดยมิต้องขออนุญาตดำเนินการใด ๆ ก่อนและมีต้องวางเงินประกัน (Tout journal ou écrit périodique peut être publié sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement)

จากหลักการใน 2 มาตรา ดังกล่าวข้างต้นนั้น ก็ทำให้อุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีอยู่ในอดีตพังทลายลง ไปอย่างสิ้นเชิง (ว่ากันว่ากฎหมายเพียง 2 มาตรานั้นมีผลเป็นการยกเลิกมาตรการต่าง ๆ อันบีบรัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ระบอบการปกครองช่วงก่อนหน้านี้ได้กำหนดขึ้นไว้ถึง 42 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 325 มาตรา)⁹⁴ เช่น การที่จะต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนดำเนินการซึ่งต้องชี้แจงแนวทางของสื่อสิ่งพิมพ์ว่ามีแนวทางอย่างไร การที่จะต้องส่งสิ่งพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ หรือการที่จะต้องวางเงินประกันไว้กับเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งอันเป็นการเพื่อไว้ว่าหากมีการดำเนินคดีฟ้องร้องสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ไว้ในทางแพ่งหรือทางอาญา หากเกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะได้หักเอาเงินค่าปรับหรือค่าเสียหายจากเงินประกันที่วางไว้ก่อน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งมิได้มีการแต่ต้องทำให้หลักการดั้งเดิมถูกระทบแต่เป็นการเพิ่มเติมมาตรการให้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพ

⁹³ เรื่องของเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นปัญหาที่โยงกับปัญหาการเมืองของฝรั่งเศสมาตลอดตั้งแต่ช่วงหลังการอภิวัฒน์ใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ในช่วงระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์จะถูกจำกัดและมีการปราบปรามนักข่าวนักหนังสือพิมพ์มาโดยตลอด สื่อสิ่งพิมพ์ของฝรั่งเศสก็จะรวมตัวกันต่อสู้เพื่อเสรีภาพในการสื่อสารมาโดยตลอดเช่นเดียวกัน กฎหมายฉบับ 1881 นี้ ก็ผ่านการต่อสู้เรียกร้องมาอย่างหนัก มีข้อน่าสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบในชั้นสภาผู้แทนราษฎรอย่างสิ้นหลามแทบจะเป็นเอกฉันท์ (มีเพียง 4 เสียงเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย) Diane de Bellescize, Laurence Fanceschini, Droit de la communication, Paris, Presse universitaire de France หน้า 15. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁹⁴ Diane de Bellescize, Laurence Fanceschini, Droit de la communication, Paris, Presse universitaire de France p.15. www.puf.com > Themis:Droit_de_1. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1944 (Ordonnance du 26 août 1944) วางหลักการเกี่ยวกับองค์กรสื่อ (Entreprises de la presse) มีจุดมุ่งหมายให้เกิดความโปร่งใส เกิดความหลากหลายในความคิดเห็น (Pluralisme des opinions) และเกิดหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1984 (Loi du 23 octobre 1984 dite loi anti-Hersant) มีจุดมุ่งหมายจัดระบบมิให้เกิดการผูกขาดสื่อ รวมทั้งการวางมาตรการในกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น การส่งเสริมให้หนังสือพิมพ์มีสมาชิกประจำ มาก ๆ ด้วยการสามารถส่งหนังสือพิมพ์โดยตรงถึงบ้านสมาชิกผ่านเครือข่ายไปรษณีย์รถไฟ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การวางหลักประกันให้สื่อสิ่งพิมพ์สามารถถึงมือผู้อ่านได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงขนาดของสำนักพิมพ์หรือจำนวนพิมพ์ว่าเป็นสื่อขนาดใหญ่หรือเล็กหรือมีจำนวนพิมพ์มากหรือน้อย (หรือเรียกว่าระบบ Messagerie de la presse โดยมีการตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลเรียกว่า “Le Conseil supérieur des messageries de presse” เป็นต้น นอกจากนั้นในกฎหมายฉบับนี้ยังได้แยกการกระทำความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของสื่อสิ่งพิมพ์ออกมาต่างหากจากฐานความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

3.3.4 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

การปฏิบัติงานของสื่อสิ่งพิมพ์ในฝรั่งเศสจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามจรรยาบรรณวิชาชีพได้อย่างเต็มที่ กลไกในระบบของฝรั่งเศสจะมีอยู่ 2 ประการ คือ กลไกตามกฎหมายแรงงานและกลไกตามกฎหมายอาญา⁹⁵

ประการแรก กลไกตามกฎหมายแรงงาน : การให้ความมั่นคงต่อสถานภาพในทางอาชีพของผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์

อย่างไรก็ตาม ก่อนการตรากฎหมายลงวันที่ 29 มีนาคม 1935 ที่เรียกกันว่า La loi Brachard และกฎหมายลงวันที่ 4 กรกฎาคม 1974 หรือที่เรียกกันว่า La loi Cressard ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ของฝรั่งเศส (ผู้สื่อข่าว คอลัมนิสต์) ไม่มีสถานะที่มั่นคงในทางอาชีพเนื่องจากส่วนใหญ่

⁹⁵ จรรยาบรรณวิชาชีพสื่อมวลชนของฝรั่งเศส (La Charte des devoirs des journalistes) มีกำเนิดจากการต่อสู้ของสหภาพแรงงานแห่งชาติของนักข่าว (Syndicat national des journalistes) เพื่อให้มีกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการและค้ำประกันว่านักข่าวจะไม่ถูกข่มเหงจากรัฐหรือจากเจ้าของกิจการสื่อหากว่านักข่าวนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยสุจริตตามหน้าที่ของนักข่าว สหภาพแรงงานแห่งชาติของนักข่าวดังกล่าวก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 1918 และดำเนินการเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในสื่อ ในปี ค.ศ. 1935 มีการตรากฎหมายลงวันที่ 29 มีนาคม 1935 ที่เรียกกันว่า La loi Brachard ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยมติเอกฉันท์ และต่อมาได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้ทันสมัยและครบถ้วนขึ้นโดยกฎหมายลงวันที่ 4 กรกฎาคม 1974 หรือที่เรียกกันว่า La loi Cressard.

จะไม่ได้เข้าทำสัญญาจ้างแรงงานหรือมีข้อตกลงการจ้างที่แน่นอนกับเจ้าของหนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นนักข่าวอิสระ (pigistes) ค่าตอบแทนที่ได้จากการทำหน้าที่นักข่าวจะได้ในรูปของค่าตอบแทนสิทธิในข้อเขียนเป็นชิ้น ๆ ไป (ลักษณะเดียวกับการจ่ายค่าลิขสิทธิ์ในข้อเขียน คือ ใช้หลักเดียวกับ droits d'auteur) และไม่มีหลักประกันหรือสวัสดิการใด ๆ แบบเดียวกับที่ลูกจ้างในวิสาหกิจอื่น ๆ ได้รับจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเหตุนี้ ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ของฝรั่งเศสในช่วงดังกล่าวจึงมีสถานะภาพที่ประหลาดมาก และที่สำคัญคือไม่มีความเป็นวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ (Journalisme professionnel)

ภายหลังปี ค.ศ. 1935 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่กฎหมายปี ค.ศ. 1974 มีผลบังคับใช้เป็นต้นมา โดยผลของกฎหมาย La loi Brachard และ La loi Cressard ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์คนใดทำงานสื่อเป็นอาชีพหลัก (occupation principale) มีค่าตอบแทนที่ได้รับอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะมิข้อตกลงผูกพันกับนายจ้างในรูปแบบใด กฎหมายถือว่ามิสัญญาจ้างแรงงาน (Contrat de travail) ผูกพันระหว่างกัน และให้ได้รับประโยชน์จากหลักประกันตามกฎหมายแรงงาน (Droit du travail) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Relations du travail) และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม (La protection sociale)⁹⁶ ข้อกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (Ordre public) ข้อตกลงใด ๆ ที่คู่สัญญากระทำต่อกันมีความแตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดถือว่าเป็นโมฆะ⁹⁷

การมีสถานะเป็นผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์และรับเงินเดือนประจำผูกพันกับนายจ้างในรูปของสัญญาจ้างแรงงานโดยผลของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังให้สิทธิที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง นั่นคือ การมีสิทธิได้รับบัตรประจำตัวนักข่าว (La carte d'identité du journaliste) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญในการแสดงตนเพื่อปฏิบัติหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ บัตรประจำตัวนักข่าว (La carte d'identité du journaliste) นี้ออกให้โดยคณะกรรมการที่เรียกว่า “La Commission de la carte (CCIJP)”⁹⁸

⁹⁶ Code du travail, Article L761-1 (Loi no 74-630 du 4 juillet 1974 JORF 5 juillet).

<https://supreme.justia.com>>fede.สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁹⁷ Code du travail, Article L761-3 (Loi no 74-630 du 4 juillet 1974 JORF 5 juillet). www.snj.cgt.fr > profession > code...สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

⁹⁸ Code du travail, Article R761-5, R : 761 - 18. คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีกรรมการจำนวน 16 คน มีลักษณะทวิภาคี คือ ประกอบขึ้นด้วยผู้แทนของฝ่ายนายจ้างจำนวน 8 คน และผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างจำนวน 8 คน เท่ากัน.

อย่างไรก็ตาม การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (Droit du travail) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Relations du travail) และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม (La protection sociale) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสื่อมวลชนก็คือการได้รับความคุ้มครองว่าจะไม่ถูกเลิกจ้างโดยง่ายหรือโดยไม่มีเหตุผล การเลิกจ้างโดยปราศจากความผิด (Licenciement sans faute) ให้สิทธิลูกจ้างที่จะได้รับเงินทดแทนจำนวนที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถดำรงตนได้จนกว่าจะได้งานใหม่

ในประเด็นเรื่องการเลิกจ้างหรือการลาออกจากการงานนี้ ระบบของฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการที่ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์สามารถทำหน้าที่ได้โดยอิสระตามมโนสำนึกของตนเองอย่างเต็มที่ ดังนั้น หากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสื่อสิ่งพิมพ์ทำหน้าที่ไปตามจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเต็มที่แล้ว กลับถูกให้ออกจากงาน กฎหมายกำหนดขั้นตอนนี้ให้ต้องออกจากงานได้ยากมาก⁹⁹ หรือหากจะต้องออกจากงานก็จะมีเงินชดเชยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในแง่ของตัวผู้ปฏิบัติงานในสื่อเอง หากอยู่ในสถานะที่ไม่อาจทำงานตามมโนธรรมสำนึกของตนในสื่อของตนได้อีกต่อไป เช่น ฝ่ายบริหารมีการเปลี่ยนแนวทางหรือนโยบาย หรือมีการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในสื่อทำให้มีคณะผู้บริหารใหม่ การที่ผู้ปฏิบัติงานในสื่อจำเป็นต้องลาออกจากการงานเพราะเหตุดังกล่าว (La clause de cession et la clause de conscience) กฎหมายถือว่าเป็นกรณีที่ต้องออกจากงานโดยไม่มี ความผิด และนำระบบการตอบแทนหรือการคุ้มครองในระบบดังกล่าวมาปรับใช้เป็นประโยชน์กับผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์¹⁰⁰

ประการที่สอง กลไกตามกฎหมายอาญา : ความผิดอาญาฐานบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจ

ในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมีบทบัญญัติกำหนดฐานความผิดประการหนึ่งที่มีผลเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างสำคัญ นั่นคือ บทบัญญัติมาตรา 222-33-2 (Article 222-33-2 du Code pénal) ซึ่งอยู่ใน Section 3 bis : Du Harcèlement moral¹⁰¹ และบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลทำให้สภาพการทำงานของบุคคลอื่น

⁹⁹ Diane de Bellecize, Laurence Fanceschini, *Droit de la communication*, Paris, Presse universitaire de France หน้า 315. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹⁰⁰ Code du travail, Article L.761-7. เป็นบทบัญญัติที่สำคัญมากในเรื่องนี้และถือว่าเป็นบทบัญญัติที่รองรับและกำกับการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามมโนธรรมสำนึกของนักข่าวอย่างแท้จริงโปรดดู Diane de Bellecize, Laurence Fanceschini, *Droit de la communication*, Paris, Presse universitaire de France หน้า 318.

¹⁰¹ อาจแปลเอาความได้ว่า “ความผิดฐานบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจบุคคลอื่น”.

เสื่อมสภาพลงอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹⁰² ของบุคคลนั้นหรือทำให้สุขภาพทางกายหรือทางจิตของบุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงไปหรือทำให้เสียหายต่ออนาคตทางการอาชีพของบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันยูโร”

บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดข้อห้ามการกระทำอันมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. ห้ามบังคับหรือขู่เข็ญหรือข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลให้กระทบถึงสิทธิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น (Harcèlement moral portant atteinte aux droits d'autrui et à sa dignité)

2. ห้ามบังคับหรือขู่เข็ญหรือข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลให้สุขภาพทางกายหรือจิตของบุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงไป (Harcèlement moral entraînant une altération de la santé physique ou mentale)

3. ห้ามบังคับหรือขู่เข็ญหรือข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลทำให้เสียหายต่ออนาคตทางการอาชีพของบุคคลนั้น (Harcèlement moral compromettant l'avenir professionnel)

โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวนายจ้างหรือผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์จึงไม่อาจกำหนดหรือบังคับผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ให้แสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นหรือความประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ผู้นั้นได้เนื่องจากหากมีการนำเอาผลร้ายในประการใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาขู่ ก็เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมาย

¹⁰² ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมีแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือ La dignité de la personne humaine เป็นฐานอยู่แล้วเนื่องจากมีบัญญัติอยู่ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 ด้วยเหตุนี้จึงได้มีแนวความคิดที่จะนำเอาเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะเหมาะสมเพราะเป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญต่อมนุษย์อันเป็นแนวความคิดที่มีคุณค่าเป็นสากล ปัญหาที่คือแนวความคิดดังกล่าวเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมไทย เห็นได้ว่าแม้จะมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการขยายผลให้เป็นประโยชน์ต่อราษฎรไทยเท่าที่ควร.

3.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับเยอรมนีความคิดว่าด้วย “รัฐที่อยู่ภายใต้ด้วยทกฎหมาย” หรือ “Rechtsstaat”¹⁰³ ได้กล่าวถึงหลักนิติรัฐ มีวัตถุประสงค์ คือ การควบคุมมิให้ผู้ปกครองรัฐใช้อำนาจไปตามอำเภอจิต อำเภोजันเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยไม่มีเหตุมีผลอันควร ทั้งนี้ แนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐได้รับอิทธิพลมาจากความคิดด้านเสรีนิยม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติที่ว่าด้วยเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” (natural rights)¹⁰⁴ อันนำไปสู่การพัฒนาไปเป็นหลักสิทธิมนุษยชน (human rights) สิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights)¹⁰⁵

ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesverfassungsgericht: Federal Constitutional Court) ได้มีการอธิบายขยายความพร้อมวางหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐไว้ในเนื้อหาของคำวินิจฉัยศาลในคดีต่าง ๆ ว่าตามหลักนิติรัฐแล้วจำต้องยึดหลักการและจำต้องมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

3.4.1 หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากเยอรมนีแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1949 และภายหลังจากนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กล่าวเฉพาะในหมวดสิทธิและเสรีภาพ จากการศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญไวมาร์ (1919) แล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการที่สำคัญ ๆ หลายหลักการเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยมีหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้

1) บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยบัญญัติให้อำนาจรัฐต้องให้ความเคารพ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา 1 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz-GG))¹⁰⁶

2) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ย่อมผูกพันโดยตรงต่ออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ (มาตรา 1 วรรค 3 GG)¹⁰⁷

¹⁰³ Albert Bleckmann, *Staatsrecht I- Die Grundrecht*, 4 Aufl., 1979, S. 2. อ้างถึงใน หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (พิมพ์ครั้งที่ 3), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁰⁴ จาก มุมมองแนวคิดของสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน (หน้า 79), โดย ภาณุมาศ ชัดเงางาม, *วารสารสุโขทัยธรรมมาชิราช*, 14 (1), (มิถุนายน 2545).

¹⁰⁵ Lloyd of Hampstead and M. D. Freeman *Lloyd's introduction to jurisprudence*, (5th ed), 1985, London, p. 143. www.snj.cgt.fr > profession > code...สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹⁰⁶ *Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949*. www.bundestag.de > basic...สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

3) บัญญัติหลักประกันในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิโดยวางหลักประกันในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิไว้ ดังนี้

3.1) การจำกัดสิทธิอาจกระทำได้โดยกฎหมายและกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง อีกทั้งกฎหมายนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจดังกล่าวด้วย (มาตรา 19 วรรค 1 GG)¹⁰⁸

3.2) ไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่อาจจะกระทำให้กระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (มาตรา 19 วรรค 2 GG)¹⁰⁹

4) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesverfassungsgericht) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้บุคคลอาจร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้ในกรณีถูกระทบสิทธิโดยอำนาจมหาชน

การพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ (1919) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญก่อนฉบับปัจจุบัน (1949) รัฐธรรมนูญไวมาร์ (1919) มิได้มีการบัญญัติว่าด้วยหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ โดยมีขอบเขตของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ได้กำหนดบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญ

¹⁰⁷ Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949.

Article 1

[Human dignity – Human rights – Legally binding force of basic rights]

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive and the judiciary as directly applicable law. www.bundestag.de > basic... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹⁰⁸ Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949.

Article 19

[Restriction of basic rights – Legal remedies]

(1) Insofar as, under this Basic Law, a basic right may be restricted by or pursuant to a law, such law must apply generally and not merely to a single case. In addition, the law must specify the basic right affected and the Article in which it appears. www.bundestag.de > basic... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹⁰⁹ Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949.

Article 19

[Restriction of basic rights – Legal remedies]

(2) In no case may the essence of a basic right be affected. www.bundestag.de > basic... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

ไวมาร์ จึงกล่าวได้ว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลเป็นไปตามที่รัฐบัญญัติได้บัญญัติไว้ และ ประการสำคัญที่รัฐธรรมนูญไวมาร์มิได้บัญญัติไว้ คือ การให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิโดย องค์การตุลาการ ด้วยเหตุนี้เองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลแทบจะไร้ความหมาย เพราะเมื่อบุคคล ถูกกระทบสิทธิ มิได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองเพื่อให้บุคคลที่ถูกกระทบใช้สิทธิโต้แย้งการ กระทำดังกล่าวต่อองค์การตุลาการได้ และนั่นคือสาเหตุที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม รัฐธรรมนูญไวมาร์ (1919) ไม่ประสบผลสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเยอรมัน 1949¹¹⁰ นั้น เป็นการร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญไวมาร์ 1919 ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบว่า กฎหมายละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ ตามแนวทางการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนีอาจ แยกเกณฑ์ในการตรวจสอบว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งละเมิดสิทธิและเสรีภาพ¹¹¹

ในกฎหมายของเยอรมัน ถือว่าสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 823 ต้องเป็น สิทธิเด็ดขาด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 823 วรรคแรกก็คือสิทธิที่จะไม่ถูกทำร้าย สิทธิในอนามัย สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในกรรมสิทธิ์ และสิทธิอื่น ๆ ทำนองเดียวกับสิทธิในกรรมสิทธิ์ แม้เป็นการ กระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันมีที่ประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นตามมาตรา 823 วรรค สอง ก็ต้องเป็นการกระทำต่อสิทธิเด็ดขาดเช่นเดียวกัน แต่ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มี บทบัญญัติในมาตรา 826 ว่า “บุคคลใดโดยจงใจก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยอาการที่ฝ่าฝืน ศีลธรรมอันดี จำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น” อันเป็นบทบัญญัติความรับผิดชอบ ละเมิดเพิ่มเติมจากบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 823 แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของ ไทย มาตรา 420 จะมีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 นี้ก็ตาม แต่ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยไม่มีบทบัญญัติอย่างประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาตรา 826 ซึ่ง มิได้จำกัดเฉพาะความเสียหายต่อสิทธิเด็ดขาดในมาตรา 823 เท่านั้น แต่รวมถึงความเสียหายอย่าง อื่นด้วยที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจ โดยอาการที่ฝ่าฝืนศีลธรรมอันดี เหตุนี้จึงแปลมาตรา 420 ของ ไทยโดยจำกัดเฉพาะการละเมิดสิทธิเด็ดขาดอย่างเดียวไม่ได้

เกียรติยศหรือศักดิ์ศรี เป็นขอบเขตแห่งสิทธิทั่วไปในบุคลิกภาพที่ได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 823 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ในความหมายของ “สิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใด” โดยได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญว่า ศักดิ์ศรีของมนุษย์ไม่อาจถูกทำลายได้ และทุกคน มีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของเขาได้อย่างอิสระ คดี 26 B.G.H.Z. 349 (1958) ศาลตัดสินว่า การ

¹¹⁰ From *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetz* (s. 13), by Domming u.a., 1951, JOR, N.F. 1. . <https://www.mohr.de> > buch > ent...สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹¹¹ Pieroth/Schlink, (p. 85). Op.cit.

ชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิในบุคลิกภาพที่สมควรและแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของรัฐธรรมนุญ

ความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวได้รับความคุ้มครองอย่างกว้างขวาง ตลอดทั้งจดหมายบันทึกประจำวันในวันพิมพ์เผยแพร่ที่สาระสำคัญต้องเป็นเรื่องส่วนตัวจริง ๆ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นกรณีหมิ่นประมาทหรือไม่ และจะอ้างว่าเป็นความจริงเพื่อป้องกันตัวไม่ได้ แต่คดี 24 B.G.H.Z. 72 (1957) แม้สิทธิที่จะไม่เปิดเผยความลับจะได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนุญในสิทธิเกี่ยวกับบุคลิกภาพ ศาลก็ต้องพิจารณาถึงขอบเขตแห่งสิทธิในแต่ละคดีโดยการชั่งน้ำหนักคุณค่าและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ความผิดฐานหมิ่นประมาทในเยอรมันได้กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวดที่ 14 หมิ่นประมาทในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และคูหมิ่นผู้อื่น¹¹² ดังนี้ มาตรา 187 การหมิ่นประมาท และคูหมิ่นทางอาญา ผู้ใดรู้ข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์แล้วทำหรือเผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จหรือลักษณะของบุคคลอื่นอันเป็นเท็จ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนจากการสูญเสียความเคารพนับถือจากสาธารณชน หรือชื่อเสียงความน่าเชื่อถือของเขาคืออยู่ในภาวะอันตราย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือระวางโทษปรับและหากการกระทำความผิดได้กระทำต่อสาธารณชน หรือในการประชุมหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษรต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือระวางโทษปรับ มาตรา 187 A การชุบชิบนินทาและการหมิ่นประมาทและการคูหมิ่นต่อบุคคลทางการเมือง

1) ผู้ใดกระทำในที่สาธารณะ ในที่ประชุมหรือกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรได้กระทำความผิดฐานชุบชิบนินทาผู้อื่นต่อบุคคลผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประเทศเกี่ยวกับสถานภาพของผู้เสียหายทางการเมือง และการกระทำความผิดนั้นได้ลดประสิทธิภาพของผู้เสียหายในฐานะนักการเมืองลงอย่างมากผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนถึง 5 ปี

2) ผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท และคูหมิ่นต่อบุคคลอื่นในเงื่อนไขเดียวกันในวรรคก่อน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี มาตรา 189 การหมิ่นประมาทต่อผู้ตาย ผู้ใดทำลายความทรงจำที่มีต่อผู้ตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือระวางโทษปรับ ความผิดฐานหมิ่นประมาทในบทบัญญัติมาตรา 187 ประมวลกฎหมายอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดแบ่งลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตราออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทที่ไม่ได้กระทำลงไปในที่ประชุมชนหรือต่อสาธารณชน และ

¹¹² *The Penal Code of Federal Republic of Germany*, Article 187 A, 187 A, 189. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

(2) การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทที่ได้กระทำลงไปในที่ประชุมชน หรือต่อสาธารณชน โดยกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะนี้เอาไว้แตกต่างกันซึ่งหากเป็นการกระทำความผิดหมิ่นประมาทที่ไม่ได้กระทำลงไปในที่ประชุมชน หรือต่อสาธารณชน กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดในลักษณะนี้โดยให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือระวางโทษปรับ และหากการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงไปในที่ประชุมชน หรือต่อสาธารณชน หรือทำเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือระวางโทษปรับ จะเห็นได้ว่า การบัญญัติบทบัญญัติในการคุ้มครองการกระทำความผิดในเรื่องนี้ของเยอรมนี จะให้ความสำคัญสถานที่ที่มีการกระทำความผิดในเรื่องหมิ่นประมาทนี้ด้วย เพราะหากมีการกระทำความผิดในที่สาธารณะ ผลของการกระทำความผิดต่อตัวผู้กระทำจะมีผลรุนแรงกว่าการกระทำที่ไม่ได้กระทำในที่สาธารณะ และยังได้กำหนดความคุ้มครองไปถึงบุคคลทางการเมืองเอาไว้ด้วย

3.4.2 หลักการทางกฎหมายเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

1) ลักษณะของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

รัฐธรรมนูญเยอรมันได้รับประกันเสรีภาพสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 5 วรรค 1 ซึ่งมีใจความว่า “...บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรี ซึ่งความเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์ และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยวิทยุกระจายเสียง และโดยสิทธิในเกียรติยศ ส่วนตัวจะละเมิดมิได้”¹¹³

สำหรับความหมายของคำว่า “สื่อสิ่งพิมพ์” นั้น หมายถึง สิ่งพิมพ์ทุกประเภทที่มีความสามารถและมีจุดประสงค์ในการเผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสารทุกประเภท มิได้หมายถึงเฉพาะสิ่งพิมพ์ที่ออกเป็นประจำเท่านั้น เช่น หนังสือพิมพ์ หรือวารสาร แต่ยังหมายรวมถึงสิ่งพิมพ์ที่ถูกเผยแพร่เพียงครั้งเดียวเท่านั้นด้วย เช่น หนังสือ ใบปลิว ป้ายประกาศ โปสเตอร์ นอกจากนี้ยังไม่จำเป็นต้องได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณชนทั่วไป สิ่งพิมพ์ที่ถูกเผยแพร่เฉพาะภายในองค์กร เช่น

¹¹³ Basic Rights Article 5 (Freedom of expression) (1) Everyone has the right to freely express and disseminate his opinion in speech, writing, and pictures and to freely inform himself from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcasts and films are guaranteed. There may be no censorship. แปลจาก *The Basic Law of the Federal Republic of Germany* (revised edition : 31 December 1961) by German Information Center 410 Park Avenue, New York 22, New York. <https://supreme.justia.com>case>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

วารสารสำหรับสมาชิกชมรม ก็ถือเป็น “สื่อสิ่งพิมพ์” ตามมาตรา 5 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมันด้วย

ในส่วนของขอบเขตความคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์นั้นคุ้มครองการกระทำทุกอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับงานสื่อ ตั้งแต่การหาข้อมูล ไปจนถึงการเผยแพร่ข่าวและความคิดเห็น รวมไปถึงความลับของกองบรรณาธิการ ความลับของแหล่งข่าว ความลับของผู้ลงโฆษณา และนอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนในองค์กรสื่อก็ได้รับความคุ้มครองด้วย

ผู้ซึ่งมีสิทธิอ้างเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามมาตรา 5 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้แก่ สำนักพิมพ์ บรรณาธิการ นักข่าว หรือแม้กระทั่งพนักงานฝ่ายบัญชีของสำนักพิมพ์ หรือพนักงานที่รับผิดชอบการลงโฆษณา

สำหรับการประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงการก่อตั้งสำนักพิมพ์นั้นเป็นไปอย่างอิสระ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการก่อน ในเรื่องรูปแบบองค์กรนั้นก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายควบคุมไว้โดยเฉพาะ

2) หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

(1) การคุกคามจากรัฐ

ในกระบวนการพิจารณาความทางอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญา (StPO) มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของสื่อไว้ ดังนี้

1. ผู้สื่อข่าวที่ถูกสอบปากคำมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยแหล่งข่าวและเนื้อหาของข้อมูลที่ได้รับ (มาตรา 53 วรรค 1 ประโยค 1 ข้อ 5 และประโยค 2 StPO)
2. ห้ามเจ้าหน้าที่ตำรวจยึดเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่เก็บข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองตาม ข้อ 1) (มาตรา 97 วรรค 5 StPO)

สิทธิที่จะปกปิดความลับของกองบรรณาธิการและแหล่งข่าวนั้นเป็นผลมาจากการตีความ มาตรา 5 วรรค 1 ประโยค 2 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน เนื่องจากสื่อจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งข่าวอยู่เสมอ จึงจำเป็นต้องรักษาความไว้วางใจระหว่างสื่อกับแหล่งข่าว เพื่อที่แหล่งข่าวจะได้ส่งข้อมูลให้กับสื่อโดยมีต้องเกรงกลัวว่าจะถูกเปิดเผยแหล่งที่มา¹¹⁴

(2) การคุกคามจากเจ้าของกิจการ

ในเยอรมนีนั้นไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพนักข่าวจากการคุกคามโดยเจ้าของกิจการไว้โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ระหว่างนักข่าวกับเจ้าของกิจการเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ สัญญาจ้างแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กฎหมายแรงงาน และกฎหมายแพ่ง กลไกในการคุ้มครองเสรีภาพนักข่าวจากการแทรกแซงของเจ้าของกิจการจึงเป็นกลไกตามกฎหมายแรงงาน

¹¹⁴ ดูรายละเอียด Kloepfer, Informationsrecht, § 15 Rn. 44 ff.

กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างจากการเลิกจ้าง

3.4.3 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

1. สหภาพนักข่าว Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (DJU) และ Deutscher Journalistenverband (DJV) โดยสหภาพนักข่าวมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในข้อพิพาทแรงงาน เช่น ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือและความสนับสนุนในทางศาล

- ให้คำปรึกษาทางกฎหมายในการทำสัญญาจ้างงาน การเสียดาย การทำประกันสังคม

- ให้ความสนับสนุนทางการเงินในการนัดหยุดงาน

- เป็นตัวแทนเจรจาทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

2. คณะกรรมการลูกจ้าง (Betriebsrat)

ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปต้องจัดให้มีคณะกรรมการลูกจ้าง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตัวแทนลูกจ้างของสถานประกอบการนั้น คณะกรรมการลูกจ้างมีหน้าที่คอยดูแลความเป็นอยู่และสวัสดิการของลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางด้านบุคคลของนายจ้างหลายมาตรการจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการลูกจ้างเสียก่อน มิฉะนั้นจะตกเป็นโมฆะ เช่น การเลิกจ้าง หรือคณะกรรมการลูกจ้างอาจฟ้องศาลแรงงานให้สั่งให้นายจ้างยกเลิกมาตรการนั้นได้ เช่น คำสั่งให้ไปทำงานในฝ่ายใหม่ หรือกลุ่มใหม่ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น หากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล คณะกรรมการลูกจ้างอาจขอให้ศาลสั่งปรับเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งก็ได้

3. สภานักข่าวหนังสือพิมพ์ (Presserat)

สภานักข่าวหนังสือพิมพ์เป็นสภาวิชาชีพที่คอยกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพนักข่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจรรยาบรรณนักข่าว เพื่อรักษาภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของวิชาชีพนักข่าว (Selbstkontrolle) โดยมีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์จากประชาชน หากเห็นว่าการกระทำที่ถูกร้องเรียนนั้นขัดต่อจรรยาบรรณนักข่าว (Pressekodex) ก็จะทำหนังสือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงพฤติกรรม หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้สภานักข่าวหนังสือพิมพ์ยังมีหน้าที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพนักข่าว โดยเฉพาะเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น โดยการล็อบบี้นักการเมืองเมื่อมีการร่างกฎหมายที่อาจกระทบต่อเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้

4. ศาล

1) ศาลแรงงาน ในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นนักข่าว หากศาลต้องใช้บังคับบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน ศาลต้องตีความบทบัญญัตินั้นโดยการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เช่น มาตรา 1 วรรค 2 แห่งกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างจากการเลิกจ้าง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2) ศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในเยอรมนี ประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ไม่ต้องผ่านองค์กรใด ๆ อย่างเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย แต่ทั้งนี้จะฟ้องได้เฉพาะในกรณีที่รัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น

หากลูกจ้างยังไม่พอใจกับคำตัดสินของศาลแรงงานสูงสุด ก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยการอ้างว่าการตีความของศาลแรงงานสูงสุด โดยเฉพาะการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของคู่กรณีนั้น เป็นไปในทางที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น อาจอ้างว่าศาลแรงงานสูงสุดประเมินน้ำหนักของเสรีภาพนักข่าวในกรณีนี้น้อยเกินไป

3.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักร

สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์¹¹⁵ โดยทั่วไปพลเมืองแห่งสหราชอาณาจักรมีเสรีภาพในการแสดงออก อันเป็นสิทธิที่จะไม่ถูกปฏิเสธ (สิทธิทางนิเสธ : negative right) ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณี (common law) ซึ่งเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐและรัฐพึงไม่เข้าแทรกแซงยุ่งเกี่ยว โดยในปี ค.ศ. 1988 สหราชอาณาจักรเข้าเป็นภาคีใน European Convention และได้มีการ

¹¹⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Mass_media อ้างถึง

• Klug, Francesca (1996). Starmer, Keir; Weir, Stuart. eds. *The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedoms in the United Kingdom. The Democratic Audit of the United Kingdom.* p. 165.

<http://books.google.com/books?id=G0UMoZMrQh0C&pg=PA165>.

• Hensley, Thomas R. (2001). *The Boundaries of Freedom of Expression & Order in American Democracy.* Kent State University Press. p. 153.

<http://books.google.com/books?id=a1V53azMB1wC&pg=PA153>.

• Joint Committee on Human Rights, Parliament of the United Kingdom (2005). *Counter-Terrorism Policy And Human Rights: Terrorism Bill and related matters: Oral and Written Evidence. Counter-Terrorism Policy And Human Rights: Terrorism Bill and related matters.* The Stationery Office. p. 114

<http://books.google.com/books?id=2CRQ6hNzHuAC&pg=PA114>.

• Sadurski, Wojciech (2001). *Freedom of Speech and Its Limits.* Law and Philosophy Library. p. 179.

<http://books.google.com/books?id=4Ldb0cIbS7kC&pg=PA179>.(Accessed 26/11/2011)

รับรอง “เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น” ตาม ข้อ 10 ของสนธิสัญญาดังกล่าว¹¹⁶ โดยมีการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act)

3.5.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ตาม European Convention ข้อ 10 สามารถกล่าวได้ว่าข้อจำกัดของสื่อในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การแสดงออกที่เป็นการข่มขู่ การหมิ่นประมาทหรือดูถูก คำพูดหรือการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพ ก่อให้เกิดการเหยียดศาสนา ชาติพันธุ์ สันนิษฐานหรือยุยงให้เกิดการก่อการร้าย คุกคามต่อการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การรวบรวมหรือครอบครองซึ่งข้อมูลซึ่งอาจถูกใช้เพื่อการก่อการร้าย หรือการก่อกบฏ การปลุกระดมให้ฝูงชนต่อต้านรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์ตุลาการ ทั้งยังรวมถึงการผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย มีเนื้อหาหยาบคาย ลามกอนาจาร เป็นต้น ซึ่งออกมาในรูปแบบของกฎหมาย หลากหลายฉบับ เช่น กฎหมายที่ถือว่า การขู่ให้เกิดการเหยียดผิว หรือ ให้เกลียดชังในศาสนาเป็นความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติการก่อการร้าย 2006 ที่จำกัดเสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech)¹¹⁷ ทั้งนี้กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ของสหราชอาณาจักร ได้แก่

¹¹⁶ Article 10 – Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary. อ้างอิงถึง <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.2102.html>. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹¹⁷ Freedom of Speech มีคุณค่าในตัวของมันเองในอันที่จะทำให้ปัจเจกชนได้เข้าใจตนเอง self-realization และตัดสินใจเพื่อตนเอง self-determination ได้ ปัจเจกชนผู้มีเหตุผลต้องการข้อมูลข่าวสารและโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเอง เรียกทฤษฎีนี้ว่า self realization model. <http://en.m.wikipedia.org> > wiki > Freed. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2558.

พระราชบัญญัติการสื่อสาร 2003¹¹⁸ (Communication Act 2003) พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกโดยรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งมอบอำนาจให้แก่สำนักงานการสื่อสาร (office of communication : ofcom)

3.5.2 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

องค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์

สหราชอาณาจักรก่อตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นในปี ค.ศ. 1953 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับมาตรฐานอาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในด้านความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ปัจจุบันเป็นสถาบันที่มีความสำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของกิจการหนังสือพิมพ์ในอังกฤษ ซึ่งสภาการหนังสือพิมพ์ประกอบด้วย คณะกรรมการที่มาจากบรรณาธิการและบุคคลระดับบริหารจำนวน 15 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ในประเทศ ประธานมีวาระ 1 ปี สภาการหนังสือพิมพ์มีหน้าที่พิจารณาการปฏิบัติงานอาชีพของนักหนังสือพิมพ์และสามารถตรวจสอบได้ในกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาททั้งภายในวงการสภาการหนังสือพิมพ์เองหรือระหว่างหนังสือพิมพ์กับสาธารณชนโดยมีหน้าที่ตัดสินแก้ปัญหาคือพิจารณาไกล่เกลี่ย ซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญของสภาการหนังสือพิมพ์อังกฤษมีประเด็นหลัก คือ 1) เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน 2) เพื่อยกระดับมาตรฐานอาชีพนักวารสารศาสตร์ 3) ปรับปรุง ส่งเสริม และพัฒนาระบบการเข้าสู่การประกอบอาชีพ ระบบการฝึกงานและการเพิ่มพูนทักษะการศึกษาให้มีคุณภาพ 4) สนับสนุนให้มีการทำวิจัยด้านวารสารศาสตร์ และรายงานผลการวิจัยอย่างสม่ำเสมอ 5) ติดตามความเคลื่อนไหวมิให้เกิดแนวโน้มในการผูกขาดขึ้นในวงการหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

3.6 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น

การปกครองประเทศที่ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นจึงมีความน่าสนใจที่จะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงเนื้อหาสาระของสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเพื่อนำมาปรับใช้ในการพัฒนาสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบบกฎหมายไทยต่อไป

3.6.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการของสิทธิเสรีภาพในญี่ปุ่นได้เกิดขึ้นภายหลัง จากสงครามมหาเอเชียบูรพาได้ยุติลงพร้อมกับการที่ประเทศได้ตกอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1945 ที่

¹¹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Communications_Act_2003, full text of the Communication Act 2003 (Accessed 26/07/2015).

รัฐธรรมนูญเดิมถูกล้มล้างลงและต้องได้รับการยกร่างขึ้นใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ยึดครองต้องการทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย นั่นก็หมายถึงการทำให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นมีสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริงนั่นเอง ซึ่งความพยายามนั้นทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญสมัย โชวะ¹¹⁹ ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศหนึ่งในโลก โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น¹²⁰ ที่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างสูงมาก

3.6.2 หลักการทางกฎหมายเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยจากตะวันตก ได้รับอิทธิพลจากบรรดาหนังสือแปลทั้งหลายทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ นอกจากนั้นอิทธิพลของการเผยแพร่คริสต์ศาสนาที่เข้าสู่ญี่ปุ่น เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิดความเชื่อดั้งเดิมของญี่ปุ่นในความไม่เท่าเทียมกันของคนชนชั้น

¹¹⁹ คำประกาศปอตสดัม (Potsdam Declaration) เป็นการลงนามของผู้นำประเทศพันธมิตรสี่ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต ที่ได้ประชุมกันที่เมืองปอตสดัม ใกล้นครเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1945 ภายหลังจากที่เยอรมนียอมแพ้สงครามแล้ว โดยคำประกาศดังกล่าวได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นยอมแพ้โดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการยอมแพ้ไว้ดังต่อไปนี้

1. จะทำลายพลังลัทธิทหารซึ่งมีความทะเยอทะยานจะครองโลกให้หมดสิ้นไปตราบถล่มปวงสาน
2. จะให้ญี่ปุ่นมีดินแดนเพียงหมู่เกาะใหญ่สี่สี่ คือ ฮอนชู ฮอกไกโด คอซุ และชิโกกุ กับเกาะเล็กเกาะน้อยบางเกาะที่ฝ่ายสัมพันธมิตรจะกำหนดให้เท่านั้น
3. จะปลดอาวุธกองทัพญี่ปุ่นและปลดทหารจากประจำการแล้วส่งกลับไปอยู่กับครอบครัวเดิมของตน
4. จะลงโทษอาชญากรรมสงครามอย่างรุนแรง
5. จะทำลายอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศประชาธิปไตยของญี่ปุ่น
6. จะสถาปนาหลักการสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน
7. จะให้ญี่ปุ่นมีอุตสาหกรรมในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อการคิดอาวุธใหม่
8. จะให้ญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐจนกว่าเป้าหมายข้างต้นจะบรรลุผล

นอกจากเงื่อนไขเหล่านี้แล้วยังมีหลักการเพิ่มเติมอีกสองข้อ คือ 1. ผู้บัญชาการสูงสุดฝ่ายสัมพันธมิตรจะเป็นผู้มีอำนาจปกครองญี่ปุ่นเหนือจักรพรรดิและรัฐบาลญี่ปุ่น 2. รูปแบบการปกครองของญี่ปุ่นในที่สุดจะเป็นเรื่องการตัดสินใจโดยอิสระของชาวญี่ปุ่นเอง ซึ่งหลักการในข้อ 4 และข้อ 5 ของคำประกาศฉบับนี้ได้ทำให้รัฐธรรมนูญภายหลังสงครามได้มีความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการพัฒนาสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและระบบโครงสร้างสังคมการเมืองการปกครองที่มีมาแต่เดิม. <http://www.reigninter.com> > potsdam-germany. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹²⁰ จาก *แบบเรียนประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น* (น. 155 - 160), โดย ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (ผู้แปล), 2527, กรุงเทพฯ: สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่นในพระบรมราชูปถัมภ์.

ต่าง ๆ ไปสู่การตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ จนกลายเป็นขบวนการสิทธิเสรีภาพประชาชนในเวลาต่อมา

1) ลักษณะของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

หนังสือแปลและการออกหนังสือที่สำคัญสามเล่มคือ¹²¹

1. การแปลหนังสือของ J.S. Mill เรื่อง On Liberty โดย นาคามูรา เกอู ในปี ค.ศ. 1871 หนังสือของมิลล์นี้ได้อธิบายถึง หลักการเคารพในความคิดและการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียนของประชาชนจะข่มขู่คุกคามไม่ได้

2. การแปลและอธิบายหนังสือของ J.Rousseau เรื่อง Le Contrat Social โดย นาคาเอโซมิน ในปี ค.ศ. 1882 หนังสือของรูสโซนี้อธิบายว่าอำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชน

3. การออกหนังสือพิมพ์เสรีภาพตะวันออก (Toyo Jiyu Shimbun) โดยนักเสรีนิยมที่ศึกษาจากฝรั่งเศส ไชโอนจิ คินโมชิ หนังสือพิมพ์นี้ลงบทความแพร่ความคิดเสรีนิยมของนาคาเอโซมิน อย่างกว้างขวาง ความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันแพร่หลายมาก โดยเฉพาะที่ปรากฏในงานเขียนของนักคิดคนหนึ่ง ชื่อ อุเอกิ เอโมริ ผู้อธิบายว่า รัฐนั้นก็คือประชาชน รัฐมีขึ้นได้เพราะมีประชาชน ไม่ใช่เพราะมีประมุข เพราะฉะนั้นประชาชนคือเจ้าของรัฐ รัฐเป็นเครื่องมือในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้นเอง และการจะพิทักษ์สิทธิเสรีภาพประชาชนนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการต่าง ๆ ไว้โดยชัดเจนเพื่อให้ผู้ปกครองปฏิบัติตาม

ในระบอบที่มีขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพเกิดขึ้นในญี่ปุ่นนี้ ความคิดทางการเมืองของผู้คนได้พัฒนาไปไกลมาก โดยสาเหตุสำคัญคือสื่อสิ่งพิมพ์และวรรณกรรมทางการปฏิรูปทางการเมืองที่เติบโตขึ้นได้เป็นสื่อกลางนำพาความคิดเหล่านี้กระจายออกไปอย่างรวดเร็ว โดย นายพลแมคอาเธอร์ ดำเนินการให้มีเสรีภาพในด้านความคิด การแสดงออก และการก่อตั้งสมาคมต่าง ๆ โดยเลิกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในสมัยก่อนสงคราม เช่น กฎหมายรักษาความสงบ กับกฎหมายหนังสือพิมพ์

2) หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

สำหรับเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเมจิ หมวดที่ 2 นั้นมีสาระสำคัญ กำหนดไว้ว่า “พสกนิกรญี่ปุ่น ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การประชุมสาธารณะ และการ

¹²¹ ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. *แบบเรียนประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น* (น. 33 - 34), แปลจาก *แบบเรียนมัธยมปลายของญี่ปุ่น วิชาประวัติศาสตร์* โดย ศาสตราจารย์ อีเอนากา ซาบุโร, 2527, กรุงเทพฯ: สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่นในประเทศไทย.

จัดตั้งสมาคม”¹²²

3.6.3 จรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

การกำกับดูแลตนเองภายใต้หลักประกันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับที่ 1946 ขณะเดียวกันก็มีการผลักดันให้สื่อสิ่งพิมพ์ญี่ปุ่นร่วมกันจัดตั้งสมาคมของตนเอง เรียกชื่อว่า “สมาคมนักหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่น” (Japan Newspaper Publishers and Editors Association) หรือ Nihon Shimbun Kyokai เรียกโดยใช้ชื่อย่อทั่วไปว่า “NSK” ได้ประกาศ “หลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ (Canons of Journalism)” เป็นองค์กรเพื่อยกระดับจริยธรรมสื่อมวลชน จึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกประจำวัน คณะกรรมการตรวจสอบมาตรฐานจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์ (Newspaper Ethical Standards Monitoring Chamber) จะตรวจสอบการตีพิมพ์ข่าวประจำวันของหนังสือพิมพ์ที่เป็นสมาชิกจากทั่วประเทศ หากพบว่ามีสิ่งใดขัดต่อหลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ก็จะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการที่ดูแลการบรรณาธิการข่าว (Editorial Committee) ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการซึ่งจะพิจารณาหาวิธีการที่เหมาะสมต่อไป

¹²² รัฐธรรมนูญ เมจิ หมวดที่ 2 มาตรา 29. <http://th.m.wikipedia.org> > wiki > ...สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

3.7 สรุปสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับจรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อ สิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศอาเซียน

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN)¹²³ ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) อาเซียนมีสมาชิก 10 ประเทศและได้ยอมรับในการปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการดำเนินงานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) รองรับความสัมพันธ์ทั้งสิ้น อันปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน¹²⁴ (Charter of the Association of Southeast Asian Nations 2007 : ASEAN Charter 2007) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของอาเซียนมีผลบังคับใช้เมื่อกลางเดือนธันวาคม 2551 และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia หรือ TAC) ซึ่ง

¹²³ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผู้ก่อตั้ง 5 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ และไทยได้ลงนามใน “ปฏิญญา กรุงเทพฯ” หรือ ปฏิญญาอาเซียน (Bangkok Declaration หรือ ASEAN Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อจัดตั้งสมาคมความร่วมมือกันในการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศสมาชิก และการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่และเป็นการเปิดโอกาสให้คลายข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสันติของระดับภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ต่อมาได้มีบูรไนดารุสซาราม (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ 8 มกราคม 2527) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ 28 กรกฎาคม 2538) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ 23 กรกฎาคม 2540) สหภาพพม่า (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ 23 กรกฎาคม 2540) และราชอาณาจักรกัมพูชา (เข้าเป็นสมาชิกตั้งแต่ 30 เมษายน 2542).

¹²⁴ “กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)” ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียนซึ่งเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียน ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ตามที่ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันไว้ โดยวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน คือ ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้ กฎบัตรจะให้สถานะนิติบุคคลแก่อาเซียนเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การให้อำนาจเลขานุการอาเซียน การจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก การให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจกรณีมีการละเมิดพันธกรณีตามกฎบัตรอย่างร้ายแรง และการกำหนดโครงสร้างองค์กรอาเซียน.

ประกอบด้วย การเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตย ความเท่าเทียม บูรณาการแห่งดินแดน และเอกลักษณ์ประจำชาติของทุกชาติ สิทธิของทุกรัฐในการดำรงอยู่โดยปราศจากการแทรกแซง การโค่นล้มอธิปไตยหรือการบีบบังคับจากภายนอก หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ระวังความแตกต่างหรือข้อพิพาทโดยสันติวิธี การไม่ใช้การขู่บังคับ หรือการใช้กำลังและความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศสมาชิก

รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดของอำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐโดยชอบธรรม จึงมีส่วนที่ทำให้ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียนแตกต่างกัน เนื่องจากบางประเทศมีการปกครองแบบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีอีกหลายประเทศที่ปกครองโดยรัฐบาลเพียงพรรคเดียว เช่น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น ความแตกต่างทางระบบการเมืองการปกครองดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความยุติธรรมของพลเมืองซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (basic rights) ที่ต้องถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความยุติธรรมดังกล่าวอย่างน้อยหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (to be equal before the law) หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (due process of law) และหลักนิติธรรม (rule of law) จะต้องมีปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ผลจากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ดังกล่าว พบว่าแต่ละประเทศให้ความสำคัญมากน้อยแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาวเคราะห์วิชัยเฉพาะพัฒนาการของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ของกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นหลัก และสมาคมอาเซียนที่ให้การรับรองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสิ่งสำคัญ อันเนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับหลักการ และแนวปฏิบัติในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ในอดีตของอาเซียนส่วนใหญ่ยังถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายปกครอง อีกทั้งข้อปฏิบัติอย่างเป็นทางการสำหรับประเทศสมาชิกไม่มีความสอดคล้องกัน ดังนั้น จึงสมควรได้มีการปรับปรุงแก้ไขและสร้างกลไกใหม่ขึ้นพร้อมกับกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ในอาเซียน ตลอดจนความสัมพันธ์ในการดำเนินงานขององค์กรสื่อ เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับจรรยาบรรณกำหนดมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศอาเซียน ดังนี้

1. สาธารณรัฐสิงคโปร์

รัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่ง Tsun Hang Tey¹²⁵ ได้เขียนบทความใน “HUMAN RIGHTS QUARTERLY” เรื่อง Confining the Freedom of the Press in Singapore : A “Pragmatic” Press for “Nation-Building” โดยแสดงความเห็นว่า เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มาจากมาตรา 14 (1)(a) ของรัฐธรรมนูญในสิงคโปร์ที่กำหนดคุณสมบัติของการมีเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกสำหรับประชาชนในสิงคโปร์ไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์จะมีผลคล้ายกับ European Convention on Human Rights กล่าวคือ ข้อที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงคุณสมบัติของเสรีภาพในการแสดงออกโดยทั่วไปของประชาชนในสิงคโปร์ ซึ่งย่อหมายถึงความรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ในสิงคโปร์ด้วยเช่นกันที่จะมีเสรีภาพในการพิมพ์และการแสดงออกโดยทั่วไปของประชาชนในสิงคโปร์

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์ได้บัญญัติไว้ในข้อ 14 (2)¹²⁶ โดยอำนาจแห่งกฎหมายรัฐสภาอาจกำหนดให้

ก. การจำกัดสิทธิเสรีภาพตาม (1)(ก) กระทำได้หากมีความจำเป็นโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศหรือของมิตรประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คุ้มครองเอกสิทธิ์ของรัฐสภา การดูหมิ่นศาล การทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือการช่วยให้เกิดการกระทำความผิดใด ๆ

ข. สิทธิตามข้อ (1)(ข) อาจถูกจำกัดได้โดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน

¹²⁵ Associate Professor คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore) Editor of the Asian Journal of Comparative Law, Deputy Chief Editor of the Singapore Year Book of International Law. <http://journals.cambridge.org> > A... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

¹²⁶ Article 14 (2) Parliament may by law impose(a) on the right conferred by clause (1) (a) , such restrictions as it considers necessary or expedient in the interest of the security of Singapore of any part thereof , friendly relations with other countries , public order or morality and restrictions designed to protect the privileges of Parliament or to provide against contempt of court , defamation or incitement to any offence ,(b) on the right conferred by clause (1) (b), such restrictions as it considers necessary or expedient in the interest of the security of Singapore of any part thereof or public order , and(c) on the right conferred by clause (1) (c) , such restrictions as it considers necessary or expedient in the interest of the security or Singapore of any part thereof , public order or morality. <http://www.aippi.org> > uploads > committees > GR18... สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 มีนาคม 2558.

