



### บทที่ 3

## สิทธิ เสรีภาพของสื่อสารมวลชนในต่างประเทศ

### 3.1 ประเทศเยอรมัน

เสรีภาพสื่อมวลชนถือได้ว่าเป็นรากฐานของสังคมประชาธิปไตย โดยแท้ เนื่องจากมีหน้าที่บริการสังคมทางด้านข่าวสารข้อมูลและสะท้อนกระแสความคิดเห็นทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคมให้ประชาชนได้รับรู้ รวมไปถึงการสร้างและเสนอความคิดเห็นของตนเองในเรื่องต่างๆ ซึ่งการรับรู้ข้อมูลและความคิดเห็นเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญเยอรมันจึงได้รับประกันเสรีภาพสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 5 วรรคแรก ซึ่งมีใจความว่า

“...เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ และเสรีภาพในการรายงานข่าวทางวิทยุและโทรทัศน์ย่อมได้รับความคุ้มครอง การตรวจสอบเนื้อหาหมิ่นอาชกรรมทำได้”

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า

1. บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรีซึ่งความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสารสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์ และเสรีภาพในการรายงานข่าว โดยวิทยุกระจายเสียง และโดยภาพยนตร์ ย่อมได้รับความคุ้มครอง จะมีการตรวจข่าวไม่ได้

2. สิทธิดังกล่าวย่อมถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไป โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองเยาวชน และโดยสิทธิในเกียรติยศส่วนตัวจะละเมิดมิได้

3. ศิลปะและวิทยาศาสตร์ การวิจัยและการสอนมีความเป็นอิสระ เสรีภาพในการสอนไม่ทำให้บุคคลพ้นจากการเคารพรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

จากมาตรา 5 (1) จะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่จำกัดเฉพาะความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลเท่านั้นแต่รวมถึงการแสดงความคิดเห็นสาธารณะด้วย หากพิจารณาโดยรวมแล้ว

<sup>1</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เล่มเดิม. หน้า 140.

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมันนี้ครอบคลุมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนเสรีภาพในการรับรู้และแสวงหาข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพการพิมพ์ เสรีภาพในการรายงานข่าว ทางคลื่นวิทยุและภาพยนตร์ นอกจากนี้ยังบัญญัติรับรองหลักการห้ามมิให้มีการตรวจข่าว แต่อย่างไรก็ตาม การรับรู้และแสวงหาข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของแหล่งข้อมูลข่าวสารที่มี ลักษณะเป็นการทั่วไปเท่านั้นมิได้หมายความว่ารวมไปถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับหรือเป็นการ ภายในของการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่ถูกจัดเป็นความลับนั้นจะต้องไม่มีมากจนถึงขั้น ปกปิดข้อมูลข่าวสารไม่ให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติคุ้มครองเยาวชน และสิทธิในเกียรติยศของบุคคลจะถูกฝ่าฝืนมิได้

สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี เสรีภาพในการรับข่าวสารข้อมูลและเสรีภาพในการ ทำกิจการทำหนังสือพิมพ์นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเคยชี้ไว้ว่าเป็นสิทธิที่ช่วย เสริมสร้างการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพราะว่าต่อเมื่อมีสิทธิเหล่านี้เท่านั้นจึงจะสามารถ ก่อให้เกิดการต่อสู้ทางความคิด<sup>2</sup>

### หลักประกันเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ<sup>3</sup>

#### 1. การคุกคามจากรัฐ

ในกระบวนการพิจารณาความทางอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (StPO) มี บทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของสื่อไว้ดังนี้

- 1) ผู้สื่อข่าวที่ถูกสอบปากคำมีสิทธิที่จะไม่เปิดเผยแหล่งข่าวและเนื้อหาของข้อมูลที่ ได้รับ (มาตรา 53 วรรคแรก ประโยค 1 ข้อ 5 และประโยค 2 StPO)
- 2) ห้ามเจ้าหน้าที่ตำรวจยึดเอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่เก็บข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองตาม ข้อ 1) (มาตรา 97 วรรค 5 StPO)

สิทธิที่จะปกปิดความลับของกองบรรณาธิการและแหล่งข่าวนั้นเป็นผลมาจากตีความ มาตรา 5 วรรคแรก ประโยค 2 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน เนื่องจากสื่อจำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งข่าวอยู่เสมอ จึงจำเป็นต้องรักษาความไว้วางใจระหว่างสื่อกับแหล่งข่าว เพื่อให้แหล่งข่าวจะได้ส่งข้อมูลให้กับสื่อโดย มิต้องเกรงกลัวว่าจะถูกเปิดเผยแหล่งที่มา<sup>4</sup>

<sup>2</sup> วรวิทย์ ฤทธิพิศ. (2538). สื่อมวลชนกับความรับผิดชอบทางกฎหมาย. หน้า 30-31.

<sup>3</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2552). กลไกมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 61.

<sup>4</sup> Kloepfer. Informationsrecht, § 15 Rn. 44 ff. อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 62.

## 2. การคุกคามจากเจ้าของกิจการ

ในเยอรมันนั้นไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพนักข่าวจากการคุกคามโดยเจ้าของกิจการไว้โดยเฉพาะ ความสัมพันธ์ระหว่างนักข่าวกับเจ้าของกิจการเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ สัญญาจ้างแรงงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กฎหมายแรงงาน และกฎหมายแพ่ง กลไกในการการคุ้มครองเสรีภาพนักข่าวจากการแทรกแซงของเจ้าของกิจการจึงเป็นกลไกตามกฎหมายแรงงาน กล่าวคือ กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างจากการเลิกจ้าง

### 1) สาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างจากการเลิกจ้าง (Kündigungsschutzgesetz)

กฎหมายดังกล่าวกำหนดว่า การเลิกจ้าง นอกจากจะต้องเป็นไปตามข้อตกลงและกฎหมายอื่นๆ แล้ว ยังต้องมี “ความเป็นธรรม” ด้วย มิฉะนั้นจะเป็นโมฆะและไม่มีผลเป็นการลบล้างสัญญาจ้างแรงงานได้ โดยมาตรา 1 ได้กำหนดรายละเอียดว่าเมื่อใดการเลิกจ้างจึงจะถือว่าไม่เป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้ลูกจ้างสามารถฟ้องศาลแรงงานให้ศาลรับรองความเป็นโมฆะของการเลิกจ้างได้ พร้อมทั้งกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

### 2) ขอบเขตการใช้บังคับ

กฎหมายนี้ให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างที่ทำงานในกิจการนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน เท่านั้น (มาตรา 1 วรรคแรก)