ค. สิทธิตามข้อ (1)(ก) อาจถูกจำกัดได้โดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ภายใต้การปกครองของรัฐบาลสิงคโปร์เน้นความรับผิดชอบในสังคมและความสำนึกในชาติ ทักษะของผู้ปฏิบัติการลับ ๆ และผู้ถือเรื่องเชื้อชาติจะถูกพิจารณาว่าเป็นปฏิบัติที่ต่อแนวทางการสร้างชาติ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐบาลจึงสั่งปิดสื่อสิ่งพิมพ์และใช้มาตรการประสานกับสื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่นและสื่อสิ่งพิมพ์ต่างชาติในการให้ข่าวสารของรัฐบาล โดยออกรัฐบัญญัติการพิมพ์หนังสือพิมพ์ ค.ศ. 1948 ในขณะที่เดียวกันสื่อสิ่งพิมพ์ก็ได้รับการผ่อนปรนจากรัฐบาล ให้ระมัดระวังในการเขียนรายงานข่าวและข้อวิจารณ์ในประเด็นที่อ่อนไหว ตามรัฐบัญญัติการพิมพ์หนังสือพิมพ์ สำนักพิมพ์ไม่อาจพิมพ์สิ่งพิมพ์ออกเผยแพร่ หรือจัดพิมพ์สิ่งใดโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐบาล ใบอนุญาตนั้นต้องต่อเป็นรายปี วารสารรายคาบและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศก็ต้องลงทะเบียนกับรัฐบาลเช่นเดียวกับสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งหลาย แม้สิ่งที่นำเข้ามาตามกฎหมาย แต่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ที่ไม่พึงปรารถนา รัฐบาลก็อาจไม่ออกใบอนุญาตที่เหมาะสมให้ หรือหากพิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ก็อาจยกเลิกใบอนุญาตนั้น หรือห้ามเข้าประเทศ

สื่อสิ่งพิมพ์ของสิงคโปร์ได้พยายามควบคุมและหลีกเลี่ยงปัญหาที่อ่อนไหวที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ภาษา หรือศาสนา โดยมีการปิดกั้นและเซ็นเซอร์ตัวเองอย่างต่อเนื่อง¹²⁷ การกำกับดูแลสื่อของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะให้สื่อเซ็นเซอร์กันเอง (self-censorship) โดยกระทรวงข่าวสาร การสื่อสารและศิลปะ (Ministry of Information, Communications and the Arts (MICA) รับผิดชอบในการวางนโยบายกำกับดูแลเนื้อหาสื่อ ผ่านองค์กร Media Development Authority (MDA) ซึ่งออกกฎหมายเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ 2 ฉบับ คือ Newspaper and Printing Presses Act (1974, 2003) และ The Publications Act (1967,2003) แม้ว่าการควบคุมตัวเองและการออกกฎหมายต่าง ๆ ไม่อาจขัดขวางสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ให้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลในบทบาทบรรณาธิการและบทความพิเศษต่าง ๆ ส่วนใหญ่สื่อสิ่งพิมพ์สนับสนุนแผนงานและอุดมการณ์ของรัฐบาล และลดการแสดงความคิดที่ขัดแย้งหรือทัศนคติตรงข้าม

สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มงวดโดยเฉพาะในเรื่องเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล การกำกับดูแลสื่อของรัฐบาลจะใช้กฎหมายหรือรัฐบัญญัติ รวมทั้งประมวลจรรยาบรรณและแนวทางในการปฏิบัติงาน (code of practice and guidelines) โดยมีองค์กรที่ควบคุมดูแลสื่อคือองค์กรพัฒนาสื่อแห่งชาติสิงคโปร์ (MDA) ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงการสื่อสารและข่าวสาร (MCI) ทำหน้าที่ออกกฎหมายและแนวทางปฏิบัติด้าน

¹²⁷ บทความของ Bureau of Democracy, Human Right, and Labor. อ้างใน <http://www.State.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41659.htm>, วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2005.

สื่อมวลชนและสื่อใหม่ทั้งหมด การลงทุนด้านการสื่อสารจากต่างประเทศต้องได้รับอนุญาตจาก MDA ก่อน และนักลงทุนจากต่างประเทศจะเป็นเจ้าของสื่อไม่ได้เพื่อป้องกันมิให้แข่งขันกับสื่อในประเทศ กฎหมายหรือรัฐบัญญัติพื้นฐานด้านการสื่อสารของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่

1) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรพัฒนาสื่อ (Media Development Authority of Singapore Act)¹²⁸

2) รัฐบัญญัติหนังสือพิมพ์และการพิมพ์ ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) (Newspaper and Printing Press Act of 1974) ระบุว่า หนังสือพิมพ์ทุกฉบับในสิงคโปร์ต้องได้รับการต่อใบอนุญาต การพิมพ์เป็นประจำทุกปี หากมีการละเมิดกฎ รัฐบาลมีสิทธิในการปฏิเสธการต่อใบอนุญาต ทำให้หนังสือพิมพ์ต้องปิดกิจการ

นอกจากดังกล่าวข้างต้นกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท (Defamation Act) กฎหมายลิขสิทธิ์ (Copyright Act) กฎหมายปลุกปั่น ยุยง (Sedition Act) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection (Fair Trading) Act)

จริยธรรมวิชาชีพสื่อมวลชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์กำกับดูแลเข้มงวดในการทำงานของสื่อมากดังที่มีกฎหมายและ รัฐบัญญัติ กฎระเบียบ ตลอดจนข้อกำหนดต่าง ๆ มากมาย อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์ก็ได้กำกับดูแลจริยธรรมสื่อมวลชนในทำนองเดียวกัน และเป็นการกำกับที่ไม่ได้ให้สื่อมวลชนมีส่วนร่วม ดังนั้น จะเห็นว่าไม่มีการรวมตัวของสื่อมวลชนเป็นองค์กรสื่อใด ๆ และไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานใด ๆ ขององค์กรสื่อในสิงคโปร์มาก่อน จนกระทั่งมีการจัดตั้งสหภาพสื่อมวลชนแห่งชาติ (Singapore National Union of Journalists) ขึ้น และได้กำหนดประมวลจริยธรรมสื่อ (code of ethics) โดยยึดหลักการจาก United Kingdom National Union of Journalists

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์ของสิงคโปร์แม้จะเรียกได้ว่ามีสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอ และแสดงความคิดเห็นตามที่กฎหมายให้หลักประกันไว้ แต่ในความเป็นจริงแล้วสื่อสิ่งพิมพ์ในสิงคโปร์ยังถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในบางส่วน โดยรัฐบาลจะแฝงเข้ามาควบคุมอยู่เบื้องหลังในหลายระดับ ทั้งการควบคุมระดับแรกในลักษณะออกกฎหมายออกมาจำกัดการแสดงออกของสื่อสิ่งพิมพ์ในบางเรื่องอย่างอ้อม ๆ เช่น Official Secrets Act, Internal Security Act, Sedition Act, Emergency (Essential Powers) Act, and (Power Essential), The Undesirable Publications Act การควบคุมระดับถัดมาในลักษณะออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง เช่น Newspaper and Printing¹²⁹

¹²⁸ www.mda.gov.sg สืบค้นเมื่อ วันที่ 22 มีนาคม 2558.

¹²⁹ <https://www.psprint.com> สืบค้นเมื่อ วันที่ 24 พฤษภาคม 2558.

2. สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ลักษณะความเป็นประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์นั้น มีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียน ผู้นำเชื่อว่าความเป็นประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการคิดสิ่งต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ ดังกล่าวฟิลิปปินส์ให้การรับรองหลักการสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น คือ ห้ามมิให้มีกฎหมายใด ๆ ออกมาเพื่อตัดทอนเสรีภาพในการพูดการแสดงออกและสิ่งพิมพ์

กฎหมายต่าง ๆ ที่กำกับดูแลสื่อมวลชนในฟิลิปปินส์ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กฎหมายที่มีผลกระทบกับสื่อมวลชนทั้งหมด กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสื่อสิ่งพิมพ์ NTC มีอำนาจในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบและการกำกับดูแลทั้งหมดในด้านการสื่อสาร คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ซึ่งทำให้การดำเนินงานของ NTC ถูกแทรกแซงทางการเมือง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อประเภทสิ่งพิมพ์ของฟิลิปปินส์นั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Republic Act No.7079¹³⁰ หรือรัฐบัญญัติหลักสูตรสื่อมวลชนปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) (Campus Journalism Act of 1991) ซึ่งส่งเสริมการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งทางจริยธรรม ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และการคิดวิเคราะห์ เพื่อก่อให้เกิดเสรีภาพสื่อสูงสุด สื่อมวลชนและองค์กรภาคประชาสังคม (civil society groups) ร่วมกับประชาชนเรียกร้องให้มีกฎหมายเสรีภาพแห่งข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) เพิ่มเติมเพื่อรับประกันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน เพราะแม้ปัจจุบันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจะได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 3 หมวด 7 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2530 แต่มีปรากฏการณ์จำนวนมากที่ยืนยันถึงการปฏิเสธสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน รัฐบาลฟิลิปปินส์ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงกระบวนการที่ล่าช้าในการอนุญาตให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการจัดเก็บข้อมูลของรัฐบาลที่ยังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาอีกมาก

อย่างไรก็ตาม แม้จะยอมรับหลักการกำกับดูแลตนเองของสื่อโดยไม่เข้าแทรกแซง แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์พยายามกำกับดูแลเนื้อหาสื่อมวลชนไม่ให้ละเมิดจริยธรรมโดยใช้เครื่องมือทางกฎหมายคือรัฐบัญญัติสิทธิในการตอบโต้ซึ่งเริ่มบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ซึ่งกำหนดให้สื่อมวลชนจะต้องรายงานเนื้อหาที่ผู้ตกเป็นข่าวตอบโต้ลงในสื่อของตน หากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทั้งจำและปรับ กฎหมายนี้ถูกโจมตีจากสื่อฟิลิปปินส์ว่าจะทำให้สื่อตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มการเมือง แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์ยืนยันว่าเป็นการช่วยสังคมในการกำกับจริยธรรมของสื่อ โดยเฉพาะในประเด็นละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

¹³⁰ www.lawphil.net > ra_7079_1991. สืบค้นเมื่อ วันที่ 11 มิถุนายน 2558.

การกำกับดูแลให้สื่อมวลชนปฏิบัติตามหลักจริยธรรมนั้น สหภาพสื่อมวลชนแห่งฟิลิปปินส์ ชมรมสื่อมวลชนแห่งชาติ และสถาบันสื่อมวลชนแห่งฟิลิปปินส์ ได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรเฝ้าระวังด้านจริยธรรมของสื่อขึ้นในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) คือ ศูนย์เสรีภาพและความรับผิดชอบของสื่อ (Center for Media Freedom and Responsibility: CMFR) ซึ่งได้กลายเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมของสื่อจนถึงปัจจุบัน โดยใช้วิธีการตรวจสอบเนื้อหาจากสื่อสิ่งพิมพ์รายวัน

นอกจากนี้ ประเด็นจริยธรรมที่สำคัญที่สุดซึ่งสื่อฟิลิปปินส์เผชิญอยู่ คือ ข้อห้ามเรื่องการครอบงำสื่อที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนว่าสัดส่วนทุนเพียงใดจึงจะถือว่าเป็นการถือครองหรือครอบงำ ปัจจุบันจึงมีกลุ่มทุนจำนวนมากเป็นเจ้าของสื่อ หรือกล่าวให้ชัดเจนกว่านั้นว่า สื่อจำนวนมากอยู่ภายใต้กลุ่มทุนที่มีการถือหุ้นไขว้ในสื่อหลายกลุ่มอย่างชัดเจนและกว้างขวาง

กฎระเบียบหรือคำประกาศที่ออกโดยองค์กรสื่อฟิลิปปินส์ เน้นในเรื่องการปกป้องตนเอง (self-defense) คือ เน้นเรื่องคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน รับประกันเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) และเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (freedom of the press) ขณะที่ความพยายามที่จะเสนอหลักจริยธรรมให้เป็นที่รับรู้และปฏิบัติในกลุ่มสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศ ยังดำเนินการไปในวงจำกัด

3. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในอินโดนีเซีย มีเสรีภาพค่อนข้างมาก ในอินโดนีเซียไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนสิ่งพิมพ์ ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนจากยุคสมัยของซูฮาร์โต ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเซ็นเซอร์สื่อ ภายหลังจากยุคสมัยของซูฮาร์โต การทำร้ายนักข่าวจากกลุ่มตำรวจ ทหาร นักการเมือง และนักธุรกิจ ที่เสียผลประโยชน์จากข่าวที่รายงานก็ยังคงปรากฏอยู่ อีกทั้งภายหลังจากยุคซูฮาร์โต กองทัพอินโดนีเซียก็ได้พยายามยึดอำนาจกลับคืนมา จะเห็นได้จากการที่รัฐสภาได้อนุมัติ พระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง (กฎหมายพิเศษ) ที่กำหนดกลไกซึ่งให้อำนาจทหารเพื่อคลี่คลายความขัดแย้งในการประท้วงเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้สื่อข่าวและประชาชน โดยผู้สื่อข่าวอาจติดคุกถึง 10 ปี ถ้าเขียนรายงานข่าวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันหรือเปิดโปงข้อมูลความลับของรัฐบาลและกองทัพ

การเมืองของอินโดนีเซียผลักดันให้สื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่นอินโดนีเซียก้าวหน้าทั้งทางด้านความคิดและเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจ ส่งผลให้มีการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรด้านสื่ออย่างต่อเนื่อง ความโดดเด่นของสื่อสิ่งพิมพ์ท้องถิ่นอินโดนีเซีย คือ การรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองทั้งต่อรองพลังทางการเมืองและพลังทางด้านธุรกิจ การเมืองยุคเผด็จการที่เข้มข้นเป็นตัวเร่งให้สื่อท้องถิ่นของอินโดนีเซียเติบโตอย่างรวดเร็ว กระทั่งพัฒนาการกลายมาเป็นสื่อที่มีเสรีภาพในการแสดงออกของ

ประชาชนอย่างในประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องจับตามองเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ เสรีภาพของสื่อหลังยุคซูฮาร์โต นอกจากถูกควบคุมด้วยกองทัพ ยังมีกลุ่มนักธุรกิจพยายามครอบงำสื่อ เพื่อใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการหาเสียงอีกด้วย ฉะนั้น แม้ในช่วงแรกจะมองว่า เสรีภาพสื่อของอินโดนีเซียค่อนข้างดี แต่ในยุคหลังการใช้สื่อสิ่งพิมพ์กลับออกไปในทางที่เป็นเผด็จการมากขึ้น เห็นได้จากการกลับมาเข้ามามีอำนาจของกองทัพและกลุ่มทุนธุรกิจ

อย่างไรก็ตามภายหลังมีข้อตกลงเฮลซิงกิขึ้นแล้ว ทหารกลับขึ้นมาใช้อำนาจมากโดยสามารถควบคุมสื่อได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะสื่อในท้องถิ่น รัฐบาลอินโดนีเซียได้เสนอให้รัฐสภาผ่านพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการหมิ่นประมาทผู้นำประเทศ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นมาในสมัยซูฮาร์โตมีอำนาจ แต่โดนศาลรัฐธรรมนูญวางไว้ แต่พอมาถึงตอนนี้รัฐบาลอินโดนีเซียกลับพยายามรื้อฟื้นกฎหมายนี้ขึ้นมา

1) องค์กรสื่อและการกำกับดูแลสื่อในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในอินโดนีเซีย สื่อสิ่งพิมพ์ถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายเลขที่ 40 พ.ศ. 2542 (Press Law)¹³¹ แต่ไม่มีการเซ็นเซอร์สื่อหรือควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐโดยตรง กฎหมายไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจสั่งยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดสื่อ อย่างไรก็ตามสื่อยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายที่เข้มงวดหลากหลายฉบับ เช่น กฎหมายหมายเลข 11 ที่ออกในปี พ.ศ. 2551 (Law Number 11 Year 2008) ว่าด้วยการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายลำดับที่ 14 ที่ออกในปีเดียวกัน (Law Number 14 Year 2008) เรื่องการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ กฎหมายลำดับที่ 1 พ.ศ. 2489 (Law Number 1 Year 1946) ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายลำดับที่ 23 พ.ศ. 2502 (Law Number 23 Year 1959) กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายลำดับที่ 44 พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับภาพลามกอนาจาร (Law Number 44 Year 2008) หรือกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏว่ามีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด กฎหมายเหล่านี้จึงไม่เป็นอุปสรรคในการเติบโตของสื่อสิ่งพิมพ์และอุตสาหกรรมสื่อ แต่เป็นเครื่องมือกำกับจริยธรรมสื่อที่ได้ผล เพราะสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ควบคุมเนื้อหาตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการตกเป็นจำเลยทางคดีอาญาหรือคดีเรียกค่าเสียหาย

ระหว่างสมัยประธานาธิบดีซูฮาร์โตที่ปกครองยาวนานถึง 31 ปี สื่อสิ่งพิมพ์อิสระถูกควบคุมอย่างเข้มงวดภายใต้กระทรวงการข่าวสาร (Ministry of Information) แต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อดีตประธานาธิบดีฮาบีบี (Baharuddin Jusuf Habibie) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก สั่งให้ยุบกระทรวงการข่าวสารและประกาศให้สื่อ

¹³¹ www.iasu.uru.ac.th. สืบค้นเมื่อ วันที่ 21 มิถุนายน 2558.

สิ่งพิมพ์อินโดนีเซียเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ รัฐบาลอินโดนีเซียในขณะนั้นและต่อ ๆ มาจึงไม่เซ็นเซอร์สื่อหรือควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง สถานิติบัญญัติของอินโดนีเซีย ได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อใช้แทนการควบคุมของรัฐ เช่น กฎหมายฉบับที่ 40 ออกในปี พ.ศ. 2542 ให้อิสระแก่สื่อสิ่งพิมพ์และภาคธุรกิจในการดำเนินกิจการมากขึ้น รัฐบาลไม่สามารถคัดกรองเนื้อหาหรือสั่งปิดสื่อได้ อย่างไรก็ตามสื่อสิ่งพิมพ์ยังอยู่ภายใต้กฎหมายหมิ่นประมาท ซึ่งเป็นความผิดอาญา และกฎหมายความผิดส่วนบุคคลอีกจำนวนหนึ่ง กระนั้นเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน สื่อสิ่งพิมพ์อินโดนีเซียนับว่ามีเสรีภาพสูงกว่า แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับสื่อสิ่งพิมพ์ในอินโดนีเซียไม่ต่างจากที่เกิดขึ้นกับสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือ การถือครองสื่อจำกัดในมือกลุ่มธุรกิจ โดยอินโดนีเซียเป็นตัวอย่างของการถือครองสื่อที่จำกัดในกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ กระจุกตัวในวงจำกัด และถือครองข้ามสื่ออย่างสมบูรณ์¹³²

กฎหมายอีกฉบับที่นำมาใช้กำกับสื่อสิ่งพิมพ์และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางคือ รัฐบัญญัติภาพลามกอนาจาร มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำผิดดังกล่าว แต่มีการใช้ถ้อยคำที่ครอบคลุมกว้างขวางจนเกินไป ส่วนกฎหมายว่าด้วยการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (ITE Law) ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะเดียวกัน กรณีตัวอย่างที่ทำให้กฎหมาย ITE Law ของอินโดนีเซียได้รับความสนใจจากนานาประเทศ

องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์อินโดนีเซียพยายามที่จะนำหลักการกำกับดูแลตนเอง (self regulation) มาใช้ แต่เพราะมีการรวมตัวเป็นองค์กรจำนวนมาก กระจายไปในแต่ละสื่อรวมกว่า 40 องค์กร เช่น เครือข่ายสื่อมวลชนอิสระ (Alliance of Independent Journalists: AIJ) สภาการสื่อมวลชนอินโดนีเซีย (Indonesia Press Council) และอื่น ๆ แต่ละองค์กรมีกฎระเบียบไปจนถึงข้อกำหนดจริยธรรมของตนเอง จึงทำให้ยากจะตัดสินใจในเรื่องจริยธรรมได้แน่ชัด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการยอมรับระหว่างกัน และที่สำคัญคือแต่ละองค์กรไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ปฏิบัติตาม

2) จริยธรรมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ปัญหาทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นกับสื่อสิ่งพิมพ์ประเทศอินโดนีเซียที่สำคัญมาจากการถือครองสื่อ และการแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรงขึ้น และอีกสาเหตุที่ดำรงต่อเนื่องมาเนิ่นนานคือการที่สื่อสิ่งพิมพ์และคนทำงานด้านสื่อได้รับผลตอบแทนต่ำ แต่ประเด็นการถือครองสื่อโดยกลุ่มทุน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการทำหน้าที่ และการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ เนื่องจากสื่อมีแนวโน้มจะเอนเอียงไปยังกลุ่มทุนและพรรคการเมืองที่ถือครองสื่อของตนอยู่ นอกจากการถือครองข้ามสื่อที่มีต่อเนื่องมานานแล้ว การรวมธุรกิจสื่อซึ่งไม่ว่าจะเป็นการรวมกิจการหรือการซื้อกิจการ

¹³² www.mfa.go.th > asean>news. สืบค้นเมื่อ วันที่ 28 มิถุนายน 2558.

โดยกลุ่มทุนสื่อขนาดใหญ่ ยังทำให้ปัญหาการถือครองสื่อในอินโดนีเซียน่ากังวลมากขึ้น ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการจำกัดการถือครองสื่อไม่สามารถควบคุมการถือครองในลักษณะนี้ในอุตสาหกรรมสื่อมวลชนในอินโดนีเซียได้ เมื่อสื่อที่ควรจะมีไว้เพื่อประโยชน์ในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนตกอยู่ในลักษณะเช่นนี้ สื่ออินโดนีเซียจึงมีลักษณะตอบสนองนโยบายของเจ้าของสื่อเป็นหลัก ซึ่งหมายถึงการสนับสนุนรัฐบาล และธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้สื่อที่อยู่ร่วมกลุ่มธุรกิจเดียวกันจะอยู่ภายใต้นโยบายของกลุ่มทุนเดียวกันแล้ว ยังมีลักษณะของการผลิตเนื้อหาเพื่อใช้ร่วมกันหรือแลกเปลี่ยนกัน จึงทำให้กำหนดประเด็นข่าวสารได้ มีการครอบงำเนื้อหาสื่อ ทำให้เนื้อหาของสื่อไม่มีหลากหลาย ไม่เปิดโอกาสให้ผู้รับสารได้เลือกเนื้อหาที่ถูกต้องเหมาะสม¹³³

การเอนเอียงทางการเมืองจะเห็นได้ชัดในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ในการรณรงค์เลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) สื่อเลือกข้างสนับสนุนนักการเมืองชัดเจน นอกจากนี้ สื่อสิ่งพิมพ์อินโดนีเซียยังถูกกล่าวหาว่าใช้ความใกล้ชิดกับกลุ่มทุนและพรรคการเมืองนั้นเป็นช่องทางในการรับสินบน ซึ่งเป็นการละเมิดจรรยาบรรณร้ายแรง ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่คณะกรรมการต่อต้านสินบนแห่งชาติ กล่าวหาบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ Indopos ว่ารับเงินสินบน 2 ล้านรูเปียห์ หรือประมาณ 5 แสนบาท จากอดีตรัฐมนตรีรายหนึ่ง เพื่อให้ช่วยสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่อดีตรัฐมนตรีรายนั้นในระหว่างการหาเสียงทั่วไปในปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) คณะกรรมการระบุด้วยว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่กรณีแรกที่เกิดขึ้นในหมู่สื่อสิ่งพิมพ์อินโดนีเซีย การรับสินบนยังมีรูปแบบอื่น เช่น กรณีสภาการสื่อมวลชนอินโดนีเซียประกาศว่ามีนักข่าว 3 คน จากหนังสือพิมพ์ Kompas หนังสือพิมพ์ Seputar Indonesia daily ละเมิดจรรยาบรรณด้วยการรับหุ้จจากบริษัทผลิตเหล็กซึ่งเป็นกิจการของรัฐในระหว่างการประกาศเสนอขายหุ้นต่อสาธารณชน หนังสือพิมพ์ Seputar Indonesia สอบสวนและพบว่านักข่าวของตนละเมิดจรรยาบรรณจริง และขอให้นักข่าวทั้งสองลาออก ขณะที่หนังสือพิมพ์ Kompas ใช้วิธีไล่ออก¹³⁴

อย่างไรก็ตาม แม้สภาสื่อมวลชนอินโดนีเซียจะมีเจตนาในการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ให้ละเมิดหลักจรรยาบรรณ แต่สภาสื่อมวลชนอินโดนีเซียก็ไม่มีอำนาจในการกำกับหรือควบคุมอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น กรณีสภาสื่อสิ่งพิมพ์แห่งอินโดนีเซียสั่งให้นิตยสารเทมโปรายสัปดาห์ (Tempo Weekly Magazine) ขอโทษต่อสาธารณชน โดยระบุว่าได้กระทำละเมิดจรรยาบรรณ ในปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) สภาการสื่อมวลชนอินโดนีเซียระบุว่า ได้รับการร้องเรียนถึงการละเมิดจริยธรรมของสื่อมวลชน 511 เรื่อง ปีต่อมาได้รับร้องเรียน 485 เรื่อง แต่การตัดสินในเรื่องที่ได้รับ

¹³³ <https://compolicy.wordpress.com>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 29 มิถุนายน 2558.

¹³⁴ <https://broadcast.nbtc.go.th>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 5 กรกฎาคม 2558.

ร้องเรียนส่วนใหญ่ไปจบที่การยอมรับว่าสื่อมวลชนละเมิดหลักจริยธรรมจริง แต่ไม่มีการลงโทษ และไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้บทบาทขององค์กรสื่อส่วนใหญ่ยังเน้นเรื่องการละเมิดจริยธรรมทางธุรกิจ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำกับจริยธรรมในการผลิตเนื้อหาแต่อย่างใด

นอกจากกฎหมายและหลักจริยธรรมที่กำหนดขึ้นแล้ว ประเทศอินโดนีเซียยังมีหลักการทางศาสนาที่แสดงบทบาทในการกำกับดูแลสื่ออย่างเข้มงวด แม้กฎหมายจะให้เสรีภาพในการแสดงออก และมีผลทำให้เกิดสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งด้านปริมาณและความหลากหลาย แต่แนวคิดและหลักการของศาสนาถูกนำมาใช้ในการพิจารณาออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางสังคมเพื่อให้ประชาชนรวมทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ปฏิบัติตาม การนำหลักศาสนาใช้ในการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ที่เน้นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จึงมักสร้างความกังวลจนกระทั่งสื่อสิ่งพิมพ์หวาดกลัวว่าหลักเกณฑ์เข้มงวดของศาสนาจะกระทบต่อเสรีภาพของสื่อ ตัวอย่างหนึ่งของการนำหลักศาสนาใช้ในการกำกับสื่อสิ่งพิมพ์ คือ ข้อความที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยภาพลามกอนาจารปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) (Pornography Act 2008) กฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงสำคัญในกลุ่มประชากรมุสลิม ระบุห้ามการตีพิมพ์เนื้อหาภาพและข้อความทุกชนิดที่มีเนื้อหาลามกอนาจาร และกำหนดโทษจำคุกไว้สูงถึง 12 ปี แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่รุนแรงและเลือกปฏิบัติ ทั้งอาจเปิดให้มีการตีความผิดและนำไปใช้อย่างเข้มงวดเกินกว่าหลักการที่ศาสนากำหนด¹³⁵

อินโดนีเซียไม่มีการเซ็นเซอร์สื่อหรือควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์จากรัฐโดยตรง แต่อิทธิพลของธุรกิจและการเมืองมีเหนือบทบาทสื่อ นอกจากนี้สื่อสิ่งพิมพ์ส่วนหนึ่งควบคุมเนื้อหาโดยตนเอง (self-censorship) เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกฟ้องร้องในคดีหมิ่นประมาทซึ่งเป็นความผิดทางอาญามีโทษจำคุก

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2549 สมาคมหนังสือพิมพ์จึงได้มีการประกาศประมวลจริยธรรมสื่อมวลชนของอินโดนีเซีย ซึ่งได้รับการรับรองโดยสภาการหนังสือพิมพ์แห่งอินโดนีเซีย ภายใต้นโยบาย No 03-DP/ III/2006 ในฐานะที่เป็นประมวลจริยธรรมสื่อมวลชนแห่งชาติ ซึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ในการประกอบวิชาชีพประมวลจริยธรรมนี้เป็นส่วนเพิ่มเติมจากกฎหมายสื่อ (Press Regulation No 40/1999)

4. สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า

สื่อสิ่งพิมพ์พม่าไม่มีอิสระ เพราะล้วนถูกรัฐบาลทหารควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ สื่อหนังสือพิมพ์รายวันก็เป็นของรัฐบาลทั้งหมด แม้สื่อเช่นนิตยสารจะมีเอกชนเป็นเจ้าของอยู่บ้าง แต่

¹³⁵ <https://cuir.car.chula.ac.th>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 5 กรกฎาคม 2558.

การนำเสนอเนื้อหาทางการเมืองที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เลย เพราะเนื้อหาทุกอย่างที่จะนำเสนอต่อสังคมทุกชนิด¹³⁶

สำหรับองค์กรสื่อและการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ในสหภาพพม่า ได้ออกใบอนุญาตให้ออกหนังสือพิมพ์เอกชนรายวันแล้วถึง 25 ฉบับ และมีการจัดตั้งสภาสื่อสิ่งพิมพ์ (Myanmar Press Council: MPC)¹³⁷ เฉพาะกาลขึ้นมา เพื่อร่างจรรยาบรรณสื่อและกฎหมายสื่อใหม่ รัฐบาลพม่าได้มีการพิจารณากฎหมายสื่อสองฉบับคือ กฎหมายสื่อ (Media Law) ร่างโดยสภาวิชาชีพสื่อ (Media Press Council) และ กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนหนังสือพิมพ์และการประกอบกิจการสำนักพิมพ์ (The Registration of Printers and Publishers Law) ร่างโดยกลุ่มสื่อมวลชนอื่น ๆ กฎหมายสื่อฉบับใหม่ (Media Law) ซึ่งได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้วในเดือนมีนาคม 2557 มีการระบุดำเนินการถึงเสรีภาพของสื่อและสิทธิของนักข่าวที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างเปิดเผย และยังกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการทำข่าวสืบสวนสอบสวนที่อนุญาตให้ผู้สื่อข่าวรายงานข้อเท็จจริงได้ รวมทั้งข้อมูลที่ประชาชนจำเป็นต้องรู้สำหรับข่าวที่สะท้อนความคิด และเสียงจากประชาชนยังได้รับอนุญาตให้สื่อเผยแพร่ได้ ครอบคลุมทั้งที่จริยธรรมของนักข่าวนั้นเป็นไปตามกฎระเบียบที่มี นอกจากนั้น ผู้สื่อข่าวจะได้รับอนุญาตให้ค้นคว้า เขียน และเผยแพร่รายงาน เปิดเผยการละเมิดสิทธิประชาชน และสามารถเข้าถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว กฎหมายยังระบุว่า สิ่งพิมพ์ทั้งหมดจะปลอดจากกระบวนการเซ็นเซอร์ และผู้สื่อข่าวทุกคนจะได้รับอนุญาตให้สามารถขอเอกสาร ข้อเท็จจริง และตัวเลขสถิติที่เป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมจากกระทรวงและองค์กรต่าง ๆ ยกเว้นสิ่งที่มีความลับทางราชการ พร้อมทั้งรับประกันการคุ้มครองผู้สื่อข่าวจากการถูกจับกุม โดยพลการ และจากการทำข่าวในสถานที่ที่มีความขัดแย้ง ความไม่สงบ ความรุนแรง และการชุมนุมประท้วง กฎหมายฉบับใหม่นี้ยังอนุญาตให้ตั้งบริษัทสื่อสาธารณะ หรือเอกชน รวมทั้งบริษัทร่วมทุนได้ และระบุดำเนินการตั้งสภาสื่อพม่า (Press Council) ที่ทำหน้าที่เป็นดังเช่นองค์กรอิสระด้วยการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากสำนักงานประธานาธิบดี ประธานสภาของทั้ง 2 สภา นักข่าว ผู้แทนจากสำนักข่าว สำนักพิมพ์ นักเขียน รวมทั้งผู้ที่มาจากองค์กรภาคประชาสังคม โดยสภาสื่อนี้จะตั้งขึ้นด้วยเงินบริจาคจากรัฐบาล และความช่วยเหลือจากผู้บริจาคท้องถิ่นและต่างประเทศ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน และบริษัทสื่อต่าง ๆ ส่วนการร้องเรียนเกี่ยวกับผู้สื่อข่าว นั้น สามารถยื่นต่อสภาสื่อได้เป็นลำดับแรก และนำไปสู่ศาลเป็นลำดับต่อไป หากข้อขัดแย้งดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า มาตรา 19 ของกฎหมาย

¹³⁶ <http://www.mediainsideout.net>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 8 กรกฎาคม 2558.

¹³⁷ <http://www.mediasupport.org/myanma-press-council-boost-safety-journalists/>. สืบค้นเมื่อ

วันที่ 6 กรกฎาคม 2558.

สื่อฉบับใหม่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานนานาชาติ เนื่องจากกำหนดให้สื่อทุกประเภท รวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยผ่านสภาวิชาชีพสื่อ และสภาวิชาชีพสื่อก็ไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล เพราะมีตัวแทนของประธานาธิบดีเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งยังไม่สามารถปกป้องสื่อจากการถูกดำเนินคดีโดยกฎหมายอาญา จึงนับว่าในความเป็นจริงแล้วยังมีการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของสื่ออยู่เช่นเดิม

ปัจจุบันสื่อพม่ามีการกำกับดูแลตนเอง มีประมวลจรรยาบรรณสื่อ (code of conduct)¹³⁸ ซึ่งได้รับการรับรองจากสื่อมวลชนจำนวน 4,500 คน จากการปรึกษาหารืออย่างเข้มข้นกับนักวิชาชีพสื่อในเมืองใหญ่เก้าเมืองในสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า (Lwin, 2014) นับแต่มีการประกาศใช้ประมวลจรรยาบรรณสื่อเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2557 สภาสื่อเฉพาะกาลของพม่า (MPC) ได้มีการออกเดินทางไปพบปะสำนักข่าวและองค์กรสื่อต่าง ๆ ในเมืองย่างกุ้งเพื่อให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่นักข่าวและผู้ปฏิบัติงานสื่อว่าควรปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมฉบับนี้ เพื่อเป็นการป้องกันตนเองจากการดำเนินคดีทางกฎหมายโดยรัฐบาล

แม้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศพม่าจะมีประมวลจริยธรรมวิชาชีพเป็นแนวทางปฏิบัติหลายฝ่ายยังมองว่ากฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกยังคงมีอยู่และควรมีการทบทวน รวมทั้งการขาดจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อ ก็ยังคงเป็นปัญหา นับตั้งแต่เรื่องง่าย ๆ เช่น การแต่งกายที่ไม่เหมาะสมกับสถานที่ สื่อสิ่งพิมพ์ที่สนับสนุนมาตรฐานวิชาชีพเห็นควรให้มีการนำไปใช้สำหรับบุคลากรภาครัฐด้วยประมวลจริยธรรมวิชาชีพฉบับนี้เห็นว่า จริยธรรมวิชาชีพจะเป็นเครื่องมือสำคัญให้นักวิชาชีพสื่อในพม่าพ้นจากการถูกบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมจากรัฐบาล และเป็นมาตรการที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) ได้ในที่สุด

5. ราชอาณาจักรกัมพูชา

กฎหมายสื่อสิ่งพิมพ์ (The 1995 Law on Press) เป็นกฎหมายที่ระบุเรื่องสิทธิเสรีภาพของสื่อไว้ 3 ประการหลัก คือ 1. การเซ็นเซอร์การนำเสนอข่าวของสื่อ (pre-publication censorship) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย 2. หนังสือพิมพ์มีสิทธิที่จะปกปิดที่มาของแหล่งข่าวเพื่อความปลอดภัยของแหล่งข่าว โดยบรรณาธิการข่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบเฉพาะเนื้อหาที่ตีพิมพ์ รัฐไม่สามารถบังคับบรรณาธิการเพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูล และ 3. นักข่าวจะไม่ถูกจับกุมเมื่อแสดงความคิดเห็นของตนเองแม้จะแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลนักข่าวมีสิทธิ์รายงานได้ เว้นแต่กรณีที่นักข่าวรายงานข่าวเท็จหรือให้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องโดยรู้ว่าข้อมูลนั้นไม่ถูกต้อง นอกจากนี้การทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ในการพิจารณาข้อลงโทษจะพิจารณาโดยใช้กฎหมาย Press Law เท่านั้นไม่สามารถใช้กฎหมายอาญาทั่วไปมาพิจารณาคดีได้เนื่องจากกฎหมาย Press Law บัญญัติ

¹³⁸ <http://www.nbtc.go.th>wcm> สืบค้นเมื่อ วันที่ 6 กรกฎาคม 2558.

บทลงโทษเป็นการปรับเท่านั้นไม่มีการตัดสินจำคุก ส่วนในกรณีที่สื่อรายงานข่าวที่หมิ่นประมาทผู้อื่น จะพิจารณาโทษตามกฎหมายหมิ่นประมาท¹³⁹ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเชิงปฏิบัติของกฎหมาย Press Law คือ กรณีนักข่าวถูกจับหรือถูกฟ้อง ศาลพิจารณาคดีโดยใช้กฎหมายหมิ่นประมาทซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายอาญาแทน

1) องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์และการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ในราชอาณาจักรกัมพูชา

การประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ในกัมพูชาต้องได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงสารสนเทศก่อนที่จะตีพิมพ์เผยแพร่¹⁴⁰ กระบวนการออกใบอนุญาตถูกกำหนดไว้ในมาตรา 8 และ 9 แห่งกฎหมายสื่อสิ่งพิมพ์ (Press Law) สำหรับการกำกับดูแลเนื้อหา นั้น สื่อสิ่งพิมพ์จะถูกกำกับดูแลโดยกฎหมายสื่อสิ่งพิมพ์เป็นส่วนใหญ่ กฎหมายนี้เหมือนจะสนับสนุนเสรีภาพสื่อ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 1 ประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างชัดเจน เป็นการสอดคล้องกับมาตรา 31 และ 41 แห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ มาตรา 3 แห่งกฎหมายสื่อสิ่งพิมพ์ยังห้ามการเซ็นเซอร์เนื้อหา ก่อนการเผยแพร่ แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในมาตราต่อ ๆ มากลับกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ในการตีพิมพ์เผยแพร่ เช่น ห้ามการเผยแพร่เนื้อหาที่อาจกระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยสาธารณะ (มาตรา 11) หรืออาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติและเสถียรภาพของรัฐบาล (มาตรา 12) หรืออาจมีผลกระทบต่อประเพณีของสังคม (มาตรา 14) ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่กล่าวมานี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากมีเนื้อหากว้าง คลุมเครือ และมีเจตนาแอบแฝงที่จะถูกใช้เพื่อสยบนักวิชาชีพสื่อที่ทำทนายอำนาจรัฐ

2) จริยธรรมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในราชอาณาจักรกัมพูชา

กัมพูชาไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยการครอบครองสื่อ สื่อจึงถูกครอบครองโดยรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การทำงานของสื่อขาดความหลากหลาย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ถูกตราขึ้นตามอำเภอใจของรัฐบาล โดยองค์กรวิชาชีพสื่อฉบับแรกขององค์กรที่ตั้งขึ้นมากในกัมพูชานั้น มีองค์กรที่ดำเนินการจริงจังเพียงไม่กี่องค์กร เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ไม่มีสมาชิกที่เข้าร่วมจริงจัง ส่วนใหญ่มีประมวลจริยธรรมวิชาชีพเฉพาะของตนแต่ไม่มีการยอมรับร่วมกับผู้อื่น การรวมกลุ่มวิชาชีพในกัมพูชาจึงไม่มีผลในการส่งเสริมจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์มากนัก แต่จะเป็นวิธีการแบ่งแยกและปกครองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ในกัมพูชาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ในการทำงาน เช่น การขาดความรู้และความเป็นมืออาชีพในการทำงาน รวมทั้งการขาดประมวลจริยธรรม (code of ethics) เป็นแนวทาง

¹³⁹ ถอดความจากการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสารสนเทศแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

¹⁴⁰ <http://www.led.go.th>asean>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 9 กรกฎาคม 2558.

ในการดำเนินงาน องค์กรวิชาชีพสื่อในกัมพูชาบางส่วนได้สังเกตเห็นถึงปัญหาด้านจริยธรรมในการทำงาน กลุ่มองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์และองค์กรไม่แสวงหากำไรจึงได้เห็นพ้องต้องกันในการที่จะมีประมวลจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์โดยให้ความสอดคล้องกับประมวลจริยธรรมในประเทศอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้วทั่วโลกและเป็นจริยธรรมร่วมของสื่อมวลชนกัมพูชา (Common Code of Ethics of Cambodian Journalists)¹⁴¹ ซึ่งได้รับการรับรองในการประชุมของสื่อมวลชนกัมพูชาครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) ทั้งนี้องค์กรวิชาชีพสังเกตเห็นว่าการมีประมวลจริยธรรมของสื่อมวลชนกัมพูชาจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือในสายตาประชาชน ว่าสื่อมวลชนสามารถทำงานรับใช้ประชาชนได้อย่างซื่อสัตย์และจริงจัง

6. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จากบันทึกความเป็นมาของสื่อสิ่งพิมพ์ลาวโดยองค์กรข่าวสารประเทศลาว หรือ Lao News Agency ซึ่งเป็นองค์กรสื่อหลักของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ระบุถึงประวัติของสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไว้ว่าเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2473 โดยเริ่มจากการพิมพ์ใบปลิวหน้าเดียวมีเนื้อหาต่อต้านเจ้าอาณานิคมและเรียกร้องให้ประชาชนลาวลุกขึ้นต่อสู้เพื่ออิสรภาพของประเทศ การตีพิมพ์เอกสารดังกล่าวดำเนินการโดยขบวนการแนวลาวยุติธรรม (Neo Lao Haksat – Lao Patriotic Front)¹⁴² เพื่อเผยแพร่แนวคิดและอุดมการณ์ถึงประชาชนที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวอยู่เป็นทุนเดิม (Lao News Agency, 2014) ต่อมาเมื่อการผลิตสื่อของขบวนการแนวลาวยุติธรรมเป็นระบบมากขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2501 หนังสือพิมพ์ของแนวลาวยุติธรรมสามารถตีพิมพ์ในกรุงเวียงจันทน์ได้ โดยมีข้อมูลว่ามียอดพิมพ์รายสัปดาห์ถึง 1 หมื่นฉบับในเดือนพฤษภาคม (Lao News Agency, 2014)¹⁴³ ต่อมาในปีเดียวกัน เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองปะทุจนถึงขีดสุด ฝ่ายแนวลาวยุติธรรมถูกถอดออกจากรัฐบาล สมาชิกถูกจับกุม หนังสือพิมพ์ของลาวถูกสั่งปิด ผู้บริหารรวมทั้งบรรณาธิการถูกจับกุม ทั้งหมดหลบหนีออกจากคุกและเดินทางไปยังเขตปลดปล่อย ทั้งแท่นพิมพ์และสำนักงานหนังสือพิมพ์ไว้ในกรุงเวียงจันทน์

1) องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์และการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์

สื่อสิ่งพิมพ์ลาวถูกกำหนดโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวให้มีฐานะเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐบาล บุคลากรด้านการสื่อสารถูกเลือกสรรและบรรจุเข้าทำงานโดยพรรคฯ สื่อสิ่งพิมพ์ รวมทั้งสื่ออื่น ๆ ทุกประเภท อยู่ในสังกัดกระทรวงแถลงข่าว วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว (Ministry of Information, Culture & Tourism) กระทรวงฯ มีอำนาจตรวจทานเนื้อหาในสื่อ และมีอำนาจในการ

¹⁴¹ <http://www.eyeonethics.org>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 9 กรกฎาคม 2558.

¹⁴² <http://th.m.wikipedia.org/wiki>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 กรกฎาคม 2558.

¹⁴³ <http://www.kpl.gov.la/Default>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 10 กรกฎาคม 2558.

ตัดทอนแก้ไข ผู้สื่อข่าวและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ มีฐานะเป็นข้าราชการ มีหน้าที่เผยแพร่ นโยบายของรัฐ และอุดมการณ์ของชาติ (Reporters Without Borders, 2013) “กระทรวง (ข่าวสาร วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว) ประชุมร่วมกับบรรณาธิการทุกสัปดาห์ ใช้วิธีตักเตือนหรือควบคุม เนื้อหา การตักเตือนหรือกระบวนการตรวจสอบกระทำภายในองค์กร คือ ภายใต้อำนาจกระทรวง จนถึง ปัจจุบันไม่มีผู้สื่อข่าวถูกจำคุกหรือมีโทษในเรื่องหมิ่นประมาทหรือเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นภัยต่อ ประเทศ

2) จริยธรรมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ภายใต้ต้นนโยบายปัจจุบันที่กำหนดโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สื่อสิ่งพิมพ์ลาวถูก ควบคุมเนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการเมือง ห้ามการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ปราศจากการ ตั้งคำถามต่อโครงการของรัฐ การทำหน้าที่ภายใต้การควบคุมดังกล่าว จึงทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ลาวถูกตั้ง ข้อสังเกตว่าไม่อาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาล หรือรักษาผลประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นหนึ่งใน หลักวิชาชีพและหลักจริยธรรมสื่อมวลชนที่ใช้ปฏิบัติกันทั่วโลก นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่อง เสรีภาพของสื่อ ซึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ลาวถูกประเมินว่าอยู่ในระดับไม่มีอิสระ ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุม อย่างเข้มงวดของรัฐบาล แม้ว่าจะมีการสร้างสาธารณูปโภคด้านการสื่อสารเพื่อช่วยให้การเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารทำได้ง่ายขึ้นรวดเร็วขึ้นและมีต้นทุนต่ำลง แต่รัฐบาลยังคงควบคุมส่วนที่สำคัญที่สุด คือเนื้อหา การควบคุมการทำงานของสื่อ ควบคุมเนื้อหาของสื่อ ทำให้การเผยแพร่ข่าวสารอย่างเสรี หรือการแสดงบทบาทสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มแข็งไม่เกิดขึ้น

ภายใต้การชี้นำของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สมาคมนักข่าวลาว (Lao Journalists Association)¹⁴⁴ ได้ออกประมวลจริยธรรม (code of ethics) หรือข้อบังคับทางจริยธรรม 10 ประการ สำหรับผู้สื่อข่าวและผู้ปฏิบัติงานสื่อมวลชน หลักจรรยาบรรณนี้ได้รับการอนุมัติจากสมัชชา แห่งชาติ (National Assembly) เมื่อปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ภายใต้การควบคุมโดยกระทรวง ข่าวสาร วัฒนธรรมและการท่องเที่ยว และใช้เป็นหลักยึดถือจนถึงปัจจุบัน

ด้วยบริบททางการเมืองของลาว จึงไม่อาจคาดหวังจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ลาวในแบบ เดียวกับหลักการด้านจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ในโลกตะวันตกหรือโลกประชาธิปไตยอื่น ๆ “เมื่อ เทียบกับสื่อสิ่งพิมพ์ประเทศอื่นที่รู้จักมา ลาวยังคงมีความซื่อตรงมากกว่า ซึ่งมีผลต่อจริยธรรมของ สื่อ แต่ก็อาจมีผลมาจากการควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐบาลด้วยเช่นกันเขาจึงไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง นอกจากนั้นสื่อสิ่งพิมพ์ลาวถูกปลูกฝังให้เห็นความสำคัญเรื่องความมั่นคงของชาติเชื่อมั่นในการนำ ของพรรคปฏิวัติประชาชนลาว สื่อลาวไม่เคยถูกตั้งคำถามเรื่องจริยธรรม เพราะทุกคนรู้ถึงเรื่องการ ควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จนั้นได้ดี

¹⁴⁴ <http://www.ipcrague.org>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 11 กรกฎาคม 2558.

7. เนการา บรูไน คารุสชาลาม

การที่บรูไนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งสิทธิในการออกกฎหมาย และควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นของรัฐบาลที่มีพระราชธิปไตยเป็นหัวหน้า สื่อสิ่งพิมพ์ในบรูไน¹⁴⁵ ถูกควบคุมโดยรัฐบาลอย่างเข้มงวดด้วยกฎหมายและหลักศาสนา ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลเป็นรายปี รัฐบาลบรูไนมีหนังสือพิมพ์ของตนเองด้วย คือ หนังสือพิมพ์เปอลิตา บรูไน (Pelita Brunei) ตีพิมพ์ในภาษามลายูออกแจกจ่ายให้อ่านฟรีทุก 3 วัน และมีเว็บไซต์ในชื่อเดียวกันเพื่อเผยแพร่ข่าวสาร เนื้อหาเหมือนสื่อมวลชนส่วนใหญ่ในบรูไน คือ รายงานความเคลื่อนไหวของราชวงศ์ ข้าราชการระดับสูง โครงการของภาครัฐ และการลงทุนทางธุรกิจ นอกจากนี้บรูไนยังมีอุตสาหกรรมหนังสือพิมพ์ขนาดเล็ก เช่น หนังสือพิมพ์จีน หนังสือพิมพ์เฉพาะกลุ่ม และเว็บไซต์ข่าวอีกจำนวนมาก หนังสือพิมพ์จากต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายในบรูไนส่วนใหญ่เป็นหนังสือพิมพ์ในประเทศในกลุ่มอาเซียน เช่น หนังสือพิมพ์บอร์เนียวโพสต์ (Borneo Post) จากอินโดนีเซีย หนังสือพิมพ์นิวสเตรทไทมส์ (New Straits Times) จากมาเลเซีย และหนังสือพิมพ์เดอะสเตรทไทมส์ (The Straits Times) จากสิงคโปร์ (Singapore Management University: SMU, 2013)

1) องค์กรสื่อและการกำกับดูแลสื่อในเนการาบรูไนคารุสชาลาม

สื่อสิ่งพิมพ์ในบรูไนไม่ว่าจะเป็นสื่อของรัฐหรือสื่อเอกชนจำต้องมีความเข้มงวดและระมัดระวังตนเองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐ และกรอบของหลักการทางศาสนาตามอุดมการณ์ “วิถีชีวิตแบบมาเลย์ ศาสนาอิสลาม และยึดมั่นในระบบกษัตริย์” สื่อสิ่งพิมพ์บรูไนมีการตรวจสอบควบคุมเนื้อหาของตน (self-censorship) ในเรื่องการเมืองและศาสนาอย่างเข้มงวดเนื่องจากความผิดฐาน “รายงานข่าวที่เป็นเท็จ” มีโทษจำคุกถึง 3 ปี โดยไม่สามารถอุทธรณ์ได้ สื่อสิ่งพิมพ์บรูไนจึงไม่มีการผลิตเนื้อหาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล องค์กรผู้สื่อข่าวไร้พรมแดน (Reporters Without Borders) ซึ่งทำงานสะท้อนภาวะความมีเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในโลก มองว่าการจำกัดขอบเขตในการนำเสนอเนื้อหาอย่างเข้มงวดนี้เป็นการลดทอนเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

2) จริยธรรมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในเนการาบรูไนคารุสชาลาม

สื่อสิ่งพิมพ์บรูไนไม่ได้มีการกำหนดข้อกำหนดทางจริยธรรม (code of ethics) หรือมีหลักการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เหมือนสื่อในประเทศที่ยึดหลักเสรีภาพของสื่อ (freedom of expression) แต่การยึดมั่นอุดมการณ์ “วิถีชีวิตแบบมาเลย์ ศาสนาอิสลาม และยึดมั่นในระบบกษัตริย์” (MIB) นั้น ถือได้ว่าเป็นกรอบจริยธรรมที่สื่อสิ่งพิมพ์บรูไนถือปฏิบัติอยู่แล้ว และเมื่อ

¹⁴⁵ http://expression.freedomhouse.org/reports/freedom_in_the_world/2011/brunei. สืบค้นเมื่อ วันที่ 9 กรกฎาคม 2558.

เทียบกับประเทศที่มีการควบคุมสื่อเข้มงวดในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือราชอาณาจักรกัมพูชา จะพบว่า หลักจริยธรรมของบรูไนไม่มีความเข้มงวดกว่ามาก เนื่องจากมีเรื่องเชื้อชาติ และศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง ขณะที่หลักจริยธรรมสื่อในประเทศสังคมนิยม เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เน้นเฉพาะการไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและการเคลื่อนไหวเพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ที่ขัดแย้งกับระบอบการปกครองของตนเอง แต่ไม่ได้เข้มงวดในประเด็นวัฒนธรรมและสังคมเหมือนประเทศที่เคร่งศาสนาอย่างบรูไน

8. สหพันธรัฐมาเลเซีย

1) องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์และการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ในสหพันธรัฐมาเลเซีย

แม้รัฐธรรมนูญมาเลเซียจะรับรองสิทธิในเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ไว้ตั้งแต่การประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) แต่รัฐธรรมนูญก็ระบุไว้ด้วยว่าเสรีภาพทั้งสองประการอาจถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายเพื่อ “ประโยชน์ของความมั่นคงและระเบียบของสังคม (in the interest of security or public order)” ภายใต้ข้อยกเว้นดังกล่าว รัฐบาลมาเลเซียออกกฎหมายเพื่อควบคุมเสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพของสื่อซึ่งรัฐบาลเห็นว่าอาจมีผลต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของชาติหลายฉบับ โดยมีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์และสื่อสิ่งพิมพ์ (Printing Presses and Publications Act)¹⁴⁶ ตราออกใช้ในปี ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) ทดแทนพระราชบัญญัติสื่อสิ่งพิมพ์ (Printing Presses Act) ฉบับเดิมที่ออกมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) และทดแทนพระราชบัญญัติควบคุมการนำเข้าสื่อจากต่างประเทศ (Control of Imported Publications Act) ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) โดยรวบรวมรายละเอียดของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองไว้ด้วยกัน พระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการสิ่งพิมพ์ต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Affairs Minister) เป็นรายปี ให้อำนาจเด็ดขาดแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกหรือยกเลิกใบอนุญาตดำเนินกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ อนุญาตหรือห้ามการนำเข้า จำหน่ายจ่ายแจกสื่อสิ่งพิมพ์ทุกชนิดในประเทศ การตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถือเป็นเด็ดขาดไม่อาจอุทธรณ์ได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังบัญญัติห้ามตีพิมพ์ข้อความที่อาจสร้างผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความมั่นคงของประเทศ หรือทำลายความสงบเรียบร้อยของประชาชน และห้ามดำเนินกิจการสิ่งพิมพ์โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาจำคุก 3 ปี ปรับ 2 หมื่นริงกิต มาเลเซีย กฎหมายนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีขึ้นเพื่อกำกับกำกับการดำเนินงานตลอดจนควบคุมเนื้อหาของสื่อและทำให้สื่อตกเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเนื่องจากทำให้สื่อไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์หรือเผชิญหน้ากับรัฐบาลและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์นี้หนาหูมากขึ้นหลังจากการปรับปรุง

¹⁴⁶ <https://www.uniassignment.com>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 17 กรกฎาคม 2558.

กฎหมายครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยปฏิเสธคำสั่งศาลเพื่อไปให้ปากคำในกรณีทำหน้าที่ตามกฎหมายนี้

2) จริยธรรมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในสหพันธรัฐมาเลเซีย

สื่อสิ่งพิมพ์ในสหพันธรัฐมาเลเซียมีความพยายามที่จะกำกับดูแลตนเอง หรือสร้างกำลังที่จะต่อรองกับรัฐบาล พรรคการเมือง และกลุ่มทุนตลอดมา มีความพยายามที่จะก่อตั้งองค์กรอิสระที่เป็นของสื่ออย่างแท้จริง แต่ความพยายามที่เกิดขึ้นหลายครั้งก็ไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากรัฐบาลยังคงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลดังกล่าว ในวงการสื่อมาเลเซียเองก็ไม่สามารถผนึกกำลังให้เข้มแข็งพอที่จะต่อรองได้ แม้มมาเลเซียจะมีการรวมตัวของสื่อกลุ่มต่าง ๆ มาก่อน เช่น สมาคมบรรณาธิการข่าว (Organization of Newspaper Editor) สมาคมผู้สื่อข่าว (the National press Club) สมาคมผู้สื่อข่าวกีฬาแห่งมาเลเซีย (Sport Writers Association of Malaysia) และสมาคมสื่อมวลชนสตรีแห่งมาเลเซีย (Organization of Women Journalist Malaysia) แต่องค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมกันเอง หากแต่เน้นเรื่องการรวมหมู่ทางสังคม และกิจกรรมทางด้านอาชีพตลอดจนสวัสดิการเป็นงานหลัก (NUJ, 2014) หรือกระทั่งองค์กรสื่อมวลชนระดับชาติที่รวมเอาสื่อมวลชนกระแสหลักกว่า 30 องค์กรเป็นสมาชิก ก่อตั้งมาเป็นเวลากว่า 50 ปี และมีความเข้มแข็งที่สุดอย่างสหภาพสื่อมวลชนแห่งมาเลเซีย (National Union of Journalists: NUJ)¹⁴⁷ ก็ถูกมองว่ามีบทบาทในการต่อสู้เพื่อเสรีภาพของสื่อ หรือกระทั่งกำหนดบทบาทในการกำกับจริยธรรมในหมู่สื่อมวลชนน้อยมากนับแต่ก่อตั้งมาเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2505 อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลตนเองอย่างจริงจัง แต่สหภาพสื่อมวลชนแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียก็ยังมีข้อกำหนดทางจริยธรรม หรือ ประมวลจริยธรรม (code of Ethics) ที่ประกาศให้สื่อเข้าไปเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่

9. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สื่อเวียดนามมีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของพรรคและรัฐบาลไม่ว่าบวกหรือลบ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการบ่อนทำลายอุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของประเทศ มิฉะนั้นอาจถูกดำเนินการจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น หาวิธีการจัดสื่อที่ความเห็นไม่ลงรอยกับพรรค โดยตั้งข้อหาทุบตีทำร้ายภรรยาของตน อันเป็นเหตุให้ครอบครัวแตกแยกแล้วได้ออก ซึ่งไม่ใช่สาเหตุจากความคิดต่างทางการเมือง ดังนั้นเพื่อความปลอดภัย สื่อสิ่งพิมพ์เชิงการเมืองหลายฉบับจึงเปลี่ยนไปเป็นสิ่งพิมพ์แนวกีฬา โดยเฉพาะฟุตบอลยอดเยี่ยม หรือไม่ก็เป็นหนังสือสตรี ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ องค์กรนักข่าวไร้พรมแดน (Reporters Without Borders) จึงได้จัดให้สื่อเวียดนามเป็นสื่อที่ไร้เสรีภาพมากที่สุดของกลุ่มประชาคมอาเซียน

¹⁴⁷ <https://en.m.wikipedia.org/wiki>. สืบค้นเมื่อ วันที่ 16 กรกฎาคม 2558.

1) องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์และการกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์ในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม
เวียดนามเริ่มมีกฎหมายสื่อสิ่งพิมพ์ (press law) ในปี ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) กฎหมายนี้
ได้รับการปรับปรุงครั้งแรกปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) และจะมีการพิจารณาปรับอีกในปี ค.ศ. 2015
(พ.ศ. 2558) เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม โดยกฎหมายสื่อ
สิ่งพิมพ์ได้กำหนดกฎระเบียบในการควบคุมสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุ
โทรทัศน์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งอินเทอร์เน็ต โดยในมาตรา 10 ระบุว่า การจะใช้
เสรีภาพในการพูดทางสื่อให้ถูกต้องนั้น ควรต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1.1) ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนต่อต้านรัฐ หรือระบอบสังคมนิยมหรือลบล้างความ
เป็นเอกภาพของชาติ

1.2) ไม่ส่งเสริมให้มีการกระทำอันรุนแรง ไม่ทำการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้เกิด
สงคราม ความก้าวร้าว และก่อให้เกิดความอาฆาตพยาบาท ระหว่างชาติและประชาชนในประเทศที่
ต่างกัน ไม่สนับสนุนการค้าประเวณี ความผิดทางเพศ และอาชญากรรม

1.3) ไม่เปิดเผยความลับของรัฐ ความลับทางการทหาร ความมั่นคง ความลับเกี่ยว
กับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และความลับอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

1.4) ไม่ตีพิมพ์ข้อมูลเท็จ บิดเบือน หรือทำลายชื่อเสียงซึ่งมีจุดประสงค์จะทำลาย
เกียรติยศของ องค์กรหรือความภาคภูมิใจของพลเมืองและกลุ่ม

รัฐบาลสามารถควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออื่น ๆ ให้อยู่ภายใต้กฎระเบียบของมาตรา 10
ได้อย่างเคร่งครัด โดยมีบทลงโทษ คือ ปรับ การกักขังแก่สาธารณชน รวมทั้งการถอดถอน
ใบอนุญาต หากหัวหน้าของหน่วยงานสื่อฝ่าฝืนกฎระเบียบอย่างรุนแรง ก็จะมีโทษที่รุนแรงยิ่งขึ้น
ในอดีตนั้นกระทรวงวัฒนธรรมและสารสนเทศ (The Ministry of Culture and Information)¹⁴⁸ ได้
เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้แก่สื่อ กระทรวงนี้ยังคงดูแลสื่อเวียดนามที่แพร่หลายในประเทศอื่น ๆ และสื่อ
ต่างประเทศในเวียดนาม นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ก่อนการพิมพ์เผยแพร่

ปัจจุบันการกำกับดูแลสื่ออื่น ๆ กระทรวงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร (Ministry of
Information and Communications) มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเป็นองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลสื่อ
จะกำกับดูแลกฎหมายสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งในด้านการบังคับใช้ การปรับปรุงกฎหมายที่ต้องผ่านการ
รับรองของคณะกรรมการบริหารพรรคคอมมิวนิสต์ และทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและจัด
ระเบียบการดำเนินรายการในการพัฒนาธุรกิจ

2) จริยธรรมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

เวียดนามมีองค์กรที่ดูแลเรื่องจริยธรรมสื่อ เป็นสมาคมวิชาชีพสื่อมวลชน

¹⁴⁸ www.saudinf.com>main. สืบค้นเมื่อ วันที่ 19 กรกฎาคม 2558.

(Vietnam Journalism Association: VJA)¹⁴⁹ ที่ออกระเบียบข้อบังคับเพื่อการกำกับดูแลกันเองของสื่อ (self-policing association) แต่ VJA ถูกมองว่าไม่เป็นอิสระ ผูกติดกับพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม โดยให้ความสำคัญกับข้อบังคับเรื่องการภักดีต่อรัฐและกฎหมายมากกว่าการดูแลหรือพัฒนา มาตรฐานการรายงานข่าวของสื่อ จรรยาบรรณที่ออกโดย VJA ประกอบด้วยเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของสื่อ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป คือ ด้านสิทธิ นักสื่อสารมวลชนจะมีสิทธิ

จากความเป็นมาของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศอาเซียน ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าสิ่งที่สื่อสิ่งพิมพ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีร่วมกันคือ “ภาวะถดถอย” โดย ในช่วง 10 กว่าปีก่อนหน้านี้ เป็นช่วงที่สื่อค่อนข้างมีเสรีภาพ แต่ตอนนี้กลับมีความเป็นไปไม่ได้ที่กองทัพจะกลับมาบีบหนักมากขึ้นซึ่งไม่สามารถเปรียบเทียบได้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีความเป็นมาและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทั้งนี้จากการติดตามข้อมูลเสรีภาพของสื่อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยซีปีนั้นมีข้อสรุปว่า การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นในทุกประเทศ โดยมีการใช้สื่อเพื่อเป็นช่องทางในการ รับ-ส่ง ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการพัฒนาที่เน้นย้ำทิศทางที่ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อเสรีภาพในการแสดงออก และจากการสำรวจ พบว่า รัฐบาลจาก 7 ใน 10 ประเทศในภูมิภาคนี้ค่อนข้างหวาดกลัวอิทธิพลสื่อ ทำให้มีการออกมาตรการควบคุมข้อมูลข่าวสาร หรือลงโทษบุคคลที่ละเมิดข้อห้ามโดยให้เหตุผลว่าเพื่อคุ้มครองความมั่นคงแห่งชาติ และการกระทำที่ขัดต่อจารีตประเพณีอันดีงาม

อย่างไรก็ตามสื่อสิ่งพิมพ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหาการควมรวมกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสื่อหลายแขนง เช่น ในพม่า และมาเลเซีย ซึ่งสื่อได้ถูกซื้อโดยกลุ่มนักธุรกิจซึ่งหวังผลทางการเมือง นอกจากนี้การอ้างมาตรฐานทางจริยธรรมและความรับผิดชอบในจรรยาบรรณวิชาชีพที่รัฐเป็นผู้ให้คำนิยามก็กลายเป็นปัญหา เพราะมีการใช้ความรุนแรงกับสื่อสิ่งพิมพ์โดยอ้างเรื่องมาตรฐานทางวิชาชีพ

¹⁴⁹ www.vietnambreakingnews.com. สืบค้นเมื่อ วันที่ 20 กรกฎาคม 2558.

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตเป็นต้นมา ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐและได้กำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพไว้ พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงหลักการพื้นฐานของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว

4.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ภายใต้หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่เป็นรากฐานของกฎหมายทั้งระบบเนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตลอดจนกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว การกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งยังกำหนดเงื่อนไขของการแก้ไขหรือเพิ่มเติมไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้กระบวนการตรากฎหมายปกติที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ประกอบกับภายใต้ความสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อยมา ดังนี้

4.1.1 ประวัติความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 อันเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญของแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีที่มาและสาระสำคัญของหลักการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ

สถานการณ์ของบ้านเมืองขณะจัดทำรัฐธรรมนูญ ทำให้ที่มาของรัฐธรรมนูญและความเข้มข้นของขอบเขตสิทธิและเสรีภาพไม่เท่ากัน ดังนั้น การจะทราบขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็นสำคัญก่อนจะพิจารณาขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญบางฉบับเป็นเพียงการกำหนดกรอบของการใช้อำนาจของรัฐไว้เพียงชั่วคราว เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดเพียงเรื่องให้ราชอาณาจักรเป็นรัฐเดี่ยวจะแบ่งแยกมิได้โดยให้มีปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีสภาเดียวและมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขและทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางคณะราษฎร¹ ซึ่งแตกต่างจากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่กล่าวกันว่ามีการบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดฉบับหนึ่ง ที่ผู้ยกร่างพยายามนำหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และพุทธศักราช 2517 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทย ได้ปรากฏเรื่องสิทธิและเสรีภาพชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในขณะนั้นได้มีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จึงมีการรับเอาหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความเป็นมาของที่มา และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ทราบหลักการคุ้มครองของสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงทราบขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพได้

สำหรับที่มาของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในอดีตนั้น มีที่มาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งมีการเรียกร้องของประชาชนเพื่อโค่นล้มรัฐบาลของ พลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น และเมื่อมีรัฐบาลชั่วคราวของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้จัดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการและนายทักษิณ แจ่มวิจิตร เป็นเลขานุการฯ มีสาระสำคัญยึดมั่นในระบบรัฐสภาและกำหนดหลักอุดมการณ์ของชาติไว้เป็นสองประการ คือ ประเทศไทยต้องเป็นรูปแบบราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกมิได้ และต้องยึดมั่นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ต่อมาเมื่อนายชวน หลีกภัย ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการได้ให้มีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองเสียใหม่ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) ศึกษาแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า

¹ จาก แนวทางศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 17), โดย เดโช สวานานนท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: วีทีซี คอมมิวนิเคชัน.

“คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปก.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาลการปฏิรูปการเมือง และมีการเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน ให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจรัฐที่เกินเลยหรือไม่ชอบธรรม

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งดำเนินการโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีการพิจารณาอย่างเป็นระบบและมีการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ โดยการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางจนถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพประชาชนชาวไทยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยการพิจารณาคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ฉบับ คือ

ร่างฉบับแรกใช้แนวคิดหลัก 2 ประการ คือ สภาพปัญหาที่เป็นอยู่ในประเทศไทย ทฤษฎีสิทธิเสรีภาพ และตัวอย่างรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่อาจนำมาปรับใช้กับรัฐธรรมนูญไทยได้ สภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีเรื่องสิทธิเสรีภาพไม่ครบถ้วนเพราะยึดถือหลักที่ว่า ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาถือว่าสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นกรณีตัวอย่างเท่านั้น

(2) การขาดสภาพบังคับเพราะในรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิเสรีภาพมักจะกำหนดต่อท้ายในแต่ละมาตราว่า ทั้งนี้รายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้ไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

(3) รัฐธรรมนูญมักร่างโดยคนบางกลุ่มจึงไม่คำนึงถึงคนกลุ่มอื่นบางกลุ่มที่ไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

คณะกรรมาธิการยกร่างได้วางบททั่วไปว่าสิทธิเสรีภาพจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร แยกประเภทของสิทธิเสรีภาพโดยพิจารณาจากภารกิจของสิทธิเสรีภาพได้ 2 ประเภท คือ ก. สิทธิที่มีมาแต่กำเนิด (basic right) หรือสิทธิขั้นมูลฐาน (fundamental right) ข. สิทธิที่เกิดขึ้นเพราะคนมารวมกันเป็นรัฐหรือสิทธิพลเมือง นอกจากนี้ ยังได้จัดเรียงลำดับความสำคัญของสิทธิเสรีภาพเพื่อประโยชน์ในการตีความเมื่อสิทธิเสรีภาพขัดกัน วางบทบัญญัติหมวดสิทธิเสรีภาพให้สามารถพัฒนาสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ ได้ ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ และคำประกาศสิทธิพลเมือง

แต่ละคนของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพโดย ก. กรณีเป็นสิทธิที่สำคัญจะกำหนดให้เป็นสิทธิโดยเด็ดขาด (สมบูรณ์) การจำกัดสิทธินี้จะทำไม่ได้ ส่วนกรณี ข. กรณีเป็นสิทธิไม่สำคัญ มีการจำกัดสิทธิได้แต่จะระบุนายละเอียดหรือเงื่อนไขในการจัดทำสิทธิไว้ด้วย

ร่างฉบับที่สอง เสนอโดย นายพันต์ ทศนิยานนท์ เนื้อหาโดยส่วนใหญ่ไม่ต่างไปจากร่างฉบับแรกเพียงแต่กำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับกำหนดให้แนวนโยบายแห่งรัฐมาจากหลักสิทธิเสรีภาพใน 3 เรื่อง คือ เสรีภาพบุคคลใดจะมาล่วงละเมิดเสรีภาพไม่ได้ สิทธิในสังคมเศรษฐกิจ ผู้มีสิทธิสามารถเรียกร้องให้รัฐทำการให้เป็นไปตามสิทธินั้นได้ การนำเอาสิทธิในสังคมเศรษฐกิจมาบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพมีผลให้สามารถฟ้องร้องบังคับได้ แต่หากนำไปบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐไม่อาจฟ้องได้แต่มีสภาพบังคับทางการเมือง และได้มอบหมายให้รวมหลักการของทั้งสองร่างโดยแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องใดมีความจำเป็นที่จะให้มีสภาพบังคับอาจจัดให้เป็นสิทธิ (บัญญัติไว้ในเรื่องสิทธิเสรีภาพ) ส่วนเรื่องใดมีความจำเป็นแต่ไม่อาจรับภาระได้ก็ให้เป็นนโยบายแห่งรัฐ และให้แยกสิทธิทางอาญาไปไว้ในหมวด 8 ศาลและเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับการร่างบทบัญญัติในส่วนสิทธิเสรีภาพนั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้แยกประเภทของสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ส่วน คือ บททั่วไป สิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐาน สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ซึ่งบทสรุปของคณะทำงานฯ ได้แยกเรื่องสิทธิเสรีภาพออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน เป็นสิทธิที่สำคัญยิ่งซึ่งบุคคลมีมาตั้งแต่เกิด เช่น สิทธิเสรีภาพในร่างกายชีวิต การนับถือศาสนา และสิทธิในความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

ประเภทที่สอง สิทธิเสรีภาพของพลเมือง เป็นสิทธิที่ได้มาเพราะการเป็นพลเมืองของรัฐ บทสรุปสุดท้ายของการยกร่างเพื่อประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหลักการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลานานกว่าหกสิบห้าปี และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ซึ่งเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและสภาวะการณ์ของบ้านเมือง รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง ชัดเจน สามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อ

เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ภายใต้กรอบการศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 19 ฉบับนั้นมีเพียง 6 ฉบับเท่านั้นที่ไม่มีบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้เลยได้แก่

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
3. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
5. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
6. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

ส่วนรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตอีกจำนวน 12 ฉบับนั้นล้วนแล้วแต่มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ทั้งสิ้น โดยมีรายละเอียดแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองของไทยในแต่ละยุคสมัยนั่นเอง โดยสามารถพิจารณาหลักเกณฑ์การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับซึ่งสามารถสะท้อนพัฒนาการของการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

กำหนดไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคมการอาชีพ”²

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”³

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14.

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคมการอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”⁴

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขันหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน”⁵

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”⁶

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้”⁷

7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 35.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 26.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 33.

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”⁸

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”⁹

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”¹⁰

10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”¹¹

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 40.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 34.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 37.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 มาตรา 39.

เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”¹²

12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

กำหนดไว้ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครอง ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”¹³

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว พบว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญมาเป็นระยะเวลายาวนานหากแต่รายละเอียดของการรับรองและเงื่อนไขหรือระดับของความคุ้มครองต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะมีมากขึ้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองของสังคมไทยในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาขอบเขตเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 12 ฉบับแล้ว พบว่า ขอบเขตเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน คือ การกำหนดขอบเขตเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยกฎหมายเอาไว้แต่อย่างใด ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 39.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3.

4.1.2 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน¹⁴ ตามบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นไว้ เป็นเรื่องของการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น

จากดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญเองซึ่งเป็นกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพ ก็หาได้กำหนดให้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องนี้ เป็นไปอย่างไม่มีขอบเขต หรือข้อจำกัดใด ๆ ไม่แต่คงยืนยันในหลักการที่ว่า รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและหรือสื่อมวลชนได้เช่นกัน ด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการ คือ 1) เพื่อความมั่นคงของรัฐ 2) เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน 3) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลอื่น และ 4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ฝ่ายผู้ใช้อำนาจรวมทั้งประชาชนผู้อาจได้รับผลกระทบโดยตรงต้องไม่ลืมว่า รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจควบคุมโดยรัฐไว้ด้วยในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นไม่เกินขอบเขต หรือล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนไว้ ดังนี้

1) การห้ามสั่งปิดโรงพิมพ์

บทบัญญัติในเรื่องการห้ามสั่งปิด โรงพิมพ์นั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เห็นได้ว่าการห้ามมิให้รัฐบาลหรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ ลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์โดยการปิดโรงพิมพ์ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นจากการคุกคามของรัฐการจำกัดอำนาจของรัฐมิให้สั่งปิดสื่อสิ่งพิมพ์

¹⁴ ถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) วันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

2) การห้ามแทรกแซง

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า “การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดทอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง” และห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐทำการ “แทรกแซง” ด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดทอนเสรีภาพ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

3) การห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าว

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อเช้าตรู่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 มี 6 ข้อ ประกาศหลักเสรีภาพเป็นข้อที่ 5 มีความว่า “จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลักความมั่นคงของรัฐ 4 ข้อ” เพราะหลักเสรีภาพที่มีขอบเขตดังกล่าวนี้ จึงมีผลให้คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารประกาศเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ ให้เจ้าของหนังสือพิมพ์จะต้องนำต้นเรื่องมาให้คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารตรวจอนุญาตก่อนที่จะจัดพิมพ์ ผู้ใดขัดขืน คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารจะใช้อำนาจที่มีอยู่ปิดและยึดโรงพิมพ์ทันที

จะเห็นได้ว่าแม้ข้ออ้างทุกครั้งในการปฏิวัติหรือรัฐประหารจะต้องมีคำว่า “เสรีภาพ” แต่ทุกครั้งเช่นกัน เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ซึ่งถือว่าสะท้อนเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกจำกัดพร้อมกันไปด้วย

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า “การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่สู่ประชาชนในหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่กระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”¹⁵ จากบทบัญญัติห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจข่าวสารหรือข้อเขียนก่อนตีพิมพ์หรือที่เรียกว่า “เซ็นเซอร์ข่าว” เว้นแต่ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบเท่านั้น

4) การให้เจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

5) การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรค 5.

อุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้”¹⁶ ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนในสังคมไทย ดังนั้น การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวโดยสรุป แม้เสรีภาพจะเป็นเรื่องที่ต้องมีขอบเขต และแม้รัฐ คือ ผู้มีอำนาจในการกำหนดขอบเขตเช่นว่านั้น โดยอาศัยการออกกฎหมาย และดำเนินการหรือบังคับการต่าง ๆ ไปตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ออกมา แต่ก็หาได้หมายความว่า รัฐจะสามารถออกกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม หรือใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นอย่างไม่เป็นธรรมตามอำเภอใจ หรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเกินกว่าเหตุได้ และเพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ และหลักความชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงควรต้องตระหนักรู้ในสิทธิเสรีภาพของตน รวมทั้งต้องทำความเข้าใจถึงขอบเขตแห่งการถูกจำกัดสิทธิโดยฝ่ายรัฐ นอกจากนี้ ควรตื่นตัว คอยตรวจสอบ และตั้งคำถามว่า เมื่อมีการปิดกั้นการเข้าถึงสื่อใด ๆ เกิดขึ้น การณ์เหล่านั้นรัฐได้อาศัยอำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้หรือไม่ รัฐได้กระทำไปนอกเหนือกรอบที่กฎหมายนั้นวางไว้หรือไม่ หรือแม้กระทั่งกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นขัดหรือแย้งต่อหลักการในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหรือไม่ เพราะประเด็นเหล่านี้ย่อมมีผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ของสิทธิและเสรีภาพ และย่อมมีผลต่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หากพบว่าฝ่ายรัฐใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ ประชาชนควรต้องหาช่องทางตามกฎหมายเพื่อร้องขอความเป็นธรรม เพิกถอนคำสั่ง หรือเอาผิดฝ่ายรัฐผู้ปิดกั้นนั้น ๆ เสีย

4.1.3 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 กับ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูปปี พ.ศ. 2558

กลไกในส่วนของภาครัฐซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล และเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นไปอย่างก้าวหน้านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในมาตรา 39 โดยมี

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรคท้าย.

สาระสำคัญว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในมาตรา 45 ถึงมาตรา 48 โดยมาตรา 45 เป็นมาตราหลักซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งให้ความคุ้มครองการนำเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน บทคุ้มครองในที่นี้หมายรวมทั้งสื่อดั้งเดิม (สื่อกระแสหลัก) และสื่อทางเลือกรูปแบบใหม่ แต่ภายใต้ระบอบการปกครองโดยกฎหมาย (นิติรัฐ) การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้แต่รัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติให้อำนาจรัฐกำหนดมาตรการทางกฎหมายก็เพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวได้

ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน นอกจากนี้มาตรา 45 ยังมีความกำกวมอย่างมากตรงที่ห้ามรัฐปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นใดไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม และห้ามรัฐแทรกแซงการเสนอข่าวหรือเซ็นเซอร์ข่าวเว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้เสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสัมพันธ์อย่างมากกับเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล เนื่องจากหากสื่อมวลชนไม่มีเสรีภาพ ก็ยากที่ปัจเจกบุคคลจะมีเสรีภาพในการแสดงออก เนื่องจากบุคคลมักต้องใช้สิทธิในเสรีภาพนี้โดยผ่านสื่อ สาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มี ดังนี้

มาตรา 45 มีสาระสำคัญกำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรคสอง ก็มีหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เช่นกัน โดยบัญญัติวางหลักการจำกัดเสรีภาพไว้ว่า

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของ เอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

ดังกล่าวข้างต้นอาจจำแนกเหตุผลในการใช้กฎหมายจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เป็น 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความ เป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น
3. บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน
4. บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือ สุขภาพของประชาชน

นอกจากนั้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ด้วย ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดหลักทั่วไปไว้ ในมาตรา 29 ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้น แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่ จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการตามมาตรา 29 และไม่สามารถขัดต่อบทบัญญัตินี้ได้ด้วย หากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ก็สามารถนำขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับไม่ได้ โดยอาศัยช่องทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

หลักการตามบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจากมาตรานี้อาจแยกหลักประกันสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 4 หลัก กล่าวคือ

1. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง
2. หลักการให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ
3. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้
4. หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป ปีพุทธศักราช 2558

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กรณีปัญหาด้านสื่อมวลชนที่หลากหลาย ซึ่งยังมีได้มีการแก้ไขที่เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ดังนั้นภายหลังกการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 กำหนดให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขึ้นมาทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ รวมถึงสื่อมวลชน โดยตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 กำหนดให้สภาพปฏิรูปแห่งชาติ ทำการศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังกล่าว และหนึ่งในประเด็นที่ กำหนดให้มีการปฏิรูปด้วยนั้นคือ “การปฏิรูปการสื่อสารมวลชน” โดยเฉพาะเนื้อหาดังกล่าว เข้า ข่ายการสร้างวาทกรรมเกลียดชัง (hate speech) ในหมู่คนไทยด้วยกัน ดังนั้น เป้าหมายหลักในการปฏิรูป สื่อ จึงน่าจะอยู่ที่ว่าทำอะไร เพื่อให้สื่อมวลชนในประเทศไทยจะทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม ไม่เป็นต้นเหตุของการสร้างความเกลียดชังระหว่างคนในชาติ ในขณะที่หลักการของการ ทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในระบอบประชาธิปไตย คือสื่อจะต้องมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร และวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม และอยู่ในกรอบของจริยธรรมแห่ง วิชาชีพ ซึ่งการกำกับดูแลให้สื่อทำหน้าที่อยู่ในกรอบจริยธรรมนี้¹⁷ ในการปฏิรูปสื่อมีการกล่าวถึง หลายประเด็นในการปฏิรูป อาทิ เสรีภาพของสื่อ จริยธรรมของสื่อ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับสื่อ เป็นต้น แต่ในที่นี้ผู้เขียนได้หยิบยกเฉพาะประเด็นเรื่องเสรีภาพขึ้นมาเสนอ ด้วยเห็นว่าเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีผลกระทบถึงเรื่องจริยธรรมของสื่ออีกด้วย หากสื่อขาดซึ่งเสรีภาพ ความ เป็นอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารก็อาจจะมีการบิดเบือนหรืออาจไม่ครอบคลุมได้

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) ได้รับรอง เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การ พิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิ ในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) ได้รับรองเสรีภาพของ สื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในมาตรา 42 เป็นมาตราหลักซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ว่า

¹⁷ ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี. (2557), ปฏิรูปสื่อ : โจทย์หินของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ?, สืบค้น 8 สิงหาคม

ด้วยวิธีการใด ๆ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งให้ความคุ้มครองการนำเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม มาตรา 42 ได้ตัดเรื่องห้ามรัฐปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นใด ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม และห้ามรัฐแทรกแซงการเสนอข่าวหรือเซ็นเซอร์ข่าวเว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้

ดังนั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติการรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเนื้อหาไม่แตกต่างกัน ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป พ.ศ. 2558 นั้น ได้ตัดทอนสาระสำคัญในเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงเป็นการที่รัฐสามารถแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ง่าย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย สื่อสิ่งพิมพ์ขาดซึ่งเสรีภาพ ความเป็นอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น กล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ไทยมีเสรีภาพเพียงบางส่วนจึงทำให้การทำงานของสื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นในการปฏิรูปสื่อจำเป็นต้องทำให้สื่อมีเสรีภาพอย่างแท้จริง ปราศจากการลิดรอน ครอบงำ แทรกแซงจากอำนาจรัฐและนายทุน เพื่อให้สื่อได้มีอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อสื่อสิ่งพิมพ์เอง ประชาชน และประเทศชาติโดยรวม

4.2 มาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย

การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน รัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองก็ย่อมมีสิทธิในการที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน โดยจะพบว่า กฎหมายได้กำหนดข้อกเว้นอันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กล่าวคือ การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสดงความคิดเห็นนั้นอาจถูกจำกัดได้ โดยจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะว่าสามารถจำกัดได้ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนจะสามารถกระทำได้อหากเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยปัจจุบันมีกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44

ปัจจุบัน ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในประเทศ กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้รัฐจะแก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่าง ๆ มาบังคับใช้ แต่ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นอันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 44 เรื่องอำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บัญญัติไว้ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

4.2.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ตราขึ้นภายใต้ความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้อำนาจแก่รัฐบาลในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันอันตราย

ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติและในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด ตลอดจนให้รัฐสามารถกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพในกรณีรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย เหตุการณ์นั้นมีความรุนแรงรวดเร็วและสามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเอกราชอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศและเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ซึ่งรัฐบาลสามารถที่จะดำเนินการใดอันเป็นการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้โดยพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจให้แก่รัฐบาลในการบังคับใช้กฎหมายได้หากเป็นไปได้เพื่อรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นกฎหมายได้กำหนดนิยาม¹⁸ไว้ว่า

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุมแก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขทำลายหรือทำความเสียหายต่อชีวิตร่างกายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

หลักการและเหตุผลดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ของกฎหมายกฎหมายจึงได้กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานหลักเรียกว่า “กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หรือ “กอ.รมน.”¹⁹ เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคงโดยมีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือ “ผอ.รมน.” และหากมีกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ของกองทัพภาคใดกฎหมายกำหนดให้สามารถจัดให้มีกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาคหรือ “กอ.รมน.ภาค” ขึ้นได้ โดยให้เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อแม่ทัพภาคในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคหรือ “ผอ.รมน.ภาค” นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนช่วยเหลือและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกอ.รมน.ภาค กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคโดยความเห็นชอบของ

¹⁸ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

¹⁹ แหล่งเดิม, มาตรา 5.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการอาจตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดหรือ “กอ.รมน.จังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน.ภาคได้โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดหรือ “พอ.รมน.จังหวัด” โดยมีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในเขตพื้นที่ รับผิดชอบของจังหวัดนั้นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็น โครงสร้างที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการเพื่อดำเนินการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรทั้งจากฝ่ายความมั่นคงและจากทุกส่วนราชการให้เข้าร่วมในการดำเนินการดังกล่าว ได้ตามที่นายกรัฐมนตรีฐานะผู้อำนวยการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กำหนดและกรณีที่เกิดเหตุการอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่กรณีดังกล่าว นั้นยังไม่จำเป็นต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานและเหตุการณ์นั้นเป็น เหตุการณ์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลาย หน่วยงานคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระวังยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายใน พื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้²⁰ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าวนายกรัฐมนตรีใน ฐานะผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกข้อกำหนดในเรื่อง ดังต่อไปนี้²¹ คือ

(1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติการหรือให้งดเว้นการ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

²⁰ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 ในกรณีที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็น เวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามระวังยับยั้งและแก้ไขหรือ บรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ทั้งนี้ให้ ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงและให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว.

²¹ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 18.

(2) กำหนดห้ามเข้าหรือกำหนดให้ออกจากบริเวณพื้นที่อาคารหรือสถานที่ที่หนึ่ง ที่ใดที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

(3) กำหนดห้ามออกนอกเขตสถานในเวลาที่กำหนด

(4) กำหนดห้ามนำอาวุธออกนอกเขตสถาน

(5) กำหนดห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(6) กำหนดให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน

การออกข้อกำหนดในหกกรณีดังกล่าวข้างต้นกฎหมายกำหนดให้สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขใด ๆ ไปด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ²² และหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ 2 - 6 ผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ²³ อย่างไรก็ตามภายในเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการมีมติให้กอ.รมน. ดำเนินการดังกล่าวหากปรากฏว่าผู้ใดต้องการว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพนักงานสอบสวนสามารถส่งความเห็นดังกล่าวไปยังผู้อำนวยการ หากผู้อำนวยการเห็นด้วยกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลและหากศาลเห็นสมควรกฎหมายกำหนดให้ศาลส่งผู้ต้องหาให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรม โดยผู้ต้องหาดังกล่าวได้ให้ความยินยอมในการเข้ารับการอบรมดังกล่าว ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนหรืออาจกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มก็ได้เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมแล้วสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องร้องผู้ต้องหาเป็นอันระงับไป²⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับ พบว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพื่อป้องกันปราบปรามระงับยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนอกจากนี้ยังได้

²² พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551, มาตรา 18 วรรคสอง.

²³ แหล่งเดิม, มาตรา 24.

²⁴ แหล่งเดิม, มาตรา 21.

กำหนดยกเว้นให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ตามกฎหมายนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองรวมทั้งไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองอีกด้วย²⁵

4.2.3 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457

การปกครองโดยกฎหมายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดคุณภาพที่เป็นธรรม²⁶ แนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักการอันเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายซึ่งรวมถึงประเทศไทย และนำไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของตนเพื่อยืนยันการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐาน รวมทั้งบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่จะกระทำได้อย่างจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยยอมรับเป็นหลักการว่าการเคารพคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพถือเป็นข้อยกเว้น ด้วยเหตุนี้เองการตรากฎหมายทั่วไปขึ้นใช้บังคับในประเทศทั้งหลายเหล่านี้จึงถูกจำกัดกรอบให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามในยามที่เกิดมีหรืออาจเกิดสถานการณ์ร้ายแรงหรือความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่จะเป็นอันตรายต่อประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะของชาติอย่างร้ายแรงขึ้น เช่น สงคราม จลาจล กบฏ ภัยพิบัติ สาธารณะ เป็นต้น ในสถานการณ์เช่นนี้ทุกประเทศต่างถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศหรือประโยชน์สาธารณะให้ยุติลงและฟื้นคืนกลับมาโดยเร็วที่สุด และยอมรับถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีอำนาจ เครื่องมือ สรรพกำลัง และอาวุธในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่และเหมาะสม เช่น ในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม จำเป็นต้องใช้กำลังอำนาจทางทหาร และอาวุธ ตรวจค้น ยึด จับกุม คุมขัง เกณฑ์บุคคลหรือทรัพย์สิน ตรวจสอบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่อาจเป็นภัยต่อชาติและประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้ศัตรูรุกคืบ ครอบครองดินแดน ทรัพย์สิน และสร้างความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชน ไปพร้อมกับการสร้างความได้เปรียบเพื่อเอาชนะหรือขับไล่ศัตรู

²⁵ แหล่งเดิม, มาตรา 23 “บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง...”

²⁶ โปรดดูหลักนิติธรรม (rule of law) จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 25), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.

ของชาติ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจไม่ให้ต้องรับผิดชอบ และห้ามบุคคลเรียกหรือค่าเสียหายหรือการใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคดีต่อศาลพลเรือนในบางเรื่องด้วย เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นที่แน่นอนว่า จะต้องมีผลกระทบในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กว้างขวางมากน้อยขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของสถานการณ์เป็นสำคัญ และกฎหมายทั่วไปที่มีใช้อยู่ในยามปกติย่อมไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมีอำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ตามหลักนิติธรรม ส่วนอำนาจที่รัฐพอจะมีอยู่บ้างตามกฎหมายบางฉบับก็อาจไม่เหมาะสม หรือไม่เพียงพอจะเยียวยาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นานาอารยประเทศต่างยอมรับโดยทั่วกันถึงความจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษในสถานการณ์อันไม่ปกติมอบอำนาจให้รัฐมีและใช้อำนาจได้กว้างขวางเบ็ดเสร็จ รวมถึงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ายามปกติ โดยถือเป็นกรณีพิเศษที่ประโยชน์ของเอกชนขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องนำข้อยกเว้นของหลักนิติธรรมมาใช้ในการตรากฎหมายและใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ ขณะเดียวกันก็ได้พยายามวางกรอบให้มีและการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษนี้ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และอย่างจำกัดเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า ในเวลาต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการบัญญัติกรอบอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายพิเศษในสถานการณ์ไม่ปกติดังกล่าวได้เฉพาะเท่าที่อยู่ภายใต้เงื่อนไข ขอบเขต และระยะเวลาอย่างจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพื่อรับรองความชอบธรรมไว้อีกชั้นหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษในสถานการณ์ไม่ปกตินี้เริ่มกำเนิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่ในปีคริสต์ศักราช 1628 ดังปรากฏตามเอกสารประวัติศาสตร์ของอังกฤษชื่อว่า “The Petition of Right” ที่มีข้อบัญญัติกล่าวไว้ในความตอนหนึ่งห้ามใช้อำนาจกักขังการศึกในเวลาสงบ นอกจากนี้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบกฎหมายปกครองที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดประเทศหนึ่งก็ยังมีระบบกฎหมายพิเศษลักษณะนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่ในปีคริสต์ศักราช 1849 ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งยอมรับในหลักการที่ว่า บางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นนี้ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ากรณีปกติ กฎหมายพิเศษในสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งตามทฤษฎีดังกล่าวที่สำคัญ คือ

- รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 (Loi sur L' état de siège du 9 août 1849) บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือฝ่ายพลเรือน ให้ข้อพิพาททางอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร และเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้(กฎหมายฉบับนี้มีหลักการเช่นเดียวกับกฎอัยการศึกของไทยในปัจจุบัน)

- รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน และให้อำนาจต่าง ๆ โอนมาอยู่ที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ (กฎหมายฉบับนี้มีหลักการคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยในปัจจุบัน) ซึ่งต่อมาสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้นำหลักการนี้ไปบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 (ฉบับปัจจุบัน) เพื่อสร้างความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญในการมีกฎหมายดังกล่าวซ้ำอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังยอมรับว่า การกระทำทางปกครองในสถานการณ์หรือวิกฤตการณ์ร้ายแรง เป็นข้อยกเว้นการใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายได้ ตามทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง (La théorie des circonstances exceptionnelles)²⁷ ซึ่งพัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ตั้งแต่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ศาลปกครองได้วางหลักว่ากรณีใดจะถือเป็นสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ก็ต่อเมื่อ เป็นสถานการณ์ที่ต้องยกเว้นเป็นอย่างยิ่งอย่างแท้จริง เช่น ภาวะสงคราม ภัยธรรมชาติ โรคระบาด การนัดหยุดงานในอาณาบริเวณกว้าง และเป็นเวลานานจนทำให้การบริการสาธารณะสะดุดลง เป็นต้น

สถานการณ์เช่นว่านั้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ยกเว้นดังกล่าว ต้องคุ้มค่าเพียงพอ เช่น ทำไปเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ระบบกฎหมายพิเศษสำหรับสถานการณ์อันไม่ปกติและมีระดับความร้ายแรงกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือประโยชน์สาธารณะอย่างมากที่ยอมรับให้มีการตราขึ้นใช้บังคับกันเป็นสากล และมีการใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด ได้แก่ กฎหมายที่ใช้สำหรับกรณีมีสถานการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไม่มีอำนาจเพียงพอ หรือมีแต่ไม่อาจควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเข้าดำเนินการ โดยอาจต้องให้มีและใช้มาตรการหรืออำนาจพิเศษที่เด็ดขาดเข้มงวด รุนแรง รวมถึงการใช้กำลังอาวุธเข้าแก้ไข ป้องกันหรือปราบปรามเช่น การก่อความไม่สงบ จลาจล การรุกร้าอธิปไตยการสู้รบหรือสงคราม เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลายาวนานหากแต่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะมีการใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะไม่

²⁷ โปรดดูบทวิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, อาจารย์ปิยนุตร แสงกนกสกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. <http://www.pub-law.net>: สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557.

ปกติเท่านั้น โดยการประกาศใช้กฎอัยการศึกษานั้นเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกษาลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยอมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”²⁸

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พบว่า กฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้สองกรณี กล่าวคือ

(1) กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร²⁹ อันเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการมีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกโดยอาจประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือเพียงบางมาตราก็ได้และมีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรก็ได้เช่นกันและเมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึกแล้วบรรดาข้อความหรือตัวบทกฎหมายใด ๆ ที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎอัยการศึกกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับใช้กฎอัยการศึกแทน

(2) กรณีมีเหตุสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ ที่แห่งใด³⁰ กรณีนี้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการทหาร ณ ที่แห่งนั้นซึ่งมีกำลังอยู่ไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพันหรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ โดยให้มีผลเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดให้เมื่อประกาศแล้วจะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

อย่างไรก็ตามไม่ว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึกษากจะเป็นการประกาศตามข้อหนึ่งหรือข้อสองข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้การประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกษานั้นต้องดำเนินการภายใต้พระบรมราชโองการเสมอ³¹ และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดหรือทั่วราชอาณาจักรแล้วส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการใช้กำลังทหารเพื่อการระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 188.

²⁹ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 2.

³⁰ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 4.

³¹ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 5.

ตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร³² โดยมีอำนาจเต็มในการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตลอดจนอำนาจในการจับไล่ได้ โดยกรณี ที่เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะเป็นกรณีของ อำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการตรวจค้น³³ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมี อำนาจในการตรวจค้นในเรื่อง ดังนี้ คือ การตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์หรือต้องห้ามหรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัยหรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น การตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้ กฎอัยการศึก และการตรวจหนังสือสิ่งพิมพ์หนังสือพิมพ์ภาพโฆษณาบทหรือคำประพันธ์

(2) อำนาจในการห้าม³⁴ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ ในการห้ามในเรื่อง ดังนี้ ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออกจำหน่ายหรือแจกซึ่งหนังสือสิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพบทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณาแสดงมหรสพรับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบกทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย ห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธเครื่อง อุปกรณ์ของอาวุธและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคลสัตว์พืชหรือ ทรัพย์สินหรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ ห้ามบุคคลออก นอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธการระงับปราบปรามหรือการรักษาความ สงบเรียบร้อยและเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้วให้ผู้อยู่อาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้น ภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด และการห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้ กฎอัยการศึก

ภายใต้อำนาจในการตรวจค้นและการห้ามนั้นหากเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็น กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการยึดบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารก็ได้³⁵ นอกจากนี้หากเกิด

³² พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 6.

³³ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 9.

³⁴ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 11.

³⁵ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 12.

ความเสียหายขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าวผู้เสียหายไม่อาจเรียกค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทั้งนี้เนื่องจากการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสรภาพและสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน³⁶ ตามกฎหมายนั่นเอง นอกจากนี้ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศกฎอัยการศึกกฎหมายกำหนดให้ศาลพลเรือนยังคงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามปกติเว้นแต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาศึก ทั้งยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ “ศาลทหาร”³⁷ มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่การกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายประกาศทุกข้อหรือแต่บางข้อก็ได้ โดยให้มีผลแต่เฉพาะคดีที่การกระทำผิดความผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่เวลาที่ระบุไว้ในประกาศซึ่งต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย อย่างไรก็ตามหากคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนกฎหมายกำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจในการสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารได้และเมื่อได้มีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกแล้วกฎหมายกำหนดให้ศาลทหารคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังคงค้างอยู่ในศาลนั้นและให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ใช้กฎอัยการศึกนั้นต่อไปด้วย³⁸

4.2.4 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นการรวบรวมบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เป็นฉบับเดียวกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันทั่วทั้งที่และมีประสิทธิภาพ โดยให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีและให้เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ การออกกฎหมายที่ใช้สำหรับสภาวะพิเศษหรือรุนแรงเป็นหลักการใช้กันในนานาประเทศ โดยผู้ตรากฎหมายจะต้องยึดหลักการแห่งกฎหมายที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นถึงการรักษาความสงบให้ความปลอดภัยกับประชาชน ขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้การออกกฎหมายมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินกระทบหรือลดหย่อนต่อสิทธิมนุษยชนเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสมได้ โดยได้กำหนดนิยาม “สถานการณ์ฉุกเฉิน”³⁹ไว้ ดังนี้

³⁶ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 16.

³⁷ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 7.

³⁸ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 ตี.

³⁹ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาการรบหรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการสัญจรทางน้ำ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะ ห้ามการใช้หรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ ตลอดจนถึงการให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน⁴⁰ เป็นต้น ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 และมาตรา 11 ดังนี้

1) การห้ามเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือ

⁴⁰ http://www.rangkids.com/project/activities_007.htm สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2557.

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือทั่วราชอาณาจักร...”⁴¹

การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9(3) มีผลเป็นการห้ามการนำเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร โดยกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรี ในการพิจารณาออกข้อกำหนด เพื่อห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความดังกล่าวได้ และให้สามารถบังคับใช้ข้อกำหนดได้ทั่วประเทศ แม้ว่าจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะบางพื้นที่ก็ตาม

2) การตรวจสอบ ระงับ หรือยับยั้งสื่อสิ่งพิมพ์

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548⁴² กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหายุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความใน

⁴¹ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9.

⁴² พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11.

มาตรา 5⁴³ และมาตรา 6 วรรคสอง⁴⁴ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่บัญญัติไว้ ดังนี้

เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ เช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง

⁴³ มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันท่วงที นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

⁴⁴ มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 หรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก้ไขหรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 5 ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอันอาจเป็นภัยต่อประเทศหรือประชาชน

หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สิ่งอำนวยความสะดวกบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วถึง

(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการตั้งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม.....”