### 3) การเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม

มาตรา 1 วรรคสอง ประโยค 1 บัญญัติว่าการเลิกจ้างนั้นถือว่าไม่เป็นธรรม หากกระทำไปโดยปราศจากเหตุผลที่มาจากตัวบุคคลหรือพฤติกรรมของลูกจ้าง หรือปราศจากความจำเป็นขั้นรุนแรงในทางบริหารการเขียนคำนิยามในลักษณะนี้เป็นการกำหนดคำนิยามอย่างกว้าง ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องตีความปรับใช้ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดของผู้สื่อข่าว กับเสรีภาพในการประกอบอาชีพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของกิจการ ซึ่งล้วนเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญทั้งคู่ การตีความในลักษณะนี้จึงก่อให้เกิดผลผูกพันของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในทางอ้อมระหว่างเอกชนด้วยกัน

### 4) การคุ้มครองทางศาล

การฟ้องศาลแรงงานให้ศาลรับรองความเป็นโมฆะของการเลิกจ้าง หากลูกจ้างเห็นว่า การเลิกจ้างนั้นเป็นโมฆะเนื่องจากความไม่เป็นธรรม หรือเป็นโมฆะจากเหตุผลอื่น ต้องยื่นฟ้องศาลภายใน 3 สัปดาห์หลังจากที่ได้รับหนังสือแจ้งการเลิกจ้าง เพื่อให้ศาลรับรองความเป็นโมฆะของการเลิก

จ้าง (มาตรา 4) ซึ่งจะมีผลทำให้สัญญาจ้างงานมิได้ถูกลบล้าง ลูกจ้างก็ยังคงมีสิทธิทำงานและเรียกเรื่องเงินเดือนตามสัญญาได้ต่อไป

เงินชดเชยการเลิกจ้าง ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าการเลิกจ้างนั้นเป็นโมฆะ และสัญญาจ้างงานยังคงมีอยู่ต่อไป หากศาลเห็นว่ามิอาจคาดหวังให้ลูกจ้างกลับไปทำงานต่อได้อีก ศาลอาจสั่งยกเลิกสัญญาจ้างงานตามคำขอของลูกจ้าง และสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชยการเลิกจ้าง (มาตรา 9) ซึ่งมีจำนวนมากสุดได้สิบสองเท่าของเงินเดือน (มาตรา 10 วรรคแรก)

### 3. องค์กรที่ทำหน้าที่รับประกันเสรีภาพสื่อมวลชน

1) สหภาพนักข่าว Deutsche Journalistinnen-und Journalisten-Union (DJU) และ Deutscher Journalistenverband (DJV) โดยสหภาพนักข่าวมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในข้อพิพาทแรงงาน เช่น ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือและความสนับสนุนในทางการศาล

(2) ให้คำปรึกษาทางกฎหมายในการทำสัญญาจ้าง การเสียภาษี การทำประกันสังคม

(3) ให้ความสนับสนุนทางการเงินในการนัดหยุดงาน

(4) เป็นตัวแทนเจรจาทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

การทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ผู้ที่มีสิทธิเจรจาทำข้อตกลง ได้แก่ สหภาพแรงงาน และนายจ้างหรือสหพันธ์นายจ้าง โดยข้อตกลงนี้จะมีผลผูกพันนิติสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสหภาพแรงงานทุกคนกับนายจ้าง ข้อตกลงใดในสัญญาจ้างงานที่ขัดต่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างถือเป็นโมฆะ เว้นแต่เป็นข้อตกลงที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายลูกจ้างมากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

### 2) คณะกรรมการลูกจ้าง

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

### 3) สถานักข่าวหนังสือพิมพ์

สถานักข่าวหนังสือพิมพ์เป็นสภาวิชาชีพที่คอยกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพนักข่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจรรยาบรรณนักข่าว เพื่อรักษาภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของวิชาชีพนักข่าว (Selbstkontrolle) โดยมีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์จากประชาชน หากเห็นว่าการกระทำที่ถูกร้องเรียนนั้นขัดต่อจรรยาบรรณนักข่าว (Pressekodex) ก็จะทำหนังสือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงพฤติกรรม หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้สถานักข่าวหนังสือพิมพ์ยังมีหน้าที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพนักข่าว โดยเฉพาะเสรีภาพของสื่อมวลชน เช่น โดยการลอบบี้นักการเมืองเมื่อมีการร่างกฎหมายที่อาจกระทบต่อเสรีภาพสื่อมวลชนได้

### 4) ศาล

(1) ศาลแรงงาน ในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นข่าว หากศาลต้องใช้บังคับบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน ศาลต้องตีความบทบัญญัตินั้น โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เช่น มาตรา 1 วรรคสอง แห่งกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างจากการเลิกจ้าง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(2) ศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในเยอรมัน ประชาชนสามารถฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ โดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรใดๆ อย่างเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทย แต่ทั้งนี้จะฟ้องได้เฉพาะในกรณีที่รัฐละเมิดสิทธิเสรีของประชาชนเท่านั้น

หากลูกจ้างยังไม่พอใจกับคำตัดสินของศาลแรงงานสูงสุด ก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยการอ้างว่าการตีความของศาลแรงงานสูงสุด โดยเฉพาะการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิเสรีตามรัฐธรรมนูญของคู่กรณีนั้น เป็นไปในทางที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น อาจอ้างว่าศาลแรงงานสูงสุดประเมินน้ำหนักของเสรีภาพนักข่าวในกรณีนี้น้อยเกินไป

## 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>5</sup>

### 3.2.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนของประเทศสหรัฐอเมริกา (Freedom of Expression)

<sup>5</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 29.

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตนเองโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนย่อมเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองในรูปแบบดังกล่าว ประกอบกับการที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง รวมทั้งการล่วงรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วย เพราะฉะนั้น สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง (Right to be Informed) ย่อมเป็นสิ่งที่ยังเป็นที่ยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เองสื่อมวลชนจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเข้าสู่ความรู้ของประชาชน ภายใต้แนวคิดที่ว่า สื่อมวลชนจะต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการครอบงำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และด้วยเหตุที่เสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเอาไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา (First Amendment of the Bill of Right) ความว่า

“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.”

บทบัญญัติดังกล่าวมีใจความสำคัญเป็นการห้ามมิให้รัฐสถาปนากฎหมายใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชน ทั้งนี้ก็เพื่อให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีนั่นเอง และได้ถูกนำไปพัฒนาและนำมาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองและรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ซึ่งได้อธิบายความหมายของคำว่า “Freedom of the Press” ที่อยู่ภายใต้เงื้อมมือของหลักประกันในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ว่าหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสื่อมวลชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาหรือที่เรียกว่า “Freedom Press Clause” นั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้คุ้มครองแก่สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ หนังสือ นิตยสาร สื่อภาพเคลื่อนไหว (Motion Pictures) สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์และหมายรวมถึงสื่อไร้สายประเภทอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ประกอบด้วยภายใต้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ศาลให้ความเห็นว่าสื่อมวลชนเหล่านี้ไม่อาจที่จะถูกควบคุมจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ

รวมทั้งไม่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใดๆ ได้อีกด้วย<sup>6</sup> ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวนี้ ยังหมายความรวมถึง การกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดการลงโทษทางอาญาหรือกำหนดเรียกค่าเสียหาย ในทางแพ่งเอากับบุคคลที่วิจารณ์หรือติติงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือของ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด<sup>7</sup> รวมทั้งการห้ามผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจสื่อสารมวลชน (Media Ownership) มิให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดก่อนตีพิมพ์ (prior restraint-a legal prohibition on the press's ability to publish information in its possession) อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อแก่นแห่งสิทธิเสรีภาพ ของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนและขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>8</sup> รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้ รัฐบาลจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไม่ว่าในทางใดๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนด โทษในทางอาญา หรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อมวลชน ในกรณีที่ข้อความที่นำเสนอ นั้นเป็น ความจริงและเรื่องที่น่าสนใจเป็นเรื่องกระทบต่อสาธารณชน รวมทั้งการกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดให้มีการเก็บภาษีจากสื่อมวลชนเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากภาษีที่ใช้กับองค์กรธุรกิจอื่น<sup>9</sup> และเพื่อเป็น ยืนยันในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครอง เสรีภาพดังกล่าว โดยห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ที่ขัดกับความเชื่อของสื่อมวลชน ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ให้เหตุผลในคดี Sullivan ว่า “ขอบเขตแห่ง เสรีภาพของสื่อมวลชนมิได้เป็นเพียงเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยเสรีเท่านั้น หากแต่ได้ ขยายความถึงเสรีภาพโดยปราศจากการลงโทษใดๆ เมื่อสื่อมวลชนได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่อง จริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ” หลักการนี้เป็นที่รู้จักกันภายใต้ชื่อว่า “The Daily Mail Principle”<sup>10</sup> ที่ศาลได้พิจารณาวางหลักไว้ว่า หนังสือพิมพ์ไม่มีความรับผิดชอบใดๆ ในการตีพิมพ์ชื่อของ ผู้ต้องหาที่เป็นเด็กซึ่งได้กระทำความผิดอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายของมลรัฐเวสต์ เวอร์จิเนีย และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการนำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ บุคคลสาธารณะ (Public Figure) ใดก็ตามซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของ

<sup>6</sup> New York Times Co. v. United States, 1971.

<sup>7</sup> New York Times Co. v. Sullivan, 1964.

<sup>8</sup> Near v. Minnesota, 1931.

<sup>9</sup> Grosjean v. American Press, 1936.

<sup>10</sup> The fundamental right of a free press to disseminate truthful information about public matters. – Smith v. Daily Mail Publishing Co, 1979.

รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นการรายงานข่าวสารในเรื่องที่ไม่จริง (calculated falsehood—a statement that a reporter or editor knows to be false or probably false and deliberately publishes) โดยที่สื่อมวลชนรู้ถึงความไม่จริงนั้นมาตั้งแต่ต้นเท่านั้นจึงจะไม่ได้รับความคุ้มครอง ส่วนในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดา (Private Persons) อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของบุคคลนั้นและโดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักไว้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อการกระทำนั้นได้ เว้นแต่ การกระทำของสื่อมวลชนได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงต้องระมัดระวัง (fault-based standard of care) นอกจากนี้ศาลยังขยายการตีความไปถึงอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อมวลชนโดยวางหลักเกณฑ์สำคัญว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อมวลชนตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาลแต่อย่างใด<sup>11</sup> รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาล และนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 นั้นมิได้เป็นแต่เพียงคุ้มครองสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ และการกำหนดโทษทางอาญาใดๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสื่อมวลชนเท่านั้น หากแต่ยังรับรองสิทธิของสื่อมวลชนในการเข้าฟังกระบวนการพิจารณาคดีในทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ อีกด้วย โดยถือว่าสื่อมวลชนเปรียบเสมือนเป็นตัวแทน (Surrogate) ของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย<sup>12</sup> อย่างไรก็ตาม ภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดขอบเขตเว้นของความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ไว้ โดยได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้หลายกรณี เช่น “Defamation” คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น “Causing Panic” ซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำเป็นต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมามีผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง “Incitement to Crime” ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระตุ้นหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม

<sup>11</sup> Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 1974.

<sup>12</sup> Cox Broadcasting Corp. v. Cohn, 1975.

“Sedition” หมายถึงการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการปลุกปั่นให้เกิดความไม่สงบในรัฐและ “Obscenity” เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่ลามก หยาบ โทน เป็นต้น

### 3.2.2 โครงสร้างขององค์กรสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสังคมปัจจุบันสื่อมวลชนและข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และบ่อยครั้งที่การนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยสื่อมวลชนมิได้เป็นการนำเสนอข้อมูลที่สนองตอบต่อความรับรู้ของประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นไปภายใต้ความต้องการของผู้ที่เป็นเจ้าขององค์กรสื่อมวลชนซึ่งเป็นผู้กำหนดเนื้อหาหรือประเภทของข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่สู่ความรับรู้ของประชาชนโดยคำนึงถึง แต่เพียงผลประโยชน์ของตน ปრაกฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เหตุผลสองเรื่องที่มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ หน้าที่ของสื่อมวลชนในระบบประชาธิปไตยในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนกับผลประโยชน์ขององค์กรสื่อมวลชนนั่นเอง ในประเทศสหรัฐอเมริกาเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายใต้ระบบกฎหมายอเมริกา ในบางมลรัฐได้กำหนดกฎหมาย (State Law) ที่ครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน (Media Law) ในขอบเขตสองเรื่องใหญ่ๆ คือกรณีของสื่อสิ่งพิมพ์ (Print sources: newspapers, periodicals, etc) และสื่อวิทยุโทรทัศน์ (Telecommunications) ซึ่งเนื้อหากฎหมายเหล่านี้จะอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่กำหนดห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชน ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีนั่นเอง ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะขององค์กรสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้สองกลุ่มโดยแบ่งแยกตามลักษณะของสื่อ

### 3.2.3 หลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน

หลักการที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปภายใต้บทบัญญัติของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The First Amendment of the Constitution)<sup>13</sup> ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน โดยหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “ประชาชน” นั้นอยู่

<sup>13</sup> “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 redress of grievances.”