จากบทบัญญัติของมาตรา 11 (5) จะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ออกในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย ในการที่จะออกคำสั่ง ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีอื่นใด รวมตลอดถึงการตั้งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใดได้ เพื่อเป็นการป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรงมิให้เกิดขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า มาตรการควบคุมหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีความเด็ดขาดและส่งผลกระทบค่อนข้างมากต่อสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของสื่อมวลชน ซึ่งหมายรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งสิ่งพิมพ์ทั่วไปและหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ และการตรวจสอบระงับหรือยับยั้ง อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องปรากฏเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตระหนักและระมัดระวังให้การใช้อำนาจเป็นไปตามอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

4.2.5 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519

เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้มีคณะทหารที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดย พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเพิ่งได้รับพระราชทานอิศริยยศเป็นนายกรัฐมนตรีนอกจากนี้

ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 หรือที่รู้จักกันในชื่อสั้น ๆ ว่า ปร.42 ซึ่งเป็นการคัดลอกแบบมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 พ.ศ. 2501 แต่มีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้นกว่าฉบับเดิม ด้วยการขยายความ “บัญญัติ 8 ประการ” ให้ใหม่และกว้างขึ้น เช่น ห้ามมิให้หนังสือพิมพ์ใด โฆษณาข้อความหรือลงรูปภาพ ตามข้อห้าม ถ้าฝ่าฝืนให้ลงโทษ ให้เจ้าหน้าที่ยึดหนังสือพิมพ์นั้นทำลายเสีย และให้ยึดเครื่องพิมพ์หนังสือ โดยมีกำหนดตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร สาเหตุที่ทำให้สิ่งพิมพ์เกรงกลัว ปร.42 เนื่องจากข้อห้ามในการเสนอข่าวและรูปภาพนั้นมีลักษณะที่กว้างขวางและคลุมเครือมากในการตีความว่า ข้อความหรือรูปภาพ หรือการพาดหัวหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นเท็จ หรือในลักษณะซึ่งเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ฉะนั้น โดยอาศัยความคลุมเครือดังกล่าว รัฐบาลย่อมสามารถสั่งปิดหนังสือพิมพ์ได้ตลอดเวลา

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 ถูกนำมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์เป็นเวลา 14 ปีกว่า เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปิดหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร การข่มขู่คุกคามหนังสือพิมพ์เนื่องจากคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ข้อ 8 ให้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ถูกถอนใบอนุญาตผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์แต่ผู้เดียว และให้คำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงให้เป็นที่สุด กรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และหวาดกลัวของผู้ดำเนินการเพื่อเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนทั้งประเทศ ภายหลังจากที่ ปร.42 พ.ศ. 2519 ถูกนำมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ให้อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดในช่วงแรกบรรยากาศทางการเมืองค่อนข้างจะตึงเครียด เนื่องจากผ่านเหตุการณ์เส้าสลดที่คนไทยกระทำต่อคนไทยด้วยกันจนถึงการนองเลือดกลายเป็น โศกนาฏกรรม แห่งประวัติศาสตร์ของไทย

ต่อมาการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น นักหนังสือพิมพ์ได้พยายามต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลต่าง ๆ นั้นได้ยกเลิก ปร. 42 พ.ศ. 2519 และในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ออกพระราชกำหนด เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 มีประชาชนมาติดต่อขอออกหนังสือพิมพ์เป็นจำนวนมาก

4.2.6 ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นคณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง โดยรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เนื่องจากมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และเพื่อให้การรักษาความสงบและการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองเป็นไปอย่างเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นเจ้าพนักงานตาม

กฎหมายมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ ที่ทำให้ประชาชนหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

1) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 14/2557 เรื่อง ห้ามสร้าง ความขัดแย้งหรือต่อต้านการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขอให้สื่อสิ่งพิมพ์ห้ามสัมภาษณ์บุคคล ในเรื่องที่ทำให้เกิดการต่อต้านการทำงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หากฝ่าฝืนจะถูกสั่งระงับการจำหน่ายจ่ายแจก

2) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 18/2557 เรื่อง การเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารต่อสาธารณะ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ห้ามสื่อหนังสือพิมพ์เผยแพร่ข่าวสาร เช่น หมิ่นสถาบัน หมิ่นประมาท เป็นภัยต่อความมั่นคง ยุยงปลุกปั่น รวมถึงห้ามวิจารณ์การทำงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือ ต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ

ห้ามสื่อสิ่งพิมพ์สัมภาษณ์นักวิชาการ และอดีตข้าราชการจนอาจขยายความขัดแย้งหรือนำไปสู่ความรุนแรง พร้อมห้ามสื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือน หมิ่นประมาท หรือวิจารณ์การทำงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน คือ ดำเนินคดีสั่งระงับจำหน่ายจ่ายแจก

4) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 108/2557 เรื่อง การตัดเตือนสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่ง ฝ่าฝืนข้อห้าม

คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ตัดเตือนผู้เขียนบทความ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา ของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการสุดสัปดาห์ ฉบับที่ 253 วันที่ 26 กรกฎาคม – 1 สิงหาคม 2557 ตีพิมพ์ ข้อความหลายเรื่อง ด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ โดยมีเจตนาไม่สุจริต เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ถือเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ หากฝ่าฝืนอีกจะดำเนินการตามกฎหมายการศึก

4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

การดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบการสื่อสิ่งพิมพ์ ขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของผู้ประกอบการสื่อสิ่งพิมพ์ ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอลำถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

4.3.1 กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์

กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพิมพ์โดยเฉพาะที่เป็นแนวปฏิบัติของการประกอบกิจการพิมพ์ บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมกิจการพิมพ์ทุกประเภท นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มี ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484

กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์เดิมตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานการพิมพ์และเจ้าหน้าที่ตรวจข่าว โดยหากเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าการโฆษณาสิ่งพิมพ์หรือในหนังสือพิมพ์นั้นอาจจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็มีอำนาจที่จะดำเนินการให้คำตัดเตือน ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการเจ้าของหนังสือพิมพ์ หรือมีคำสั่งเป็นหนังสือให้งดการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหรืองดใช้เครื่องพิมพ์ หรือให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจก่อน หรือสั่งให้พักใช้หรือถอนใบอนุญาตหรือสั่งงดการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้ นอกจากนี้ยังมีบทลงโทษ หากไม่ยอมปฏิบัติตามเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์นั้นหรืออาจสั่งยึดหนังสือพิมพ์นั้นก็ได้

ส่วนในเรื่องความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์สำหรับความผิดที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ได้บัญญัติแบ่งไว้ 2 กรณี คือ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการโฆษณาสิ่งพิมพ์ ที่ผู้ประพันธ์ซึ่งตั้งใจให้โฆษณาบทประพันธ์ต้องรับผิดชอบเป็นตัวละครแต่ถ้าผู้ประพันธ์ไม่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ให้ถือว่าผู้พิมพ์เป็นตัวละคร ส่วนในกรณีความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ ผู้ประพันธ์และบรรณาธิการต้องรับผิดชอบเป็นตัวละครแต่ถ้าไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ให้ถือว่าผู้พิมพ์เป็นตัวละคร

2) พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550

ประเทศไทยใช้กฎหมายเป็นกลไกในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นว่า มุ่งคุ้มครองสิทธิใด ๆ ที่เกี่ยวกับการนำเสนอข่าวโฆษณาเผยแพร่ของสื่อสิ่งพิมพ์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนนี้เน้นถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงศึกษามุ่งเน้นเฉพาะ

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์หลายฉบับตั้งแต่ฉบับแรก คือ จดหมายเหตุนครบาลที่ 4⁴⁵ เรียกว่า “ประกาศไม่ให้เชื่อข้อความที่มีผู้ทิ้งหนังสือไปลงหนังสือพิมพ์ ปกณกะส่วนที่ 2 ป.ป.ก.58 (พ.ศ. 2407) จ.ศ. 1227 ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 เพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง

การควบคุมเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

บทนิยามตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

ตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ได้ให้บทนิยาม⁴⁶ ดังนี้

“สิ่งพิมพ์” หมายความว่า สมุดหนังสือ แผ่นกระดาษ หรือวัตถุใด ๆ ที่พิมพ์ขึ้นเป็นหลายสำเนา

“หนังสือพิมพ์” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกัน และออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงนิตยสาร วารสารสิ่งพิมพ์ที่เรียกชื่ออย่างอื่นทำนองเดียวกัน

“ผู้พิมพ์” หมายความว่า บุคคลซึ่งจัดการและรับผิดชอบในการพิมพ์

หากพิจารณาตามความหมายที่กฎหมายให้นิยามไว้ อาจอธิบายได้ว่า หนังสือพิมพ์ทุกประเภทเป็นสิ่งพิมพ์ แต่สิ่งพิมพ์อาจจะไม่ใช่หนังสือพิมพ์ก็ได้ หนังสือย่อมเป็นสิ่งพิมพ์อย่างแน่นอนแต่จะเข้าข่ายเป็นหนังสือพิมพ์ด้วยหรือไม่ต้องพิจารณาว่าสิ่งพิมพ์นั้นมีจำหน่ายเช่นเดียวกันและออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไปหรือไม่ตามความหมายของกฎหมาย

ประเด็นว่าเป็น “สิ่งพิมพ์” หรือ “หนังสือพิมพ์” มีความสำคัญอย่างไรนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดคุณสมบัติของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งการพิมพ์ไว้ โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนของสิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ไว้แยกจากกันเฉพาะ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษตามกฎหมายติดตามมา หมายความว่า หากได้รู้ถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมายและได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นอย่างถูกต้องแล้วย่อมเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดผลร้ายที่กฎหมายกำหนดตนเอง

⁴⁵ จาก *กฎหมายสื่อสารมวลชน* (น. 15), โดย พิศิษฐ์ ชวลาวัช, 2536, กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า.

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

สำหรับ “สิ่งพิมพ์” ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับสำคัญในกฎหมาย คือ ผู้พิมพ์ และผู้โฆษณาซึ่งกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้⁴⁷ ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดทำแผ่นพับ แผ่นโฆษณาทั้งหลายมักจะว่าจ้างให้โรงพิมพ์เป็นผู้ดำเนินการ แต่สาเหตุที่ต้องนำมากล่าวถึงในเรื่องนี้เนื่องจากกฎหมายวางหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับสิ่งพิมพ์ที่เป็นหนังสือที่จัดพิมพ์ขึ้นในประเทศไทยซึ่งไม่ใช่หนังสือพิมพ์รวมถึงสิ่งพิมพ์ที่บันทึกด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อขายหรือให้เปล่าไว้โดยเฉพาะให้ต้องแสดงข้อความ⁴⁸ไว้ด้วย

“บรรณาธิการ” หมายความว่า บุคคลผู้รับผิดชอบในการจัดทำและควบคุมเนื้อหาข้อความ หรือภาพที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รวมทั้งวัสดุหรือเอกสารที่แทรกในหนังสือพิมพ์โดยความเห็นชอบของบรรณาธิการด้วย

“เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์” หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์

หากพิจารณาการประกอบกิจการจากความหมายของกฎหมายในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าทั้งนิตยสารและวารสารล้วนจัดเป็นหนังสือพิมพ์ตามกฎหมายทั้งสิ้นซึ่งการจัดทำหนังสือพิมพ์นั้นจะมีผู้ที่มีบทบาทสำคัญอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มของเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณา กลุ่มหนึ่งและกลุ่มของผู้รับผิดชอบในการจัดทำและควบคุมเนื้อหา ข้อความ หรือภาพที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ หรือที่เรียกว่า บรรณาธิการ อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งผู้ที่มีบทบาททั้ง 2 กลุ่มนี้กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้ต่างหากจากกัน

สำหรับ “บรรณาธิการหนังสือพิมพ์” พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นบรรณาธิการ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม⁴⁹ และ “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณา หนังสือพิมพ์” ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดคุณสมบัติไว้เช่นเดียวกับกรณีของสิ่งพิมพ์แต่มีรายละเอียดเพิ่มเติม คือ บุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณาที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีสัญชาติไทย⁵⁰ และหากเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์เป็นนิติบุคคลต้องมีบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของหุ้นทั้งหมดและต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการทั้งหมดเป็นผู้มีสัญชาติไทย

⁴⁷ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 7.

⁴⁸ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 8.

⁴⁹ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 15 บัญญัติว่า เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ที่เป็นบุคคลธรรมดา ผู้พิมพ์หรือผู้โฆษณาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีสัญชาติไทย

และห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นแทนบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยซึ่งหากขาดคุณสมบัติจะถูกเพิกถอนการจดทะเบียนหนังสือพิมพ์⁵¹

สิ่งพิมพ์ที่ห้ามส่งเข้าหรือนำเข้า⁵²

สิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินีรัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การควบคุมตรวจสอบสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550

1. การควบคุมก่อนการจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์

กรณีของหนังสือพิมพ์กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นจดทะเบียนการพิมพ์ในการยื่นจดทะเบียนการพิมพ์ต้องยื่นแบบการจดทะเบียนการพิมพ์ที่สำนักหอสมุดแห่งชาติสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในเขตภูมิภาคสามารถยื่นจดทะเบียนได้ที่ส่วนวัฒนธรรมจังหวัด โดยต้องยื่นแบบจดทะเบียนการพิมพ์พร้อมหลักฐาน⁵³ ถ้าออกหนังสือพิมพ์โดยไม่จดทะเบียนการพิมพ์ หรือกรณีที่ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนกฎหมายกำหนดมีโทษทางอาญาจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁴

การอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ได้รับแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และหลักฐานแล้วให้รับจดทะเบียนและออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้ยื่นจดทะเบียนโดยไม่ชักช้า เว้นแต่ผู้ยื่นจดทะเบียนยังดำเนินการไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 หรือมาตรา 16 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำให้ผู้ยื่นจดทะเบียนดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกเรื่องในคราวเดียวกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และหลักฐานการจดทะเบียน เมื่อได้ดำเนินการถูกต้องและครบถ้วนให้รับจดทะเบียนพร้อมออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้แจ้งโดยพลันหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นจดทะเบียนการจดทะเบียน การเปลี่ยนรายการหลักฐานการจดทะเบียน การยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียน การกำหนดแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁵

⁵¹ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 16.

⁵² พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 10.

⁵³ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 , มาตรา 11.

⁵⁴ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 25.

⁵⁵ พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 , มาตรา 11 วรรคสอง.

เห็นได้ว่าขั้นตอนก่อนการจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์นั้น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์มีเพียงการรับจดทะเบียนและออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้ยื่นจดทะเบียนเท่านั้นแต่ไม่มีสิทธิปฏิเสธการขอจดทะเบียนได้ และอำนาจของเจ้าหน้าที่จดทะเบียนการพิมพ์ไม่มีอำนาจในการจับกุม ส่วนรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นจดทะเบียนการจดทะเบียน การเปลี่ยนรายการหลักฐานการจดทะเบียน การยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียนการกำหนดแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งไม่เป็นกฎหมาย โดยเฉพาะอันใช้บังคับได้ทันที ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจก่อนการจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์อย่างชัดเจน

2. การควบคุมหลังจากมีการดำเนินการจัดพิมพ์

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หลังการอนุญาตให้ออกหนังสือพิมพ์ เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์แล้ว ระหว่างดำเนินกิจการ ผู้รับอนุญาตจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการที่พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตไว้แล้ว ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการตามนี้ คือ

(1) ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ผู้ใดเปลี่ยนแปลงรายการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 11 วรรคสอง ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการในหลักฐานการจดทะเบียน ภายใน 30 วันนับแต่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว⁵⁶

(2) ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ผู้ใดเลิกเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรายการในหลักฐานการจดทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่เลิกเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์⁵⁷

มาตรการเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการพิมพ์เดิมบัญญัติให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจตัดเตือนเป็นหนังสือแก่ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์และมีอำนาจเรียกบุคคลดังกล่าวไปปรับค่าอธิบายแล้วให้ลงชื่อรับทราบคำอธิบาย หากเห็นว่าการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ส่งเรื่องหรือข้อความที่จะโฆษณา

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 17.

⁵⁷ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 , มาตรา 18.

ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน หรือสั่งพักหรือถอนใบอนุญาตหรืองดการเป็นผู้โฆษณาบรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ และพระราชบัญญัติการพิมพ์เดิม มาตรา 21 บัญญัติให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจตัดเตือนผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหรือสั่งให้งดการพิมพ์ได้ หากเห็นว่าสิ่งพิมพ์นั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกระทำได้กล่าวไว้มีอำนาจแต่เพียงให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับแบบการจดแจ้งการพิมพ์⁵⁸ เท่านั้น

การเพิกถอนใบอนุญาตผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ การยกเลิกและเพิกถอนใบอนุญาตผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์เดิมบัญญัติให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจสั่งพักหรือถอนใบอนุญาตหรืองดการเป็นผู้โฆษณาบรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ แต่พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกระทำได้กล่าว

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ บัญญัติเฉพาะกรณีการห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นแทนบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยในนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ที่เป็นนิติบุคคลมีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นหรือมีกรรมการเป็นผู้มีสัญชาติไทยน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพิกถอนการจดทะเบียนนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁹

ดังนั้น จึงต้องใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ คือ หากปรากฏต่อมาในภายหลังแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เองว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ไม่มีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงหรือเหตุผลอย่างเพียงพอในการพิจารณา พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เองตามมาตรา 49 - 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72(1) กล่าวคือ เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9(1) แล้ว หากปรากฏต่อศาลว่า คำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ

⁵⁸ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นจดแจ้งการจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงรายการหลักฐานการจดทะเบียนการยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียนกำหนดแบบการจดทะเบียนและอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 8.

⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 16 วรรคสอง.

พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตาม มาตรา 72 (1) นั้นเอง

การยกเลิกและเพิกถอนอนุญาตผู้พิมพ์ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการ หนังสือพิมพ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้สองกรณี คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ถือ สิ่งพิมพ์พิจารณาเห็นเองว่าการอนุญาตหรือไม่อนุญาตที่ออกไปแต่เดิมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่ง เป็นการเพิกถอนคำสั่งโดยฝ่ายปกครองเอง กับอีกกรณีหนึ่ง คือ การเพิกถอนคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ถือสิ่งพิมพ์โดยศาลปกครองเมื่อศาลปกครองเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอัน เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครอง

การมีคำสั่งลงโทษ

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรองรับการควบคุม ลงโทษไว้หากสมาชิกถือสิ่งพิมพ์ที่กระทำความผิดนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ วินิจฉัย คณะกรรมการก็ทำได้เพียงโฆษณาคำวินิจฉัยและประจานสมาชิกนั้นเท่านั้น แต่ไม่ สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ เสมือนเสียกระดาษที่ไม่มีใครเกรงกลัว เช่น การที่ หนังสือพิมพ์รายวันชั้นนำเสนอภาพและข่าวหญิงชายในวงสังคมชั้นสูงซึ่งร่วมเพศกันแล้ว บันทึกรูปภาพเคลื่อนไหวด้วยโทรศัพท์มือถือหรือกล้องวิดีโอเก็บไว้ดูเล่น นับว่าเป็นการฝ่าฝืน จริยธรรมหนังสือพิมพ์อย่างร้ายแรง แต่ไม่สามารถใช้กฎหมายลงโทษหรือควบคุมหนังสือพิมพ์ ดังกล่าวมิให้กระทำซ้ำได้เลย

การส่งคำวินิจฉัยไปให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสังกัดหนังสือพิมพ์สมาชิกต้นสังกัดลงโทษ กันเองนั้น หากต้นสังกัดไม่ลงโทษหรือลงโทษโดยการสมยอมเพราะมีความเป็นเจ้านายจ้างลูกจ้าง กัน หรือลูกจ้างใช้วิธีลาออกไปทำงานอยู่กับหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นก่อนที่ตนเองจะถูกลงโทษพบว่า เคยมีนักข่าวบางคนถูกวินัยจรรยาบรรณต้องออกจากหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งแต่ก็มี หนังสือพิมพ์อีกฉบับหนึ่งรับเข้าทำงานอย่างไม่รู้สึกร้อนใจใคร่ใด ๆ หนังสือพิมพ์ต้นสังกัดก็ไม่ อาจลงโทษได้ทั้งลูกจ้างที่ทำผิดดังกล่าวก็ยังสามารถทำงานเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับหรือจำกัดการอนุญาตไว้

โทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของสิ่งพิมพ์หรือ หนังสือพิมพ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด

โทษอาญา

1. ผู้ใดออกหนังสือพิมพ์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้รับจดทะเบียนตาม มาตรา 11 หรือ

รู้ว่าตนไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์แล้วได้เป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์โดยฝ่าฝืนมาตรา 7 มาตรา 14 มาตรา 15 หรือ มาตรา 16 มีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 วรรคสอง มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งให้เลิกการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนหรือสั่งให้เลิกการร่วมประกอบธุรกิจ หรือสั่งให้เลิกการถือหุ้นหรือการเป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละห้าหมื่นบาทถึงสองแสนห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

3. ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 10 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

บทกำหนดโทษแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ โทษสำหรับสิ่งพิมพ์ที่มีใช้หนังสือพิมพ์มีบทลงโทษเล็กน้อยและโทษสำหรับสิ่งพิมพ์ที่เป็นหนังสือพิมพ์ มีทั้งโทษปรับและจำคุก

มาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

การอุทธรณ์คำสั่ง

การรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณาให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมแสดงผล ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งไม่รับเรื่องร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด⁶⁰

การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์หากกรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยเห็นว่ายังมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลอื่นที่ยังไม่ได้พิจารณาให้ยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการพร้อมด้วยพยานหลักฐานและเหตุผลเพิ่มเติมภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณา

ถ้าไม่มีการคัดค้านให้คณะกรรมการส่งเรื่องให้คณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นที่สุดต่อไป⁶¹

⁶⁰ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 12.

⁶¹ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 21.

การละเมิดอำนาจศาล ได้แก่ การกระทำต่อไปนี้⁶²

(1) ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลเมื่อได้รับอนุญาตให้ต่อสู้คดีแบบคนอนาถา แล้วนำความเท็จมาขึ้นศาล

(2) หลีกเลี่ยงไม่รับคำคู่ความหรือเอกสารที่ส่งมาถึงตน

(3) ตรวจสอบและคัดสำเนาสำนวนความ โดยผิดกฎหมาย (ผิดมาตรา 54)

(4) ขัดขืนไม่มาศาล เมื่อศาลสั่งหรือได้รับหมายศาล

ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์โฆษณาจะรู้ถึงซึ่งข้อความหรือการออกโฆษณาแห่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์เช่นว่านั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในกรณีต่อไปนี้⁶³

1. ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ฝ่าฝืนคำสั่งศาลกรณีห้ามโฆษณา

กระบวนการพิจารณาใด ๆ

2. กล่าวหรือแสดงสิ่งที่มีอิทธิพลต่อประชาชน ศาลและคู่ความ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป เช่น แสดงผิดจากข้อเท็จจริงไป รายงานไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม วิพากษ์ว่าการดำเนินคดีไม่เป็นธรรม และชักจูงให้เกิดพยานเท็จ

ตัวอย่าง

- นายขาวได้รับหมายศาลให้ไปเป็นพยานในคดีคอร์รัปชัน แต่หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้ลงโฆษณาตีพิมพ์ว่า นายขาวตกเป็นจำเลยพัวพันในคดีคอร์รัปชัน ผู้เขียนข่าวและบรรณาธิการ มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

มาตรการการบังคับทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550

สิ่งพิมพ์เป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดคุณสมบัติของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนจัดการพิมพ์ไว้ โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนของสิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ ไว้แยกจากกันเฉพาะ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษตามกฎหมายติดตามมา หมายความว่า หากได้ถึงถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมายและได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นอย่างถูกต้องแล้วย่อมเป็นการป้องกันไม่ให้ได้รับผลร้ายที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

การห้ามบุคคลถือหุ้นแทนบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ การฝ่าฝืนข้อบังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

⁶² พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 มาตรา 31.

⁶³ แหล่งเดิม, มาตรา 32.

การฝ่าฝืนคำสั่งห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าสิ่งพิมพ์ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 10 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁴

4.3.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กฎหมายปกครอง คือ กฎหมายมหาชนที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งความเกี่ยวพันทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อใดก็ตามที่ผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อำนาจจนเกิดคดีพิพาทขึ้น คดีพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งผู้ใช้กฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติคํานิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” และ“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ไว้ ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

จากคํานิยามของ “หน่วยงานทางปกครอง” ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง หน่วยงาน 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
3. หน่วยงานอื่นของรัฐ
4. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

องค์กรเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกา แต่เป็นองค์กรเอกชนที่กฎหมายมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตาม

⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 27.

พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ โดยมีเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้น การที่องค์การเอกชนได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองที่ทำให้้องค์การเอกชนมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทสำคัญ คือ องค์การวิชาชีพ และองค์การเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานของรัฐ

กรณีองค์การวิชาชีพ โดยปกติเอกชนย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของตน แต่กิจการหรืออาชีพบางอย่างมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพซึ่งมีการนำความรู้จากการศึกษาหรือฝึกฝนมาใช้ที่เรียกว่า “วิชาชีพ” ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมเพื่อให้การประกอบวิชาชีพนั้นเป็นไปตามมาตรฐานอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ และมารยาทของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ การให้ยื่นคำขอประกอบวิชาชีพ การให้ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพหยุดหรือเลิกประกอบวิชาชีพนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถ อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละวิชาชีพมากขึ้น ทั้งในเรื่องจำนวนวิชาชีพ และจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพ รัฐจึงเห็นควรจัดให้มีองค์กรที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพแทนรัฐ โดยให้้องค์กรดังกล่าวเป็นศูนย์รวมและส่งเสริมความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีคุณภาพและมาตรฐาน อีกทั้งมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรวิชาชีพ” ซึ่งมีรูปแบบ 2 ลักษณะ คือ

1) องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมี “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ” ที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายปกครองซึ่งอาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือบุคคลใดๆตามที่เห็นสมควร

2) องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็น “สภาวิชาชีพ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศ โดยองค์ประกอบขององค์กรมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรวิชาชีพนั้นจะเป็นเพียงหน่วยงานเอกชน แต่ในการใช้อำนาจแทนรัฐขององค์กรวิชาชีพนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการกระทำของรัฐ จึงทำให้องค์กรวิชาชีพดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง อันถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

ในปัจจุบันหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพ ได้แก่ คุรุสภา (สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา) จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ทันตแพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 เนติบัณฑิตยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 แพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 สภากายภาพบำบัด จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 สภากายภาพบำบัด จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 สภานายกความ จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 สภาเทคนิคการแพทย์ จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547 สภาวิชาชีพบัญชี จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สภาเภสัชกรรม จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 สภาวิศวกร จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 สภาสถาปนิก จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 และสัตวแพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

4.3.3 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 326 และ 328 ซึ่งมาตรา 326 เป็นการกำหนดถึงความผิดฐานหมิ่นประมาททั่วไป ส่วนมาตรา 328 กำหนดผู้กระทำได้โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร เป็นต้น

ความหมายของลักษณะความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ ผู้ใดใส่ความต่อบุคคลที่สามโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁵ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์โดยตรง คือ ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการ

⁶⁵ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 326.

โฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำโดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท⁶⁶

ดังนั้น หมิ่นประมาทจึงเป็นการแสดงความหมายซึ่งใส่ความบุคคลจนน่าจะเสียชื่อเสียง ถูกบุคคลอื่นดูหมิ่น เกลียดชัง ทั้งเป็นการใส่ความต่อบุคคลที่สามซึ่งทราบถึงการกล่าวใส่ความ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะอยู่กับบุคคลที่สามด้วยหรือไม่ไม่สำคัญ สำหรับการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทของหนังสือพิมพ์ คือได้กระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสารซึ่งทำให้มีโทษเพิ่มขึ้นจากการหมิ่นประมาทใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สามโดยทั่วไป ทั้งโทษที่หากได้รับยังเป็นโทษทั้งสองสถานคือจำและปรับ

จะเห็นได้ว่าในคดีหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 ซึ่งมีการกระทำหรือเหตุจากมาตรา 328 กฎหมายกำหนดโทษเอาไว้รุนแรง คือ มีทั้งจำและปรับ ไม่มีละเว้นไว้ เช่น กรณีการกระทำผิดฐานหมิ่นประมาทโดยทั่วไปซึ่งเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจลงโทษสถานใดสถานหนึ่งหรือทั้งสองสถานก็ได้

ดังนั้น ในความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาด้วยเอกสารสำหรับหนังสือพิมพ์ นั้นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ บรรณาธิการ แม้ในประมวลกฎหมายอาญาในอีกมาตราจะกำหนดเอาไว้ว่าการกระทำบางประการไม่ต้องรับโทษหรือไม่มีความผิดก็ตาม

1. ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา

การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องเข้าองค์ประกอบความผิดที่แยกออกได้ ดังนี้

- 1) ใส่ความ
- 2) ผู้อื่น
- 3) ต่อบุคคลที่สาม
- 4) โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง
- 5) โดยเจตนา

“การใส่ความ” หมายถึง การยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลอื่นการยืนยันข้อเท็จจริงนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นการใส่ร้ายหรือให้ร้ายแก่เขาแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการใส่ความอันน่าจะทำให้เขาเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ก็เป็นความผิดได้ การใส่ความนั้นแม้เป็นเพียงการเล่าข้อความตามที่ได้รับบอกเล่ามาตามที่ทราบข่าวลือหรือตามที่สงสัยก็เป็นหมิ่นประมาทได้

⁶⁶ แหล่งเดิม, มาตรา 328.

“ผู้อื่น” หมายถึง ผู้ถูกระทำหรือผู้เสียหายอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ บุคคลที่ถูกหมิ่นประมาทต้องระบุได้แน่นอนว่าเป็นใคร แต่ไม่จำเป็นต้องระบุชื่อออกมาตรง ๆ และการใส่ความหรือยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลที่รวมเป็นกลุ่มถ้าอาจเข้าใจได้ว่าเป็นการใส่ความทุกคนในกลุ่มนั้นก็มีความผิด

“บุคคลที่สาม” หมายถึง บุคคลอื่นนอกจากผู้กระทำและผู้ถูกระทำ อาจเป็นใครก็ได้ และไม่จำเป็นต้องระบุชื่อว่าเป็นใครแต่เป็นบุคคลที่ทราบข้อความหมิ่นประมาทจากผู้กระทำการใส่ความ ทั้งต้องเป็นบุคคลที่ทราบข้อความโดยตรงหรือน่าจะทราบข้อความนั้นได้ แต่ไม่หมายความรวมถึงบุคคลที่ทราบข้อความนั้น โดยบังเอิญหรือไปแอบทราบเองโดยที่ผู้ใส่ความไม่มีเจตนาให้ทราบ

การใส่ความที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง หมายถึงการใส่ความนั้น ไม่จำเป็นต้องให้เกิดผลดังกล่าวจริงเพียงแต่น่าจะทำให้เกิดผลดังกล่าวก็พอ กล่าวคือถ้าคำที่กล่าวน่าจะทำให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังแล้วแม้ความจริงผู้อ่านจะรู้สึกดูหมิ่นเกลียดชังผู้ถูกกล่าวถึงก็เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทแล้ว

ชื่อเสียง หมายถึง เกียรติ คำ หรือราคาที่บุคคลมีอยู่ในลักษณะที่ปรากฏแก่บุคคลทั้งหลายในทางสังคมการทำให้เสียชื่อเสียงจึงหมายถึงการทำให้เกียรติ คำ หรือราคาที่เขาอยู่ในสังคมหมดไปหรือลดน้อยต่ำลง

“ถูกดูหมิ่น” หมายถึง ถูกเขาเหยียดหยามหรือได้รับการขาดความนับถือในฐานะที่เขาควรได้รับนับถือ

“ถูกเกลียดชัง” หมายถึง ถูกคนอื่นเกลียดชังโดยเอาความรู้สึกนึกคิดของบุคคลธรรมดาเป็นเครื่องวัดซึ่งความรู้สึกนึกคิดนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยหรือเปลี่ยนแปลงไปตามสถานที่

การใส่ความผู้อื่นที่จะเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทจะต้องเป็นการใส่ความให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง หากเป็นการกล่าวเพียงดูหมิ่นเหยียดหยามให้อับอายเจ็บใจเท่านั้นไม่เป็นการใส่ความให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ก็ไม่เป็นหมิ่นประมาท

“เจตนา” หมายถึง ความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องเป็นการกระทำโดยมีเจตนา ซึ่งหมายความว่า มีเจตนาใส่ความ ไม่ใช่เจตนาหมิ่นประมาท คือ ผู้กระทำมีเจตนายืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม ดังนั้น ผู้กระทำจึงต้องรู้ว่ามิบุคคลที่สามอยู่ในที่นั้นหรือรู้ว่าบุคคลที่สามจะต้องอ่านข้อความนั้นเสียก่อนแม้ผู้เสียหายจะอ่านด้วยแต่ถ้าผู้กระทำไม่รู้เช่นมิบุคคลที่สามแอบฟังอยู่เช่นนี้ผู้กระทำไม่มีความผิดเพราะขาดเจตนา

ความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาด้วยเอกสารหนังสือพิมพ์ คือ การกระทำ ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นการใส่ความตามมาตรา 326 ครอบคลุมประกอบความผิด

2) ความรับผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา

ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำโดยการกระจายเสียงหรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการ ป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น⁶⁷ ซึ่งความรับผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาเป็นความรับผิดที่ส่งผล ให้ผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องรับโทษหนักขึ้นหากปรากฏว่าได้กระทำความผิดฐาน หมิ่นประมาทตามมาตรา 326 ด้วยวิธีการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพหรือ บันทึกอักษรกระทำโดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศ ด้วยวิธีอื่น

“โฆษณา” หมายถึง ทำให้แพร่หลายออกไปยังสาธารณชนซึ่งจะโฆษณาต่อบุคคลที่สาม คนเดียวจนถึงประกาศไปทั่วก็ได้สุดแต่ว่าวิธีการ โฆษณาจะเป็นวิธีอย่างใดตามที่ระบุไว้ เช่นเขียน หนังสือลงหนังสือพิมพ์ เขียนภาพล้อด้วยเอกสารในที่นี้หมายถึงหนังสือพิมพ์

“เอกสาร” หมายถึง กระดาษหรือวัตถุอื่นใดซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข ผังหรือแผนแบบอย่างอื่น จะเป็น โดยวิธีพิมพ์ ภาพถ่าย หรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่ง ความหมายนั้น⁶⁸

การหมิ่นประมาทโดยวิธีการดังกล่าวทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษหนักขึ้นจากเดิมเพราะ วิธีหมิ่นประมาทมีลักษณะพิเศษที่ทำให้ผู้ถูกหมิ่นประมาทน่าจะเสียหายต่อชื่อเสียงถูกดูหมิ่นหรือ ถูกเกลียดชังกว้างขวางออกไปมากกว่าปกติ

ข้อยกเว้นความผิดของคดีหมิ่นประมาทซึ่งไม่ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาในคดี ความผิดฐานหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้คือ

กรณีแรก ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต⁶⁹

- 1) เพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม
- 2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติตามหน้าที่
- 3) ดิชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ

⁶⁷ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 328.

⁶⁸ แห่งเดิม, มาตรา 1 (7).

⁶⁹ แห่งเดิม, มาตรา 329.

4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุมผู้ขึ้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

กรณีที่สอง ในกรณีหมิ่นประมาทถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริงผู้ขึ้นไม่ต้องรับโทษ แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัวและการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน⁷⁰

กรณีที่สาม คู่ความหรือทนายความของกลุ่มความซึ่งแสดงความคิดเห็นหรือข้อความในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเพื่อประโยชน์แก่คดีของตนนั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท⁷¹

1) ในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติตามหน้าที่
 2) ดิชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ
 3) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุมผู้ขึ้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 330 ในกรณีหมิ่นประมาทถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริงผู้ขึ้นไม่ต้องรับโทษ

แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัวและการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นความผิดอันยอมความได้ถ้าผู้เสียหายในความผิดหมิ่นประมาทตายเสียก่อนร้องทุกข์ให้บิดามารดา คู่สมรสหรือบุตรผู้เสียหายร้องทุกข์ได้และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย⁷²

นอกจากนี้ ผู้เสียหายกับผู้กระทำสามารถยอมความกันได้แล้วแต่หากผู้เสียหายเสียชีวิตก่อนจะร้องทุกข์และยังอยู่ในอายุความที่สามารถนำความขึ้นฟ้องร้องได้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ บิดามารดา คู่สมรสหรือบุตรยังสามารถร้องทุกข์ได้ซึ่งย่อมหมายความว่า เป็นผู้ยอมความได้เช่นกัน

นอกจากนั้นในความผิดโดยการโฆษณาด้วยเอกสารอาจไม่ใช่ความผิดฐานหมิ่นประมาทก็ได้หากแต่เป็นความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าซึ่งกฎหมายได้กำหนดอัตราโทษไว้เช่นกัน คือ มาตรา 393 ผู้ใดดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากการหมิ่นประมาทบุคคลทั่วไปแล้วประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น ตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีก 4 กรณี คือ

⁷⁰ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 330.

⁷¹ แหล่งเดิม, มาตรา 331.

⁷² แหล่งเดิม, มาตรา 333.

กรณีแรก ผู้ใดหมิ่นประมาท คู่มื่น หรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี⁷³

กรณีที่สอง ผู้ใดหมิ่นประมาทคู่มื่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายราชาธิบดี ราชินี ราชสามี รัชทายาท หรือประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁴

กรณีที่สาม ผู้ใดหมิ่นประมาท คู่มื่น หรือแสดงอาฆาตมาดร้ายผู้แทนรัฐต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มาสู่พระราชสำนักต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁵

กรณีที่สี่ ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ แก่วัดอุหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของหมู่ชนใดอันเป็นการเหยียดหยามศาสนานั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁶

สำหรับความผิดเกี่ยวกับศาสนายังมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 คือ ผู้ใดหมิ่นประมาทคู่มื่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายสมเด็จพระสังฆราชต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁷

ผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์หรือคณะสงฆ์อื่นอันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียหรือความแตกแยกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁸

ในความผิดฐานหมิ่นประมาท คู่มื่น ยังมีที่เกี่ยวข้องกับศาลอีกด้วย คือ ผู้ใดดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษาในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีหรือกระทำการขัดขวางการพิจารณาหรือพิพากษาของศาลต้องระวางโทษตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁹

⁷³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112.

⁷⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 133.

⁷⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 134.

⁷⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 206.

⁷⁷ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ทวิ.

⁷⁸ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตรี.

⁷⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 198.

ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาผู้ฟ้องมิได้ให้ศาลลงโทษในความผิดตามมาตรา 328 เท่านั้น ยังให้มีการพิจารณาโทษในมาตราอื่น ๆ ของประมวลกฎหมายอาญาไว้ด้วยตามแต่ผู้เสียหาย ต้องการ

ในกรณีบทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วยเว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁸⁰ ซึ่งทรัพย์สินใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิดให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่⁸¹ เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใดถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปอาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นมิกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้⁸²

ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้น โดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวละครต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น⁸³ ถ้ามีการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเชิญ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด⁸⁴ ซึ่งถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวละคร ถ้าความผิดมิได้กระทำลงไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำ หรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น⁸⁵ และกรณีผู้ใดคุมหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁶

นอกจากโจทก์จะขอให้ศาลพิพากษาลงโทษตามกฎหมายแล้วส่วนใหญ่ยังขอให้จำเลยลงพิมพ์คำพิพากษาในหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ให้ยึดและทำลายหนังสือพิมพ์ฉบับที่มีข้อความหมิ่นประมาทนั้นด้วย คือ ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดศาลอาจสั่ง⁸⁷

- 1) ให้ยึดและทำลายวัตถุหรือส่วนของวัตถุที่มีข้อความหมิ่นประมาท

⁸⁰ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 17.

⁸¹ แห่งเดิม, มาตรา 32.

⁸² แห่งเดิม, มาตรา 50.

⁸³ แห่งเดิม, มาตรา 83.

⁸⁴ แห่งเดิม, มาตรา 84.

⁸⁵ แห่งเดิม, มาตรา 86.

⁸⁶ แห่งเดิม, มาตรา 136.

⁸⁷ แห่งเดิม, มาตรา 332.

2) ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือหลายฉบับครั้งเดียวหรือหลายครั้งโดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา

4.3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การทำงานด้านสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์โอกาสที่จะไปละเมิดสิทธิบุคคลอื่นและนิติบุคคลมีมาก ปัจจุบันผู้ถูกละเมิดเริ่มใช้สิทธิทางศาลมากขึ้น หากผู้ใดกระทำการละเมิดล่วงสิทธิบุคคลอื่นนอกจากจะถูกฟ้องร้องให้ได้รับโทษทางอาญาแล้วยังจะถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายซึ่งในแง่กฎหมายถือว่าความรับผิดชอบกรณีความผิดฐานหมิ่นประมาทนอกจากจะถูกฟ้องร้องให้รับโทษทางอาญายังยังถือว่าเป็นการละเมิดต้องรับโทษตามกฎหมายที่กำหนดให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีละเมิดมี 3 หมวดตั้งแต่ มาตรา 420 ถึง มาตรา 449

1) ความผิดฐานหมิ่นประมาททางแพ่ง

กรณีผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น⁸⁸

หลักกฎหมายเรื่องละเมิดมีองค์ประกอบ ดังนี้

“จงใจ” หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่บุคคลอื่นจากการกระทำของตน ถ้าไม่รู้สำนึกในผลเสียหายก็ไม่เรียกว่าจงใจ และเป็นการกระทำที่ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น ถ้าไม่เสียหายไม่เป็นการละเมิด

“ประมาทเลินเล่อ” หมายถึง การกระทำที่ไม่รู้สำนึกในผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นแต่การไม่รู้สำนึกเกิดจากการไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควรที่จะต้องทำตามวิสัยของบุคคลในพฤติการณ์และฐานะเช่นนั้น

“ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย” หมายความว่า เป็นการกระทำล่วงสิทธิของบุคคลอื่นโดยผิดหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อสิทธินั้นและไม่จำเป็นต้องถึงขนาดมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการผิดกฎหมายบทใดบทหนึ่ง “โดยผิดกฎหมาย” หมายถึง โดยมีชอบด้วยกฎหมาย ถ้ากระทำโดยมีสิทธิตามกฎหมาย ตามสัญญา ไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายหรือมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดนี้หมายรวมถึงการรบกวนหรือละเมิดไม่กระทำการเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย

“ความเสียหาย” หากไม่มีความเสียหายไม่ถือว่าเป็นการละเมิด ปัญหาว่าอย่างไรจะถือว่าเป็นการละเมิดต้องอาศัยการวินิจฉัยของบุคคลธรรมดาหรือปктиชนที่คิดเห็นโดยชอบในสังคมเป็น

⁸⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420.

มาตรฐาน

“สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง” น่าจะหมายถึงสิทธิส่วนบุคคลด้วยและรวมถึงสิทธิในชื่อเสียงหรือเกียรติคุณหรือทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่น กฎหมายไทยถือว่าการล่วงละเมิดต่อสิทธิในชีวิตส่วนตัวเป็นเรื่องละเมิดปกติธรรมดาไม่ได้แยกออกพิเศษเหมือนสหรัฐอเมริกา โดยจะต้องพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีข้อจำกัดอยู่ว่าจะต้องเป็นกรณีจริงหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ส่วนสหรัฐอเมริกาก็จะพิจารณาจากผลการกระทำ

กรณีที่มีการตีพิมพ์ข้อความซึ่งเกิดความเสียหายของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิส่วนตัวนั้นแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องละเมิดชื่อเสียง⁸⁹ เพราะการละเมิดชื่อเสียงเกียรติยศเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการตีพิมพ์เรื่องของผู้เสียหายต่อสาธารณชน แต่ความเสียหายกรณีละเมิดสิทธิส่วนบุคคล คือ ไม่ประสงค์จะให้ตีพิมพ์ถ้าทำไปถือว่าขัดต่อความต้องการของเขาแม้เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องจริงก็ตาม นอกจากนี้ตามมาตรา 420 ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในชีวิตส่วนตัวของผู้ถูกละเมิดด้วย ถ้าไม่เสียหายก็ไม่เป็นละเมิด ดังนั้น การที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ว่าตนเสียหายจึงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก

2) การใช้สิทธิที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

การใช้สิทธิของบุคคลจนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดในการใช้สิทธิโดยมิชอบ⁹⁰ ให้ใช้หลักสุจริต⁹¹ ตามมาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า ในการใช้สิทธิของบุคคลให้ใช้โดยหลักสุจริต เมื่อใช้สิทธิแล้วไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย มิได้หมายความว่าต้องมีความรับผิดชอบเสมอไปถ้าหากว่าเป็นการใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือการใช้สิทธิที่มีอำนาจกระทำได้แม้ก่อให้เกิดความเสียหายก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในระดับหนึ่ง คือ การใช้สิทธิอย่างไรโดยไม่สุจริตจนก่อให้เกิดเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย คำตอบ คือ เป็นการใช้สิทธิที่มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเว้นแต่เป็นการกระทำที่ประสงค์ต่อผลอันเป็นธรรมดาแห่งสิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยถึงกรณีจะเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 421 นั้นจะต้องเป็นการแกล้งโดยผู้กระทำมุ่งผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่าย

⁸⁹ จาก *กฎหมายว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมาย* (น. 62), (พิมพ์ครั้งที่ 4), โดย สุมาลี วงษ์วิฑิต, 2546, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

⁹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 421.

⁹¹ แหล่งเดิม, หน้า 58.

เดียว ดังนั้น การใช้สิทธิโดยมุ่งต่อผลที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นย่อมถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้

3) การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงอันเป็น⁹²หลักกฎหมายเรื่องละเมิดมาตรา 423 มีองค์ประกอบ ดังนี้

“การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย” หมายถึง การแสดงข้อความใด ๆ ให้บุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอกไม่ใช่ผู้เสียหายนั่นเองได้ทราบและผู้กระทำไม่จำเป็นต้องเจาะจงบุคคลที่สามเสมอไป

การกล่าวหรือไขข่าวไม่จำเป็นต้องจงใจหรือประมาทเลินเล่อแม้ไม่ตั้งใจให้เป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง ฯลฯ หรือเพื่อการตลกขบขันก็ไม่ใช่ข้อแก้ตัว

กรณีกล่าวหรือไขข่าวซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงแม้เป็นการกล่าวตามคำบอกเล่าของคนอื่นหรือลงข่าวตามที่มีคนส่งมาให้ก็ไม่ใช่ข้อแก้ตัว

“ข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง” หมายถึง ข้อความที่กล่าวหรือไขข่าวจะต้องไม่ตรงกับความจริง ถ้าเป็นจริงก็ไม่ละเมิด แม้ว่าจะไม่มีการเชื่อหรือรู้สึกตามที่ผู้กล่าวหรือไขข่าวได้กระทำก็ตาม ข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงจะต้องมีลักษณะเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงด้วย คือ เป็นการยืนยันถึงเหตุที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีอยู่หรือไม่มีอยู่เช่นนั้นและไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าคนฟังคนอื่นเชื่อหรือไม่เชื่อ

“ทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของผู้อื่น” การวินิจฉัยว่าข้อความใดจะเป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียงถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ต้องถือตามความคิดเห็นของบุคคลธรรมดาผู้ได้เห็น ได้ฟัง (วิญญูชน) มิใช่ถือเอาแต่ความรู้สึกของโจทก์คำกล่าวของจำเลยจึงไม่ผิดฐานหมิ่นประมาท⁹³

การอ้างว่าผู้เสียหายเป็นคนต่ำต้อยไม่มีชื่อเสียงเกียรติคุณอะไรเลยไม่ได้เพราะทุกคนได้รับสันนิษฐานว่ามีชื่อเสียงและเกียรติคุณทุกคนแล้ว ส่วนทางทำมาหาได้หรือทางเจริญเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงและเรื่องความเสียหาย ไม่จำเป็นว่าผู้ทำละเมิดจะต้องคาดหวังไว้เพียงแต่รู้สำนึกว่าข้อความที่กล่าวหรือไขข่าวนั้นเป็นความจริงก็ถือว่าทำละเมิด

4) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติคุณ

แม้โจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ชัดเจนว่าเป็นจำนวนเท่าใดศาลก็อาจกำหนดให้ได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด⁹⁴ การชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ

⁹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 423.

⁹³ คำพิพากษาฎีกาที่ 256/2509.

⁹⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 438.

ละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายคืนสู่สภาพเดิมก่อนถูกละเมิดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

บทบัญญัติมาตรา 438 ในกฎหมายลักษณะละเมิดได้กำหนดอำนาจของศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในหนี้ละเมิดไว้ในวรรคแรกว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด...”⁹⁵ และค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย⁹⁶

สิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายในประมวลกฎหมายลักษณะละเมิดมี 5 กรณีด้วยกัน คือ

- 1) ทำให้สูญเสียชีวิตตามมาตรา 443
- 2) ทำให้เสียหายต่อร่างกายอนามัยตามมาตรา 444
- 3) ทำให้ขาดประโยชน์แรงงานตามมาตรา 445
- 4) ค่าเสียหายต่อร่างกายเสรีภาพที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ตามมาตรา 446
- 5) ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงตามมาตรา 447

การคำนวณค่าเสียหายควรพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจในสภาพความเป็นจริงในขณะที่เกิดสิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอาจจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในโลกปัจจุบันเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายต่อประโยชน์ทางทรัพย์สิน เช่น ชื่อเสียงของบุคคล ชื่อเสียงในทางธุรกิจ เป็นต้น การคำนวณค่าเสียหายอาจต้องพิจารณาในเชิงประโยชน์ทางการพาณิชย์

สิ่งที่จะชี้ถึงความเสียหายของโจทก์ว่ามีความรุนแรง ได้แก่ ความจงใจและสถานการณ์อื่น เช่น ลักษณะการเผยแพร่ข้อความหมิ่นประมาทครั้งอื่น ๆ ที่ไม่ได้นำมาฟ้องด้วย ไม่ว่าจะเกิดก่อนหรือหลังการกระทำที่โจทก์นำมาฟ้องร้อง นอกจากนี้การที่จำเลยปฏิเสธที่จะลงพิมพ์แก้ข่าวตามที่โจทก์ขอร้องก็อาจเป็นหลักฐานที่จำเลยทำโดยจงใจให้โจทก์เสียหาย ในทางกลับกันความประพฤติกของโจทก์ก็อาจเป็นเหตุให้ลดความเสียหายลงได้ เช่น พิสูจน์ได้ว่าข้อเท็จจริงนั้นตนได้มาจากบุคคลหรือแหล่งข่าวที่มีชื่อก็เป็นเหตุชี้ให้เห็นว่าจำเลยทำโดยสุจริต การที่โจทก์เป็นผู้ให้ข่าวเองหรือลงพิมพ์แก้ข่าวให้แล้วตามที่ผู้เสียหายได้มีหนังสือขอแก้ข่าวทำให้สิทธิในการฟ้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาระงับลง

อย่างไรก็ดีการทำละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้อื่นแม้ศาลจะกำหนดจำนวนเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วแต่การชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงการสมมติมากกว่าเพราะยากที่จะคำนวณเป็นเงินออกมาได้แน่นอนและเป็นการเยียวยาความเสียหายก่อนข้างที่จะไม่ตรงจุดเสียทีเดียว กฎหมายจึงบัญญัติในเป็นทางแก้ไขว่าบุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่

⁹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 438 วรรคแรก.

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 438 วรรคสอง.

ชื่อเสียงเมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้
นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้⁹⁷

ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องผู้ทำละเมิดต่อศาลก่อนและศาลจะต้องมีคำพิพากษาออกมาแล้ว
ว่าจำเลยกระทำผิดจริง ปัจจุบันวิธีการที่มีกร้องขอกันอยู่เสมอ เช่น ประกาศหนังสือพิมพ์แสดงความ
จริง ประกาศขอมาแสดงความสำนึกผิด ทำใบปลิวแจกแก่บุคคลทั่วไปหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล แต่
ไม่ได้หมายความว่าศาลจะต้องบังคับตามคำร้องขอของโจทก์ทุกประการเสมอไปถ้าไม่มีการร้องขอ
ศาลจะสั่งไม่ได้

5) ข้อยกเว้นความรับผิดชอบหมิ่นประมาททางแพ่ง

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความจริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้
เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนไม่⁹⁸

4.3.5 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กรณีที่ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์ผู้โฆษณาซึ่งหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อัน
ออกโฆษณาต่อประชาชนไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะรู้ถึงซึ่งข้อความหรือการออกโฆษณาแห่ง
หนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์เช่นนั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในกรณี
อย่างหนึ่งอย่างใดในสองอย่างดังจะกล่าวต่อไปนี้⁹⁹

1) ไม่ว่าเวลาใด ๆ ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์เช่นนั้นได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดย
วิธีใด ๆ ซึ่งข้อความหรือความเห็นอันเป็นการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมอื่น ๆ แห่งคดี หรือ
กระบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดี ซึ่งเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ศาล
ได้มีคำสั่งห้ามการออกโฆษณาส่งเหล่านั้น ไม่ว่าโดยวิธีเพียงแต่สั่งให้พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือ
โดยวิธีห้ามการออกโฆษณาโดยชัดแจ้ง

2) ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ในระหว่างการ
พิจารณาแห่งคดีไปจนมีคำพิพากษาเป็นที่สุด ซึ่งข้อความหรือความเห็น โดยประสงค์จะให้
อิทธิพลเหนือความรู้สึกของประชาชนหรือเหนือศาล หรือเหนือคู่ความ หรือเหนือพยานแห่งคดี
ซึ่งพอเห็นได้ว่าจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป

⁹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 447.

⁹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 423 วรรคสอง

⁹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 32.

ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใดให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษวิธีใดวิธีหนึ่งหรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ¹⁰⁰

ก. ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือ

ข. ให้ออกจากคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้น ให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลนั่งพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใดก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควรเมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการก็ได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้น ให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

4.3.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและผลประโยชน์ได้เสียของเด็กและเยาวชน

ความหมายของเด็กและเยาวชนที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 คือ “เด็ก” หมายถึง บุคคลอายุเกินเจ็ดปีบริบูรณ์แต่ยังไม่เกินสิบสี่ปีบริบูรณ์ “เยาวชน” หมายถึง บุคคลอายุเกินสิบสี่ปีบริบูรณ์แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีบริบูรณ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีข้อยกเว้นการให้การคุ้มครองแก่บุคคลที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรสตามกฎหมายด้วย ดังนั้น บุคคลที่อายุยังไม่เกินสิบเจ็ดปีแต่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรสก็ยังคงได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

การให้คุ้มครองเด็กและเยาวชนตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งเป็นสองส่วน ได้แก่ การให้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในคดีส่วนอาญาและการคุ้มครองผลประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้เยาว์ในคดีแพ่ง ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเสนอข่าวในลักษณะที่สร้างความเสียหายโดยสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

ห้ามมิให้ผู้ใดบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงของเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดหรือโฆษณาข้อความซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือในทางพิจารณาคดีของศาลที่อาจทำให้บุคคลอื่นรู้จักตัว ชื่อตัว ชื่อสกุลของเด็กหรือเยาวชนนั้นหรือโฆษณาข้อความเปิดเผยประวัติการกระทำความผิดหรือสถานที่อยู่ สถานที่ทำงานหรือสถานศึกษาของเด็กหรือเยาวชนนั้น¹⁰¹

¹⁰⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 33.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 93.