ภายใต้หลักที่เรียกว่า “Free Speech Clause” ส่วนการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “สื่อมวลชน” นั้น อยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “Free Press Clause” อันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับศาลสูงสหรัฐ ได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวนี้นี้ว่าเป็นหลักที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ และรัฐบาลหรือรัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชนดังที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐอาจจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ในกรณีที่เป็นไปเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยของรัฐเท่านั้น<sup>14</sup>

เนื่องจากบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐที่กำหนดให้ความคุ้มครองเรื่องเสรีภาพในการพูด (Free Speech) จะมีผลใช้บังคับต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดมาตรการใดอันเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวของประชาชน ทั้งนี้เป็นผลมาจาก “The Bill of Right”<sup>15</sup> นั้นมีผลใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งย่อมาความว่าองค์กรธุรกิจภาคเอกชน (Private Sector) สามารถที่จะกำหนดให้ลูกจ้างของตนสละสิทธิในการที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีภาพตามที่กำหนดในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (First Amendment Right) โดยกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาการจ้างงาน<sup>15</sup> ส่งผลให้นายจ้างสามารถที่จะเลิกจ้างได้หากเป็นกรณีที่ลูกจ้างแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่อาจขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของนายจ้าง ซึ่งแตกต่างจากลูกจ้างของรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยผลของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1<sup>16</sup> ดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างของรัฐในการแสดงความคิดเห็นภายใต้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ซึ่งในกรณีนี้ศาลจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของลูกจ้างในฐานะที่เป็นประชาชนกับผลประโยชน์ของรัฐ ในฐานะที่เป็นนายจ้าง ประกอบกับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากรัฐในกรณีนี้มีบทบาทสองประการควบคู่กัน กล่าวคือ รัฐในฐานะที่เป็นนายจ้างที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะกับรัฐ ในฐานะที่เป็นรัฐบาลและซึ่งการดำเนินการต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ การสร้างความสมดุลดังกล่าวศาล

<sup>14</sup> Near v. State of Minnesota, 1931.

<sup>15</sup> Terrence S. Welch. “A Primer on Texas Public Employment Law”. 56 Baylor Law Review 981, Fall 2004. [www.International.westlaw.com](http://www.International.westlaw.com).

<sup>16</sup> David L. Hudson JR. “Balancing Act: Public Employment and Free Speech”. The First Amendment Center Publication. Vol.3 December 2002. p. 4.

จำเป็นต้องพิจารณาจากการใช้เสรีภาพของลูกจ้างในฐานะประชาชนกับสิทธิของนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งการพิจารณาว่าลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจากการแสดงความคิดเห็นของตนในกรณีใดที่จะได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบสี่ประการ<sup>17</sup> ดังนี้ ลูกจ้างจะต้องได้รับความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการจ้างงาน (Adverse Employment Action) ภายหลังจากที่ได้มีการแสดงความคิดเห็นแล้ว การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวของลูกจ้างเป็นการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Matter of Public Concern) การแสดงความคิดเห็นนั้นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนายจ้างหรือกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของนายจ้าง (Public Employer's Interest) และการกระทำของลูกจ้างเป็นผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม (Causation) เท่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครอง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจการดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ความรับรู้ของประชาชนนั้น นอกเหนือจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแล้ว การดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อมวลชนยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับเช่น กฎหมายแรงงาน

### 3.2.4 องค์การกำกับดูแลการดำเนินการของสื่อมวลชน

ธุรกิจสื่อสารมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมีหลากหลายชนิดไม่ว่าจะเป็น ธุรกิจสิ่งพิมพ์ นิตยสาร สื่อภาพเคลื่อนไหว สื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์ ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรที่เข้าทำธุรกิจสื่อสารมวลชนดังกล่าวเป็นจำนวนถึง 75,000 องค์กร<sup>18</sup> ซึ่งสื่อมวลชนทุกรูปแบบล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรหลักเพื่อทำหน้าที่ในการให้กำกับดูแลการดำเนินการตามหน้าที่ของสื่อมวลชนขึ้นหลายองค์กร ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีสองรูปแบบ คือ หน่วยงานในรูปแบบขององค์กรอิสระและองค์กรตุลาการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. องค์กรอิสระ (Independence Agency)

##### 1) Federal Communications Commission (FCC)

<sup>17</sup> Pickering v. Board of Education, 1968.

<sup>18</sup> Dennis Price. "Ownership of cultural Businesses: An International Comparative Profile"

ธุรกิจสื่อสารมวลชนในรูปแบบของสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์รวมทั้งสื่อเคเบิลทีวีในประเทศสหรัฐอเมริกาจะอยู่ภายใต้กฎหมายหลักที่ชื่อว่า Telecommunications Act of 1996 ที่มุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคข้อมูลข่าวสารได้รับประโยชน์มากที่สุดนั้น ได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากคลื่นวิทยุและคลื่นโทรทัศน์ทั้งประเทศ (Telecommunications industry) ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้คลื่น โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรอิสระเรียกว่า Federal Communications Commission (FCC) อันประกอบไปด้วยสมาชิก 5 คน โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจในการพิจารณาให้ใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการแก่องค์กรธุรกิจสื่อสารมวลชน (Broadcast Licenses) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ (Media Regulations) รวมทั้งอำนาจในการลงโทษในกรณีที่ต้องชำระค่าที่ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ FCC กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตในการประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่ FCC ในการเข้าไปแทรกแซงการออกอากาศของสื่อไว้ค่อนข้างจำกัด เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการออกอากาศในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องจัดช่วงเวลาที่เหมาะสมในราคาที่ถูกที่สุดให้เท่ากับช่วงเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้นได้รับ (Equal Time Provision) กับหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องจัดหารายการที่มีประโยชน์ทางการศึกษาแก่เด็ก พร้อมๆ กับจำกัดช่วงเวลาของการโฆษณาในระหว่างรายการตลอดจนเนื้อหาที่เหมาะสมต่อเด็กอีกด้วย (10.00 PM to 6.00 AM) ทั้งนี้ภายใต้ความมุ่งหมายหลักสามประการคือ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการนำเสนอรายการที่มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ชมและมีความหลากหลายของข้อมูลข่าวสาร ความหลากหลายของความคิดเห็น ความหลากหลายของรูปแบบรายการ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว FCC จึงได้กำหนดให้มีการจำกัดการครอบครองสื่อชนิดเดียวกัน (Ownership Limits Within Media) และจำกัดการครอบครองสื่อต่างชนิดกัน (Cross Media Ownership) โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองสื่อที่สำคัญๆ ดังนี้<sup>19</sup>

<sup>19</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 42.