แต่ทั้งนี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาโดยได้รับอนุญาตจากศาลหรือการกระทำที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการมี ดังนี้

ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการดังต่อไปนี้

การบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงของเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิด

การห้ามบุคคลใด ๆ ในที่นี้มีได้จำกัดเฉพาะไว้ว่าหมายถึงใคร ดังนั้น จึงห้ามทุกคนรวมถึงผู้ปกครอง องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ห้ามกระทำการดังกล่าวข้างต้นนี้กฎหมายระบุไว้ว่าห้ามกระทำต่อเด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด ดังนั้น การบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูปบันทึกเสียง แพร่เสียง ของเด็กเยาวชนรวมถึงเด็กเยาวชนที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดหรือเด็กเยาวชนที่เป็นพยานจะกระทำไม่ได้เลยไม่ว่าในขณะที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัวที่สถานพินิจ ทั้งนี้รวมถึงกรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย โดยห้ามการโฆษณาข้อความซึ่งปรากฏหรือข้อความเปิดเผยประวัติการกระทำความผิดหรือสถานที่อยู่สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของเด็กหรือเยาวชนนั้น

ข้อยกเว้น

การบันทึกภาพ แพร่ภาพ บันทึกเสียง แพร่เสียง โฆษณาข้อความที่ปรากฏในการสอบสวนการเปิดเผยประวัติของเด็กเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดสามารถกระทำได้หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการศึกษา แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลหรือเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ เช่น การออกหมายจับเยาวชนที่กระทำความผิดร้ายแรงและหลบหนีจากการควบคุม เป็นต้น

บทลงโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 93 นี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰²

การพิจารณาคดีในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวให้กระทำการเป็นการลับและเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีเท่านั้นมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ซึ่ง ได้แก่¹⁰³

- 1) จำเลย ที่ปรึกษาของจำเลย และผู้ควบคุมตัวจำเลย
- 2) บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่จำเลยอาศัยอยู่

¹⁰² มาตรา 131 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 93 มาตรา 98 หรือมาตรา 113 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁰³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 73.

- 3) พนักงานศาลและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร
- 4) โจทก์และทนายโจทก์
- 5) พยานผู้ชำนาญการพิเศษและล่าม
- 6) พนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานอื่นของสถานพินิจ
- 7) บุคคลอื่นที่ศาลเห็นสมควรอนุญาต

ถ้าอยู่ในวิสัยที่จะกระทำทำให้ศาลเรียกบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่จำเลยอาศัยอยู่มาฟังคำพิพากษาด้วย

ในพระราชบัญญัตินี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในสถานพินิจ เจ้าพนักงานคุมประพฤติ สามารถสืบเสาะข้อมูลของเด็กเยาวชนที่กระทำความผิดได้ซึ่งโดยปกติแล้วการสืบเสาะข้อมูลดังกล่าวถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็กเยาวชนรวมทั้งบุคคลในครอบครัวและหากข้อมูลดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณชนแล้วย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อเด็กเยาวชนรวมทั้งครอบครัว ดังนั้น เพื่อป้องกันข้อมูลดังกล่าวมิให้รั่วไหลสู่บุคคลภายนอกกฎหมายจึงระบุนำห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานในสถานพินิจ เจ้าพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าพนักงานของศาลเยาวชน เปิดเผยความลับของเด็กเยาวชนรวมทั้งคู่ความในคดีครอบครัวต่อบุคคลภายนอกและหากมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานดังกล่าวต้องรับโทษตามมาตรา 132 ด้วย

เด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดถือเป็นกลุ่มเด็กที่รัฐต้องให้การคุ้มครองเป็นพิเศษทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีแนวความคิดที่ว่าเด็กเยาวชนเหล่านี้กระทำความผิดในภาวะที่ยังเป็นผู้อ่อนเยาว์ซึ่งยังไม่สามารถแยกแยะความดีความผิดได้ดีเท่าผู้ใหญ่ ดังนั้น การกระทำความผิดอาจจะกระทำด้วยความพลั้งเผลอหรือความไม่รู้ ดังนั้น จึงสมควรให้โอกาสแก่เด็กเยาวชนเหล่านี้กลับคืนสู่สังคมอีกครั้งด้วยการควบคุมมิให้ผู้ใดรวมทั้งสื่อมวลชนบันทึกภาพ แพร่ภาพ เปิดเผยโฆษณา ข้อมูลประวัติการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนเพราะจะทำให้กระบวนการฟื้นฟูกลับคืนสู่สังคมของเด็กเยาวชนเหล่านี้มีปัญหาได้ อย่างไรก็ตามมีข้อควรพิจารณาว่าในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีเด็กเยาวชนนี้บางครั้งมิใช่มีแต่เพียงเด็กซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดเท่านั้นที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว แต่อาจมีเด็กที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือเด็กที่เป็นพยานด้วย ดังนั้น หากจะให้การคุ้มครองแก่เด็กเยาวชนที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีหรืออยู่ในระหว่างการสืบสวนสอบสวนก็สมควรจะให้การคุ้มครองถึงเด็กเยาวชนที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือพยานด้วยตามหลักความเสมอภาคและเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กเยาวชนทุกคน นอกจากนั้น การห้ามเปิดเผยความลับของเด็กเยาวชนนั้นควรห้ามบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานด้วยเพราะบุคคล

ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีเด็กเยาวชนนั้นมีบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหลายฝ่าย เช่น ล่าม พยาน ผู้ชำนาญการพิเศษ หรือแม้กระทั่งบิดามารดาเอง

บทบัญญัติข้อห้ามบทบัญญัติมาตรา 97 มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับมาตรา 73 จึงอนุญาตให้เฉพาะบุคคลตามมาตรา 73 เข้าฟังการอ่านคำพิพากษา

ในการโฆษณาไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ห้ามมิให้ระบุชื่อหรือแสดงข้อความหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันจะทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นจำเลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล¹⁰⁴

มาตรานี้บัญญัติไว้เพื่อเป็นแนวทางแก่บุคคลใด ๆ รวมถึงสื่อมวลชนในการโฆษณาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่ว่าด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ ห้ามมิให้ระบุชื่อของเด็กหรือเยาวชนที่เป็นจำเลยเพราะจะเป็นการประจานเด็กหรือเยาวชนทำให้ยากแก่การกลับตัวของเด็กหรือเยาวชน ฉะนั้นเมื่อมีการโฆษณาคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ต้องใช้ชื่อสมมุติแทน นอกจากนั้นกฎหมายยังห้ามมิให้แสดงข้อความหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นจำเลย เช่น ระบุชื่อบิดา มารดา หรือโรงเรียนของเด็กหรือเยาวชนนั้น เป็นต้น เพราะอาจทำให้รู้ได้ว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นเป็นใคร ทั้งนี้มีข้อยกเว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากศาล การฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 98 นี้ ต้องรับโทษ¹⁰⁵

ตามที่ได้อธิบายไว้ในข้างต้นว่าการให้คุ้มครองเด็กและเยาวชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้แบ่งเป็นสองส่วนได้แก่การให้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในคดีส่วนอาญาและการคุ้มครองผลประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้เยาว์ในคดีแพ่งด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 113 นี้ถือเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้เยาว์ในคดีแพ่งเพราะคดีครอบครัวโดยส่วนมากนั้นมักจะมีเด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอเช่นการขอให้รับเด็กเป็นบุตรการฟ้องขอเลี้ยงดูบุตรดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณของกลุ่มหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องถึงในคดี เช่นบุตรซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนการโฆษณาคำคู่ความข้อเท็จจริงในคดีหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นจึงห้ามบุคคลใด ๆ ซึ่งหมายความรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยระบุชื่อหรือแสดงข้อความหรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้รู้จักตัวคู่ความทั้งนี้มีข้อยกเว้นในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากศาลในกรณีจำเป็นเช่นการส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องโดยการประกาศหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 98.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 113.

การห้ามมาตรา 113 นี้มีมากกว่ากรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 36 ซึ่งห้ามการโฆษณาคดีฟ้องหย่าคดีชายชูหรือคดีรับรองบุตรเท่านั้นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม มาตรา 113 นี้ต้องรับโทษตามมาตรา 131

ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และได้รู้ความลับ ของผู้อื่นเพราะการปฏิบัติการตามตำแหน่งหน้าที่กระทำการโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้นโดยประการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁶

4.3.7 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยได้กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิในการ รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของ รัฐให้ต้องเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย ซึ่งรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลนั้น เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอยู่ภายใต้ หลักการสำคัญคือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” หลักการดังกล่าวนี้มีความหมายว่า “ข้อมูลข่าวสาร”¹⁰⁷ ของราชการจะต้องสามารถเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ได้ หากแต่สิทธิในการรับรู้ นี้ก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า หากกฎหมายกำหนดให้ข้อมูลใดเป็นข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยประชาชนก็ย่อม ไม่สามารถใช้สิทธิในการรับรู้เพื่อขอข้อมูลดังกล่าวได้แต่อย่างใด เนื่องจากสิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นสิทธิพลเมือง (citizen rights) อันเป็น สิทธิที่รับรองให้เฉพาะพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้หมายความว่าบุคคลสัญชาติไทยหรือ มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวจะไม่ได้รับสิทธินี้ และหากจะมีสิทธิตรวจดูหรือ ขอข้อมูลข่าวสารของราชการหรือขอสำเนาเอกสารได้ก็เพียงเฉพาะในกรณีของการปกป้องสิทธิ เท่านั้น¹⁰⁸ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สิทธิดังกล่าวนี้เป็นของสิทธิของบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะมีส่วนได้ เสียหรือมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการขอข้อมูล กฎหมายกำหนดให้

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 132.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4

...“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่า การสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูป ของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือแผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดย เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นปรากฏได้...

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ประกอบ มาตรา 9 วรรค 4.

ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อ “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” ให้พิจารณาได้ และกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้ร้องขอหรือหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ฟังคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งบุคคลผู้คัดค้านทราบว่าตนมีประโยชน์ได้เสีย หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยินยอมแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามคำขอ ประชาชนย่อมมีสิทธิยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยัง “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นได้โดยยื่นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า กฎหมายได้แบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารไว้เป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ 1. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป 2. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และ 3. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้หลายประการ หนึ่งในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน คือ สิทธิในการรับรู้ (right to know) ของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ เนื่องจากประชาชนย่อมไม่อาจแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่หากปราศจากสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างใดก็ตาม แม้กฎหมายนี้จะป็นกฎหมายที่กำหนดรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็ตาม หากแต่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการยกเว้นสิทธิในการรับรู้เอาไว้ โดยกำหนดไว้ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจในการที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อการนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วพบว่า เงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองสองฉบับ คือ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544¹⁰⁹ และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552¹¹⁰

¹⁰⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2544.

¹¹⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2552.

4.4 ข้อตกลงระหว่างองค์กรสื่อที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีแนวคิดในการพยายามที่จะให้องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีการกำกับดูแลกันเองโดยใช้บทลงโทษทางสังคมมากกว่าที่จะใช้บทลงโทษทางกฎหมาย สำหรับประเทศไทยนั้น ยังไม่บรรลุเป้าหมายได้จริง เนื่องจากผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความรับผิดชอบในการนำเสนอข่าว โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวนและครอบครัว อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีและลดทอนความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการซ้ำเติมชะตากรรมของผู้สูญเสีย ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างร้ายแรง จึงเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนการทำหน้าที่ของสื่อในประเทศไทยว่าได้มีการใช้เสรีภาพภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเคยมีกรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมวิชาชีพ และองค์กรวิชาชีพได้พิจารณาแล้วว่าเป็นความผิด แต่สื่อบางคนกลับเลือกที่จะลาออกจากองค์กรวิชาชีพเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าสังคมไทยยังไม่มีความเข้มแข็งในการเข้าร่วมตรวจสอบจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ในปัจจุบันผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์จึงขาดมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้สื่อสิ่งพิมพ์นั้นทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ และในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะขอลำถึง ข้อตกลงร่วมกันในการควบคุมกันเองของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

4.4.1 ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540¹¹¹

การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นในประเทศไทยให้เป็นองค์กรที่มีอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมกันเองในหมู่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบสถานภาพผู้ประกอบการวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการใช้สื่อหนังสือพิมพ์ เพื่อการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คณะผู้บริหารกิจการหนังสือพิมพ์ประกอบด้วยเจ้าของ บรรณาธิการ หัวหน้ากองบรรณาธิการ ผู้มีอำนาจทำการแทนของหนังสือพิมพ์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็น สมาชิกสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ซึ่งประชุมกัน เมื่อวันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ได้ลงนามทำบันทึกเจตนารมณ์ร่วมกันดังกล่าวข้างต้น ด้วยการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์อันได้แก่ ผู้สื่อข่าว ช่างภาพ และนักเขียนทั่วประเทศ ให้สถาปนาสภา

¹¹¹ 1) การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 สมัยที่ 3 นายสมชาย กรุสวนสมบัติ ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ.

2) การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 สมัยที่ 4 นายพงษ์ศักดิ์ พัทธวิเชียร ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ.

การหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้น โดยตั้งกรรมการคณะหนึ่งจำนวน 11 คน ประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิ จัดทำธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ภายในเวลา 1 เดือน และได้รับความเห็นชอบจากองค์กรสมาชิกทั้งหมด จึงตราธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ชื่อย่อว่า “ส.น.ช.” ชื่อภาษาอังกฤษว่า “The National Press Council of Thailand” ชื่อย่อว่า PCT” เป็นองค์กรอิสระควบคุมตนเอง¹¹² โดยมีองค์กรสมาชิกตามรายชื่อท้ายธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวมทั้งผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดองค์กรสมาชิก ยอมรับผูกพัน และปฏิบัติตามธรรมนูญฉบับนี้¹¹³

1) บทนิยามความหมาย

ธรรมนูญฉบับนี้กำหนดนิยามศัพท์¹¹⁴ ที่สำคัญ ได้แก่

“หนังสือพิมพ์” หมายถึง สิ่งพิมพ์ที่เสนอข่าวโดยทั่วไปและความคิดเห็นเป็นสาระสำคัญเป็นส่วนใหญ่ ปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ มีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกัน และออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม

“สภาการหนังสือพิมพ์” หมายถึง สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ¹¹⁵

“กรรมการ” หมายถึง กรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

“สมาชิก” หมายถึง องค์กรสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

“ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์” หมายถึง เจ้าของหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และให้หมายความรวมถึง ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์และผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์ด้วย

“ผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์” หมายถึง บรรณาธิการ หัวหน้ากองบรรณาธิการ บรรณาธิการบริหาร หรือตำแหน่งควบคุมและดำเนินการงานกองบรรณาธิการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น และให้หมายความรวมถึง ผู้สื่อข่าว ผู้เขียนข่าว ผู้เขียนบทความ ผู้ถ่ายภาพ ผู้เขียนภาพ ผู้ที่ทำงานอยู่ในกองบรรณาธิการ ผู้ที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับฝ่ายบรรณาธิการหรือบุคคลอื่น ตามที่สภาการหนังสือพิมพ์กำหนด

¹¹² ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 1.

¹¹³ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 2.

¹¹⁴ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 3.

¹¹⁵ แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546.

2) วัตถุประสงค์ของสภาการหนังสือพิมพ์

สภาการหนังสือพิมพ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้มีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ส่งเสริมเสรีภาพ และสนับสนุนสิทธิการรับรู้ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และส่งเสริมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์¹¹⁶ อีกทั้งสภาการหนังสือพิมพ์มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก และผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับว่า ด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น ซึ่งตราขึ้นตามธรรมนูญนี้ หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้การศึกษาอบรมด้านวิชาการแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ และเผยแพร่ประกาศ รายงานการประชุม งานคำวินิจฉัย และคำสั่งของสภาการหนังสือพิมพ์ต่อสาธารณะเป็นประจำ¹¹⁷

3) สมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์

ในส่วนของสมาชิกแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) สมาชิกก่อตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ผู้บริหาร เจ้าของ หรือบรรณาธิการผู้มีอำนาจเต็มของหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ได้ลงนามในบันทึกเจตนารมณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพ เรื่องการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และยังคงดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์นั้นอยู่ต่อเนื่องตลอดมา และ

(2) สมาชิกสามัญ ได้แก่ องค์กรสมาชิกที่ได้รับอนุมัติให้เป็นสมาชิกตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ¹¹⁸ ซึ่งสมาชิกมีหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของสภาการหนังสือพิมพ์ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและส่งเสริมและควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดให้ปฏิบัติตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ¹¹⁹ โดยสมาชิกและผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่สังกัดสมาชิก ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น โดยเคร่งครัดสมาชิกหรือผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ฝ่าฝืนข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพและข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น โดยเคร่งครัด ถือว่าประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ¹²⁰ และสมาชิกหรือผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อลาออก เลิกกิจการ หรือไม่ปฏิบัติตามมติของ

¹¹⁶ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 4.

¹¹⁷ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 5.

¹¹⁸ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 7. แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.

¹¹⁹ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 8.

¹²⁰ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 9.

สภาการหนังสือพิมพ์ฯ และคณะกรรมการมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากสมาชิกภาพ

4) คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

สำหรับคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติมีจำนวนไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ไม่เกินสิบสี่คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งนี้ กรรมการจะต้องไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ยกเว้นข้าราชการบำนาญอีกเจ็ดคน ซึ่งกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้ถือเกณฑ์สัดส่วนดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของ หรือผู้บริหาร หรือผู้ประกอบการ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน
- (2) บรรณาธิการ หรือตัวแทนผู้มีอำนาจจากกองบรรณาธิการ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน
- (3) ผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกจำนวนสี่คน เลือกโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกรรมการตาม (1) (2) แต่งตั้ง

ให้กรรมการดังกล่าวข้างต้นมาจากกลุ่มผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ไม่เกินกลุ่มละหนึ่งคน และในแต่ละประเภทต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพจากสมาชิกก่อตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

- (4) ให้กรรมการตาม (1) (2) และ (3) เลือกผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ ต่าง ๆ อีกเจ็ดคนในจำนวนนี้ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอาวุโสและประสบการณ์สูงด้านหนังสือพิมพ์ ซึ่งไม่สังกัดหนังสือพิมพ์ใดสองคน

คณะกรรมการดำเนินการเลือกกันเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาการหนังสือพิมพ์คนหนึ่ง รองประธานสภาการหนังสือพิมพ์สองคน และเลขาธิการคนหนึ่ง กับกรรมการตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นและเหมาะสม¹²¹วิธีการได้มาซึ่งกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์¹²² โดยคณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ คือ ออกข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์และข้อบังคับอื่น ตามที่กำหนดในธรรมนูญนี้¹²³

¹²¹ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 และการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.

¹²² ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 11.

¹²³ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 16 (4).

ความรับผิดชอบทางจริยธรรม เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิก หรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิด จริยธรรมแห่งวิชาชีพ ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) แจ่งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน ลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการในตำแหน่งและขนาดตัวอักษรที่ เห็นได้ชัด ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยนั้นโดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(2) แจ่งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน บรรเทาความเสียหายด้วยการตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษต่อผู้เสียหายตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ โดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(3) ในกรณีผู้ประพฤติผิดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ให้ส่งคำวินิจฉัยไปยังหนังสือพิมพ์ต้นสังกัดของผู้นั้น เพื่อดำเนินการลงโทษ แล้วแจ่งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์ทราบโดยเร็ว

(4) ในกรณีที่เห็นสมควร สภาการหนังสือพิมพ์อาจดักเตือน หรือตำหนิ และเผยแพร่คำวินิจฉัยนั้นต่อสาธารณะได้ด้วย¹²⁴

4.4.2 ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541

คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ มีมติเห็นชอบให้ตราข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ไว้ ดังต่อไปนี้¹²⁵

1. หนังสือพิมพ์ต้องยึดถือข้อเท็จจริง ความถูกต้องแม่นยำและความครบถ้วน
2. หนังสือพิมพ์ต้องนำเสนอข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือหมู่คณะ
3. หนังสือพิมพ์ต้องแสดงความพยายามในการให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย
4. หนังสือพิมพ์ต้องไม่แต่งเติมเนื้อหาสาระของข่าว จนคลาดเคลื่อนหรือเกินจากความเป็นจริง
5. หนังสือพิมพ์ต้องละเว้นการเสนอข่าวเพราะความลำเอียง หรือมีอคติจนเป็นเหตุให้ข่าวนั้นคลาดเคลื่อนหรือเกินจากความเป็นจริง
6. หนังสือพิมพ์ต้องไม่สอดแทรกความคิดเห็นลงในข่าว

¹²⁴ ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 24.

¹²⁵ ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 หมวด 2 จริยธรรมของหนังสือพิมพ์ ข้อ 4 - ข้อ 19.

7. เมื่อคัดลอกข้อความใดจากหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ต้องบอกที่มาของข้อความนั้น
 8. การเสนอข่าวที่มีการพาดพิง อันอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด ๆ
 9. ในกรณีที่มีการเสนอข่าวผิดพลาด หนังสือพิมพ์ต้องลงพิมพ์แก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวโดยไม่ชักช้า
 10. หนังสือพิมพ์ต้องไม่เสนอข่าวโดยเลื่อนลอยปราศจากแหล่งที่มา พึงระบุชื่อบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ หรือให้ข่าวอย่างเปิดเผย เว้นแต่จะมีเหตุอันควรปกปิดเพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของแหล่งข่าว และต้องเป็นประโยชน์ต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของสาธารณชน
 11. หนังสือพิมพ์ต้องปกปิดชื่อและฐานะของบุคคลที่ให้ข่าวไว้เป็นความลับ หากได้ให้คำมั่นแก่แหล่งข่าวนั้นไว้ หนังสือพิมพ์ต้องปกปิดนามปากกาหรือนามแฝงที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นไว้เป็นความลับ
 12. ในการเสนอข่าวหรือภาพใด ๆ หนังสือพิมพ์ต้องคำนึงมิให้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องให้ความคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อสิทธิมนุษยชนของเด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาส
 13. การพาดหัวข่าวและความนำของหนังสือพิมพ์ ต้องไม่เกินไปจากข้อเท็จจริงในข่าว และต้องสะท้อนใจความสำคัญหรือเนื้อหาหลักของข่าว
 14. หนังสือพิมพ์จะต้องไม่เสนอข่าวที่อุจาด ลามกอนาจาร หรือนำหวาดเสียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกละอายของสาธารณชนอย่างถึถ้วน
 15. ในการแสดงความคิดเห็นหรือการวิพากษ์วิจารณ์ หนังสือพิมพ์ต้องให้ความเที่ยงธรรมแก่ฝ่ายที่ถูกพาดพิงเสมอ
 16. ข้อความที่เป็นประกาศโฆษณา ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือพิมพ์ ต้องแสดงให้เห็นชัดว่าเป็นประกาศโฆษณา จะแอบแฝงเป็นการเสนอข่าวหรือความคิดเห็นมิได้
- สำหรับจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นั้น ต้องไม่ประพฤติปฏิบัติการใด ๆ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องไม่อวดอ้างหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ไม่ชอบธรรม และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องละเว้นการรับอามิสสินจ้างอันมีค่า หรือผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องรอบด้าน¹²⁶

¹²⁶ ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 หมวด 3 จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ข้อ 20 - ข้อ 22.

แนวปฏิบัติของหนังสือพิมพ์และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่สำคัญ คือ

1. ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พึงละเว้นการรับอภิสิทธิ์ หรือตำแหน่ง เพื่อให้กระทำการ หรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องรอบด้าน
2. การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ พึงตระหนักถึงความสำคัญของข่าวต่อสาธารณชนและไม่เสนอข่าว ในทำนองชวนเชื่อในเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ
3. การได้มาซึ่งข่าวสาร หนังสือพิมพ์พึงใช้วิธีที่สุภาพและซื่อสัตย์
4. ในการแสดงความคิดเห็น หนังสือพิมพ์พึงกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ และไม่มีพันธะกรณีอื่นใด นอกจากมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณชน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลอื่นใดมาครอบงำความคิดเห็น
5. หนังสือพิมพ์พึงละเว้นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ
6. หนังสือพิมพ์พึงใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบ ให้ประกาศโฆษณาทั้งหลาย อยู่ภายในขอบเขตของศีลธรรมและวัฒนธรรม หนังสือพิมพ์พึงระมัดระวังที่จะไม่เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่น่าสงสัยว่าจะเป็นภัยแก่สังคมหรือสาธารณชน
7. หนังสือพิมพ์พึงหลีกเลี่ยงการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่มีเหตุให้น่าเชื่อว่าเจ้าของประกาศโฆษณานั้น เจตนาจะทำให้ผู้อ่านหลงเชื่อในสิ่งที่มมาย
8. ภาษาที่ใช้ในหนังสือพิมพ์พึงหลีกเลี่ยงคำที่ไม่สุภาพ หรือมีความหมายเหยียดหยาม

4.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

คำพิพากษาของศาลที่สำคัญที่หยิบยกขึ้นมาประกอบการศึกษาในที่นี้มีสามประเด็น ได้แก่ การนิยามความหมายของคำว่าหนังสือพิมพ์ ความรับผิดชอบของบรรณาธิการ และการสิ้นสุดลงของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์

4.5.1 ความหมายของคำว่า “สื่อสิ่งพิมพ์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1264/2531 หนังสือพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 หมายความว่า สิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกันและออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับใบอนุญาตซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์ออกให้โจทก์ระบุไว้ชัดว่าอนุญาตให้โจทก์เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์บางกอกบิสิเนสโกล์เพจเจอร์สและหนังสือพิมพ์สมุดธุรกิจเวิลด์เพจเจอร์สอีกหลายฉบับ

ซึ่งออกเป็นรายปี ดังนี้ สมุดธุรกิจต่าง ๆ ของโจทก์จึงเป็นหนังสือพิมพ์ตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 763/2508 เอกสาร ล. 4 เป็นสิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อเจ้าหน้าที่บรรทัดแรกของหน้าปกว่า “มวลชน” เช่นเดียวกับชื่อเจ้าหน้าที่ของหนังสือพิมพ์มวลชนฉบับอื่น ๆ ที่จำเลยได้พิมพ์ออกโฆษณาและเอกสาร ล.4 นี้ พิมพ์ออกจำหน่ายเพื่อเผยแพร่การศึกษาและส่งเสริมวิทยฐานะครู ถูกต้องตรงความประสงค์ที่จำเลยได้รับอนุญาต จึงถือได้ว่าเป็นหนังสือพิมพ์ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4

เมื่อจำเลยได้พิมพ์หนังสือพิมพ์มวลชนออกโฆษณาอยู่ตลอดมา การเป็นเจ้าของบรรณาธิการผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาของจำเลยซึ่งยังคงมีอยู่ ยังไม่สิ้นสุดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484

4.5.2 ความรับผิดชอบของบรรณาธิการ

คดีแดงที่ 861/2521 : พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 วรรคแรกบัญญัติว่า “เมื่อมีความผิดนอกจากที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นด้วยการโฆษณาสิ่งพิมพ์ นอกจากหนังสือพิมพ์ ผู้ประพันธ์ซึ่งตั้งใจให้โฆษณาบทประพันธ์นั้นต้องรับผิดชอบเป็นตัวการ ถ้าผู้ประพันธ์ไม่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ ก็ให้ลงโทษแก่ผู้พิมพ์เป็นตัวการ” วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีแห่งหนังสือพิมพ์ ผู้ประพันธ์ และบรรณาธิการ ต้องรับผิดชอบเป็นตัวการ และถ้าไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ ก็ให้เอาโทษแก่ผู้พิมพ์เป็นตัวการด้วย” เมื่อจำเลยซึ่งเป็นบรรณาธิการผู้พิมพ์และผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์ ซึ่งลงบทความตามที่โจทก์ฟ้อง จำเลยจึงต้องรับผิดชอบเป็นตัวการตามวรรคสอง พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายพิเศษ ในมาตรา 4 ได้บัญญัติให้บรรณาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำ ตรวจสอบ คัดเลือก หรือควบคุมบทประพันธ์ หรือสิ่งอื่นในหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการพิมพ์ บทประพันธ์หรือสิ่งอื่นในหนังสือพิมพ์อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย หากบทประพันธ์หรือสิ่งอื่นที่พิมพ์ในหนังสือพิมพ์เป็นความผิดตามมาตรา 48 จึงบัญญัติให้บรรณาธิการต้องรับผิดชอบเป็นตัวการ ดังนั้น จำเลยจะได้สมคบร่วมรู้กับ ส.หรือไม่ จึงไม่ใช่ข้อแก้ตัว เพราะถ้าจำเลยสมคบร่วมรู้กับ ส. ในการลงบทความ จำเลยก็เป็นตัวการกระทำ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ถ้าจะให้จำเลยสมคบร่วมรู้กับ ส.แล้ว จึงจะเป็นความผิด ก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 จะบัญญัติมาตรา 48 ขึ้นมา และที่ไม่ได้บัญญัติโทษไว้ก็เพราะความผิดที่เกิดขึ้นมีบทกำหนดโทษอยู่แล้ว ดังเช่นคดีนี้ บทความของ ส.ซึ่งจำเลยลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ตามที่โจทก์ฟ้อง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 จำเลยต้องรับผิดชอบเป็นตัวการตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 วรรคสอง และต้องได้รับโทษตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 การวินิจฉัย

ว่าบทความของ ส.ตามฟ้องจะเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท และดูหมิ่นพระมหากษัตริย์และพระราชินีหรือไม่นั้น เป็นการวินิจฉัยลักษณะของการกระทำว่า ผิดกฎหมายหรือไม่ มิใช่วินิจฉัยผลแห่งการกระทำ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายศาลพิจารณาทบทวนแล้ววินิจฉัยได้เอง หรือจะเอาพยานโจทก์จำเลยมาประกอบวินิจฉัยด้วยก็ได้ จึงไม่ผิดกฎหมาย

4.5.3 การสิ้นสุดลงของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการและเจ้าของหนังสือพิมพ์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 177/2515 : จำเลยเป็นเจ้าของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์รายคาบ (ราย 5 วัน) มิได้ออกหนังสือพิมพ์ดังกล่าวเป็นเวลาต่อเนื่องกันถึงสี่คราว การเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการและเจ้าของหนังสือพิมพ์ดังกล่าวของจำเลยย่อมสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 45 ภายหลังจากนั้น จำเลยยังขึ้นออกหนังสือพิมพ์ดังกล่าวอยู่ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 60 แห่งกฎหมายดังกล่าวนั้น จำเลยจะอ้างว่าที่ออกไม่ได้นั้นเพราะจำเลยถูกคุมขังอยู่ตลอดเวลาเป็นเหตุสุดวิสัยที่จำเลยจะออกได้ มาเป็นข้อยกเว้นโดยหาได้ไม่

ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์

ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ที่นำมาประกอบการศึกษาในที่นี้มีสองเรื่อง คือ เรื่องนิยามความหมายของคำว่า “สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล” ตามมาตรา 6 และเรื่องระยะเวลาการออกหนังสือพิมพ์ ตามมาตรา 24 (5) ซึ่งมีสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1) นิยามความหมายของคำว่า “สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล”

ข้อเท็จจริงสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช 0025.3/11003 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ผู้บังคับการกองตำรวจสันติบาล 2 ในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร มีหนังสือขอเชิญตัวแทนจากกองวิชาการและกองคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้าร่วมประชุมพิจารณา เรื่อง สมุดโทรศัพท์หน้าเหลือง ประจำปี 2001/2002 ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ดีพิมพ์ข้อความในลักษณะไม่เหมาะสม ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า สมุดโทรศัพท์หน้าเหลืองเป็นสมุดโทรศัพท์ที่จัดทำขึ้นโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 บัญญัติให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ใช้โทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งต่อมาองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ให้สัมปทานแก่บริษัท เทล อิน โฟ มีเดีย

จำกัดเป็นผู้จัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484

มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล
- (2) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด
- (3) บัตร ตราสาร แบบพิมพ์ และรายงานซึ่งใช้กันตามปกติในการส่วนตัว

การสังคม การเมือง การค้า หรือ กิจธุระ”

ประเด็นกฎหมายที่ต้องพิจารณา คือ

1. องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาล ตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่

2. การที่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ให้สัมปทานการจัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์แก่บริษัทเทเลอิน โฟมีเดีย จำกัด ถือว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์นั้นเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่ จึงขอหารือประเด็นปัญหากฎหมายดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาล ตามมาตรา 6 (1)¹²⁷ แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยกเว้น “สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล” ที่จะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ การที่ต้องยกเว้นไว้นี้เนื่องจากรัฐบาลย่อมมีหน้าที่บริหารและจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด สิ่งพิมพ์ย่อมเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของรัฐบาลที่มีขึ้นเพื่อใช้ในกิจกรรมของรัฐบาลด้วย และโดยที่กิจกรรมของรัฐบาลในปัจจุบันนี้มีได้กระทำโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นเท่านั้น แต่ได้มีการดำเนินการโดยองค์กรอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐอีกด้วย ฉะนั้น คำว่า “รัฐบาล” ในมาตรา 6 (1) นี้ จึงมีความหมายอย่างกว้างโดยหมายความถึงองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งนอกจาก

¹²⁷ มาตรา 6 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล
- (2) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด
- (3) บัตร ตราสาร แบบพิมพ์ และรายงานซึ่งใช้กันตามปกติในการส่วนตัว การสังคม การเมือง การค้า หรือ กิจธุระ

การค้า หรือ กิจธุระ

จะหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม แล้วยังหมายความถึงองค์กรอื่นใดที่มีกฎหมายให้ดำเนินกิจการใด อันเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐด้วย สำหรับกรณีกิจการโทรศัพท์ มีมาตรา 5¹²⁸ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 บัญญัติว่า รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และ ทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม และอำนาจนี้มอบหมายไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข โดยต่อมาได้มีมาตรา 16¹²⁹ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ให้องค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ดังนี้ องค์การโทรศัพท์ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ จึงอยู่ในความหมายของคำว่ารัฐบาลในความหมายของพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ประกอบกับมาตรา 9 (7)¹³⁰ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 ให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีอำนาจจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ฯ และมาตรา 22 ทวิ¹³¹ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำดังกล่าว ฉะนั้น การจัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์จึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์ฯ ประการหนึ่งที่จะต้องจัดบริการตามกฎหมายขององค์การโทรศัพท์ฯ จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในความหมายตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ

ประเด็นที่สองที่ว่า สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่ให้สัมปทานแก่บริษัท เทเล อินโฟ มีเดีย จำกัด จัดทำ ถือว่าเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อพิจารณาสัญญาการจัดพิมพ์และ

¹²⁸ มาตรา 5 รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการ โทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจนี้ท่านมอบหมายไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

¹²⁹ มาตรา 16 ให้องค์การโทรศัพท์ที่ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการ โทรศัพท์ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การตั้ง ทำหรือบำรุงการ โทรศัพท์ของกระทรวงกลาโหมที่ใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะ

¹³⁰ มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ให้องค์การ โทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง ฯลฯ

(7) จัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์

¹³¹ มาตรา 22 ทวิ ให้องค์การ โทรศัพท์มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่ายหรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์

ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การ โทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

โฆษณาสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัท ชินวัตร ไคเร็คทอรี่ส์ จำกัด ลงวันที่ 27 มกราคม 2538 อันเป็นที่มาของการตกลงจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่หาหรือมานี้แล้ว ได้ความว่า ทศท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ตกลงมอบหมายให้บริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับธุรกิจและโฆษณา (Yellow Pages) ฉบับหน้าเหลืองของ ทศท. ทั่วประเทศ เป็นระยะเวลา 10 ปี (ข้อ 1.1 ของสัญญาฯ) และมีการตกลงเป็นข้อสัญญาว่าบริษัทฯ ตกลงยอมรับว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หลังจากการพิมพ์เสร็จแล้วและยังไม่ได้แจกจ่าย ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ทศท. โดยบริษัทฯ จะเรียกค่าใช้จ่าใด ๆ จาก ทศท. ไม่ได้ (ข้อ 8.9 ของสัญญาฯ) จึงเห็นได้ว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วการจัดพิมพ์เป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์การโทรศัพท์ฯ โดยองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นเจ้าของสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ฉะนั้น เมื่อองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลอยู่ในความหมายของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ตามที่ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้ว สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่ได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเทเลอินโฟมีเดีย จำกัด เป็นผู้จัดทำตามสัญญานี้ก็เป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ อนึ่งในการพิจารณาให้ความเห็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอยู่ในความหมายของคำว่ารัฐบาลหรือไม่ และสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ดังกล่าวเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มิได้พิจารณาเลยไปถึงว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์เป็นหนังสือพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ขอตั้งข้อสังเกตว่า หากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสิ่งพิมพ์ใด ๆ ของบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือส่วนราชการมีการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายใด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามบทกฎหมายต่อไปโดยเคร่งครัด

เมื่อมีการรัฐประหาร วันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 คณะรัฐประหารเรียกตัวเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีประกาศและคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินออกมาหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า ปร.42 ซึ่งเกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ ขณะนี้ได้ยกเลิกไปแล้ว ตามพระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2533

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในอดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สิทธิและเสรีภาพถือเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ได้สะท้อนถึงอำนาจการปกครองของรัฐ โดยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนและของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสื่อมวลชนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ และเป็นสื่อกลางในการแจ้งข่าวสารความเป็นไปในบริบททางสังคมระหว่างประชาชนด้วยกัน รวมถึงระหว่างประชาชนกับรัฐ เพื่อสนองตอบในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง อีกทั้งสื่อมวลชนมีส่วนในการสนับสนุนสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบอำนาจรัฐของสาธารณชน

ดังนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

ปัจจุบันเสรีภาพของสื่อมวลชนมีความผูกพันกับเสรีภาพของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ รวมตลอดถึงทุกภาคส่วนในสังคม จึงถือได้ว่าสื่อมวลชนโดยส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทใดก็ตามต่างก็มีความจำเป็นจะต้องได้รับการคุ้มครองเสรีภาพตลอดจนจะต้องมีการกำหนดกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน เพราะกลไกสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในทางรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้การรับรองคุ้มครองแก่สื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้การปกครองของรัฐอย่างแท้จริงจึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของสื่อมวลชนไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งตามประเภทของสื่อมวลชนได้ 5 ประเภทได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต ซึ่งสื่อมวลชนทุกประเภทต่างก็เป็นสื่อกระแสหลักที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนโดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและจำเป็นในบริบทการเข้าถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ไม่อาจแยกจากเสรีภาพของสามัญชน เนื่องจากรากฐานของอำนาจสื่อสิ่งพิมพ์ตั้งอยู่บนหลักการสิทธิเสรีภาพของพลเมือง อนึ่ง การพิจารณาแบ่งประเภทของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น อาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ คือ หนังสือพิมพ์ (newspapers) หนังสือ (books) และนิตยสาร (magazines) เป็นต้น กล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์ จัดเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนประเภทอื่น ๆ เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางความคิดอย่างยาวนาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ จัดเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของสังคมอย่างมาก เพราะสามารถกำหนดความสำคัญของประเด็นทางสังคมการเมืองได้ กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ในฐานะเป็นสื่อกลางผู้ทำหน้าที่การเสนอข้อมูลข่าวสารและวิพากษ์วิจารณ์รายงานข่าวให้ประชาชนรับทราบนโยบายของรัฐตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับข้าราชการประจำและนักการเมือง องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ต้องตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐต่อสาธารณชน โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าเสรีภาพในข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อกลไกการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายจึงสามารถสร้างผลกระทบต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงและความมั่นคง ทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวได้ว่าหากสื่อสิ่งพิมพ์ถูกควบคุมไม่ให้มีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างเต็มที่อาจส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงของข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครบถ้วนหรืออาจได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริงผ่านการกำหนดทิศทางตามความต้องการของผู้มีอำนาจได้ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์จึงต้องได้รับหลักประกันสูงสุดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ได้นั้น จะต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายและเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งจะกระทบต่อสาระสำคัญและเกินกว่าความจำเป็นมิได้

จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกิดจากการคุกคามและถูกรบกวนเกินความจำเป็น โดยรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไทย ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

จากการศึกษาในอดีต เห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลจากระบบการเมืองการปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคอำนาจนิยมจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ ถือได้ว่าเป็นการควบคุมอย่างเปิดเผยจากอำนาจรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครองของไทย แม้ต่อมารัฐธรรมนูญทุกฉบับจะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่จากสภาพข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกิดเหตุการณ์รัฐประหารบ่อยครั้งทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพ อีกทั้งรัฐยังควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มงวด สื่อสิ่งพิมพ์ขาดอิสรภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้เหตุการณ์ทางการเมืองส่งผลให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยในที่สุด โดยการขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้กว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากกว่าเดิมนั้นปรากฏในกรอบเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างชัดเจนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอดีต แม้ต่อมาจะมีรัฐธรรมนูญในปี พุทธศักราช 2550 แต่ยังคงสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เช่นเดิม แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ยังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสวงหาข่าวสารและรายงานข่าวสารให้ประชาชนรับรู้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อต้องการให้สื่อสิ่งพิมพ์สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งนี้ สื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีหลักเกณฑ์ในการนำเสนอข่าวโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคม โดยเจตนารมณ์แห่ง

รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ดำเนินไปอย่างอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นไปอย่างมีขอบเขต แต่รัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในหลักการที่ว่ารัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ ส่งผลก่อให้เกิดการเข้าแทรกแซงหรือเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะได้ทราบก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน นอกจากนั้นการแทรกแซงโดยใช้อำนาจรัฐเข้าไป “ห้ามสื่อสิ่งพิมพ์” นำเสนอข่าวเมื่อมีกรณีพิพาทอย่างรุนแรง โดยเฉพาะสื่อของรัฐ พฤติการณ์และพฤติกรรมในลักษณะนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งไม่ว่าจะอยู่ในสมัยของรัฐบาลใด เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันในระดับของความรุนแรงในการแทรกแซงเท่านั้น ซึ่งวิธีการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การใช้ช่องทางของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องเอาผิดกับสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เกรงกลัวไม่กล้านำเสนอข่าวสาร หรือการใช้ช่องทางของกฎหมายเพื่อบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของข่าวและผู้ใช้อำนาจของรัฐในการแทรกแซงดังกล่าวก็จะสามารถนำมาอ้างได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่อาจได้รับการคุ้มครองเสรีภาพตามกฎหมาย กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต แม้ในขณะที่อยู่ในช่วงประชาธิปไตย จะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการพิมพ์ไว้ในมาตรา 45 แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความชัดเจนเพื่อเป็นการคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การห้ามส่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักรซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการหมิ่นประมาทดูหมิ่น หรือแสดงอาชญาตมมาร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือ จะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นประเด็นที่มีปัญหาว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเกินควรหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากก็คือคำว่า “จะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” นั้นมีปัญหาในการตีความตลอดมาว่าหมายถึงเนื้อหาอย่างไร และเหมาะสมหรือไม่ในการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีการ

บังคับโทษทั้งในทางอาญา และทั้งมีมาตรการในการลดรอนสิทธิเสรีภาพ ดังนั้น ความไม่ชัดเจนจึงยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา และปล่อยให้การวินิจฉัยว่าจะสั่งห้ามนำเข้ามาเผยแพร่ หรือถึงขั้นริบหรือทำลายสิ่งพิมพ์ที่อาจเผยแพร่แล้ว ตกเป็นดุลยพินิจของรัฐ ซึ่งถ้าหากมีการนำคดีไปสู่ศาลก็จะมีปัญหาอีกว่าศาลจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะประเด็นว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งหรือไม่เพียงประเด็นเดียว หรือมีอำนาจพิจารณาว่าเนื้อหาในสิ่งพิมพ์นั้นกระทบต่อความมั่นคงหรือไม่ด้วย หากศาลพิจารณาประเด็นเดียวย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อย่างกว้างขวาง เท่ากับว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จนเกินความจำเป็น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นไว้ หากสื่อสิ่งพิมพ์ปราศจากเสรีภาพในการสื่อสารแล้ว ย่อมไม่อาจนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ความรับรู้ของประชาชนได้ และประชาชนก็ย่อมไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นเรื่องเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพในการสื่อสาร แสดงความคิดเห็น แสวงหาข้อมูลและนำเสนอข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หนึ่งเรื่องของการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างมาก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างกว้างขวาง และเป็นสากลกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 ที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างสูงมากและมีความรัดกุมกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เนื่องจากได้นำเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ

นอกจากนี้ เมื่อได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบขอบเขตของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในอดีตภายใต้รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ได้ถูกยกเลิกไป ปรากฏว่า โดยหลักการแล้ว พบว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้นำการปกครองในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด

เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์เอาไว้ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นต้น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มิได้กำหนดขอบเขตควบคุมการบังคับใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ให้ชัดเจนแน่นอนดังกล่าวนั้น ส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าไปควบคุมการทำหน้าที่และความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งวิธีการที่รัฐสามารถใช้ในการควบคุมโดยใช้กฎหมาย ได้แก่ การเพิกถอนใบอนุญาต หรือ การสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนในบางกรณีเมื่อรัฐบาลไม่สามารถที่จะเข้าไปควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบภายในรัฐได้ รัฐบาลใช้อำนาจทางกฎหมายเข้าไปคุกคามโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการสั่งปิดกิจการ หรือสั่งระงับการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ที่ ฝ่าฝืนข้อห้ามของรัฐ รวมถึงการกระทำใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสื่อสิ่งพิมพ์ในการทำหน้าที่แสวงหาและรายงานข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจปกครองได้กระทำการเพื่อที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ โดยการควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะทราบก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ทั้งนี้กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์มีทั้งกฎหมายระเบียบ หรือ คำสั่งที่ออกมาใช้บังคับกับสื่อสิ่งพิมพ์แต่ละประเภทเป็นจำนวนมากมายหลายฉบับ และสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถรู้ได้ว่ากฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นมีการบังคับใช้และสามารถควบคุมหรือให้ความคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ในบางมาตราและบางฉบับมิได้ระบุชัดเจนว่าจะควบคุมหรือให้การคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ หากแต่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติหรือมีหน้าที่ใช้กฎหมายเหล่านั้นเกิดความสับสน จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่ให้ไว้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

ดังนั้น การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงในทุกสถานการณ์และปราศจากการคุกคามจากอำนาจรัฐที่กระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐตามกฎหมายไม่ให้ผู้ใช้อำนาจควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกินความจำเป็นและกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นที่เป็นผลมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กับข้อกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีนิติรัฐ ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักนิติรัฐ

หลัก “นิติรัฐ” คือ การกล่าวถึงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยมีความหมายว่ารัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย หรือเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐนั่นเองเป็นผู้ตราขึ้น และรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรอย่างเท่าเทียม ไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ นั่นคือ “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง แต่รัฐจะต้องให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และต้องเป็นเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าความจำเป็น ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ในนิติรัฐจึงเป็นกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐ คือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นจะต้องประกาศใช้โดยชอบด้วยกฎหมายและมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หากผลการตรวจสอบพบว่าการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย และทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญของนิติรัฐดังกล่าวจะปรากฏในการแบ่งแยกอำนาจ โดยความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนानิติรัฐ จะต้องมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนี้

(1) การกระทำต่าง ๆ ในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับราษฎรนั้น การสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด จะกระทำได้อีกเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน บรรดากฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐซึ่งจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรและไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมมิให้การกระทำขององค์กรของรัฐขัดต่อกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เอาไว้ แต่ในเรื่องบทบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐยังไม่มีข้อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างเกินไปและไม่มีการอธิบายเพิ่มเติมประกอบการตีความที่ยังไม่ชัดเจน แน่นนอน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งการตีความนั้นถือว่าเป็นดุลพินิจที่ต้องดูเป็นกรณีไปว่าการกระทำใดกระทบกับความมั่นคงของรัฐเพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจน จึงเป็นช่องว่างให้รัฐมีการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการที่ใช้อำนาจตรากฎหมายมาจำกัดหรือด่างล่าสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจในช่วงสถานการณ์ปกติ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งจะต้องมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การบังคับทางปกครองหรือการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือ โดยถูกตราขึ้น โดยความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท คือ การออกกฎหมายมาบังคับนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต มิได้กำหนดความชัดเจนของถ้อยคำ “ความมั่นคงของรัฐ” ไว้ในบทบัญญัติ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจนซึ่งถือเป็นการที่มีกฎหมายออกมาแทรกแซงไปจนถึงขั้นที่กระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ จึงเป็นการกระทำที่

ขัดต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ อีกทั้งยังมีผลให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เห็นว่าระบบเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทยจะต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์ยังถูกจำกัดเสรีภาพมาก กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถทราบได้ว่าเนื้อหาของการนำเสนอข่าวตีพิมพ์ เผยแพร่นั้นจะถูกพิจารณาว่ากระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างใกล้ชิดและเข้มงวด ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าระบอบการปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม้อาจถือว่าเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเพิ่มความชัดเจนของถ้อยคำเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในทางปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็อาจถูกจำกัดได้หากข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ปราศจากความชัดเจนอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการปกครองภายใต้หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ทั้งนี้มาตรการคุ้มครองของรัฐจึงต้องอยู่ในลักษณะของการตรากฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคต ควรมีเนื้อหาที่กำหนดนิยามและรายละเอียดของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เข้าข่ายต้องห้ามตีพิมพ์เผยแพร่ ที่ขัดต่อความมั่นคงของรัฐให้ชัดเจน เพียงพอที่จะเข้าใจได้ตรงกันทุกฝ่าย เนื่องจากการที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ รวมถึงช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในหลักการที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมสามารถใช้กฎหมายอื่นเพื่อลิดรอนหรือจำกัดการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ ส่งผลกระทบทำให้การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอยู่

ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ย่อมไม่อาจที่จะนำเสนอข่าวหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ทั้งยังไม่กล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์เรื่องใด ๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการบัญญัติรับรองการมีเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการพูด การแสดงความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า มีกลไกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ บัญญัติไว้เป็นมาตรฐานแตกต่างจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกา

กฎหมายในสหรัฐอเมริกา ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1788 โดยระบุไว้ว่ารัฐสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์มีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี รัฐบาลสหรัฐจึงได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า “Newspaper Preservation Act” ที่อนุญาตให้เจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถที่จะรวมการดำเนินธุรกิจ รวมการโฆษณาและรวมการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อนำไปจัดพิมพ์สื่อสิ่งพิมพ์ตั้งแต่สองฉบับขึ้นไปภายในพื้นที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้คณะทำงานและนโยบายในการนำเสนอข่าวยังคงแยกออกจากกันอย่างชัดเจนและไม่ตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะเป็นหลักประกันว่าสื่อสิ่งพิมพ์ยังคงเป็นอิสระ ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาจึงอิสระอย่างมากในการที่จะเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การเมือง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรีนั่นเอง

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สื่อสิ่งพิมพ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสามารถทำงานตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพได้ตามสมควร โดยกฎหมายที่เป็นหลักประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์สาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันมีอยู่ดังนี้ คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 (Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen 1789) เป็นกฎหมายพื้นฐานที่ประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนทุกแขนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า “เสรีภาพในการสื่อสารความคิดและความเห็นเป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ โดยเหตุนี้ราษฎรทุกคนจึงมีสิทธิที่จะพูด เขียน หรือพิมพ์โฆษณาโดยเสรี หากจะมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นก็เฉพาะกรณีที่ใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้เกินสมควร

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต่อมาได้รับการยืนยันในเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับ คือคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม 1946 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการแสดงว่า เสรีภาพในการสื่อสารหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งก็คือเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (Liberté de la presse) นั้นเอง ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระดับสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ และโดยที่หลักเสรีภาพในการสื่อสารมีสถานะพิเศษของความเป็นกฎหมายสูงสุด (Valeur constitutionnelle) จึงเป็นช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ใช้อ้างอิงในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกมาในรูปของกฎหมายหรือรัฐบัญญัติที่ไปจำกัดหรือกระทบกับเสรีภาพดังกล่าว

3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นรัฐคุ้มครองการกระทำทุกอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับงานสื่อสิ่งพิมพ์ ตั้งแต่การหาข้อมูลไปจนถึงการเผยแพร่ข่าวและความคิดเห็น รวมไปถึงความลับของกองบรรณาธิการ ความลับของแหล่งข่าว ความลับของผู้ลงโฆษณา และนอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนในองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ก็ได้รับความคุ้มครองด้วย

ผู้ซึ่งมีสิทธิอ้างเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามมาตรา 5 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ สำนักพิมพ์ บรรณาธิการ นักข่าว หรือแม้กระทั่งพนักงานฝ่ายบัญชีของสำนักพิมพ์ หรือพนักงานที่รับผิดชอบการลงโฆษณา นอกจากนี้การประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์รวมถึงการก่อตั้งสำนักพิมพ์นั้นเป็นไปอย่างอิสระ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการก่อน ในเรื่องรูปแบบองค์กรนั้นก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายควบคุมไว้โดยเฉพาะ

4. สาธารณรัฐสิงคโปร์

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่ง Tsun Hang Tey¹ ได้เขียนบทความใน “HUMAN RIGHTS QUARTERLY” เรื่อง Confining the Freedom of the Press in Singapore : A “Pragmatic” Press for “Nation-Building” โดยแสดงความคิดเห็นว่าเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มาจากมาตรา 14 (1)(a) ของรัฐธรรมนูญในสิงคโปร์ที่กำหนดคุณสมบัติของการมีเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกสำหรับประชาชนในสิงคโปร์ไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีผลคล้ายกับ European Convention

¹ Associate Professor คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (Nation University of Singapore) Editor of the Asian Journal of Comparative Law, Deputy Chief Editor of the Singapore Year Book of International Law.

on Human Rights กล่าวคือ ข้อที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงคุณสมบัติของเสรีภาพในการแสดงออกโดยทั่วไปของประชาชนในสิงคโปร์ ซึ่งย่อมหาความรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ในสิงคโปร์ด้วยเช่นกันที่จะมีเสรีภาพในการพิมพ์และการแสดงออกโดยทั่วไปของประชาชนในสิงคโปร์

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวว่าประเทศทั้งสามนั้นเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยซึ่งล้วนมีพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่แตกต่างกันออกไป แต่ประเด็นที่เหมือนกัน คือ ในประเทศเหล่านี้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นมีพัฒนาการเชื่อมโยงมากับพัฒนาการของหลักประชาธิปไตย จนอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพสื่อในประเทศเหล่านี้เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่าประเทศไทยต้องนำหลักการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อจะทำให้การคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยเกิดความเหมาะสม สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็บัญญัติรับรองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เช่นกัน แต่ไม่ได้ให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์มากเช่นสหรัฐอเมริกา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติข้อจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ด้วย ดังนั้น การศึกษาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์และการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ของสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อสิ่งพิมพ์โดยวางหลักเกณฑ์สำคัญว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาล รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 นั้นมิได้เป็นแต่เพียงคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ และการกำหนดโทษทางอาญาใด ๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสื่อเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการรองรับสิทธิของสื่อในการเข้าฟังกระบวนการพิจารณาคดีในทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ อีกด้วย โดยถือว่าสื่อเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการในเรื่องของการคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยเทียบเคียงกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาปรับใช้ในประเทศไทยจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้เป็นการสร้างมาตรฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ที่

รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุดให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ใช้ช่องว่างแห่งกฎหมายเข้าควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกินความจำเป็น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่สนองตอบต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงในทุกสถานการณ์และปราศจากการคุกคามจากอำนาจรัฐที่กระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ดำเนินไปอย่างอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์ นำไปสู่ผลลัพธ์จากการดำเนินงานของรัฐบาลที่เป็นไปเพื่อมุ่งผลประโยชน์สาธารณะและสะท้อนกลับไปสู่ทุกภาคส่วนในสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้บัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติการรับรองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต ดังนี้

“สื่อสิ่งพิมพ์ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นโดยการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายวิธีอื่นใดอย่างอิสระ โดยปราศจากการแทรกสอดและปราศจากการลงโทษใด ๆ เมื่อสื่อสิ่งพิมพ์ได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยจะกำหนดเวลาห้ามไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยก็ได้

ความมั่นคงของรัฐ หมายความว่า การแสดงออกไม่ว่าด้วยภาพ หรือข้อความ ที่เป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงออกซึ่งความอาฆาตมาดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน หรือสถาบันพระมหากษัตริย์”

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

ในยุคโลกาภิวัตน์การนำเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนมีมากขึ้น โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์จะมีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับผู้นำประเทศ ผู้มีชื่อเสียงหรือฐานะในสังคมรวมถึงประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะปัจจัยสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดความแตกแยก หรือทำให้ความขัดแย้งในสังคม จนยกระดับเป็นความรุนแรง เนื่องจากการนำเสนอข้อมูล และการใช้ภาษาที่ปลุกเร้าและกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชัง (hate speech) ในความหมายระดับสากล หมายถึง วาจาหรือการแสดงออกซึ่งมุ่งสร้างความเกลียดชังต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน โดยมีฐานจากอคติเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ ความพิการทางเพศ สถานที่เกิดชนชั้น อุดมการณ์ทางการเมือง หรือคุณลักษณะใด ๆ อันเป็นการแบ่งแยกได้ ทั้งนี้ การสร้างความเกลียดชัง ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนดังกล่าว สามารถพัฒนาไปสู่การแสดงออกซึ่งกระทำและความรุนแรงต่อตัวบุคคล หรือกลุ่มคนนั้นในเชิงกายภาพได้ (hate crime) เพียงเพราะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ มีอัตลักษณ์ที่เชื่อมโยงกับอคติที่ถูกปลุกเร้าให้เกิดความเกลียดชังนั่นเอง

การสื่อสารที่สร้างความเกลียดชังประกอบไปด้วย (1) การบิดเบือนความจริง (2) การสร้างข้อโต้แย้งที่บกพร่อง (flawed argumentation) (3) การสร้างความเป็นอื่น (divisive language) และ (4) การลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanizing metaphors) ดังนั้น พัฒนาการของความเกลียดชัง ที่เริ่มจากการกระตุ้นเร้า หรือการโฆษณาชวนเชื่อ และปลุกกระดมให้มวลชนคู่ขัดแย้งใช้ความรุนแรงต่อกัน แม้รัฐธรรมนูญของไทยจะได้รับการรับรองเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไว้ก็ตาม หากแต่เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด บางประการซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเนื่องจากการใช้เสรีภาพโดยปราศจากข้อจำกัดย่อมนำไปสู่การละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะฉะนั้น มาตรการทางกฎหมายของรัฐจึงมีความสำคัญในการสร้างระเบียบแบบแผนขึ้นเพื่อก่อให้เกิดระเบียบร่วมกันของสังคม

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีกฎหมายหลายประเภทที่ควบคุมและจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้การคุ้มครองหรือความรับผิดชอบนั้นไม่อาจเข้าไปถึงสื่อสิ่งพิมพ์ได้ และในส่วนของความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะที่ใช้ป้องกันและคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายนั้น ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขตของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการบังคับทางปกครองในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่อดีต สื่อสิ่งพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการแสวงหาความจริงที่สมบูรณ์มานำเสนอต่อประชาชน และถือเป็นบทบาทขั้นพื้นฐานในการทำหน้าที่ให้ความจริงต่อสาธารณะด้วยความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์และเป็นธรรม โดยเห็นแก่ประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ภาครัฐและเอกชนควรให้ความสำคัญกับรูปแบบของมาตรการในการส่งเสริมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เหมาะสมกับสังคมไทยที่เป็นประชาธิปไตย โดยนโยบายต่างๆ ของรัฐต้องคำนึงถึงการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้การให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์จะอ้างสิทธิการรับรู้ของประชาชนเพื่อทำการเสนอข่าวไม่ได้ หากข่าวที่นำเสนออยู่นั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งนั้นจะต้องไม่ไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอีกคนหนึ่ง หากบุคคลใดใช้เสรีภาพของตนจนเกินขอบเขตและกรอบแห่งกฎหมายแล้ว บุคคลนั้นย่อมไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพของตนต่อบุคคลอื่นได้โดยรัฐมุ่งหมายที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตย

ในอดีต ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติมีการรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีและภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”² โดยคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว อีกทั้งยังได้บัญญัติห้ามการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28.