## (1) National Ownership Rules

- National Television Ownership คณะกรรมการได้กำหนดห้ามมิให้มีการถือครองหรือเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์โดยมีจำนวนผู้ชมรวมกันเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 35 ของจำนวนผู้ชมทั่วประเทศ

- Dual Network Ownership เป็นกฎที่มีผลใช้บังคับโดยตรงกับสถานีโทรทัศน์ใหญ่ทั้ง 4 สถานี โดยกำหนดห้ามมิให้สถานีโทรทัศน์ใหญ่ 4 สถานี อันได้แก่ ABC CBS Fox และ NBC ครอบครองกิจการกันเอง แต่มิได้ห้าม 4 สถานีใหญ่ในการครอบครองกิจการกับสถานีโทรทัศน์อื่นๆ

## (2) Local Ownership Rules

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

- Local Television Multiple Ownership (TV duopoly) เป็นกฎที่กำหนดให้เจ้าของกิจการสถานีโทรทัศน์อื่นได้อีกไม่เกินสองสถานีในพื้นที่เดียวกัน (Designated Market Area: DMA) ไม่ว่าจะเป็นสถานีเพื่อการค้าหรือไม่ก็ตาม ภายใต้เงื่อนไขที่กำลังส่งสัญญาณจะต้องไม่ทับซ้อนกันหรือกรณีของสถานีที่เป็นเจ้าของอย่างน้อยหนึ่งสถานีไม่ได้จัดอยู่ในอันดับหนึ่งในสี่ของพื้นที่เดียวกัน และยังคงมีสถานีโทรทัศน์อีกอย่างน้อย 8 สถานีตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันภายหลังการรวมกันดังกล่าว ซึ่งหลักการดังกล่าวเรียกว่า “Top Four Ranked/Eight Voices Test”

- Radio/Television Cross-Ownership เป็นกฎที่กำหนดจำกัดจำนวนการครอบครองสถานีวิทยุที่มีขึ้นเพื่อการค้าและสถานีโทรทัศน์ที่อยู่ในในตลาดเดียวกันพร้อมๆ กัน โดยกำหนดให้ในตลาดที่มีขนาดเล็กผู้ที่ครอบครองสถานีโทรทัศน์ 1 สถานีสามารถที่จะครอบครองสถานีวิทยุได้อีก 1 สถานี และในตลาดที่มีขนาดใหญ่ผู้ที่เป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ไม่เกิน 2 สถานี สามารถที่จะเป็นเจ้าของสถานีวิทยุได้ไม่เกิน 6 สถานี ในพื้นที่ใดก็ได้ที่ยังคงมีสื่ออิสระอื่น (Independence Voices) ยังคงเหลืออยู่ในชุมชนอีกอย่างน้อย 20 ชนิต ในขณะที่ผู้ที่ครอบครองเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ 2 สถานีสามารถที่จะเป็นเจ้าของสถานีวิทยุได้ไม่เกิน 4 สถานีในตลาดเดียวกันได้ หากยังคงมีสื่ออิสระชนิดอื่นอีกอย่างน้อย 10 ชนิตอยู่ในพื้นที่นั้น

- Local Radio Ownership and Radio Market Definition เป็นกฎที่เกี่ยวกับการครอบครองเป็นเจ้าของสถานีวิทยุชุมชน โดยกำหนดจำนวนของสถานีวิทยุที่จะสามารถเป็นเจ้าของไว้ โดยให้ขึ้นอยู่กับจำนวนสถานีวิทยุทั้งหมดในชุมชนนั้น กล่าวคือ ในชุมชนเดียวกันที่มีจำนวนสถานี



วิทยุเพื่อการค้าตั้งแต่ 45 สถานีขึ้นไป ผู้ประกอบการคนเดียวจะสามารถเป็นเจ้าของสถานีวิทยุได้จำนวน 8 สถานีและหากสถานีที่เป็นเจ้าของนั้นให้บริการในระบบเดียวกัน (AM หรือ FM) จะครอบครองได้ไม่เกิน 5 สถานี ในกรณีที่ชุมชนนั้นมีจำนวนสถานีวิทยุระหว่าง 30-44 สถานี ผู้ประกอบการคนเดียวจะสามารถเป็นเจ้าของสถานีวิทยุเพื่อการค้าได้ไม่เกิน 7 สถานีและหากสถานีที่เป็นเจ้าของนั้นให้บริการในระบบเดียวกัน (AM หรือ FM) จะครอบครองได้ไม่เกิน 4 สถานี และในกรณีที่ชุมชนนั้นมีจำนวนสถานีวิทยุระหว่าง 15-29 สถานี ผู้ประกอบการคนเดียวจะสามารถเป็นเจ้าของสถานีวิทยุเพื่อการค้าได้ไม่เกิน 6 สถานี และหากสถานีที่เป็นเจ้าของนั้นให้บริการในระบบเดียวกัน (AM หรือ FM) จะครอบครองไม่เกิน 4 สถานี และในกรณีที่ชุมชนนั้นมีจำนวนสถานีวิทยุไม่เกิน 14 สถานี ผู้ประกอบการคนเดียวจะสามารถเป็นเจ้าของสถานีวิทยุเพื่อการค้าได้ไม่เกิน 5 สถานีและหากสถานีที่เป็นเจ้าของนั้นให้บริการในระบบเดียวกัน (AM หรือ FM) จะครอบครองได้ไม่เกิน 3 สถานี เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการรายดังกล่าวไม่ได้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของจำนวนสถานีวิทยุเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสถานีในชุมชนนั้น

## 2) Federal Trade Commission (FTC)

คณะกรรมการเพื่อการค้าของสหพันธ์หรือ Federal Trade Commission: (FTC) เป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า The Federal Trade Commission Act of 1914 อันประกอบไปด้วยกรรมการ 5 คน ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการผูกขาดทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจในการสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงาน โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวถูกเสนอ โดยผู้บริโภค องค์กรธุรกิจเอกชน สภาคองเกรสหรือเป็นเรื่องราวที่นำเสนอโดยผ่านสื่อมวลชนเพื่อคุ้มครองให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมซึ่งรวมถึงการควมรวมทางการค้า อันส่งผลให้เป็นการลดปริมาณการแข่งขันในตลาดการค้าลงและก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าขึ้น และภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ FTC มีอำนาจในการทบทวนการควมรวมกิจการหรือการเข้าถือสิทธิ์ในกิจการหนึ่งกิจการใดอันส่งผลให้เป็นการบิดเบือนอำนาจทางการตลาด (Abuse Market Power) โดยการดำเนินการดังกล่าวของ FTC จะเป็นการดำเนินการโดยประสานทำงานกันกับ The Antitrust Division of the Department of Justice ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องการป้องกันการผูกขาดทางการค้าหรือ “Antitrust Laws” ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจในการดำเนินการดังกล่าว โดย FTC จะมีอำนาจในการบังคับการในทางแพ่งเท่านั้น ในขณะที่ The Antitrust Division of the Department of Justice จะมีอำนาจในการบังคับการทั้งในทางแพ่งและอาญาประกอบกัน ภายใต้การดำเนินงานดังกล่าว The Bureau of Competition ซึ่งเป็น