ต่อสาธารณะ³ เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของสิทธิดังกล่าวจะพบว่ามิชอบเขตกว้างขวางมาก ดังนั้นการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อนำเสนอเข้าสู่ความรับรู้ของประชาชนในบางกรณีจึงอาจกระทบกับสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นและก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิได้ แต่เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีอยู่หลายประเภท ทำให้การคุ้มครองหรือความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นไม่มีกฎหมายโดยตรงที่ใช้ป้องกันและคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ซึ่งแต่ละฉบับนั้น มีจุดมุ่งหมายและเจตนารมณ์แตกต่างกันไป รวมถึงยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้คุ้มครองและควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายนั้น กล่าวคือ กฎหมายนั้นไม่ครอบคลุมถึงการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น รวมทั้งไม่ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ จึงทำให้การคุ้มครองบุคคลที่ได้รับเสียหายจากการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และในการออกกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อนำไปสู่การเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการที่ผู้ตกเป็นข่าวได้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดให้เป็น “หลักประกัน” แก่ประชาชนในการใช้เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณา หรือสามารถแสดงความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้บุคคลอื่นสามารถรับและรู้และเข้าใจได้ อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพจำต้องมีขอบเขตทางกฎหมายกำกับไว้ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้เสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใดโดยปราศจากขอบเขต ย่อมอาจก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพอีกอย่างหนึ่งได้เสมอ

จากการศึกษา พบว่า ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย เป็นมาตรการทางกฎหมายในการใช้อำนาจควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้บริหารแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยมีทั้งกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่ออกมาใช้บังคับมากมายหลายฉบับ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายอาญา กรณีความรับผิดฐานหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีความรับผิดเรื่องละเมิด และความรับผิดอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายลำดับ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35.

พระราชบัญญัติอื่นเป็นรายกรณี โดยปัจจุบันมีกฎหมายทั่วไปหลายประเภทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ ความผิดต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ สักคมไทยเป็นสักคมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมายาวนานตลอดหน้าประวัติศาสตร์ที่ถูกบันทึกไว้ ดังนั้น ความเคารพความผูกพันต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จึงมีอยู่อย่างแน่นแฟ้น พระมหากษัตริย์จึงถือเป็นตัวแทนแห่งรัฐ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และหากใครที่ละเมิด ย่อมถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ⁴

2. การหมิ่นประมาท ในทางกฎหมายถือว่าทุกคนที่เกิดมาย่อมมีสิทธิ มีเกียรติยศ การละเมิดต่อสิ่งเหล่านี้ของผู้อื่นไม่ควรกระทำ แม้สื่อมวลชนต้องมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อเท็จจริงให้ประชาชนรับทราบ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าว ต้องไม่ไปละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติยศของผู้อื่นโดยไม่จำเป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนลักษณะนี้เรียกว่าการหมิ่นประมาท ถือเป็น การจำกัดสิทธิการนำเสนอข่าวสารโดยใช้หลักสิทธิของผู้อื่น⁵

3. การดูหมิ่น ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความผิดไว้อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีความใกล้เคียงกับความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณาโดยมีหลักสำคัญคือ สื่อมวลชนจะต้องไม่นำเสนอข่าวสารที่ทำร้ายจิตใจ หรือทำให้ผู้อื่นรู้สึกลดคุณค่าในตัวเอง ทั้งนี้ กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดดังกล่าวไว้ใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ กรณีการดูหมิ่นเอกชนทั่วไป และกรณีการดูหมิ่นเจ้าพนักงานและศาล⁶

4. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดไว้ว่า การละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้อื่น ซึ่งมีลักษณะความผิดใกล้เคียงกับความผิดฐานหมิ่นประมาท มีใจความสำคัญ คือ “ทุกคนย่อมมีชื่อเสียงเกียรติคุณ การกล่าวความเท็จและทำให้ผู้อื่นเสียหาย เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ ความผิดลักษณะนี้บางครั้งเรียกว่า “การหมิ่นประมาททางแพ่ง”⁷

5. การละเมิดสิทธิเด็กและเยาวชน การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์นั้น บทบัญญัติได้กำหนดข้อห้ามหลายประการเพื่อคุ้มครองเด็ก เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดเสนอข่าว ลงรูปภาพ หรือข้อความเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนที่จะทำให้รู้ได้ว่าเด็กหรือเยาวชนดังกล่าวเป็นใคร ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการละเมิดต่อสิทธิเด็ก มีพื้นฐานความคิดที่ว่า การ

⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112.

⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 - 333.

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 มาตรา 198 และมาตรา 393.

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423.

กระทำความผิดของเด็กและเยาวชนอาจเป็นไปได้โดยความพลั้งเผลอ หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพื่อป้องกันมิให้กระทบกระเทือนอนาคตของเด็ก ไม่ต้องการให้เด็กมีปัญหา หรือมีปมด้อย ไม่เป็นที่รังเกียจของสังคม⁸ ดังนั้น กฎหมายควรเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนผู้นั้นมีโอกาสในการกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ใหม่ต่อไป

6. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้ให้ความคุ้มครองกับ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ที่อยู่ในความครอบครองของราชการไว้เป็นกรณีพิเศษโดยกำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่ “ห้ามเปิดเผย” หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนทั้งยังได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวที่จะต้องจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลในการใช้ชีวิตโดยปราศจากการรบกวนจากบุคคลอื่นและหากจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน

จากดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ความรับผิดตามกฎหมายของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ความรับผิดของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายอาญากรณีความรับผิดฐานหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีความรับผิดเรื่องละเมิด และความรับผิดอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติอื่นเป็นรายกรณี อีกทั้งมีกฎหมายอยู่มากมายและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่เข้ามาควบคุมและจำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับ hate speech ในสถานการณ์วิกฤติได้มีการใช้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นเครื่องมือของการโฆษณาชวนเชื่อยิ่งทำให้ความขัดแย้งมีความชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายไทยแม้ว่าการกล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองต่อผู้อื่นหรือบุคคลที่สาม ซึ่งต้องมีผู้เสียหายตามกฎหมายเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยตนเอง ซึ่งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงความคิดเห็นในลักษณะ hate speech ในปัจจุบันคือกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษกรณีเกิดความเสียหายจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขต คือ ประมวลกฎหมายอาญากรณีของหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่น และ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงในลักษณะของการกล่าวหรือไขข่าวซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป จากข้อเท็จจริง

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534.

⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

และข้อกฎหมายข้างต้น กรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารอันมีลักษณะขัดต่อกฎหมายมาเผยแพร่ต่อสู่ความรู้ของประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นข้อความรุกรานหรือละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ hate speech หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนำข้อความที่ขัดต่อกฎหมายนั้นมาเผยแพร่ย่อมส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องรับผิดชอบในลักษณะเดียวกันสำหรับกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง

นอกจากนี้ กรณีของสื่อสิ่งพิมพ์คือกฎหมายว่าด้วยการจัดแจ้งการพิมพ์ซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจในการกำกับเนื้อหาของสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะฉะนั้น การดำเนินการทางกฎหมายของที่เกี่ยวข้อง จำต้องใช้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายอาญาในฐานความผิดที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ ในบางกรณีอาจเข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือหมิ่นประมาทในกรณีต่าง ๆ แต่ในหลายกรณีนั้นการกล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองต่อผู้อื่นหรือบุคคลที่สามก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กระบวนการทางยุติธรรมก็ไม่อาจดำเนินคดีต่อผู้กล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองได้ อีกทั้งถ้าเป็นการนำเสนอหรือเผยแพร่วาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองในสื่อสิ่งพิมพ์ ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความถดถอยทางการเมืองที่เลวร้าย จนนำไปสู่วิกฤติทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างประชาชนหรือกลุ่มทางการเมืองในระดับต่าง ๆ และการแตกความสามัคคีระหว่างประชาชนด้วยกัน ที่อาจพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างประชาชนด้วยกันเองหรือการใช้ความรุนแรงระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับประชาชน

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับไม่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นการเฉพาะในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เนื่องจากกฎหมายอื่น ๆ ที่ควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับ “hate speech” ซึ่งเป็นการสร้างความเกลียดชังที่สามารถพัฒนาไปสู่การแสดงออกที่ส่งผลก่อให้เกิดความรุนแรงต่อตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นเกินความจำเป็นจึงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้ศึกษาเชิงลึก ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายต่อการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3520/2543

ข้อความที่ตีพิมพ์โฆษณา ผู้เสียหายอนุมัติให้จัดจ้าง โดยวิธีพิเศษฝ่าฝืนมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคครั้งล่าสุดห้ามมิให้ผู้เสียหายดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และข้อความว่าผู้เสียหายเจตนากำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ปรากฏอยู่ในเงื่อนไขทั่วไป ส่อเจตนาไปในทางเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนรายหนึ่งที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้เสียหายมานาน ข้อความทั้งสองประการดังกล่าวไม่ได้อ้างถึงข้อความจริงอันเป็นการแสดงความคิดเห็น แต่เป็นการ

ยืนยันข้อเท็จจริงให้ผู้อ่านหนังสือพิมพ์เชื่อว่า ผู้เสียหายอนุมัติให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษฝ่าฝืนต่อมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้เสียหายเจตนากำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาต่อเจตนาไปในทางเอื้อประโยชน์แก่เอกชนที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้เสียหาย ซึ่งจำเลยที่ 2 ก็รับมาในฎีกาว่าเป็นข้อความที่คลาดเคลื่อนไปจริง ข้อความทั้งสองประการดังกล่าวจึงเป็นข้อความที่ยืนยันข้อเท็จจริงใส่ความผู้เสียหายด้วยการเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้เสียหายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง หากใช่เป็นการแสดงข้อความโดยสุจริตติชมด้วยความเป็นธรรมอันเป็นวิสัยของประชาชน ย่อมกระทำให้จำเลยที่ 2 กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้เสียหาย โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร

เมื่อการกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 แล้วไม่จำเป็นต้องปรับบทลงโทษตาม มาตรา 326 อีก

จากข้อเท็จจริงของสังคมไทยในปัจจุบัน พบว่า การรวมตัวกันของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มประชาชนที่มีความเห็นแตกต่าง ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมที่แสดงออกถึงความคิดเห็นทางการเมืองของตนอย่างชัดเจนหลายกลุ่ม กิจกรรมดังกล่าวมีทั้งการจัดเวทีปราศรัย โจมตีการบริหารราชการของรัฐบาล ตลอดจนกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา และมีกล่าวปราศรัยโจมตีสื่อมวลชนที่รายงานข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับความเชื่อทางการเมืองของกลุ่มตน จนกระทั่งเกิดเหตุทำร้ายผู้สื่อข่าวนำไปสู่ความสูญเสียทั้งต่อชีวิต ต่อร่างกายและต่อทรัพย์สิน เหตุการณ์ดังกล่าวมีการกล่าวหากันไปมาว่าฝ่ายตรงข้ามตนเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์เหล่านี้ มีการนำภาพผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตมานำเสนอ จากข้อเท็จจริงเหล่านี้พบว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะเป็นการสื่อความหมายโดยผ่านการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ตลอดจนการสื่อความหมายในรูปแบบกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ โดยกิจกรรมเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดไปยังประชาชนผ่านสื่อมวลชนไปยังประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ เข้าไปมานานนับเดือนในหลากหลายรูปแบบซ้ำไปมา เช่น หนังสือพิมพ์นำข้อความที่ปราศรัยโจมตีกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามมาตีพิมพ์เผยแพร่ ตลอดจนสัมภาษณ์ความเห็นของนักการเมืองที่ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในขณะที่ผู้สื่อข่าวไม่เพียงแต่นำเสนอข้อเท็จจริงของเหตุการณ์นั้น เท่านั้น หากแต่มีการแสดง “ความคิดเห็น (views)” ของตนประกอบในการเสนอข่าวอีกด้วย ขณะที่สื่อมวลชนเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่พยายามนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็น “ข้อเท็จจริง (fact)” ต่อประชาชนท่ามกลางสถานการณ์ของสื่อกระแสหลักแบบนี้ สื่อมวลชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็ดำเนินการในลักษณะไม่แตกต่างกัน แต่มีเนื้อหาที่รุนแรงมากขึ้น กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นนานนับเดือน จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการกระทำเหล่านี้เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การกำหนดความคิดของประชาชน และนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงความคิดเห็นในลักษณะ hate speech ในปัจจุบันคือกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษกรณีเกิดความเสียหายจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขต คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงในลักษณะของการกล่าวหรือไขข่าวและประมวลกฎหมายอาญากรณีของหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่นซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้น กรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารอันมีลักษณะขัดต่อกฎหมายมาเผยแพร่ต่อผู้รับรู้ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นข้อความลู่ล้าหรือละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ hate speech หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนำข้อความที่ขัดต่อกฎหมายนั้นมาเผยแพร่ต่อย่อมส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องรับผิดชอบในลักษณะเดียวกัน สำหรับกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสื่อสิ่งพิมพ์นั้น กรณีของหนังสือพิมพ์คือกฎหมายว่าด้วยการจัดแจ้งการพิมพ์ซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจในการกำกับเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ เพราะฉะนั้น การดำเนินการทางกฎหมายของที่เกี่ยวข้องต้องใช้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญาในฐานะความผิดที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับคดี ซึ่งผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของสื่อสิ่งพิมพ์จำเป็นต้องใช้สิทธิฟ้องร้องคดีเพื่อนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1. ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility Theory)

จากพฤติกรรมในทางเสื่อมถอยของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งจากเดิมถือว่าสื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีเสรีภาพในการพิมพ์ การโฆษณา และการเสนอข่าวได้อย่างเสรีตามแนวความคิดอิสรภาพนิยม แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมไปด้วย ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจึงเกิดเป็นแนวความคิดอิสรภาพนิยมรูปแบบใหม่ (Neo-liberalism) และได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง กระแสแนวความคิดใหม่นี้รู้จักกันในชื่อ “แนวความคิดสื่อสิ่งพิมพ์ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม” ในแนวความคิดนี้เสรีภาพถูกจำกัดขอบเขตด้วยความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพ ภายใต้จรรยาบรรณของสมาคมวิชาชีพและโดยการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลหรือองค์กรอื่น ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมในการนำเสนอข่าวสารเนื้อหาอันเป็นสาระย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่จะได้รับ ความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากไม่รู้ในข้อเท็จจริงและไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาสังคมต่อไปได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีความ

รับผิดชอบต่อสังคม เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบและหน้าที่ในฐานะสื่อที่มีต่อสังคมและประชาชนที่จะดำเนินการในหน้าที่สำคัญของสื่อสิ่งพิมพ์ในสังคมปัจจุบัน ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อควบคู่กันไปด้วย

2. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐ อีกหลักหนึ่ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคน รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงเป็นการขัดต่อหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องบังคับใช้กฎหมาย เมื่อรัฐไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เกิดผลบังคับใช้ จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้เกิดความผลเสียหายแก่ประชาชนในท้ายที่สุด หากรัฐไม่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการโต้แย้งการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้ต่อการทำละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์อันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในฐานะความผิดต่อชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อสังคม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาในการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ เช่น บทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์ในการชี้แนะและเสนอข้อเท็จจริงโดยการบิดเบือนข้อมูลหรือนำเสนอข้อมูลในด้านในด้านหนึ่ง การนำเสนอภาพของการก่อความรุนแรง (hate speech)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของข่าวตกอยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญา หรือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ประกอบกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความรุนแรงทางการเมืองและส่งผลให้สถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้นตามสถานการณ์ในขณะนั้น อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงประชาชนขาดวิจารณญาณ จึงเป็นสาเหตุทำให้ความขัดแย้งในสังคมขยายตัวเป็นการใช้ความรุนแรงที่ควบคุมไม่ได้

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์และเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อให้มีหลักเกณฑ์และขั้นตอน หรือกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่รัฐเพื่อทำหน้าที่ดูแลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ให้ใช้เสรีภาพของตนไปกระทบสิทธิของประชาชนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมายหรือเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดูแลการดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ในบางกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายคุ้มครองการทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งในส่วนของความรับผิดชอบหมิ่นประมาทในประมวลกฎหมายอาญา และความรับผิดชอบเรื่องละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นการทั่วไป แต่ไม่ได้กำหนดให้รัฐสามารถเข้าไปสอดส่องดูแลการทำหน้าที่และการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ นั่นเอง

จากการศึกษามาตรการทางปกครองในหลักประกันการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และ สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะพบว่า มีกลไกการควบคุมในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ บัญญัติไว้เป็นมาตรฐานแตกต่างจากกฎหมายที่ควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายเรื่องการหมิ่นประมาทของสื่อสิ่งพิมพ์ คือ การโฆษณาข้อความที่ทำให้คนอื่นต้องอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ซึ่งโดยรวมแล้วความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ การไขข่าวให้แพร่หลาย ไม่ว่าจะด้วยการพูด การเขียน พิมพ์ วาด หรือวิธีการอื่นใด ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง การหมิ่นประมาทประเภทนี้เป็นทั้งความผิดทางอาญาและละเมิดในทางแพ่ง ซึ่งผู้กระทำผิดต้องรับโทษทางอาญาและต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งในเรื่องหมิ่นประมาทนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนดโทษในทางอาญา หรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อสิ่งพิมพ์ ในกรณีที่ข้อความที่นำเสนอเป็นความจริงและเรื่องที่น่าเสนอเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชน (public figure) ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นการรายงานข่าวสารในเรื่องที่ไม่จริง (calculated falsehood – a statement that a reporter or editor knows to be false or probably false and deliberately publishes) โดยที่สื่อมวลชนรู้ถึงความไม่จริงนั้นมาตั้งแต่ต้นเท่านั้นจึงจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ส่วนในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดา (private persons) อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของบุคคลนั้นและโดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักไว้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อการกระทำนั้นได้ เว้นแต่การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อพึงต้องระมัดระวัง (fault-based standard of care) อย่างไรก็ตามภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดข้อยกเว้นของความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ไว้โดยได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้ แต่มีข้อยกเว้นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในลักษณะข้อความที่มีลักษณะเป็นการขู่ กล่าวคือ ศาลสูงสหรัฐได้ยึดในหลักการว่า “การสนับสนุนการใช้กำลัง” นั้นจะไม่ถูกคุ้มครองเมื่อ “ได้ใช้ไปในทางการขู่หรือก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเหตุอันใกล้จะเกิดขึ้น” และ “อาจก่อให้เกิดผลเช่นนั้น” เช่น “Defamation” คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น “Causing Panic” ซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมามีผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง “Incitement to Crime” ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระดุนหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม “Sedition” หมายถึง การแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการปลุกปั่นให้เกิด

ความไม่สงบในรัฐและ “Obscenity” เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่ลามก หยาบโลน เป็นต้น

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การควบคุมตรวจสอบเสรีภาพในการตีพิมพ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยมีกฎหมายกำหนดรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไขข้อจำกัดการที่จะต้องส่งสิ่งพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ หรือการที่จะต้องวางเงินประกันไว้กับเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง อันเป็นการเพื่อไว้ว่าหากมีการดำเนินคดีฟ้องร้องสิ่งพิมพ์ไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา หากเกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะได้หักเอาเงินค่าปรับหรือค่าเสียหายจากเงินประกันที่วางไว้ก่อน และบทลงโทษได้ในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ บุรณภาพแห่งอาณาเขต ความปลอดภัยของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อย และเพื่อป้องกันอาชญากรรม เพื่อคุ้มครองสุขภาพ ศีลธรรมอันดี เกียรติยศชื่อเสียง และสิทธิของบุคคลอื่น หรือเพื่อป้องกันการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยปรกติเป็นความลับ หรือเพื่อเป็นประกันต่อการใช้อำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ นอกจากนี้ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้แยกการกระทำ ความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของสิ่งพิมพ์ออกมาต่างหากจากฐานความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับในความผิดเกี่ยวกับ hate speech นั้น La loi du 29 juillet 1881 ได้ให้เสรีภาพในการสื่อ โดยมีข้อห้ามอยู่บางข้อ เช่น มาตรา 24 ห้ามมิให้ผู้ใดช่วยผู้อื่นให้แบ่งแยก เกียดชัง หรือทำร้ายผู้อื่นหรือกลุ่มที่บุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ รวมทั้งประเด็นในเรื่องเชื้อชาติ ประเทศ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความพิการ ไม่ว่าจะจริงหรือไม่ก็ตาม โดยมาตรา 32 และ 33 ห้ามมิให้ผู้ใดประณามให้เสียชื่อแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในกลุ่มคน เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความพิการ ไม่ว่าจะจริงหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ La loi du 29 juillet 1881 ได้ให้อำนาจแก่ัยการที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเมื่อมีการร้องเรียนจากผู้เสียหาย และผู้เสียหายอาจดำเนินคดีทางแพ่งได้อีก โดยต้องทำ ตามหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาความอาญา ศาลอาจคำนวณทั้งค่าเสียหายทางแพ่งและอาญาด้วยกันได้ มาตรา 48 - 1 อนุญาตให้องค์กรสิทธิทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการกระทำผิดทางกฎหมายได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่าประเทศไทยต้องนำหลักการการกำหนดมาตรการทางปกครองในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย และสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้การกำหนดมาตรการทางปกครองในประเทศไทยเกิดความเหมาะสม รวมถึงการใช้เสรีภาพมีทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบตามมาด้วยอาจมีกฎหมายกำหนดรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไข ข้อจำกัดก่อน และ

บทลงโทษได้ในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครอง เกียรติยศ ชื่อเสียงและสิทธิของบุคคลอื่น ให้มีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยการบังคับใช้กฎหมายต่อการทำละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์และการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ของสหรัฐอเมริกา และการควบคุมตรวจสอบเสรีภาพในการตีพิมพ์ได้ให้อำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อสิ่งพิมพ์ อีกทั้งได้แยกการกระทำความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของสื่อสิ่งพิมพ์ออกมาต่างหากจากฐานความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมาปรับประยุกต์ใช้กับกฎหมายไทย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนการตรวจสอบก่อน ในกรณีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพถ่ายไม่ว่าด้วยวิธีการใดอันเป็นการส่วนตัวของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของบุคคลนั้น ๆ ในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ไปยังสาธารณชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งกรณีเพื่อความมั่นคงของรัฐและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่นให้ได้รับความเสียหายโดยมิชอบ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ หรือการที่จะต้องวางเงินประกันไว้กับเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งอันเป็นการเพื่อกำหนดการดำเนินคดีฟ้องร้องสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา หากเกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะได้หักเอาเงินค่าปรับหรือค่าเสียหายจากเงินประกันที่วางไว้ หรือเพื่อป้องปรามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยปรกติเป็นความลับ หรือเพื่อเป็นประกันต่อการใช้อำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเป็นการสร้างมาตรฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพบังคับของกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายต่อการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์สอดคล้องกับแนวทางหลักการมาตรการทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการของสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสมาปรับใช้จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้กลไกและหลักเกณฑ์ในการดูแลการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐมีความสอดคล้องกับแนวทางหลักการมาตรการทางปกครอง โดยกำหนดขอบเขตการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจนในเรื่องของรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไขข้อจำกัดการตรวจสอบก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ ซึ่งรัฐสามารถจำกัดเสรีภาพให้

เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ยังมีผลให้เป็นการสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ที่ถือเป็นผู้ทำหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ สื่อสิ่งพิมพ์ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ จะทำให้ส่งผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนเกิดการเรียนรู้และสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในหมวดว่าด้วยความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการควบคุมจำกัดการนำเสนอหรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ที่สร้างความเกลียดชังทางการเมือง (hate speech) ซึ่งกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่เข้ามาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคตที่อนุญาตให้สามารถกระทำได้ ตามที่ผู้เขียนเสนอไว้เป็นแนวทางแก้ไขใน 5.1 ดังนี้

“ผู้ใดพิมพ์หรือเผยแพร่วัตถุที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าประการใด ๆ ซึ่งเป็นการข่มขู่ คุกคาม เหยียดหยาม ด้วยเจตนาขั้วให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ หรือด้วยสถานการณ์แวดล้อมนั้น พฤติกรรมดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติขึ้นได้ ผู้นั้นมีความผิด”

“การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ไม่ว่าจะกระทำในที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคล เว้นแต่ผู้กระทำสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนอยู่ภายในที่พักอาศัย และไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าคำพูดหรือพฤติกรรมดังกล่าวจะได้ยินหรือถูกรับรู้จากบุคคลภายนอก”

“ห้ามให้สื่อสิ่งพิมพ์ ประกาศเผยแพร่โดยการพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายวิธีอื่นใด ประณามให้เสียชื่อแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่ในกลุ่มคน เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความเชื่อในทางศาสนา ความบกพร่องทางกาย ความคิดเห็นในทางการเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อื่น”

5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่เริ่มมีการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพ ในการพัฒนายกระดับมาตรฐานของสภาวิชาชีพ โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบสมาคม สมาพันธ์ สหภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ให้ก้าวหน้า ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ให้ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้องส่งผลทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคม องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของสื่อสิ่งพิมพ์นี้มักมีการกำหนดนโยบาย แนวทาง ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ในการปฏิบัติงานขึ้นมาแล้วประกาศให้บุคคลในวิชาชีพทราบทั่วกันเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติ โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น จรรยาบรรณวิชาชีพ ประมวลจริยธรรมแห่งวิชาชีพ กลไกการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการช่วยส่งเสริมความเป็นอิสระ ป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งเสริมสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันในระดับองค์กรและระดับบุคคลพึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันประเด็นปัญหาที่เกิดมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการเฉพาะ ในลักษณะของสภาวิชาชีพที่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้เป็นเพียงสถาบันวิชาชีพที่เป็นสมาคม ชมรม หรือมูลนิธิเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์

ในปัจจุบันเกิดการพัฒนาศาษาวิชาชีพ การส่งเสริมคุณธรรม และมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพนั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลตนเอง กล่าวคือ การแสดงออกในแนวทางที่ถูกต้องที่สังคมยอมรับและมีจิตสำนึกที่ดี มีความรับผิดชอบทางจริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริต เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ประกอบสมาอาชีพ หรือ การดำรงตนที่จะส่งผลต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความมีคุณธรรมของแต่ละบุคคล หรือ ผู้ประกอบการหรือกลุ่มสังคมนั้น ๆ ที่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมได้ เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายของการกำกับดูแลตนเองซึ่งเป็นสิ่งที่ประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐานที่ระบุนความประพฤติที่เหมาะสมที่จำเป็นต่อการสนับสนุนเสรีภาพในการแสดง

ความคิดเห็น และกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมนั้น ๆ หรือแนวทางกระบวนการใด ๆ ก็ตามที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ควบคุมความประพฤติของสมาชิก โดยกลไกการกำกับดูแลตนเองขององค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลเฉพาะราย เป็นต้นว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด ซึ่งอาจกระทำได้อันถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

นอกจากนี้ อำนาจและบทบาททางกฎหมายของสภาวิชาชีพที่มีอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่สมาชิกตกอยู่ภายใต้อำนาจของสภาวิชาชีพมิได้เกิดจากความยินยอมด้วยใจสมัคร การกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมของนักวิชาชีพขึ้นมา เนื่องจากการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพนับเป็นกระบวนการที่เอื้อต่อการปฏิบัติได้มากกว่าแนวทางอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การกำกับดูแลตนเองเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการควบคุมการปฏิบัติงานของสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นรูปแบบที่ช่วยขยายขอบเขตของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับของชุมชน และมาตรฐานของวิชาชีพ กล่าวคือ การกำกับดูแลตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า กลไกการกำกับดูแลตนเองจะเป็นสิ่งที่ประสบผลสำเร็จภายใต้กรอบของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้กฎหมายและกลไกการกำกับดูแลตนเองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญ อีกทั้งเป็นเครื่องมือการตรวจสอบการทำงานด้านต่าง ๆ ในการดำเนินงานเป็นไปตามหลักคุณธรรมจริยธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การทำหน้าที่โดยเฉพาะบทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับการเสนอข่าวในทางไม่สร้างสรรค์ ขาดจริยธรรมและละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เป็นเหตุให้เกิดเสียงเรียกร้องจากประชาชนให้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรควบคุมการใช้เสรีภาพและความรับผิดชอบ และจริยธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์มีการผลักดันให้เกิด “สภาวิชาชีพ” ขึ้นเพื่อควบคุมกันเองอย่างจริงจังในการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ร่วมที่เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในวิชาชีพเดียวกันให้เป็นรูปธรรมมากกว่าเดิมดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดให้มีองค์กร “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” ถือเป็นองค์กรที่มีเจตนารมณ์หลักในการดูแลเรื่องจริยธรรมของนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพที่มาจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การตอบสนองต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน 2) การสร้างความไว้วางใจ และ 3) การเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น อีกทั้งยึดมั่นในหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การควบคุมตนเองของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย โดยการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจัดตั้งขึ้น โดยทำตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 ให้อำนาจไว้ในการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่ไม่ต้องมีกฎหมายรองรับนั้น เพราะอาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นอาชีพอิสระทุกคนสามารถเข้ามาได้และอยู่ได้ตราบเท่าที่ไม่ทำผิดกฎหมาย ฉะนั้น จึงไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงโดยอาศัยกฎหมายเปิดช่องให้ และสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายก็ไม่มีกฎหมายรองรับกันทั้งสิ้น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอิสระตามเหตุผลในการจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ให้จัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นในประเทศไทย ให้เป็นองค์กรที่มีอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมตนเองในหมู่ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบสถานภาพผู้ประกอบการวิชาชีพและกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการใช้สื่อสิ่งพิมพ์เพื่อการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การก่อตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการก่อตั้งองค์กรทางวิชาชีพอื่น ๆ เช่น สภานายกความ หรือแพทยสภา ซึ่งองค์กรที่ควบคุมทนายความและแพทย์นี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติทนายความ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้น องค์กรทั้งสองจึงมีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริงที่จะลงโทษสมาชิกของตน แต่สำหรับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของกลุ่มนักสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ จึงเกิดจากข้อตกลงระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้มีการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายแต่อย่างใด สภาพบังคับของจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีลักษณะแตกต่างจากสภาพบังคับของจริยธรรมของแพทย์หรือมรรยาทของทนายความ

จากการศึกษา พบว่า ไม่มีความชัดเจนในแง่สถานภาพทางกฎหมายที่ให้อำนาจการจัดตั้งหน่วยงานกลางใดขึ้นมาทำหน้าที่ในการวางมาตรการกลางในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ขาดกฎหมายรองรับในการควบคุมองค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง มีเพียงการรวมตัวและจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองโดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเอง จึงสะท้อนลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามข้อกำหนดจรรยาบรรณ โดยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเสรีภาพ เสรีภาพการสมาคม โดยมีสาระสำคัญไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ¹⁰ อีกทั้งรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ¹¹

2. ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบจริยธรรมไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิก หรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน ลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการในตำแหน่งและขนาดตัวอักษรที่เห็นเด่นชัด ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยนั้นโดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และแจ้งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน บรรเทาความเสียหายด้วยการตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษต่อผู้เสียหายตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ โดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในกรณีผู้ประพฤติผิดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้ส่งคำวินิจฉัยไปยังหนังสือพิมพ์ต้นสังกัดของผู้นั้น เพื่อดำเนินการลงโทษ แล้วแจ้งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์ทราบโดยเร็ว หรือในกรณีที่เห็นสมควร สภาการหนังสือพิมพ์อาจตักเตือน หรือตำหนิ และเผยแพร่คำวินิจฉัยนั้นต่อสาธารณะได้ด้วย¹²

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46.

¹² ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 29.

3. ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ได้กำหนดไว้คือ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องไม่ประพฤติปฏิบัติกรใด ๆ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ และต้องละเว้นการรับอามิสสินจ้างอันมีค่า หรือผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องครบถ้วน

นอกจากนี้ หลักการสำคัญของแนวปฏิบัติของสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

1) ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ พึงละเว้นการรับอภิสิทธิ์หรือตำแหน่ง เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องครบถ้วน

2) การเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ พึงตระหนักถึงความสำคัญของข่าวต่อสาธารณชนและไม่เสนอข่าวในทำนองชวนเชื่อในเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

3) การได้มาซึ่งข่าวสาร สื่อสิ่งพิมพ์ พึงใช้วิธีที่สุภาพและซื่อสัตย์

4) ในการแสดงความคิดเห็น สื่อสิ่งพิมพ์พึงกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ และไม่มีพันธุกรรมอื่นใด นอกจากมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณชน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลอื่นใดครอบงำความคิดเห็น

5) สื่อสิ่งพิมพ์พึงละเว้นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

6) สื่อสิ่งพิมพ์พึงใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบ ให้ประกาศโฆษณาทั้งหลายอยู่ภายในขอบเขตของศีลธรรมและวัฒนธรรม สื่อสิ่งพิมพ์พึงระมัดระวังที่จะไม่เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่น่าสงสัยว่าจะเป็นภัยแก่สังคมหรือสาธารณชน

7) สื่อสิ่งพิมพ์พึงหลีกเลี่ยงการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่มีเหตุใตุน่าเชื่อว่าเจ้าของประกาศโฆษณานั้น เจตนาจะทำให้ผู้อ่านหลงเชื่อในสิ่งเท็จมมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะพบว่า ได้กำหนดให้ความคุ้มครองกับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้นั้นจะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ จะต้องเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น และต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับ การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นไปภายใต้มาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพให้ได้รับความคุ้มครองตาม

กฎหมาย โดยที่คำว่า “วิชาชีพ” นั้นหมายความถึง อาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ซึ่งมีลักษณะพิเศษของอาชีพที่เป็นวิชาชีพจะต้องเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ซึ่งจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ช่ำชองทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะปฏิบัติการนั้นได้อย่างเพียงพอ การดำเนินการจะเป็นไปภายใต้จรรยาบรรณ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมควบคู่กับความซื่อสัตย์ และจะต้องเสนอมาตรฐานชั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น อีกทั้งยังมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างกว้างขวางด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องสังกัดสมาคมของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งออกกฎข้อบังคับในการรับเข้าเป็นสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ สมาคม เช่นนี้โดยปกติแล้วจะกำหนดรูปแบบการสอบเพื่อที่จะทดสอบ ความสามารถและออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติการ ศีลธรรมจรรยา ส่งผลให้การประกอบวิชาชีพโดยส่วนมากแล้วมีสถานภาพสูงและได้รับการยอมรับจากสังคมสูง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า “วิชาชีพ” มิใช่อาชีพที่บุคคลทั่วไปจะสามารถกระทำได้หากมิได้รับการอบรมเป็นพิเศษและได้รับการยอมรับจากหมู่คณะให้ประกอบอาชีพได้ และถึงแม้การกำหนดขอบเขตของอาชีพใดว่าเป็นวิชาชีพนั้นจะเปลี่ยนแปลงไป วิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงไว้ซึ่งลักษณะของวิชาชีพซึ่งมีหลายประเภท คือ กฎหมาย แพทย์ สถาปัตยกรรม หรือวิศวกรรม เป็นต้น วิชาชีพเหล่านั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลบุคคลหรือผู้ประกอบวิชาชีพให้อยู่ภายใต้มรรยาและมาตรฐานเดียวกันที่เรียกว่า “สภาวิชาชีพ” ซึ่งจะต้องประกอบด้วยบุคลากรผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเอง อันส่งผลให้องค์กรนี้ไม่ใช่เครื่องมือของฝ่ายปกครองอันมีมาจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว หากแต่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาธรรมเนียมสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 เห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาใช้บังคับในกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพนั้น มักมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะของวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นข้อปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับทางวิชาชีพดังกล่าวและอาจเรียกว่าจริยธรรมทางวิชาชีพ (professional ethics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญแตกต่างกัน เช่น จริยธรรมทางวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่สร้างขึ้นและมีผลใช้บังคับระหว่างสมาชิกในองค์กรวิชาชีพ แต่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ ข้อบังคับทางจริยธรรมที่รวบรวมขึ้นโดยองค์กรวิชาชีพนั้น เป็นการรวบรวมมาจากจารีตประเพณีและแนวปฏิบัติของวิชาชีพนั้น ๆ โดยทั่วไปแล้วการควบคุมกันเองโดยองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ในส่วนของจริยธรรมและข้อควรปฏิบัติในการประกอบวิชาชีพนั้น จะมีกลไกควบคุมสองประการ คือ การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมทางวิชาชีพนั้น ๆ และการมีกลไกการจัดการแก้ไขปัญหา

สำหรับข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดหลักการกรณีความรับผิดชอบทางจริยธรรมเอาไว้โดยกำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิก หรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพให้คณะกรรมการมีอำนาจ...” เห็นได้ว่าการควบคุมตนเองของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งกำหนดไว้ในหมวดความรับผิดชอบทางจริยธรรม กรณีความรับผิดชอบของคณะกรรมการสื่อสิ่งพิมพ์ต่อการประเมินการมีอยู่ของวัฒนธรรมองค์กรที่มีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น การตรวจสอบภายในไม่สามารถเข้าไปช่วยหรือมีบทบาทในการประเมินได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบภายในนั้นเพียงแค่ประเมินถึงความเสี่ยงของการดำเนินงานที่ผิดกฎหมาย ดังกล่าวส่งผลให้ไม่เป็นไปตามมาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้ขององค์กรทั่วไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่องค์กรจะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น กรณีผู้ตรวจสอบภายในหรือคณะกรรมการตรวจสอบดำเนินงานภายใต้หลักเกณฑ์ของจริยธรรม แต่ไม่ครอบคลุมถึงการควบคุมเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าไปเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับนั้นได้บุคคลที่ไม่เหมาะสม ผู้เป็นกรรมการมักเข้าไปเป็นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่องค์กรวิชาชีพซึ่งมักดำเนินการไปในทางพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนอาชีพเดียวกันมากกว่าผลประโยชน์ของสังคม

อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบตนเองและกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ขององค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ถือเป็นองค์กรวิชาชีพที่ไม่เป็นทางการและไม่เทียบเท่าองค์กรวิชาชีพชั้นสูงที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ กล่าวคือ สภาการหนังสือพิมพ์ ไม่มีแนวทางแห่งการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใต้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพจริยธรรมหรือมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนฝ่ายต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยแต่ประการใด การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายรับรองการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ ย่อมไม่มีอำนาจใด ๆ ในทางกฎหมาย ดังกล่าวสภาการหนังสือพิมพ์จึงไม่มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จึงมีสถานะแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง อีกทั้งสภาการหนังสือพิมพ์ไม่สามารถทำหน้าที่กำกับควบคุมให้สื่อสิ่งพิมพ์สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม เพราะคณะกรรมการของสภาการหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งมีความคิดเห็นในแนวทางเดียวกัน จึงอาจจะเกิดกรณีผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ช่วยพวกพ้องกันเอง ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับการควบคุมองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพอื่นที่มีลักษณะเป็น

ระบบเลือกตั้ง โดยผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องให้ตัวแทนภาคประชาชนและภาควิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการในสัดส่วนที่เหมาะสมกับการควบคุมดูแลของสภาการหนังสือพิมพ์

นอกจากนี้ โดยมาตรการควบคุมตนเองของสภาการหนังสือพิมพ์โดยตรงมักไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ถือว่าการตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยกันไม่ใช่หน้าที่หลักของสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์พยายามหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตนเอง หรือไม่ทำการตรวจสอบตนเองอย่างเข้มงวดแท้จริง ซึ่งปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นข้อบกพร่องของกลไกการกำกับดูแลตนเอง คือ การพยายามสร้างให้สมาชิกทุกคนยึดมั่นในจรรยาบรรณ โดยที่การทำให้เกิดการยึดมั่นนั้นมักจะมาจากการที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสมาคม หน่วยงาน หรือองค์การ ดังนั้น จึงทำให้นักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์บางคนหรือหน่วยงานที่ประกาศจะทำการสื่อสารที่ไม่อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ อาจถอนตัวจากการเป็นสมาชิก และปฏิเสธคำมั่นสัญญาที่มีต่อจรรยาบรรณนั้น

เห็นได้ว่าองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์ภูมิภาคแห่งประเทศไทย มูลนิธิหนังสือพิมพ์ ชมรมผู้สื่อข่าวช่างภาพอาชญากรรม เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ไม่มีสถานะในทางกฎหมายเป็นเพียงสถาบันวิชาชีพที่เป็นสมาคม ชมรม หรือมูลนิธิเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายทางจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการในทางการควบคุมตรวจสอบทางสากล เพราะการควบคุมตนเองเป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมตนเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ นอกจากนี้โดยข้อสันนิษฐานของกฎหมายให้เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวนั้น เป็นประเด็นปัญหาสำหรับบรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา

จากการศึกษา ได้พบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งฉบับที่ 108 ตักเตือนหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดุดีปาด้า ว่าตีพิมพ์ข้อความด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ ทำลายความน่าเชื่อถือของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หากฝ่าฝืนอีกจะดำเนินการตามกฎหมายการศึกษาศึกษา และต่อมา

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่งหนังสือมายังสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รายละเอียดระบุว่า ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดศัปดาห์ ฉบับที่ 251 มีข้อความว่า (1) “ธรรมนูญ “บิ๊กตู” คสช.พอทุกสถาบัน” ซึ่งเป็นการเสียดสี และอาจทำให้เข้าใจผิดว่า พลเอก ประยุทธ์อยู่เหนือสถาบันพระมหากษัตริย์ (2) “น้องตาล กลับเป็นชื่อทายาทของ “บิ๊ก คสช.” ผู้ที่ยังมากบารมี แต่ขอลดบทบาท เพื่อแต่งตัวรอบข้างสิ่งบางอย่างที่กำลังจะเกิดขึ้นหรือไม่ เพราะอย่าลืมว่า การให้ “ลูกตาล” ซึ่งถือเป็นคนรู้ใจมาเลือกสิ่งอำนวยความสะดวกใน “ทำเนียบรัฐบาล-ตึกไทยคู่ฟ้า” อาจจะส่งสัญญาณบางอย่างออกมาให้เห็น “บิ๊ก คสช.” ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี อาจจะไม่ใช่ “บิ๊กตู” อย่างที่คาดเดากัน แต่มี “ตาอยู่” ที่ “บิ๊กตู” วางใจให้มาสานงานต่อก็เป็นได้ ซึ่งก็ไม่ใช่ใครที่ไหน ก็คนกันเองใน คสช.นั่นแล” และ (3) “การคัดสรรสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่ามีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน เอาใจไปตามาแบ่งเค้ก” ซึ่งจักรกฤษ เพิ่มพูล ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ระบุว่า “หากทางหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดศัปดาห์ พิจารณาแก้ไขและขอโทษผู้ร้องเรียน หากผู้ร้องเรียนพอใจ ถือว่าเรื่องเป็นที่ยุติ”

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปัญหาการร้องเรียนมายังสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เกี่ยวกับการกำกับดูแล และการตรวจสอบการทำงานของสื่อหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดศัปดาห์ นั้น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไม่ใช่องค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพอย่างไร แต่จริงมาทำหน้าที่กำกับการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ องค์กรดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะมีเรื่องของอำนาจการเมือง ผลประโยชน์ของกลุ่มทุน เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายโยงกันหมด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้การกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถใช้บังคับในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในการรายงานข่าวได้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้ จากผลการศึกษา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนักวิชาการได้ผลความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพตรวจสอบตนเอง ดังนี้

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล¹³ เห็นว่า การทำหน้าที่ควบคุมกันเองของสภาการหนังสือพิมพ์ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่ในสภาการหนังสือพิมพ์ต่างเป็นเจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ และที่ผ่านมามากคนในสภาการหนังสือพิมพ์ล้วนคิดถึงผลประโยชน์ของตัวเองโดยแยกไม่ออกว่าเรื่องไหนเป็นเรื่องของส่วนรวม เช่น ถ้าเกิดกรณีร้องเรียนสื่อสิ่งพิมพ์ฉบับหนึ่งว่ามีการประพฤติผิดจริยธรรมขึ้นมา ก็จะกระทบกับหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ ที่

¹³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต.