องค์กรย่อยของ FTC จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันการดำเนินการทางธุรกิจที่มีผลเป็นการจำกัดหรือควบคุมการแข่งขัน โดยจะทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายที่ได้ปรากฏขึ้น แล้วเสนอต่อ FTC เพื่อให้ดำเนินการให้มีการฟ้องร้องคดีในศาลต่อไป โดยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “Media Ownership Concentration” นั้น กฎหมายต่อต้านการผูกขาดทางการค้าที่เกี่ยวข้องที่ FTC จะสามารถใช้เป็นฐานอำนาจในการดำเนินการได้นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) Sherman Antitrust Act of 1890 เป็นกฎหมายที่มุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก โดยห้ามมิให้มีการกระทำอันเป็นการจำกัดการค้าอันก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า

(2) The Clayton Act of 1914 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งมิให้มีการควบรวมกิจการอันก่อให้เกิดการต่อต้านการแข่งขัน (ซึ่งแตกต่างจาก Sherman Antitrust Act ที่จะใช้บังคับต่อเมื่อมีการกระทำที่ส่งผลให้มีการผูกขาดทางการค้าเกิดขึ้นแล้ว) กฎหมายฉบับนี้ไม่อนุญาตให้มีการเข้าถือสิทธิในกิจการหนึ่งกิจการใดของบริษัทใดเพียงบริษัทเดียวในบริษัทอื่น โดยเจตนาที่จะให้มีการควบรวมกิจการ

(3) Hart-Scott-Rodino Act (Pre-Merger) เป็นกฎหมายที่รองรับอำนาจของ FTC และ The Antitrust of the Department of Justice ในการที่จะทบทวนการควบรวมกิจการ การเข้าถือสิทธิหรือการรวมตัวอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าที่ละเมิดต่อกฎหมายก่อนการควบรวมดังกล่าวจะเสร็จสมบูรณ์ โดยมีสมมุติฐานของการควบรวมกิจการอันเป็นการผูกขาดทางการค้าสองประการคือ The Size of Transaction Test โดยหากเป็นการได้รับเงินจำนวนตั้งแต่ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นไปหรือทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์อื่นในการดำเนินการเพียงครั้งเดียว หรือ The Size of Transaction Test อันเป็นกรณีผู้เข้าร่วมกิจการเป็นบุคคลผู้ซึ่งถือครองทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์อื่นเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐแต่ไม่เกิน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐก็จะถือว่าเป็นการควบรวมกิจการอันเป็นการผูกขาดทางการค้าตามกฎหมายแล้ว

## 2. ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่การแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนภายใต้หลักเกณฑ์ของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และนอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนยังปรากฏในคำพิพากษาที่ศาลได้วางแนวทางการ

คุ้มครองและกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ในหลายคดี<sup>20</sup> ทั้งหมดล้วนเป็นผลจากการที่ศาลได้นำเอาบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้และพัฒนาและสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมนั่นเอง

### 3.3 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ไม่มีกฎหมายสื่อที่ชัดเจนบางส่วนในกฎหมายบางฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสื่อในประเทศฟิลิปปินส์ ได้แก่รัฐธรรมนูญที่ระบุถึงเสรีภาพในการพูดในสื่อสิ่งพิมพ์ (Freedom of Speech and Press) ใน Article III หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) Article IX ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ Article XVI ที่ห้ามครอบครองสื่อของต่างชาติ นอกจากนี้ยังมี Penal Code ที่กำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและการก่อความไม่สงบ บทที่ 2 ของ Civil Code ที่กล่าวถึงสิทธิส่วนบุคคล ในประเทศไม่มีการออกใบอนุญาต การลงทะเบียนหรือเป็นสมาชิกขององค์กรสื่อสำหรับนักวิชาชีพสื่อ สำหรับองค์กร อำนาจของคณะกรรมการโทรคมนาคม (National Telecommunications Commission หรือ NTC) จะจำกัดอยู่เพียงการจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับสถานีวิทยุและโทรทัศน์ และไม่ได้ครอบคลุมถึงเนื้อหา การตีพิมพ์สื่อพิมพ์แต่ละลงทะเบียนเป็นผู้ประกอบกิจการสื่อเท่านั้น

กฎหมายต่างๆ ที่กำกับดูแลสื่อมวลชนในฟิลิปปินส์ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ กฎหมายที่มีผลกระทบกับสื่อมวลชนทั้งหมด กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสื่อสิ่งพิมพ์และกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสื่อกระจายเสียงและภาพยนตร์ NTC มีอำนาจในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบและการกำกับดูแลทั้งหมดในด้านการสื่อสาร คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ซึ่งทำให้การดำเนินงานของ NTC ถูกแทรกแซงทางการเมือง

เป็นองค์กรที่กำกับดูแลเอง (Self-regulation) ได้แก่ The Kapisanan ng mga Brodkaster ng Pilipinas (KBP) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสื่อกระจายเสียงเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน KBP ประกอบด้วยตัวแทนธุรกิจสื่อกระจายเสียง ภายหลังรัฐบาลมาร์กอส ลงจากตำแหน่ง KBP กลายเป็นองค์กรเพื่อการค้าของสื่อกระจายเสียงที่เทียบเท่ากับองค์กรกำกับดูแลของภาคธุรกิจ

KBP มี Standards Authority ควบคุมมาตรฐานรายการ โฆษณาและการค้า ตามข้อกำหนดของวิทยุและโทรทัศน์ (Radio and Television Codes) คณะกรรมการอำนวยการของ KBP

<sup>20</sup> แหล่งเดิม. หน้า 41-45.

ประกอบด้วย บุคคลจากธุรกิจกระจายเสียง แต่งตั้งสมาชิกมาจากธุรกิจกระจายเสียง นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติฟิลิปปินส์ และธุรกิจโฆษณา อย่างไรก็ตามปัญหาหลักของ KBP คือขาดบุคลากรที่จะดำเนินงานกำกับดูแลสื่อ ได้อย่างทั่วถึงทั่วประเทศ

สังคมฟิลิปปินส์เป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะเคยตกเป็นเมืองขึ้นของสเปนและสหรัฐฯ การตกเป็นเมืองขึ้นทำให้ฟิลิปปินส์รับอิทธิพลทางวัฒนธรรม สังคมและการเมืองการปกครอง รวมทั้งเศรษฐกิจมาจากทั้งสองประเทศผสมกัน เป็นวัฒนธรรมของฟิลิปปินส์เอง ในปัจจุบันอิทธิพลต่างๆ ที่ได้รับมา นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อฟิลิปปินส์เองแล้ว ยังให้โทษกับฟิลิปปินส์ด้วย

ฟิลิปปินส์เคยเป็นประเทศที่มีความเจริญรุดหน้ากว่าประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียน ฟิลิปปินส์มีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับสองในเอเชีย เมื่อทศวรรษที่ 50-60 ความเจริญที่ปรากฏในกลุ่มอาเซียนและเอเชียในปัจจุบันคือ ความเจริญที่ปรากฏในฟิลิปปินส์เมื่อ 25 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เพราะสหรัฐฯ ได้มาสร้างระบบการศึกษา ระบบการเมืองการปกครอง และระบบเศรษฐกิจให้กับฟิลิปปินส์ไว้อย่างมากมายนั่นเอง แต่สภาพของฟิลิปปินส์เสื่อมโทรมในปัจจุบันเป็นผลเนื่องจากการบริหารประเทศผิดเป้าหมาย และการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาลมาร์กโกสในอดีตนั่นเอง จึงเป็นสภาพที่น่าเสียดายยิ่ง นอกจากนี้มหาอำนาจต้องการจะใช้ฟิลิปปินส์ เป็นฐานเศรษฐกิจเพื่อจะได้ขยายอุดมการณ์ทางการเมืองและการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งในฟิลิปปินส์เองและขยายไปสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นเหตุให้การใช้ทรัพยากรต่างๆ ในฟิลิปปินส์ เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของมหาอำนาจเสียส่วนใหญ่ แม้ฟิลิปปินส์จะได้รับประโยชน์ แต่ก็ไม่เทียบเท่ากับสิ่งที่เสียไป การเข้ามาลงทุนของต่างชาติในทศวรรษที่ 50-60 นั้นมีมาก รวมทั้งเงินทุนต่างๆ ก็หลั่งไหลเข้ามาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียและจากสหรัฐฯ เอง

การเข้ามาลงทุนของต่างชาติในฟิลิปปินส์เป็นเหตุผลหนึ่งที่ว่าผู้่นาคิดว่าเป็นการช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะเมื่อมีการลงทุนก็จะมีการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการลงทุนรวมทั้งสร้างความทันสมัยให้แก่ฟิลิปปินส์ด้วย ซึ่งนับเป็นการพัฒนาประเทศอีกส่วนหนึ่งด้วย แต่ผู้นำฟิลิปปินส์มิได้ตระหนักว่า นั่นคือการนำมาซึ่งความเสียหายของประเทศในภายหลัง เพราะผู้บริหารประเทศละเลยการควบคุม ปล่อยให้อยู่ในมือของต่างชาติที่เข้ามาทำธุรกิจกับตระกูลชั้นนำของฟิลิปปินส์มากขึ้นไป จนกระทั่งเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นมากมายในสมัยมาร์กโกสและทำให้ประเทศต้องล่มจมในที่สุด ทั้งนี้เพราะการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั่นเอง

ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในฟิลิปปินส์เริ่มกลายเป็นกลุ่มที่ครอบงำธุรกิจกลุ่มใหญ่ๆ โดยธุรกิจหนึ่งที่เกิดการครอบงำคือ ธุรกิจสื่อสารมวลชน

สาเหตุที่ในบทนี้ได้หยิบยกเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง มาวิเคราะห์สื่อทั้งนี้ก็เพราะว่าในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างมากในอุตสาหกรรมสื่อสารมวลชน ไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยุและโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งเราสามารถมองเห็นอำนาจของบรรษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้ได้อย่างชัดเจนและทำให้เริ่มมีการวิเคราะห์ถึงรูปแบบการเป็นเจ้าของ อันเป็นที่มาของการกระจุกตัวและการกระจายตัวที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมสื่อมวลชน อันถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยของทุนนิยมผูกขาด

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจคิดว่าสิ่งเหล่านั้นยังคงเป็นเรื่องไกลตัว เพราะบรรษัทยักษ์ใหญ่เหล่านั้น ยังไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรา หรือกับประเทศเราโดยตรง แต่ถ้าเรามองมุงลงมาเพียงแต่ในระดับประเทศหรือภูมิภาค เราจะเริ่มเห็นอย่างชัดเจนว่าสื่อมวลชนเริ่มมีการผูกขาดและกระจุกตัวอยู่กับนายทุนบางกลุ่มเท่านั้น และยังไปกว่านั้นกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้เริ่มเข้ามามีผลประโยชน์แอบแฝงกับนักการเมือง ที่จะเข้ามาหยิบฉวยโอกาสและอำนาจของสื่อมวลชน ดังนั้นความเป็นไปของทฤษฎีนี้ในช่วงแรกได้ถูกพยายามเอามาวิเคราะห์โลกตะวันตกนั้น ก็อาจจะสามารถวิเคราะห์โลกของสื่อทางฝั่งซีกโลกตะวันออกได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะลักษณะของการถือครอง หรือครอบงำจากกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มนักการเมืองนั้นมีลักษณะแบบเดียวกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ กลุ่มเครือญาติของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะพยายามครอบครองธุรกิจต่างๆ ของประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เคยปรากฏอย่างชัดเจนในประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีมาร์กอส ถึงแม้จะล่วงเลยมาหลายสิบปี แต่ลักษณะของธุรกิจเครือญาติก็ยังคงปรากฏกันจนกลายเป็นวัฒนธรรมการเมืองอย่างหนึ่งไปแล้ว ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศไทยที่นับวันลักษณะจะยิ่งละม้ายคล้ายคลึงประเทศเพื่อนบ้านเราไปทุกขณะ โดยของประเทศไทยก็มีลักษณะการผูกขาดสื่อที่เริ่มมาจากธุรกิจของครอบครัวผู้บริหารบางคน

ประเทศฟิลิปปินส์ กลุ่มสื่อมวลชนในฟิลิปปินส์ถือเป็นกลุ่มประชาสังคมที่มีบทบาทในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากแก่ประชาชน โดย “ประชาสังคม” เริ่มเข้ามาในสังคมตากลือกในปี ค.ศ. 1898 เมื่อสหรัฐอเมริกาเข้ามาครอบครองฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์เริ่มจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมาตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ โดยมีแนวคิดว่าสังคมจำเป็นต้องสร้างประชาสังคมให้มั่นคงและเหนียวแน่น เพื่อเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในชาติ

สำหรับสื่อมวลชนในฟิลิปปินส์ถือว่ามีความรู้และมีเสรีภาพมากประเทศหนึ่ง มีทั้งหนังสือพิมพ์ที่เป็นของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายเป็นกลาง ฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา มีการวิเคราะห์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ในช่วงที่มีการเลือกตั้งหนังสือพิมพ์ทุกฉบับจะอุทิศหน้าหนังสือพิมพ์ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Comelec) ในการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกการเลือกตั้ง ประชาสัมพันธ์ข่าวการเลือกตั้งและนโยบายพร้อมผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นต้น และจากความคิดเห็นต่างๆ นี้เองเป็นข้อมูลที่รัฐบาลนำไปใช้ในการแก้ปัญหาและกำหนดนโยบายต่างๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้ไม่มากนักน้อย นอกจากนี้ในช่วงการเลือกตั้ง กลุ่มสื่อมวลชนได้ร่วมมือกับองค์กรอาสาสมัครเอกชน-นัมเฟรด และคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐ ในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม นักวิจารณ์ส่วนใหญ่ก็ได้ให้ความเห็นว่าถ้าจะวิเคราะห์ถึงสื่อมวลชนของฟิลิปปินส์ เราควรจะวิเคราะห์ตามสถานการณ์ 3 ประการด้วยกันคือ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองซึ่งส่งผลอย่างมากกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนทั้งโทรทัศน์ วิทยุและหนังสือพิมพ์และถ้าเรานำทฤษฎีสื่อสารมวลชนแบบง่ายๆ มาแบ่งตามยุคสมัยของประธานาธิบดีแล้วมีลักษณะดังนี้<sup>21</sup>

1. ทฤษฎีอำนาจนิยม ช่วงนี้ตรงกับช่วงประธานาธิบดีมาร์กอสคือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972-1986 ที่ถือว่ากฏอัยการศึกคือสิ่งสูงสุด และรัฐอำนาจมาก ทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ

ช่วงสมัยเผด็จการมาร์กอส ประชาชนมีความรู้สึกถูกคุกคามโดยมาร์กอส เช่น การออกกฎหมายสังคมนักบุคคลที่วิจารณ์รัฐบาล สั่งปิดหนังสือพิมพ์ สั่งเหล่านี้นับบนทอนเสรีภาพของประชาชนจากที่เคยได้รับมา

2. ทฤษฎีอิสรภาพนิยม ช่วงนี้ตรงกับช่วงหลังของสมัยประธานาธิบดีมาร์กอส เสรีภาพเริ่มกลับเข้าสู่วงการสื่อสารมวลชนอีกครั้ง รัฐไม่มีการควบคุมสื่อ สื่อสามารถทำทุกอย่างและเป็นตัวแทนให้กับประชาชนแสดงความคิดเห็น แต่ในขณะเดียวกันช่วงนี้เองที่สื่อบางครั้งก็เสนอข่าวโดยไม่มีเนื้อหาของความจริงจนดูเหมือนว่าจะละเมิดกับสิทธิพื้นฐานของประชาชน

3. ทฤษฎีความรับผิดชอบ ลักษณะตามข้อนี้เป็นผลมาจากการที่สื่อมีเสรีภาพมากเกินไป จนเสนอข่าวที่กระทบต่อสังคมโดยรวม โดยในสมัยของประธานาธิบดีครอเรีย อาโยโย่ ถือว่าสื่อมีความรับผิดชอบต่อสังคมมาก จะเห็นได้จากการมีองค์กรตรวจสอบสื่อโดยตรง

<sup>21</sup> นกคต อินมว. (2549). เปรียบเทียบสื่อมวลชนไทยกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน. หน้า 24-26.

4. ทฤษฎีคอมมิวนิสต์โซเวียต ทฤษฎีนี้สื่อมวลชนต้องตกอยู่ภายใต้ของรัฐ แต่เมื่อมองดูในฟิลิปปินส์แล้ว ฟิลิปปินส์ยังไม่ถึงเข้าข่ายในลักษณะนี้เลย ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วนั้น ถือว่าทฤษฎีนี้ได้ถูกล้มล้างไปแล้ว

เครื่องหมายรับประกันเสรีภาพสื่อมวลชนในฟิลิปปินส์คือรัฐธรรมนูญ 1987 ซึ่งด้วยจากสภาพภูมิศาสตร์ของฟิลิปปินส์แล้วนั้น ทำให้ลักษณะของการครอบครองสื่อกระจายเสียงนั้นตกเป็นของครอบครัวชั้นนำตามพื้นที่ต่างๆ ที่เข้ามาจับจองเป็นเจ้าของสถานี ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1972 ด้วยอำนาจของกฎอัยการศึกทำให้ประธานาธิบดีมาร์กอสสามารถเข้ามาครอบครองและมีอำนาจเหนือสถานีกระจายเสียงตามต่างจังหวัดได้ เพราะประธานาธิบดีมาร์กอสถือว่า สิ่งเหล่านี้เป็นบ่อนทำลายอำนาจรัฐ

โดยเหตุผลที่ประธานาธิบดีมาร์กอสอ้างในการปฏิวัติ คือ ประเทศเสื่อมโทรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเขาได้ใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศเป็นเวลา 13 ปี โดยในระบอบเวลานี้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่บริหารประเทศ คือพรรคขบวนการสังคมใหม่ (New Society Movement-Kilusang Bagong Lipunan-KBL) ซึ่งการปกครองเผด็จการของมาร์กอสสิ้นสุดลงเมื่อพลังประชาชนได้รวมพลังกัน โค่นล้มอำนาจเผด็จการของเขาในปี ค.ศ. 1986

ภายหลังการประกาศกฎอัยการศึก ในเดือนกันยายน 1972 มาร์กอสได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาลโดยการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและทำให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลมาก โดยในระยะแรกๆ มาร์กอสไม่ยอมให้มีการคัดค้านรัฐบาล หากมีบุคคลใดกลุ่มใดวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านจะถูกกำจัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงมีไม่ได้ ความคิดเห็นที่แตกต่างจากผู้นำเป็นสิ่งที่ยอมไม่ได้ จากการประกาศกฎอัยการศึกและคำสั่งต่างๆ ประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเคร่งครัดและได้เข้าควบคุมระบบการติดต่อสื่อสารมวลชน ห้ามตีพิมพ์หัวข้อวิจารณ์ใดๆ ในหนังสือพิมพ์อย่างเปิดเผย ห้ามมีการกระจายเสียงอันก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของรัฐบาล

นอกจากนี้สื่อวิทยุและสื่อพื้นบ้านยังมีอำนาจอย่างมากในฟิลิปปินส์ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในเขตต่างจังหวัดนั้นมีฐานะยากจน ดังนั้นวิทยุจึงเป็นเพียงสิ่งเดียวที่สามารถนำข่าวสารมาสู่พวกเขาได้ อีกทั้งยังมีราคาถูกและสามารถพกพาไปได้ในขณะที่ทำงานกลางไร่นา นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านภาษาก็ทำให้วิทยุกลายเป็นที่นิยม เพราะวิทยุจะกลายเสียงภายในชุมชนเดียวกันเพราะประชาชนในฟิลิปปินส์จะกระจายอยู่ตามเผ่าต่างๆ และใช้ภาษาของตนเอง ประกอบกันสื่อพื้นบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการละเล่น เต้นรำ ละคร ก็กลายเป็นแก่นอัตลักษณ์ที่สามารถเข้าถึงประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ ได้ดี ดังนั้นในช่วงของประธานาธิบดีมาร์กอสจึงต้องพยายามเข้ามาควบคุมสื่อเหล่านี้

ให้ได้โดยการเข้ามายึดทรัพย์สิน จวบจนกระทั่งถึงการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1986 เสรีภาพจึงเริ่มกลับมาแบ่ง  
บานอีกครั้งหนึ่ง