มีการกระทำในลักษณะคล้ายคลึงกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาว่าสภาการหนังสือพิมพ์ไม่กล้าที่จะควบคุมตนเอง เพราะสื่อสิ่งพิมพ์เกือบทุกฉบับต่างประพาศิทธิจริยธรรมคล้าย ๆ กันเกือบทั้งหมด

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร สระมาลีย์¹⁴ เห็นว่า สภาการหนังสือพิมพ์ไม่ประสบผลสำเร็จในการทำหน้าที่ควบคุมตนเองโดยสาเหตุที่สำคัญ คือ สภาการหนังสือพิมพ์ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกผู้ใดไปให้ข้อเท็จจริงหรือลงโทษผู้กระทำผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าแนวทางการควบคุมตนเองของสภาการหนังสือพิมพ์ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นหลัก โดยมีได้อาศัยอำนาจทางกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

จากตัวอย่างการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า สภาการหนังสือพิมพ์ไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบตนเองโดยไม่อาศัยกฎหมายรองรับ แต่อาศัยหลักจริยธรรมเป็นแนวทางในการควบคุมตนเอง ซึ่งจริยธรรมเป็นเพียงอุดมการณ์ อีกทั้งคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์มีสัดส่วนของกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพมากขึ้นไป ส่งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์หลีกเลี่ยงการตรวจสอบตนเองหรือไม่ทำการตรวจสอบตนเองอย่างเข้มงวด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักภารกิจพื้นฐานของรัฐ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1. หลักภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function)

ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ (the state as regulator) คือ ภารกิจในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยวิธีการ คือ 1) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ 2) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน และ 3) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบางประเภท

จากภารกิจของรัฐสมัยใหม่ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาในด้านที่เกี่ยวข้องเศรษฐกิจสามารถแยกได้ 2 ประเภท คือ 1) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงเป็นผู้ดำเนินการทางอุตสาหกรรม และ 2) ภารกิจของรัฐในฐานะพณิชย์กรรม โดยองค์กรของรัฐเอง อย่างไรก็ดี ภารกิจแต่ละประเภท รัฐย่อมมอบหมายให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสม ถ้าเป็นภารกิจในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและมีผลบังคับฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน

¹⁴ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร สระมาลีย์ อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวหมาก.

เครื่องมือ หรือองค์การที่เหมาะสมในอันที่จะใช้ประกอบการกิจนี้คือส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่มีได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้เกิดปัญหาในลักษณะของสภาวิชาชีพที่ไม่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย รัฐย่อมไม่สามารถมอบหมายให้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสมภารกิจของรัฐได้ จึงไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของหลักการพื้นฐานของรัฐที่กำหนดให้ภารกิจที่ต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและมีผลบังคับฝ่ายเดียว ดังนั้นการที่รัฐไม่กำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อ หลักการพื้นฐานของรัฐ

2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสาร โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าของกิจการ แต่การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และไม่ขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะต้องร่วมกันกำหนดขึ้นมา ในการที่สื่อสิ่งพิมพ์จะทำหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ สื่อสิ่งพิมพ์ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ สื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีหลักเกณฑ์ในการนำเสนอข่าวโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด ดังนั้น อาจสรุปหลักความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ ดังนี้

1) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องมีความตระหนักว่าตนมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสนอข่าวอย่างยุติธรรมครบถ้วน และปราศจากความลำเอียงเท่าที่ขอบเขตงานในหน้าที่และความสามารถในการใช้ดุลพินิจจะอำนวยให้ปฏิบัติได้

2) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องให้โอกาสแก่ผู้อ่านในการที่จะรู้ เข้าใจ และประเมินค่าของข่าวสารที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งที่มีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อส่วนได้เสียของสังคม สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องสำนึกในหน้าที่ในการเสนอข่าว หรือข้อคิดเห็นของหลายฝ่าย รวมทั้งฝ่ายที่เห็นตรงข้ามกับตนด้วย

3) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องสร้างฐานะทางการเงินของตนให้มั่นคง เพื่อต่อสู้อิทธิพลที่พยายามบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ตกเป็นเครื่องมือของผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

4) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องเคารพต่อดัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องหมิ่นประมาทและการตีพิมพ์ภาพลามกอนาจาร

นอกจากนี้ สื่อสิ่งพิมพ์มีหน้าที่สะท้อนความเป็นจริงของสังคม แต่ต้องมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ หากสื่อสิ่งพิมพ์ต้องการเสรีภาพและไม่ต้องการถูกแทรกแซงโดยรัฐ สื่อสิ่งพิมพ์ก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าสื่อสิ่งพิมพ์มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสามารถดูแลจัดการตนเองได้อย่างแท้จริงด้วย ดังนั้น เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ มีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง การคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์จึงมิได้ก่อให้เกิดความผูกพันเฉพาะต่ออำนาจรัฐเท่านั้นที่จะต้องเคารพต่อเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ หากแต่ยังผูกพันต่อบุคคลอื่น ๆ หรือสภาวิชาชีพด้วยที่ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ต่อไปในอนาคต โดยได้มีการจัดตั้งองค์การเพื่อควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ คือ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจรัฐและสามารถเป็นทางเลือกในการที่สังคมจะตรวจสอบการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยใช้กลไกการควบคุมโดยวิชาชีพด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลตนเองก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านจริยธรรมต่าง ๆ ได้ทั้งหมดหากแต่ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอ เช่น ปรากฏว่ามีนักข่าวบางกลุ่มไปรับจ้างหน่วยราชการที่ตนทำข่าวอยู่ในการเขียนใบแถลงข่าว เพื่อแจกสื่อด้วยกันเสียเอง ซึ่งทำให้เกิดความขัดกันทางผลประโยชน์และทำให้นักข่าวกลายเป็นนักประชาสัมพันธ์ไป ดังกล่าวแล้วว่าจะมีการกำหนดหลักจริยธรรมไว้ในสมาคมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ก็มีได้มีการยึดปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด บางครั้งมีการฝ่าฝืนของสมาชิกซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน เนื่องจาก ถ้าผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น การที่สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไม่คำนึงถึงภาระหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบตลอดจนมีความซื่อสัตย์และทำงานร่วมกับประชาชนผู้บริโภคสื่อในสังคมให้มากขึ้นย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายต่อสาธารณชนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์

จากดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองโดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเองในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เป็นเพียงองค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงสมาคมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงการ

ควบคุมกันเองเป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมกันเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ อีกทั้งการควบคุมตรวจสอบของสภาการหนังสือพิมพ์ไม่สามารถบังคับสื่อสิ่งพิมพ์ตามแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคมต่อการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์มาใช้ในทางปฏิบัติ ประกอบกับการมีคณะกรรมการของสภาการหนังสือพิมพ์ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์คัดเลือกกันเอง ย่อมเป็นการสร้างอำนาจเผด็จการให้เกิดขึ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยง่าย ดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีอิสรภาพนิยม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบการร้องเรียนของประชาชนจากการที่คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ใช้ดุลพินิจลงโทษสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลอาชีพเดียวกันมากกว่าผลประโยชน์ของสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลทำให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสถานะองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นบรรทัดฐานของความประพฤติที่เหมาะสมของนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ และเชื่อมโยงไปถึงความไม่มีเสถียรภาพทางความมั่นคงของประเทศ

5.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะบัญญัติให้สภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีอำนาจเทียบเท่ากับสภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และควรมีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายเช่นสภาอื่น ๆ ควบคุมตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ในการนำเสนอข่าวของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการเฉพาะเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับจรรยาบรรณสื่อสิ่งพิมพ์ การตรวจสอบประเมินผล การทำงานเพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในหน้าที่ ปฏิบัติงานอย่างเที่ยงธรรมโดยสุจริต หากเกิดการละเมิดต้องได้รับการลงโทษและการชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลอื่น อีกทั้งข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยยอมรับและนำหลักการปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์โดยตรงซึ่ง ได้แก่

พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 และการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงการควบคุมตรวจสอบโดยจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น จึงควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะเพื่อที่จะใช้ในการจัดการกับนักวิชาชีพบางคนที่ฝ่าฝืนข้อบังคับอีกทั้งอำนาจในการลงโทษ จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญโดยแนวทางในการกำกับดูแลตนเองสามารถใช้ในการลงโทษ ได้แก่ (1) การกีดกันจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางศีลธรรม เช่น นักวิชาการ นักการศึกษา นักเขียน (2) การที่เจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ปฏิเสธที่จะเผยแพร่ชิ้นงานที่ไม่ผ่านมาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ จนกว่าจะมีการแก้ไขให้ได้ตามมาตรฐานนั้น (3) การถอดถอนใบอนุญาตนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์จากการเป็นนักวิชาชีพ หรือไม่อนุญาตให้บุคคลผู้นั้นทำงานในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ได้ และ (4) การประกาศต่อสาธารณชน เป็นแรงกดดันที่สูงที่สุด เป็นต้น

จากการศึกษา พบว่า กลไกการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ในภาพรวมของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น จะพบว่า การควบคุมตรวจสอบของสภาการหนังสือพิมพ์มีบทบาทสำคัญที่เป็นมาตรฐานแตกต่างจากมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทย บรรดาสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศนั้น ๆ ยอมรับที่จะให้บุคคลภายนอกวิพากษ์วิจารณ์ความไม่ถูกต้องของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งจะขออธิบาย ดังต่อไปนี้

1) สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีสมาคมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์อเมริกัน (American Society of Newspaper Editors) ได้ประกาศใช้ประมวลจรรยาบรรณทางวารสารศาสตร์ (codes of journalism) มีสาระสำคัญเรียกร้องให้หนังสือพิมพ์ยึดมั่นในความรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิภาพของส่วนรวม ประมวลจรรยาบรรณดังกล่าวประกอบไปด้วยแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม กล่าวคือ คำนึงถึงสวัสดิภาพของส่วนรวม อีกทั้งกรรมาธิการว่าด้วยเสรีภาพหนังสือพิมพ์อเมริกันได้กำหนดความต้องการที่สังคมพึงได้รับจากสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งเป็นมาตรการที่มาจากข้อกำหนดของฝ่ายสื่อสิ่งพิมพ์เอง ได้แก่ ประการแรก การเรียกร้องให้สื่อสิ่งพิมพ์จัดเสนอเรื่องราวของเหตุการณ์ปัจจุบัน ซึ่งถูกต้องลึกซึ้งและการเสนอข่าวแบบขยายความ ประการที่สอง สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนทัศนะและข้อวิจารณ์ ประการที่สาม สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องเสนอภาพตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของสังคม ประการที่สี่ สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องรับผิดชอบต่อสังคม และประการที่ห้า สื่อสิ่งพิมพ์ต้องจัดให้มีการเข้าถึงเรื่องราวต่าง ๆ

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมกันเองระหว่างสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยกัน หน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์ในเยอรมนีจะมีขอบเขตการดูแลที่มากกว่าสภาการหนังสือพิมพ์ในประเทศอื่น ๆ โดยไม่ได้ควบคุมเฉพาะหนังสือพิมพ์เท่านั้นแต่ควบคุมไปถึงสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ด้วย โดยสภาการหนังสือพิมพ์ในเยอรมนีมีหลักสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1. ปกป้องและรักษาเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ 2. ขจัดความไม่ดีในวงการสื่อสิ่งพิมพ์ 3. ดูแลความก้าวหน้าของสื่อสิ่งพิมพ์และป้องกันระบบผูกขาดของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งจะทำลายเสรีภาพ และ 4. เป็นตัวแทนของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เกิดความร่วมมือกับรัฐบาลแห่งชาติและประชาชน นอกจากนี้สภาการหนังสือพิมพ์ได้วางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ เช่น เรื่องสิทธิของบรรณาธิการที่จะให้การหรือไม่ให้การ การสอบสวน การป้องกันไม่ให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมหรือทำลายเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น

จากการศึกษาเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อของสหรัฐอเมริกา และเยอรมนี นอกจากการทำให้องค์กรสื่อมิใช่เป็นองค์กรของรัฐโดยตรง การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีการแบ่งแยกระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับกองบรรณาธิการ การมีกฎหมายคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อโดยการตีความกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเคร่งครัดแล้ว การมีสภาวิชาชีพย่อมมีส่วนสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ เช่น ในเยอรมนีมีสภานักข่าวนักหนังสือพิมพ์ เป็นสภาวิชาชีพคอยกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพนักข่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจรรยาบรรณของนักข่าว นักหนังสือพิมพ์ เพื่อรักษาภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของนักวิชาชีพนักข่าว เพื่อเป็นการควบคุมตนเองของวิชาชีพนักข่าว โดยมีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์จากประชาชน หากเห็นว่าการกระทำที่ถูกร้องเรียนนั้นขัดต่อจรรยาบรรณนักข่าว (Pressekodex) ก็จะทำหนังสือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงพฤติกรรมหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ สภานักข่าวนักหนังสือพิมพ์มีหน้าที่อย่างสำคัญที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพนักข่าว โดยเฉพาะเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

3) ญี่ปุ่น

การกำกับดูแลตนเองภายใต้หลักประกันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับที่ 1946 ขณะเดียวกันก็มีการผลักดันให้สื่อสิ่งพิมพ์ญี่ปุ่นร่วมกันจัดตั้งสมาคมของตนเอง เรียกชื่อว่า “สมาคมนักหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่น” (Japan Newspaper Publishers and Editors Association) หรือ Nihon Shimbun Kyokai เรียกโดยใช้ชื่อย่อทั่วไปว่า NSK ได้ประกาศ “หลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์” (Canons of Journalism) เป็นองค์กรเพื่อยกระดับจริยธรรมสื่อมวลชน จึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกประจำวัน คณะกรรมการตรวจสอบมาตรฐานจรรยาบรรณหนังสือพิมพ์ (Newspaper Ethical Standards Monitoring Chamber) จะตรวจสอบการ

ตีพิมพ์ข่าวประจำวันของหนังสือพิมพ์ที่เป็นสมาชิกจากทั่วประเทศ หากพบว่ามีสิ่งใดขัดต่อหลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ก็จะส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการที่ดูแลการบรรณาธิการข่าว

(Editorial Committee) ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการซึ่งจะพิจารณาหาวิธีการที่เหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ของทั้งสี่ประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศทั้งสี่กำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นองค์กรสูงสุดของรัฐที่ใช้อำนาจกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์และการตีพิมพ์ทุกอย่าง และทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกสื่อสิ่งพิมพ์ โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในการกำกับดูแลตนเองของสหภาพนักข่าวแห่งชาตินั้น ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณของสหภาพนักข่าวแห่งชาติ (The NUJ Code) ขึ้นมา โดยกลุ่มนักหนังสือพิมพ์กันเอง เพื่อให้เป็นจรรยาบรรณของนักหนังสือพิมพ์นั้น และมีการกำหนดกฎของสมาชิก เรียกว่า The NUJ Rules ตลอดจนมีการกำหนด สภาจริยธรรม Ethics Council พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาจริยธรรมในการส่งเสริมจริยธรรมแก่นักหนังสือพิมพ์ ตลอดจนมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษแก่นักหนังสือพิมพ์ที่ทำผิดจรรยาบรรณนั้น ๆ มีระดับความรุนแรงตั้งแต่การให้เสียค่าปรับ จนถึงการให้ออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพนักข่าวแห่งชาติ อีกทั้งมีขั้นตอนให้ผู้ร้องเรียนสามารถอุทธรณ์ผลคำพิจารณาของคณะกรรมการจรรยาบรรณได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย กับหลักการทางกฎหมาย ประกอบกับบทบัญญัติและแนวคิดของต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่คำนึงถึงสวัสดิภาพของส่วนรวม และกรรมวิธีการว่าด้วยเสรีภาพหนังสือพิมพ์ของสหรัฐอเมริกา การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกันเองระหว่างสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยกัน หน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์ของเยอรมัน และหลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ (Canons of Journalism)” เป็นองค์กรเพื่อยกระดับจริยธรรมสื่อมวลชนของญี่ปุ่นมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากในประเทศดังกล่าวได้มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยให้สภาการหนังสือพิมพ์มีสถานะเทียบเท่าสภาวิชาชีพอื่น ๆ และประกาศใช้ประมวลจรรยาบรรณ ประกอบไปด้วยแนวคิดให้สื่อสิ่งพิมพ์ยึดมั่นในความรับผิดชอบต่องานในเรื่องสวัสดิภาพของส่วนรวม อีกทั้งหน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์เยอรมันจะมีขอบเขตการดูแลที่ป้องกันไม่ให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมหรือทำลายเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการของสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น มาปรับใช้ในประเทศไทยจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้กำหนดข้อบังคับจรรยาบรรณ

วิชาชีพที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในเรื่องการควบคุมการดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์ให้ เป็นไปตามมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเป็นการยกมาตรฐานของสถานะและบทบาทหน้าที่ทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และกำหนด มาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่าสากลโดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์การควบคุม การดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อ สิ่งพิมพ์ เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของ ประเทศชาติอันถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมที่มีความสำคัญยิ่ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดสถานะทางกฎหมายของสภา วิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะ ส่งผลให้สถานะทางกฎหมายให้กับสภาการหนังสือพิมพ์มีอำนาจเทียบเท่าอำนาจหน้าที่ของสภา วิชาชีพอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ที่มาจากการ เลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และควรให้มีอำนาจในการใช้มาตรการ ทางกฎหมายเช่นสภาอื่น ๆ ควบคุมตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ใน การนำเสนอข่าวของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับจรรยาบรรณสื่อ สิ่งพิมพ์ การตรวจสอบประเมินผล การทำงานเพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในหน้าที่ ปฏิบัติงานอย่าง เที่ยงธรรมโดยสุจริต หากเกิดการละเมิดต้องได้รับการลงโทษและการชดเชยค่าเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณแก่บุคคลอื่น การเสนอข่าวต้องอยู่บนพื้นฐาน การเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลอื่น และต่อสังคมที่อาจนำไปสู่การส่งเสริมให้เห็นว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องทั้งที่เป็นการล่วงละเมิดต่อ สิทธิของผู้อื่นควรพิจารณาตามลำดับ บัญญัติกฎหมายเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น โดยสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นบทบาทบัญญัติที่สามารถนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติได้จริง และต้อง ชัดเจน มีการตรวจสอบถึงที่มาและความถูกต้องของการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สื่อ สิ่งพิมพ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกพระราชบัญญัติสภาการสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2559 โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพสื่อ สิ่งพิมพ์ด้วยมาตรการ ต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่มีอิสระ การดำเนินการของ องค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ มหาชน ซึ่งประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1. ควรมีการระบุในข้อบังคับให้ชัดเจนว่า สื่อสิ่งพิมพ์ต้องไม่นำเสนอหรือเผยแพร่จากที่สร้างความเกลียดชัง (Hate speech) เช่น วาจาที่สื่อไปในทางดูถูก เลียดสี หรือเหยียดหยาม ทางเพศ เชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อในทางศาสนา ความบกพร่องทางกาย ความคิดเห็นในทางการเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อื่น เป็นต้น

2. ให้จัดตั้งสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้บริโภค เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารกิจการของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ เพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งเสริมจริยธรรมมาตรฐานและความรับผิดชอบแห่งวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ และคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคล โดยบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างกลไกการกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

“องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า องค์กรที่จัดทำหรือสนับสนุน การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

“ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งประกอบวิชาชีพ มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เข้าเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

“จริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า การประพฤติปฏิบัติทางวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ที่สังคมยอมรับ ตามที่องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้

กรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์สามารถนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาได้ ทั้งนี้เพราะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง

5.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ของ “สื่อสิ่งพิมพ์” เป็นการถ่ายทอดความจริงไปสู่ประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรง ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ย่อมจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารและรายงานข่าวสารให้ประชาชนรับรู้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ทั้งนี้ การทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ แต่ในบางกรณี รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยอาศัยเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น มีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

อย่างไรก็ตามการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญในอดีตนั้น ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้สื่อสิ่งพิมพ์ใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้บ้างเช่นกัน กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากราบหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐรुकล้ำหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากราบหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อีกก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาการที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งผู้เขียนจะขอก้าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

5.4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับในอดีตได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อห้ามมิให้มีการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ โดยได้กำหนดห้ามการสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์เพื่อลดรอนเสรีภาพ การห้ามหนังสือพิมพ์เสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย รวมถึงการให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้ นอกจากนั้นการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคล ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ

ดังกล่าวมาข้างต้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงมาตรการห้ามการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบันของทุกยุคทุกสมัยว่าผู้มีอำนาจปกครองได้กระทำการเพื่อที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ โดยการเข้าแทรกแซงหรือเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะทราบก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การชำระไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการให้หลักประกันในการประกอบวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ในอันที่จะไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งกำหนดให้การห้ามหรือการแทรกแซงใด ๆ อันเป็นการลดรอนเสรีภาพจะกระทำมิได้ นอกเสียจากอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวต้องตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

โดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจ กระทำการดังกล่าว ซึ่งการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์นั้นมีหลายวิธี ได้แก่ (1) การแทรกแซงชนิดผูก มิตรไมตรี สร้างความสัมพันธ์อันดีกับสื่อสิ่งพิมพ์ (2) การเอื้ออำนวยประโยชน์ให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่า จะดำเนินการ โดยทางตรง เช่น การให้ผลประโยชน์ต่อสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง หรือให้ประโยชน์ ทางอ้อม เช่น เป็นสปอนเซอร์ในการดำเนินรายการ ผลิตรายการ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการ นำเสนอข่าวสารให้เป็นไปในแนวทางและวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ และ (3) การแทรกแซงโดย การใช้อำนาจรัฐเข้าไป “หยุด-ระงับ” ปิดกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เมื่อมีกรณีพิพาทอย่างรุนแรง โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐ พฤติการณ์และพฤติกรรมในลักษณะนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งไม่ว่าจะอยู่ใน สมัยของรัฐบาลใด เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันในระดับของความรุนแรงในการแทรกแซง เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีวิธีการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การใช้ช่องทางของ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องเอาผิดกับสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เกรงกลัวไม่กล้า นำเสนอข่าวสาร หรือการใช้ช่องทางของกฎหมายเพื่อบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องเปิดเผย แหล่งที่มาของข่าวซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นอย่างมาก อีกทั้ง ปัญหาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในปัจจุบันนอกจากการถูกจำกัดเสรีภาพโดยผู้มีอำนาจรัฐโดยตรง ดังเช่น การปิดโรงพิมพ์ และการเซ็นเซอร์ข่าวอย่างในอดีตนั้น พบว่า วิธีการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์มีความ ซับซ้อนขึ้น ดังนั้น เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์ทำหน้าที่ได้อย่างเสรีปราศจากการแทรกแซง การทำหน้าที่ ของสื่อสิ่งพิมพ์จึงต้องคำนึงถึงหลักการความเป็นอิสระจากเจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งที่เป็นรัฐและทุน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองก่อให้เกิดอุปสรรคมาคอยการทำหน้าที่ของ สื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และการใช้อำนาจทางการเมืองเอื้อ ผลประโยชน์แก่ธุรกิจของนักการเมือง ในขณะที่สื่อสิ่งพิมพ์ได้กลายเป็นระบบทุนนิยม ซึ่งรายได้ จากการโฆษณา มีอิทธิพลต่อธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ จึงทำให้ผู้มีอำนาจทุนเข้าครอบงำอำนาจรัฐ สื่อ สิ่งพิมพ์จึงถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐ โดยวิธีการตัดลดงบประมาณ โดยเฉพาะการแทรกแซง ครอบงำในยุคเผด็จการ

จากการศึกษา พบว่า การแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้อีก เฉพาะแต่เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นใน สังคมประชาธิปไตยต่อความปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ ประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันการทำความผิดทางอาญา การคุ้มครอง สุขภาพหรือจิตใจ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังกล่าวสะท้อนลักษณะของ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97 พ.ศ. 2557 ซึ่งในการที่รัฐจะนำกฎหมายพิเศษดังกล่าวมาประกาศใช้จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ กล่าวคือจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันมีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 44 เรื่องอำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บัญญัติให้ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว¹⁵

2. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ ให้ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44.

เหตุ”¹⁶ อีกทั้งได้กำหนดไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ”¹⁷

3. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลายาวนานหากแต่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะมีการใช้บังคับเฉพาะกรณีประเทศตกอยู่ในภาวะไม่ปกติเท่านั้น โดยการประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การประกาศใช้กฎอัยการศึก ในท้องที่ใดหรือทั่วราชอาณาจักรแล้ว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการใช้กำลังทหารเพื่อการระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยมีอำนาจเต็มในการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตลอดจนอำนาจในการจับได้ โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะเป็นกรณีของอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการตรวจค้น กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการตรวจค้นในเรื่อง ดังนี้ คือ การตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น การตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและการตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

2) อำนาจในการห้าม กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการห้ามในเรื่องดังนี้ ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณาเมื่อได้ประกาศห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

กรณีการตรวจค้นนั้น ให้มีอำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้

(1) ที่จะตรวจ ค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น

(2) ที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกัน ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

¹⁶ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 18.

¹⁷ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 24.

(3) ที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์¹⁸ อีกทั้งการห้ามนั้น ให้มีอำนาจที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพบทหรือคำประพันธ์¹⁹

ภายใต้อำนาจในการตรวจค้นและการห้ามนั้นหากเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็น กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการยึดบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารก็ได้

4. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ปราบกวดนี้ คือ การห้ามเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ โดยกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร...”²⁰ การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลเป็นการห้ามการนำเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร โดยกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรี ในการพิจารณาออกข้อกำหนดเพื่อห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความดังกล่าวได้ และให้สามารถบังคับใช้ข้อกำหนดได้ทั่วประเทศ แม้ว่าจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะบางพื้นที่ก็ตาม

นอกจากนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบ ระวัง หรือยับยั้งสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า “แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มี

¹⁸ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 9.

¹⁹ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 11.

²⁰ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9.

ความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็น สถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และเมื่อมีประกาศแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ ตลอดจนการส่งรับ หรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยอนุโลม.....”²¹

5. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และ เพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชนเป็นไปด้วยความถูกต้อง ปราศจากการบิดเบือน และความเข้าใจผิด อันจะส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศห้ามมิให้บุคคลใด รวมทั้งบรรณาธิการ พิธีกร สื่อมวลชน และเจ้าของ กิจการสื่อสิ่งพิมพ์ รายการวิทยุโทรทัศน์ และรายการวิทยุกระจายเสียง เชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ เป็นนักวิชาการ หรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการ รวมทั้งผู้ที่เคยปฏิบัติงานในศาลและกระบวนการ ยุติธรรม ตลอดจนองค์กรอิสระ มาให้สัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่อาจก่อให้เกิด หรือขยายความขัดแย้ง บิดเบือน และสร้างความสับสนให้กับสังคม รวมทั้งอาจนำไปสู่การใช้ความ รุนแรง²² อีกทั้งผู้ประกอบกิจการและผู้ให้บริการทั้งที่เป็นของราชการและเอกชนด้านหนังสือพิมพ์ วารสาร หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามที่ได้รับแจ้งจากคณะรักษาความ สงบแห่งชาติ ทั้งนี้ ใ้บุคคลดังกล่าวรวมทั้งบุคคลอื่นใดงดเว้นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารใน ลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ข้อความอันเป็นเท็จ หรือที่ส่งไปในทางหมิ่นประมาท หรือสร้างความเกลียดชังต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ องค์รัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ (2) ข่าวสารที่จะ เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้งหมิ่นประมาทบุคคลอื่น (3) การวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงาน ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง (4) ข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความสับสน ขัวยุ ปลุกปั่นให้เกิดความขัดแย้ง หรือสร้างให้เกิดความ แดกแยกในราชอาณาจักรกองกิจการพลเรือน เป็นต้น²³ และในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามให้ระงับการจำหน่าย แจกจ่าย หรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ รวมทั้งการออกอากาศของ

²¹ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11.

²² ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 ข้อ 2.

²³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 ข้อ 3.

ราชการดังกล่าวโดยทันที และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดความผิดฐานนั้น ดำเนินการตามกฎหมาย²⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น และไม่สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งยังคงให้อำนาจแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติอย่างกว้างขวางในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะทำให้เกิดการต่อต้านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นอกจากนี้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ออกคำสั่งเพื่อควบคุมการเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสื่อสิ่งพิมพ์

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้เมื่อเกิดปรากฏการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารในการดูแลเป็นหลัก ซึ่งความผิดของทหาร ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถฟ้องร้องได้ สำหรับระยะเวลาของการใช้พระราชบัญญัติความมั่นคงนั้น เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำหนดระยะเวลาของการบังคับใช้ ส่วนอัตราโทษผู้ฝ่าฝืนจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กล่าวได้ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นการรวบรวมบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เป็นฉบับเดียวกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและให้เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้การออกกฎหมายที่ใช้สำหรับสภาวะพิเศษหรือรุนแรงเป็นหลักการใช้กันมานานในประเทศ โดยผู้ตรากฎหมายจะต้องยึดหลักการแห่งกฎหมายที่สำคัญคือ มุ่งเน้นถึงการรักษาความสงบให้ความปลอดภัยกับประชาชนขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้การออกกฎหมายมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินก็จะกระทบหรือลดหย่อนต่อสิทธิมนุษยชนเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสมไม่ได้ กล่าวคือ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบ หรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่ง

²⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ -ฉบับที่ 97/2557 ข้อ 5.

ราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขตผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง อีกทั้งบทบัญญัติของมาตรา 11(5) จะเห็นว่าการกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ออกในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย ในการที่จะออกคำสั่ง ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีอื่นใด รวมตลอดถึงการตั้งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใดก็ได้ เพื่อเป็นการป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรงมิให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ มาตรการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีความเด็ดขาดและส่งผลกระทบต่อค่อนข้างมากต่อสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งสิ่งพิมพ์ทั่วไปและหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ และการตรวจสอบระงับหรือยับยั้งอย่างใดก็ตาม ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องปรากฏเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตระหนักและระมัดระวังให้การใช้อำนาจเป็นไปตามอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศฉบับที่ 2/2557 เรื่องประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ได้กล่าวไว้ว่า “ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยึดอำนาจการปกครอง ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 น. เพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำความสงบสุขกลับคืนสู่ประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายโดยเร็ว จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง”

อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้การประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกนั้นต้องดำเนินการภายใต้พระบรมราชโองการเสมอ และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดหรือทั่วราชอาณาจักรแล้ว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการใช้กำลังทหารเพื่อการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยมีอำนาจเต็มในการการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตลอดจนอำนาจในการจับได้

จะเห็นได้ว่า สำหรับกรณีของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะไม่ปกตินั้น ภายใต้กรอบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97 พ.ศ. 2557 นั้น พบว่า กฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนถึงปัญหา กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถทำหน้าที่ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุหลักเนื่องมาจากการเข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และใช้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นเครื่องมือในการรายงานข่าวสารที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐ นอกจากนี้ ผลจากการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ ยังทำให้สื่อเองก็ไม่ได้ใช้เสรีภาพที่ประชาชนมอบให้ ในการตรวจสอบความจริงที่เกิดขึ้นในสังคม และมานำเสนอแก่ประชาชนผู้ให้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก็ส่งผลต่อการนำเสนอข่าวสารที่ไม่เป็นกลาง และเอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่ม ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐจึงมีเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเสนอแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และส่งเสริมภาพลักษณ์ของรัฐบาลเท่านั้น หากการกระทำใดก่อให้เกิดผลลบต่อรัฐบาล ก็จะทำให้เห็นว่าสื่อสิ่งพิมพ์ใช้เสรีภาพจนเกินขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์การเมืองในปัจจุบัน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเข้าไปจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งยังมีอำนาจการจัดการ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐจึงยังไม่มีหลักประกันเสรีภาพและเป็นอิสระจากรัฐบาล จึงไม่ก่อให้เกิดการส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในฐานะพลเมืองและเป็นเครื่องมือสื่อสารเพื่อผลประโยชน์ของมหาชนและของสังคมโดยรวม

จากการศึกษา ได้พบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ในประเทศไทยได้ปรากฏเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นการใช้อำนาจรัฐในการเข้าแทรกแซงการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อสิ่งพิมพ์ได้ต่อสู้เพื่อปกป้องเสรีภาพของตนมาตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี พุทธศักราช 2474 “กุหลาบ สายประดิษฐ์” ได้เขียนบทความเรื่อง “มนุษยภาพ” ซึ่งเป็นบทความวิพากษ์วิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยได้นำลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ “ไทยใหม่รายวัน” ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจในการปกครองในสมัยนั้นใช้วิธีการแทรกแซงสื่อด้วยการส่ง “หลวงวิจิตรวาทการ” เข้ามาถือหุ้และเบี่ยงเบนนโยบายของหนังสือพิมพ์ “ไทยใหม่รายวัน” ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กุหลาบและคณะตัดสินใจตั้งรับสถานการณ์ในครั้งนั้นด้วยการลาออกจากหนังสือพิมพ์ “ไทยใหม่รายวัน” ยกคณะ ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อปกป้องเสรีภาพหนังสือพิมพ์อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์สื่อสิ่งพิมพ์ไทย หลังจากนั้น กุหลาบก็ได้ตัดสินใจส่งบทความเรื่อง “มนุษยภาพ” ลงในหนังสือพิมพ์ “ศรีกรุง” อีก

ครั้งหนึ่ง เป็นผลให้หนังสือพิมพ์ “ศรีกรุง” ถูกสั่งปิด และแทนพิมพ์ “ถูกล่ามโซ่” เหตุการณ์ดังกล่าว เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและการต่อสู้กับอำนาจทางการเมืองของนักหนังสือพิมพ์ไทย ในช่วงปลายของยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้เป็นอย่างดี

ต่อมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองก็ไม่ได้ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น แต่กลับปรากฏเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำที่ผู้มีอำนาจปกครองใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น ในสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์ที่ไม่เสนอข่าวที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล หรือสื่อสิ่งพิมพ์ที่เสนอข่าวที่อาจเป็นภัยต่อรัฐบาลก็มักจะถูกสั่งปิดด้วยข้อหาต่าง ๆ เช่น ข้อหาเป็นเสียนนามของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในช่วงระยะนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการควบคุมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างถาวร โดยรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมตำรวจและเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการควบคุมดูแลหนังสือพิมพ์มากขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยอย่างไร้ขอบเขต เป็นกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติอย่างมาก นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตรากฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 กำหนดเงินทุนสำหรับผู้ต้องการออกสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทข่าวสารการเมืองไว้ด้วยว่าจะต้องมีเงินทุนไม่ต่ำกว่า 5 หมื่นบาท ไม่รวมราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสถานที่ทำการพิมพ์ ส่วนหนึ่งจะต้องเป็นทุนสำรองไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาท เท่ากับบีบให้หนังสือพิมพ์ที่มีเงินทุนต่ำต้องปิดตัวเองลงไป เพื่อกำจัดสื่อสิ่งพิมพ์ฉบับที่มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลออกไป ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม สำเร็จก็ได้ออกกฎหมายควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มงวดยิ่งขึ้น โดยออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 (ปว.17) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีการขออนุญาตออกหนังสือพิมพ์ขึ้น โดยให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์สามารถเซ็นเซอร์สื่อสิ่งพิมพ์และปิดสื่อสิ่งพิมพ์ได้ กฎหมายฉบับนี้ได้รับฉายาในวงการสื่อสิ่งพิมพ์ว่าเป็นกฎหมายควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์แบบครอบจักรวาล ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์หวาดเกรงที่จะรายงานข่าวที่เกี่ยวกับการเมืองเนื่องจากกลัวการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนำเสนอเรื่องมโนสารหรือข่าวอาชญากรรมแทน ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการรับรู้ข่าวสารบ้านเมืองที่เป็นสาระความรู้อย่างสิ้นเชิง แม้ภายหลังจะมีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวไปในสมัยของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช สำเร็จ ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลทหารเข้าปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่ง

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 หรือ ปร.42 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเข้มงวดเป็นเผด็จการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มากที่สุด ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่กล้านำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับการเมืองเนื่องจากเกรงว่าจะถูกสั่งถอนใบอนุญาต

ต่อมาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการถูกจำกัดและควบคุมทั้งในรูปแบบและนอกรูปแบบด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้เกิดโศกนาฏกรรมทางที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองและการสื่อสารมวลชนในประเทศไทย เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2535 เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงทำให้ประชาชนที่ชุมนุมประท้วงบาดเจ็บและล้มตายเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงอิทธิพลและอำนาจการสื่อสารต่อการรับรู้ข่าวสารของประชาชน เพราะหากสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการรายงานความเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระเปิดเผย สถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวคงไม่เกิดขึ้น

นอกจากนี้เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนและสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนสิทธิในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารไว้อย่างชัดเจน แต่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การควบคุมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยการแทรกแซงกิจการสื่อมวลชนด้วยอำนาจในระบบทุนนิยมของฝ่ายรัฐบาล เป็นสาเหตุหนึ่งที่ฐานะทางเศรษฐกิจขององค์กรสื่อสิ่งพิมพ์กลายเป็นผู้กำหนดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองการปกครองโดยเฉพาะเมื่อมีการรัฐประหาร และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาท สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคอำนาจนิยมจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ไม่มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ เป็นการควบคุมอย่างเปิดเผยจากอำนาจรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ในปัจจุบันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทยตามระบอบเสรีประชาธิปไตย รัฐควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยวิธีการแทรกแซงกิจการของสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยอิทธิพลทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบกลไกการแข่งขันเสรีในรูปแบบเทคโนโลยียุคโลกาภิวัตน์

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เกิดสถานการณ์ไม่ปกติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ โดยห้ามมิให้บุคคลใด รวมทั้งบรรณาธิการและเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ เชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นนักวิชาการ หรือผู้ที่เคยเป็น

ข้าราชการรวมทั้งผู้ที่เคยปฏิบัติงานในศาลและกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนองค์กรอิสระ มาให้สัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดหรือขยายความขัดแย้ง บิดเบือน และสร้างความสับสนให้กับสังคม รวมทั้งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงและในกรณีที่น่าทึ่งกว่าบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ระงับการจำหน่าย จ่ายแจก หรือเผยแพร่สื่อพิมพ์ โดยทันที และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดความผิดฐานนั้นดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความได้สัดส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1. ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลและสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของของคนในสังคม หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่สื่อสิ่งพิมพ์ถูกแทรกแซงก็จะกลายเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ผลงานด้านบวกให้กับรัฐบาล ซึ่งทำให้ข้อมูลที่น่าเสนอไปสู่ประชาชนปราศจากความรอบด้าน ดังนั้น การที่รัฐบาลพยายามใช้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นการปิดกั้นสื่อสิ่งพิมพ์อันเป็นเสมือนการ ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนด้วยเช่นกัน จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น กล่าวคือนอกจากจะต้องมีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายซึ่งให้อำนาจหน้าที่นั้นตาม รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดด้วย ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนไม่ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันเป็นประโยชน์ของเอกชนไปด้วย ในขณะที่เดียวกันกับที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อป้องกันเอกชนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และเพื่อดำเนินการให้การจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีสูงสุดแก่สังคมส่วนรวม

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็คือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายพร้อมกันกับหลักการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชน แม้กฎหมายจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย สารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารงานของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจและต้องระมัดระวังให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

หลักที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย อาจแยกพิจารณาในรายละเอียดได้ 2 ประการ คือ

1) การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ

การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องอ้างอิงได้ว่า มาจากกฎหมายใด ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ²⁵ เป็นต้น ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

2) ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ (Ultra Vires)

แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจ การใช้อำนาจฝ่ายปกครองก็ต้องทำภายในขอบเขตและตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้จะกระทำนอกเหนือขอบเขตหรือกระบวนการที่ถูกต้องไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายเป็นเหมือนกรอบที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอยู่ภายในกรอบเท่านั้น ฝ่าย

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39.

ปกครองจะใช้อำนาจนอกรอบที่กำหนดไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ถ้าหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดข้อมเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อกฎหมาย

อย่างไรก็ดีหลักความชอบด้วยกฎหมายมีข้อยกเว้นอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

(1) หลักเรื่องการทำของรัฐบาล เป็นการกระทำของรัฐบาลไม่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง แต่เป็นการรับผิดชอบทางการเมือง เช่น การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดรัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมือง ไม่ใช่ในทางกฎหมาย

(2) หลักเรื่องสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ถือว่าเหตุผลความจำเป็นในการที่จะอยู่รอดเพื่อเอกราช เหตุผลเพื่อความปลอดภัยสาธารณะหรือเพื่อความสงบสุขของสังคมข้อมอยู่เหนือหลักความชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ผลจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้เรียกร้องให้การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนนั้นจะต้องมีขอบเขตและจะต้องกำหนดรายละเอียดในการมอบอำนาจนั้นด้วย หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายว่า การแทรกแซงโดยอำนาจมหาชนนั้นจะต้องสามารถคาดคำนวณได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กฎหมายนั้นจะต้องบัญญัติเนื้อหาของภารกิจของฝ่ายปกครองและไม่อาจที่จะจำกัดอยู่กับหลักการพื้นฐานที่ยึดถือกันอยู่โดยทั่วไป โดยการให้ผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายในทางรูปแบบนั้นหาเพียงพอไม่ เงื่อนไขกฎหมายทั่วไปที่เคลือบคลุมซึ่งมอบให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการกำหนดขอบเขตเสรีภาพของปัจเจกบุคคล กฎหมายดังกล่าวข้อมไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงต้องพิเคราะห์ถึงเหตุผล ความจำเป็น วิธีดำเนินการ และประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองไปพร้อม ๆ กับสัดส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ซึ่งจะเกิดผลทางกฎหมายมหาชนตามหลายประการ คือ การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ข้อมเป็นการ “ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์” หรือเป็น “การบิดเบือนการใช้อำนาจ” (*Detournement de Pouvoir*) จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากดังกล่าวข้างต้น การที่รัฐมิได้กำหนดหลักประกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ ทำให้เกิดปัญหากรณีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพและทหาร โดยเฉพาะการรัฐประหารนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการในทาง

เนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้วยังเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่า ให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ขาดประสิทธิภาพ ไม่มีมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์สาธารณะอื่นที่สำคัญกว่า ส่งผลเสียทำให้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยถูกระทบกระเทือนขาดโอกาสนำเสนอข่าวสารข้อเท็จจริงที่จะจัดการวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย และสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มบุคคลที่เห็นว่าอำนาจธิปไตย สิทธิ และผลประโยชน์ของตนถูกละเมิดจากการรัฐประหาร ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนและรุนแรงยิ่งขึ้น

5.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามแนวทางการปฏิรูปประเทศในอนาคต ควรมีเนื้อหาบัญญัติในสถานการณ์ปกติห้ามรัฐปิดกั้นการสื่อสิ่งพิมพ์ทุกประเภทไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม และห้ามรัฐแทรกแซงการเสนอข่าวหรือเซ็นเซอร์ข่าว ทั้งนี้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีความสัมพันธ์อย่างมากกับเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล เนื่องจากหากสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีเสรีภาพ ก็ย่อมส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการที่ปัจเจกบุคคลจะมีเสรีภาพในการแสดงออก เพราะบุคคลมักต้องใช้สิทธิในเสรีภาพนี้โดยผ่านสื่อตนเอง

จากการศึกษาหลักประกันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จากการแทรกแซงโดยรัฐในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จะพบว่า มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการห้ามรัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์แตกต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐในการ

แทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทย ซึ่งเป็นความแตกต่างในเชิงบริบทของรูปแบบการบริหารประเทศ ซึ่งจะขออธิบาย ดังต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกา

กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกา ได้ให้การคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์จากการแทรกแซงของรัฐบาลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1788 สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 นั้น ยังทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกำหนดแนวทางสำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ โดยจะมีการระบุชัดเจนว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ใช่ให้สิทธิเพียงแก่ประชาชนในประเทศเท่านั้นแต่ยังหมายรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์อีกด้วย นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีจุดมุ่งหมายที่จะให้การรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ไม่ใช่แค่เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับผู้แทนของประชาชนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะก่อตั้งฐานันดรที่ 4 แยกต่างหากจากอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้สื่อสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาจึงอิสระอย่างมากในการที่จะเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การเมือง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังที่ A.J. Liebling เคยกล่าวไว้ว่า “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ปกป้องได้เฉพาะผู้ที่ครอบครองมัน” โดยไม่ว่าจะเป็นส่วนบุคคล ธุรกิจ หรือองค์กร ก็สามารถตีพิมพ์หรือให้ความเห็นต่าง ๆ โดยที่ไม่ต้องกลัวการแทรกแซงของรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น เจ้าของสำนักพิมพ์ไม่จำเป็นต้องถูกบังคับให้ตีพิมพ์การหาเสียงให้แก่พรรคคู่แข่งการเมืองหากไม่ต้องการ แม้ว่าจะรับงานพิมพ์อิสระก็ตาม” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ โดยระบุไว้ว่ารัฐสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับระบบกฎหมายฝรั่งเศสสร้างเครื่องมือทางกฎหมายให้หลากหลายไปตามแต่ละสถานการณ์ ในแต่ละเครื่องมือนั้นก็มีความเข้มข้นต่างกันไป กล่าวคือ กรณีการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดี ต้องเป็นกรณีวิกฤตร้ายแรงระดับชาติ (La crise nationale) อำนาจโอนมาที่ประธานาธิบดีคนเดียว ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะมาตรการต่าง ๆ ที่ทำไประหว่างนั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุม การตัดสินใจประกาศใช้ในกรณีการประกาศกฎอัยการศึก ต้องเป็นเรื่องสงครามทหารมีอำนาจ ศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป พลเรือนมีอำนาจ ศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเข้มข้นน้อยที่สุด คือ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างยิ่ง ที่ไม่ต้องมีการประกาศใช้ล่วงหน้า เพียงแต่ศาลจะหยาบยกทฤษฎีนี้มา

ประกอบการพิจารณาก็ต่อเมื่อมีคดีมาสู่ศาล และเจ้าหน้าที่ยกทฤษฎีนี้ขึ้นอ้างเพื่องดเว้นการใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายในบางกรณี อีกนัยหนึ่ง คือ ทฤษฎีนี้พัฒนามาเพื่อเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ดังนั้น ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับว่าในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นว่านั้นย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่ากรณีปกติ ในสถานการณ์พิเศษ คุณภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ โดยระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม และต้องไม่ลืมว่าการใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ไม่ปกติก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็คือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การยกเว้นหรือลดระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่า มาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำลงไปจะหลุดพ้นจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับแต่เพียงการลดหรือละเว้นกระบวนการควบคุมก่อนการใช้อำนาจ แต่ไม่ยอมรับเป็นอันขาดหากจะละเว้นการควบคุมหลังการใช้อำนาจ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมาย และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน รวมถึงแนวคิดและบทบัญญัติทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยต้องนำหลักการคุ้มครองจากการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อจะทำให้การแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน อีกทั้งสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาลแต่อย่างใด รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยถือว่าสื่อเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย การยอมรับว่าในสถานการณ์พิเศษ คุณภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม และต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ไม่ปกติก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคง การนำหลักการข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองฝรั่งเศสมาปรับประยุกต์ใช้กับกฎหมายไทย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยรัฐต้องสนับสนุนให้มีกลไกป้องกันการแทรกแซงและการคุกคามการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่าจากกลุ่มการเมือง กลุ่มอิทธิพล รวมถึง

กลุ่มทุนใด ๆ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารได้โดยอิสระอย่างแท้จริง รัฐต้องแก้ไข ปัญหาโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อ เพื่อป้องกันการครอบงำสื่อสิ่งพิมพ์และควรออกกฎหมาย คຸ້ມครองบุคลากรในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีอิสระในการนำเสนอข่าวสารและความเห็นตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่โดยที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเหล่านี้เป็นการ กระทำทางปกครองโดยแท้ จึงควรที่จะกำหนดให้สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำดังกล่าวโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาล ปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควร แก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดควมเว้นเขตอำนาจของศาล ปกครองจึงเป็นมาตรการที่เกินจำเป็นและกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิของสื่อสิ่งพิมพ์และไม่ สัมพันธ์กับหลักความได้สัดส่วนแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้การใช้อำนาจในสถานการณ์ไม่ปกติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากแต่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจย่อมเป็น สาระสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อป้องกันมิให้นำไปสู่การใช้อำนาจตาม อำนาจซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐและเป็นหลักประกันมิให้เกิดอันตรายร้ายแรงที่กระทบต่อประชาชน ในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการ ของสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย จะทำให้ประเทศไทยสามารถ แก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐเกินขอบเขตเข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ ไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยในการกำหนดเงื่อนไขการ เข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ในเรื่องการเป็นเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมการดำเนินการของ สื่อสิ่งพิมพ์ให้เป็นไปตามขั้นตอนและเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งในเรื่องของภาครัฐ ควรมีการทบทวนขอบเขตในการใช้อำนาจทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ และต้อง อธิบายถึงที่มาของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนด้วย เพื่อไม่ให้เกิด การใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งตัวของนักการเมืองที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหาร ประเทศแทนประชาชนจะต้องมีความตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและของสื่อสิ่งพิมพ์ใน ระบอบประชาธิปไตย ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมที่สูงกว่าประชาชนทั่วไป และที่สำคัญผู้ มีอำนาจรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางความคิดจากเดิมที่มุ่งเน้นการสื่อสารทางเดียว ไปสู่ แนวคิดใหม่ที่เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากภาคประชาสังคม เพื่อนำมุมมอง ที่หลากหลายมาพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดมาตรการเกี่ยวกับหลักประกันการ แทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ที่ถือเป็นผู้ทำ

หน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองการนำเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างชัดเจนภายใต้กฎหมายแห่งรัฐมีความสอดคล้องกับแนวทางหลักการจำกัดเสรีภาพให้เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ยังมีผลให้เป็นการสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้บัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดขอบเขตการจำกัดการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การที่รัฐใช้อำนาจทางอ้อมในการใช้เงินสนับสนุนสื่อสิ่งพิมพ์ในการโฆษณาผลประโยชน์นั้น เห็นว่า ควรที่จะกำหนดให้สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำความผิดดังกล่าวโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่ ดังต่อไปนี้

“การพิมพ์และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์สามารถกระทำได้โดยเสรี และสามารถกระทำได้โดยมิต้องขออนุญาตดำเนินการใด ๆ ก่อนและมีต้องวางเงินประกัน”

“ให้มีการปฏิรูปสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อประโยชน์ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนมีมาตรฐาน มีคุณภาพสูงสุด และเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ ตามแนวทางดังต่อไปนี้”

“มีกลไกส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีเสรีภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ เร่งพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากการถูกรวบงำและแทรกแซงโดยอำนาจรัฐและทุน เพื่อให้การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างถูกต้อง ครอบคลุมและรอบด้าน รวมทั้งส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานสื่อ สิ่งพิมพ์”

“เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างถูกต้อง ครอบคลุม และรอบด้าน รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งปิดกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การห้ามสื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ

เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม และจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสาม

เจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นพลเมือง และพลเมืองไม่อาจเป็นเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ หรือ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หลายกิจการ ในลักษณะที่อาจมีผลเป็นการครอบงำหรือผูกขาดการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นต่อสังคม หรือมีผลเป็นการขัดขวางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้น การได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ มิได้ ไม่ว่าในนาม ของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ที่จะทำให้สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น ในกิจการดังกล่าว

รัฐจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเพื่ออุดหนุนกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ของเอกชน มิได้ การซื้อโฆษณาหรือบริการอื่นจากสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อการนั้น”

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข้อมูลข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้บริโภค เพื่อ

ปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพ และคุ้มครองสวัสดิการของบุคคลตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง”

“ให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่”

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “สื่อสิ่งพิมพ์” ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าสื่อสิ่งพิมพ์มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพในการได้รับรู้ของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเสนอข้อมูลข่าวสารเหตุการณ์ต่าง ๆ ระหว่างรัฐไปสู่ประชาชนหรือสื่อกลางในการนำเสนอเรื่องราวข่าวสารระหว่างประชาชนด้วยกันเองและประการที่สำคัญซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นจริงอันเป็นการตอบสนองต่อสิทธิของประชาชน ดังนั้นเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีความจำเป็นในควมมีอิสระที่สื่อสิ่งพิมพ์จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการตามบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงถือได้ว่าเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสิ่งที่ควบคู่มากับการพัฒนาการของมนุษย์ โดยถือว่าการให้หลักประกันอันสำคัญยิ่งในฐานะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและผ่านการใช้รัฐธรรมนูญมามากมายหลายฉบับ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปีพุทธศักราช 2475 แม้ว่าในระยะเริ่มแรกของการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีแต่การบัญญัติถึงการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็เริ่มจำแนกบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในเรื่องการแสดงความคิดเห็นมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในเรื่องการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ โดยควบคุมบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ตามกฎหมายนั้น เป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนความ

มั่นคงของรัฐอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองและเป็นตัวแทนของประชาชน จำเป็นต้องมีการใช้อำนาจเพื่อดำเนินกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น เป็นเพียงการตรวจสอบในรูปแบบของการจัดทำสิ่งพิมพ์เท่านั้นซึ่งไม่ได้รวมถึงอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมตรวจสอบการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่น

จากการศึกษา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการนำเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากกฎเกณฑ์ข้อจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จะส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ไทย ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ในอดีต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้อยู่ภายใต้อิทธิพลจากระบบการเมืองการปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคอำนาจนิยมจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ ถือได้ว่าเป็นการควบคุมอย่างเปิดเผยจากอำนาจรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครองของไทย แม้ต่อมารัฐธรรมนูญทุกฉบับจะ ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่จากสภาพข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกิดเหตุการณ์รัฐประหารบ่อยครั้งทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพ อีกทั้งรัฐยังควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มงวด สื่อสิ่งพิมพ์ขาดอิสรภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้เหตุการณ์ทางการเมืองส่งผลให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยในที่สุด โดยการขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้กว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากกว่าเดิมนั้นปรากฏในกรอบเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างชัดเจนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอดีต แม้ต่อมาจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พุทธศักราช 2550 แต่ยังคงสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เช่นเดิม ในปัจจุบันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีการกำหนดมาตรการ

คุ้มครองรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ยังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เกิดปัญหาและอุปสรรค ไม่สอดคล้องกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดขอบเขตควบคุมการบังคับใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ให้ชัดเจนแน่นอนดังกล่าวไว้ นั่น ส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (loop hole) เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าไปควบคุมการทำหน้าที่และความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งวิธีการที่รัฐสามารถใช้ในการควบคุมโดยใช้กฎหมาย ได้แก่ การเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนในบางกรณีเมื่อรัฐบาลไม่สามารถที่จะเข้าไปควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบภายในรัฐได้ รัฐบาลใช้อำนาจทางกฎหมายเข้าไปคุกคาม โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการสั่งปิดกิจการ หรือสั่งระงับการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามของรัฐ รวมถึงการกระทำใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสื่อสิ่งพิมพ์ในการทำหน้าที่แสวงหาและรายงานข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจปกครองได้กระทำการเพื่อที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ โดยการควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะต้องทราบ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ทั้งนี้กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์มีทั้งกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออกมาใช้บังคับกับสื่อสิ่งพิมพ์แต่ละประเภทเป็นจำนวนมากหลายฉบับ และสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถรู้ได้ว่ากฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นมีการบังคับใช้อยู่และสามารถควบคุมหรือให้ความคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ในบางมาตราและบางฉบับมิได้ระบุชัดเจนว่าจะควบคุมหรือให้การคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ หากแต่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติหรือมีหน้าที่ใช้กฎหมายเหล่านั้นเกิดความสับสน จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่ให้ไว้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

ดังนั้น การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการคุ้มครอง

เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงในทุกสถานการณ์และปราศจากการคุกคามจากอำนาจรัฐที่กระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐตามกฎหมายไม่ให้ผู้ใช้อำนาจควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกินความจำเป็นและกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐใช้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ และมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจน ซึ่งถือเป็นการที่มีกฎหมายออกมาแทรกแซงไปจนถึงขั้นที่กระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ และหลักนิติรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากรัฐภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ อีกทั้งยังมีผลให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เห็นว่า ระบบเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทยจะต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ รัฐสามารถที่จะควบคุมได้ในเฉพาะเรื่องที่จำเป็น อันได้แก่ การละเมิดสิทธิของบุคคลและการละเมิดผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์ยังถูกจำกัดเสรีภาพมากเกินความจำเป็น ซึ่งเป็นการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างใกล้ชิดและเข้มงวด กล่าวคือ การจะออกหนังสือพิมพ์จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนซึ่งเป็นไปตามหลักการของทฤษฎีอำนาจนิยมที่รัฐจะอนุญาตให้เอกชนดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์และจะถอดถอนการอนุญาตเมื่อนหนังสือพิมพ์ไม่สนองนโยบายของรัฐ ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจนิยม ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าระบอบการปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ “เท่าที่จำเป็น” จึงทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่อาจถือว่าเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็อาจถูกกระทบได้จากการดำเนินงานขององค์กรของรัฐบางองค์กรหรือจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามปกติของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากภาครัฐอ้างความจำเป็นและศาลรัฐธรรมนูญตีความการออกกฎหมายกรณีจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่พิจารณาในเรื่องอื่น ๆ อีก อาจทำให้ฝ่ายบริหาร

ออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการปกครองภายใต้หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ทั้งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นมิติใหม่แห่งการคุ้มครองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่รัฐให้การรับรองคุ้มครองโดยทั่วไป มาตรการคุ้มครองของรัฐจึงต้องอยู่ในลักษณะของการตรากฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของความชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อคุ้มครองบุคคล คุ้มครองสังคมและเพื่อใช้สำหรับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย หากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปในทางการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มากกว่าการมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ก็ไม่ใช่การสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่อดีต สื่อสิ่งพิมพ์ในระบบประชาธิปไตยนั้น มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการแสวงหาความจริงที่สมบูรณ์มานำเสนอต่อประชาชน และถือเป็นบทบาทขั้นพื้นฐานในการทำหน้าที่ให้ความจริงต่อสาธารณะด้วยความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์ และเป็นธรรม โดยเห็นแก่ประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ภาครัฐและเอกชนควรให้ความสำคัญกับรูปแบบของมาตรการในการส่งเสริมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เหมาะสมกับสังคมไทยที่เป็นประชาธิปไตย โดยนโยบายต่าง ๆ ของรัฐต้องคำนึงถึงการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้การให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์จะอ้างสิทธิการรับรู้ของประชาชนเพื่อทำการเสนอข่าวไม่ได้ หากข่าวที่นำเสนอไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งนั้นจะต้องไม่ไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอีกคนหนึ่ง หากบุคคลใดใช้เสรีภาพของตนจนเกินขอบเขตและกรอบแห่งกฎหมายแล้ว บุคคลนั้นย่อมไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพของตนต่อบุคคลอื่นได้โดยรัฐมุ่งหมายที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางในระบบประชาธิปไตย

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น มีกฎหมายหลายฉบับ เช่น กรณีเกิดความเสียหายจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ใช้สิทธิที่เกินขอบเขต ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือหมิ่นประมาท กรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารอันมีลักษณะขัดต่อกฎหมายมาเผยแพร่ต่อผู้รับรู้ของประชาชน ไม่ว่าจะป็นข้อความลู่ล้าหรือละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่นนั้น ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะ

หนึ่งลักษณะใดเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งไม่ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับ hate speech คือ การแสดงออกซึ่งมุ่งสร้างความเกลียดชังต่อปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคน โดยมีฐานจากอคติเกี่ยวกับ เชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ ชนชั้น อุดมการณ์ทางการเมือง นำไปสู่การแสดงออกซึ่งกระทำให้เกิด ความรุนแรงต่อบุคคลหรือกลุ่มคนที่ถูกเกลียดชังนั้น ๆ ซึ่งในหลายกรณีการกล่าววาจาที่สร้าง ความเกลียดชังทางการเมืองต่อผู้อื่นหรือบุคคลที่สามก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวล กฎหมายอาญา กระบวนการทางยุติธรรมก็ไม่อาจดำเนินคดีต่อผู้กล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชัง ทางการเมืองได้ อีกทั้งถ้าเป็นการนำเสนอหรือเผยแพร่วาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองใน สื่อสิ่งพิมพ์ (hate speech in the print media) ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความ ถดถอยทางการเมืองที่เลวร้าย จนนำไปสู่วิกฤติทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างประชาชนหรือ กลุ่มทางการเมืองในระดับต่าง ๆ และการแตกความสามัคคีระหว่างประชาชนด้วยกัน ที่อาจพัฒนา ไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างประชาชนด้วยกันเองหรือการใช้ความรุนแรงระหว่างหน่วยงาน ของรัฐที่มีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับประชาชนยอมส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้อง รับผิดชอบในลักษณะเดียวกันสำหรับกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง

อนึ่ง ในกรณีของสื่อสิ่งพิมพ์คือกฎหมายว่าด้วยการจัดแจ้งการพิมพ์ซึ่งไม่ได้กำหนด อำนาจในการกำกับเนื้อหาของสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะฉะนั้น การดำเนินการทางกฎหมายของบุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องจำต้องใช้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมาย อาญาในฐานะความผิดที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ ในบางกรณีอาจเข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวล กฎหมายอาญาในเรื่องความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือหมิ่นประมาทในกรณีต่าง ๆ แต่ในหลายกรณี นั้นการกล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองต่อผู้อื่นหรือบุคคลที่สามก็ไม่เข้าองค์ประกอบ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กระบวนการทางยุติธรรมก็ไม่อาจดำเนินคดีต่อผู้กล่าววาจาที่ สร้างความเกลียดชังทางการเมืองได้ อีกทั้งถ้าเป็นการนำเสนอหรือเผยแพร่วาจาที่สร้างความเกลียด ชังทางการเมืองในสื่อสิ่งพิมพ์ ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความถดถอยทาง การเมืองที่เลวร้าย จนนำไปสู่วิกฤติทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างประชาชนหรือกลุ่มทาง การเมืองในระดับต่าง ๆ และการแตกความสามัคคีระหว่างประชาชนด้วยกัน ที่อาจพัฒนาไปสู่การ ใช้ความรุนแรงระหว่างประชาชนด้วยกันเองหรือการใช้ความรุนแรงระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มี อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้ต่อการทำละเมิดของ สื่อสิ่งพิมพ์ซึ่ง ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็น ความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ทั่วไป ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์อันเป็นการละเมิดสิทธิ

ส่วนบุคคลในฐานะความผิดต่อชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อสังคม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาในการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ เช่น บทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์ในการชี้แนะและเสนอข้อเท็จจริงโดยการบิดเบือนข้อมูลหรือนำเสนอข้อมูลในด้านใดด้านหนึ่ง การนำเสนอภาพของการก่อความรุนแรง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของข่าวตกอยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น ประกอบกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดความรุนแรงทางการเมืองและส่งผลให้สถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้นตามสถานการณ์ในขณะนั้น อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงประชาชนขาดวิจารณญาณ จึงเป็นสาเหตุทำให้ความขัดแย้งในสังคมขยายตัวเป็นการใช้ความรุนแรงที่ควบคุมไม่ได้

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์

ในปัจจุบันเกิดการพัฒนาสภาวิชาชีพ การส่งเสริมคุณธรรม และมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพนั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลตนเอง กล่าวคือ การแสดงออกในแนวทางที่ถูกต้องที่สังคมยอมรับและมีจิตสำนึกที่ดี มีความรับผิดชอบทางจริยธรรม ชื่อสัตย์สุจริต เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ประกอบสัมมาอาชีพ หรือการดำรงตนที่จะส่งผลต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความมีคุณธรรมของแต่ละบุคคล หรือผู้ประกอบการหรือกลุ่มสังคมนั้น ๆ ที่สามารถจะมองเห็นเป็นรูปธรรมได้ เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายของการกำกับดูแลตนเองซึ่งเป็นสิ่งที่ประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐานที่ระบุนความประพฤติที่เหมาะสมที่จำเป็นต่อการสนับสนุนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมนั้น ๆ หรือแนวทางกระบวนการใด ๆ ก็ตามที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของสมาชิก โดยกลไกการกำกับดูแลตนเองขององค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลเฉพาะราย เป็นต้นว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด ซึ่งอาจกระทำได้นจนถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

ดังกล่าวข้างต้น พบว่า รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นไปภายใต้มาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ เห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาใช้บังคับ

ในกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีผลใช้บังคับระหว่างสมาชิกในองค์กรวิชาชีพ แต่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย และไม่ครอบคลุมถึงการควบคุมเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบตนเองและกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ สื่อสิ่งพิมพ์ของสภาการหนังสือพิมพ์ไม่มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพที่ไม่เป็นทางการและไม่เทียบเท่าองค์กรวิชาชีพชั้นสูงที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ เช่น สภานายความ หรือ แพทยสภา เป็นต้น ทั้งนี้สภาการหนังสือพิมพ์ไม่มีแนวทางแห่งการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใต้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพจริยธรรม หรือ มาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาการหนังสือพิมพ์เข้าไปเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกตนเอง ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับการควบคุมองค์กรผู้ประกอบการวิชาชีพอื่นที่มีลักษณะเป็นระบบเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด สภาการหนังสือพิมพ์จึงมีสถานะแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นข้อบกพร่องของกลไกการกำกับดูแลตนเอง คือ องค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายทางจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการในทางการควบคุมตรวจสอบทางสากล เพราะการควบคุมตนเองเป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมตนเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้

จากดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองโดยมีการวางระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเองในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เป็นเพียงองค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงสมาคมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงการควบคุมตนเองเป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมตนเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ อีกทั้งการควบคุมตรวจสอบของสภาการหนังสือพิมพ์ไม่สามารถบังคับสื่อสิ่งพิมพ์ตามแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคมต่อการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณ

ทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์มาใช้ในทางปฏิบัติ ประกอบกับการมีคณะกรรมการของสภาการหนังสือพิมพ์ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์คัดเลือกกันเอง ย่อมเป็นการสร้างอำนาจเผด็จการให้เกิดขึ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยง่าย ดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบการร้องเรียนของประชาชนจากการที่คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ใช้ดุลพินิจลงโทษสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลอาชีพเดียวกันมากกว่าผลประโยชน์ของสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลทำให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อสถานะองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นบรรทัดฐานของความประพฤติที่เหมาะสมของนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ และเชื่อมโยงไปถึงความไม่มีเสถียรภาพทางความมั่นคงของประเทศ

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับในอดีตได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อห้ามมิให้มีการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ โดยได้กำหนดห้ามการสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์เพื่อลดรอนเสรีภาพ การห้ามหนังสือพิมพ์เสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย รวมถึงการให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้ นอกจากนั้นการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคล ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ

จากการศึกษา พบว่า การแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้อีก เฉพาะแต่เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นใน สังคมประชาธิปไตยต่อความปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซง เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ ประกาศคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97 พ.ศ. 2557 ซึ่งในการที่รัฐจะนำกฎหมายพิเศษดังกล่าวมา ประกาศใช้จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ กล่าวคือ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันมีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนถึง ปัญหาของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ไม่สามารถทำหน้าที่นำเสนอข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุหลักเนื่องมาจากการเข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และใช้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นเครื่องมือใน การรายงานข่าวสารที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐ นอกจากนี้ผลจากการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ยังทำให้สื่อ เองก็ไม่ได้ใช้เสรีภาพที่ประชาชนมอบให้ ในการตรวจสอบความจริงที่เกิดขึ้นในสังคม และมา นำเสนอแก่ประชาชนผู้ให้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรนำเสนอข่าวสารที่ไม่เป็นกลาง และเอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่ม ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐจึงมีเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้อง เสนอแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และส่งเสริมภาพลักษณ์ของรัฐบาลเท่านั้น หากการกระทำใดก่อให้เกิด ผลลบต่อรัฐบาล ก็จะเห็นว่าสื่อสิ่งพิมพ์ใช้เสรีภาพจนเกินขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ การเมืองในปัจจุบัน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเข้าไปจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งยังมีอำนาจการ จัดการสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐ ดังนั้นเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์จึงยังไม่มีหลักประกันเสรีภาพและไม่เป็นอิสระ จากรัฐบาล จึงไม่ก่อให้เกิดการส่งเสริมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสื่อสารเพื่อ ผลประโยชน์ของมหาชนและของสังคมโดยรวม

อนึ่ง การที่รัฐมิได้กำหนดหลักประกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ ทำให้เกิด ปัญหากรณีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นการ แทรกแซงทางการเมืองของกองทัพและทหาร โดยเฉพาะการรัฐประหารนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของ กฎหมายดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางในการ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทา เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการในทาง เนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้วยังเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการ ควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความได้

สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่าย บริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่าง ชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิ เสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้ อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขต แห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผล ให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ขาดประสิทธิภาพไม่มีมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้ กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร เป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์ สาธารณะอื่นที่สำคัญกว่า ส่งผลเสียทำให้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ถูกระงับกระเทือนขาดโอกาส นำเสนอข่าวสารข้อเท็จจริงที่จะจัดการวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามครรลองแห่งระบอบ ประชาธิปไตย และสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มบุคคลที่เห็นว่าอำนาจธิปไตย สิทธิ และ ผลประโยชน์ของตนถูกลิดรอนจากการรัฐประหาร ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีความ สลับซับซ้อนและรุนแรงยิ่งขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผล ต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ สถานะทางกฎหมายของสภา วิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ และการกำหนดหลักประกันเพื่อ ป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ผู้เขียนขอ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

6.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ผู้เขียนเห็นควรให้มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญถาวรฉบับ ใหม่ในอนาคต ดังนี้

“สื่อสิ่งพิมพ์ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นโดยการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายวิธีอื่นใดอย่างอิสระ โดยปราศจากการแทรกสอดและปราศจากการลงโทษใด ๆ เมื่อสื่อสิ่งพิมพ์ได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ห้ามส่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยจะกำหนดเวลาห้ามไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยก็ได้

ความมั่นคงของรัฐ หมายความว่า การแสดงออกไม่ว่าด้วยภาพ หรือข้อความ ที่เป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงออกซึ่งความอาฆาตมาดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน หรือสถาบันพระมหากษัตริย์”

6.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการควบคุมจำกัดการนำเสนอหรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ที่สร้างให้เกิดความเกลียดชังทางการเมือง (hate speech) ซึ่งกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่เข้ามาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของผู้เขียน ใน 6.2.1 ดังนี้

“ผู้ใดพิมพ์หรือเผยแพร่วัตถุที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าประการใด ๆ ซึ่งเป็นการข่มขู่ คุกคาม เหยียดหยาม ด้วยเจตนาข่มขู่ให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ หรือด้วยสถานการณ์แวดล้อมนั้น พฤติกรรมดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติขึ้นได้ ผู้นั้นมีความผิด”

“การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ไม่ว่าจะกระทำในที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคล เว้นแต่ผู้กระทำสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนอยู่ภายในที่พักอาศัย และไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าคำพูดหรือพฤติกรรมดังกล่าวจะได้ยินหรือถูกรับรู้จากบุคคลภายนอก”

“ห้ามให้สื่อสิ่งพิมพ์ ประกาศเผยแพร่โดยการพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายวิธีอื่นใด ประณามให้เสียชื่อแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในกลุ่มคน เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความเชื่อในทางศาสนา ความบกพร่องทางกาย ความคิดเห็นในทางการเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อื่น”

6.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์

ผู้เขียนเห็นควรมีการยกย่องพระราชบัญญัติสภาการสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2559 โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีฐานะเป็นองค์กรมหาชนที่มีอิสระ การดำเนินการขององค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1. ควรมีการระบุในข้อบังคับให้ชัดเจนว่า สื่อสิ่งพิมพ์ต้องไม่นำเสนอหรือเผยแพร่ วาจาที่สร้างความเกลียดชัง (hate speech) เช่น วาจาที่สื่อไปในทางดูถูก เสียดสี หรือเหยียดหยาม ทางเพศ เชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อในทางศาสนา ความบกพร่องทางกาย ความคิดเห็นในทางการเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อื่น เป็นต้น

2. ให้จัดตั้งสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้บริโภค เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารกิจการของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ เพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งเสริมจริยธรรมมาตรฐานและความรับผิดชอบแห่งวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ และคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคล โดยบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างกลไกการกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

“องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า องค์กรที่จัดทำหรือสนับสนุน การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

“ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งประกอบวิชาชีพ มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เข้าเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

“จริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า การประพฤติปฏิบัติทางวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ที่ สังกคมยอมรับ ตามที่องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้

กรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินการของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์สามารถนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้พิจารณาได้ ทั้งนี้เพราะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิชาชีพ สื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการ ใช้อำนาจของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง

6.2.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพ สื่อสิ่งพิมพ์

ผู้เขียนเห็นควรให้บัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดย กำหนดขอบเขตการจำกัดการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การที่รัฐใช้อำนาจ ทางอ้อมในการใช้เงินสนับสนุนสื่อสิ่งพิมพ์ในการโฆษณาผลประโยชน์นั้น เห็นว่า ควรที่จะ กำหนดให้สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวโดยศาลปกครองที่ มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ หรือไม่ ดังต่อไปนี้

“การพิมพ์และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์สามารถกระทำได้โดยเสรี และสามารถกระทำได้ โดยมีต้องขออนุญาตดำเนินการใด ๆ ก่อนและมีต้องวางเงินประกัน”

“ให้มีการปฏิรูปสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อประโยชน์ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน มี มาตรฐาน มีคุณภาพสูงสุด และเป็นที่ยึดถือทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ ตามแนวทาง ดังต่อไปนี้”

“มีกลไกส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีเสรีภาพควบคู่กับความ รับผิดชอบ เร่งพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากการถูกรวบงำและแทรกแซงโดย อำนาจรัฐและทุน เพื่อให้การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและรอบด้าน รวมทั้งส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานสื่อสิ่งพิมพ์”

“เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และรอบด้าน รวมทั้งมีความ

รับผิดชอบต่อสังคม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งปิดกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การห้ามสื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม และจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสาม

เจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นพลเมือง และพลเมืองไม่อาจเป็นเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ หรือ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หลายกิจการ ในลักษณะที่อาจมีผลเป็นการครอบงำหรือผูกขาดการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นต่อสังคม หรือมีผลเป็นการขัดขวางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้น การได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์มิได้ ไม่ว่าในนาม ของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ที่จะทำให้สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้น ในกิจการดังกล่าว

รัฐจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเพื่ออุดหนุนกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ของเอกชน มิได้ การซื้อโฆษณาหรือบริการอื่นจากสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อการนั้น”

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข้อมูลข่าวสารหรือ

แสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้บริโภค เพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพ และคุ้มครองสวัสดิการของบุคคลตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง”

“ให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน: พื้นฐานความรู้ทั่วไป*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวง, กองเผยแพร่การศึกษา. (2507). *การสัมมนา สื่อสารมวลชนครั้งที่ 1 เรื่องอิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อสารมวลชน, 3 - 7 กุมภาพันธ์ 2507 ณ ศาลาสันติธรรม*. พระนคร: ผู้แต่ง.
- กฤษณ์ ทองเลิศ. (2540). *สื่อมวลชน การเมืองและวัฒนธรรม: องค์กรร่วมแห่งสายสัมพันธ์ของวิถีชีวิต*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น กรมการปกครอง.
- กัลยา ตันศิริ, และพิมพ์ใจ สระทองอุ่น. (2547). *เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (LA 702)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2552). *สื่อสารมวลชน: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กิตติ กันภัย. (2551). *จิตวิทยาการสื่อสาร*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กุลพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วย สิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. (2513). *ทฤษฎีสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: คณะวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ผู้แปล. (2544). *รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา [The United States Constitution and government]*. นครปฐม: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัย-เกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.
- ขจร สุขพานิช. (2518). *ข้อมูลประวัติศาสตร์: สมัยบางกอก*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2541). *นิติปรัชญา [Legal Philosophy]*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน: ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชโรเคอร์, อาร์. ซี. (2534). *การปกครองของสหรัฐอเมริกา* (กลิค, เอ็น., ผู้แก้ไขเรียบเรียง). กรุงเทพฯ: สำนักข่าวสารอเมริกัน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สื่อปัญญา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายการปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, และกาญจณี ละอองศรี. (บ.ก.). (2556). *การสัมมนาวิชาการประจำปี 2556 "อาเซียนศึกษา": ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.
- ซีเบอร์ต, เอฟ. เอส., และคนอื่นๆ. (2513). *ทฤษฎีสื่อสารมวลชน* (เกษม สิริสัมพันธ์, ผู้แปล). พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ครุณี หิรัญรักษ์. (2542). *การสื่อสารมวลชนโลก*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดโช สวานานนท์. (2541). *แนวทางศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: ดวงกมลสมัย.
- ธง วิทย์วัฒน์. (2553). *พจนานุกรมศัพท์และสำนวนกฎหมาย ไทย-อังกฤษ, อังกฤษ-ไทย*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2546). *การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ: กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). *กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2555). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2536). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2539). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา. (2547). *ฐานันดรที่สี่ จากระบบโลกถึงรัฐไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ.
- บุญเลิศ ศุกคิดก. (2545). *สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2551). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประมะ สตะเวทิน. (2539). *การสื่อสารมวลชน: กระบวนการและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประชัน วัลลิโก. (2523). *หลักการเขียนข่าว*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประสิทธิ์ โหมวีไลกุล. (2547). *กฎหมาย ศีลธรรมและความรับผิดชอบของนักกฎหมาย* [Law, Moral and responsibility of Lawyers]. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2554). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2: รัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2541). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2547). *หลักการควบคุมการใช้อำนาจ: หลักการที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2555). *นิติปรัชญา* [Philosophy of law] (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- พจนีย์ พลสิทธิ์. (2529). *รู้ข่าว-เล่าเรื่อง*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม. (2520). *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราฯ สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2541). *บทบาทของพรรคการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาลผสม* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พินิจ รัตนกุล. (2516). *รวมบทความทางศาสนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิมพ์ใจ สระทองอุ่น. (2544). *เอกสารประกอบคำบรรยาย หลักกฎหมายแพ่งและละเมิด*. นครราชสีมา: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาเขตนครราชสีมา.
- พิศิษฐ์ ชาวลาวัช. (2536). *กฎหมายสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.
- พิศิษฐ์ ชาวลาวัช. (2545). *กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: ดับเบิ้ลนายน์.
- พีระ จิรโสภณ. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์: เอกสารประกอบการสอนสาขาวิชานิเทศศาสตร์*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- โกคิน พลกุล. (2525). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2556). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ จุมปา. (2543). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มานิตย์ จุมปา. (2545). *คู่มือศึกษา คติรัฐธรรมนูญ สำหรับวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มานิตย์ จุมปา, และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2552). *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มาลี บุญศิริพันธ์. (2548). *เสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รจิตต์กษณ์ แสงอุไร, และเสถียร เขยประทับ. (2546). *ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, และคนอื่นๆ. (2544). *กฎหมายและสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส.

- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมี-
บุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2557). *หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน [Principle of Law : Mass Media Law]*
(พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและ
เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วรวิทย์ ฤทธิพิศ. (2538). *สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วัชรวิทย์ ไชยสาร. (2544). *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิฑูรย์ วิริยะพันธุ์. (2504). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการหนังสือพิมพ์*. พระนคร: วิริยะการพิมพ์.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายเองโกล-อเมริกัน*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย.
- วีระ โลจายะ. (2529). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศราภย์พิพัฒน์, พระยา. (2511). *จรรยาบรรณของหนังสือพิมพ์*. พระนคร: โรงพิมพ์ ส. พยุงพงศ์.
- ศราภย์พิพัฒน์ (เลื่อน ศราภย์วานิช), พระยา. (2512). *ฝันร้ายของข้าพเจ้า*. พระนคร: มิตรนราการ
พิมพ์.
- ศิริชัย ศิริกาเย, และกาญจนา แก้วเทพ. (2531). *ทฤษฎีการสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: คณะนิติเท
ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภรัตน์ ฐิติกุลเจริญ. (2540). *ทฤษฎีการสื่อสาร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศูนย์ศึกษากฎหมายและนโยบายสื่อมวลชน. (2556). *คู่มือการสอนวิชากฎหมายสื่อมวลชนและวิชา
จริยธรรมสื่อมวลชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันอิศรา.
- สมควร กวียะ. (2535). *บทบาทหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ในฐานะระบบข่าวสารของสังคมไทย
(รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในพระบรม
ราชูปถัมภ์.
- สมควร กวียะ. (2539). *การสื่อสารมวลชน: บทบาทหน้าที่ เสรีภาพและความรับผิดชอบ*.
กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.
- สมควร กวียะ, และพิศิษฐ์ ชาวลาธวัช. (บ.ก.). (2545). *การสื่อสารมวลชน: บทบาทหน้าที่ สิทธิ
เสรีภาพ และความรับผิดชอบ (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546). *การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ จันทรวงศ์. (2529). *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776-1800*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สว่าง ลานเหลือ. (2514). *37 ปีแห่งการปฏิวัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). พระนคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). (2504). *รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน* [The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 31 December 1961)]. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สิริทิพย์ ชันสุวรรณ. (2539). *การหนังสือพิมพ์เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ปรกาศพริก.
- สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์. (2521). *คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สีดา สอนศรี, และคนอื่นๆ. (2546). *พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุกัญญา ตีระวนิช. (2526). *สื่อสารมวลชนเบื้องต้น: สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุกัญญา ตีระวนิช. (2541). *กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุกัญญา สุกบรรพัต, และคนอื่นๆ. (2537). *กรณีศึกษาเพื่อการเรียนการสอนส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมสื่อมวลชนไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมาลี วงษ์วิจิตร. (2546). *กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรรได้* [Law of tort, management of affairs without mandate undue enrichment] (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายแพ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรสิทธิ์ วิทยารัฐ. (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์* [Fundamental of printed matters]. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.

- สุรัตน์ นุ่มนนท์. (2531). *กฎหมายสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการหนังสือพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวัฒน์ ทองชนากุล. (2542). *ปัญหาด้านจริยธรรมและบทบาทของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ในการกำกับด้านจริยธรรมของหนังสือพิมพ์: เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการ ป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 11 ประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2542 (รายงาน ผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- เสถียร โกเศศ. (2514). *การศึกษาเรื่องประเพณีไทย*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- เสถียร เขยประทับ. (2540). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ เอส ดี เพลส.
- เสถียร เขยประทับ. (2546). *ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสถียร หอมขจร. (2521). *มติมหาชนกับประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง.
- เสน่ห์ จามริก. (2546). *ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสมานิล วิสาสะ. (2514). *สมาคมภาษาและหนังสือแห่งประเทศไทยสถิตย์*. พระนคร: โรงพิมพ์ อักษรไทย.
- หยุด แสงอุทัย. (2511). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) และคำอธิบายรัฐธรรมนูญ ทั่วไปโดยย่อ*. พระนคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). *แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย*. พระนคร: นำเชิขการพิมพ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- หยุด แสงอุทัย. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 19)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนันต์ธนา อิงกินันท์, และเกื้อกุล กุปรัตน์. (2521). *สื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์ การศึกษา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (2527). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมร รักษาสัตย์, และคนอื่นๆ. (2539). *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการ ปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรนุช เลิศจรยารักษ์, และคาราวรรณ สุขุมลชาติ. (2533). *ทฤษฎีการสื่อสารเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- อรัญ ธรรมโน. (2533). *ปาฐกถาใต้วสุททธิพิทักษ์ ครั้งที่ 1 เรื่อง "เศรษฐกิจไทย-ปัจจุบันและอนาคต"*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาส, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, และพรชัย เลื่อนฉวี. (2546). *ระบบศาลรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่โดยเปรียบเทียบกับระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส และเยอรมนี* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ, และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (บ.ก.). (2547). *สื่อสารมวลชนเบื้องต้น: สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. (บ.ก.). (2550). *สื่อสารมวลชนเบื้องต้น: สื่อมวลชน วัฒนธรรม และสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ [International law]*. (2541). (พิมพ์ครั้งที่ 15). นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เอกสารการสอนชุดวิชา 15201 หลักและทฤษฎีการสื่อสาร*. (2531). (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เอกสารการสอนชุดวิชา 15202 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์*. (2546). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เอกสารการสอนชุดวิชา 15307 กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน*. (2532). (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ฮาร์มอน, เอ็ม. เจ. (2519). *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตได้ถึงปัจจุบัน [Political thought: from Plato to the present]* (เสน่ห์ จามริก, ผู้แปล) (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แฮมิลตัน, เอ., เมดิสัน, เจ., และเจย์, เจ. (2530). *เดอะเฟเดอรัลลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองของอเมริกัน* (สมบัติ จันทรวงศ์, และคนอื่นๆ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

- กาญจนา แก้วเทพ. (2530). พัฒนาการทางแนวคิดในการศึกษาเรื่องสื่อสารมวลชน. *วารสารนิติศาสตร์*, 8.
- เกษม ศิริสัมพันธ์. (2507). อิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อสารมวลชน. ใน *การสัมมนาสื่อสารมวลชนครั้งที่ 1 เรื่องอิทธิพลและความรับผิดชอบของสื่อสารมวลชน 3 - 7 กุมภาพันธ์ 2507 ณ ศาลาสันติธรรม*. พระนคร: กองเผยแพร่การศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2526). อิสระของข่าวสาร [Freedom of Information]. ใน *เอกสารกลุ่มสาขาวิชานิติศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยันต์ ไชยพร. (2544). หลักการสิทธิมนุษยชนในฐานะวัฒนธรรม: Richard Rorty กับสิทธิมนุษยชนในแนวโพสโมเดิร์นในโลกตะวันตก: ความก้าวหน้าของจริยธรรมในพัฒนาการของ “Enlightenment”. ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, และคนอื่นๆ, กฎหมายและสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลอ่าวไทย.
- ไชยา ยิ้มวิไล. (2545, 8 พฤษภาคม). สิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน. *สยามรัฐ*.
- ชนวดี บุญถือ. (2529). ทฤษฎีและแบบจำลองพื้นฐานทางการสื่อสาร. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา 15201 หลักและทฤษฎีการสื่อสาร*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธีระ สุธีวรังกูร. (2542, ธันวาคม). การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 29(4), 578 – 592.
- นราธิปพงศ์ประพันธ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. (2514). *วิธีให้หนังสือพิมพ์ควบคุมตนเอง*. ใน *ปกิณกะ: ของพลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น นราธิปพงศ์ประพันธ์*. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net* (หน้า 362). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บรัดเล, ดี. บี. (2528). เรื่องเมืองไทยบางเรื่องจากบันทึกของหมอบรัดเล [Siam Then] (มงคล เดชนครินทร์, ผู้แปลและเรียบเรียง). *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 10(4), 49-53.
- บุญทิพย์ ผ่องจิตร. (2521, มีนาคม). เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบในสหรัฐอเมริกา. *วารสารนิติศาสตร์*, 10(4), 61-75.

- พงษ์ศักดิ์ พงษ์วิเชียร. (2517). หนังสือพิมพ์ไทยจะเป็นไดโนเสาร์หรือ. *วารสารสมาคม
นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย*.
- พนัส ทศนิยานนท์. (2523, มีนาคม). ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ. *วารสารอัยการ*, 3(27), 38-39.
- พินิจ รัตนกุล. (2517). ชาร์ตและปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพ. ใน *รวมบทความวิชาการปรัชญา*.
พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิจ สุขสมจิตร. (2533). คณะกรรมการพิทักษ์หนังสือพิมพ์แห่งสหรัฐอเมริกา. *วารสารสมาคม
นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ครบรอบ 25 ปี*, 25, 40.
- มารุต บุณนาค. (2515, มิถุนายน). เสรีภาพการพูดในสหรัฐอเมริกา. *วารสารนิติศาสตร์*, 4(1), 69-
75.
- ยกเลิก ปร. 42: ผลการต่อสู้เพื่อเสรีภาพ. (2534). *วารสารวันนักข่าว (สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย)*, 110.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543, มิถุนายน). เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
ประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.
วารสารนิติศาสตร์, 30(2), 184-194.
- วรวิทย์ ฤทธิพิศ. (2537). ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน. *ศุลพาห*, 41(1), 75-97.
- วิชัย ศรีรัตน์. (บ.ก.). (2543). คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ องค์การศึกษา
วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO). ใน *สิทธิมนุษยชนและ
สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย*. นนทบุรี: โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติ
ศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิชัย ศรีรัตน์. (บ.ก.). (2543). พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน. ใน *สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพ
ของชนชาวไทย*. นนทบุรี: โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศราภัยพิพัฒ, พระยา. (2506). จรรยาบรรณของหนังสือพิมพ์. ใน *การสัมมนาหนังสือพิมพ์ไทย*.
พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2553). มาเคียวเวลลี. ใน *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่
18)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำเร็จ คำพะอู. (2533, กุมภาพันธ์ 10). เสรีภาพหรือ? พวกเราเองยังสับสน. *วารสารสมาคม
นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย*, 88.
- โสภณ องค์การณ. (2535, 22 มีนาคม). ความพยายามซื้อฐานันดรที่สี่. *The Nation*.

- หมอบรัดเลย์ ผู้ให้กำเนิดหนังสือพิมพ์ไทย. (2541, 26 มีนาคม). *วารสาร ส.น.ท. (สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์)*, 22-24.
- หยุด แสงอุทัย. (2516). สิทธิ. ใน *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (2518, มีนาคม). ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน. *บทบัญญัติ*, 32(1), 13-14.
- อุระ หวังอ้อมกลาง. (2547, เมษายน-มิถุนายน). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ. *จตุรนิติ*, 1(2), 19-24.
- อุสาห์ โกมลปานิก. (2540). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-6, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิทยานิพนธ์

- จันทจิรา เขี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เฉลิมพร อุ่นแก้ว. (2534). *เสรีภาพสื่อมวลชนภายใต้กรอบแห่งกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดวงกมล เจริญรุ่งกษ. (2545). *สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีประเทศอังกฤษและประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นภดล รวีเจริญ. (2524). *กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญนำ โสภาคอุทก. (2548). *เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สมหมาย ปาริฉัตร. (2543). พัฒนาการการควบคุมตนเองของ น.ส.พ.: วิเคราะห์ความเป็นไปได้
ในสังคมไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะวารสารศาสตร์และ
สื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สิทธิการณั วันสุข. (2544). สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของไทย (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นจดทะเบียน การจดทะเบียน การเปลี่ยนรายการหลักฐาน การ
จดทะเบียนการยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียน การกำหนดแบบการจดทะเบียนและอัตราค่าธรรมเนียม-
เนียมการจดทะเบียนการพิมพ์หนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2551

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477.

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789.

รัฐธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2548.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948.

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457.

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป พ.ศ. 2558.

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

- Bleckmann, A. (1989). *Staatsrecht*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Burdeau, G. (1972). *Les Libertés publiques* (4th ed.). Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.
- Cadoux, C. (1982). *Droit constitutionnel et institutions politiques: Tome II, Les régimes politiques contemporains*. Paris: Cujas.
- Chantebout, B. (2005). *Droit constitutionnel* (22nd ed.). Paris: Armand Colin.
- Cornu, G. (1990). *Droit civil: Introduction, les personnes, les biens* (4th ed.). Paris: Montchrestien.
- Darling, J. (2008). *Latin America, media, and revolution: Communication in modern Mesoamerica*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dennis, E. E., & Merrill, J. C. (2002). *Media debates: Great issues for the digital age*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Dicey, A. V. (1979). *Law of the constitution*. London: Macmillan.
- Dicey, A. V., & Wade, E. C. S. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed.). London: Macmillan.
- Duverger, M. (1961). *De la dictature*. Paris: R. Julliard.
- Freeman, A. A. (1932). *Brown women and white*. New York: John Day.
- Gerald, J. E. (1948). *The press and the Constitution, 1931-1947*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gillmor, D. M., & Barron, J. A. (1979). *Mass communication law: Cases and comment* (3rd ed.). St. Paul: West Pub.
- Hamilton, A. D. (1996). *Supramolecular control of structure and reactivity*. Chichester: Wiley.
- Hayes, B. V. (1958). *The U.S. Supreme Court rules that the First Amendment does not exempt Wendell Blanchard and Others, Diffusion and Control of Information Thailand: It's People, It's Society, It's Culture*. Conn: New Heaven.

- Haynes, C. C., Chaltain, S., & Glisson, S. M. (2006). *First freedoms: A documentary history of First Amendment Rights in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, D. L. (2002). *Balancing act: Public employees and free speech*. Nashville, TN: First Amendment Center.
- Jennings, I. (1979). *The law and the constitution* (5th ed.). London: English Language Book Society and Hodder and Stoughton.
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (1966). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communications*. New York: Free Press.
- Lacy, S., & Simon, T. F. (1993). *The economics and regulation of United States newspapers*. Norwood, NJ: Ablex Pub.
- Lebreton, G. (1996). *Libertés publiques et droits de l'homme* (2nd ed.). Paris: Armand Colin.
- Leiser, B. M. (1969). *Custom, law, and morality: Conflict and continuity in social behavior*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Levy, L. W. (1966). *Freedom of the press from Zenger to Jefferson: Early American libertarian theories*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Lewin, K. (1935). *A dynamic theory of personality: Selected papers* (Donald K. Adams, & Karl E. Zener, Trans.). New York: McGraw-Hill.
- McCoy, R. E. (1968). *Freedom of the press: An annotated bibliography*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Osborn, P. G. (1964). *A concise law dictionary* (5th ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Passerin, E. A. (1951). *Natural law: An introduction to legal philosophy*. London: Hutchinson's University Library.
- Rivero, J. (1997). *Les libertés publiques: Tome 1*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Shamsi, A. N. (2006). *Mass media in new world order*. New Delhi: SBS Publishers & Distributors.
- Stern, K. (1994). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland: Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte*. München: C. H. Beck'sche Verlagbuchhandlung.
- Tornillo, the U.S. Supreme Court invalidates a state law requiring newspapers to give free reply space to political candidates that the newspapers criticize. (1974). Miami: Herald Publishing.

United Nations. (1988). *The International Bill of Human Rights: 40th anniversary of the Declaration of Human Rights 1948 - 1988*. New York: United Nations Department of Public Information.

ARTICLES

- Bockelmann, P. (1971). The Principles of the Rule of Law. *Law and State, IV*, 97.
- Emery, E., Ault, P. H., & Agee, W. K. (1970). Theories and Realities of Press Freedom. In *Introduction to mass communications*. New York: Dodd Mead.
- Hudson, D. L., JR. (2002, December). Balancing Act: Public Employees and Free Speech. *The First Amendment Center Publication*, 3, 4.
- Luard, E. (1967). The Origins of International Concern over Human Rights. In *The international protection of human rights*. New York: Praeger.
- Markham, J. M. (1974, June 2). Thailand's press plays wider role. In R. J. Goldstein (Ed.), *Political Censorship: The New York Times 20th Century in Review* (pp. 314-316). Chicago, IL: Fitzroy Dearborn.
- Printers problems. (1975, August). *Media*.
- Raz, J. (1997, April). The Rule of Law and its Virtue. *The Law Quarterly Review*, 93(2), 195-211.
- Sapir, E. (1959). Communication. In E. R. A. Seligman, & A. S. Johnson, *Encyclopaedia of the social sciences* (pp. 3-4). New York: Macmillan.
- Welch, T. S. (2004, January 1). A Primer on Texas Public Employment Law. *Baylor Law Review*, 56(3), 981-1018.

LAW

- Montesquieu (1689-1755), *De l'Esprit des lois, Livre XI, chapitre VI, para. 13*. (1748).
- The Obscene Publication Act 1959*, Section 2 (1)(a),(b). (1959).
- The Penal Code of Federal Republic of Germany*, Article 187 A, 187 B, 189.
- Reporters from being required to testify in court*. (1972).

WEBSITES

- Anderson, D. A. (2002, February). Freedom of the Press. *80 Texas Law Review*, 429, 490.
Retrieved from <http://www.international.westlaw.com>.
- Davis, H. T. (2008). *Freedom of expression in times of crisis*. Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe. Retrieved December 20, 2010, from <http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/coe/coe-guidelines-crisis-en.pdf>
- Djankov, S., McLiesh, C., Nenova, T., & Shleifer, A. (2001, April 19). Who Owns the Media? *Harvard Institute of Economic Research Paper No. 1919*. Retrieved from <http://post.economics.harvard.edu/hier/2001papers/20001list.html>
- Feldman, E. (1999). Protection for whistleblowers. In *9th International Anti-Corruption Conference (LACC), 10-15 October, 1999, Durban, South Africa*. Retrieved from http://9iacc.org/papers/day3/ws7/dnld/d3ws7_efeldman.pdf
- First Amendment Center Publication, Vol.3*. (2002, December). Retrieved from <http://www.firstamendmentcenter.org/PDF/FirstReport.PublicEmployees.PDF>
- Goldfarb, C. B. (2006, August 3). FCC Media Ownership Rules: Current Status and Issues for Congress. *CRS Report for Congress*. Retrieved from <http://fpc.state.gov/documents/organization/71875.pdf>
- <http://caselaw.lp.findlaw.com/data/constitution/amendment01/>
- <http://straylight.law.cornell.edu/>
- http://www.alaskaforum.org/public_and_private.html
- <http://www.cpb.org>
- <http://www.democraticmedia.org>
- <http://www.firstamendmentcenter.org/press/topic>
- <http://www.ftc.gov/>
- <http://www.ftc.gov/bcp/online/pubs/general/guidetofc.htm>
- <http://www.international.westlaw.com>
- http://www.kkc.com/private_sector.jsp
- <http://www.law.cornell.edu/constitution/>
- <http://www.lib.siu.edu/cni/homepage.html>

<http://www.museum.tv/archives/etv/p/htmlp/publictelevi/publictelevi.htm>

<http://www.naa.org/>

http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/esm-ms/dprice0_e.cfm

http://www.rangkids.com/project/activities_007.htm

<http://www.usinfo.pl/aboutusa/media/press.htm>

<http://www.whistleblowers.org/private.html>

http://www.workrights.org/issue_whistle/wb_legislative_brief.html

Levy, J. D. (2004, October). Australian and US Approaches to Media Ownership Regulation.

In *Telecommunications Policy Research Conference, Arlington Virginia* (p. 11).

Retrieved September 15, 2005, from [http://web.si.umich.edu/tprc/papers/2004/343/](http://web.si.umich.edu/tprc/papers/2004/343/TPRC2JDL2004.pdf)

[TPRC2JDL2004.pdf](http://web.si.umich.edu/tprc/papers/2004/343/TPRC2JDL2004.pdf)

Price, D. (n.d.). *Ownership of cultural businesses: An international comparative profile.*

Retrieved from http://www.pch.gc.ca/progs/ac-ca/progs/esm-ms/dprice0_e.cfm

Shah, A. (2012, January 28). Media in the United States. *Global Issues*. Retrieved March 8,

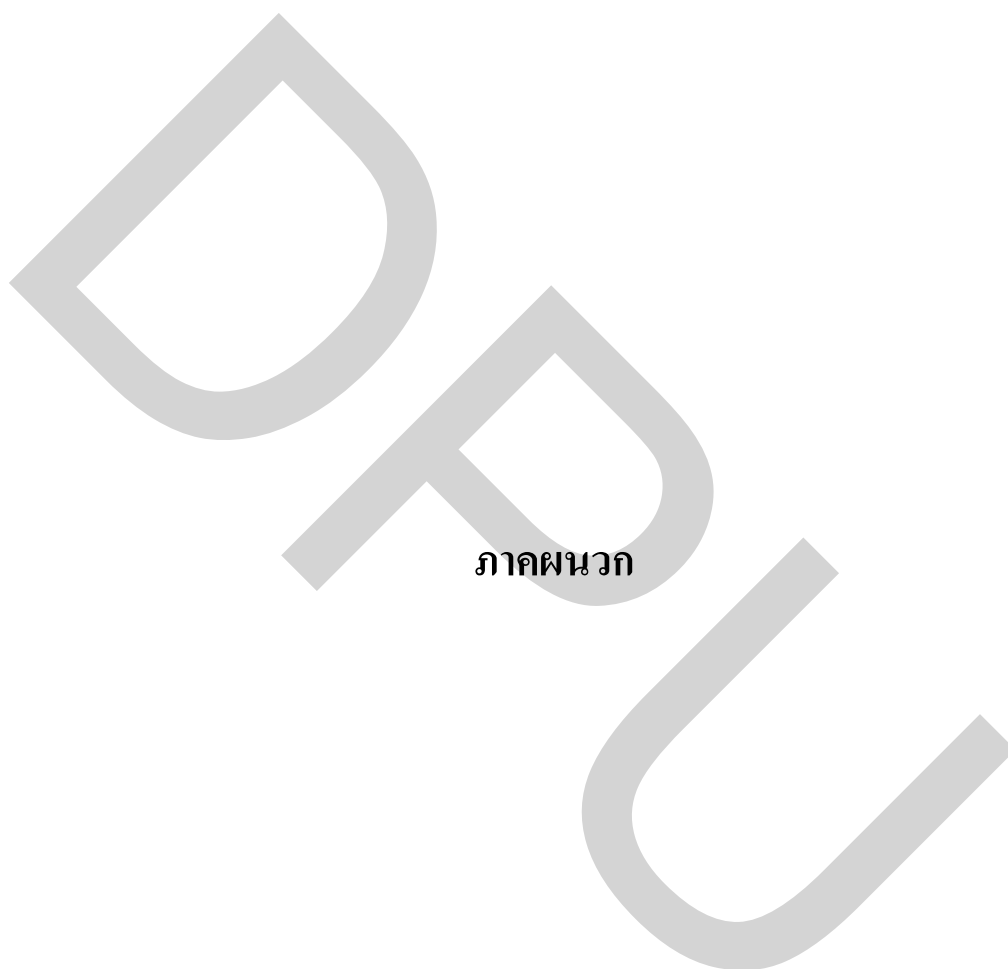
2016, from <http://www.globalissues.org/article/163/media-in-the-united-states>.

Standler, R. B. (2000). *Freedom of Speech in USA for Employees of Private Companies.*

Retrieved June 24, 2005, from <http://www.rbs2.com/freespch.htm>

U.S. Communications Policy Legislation. (n.d.). *U.S. Policy: Telecommunications Act of 1996.*

Retrieved from <http://www.museum.tv/eotv/uspolicyt.htm>



ภาคผนวก

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา	คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง
<p>มาตรา 1 เสรีภาพในการนับถือศาสนา, เสรีภาพในการพูด, การพิมพ์โฆษณา, สิทธิที่จะร่วมชุมนุมกัน โดยสงบ และสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์</p>	<p>มาตรา 10 บุคคลย่อมไม่ต้องหวั่นเกรงสิ่งใดในการแสดงความคิดเห็น แม้จะเป็นเรื่องทางศาสนาก็ตาม ถ้าการแสดงออกนั้นไม่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยที่กำหนดโดยกฎหมาย</p> <p>มาตรา 11 การติดต่อสื่อสารกันทางความคิดและความเห็นเป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์แต่ละคน พลเมืองแต่ละคนจึงอาจพูด เขียน พิมพ์โดยอิสระ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าสิ่งนั้นเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ</p>

ตารางที่ 3.2 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติ
<p>มาตรา 1 เสรีภาพในการนับถือศาสนา, เสรีภาพในการพูด, การพิมพ์โฆษณา, สิทธิที่จะร่วมชุมนุมกันโดยสงบ และสิทธิที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์</p>	<p>ข้อ 18 บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะเปลี่ยนศาสนา หรือความเชื่อถือ และเสรีภาพที่จะแสดงให้ศาสนาหรือความเชื่อถือ ประจักษ์ในรูปของการสั่งสอน การปฏิบัติกิจกรรม ความเคารพสักการบูชา สวดมนต์ และการถือปฏิบัติพิธีกรรม ไม่ว่าจะโดยลำพังตนเอง หรือร่วมกับผู้อื่นในประชาคมและในที่สาธารณะ หรือส่วนตัว</p> <p>ข้อ 19 บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็น และการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็น โดยปราศจากการสอดแทรกและที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็นโดยผ่านสื่อใด ๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน</p>

ตารางที่ 3.3 สรุปประมวลจริยธรรม/แนวทางปฏิบัติของสื่อมวลชนในภูมิภาคอาเซียน

ประเทศ	ประมวลจริยธรรม/แนวทางปฏิบัติของสื่อมวลชน
เนการา บรูไน ดารุสซาลาม	Malay Islam Beraja: MIB
ราชอาณาจักรกัมพูชา	Journalist Code of Ethics (พ.ศ. 2552)
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย	Journalism Code of Ethics (พ.ศ. 2549)
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	Ten-point Code of Ethics (พ.ศ. 2551)
สหพันธรัฐมาเลเซีย	Code of Ethics/Canon of Journalism
สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า	Code of conduct (พ.ศ. 2557)
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	Journalist's Code of Ethics (พ.ศ. 2531) KBP Broadcast Code (พ.ศ. 2550) Reporting Ethnic Tensions (พ.ศ. 2513) Guidelines on the Coverage of Crimes Against Women (พ.ศ. 2536) Code of Ethics of the Philippine Center for Photojournalism (พ.ศ. 2554)

ประวัติผู้เขียน**ชื่อ-สกุล**

นางสาวชัชราภรณ์ พวงจินดา

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2547

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2552

นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม