

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตนเองโดยผ่านผู้แทนราษฎรนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนย่อมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในรูปแบบดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง รวมทั้งการล่วงรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง (Right to be informed) ย่อมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเข้าสู่ความรู้ของประชาชน ภายใต้แนวคิดที่ว่า สื่อมวลชนจะต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการครอบงำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ด้วยการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น<sup>1</sup> ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของหลักนิติรัฐ (Rule of Law) อันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐนั้นหมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรในการกระทำการต่างๆ ได้ เพราะรัฐจะต้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45.

<sup>2</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2552). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 171.

คือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม<sup>3</sup> ด้วยเหตุนี้ ในบางกรณีรัฐจึงต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนและเป็นการทั่วไป การใช้อำนาจเข้าดำเนินการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร โดยทั่วไปนั้นกฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้แต่เพียงเท่าที่จำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่รัฐต้องกำหนดการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในทุกด้าน ซึ่งรวมทั้งเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการสื่อสารทุกชนิด โดยเฉพาะการปฏิบัติการกิจของสื่อมวลชนเพื่อนำข้อมูลข่าวสารมาสู่ประชาชน เนื่องจากสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ประชาชนรับรู้กันอย่างทั่วถึง รวดเร็วและสะดวกที่สุด สอดคล้องกับมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่รวดเร็ว ยิ่งในปัจจุบันมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางอินเทอร์เน็ตอีกด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น” ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ จะต้องกำหนดเท่าที่จำเป็นและจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งต้องระบุเวลาบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย<sup>4</sup>

การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 29 ดังกล่าวข้างต้นนั้น พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า การกระทำต่างๆ ขององค์กรทั้งหลายของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การที่องค์กรของรัฐจะสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องมิบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเข้าไป

<sup>3</sup> ผจญ คงเมือง. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. หน้า 24.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 29.

แทรกแซงและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีบทบัญญัติชัดเจนว่าให้อำนาจแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใดที่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร การแทรกแซงและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นในการที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ตามหลักนิติรัฐ ตามมาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้<sup>5</sup>

1) ให้หลักประกันเรื่องเสรีภาพ รัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพไม่ได้ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจหรือนโยบายใดๆ บีบบังคับสื่อมวลชนภาคเอกชนหรือภาครัฐได้ เพราะรัฐธรรมนูญให้ประโยชน์แก่สื่อมวลชนรวมถึงประชาชนทุกคน ในการทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของส่วนรวม ปกป้องความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับประเทศชาติ<sup>6</sup>

2) ยกเลิกอำนาจการสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่น เพื่อป้องกันไม่ให้ องค์กรของรัฐมีอำนาจมากเกินไป จนสื่อมวลชนไม่กล้าที่จะเสนอข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นไปในทางที่ทำให้องค์กรของรัฐเสียหาย หากองค์กรของรัฐนั้นถูกตรวจสอบพบว่าได้กระทำการฉ้อฉลหรือทุจริต<sup>7</sup>

3) ห้ามแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน เพื่อไม่ให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน เพราะสื่อมวลชนจะเป็นผู้ทำหน้าที่เปิดเผยความจริงให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการกระทำขององค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่จะใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>8</sup>

4) ยกเลิกระบบเซ็นเซอร์ข่าวและบทความ ยกเว้นภาพยนตร์ การที่จะอ้างเหตุในการเซ็นเซอร์ข่าวและบทความได้นั้น ต้องคำนึงว่าประเทศไทยมีการประกาศสงครามด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อนหรืออยู่ในภาวะสงคราม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 189) ส่วนสภาวะการรบ จะต้องพิจารณาจากสถานการณ์เป็นเรื่องๆ ไป<sup>9</sup>

<sup>5</sup> พิเศษฐ์ ชาวลาชวิษ. (2547). *กฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน*. หน้า 43-46.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคแรก และมาตรา 45 วรรคสอง.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคสาม.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคสี่.

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคห้า.

5) สงวนสิทธิในกิจการสื่อสารมวลชนให้เฉพาะผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่เป็นเจ้าของกิจการ เพื่อป้องกันนายทุนข้ามชาติเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการ เนื่องจากต้องการให้วิชาชีพเกี่ยวกับสื่อสารมวลชนและโทรคมนาคมเป็นของคนไทย<sup>10</sup>

6) ไม่ให้รัฐเข้าไปอุดหนุนสื่อมวลชนภาคเอกชน เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐเข้าไปสนับสนุนหรือแทรกแซงด้วยทุนเพราะจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการที่สื่อมวลชนจะเสนอข้อเท็จจริงที่รัฐต้องการที่จะปกปิด ซึ่งทำให้ขัดต่อหลักจริยธรรมทางวิชาชีพของสื่อมวลชนนั้น<sup>11</sup>

7) คุ้มครองเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนได้ทำหน้าที่ตามหลักจริยธรรมทางวิชาชีพอย่างแท้จริง ให้ปลอดจากการแทรกแซงทั้งอำนาจของรัฐบาลและเจ้าของธุรกิจ ทั้งผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐหรือของภาคเอกชนก็ตาม ให้มีสิทธิเสรีภาพเหมือนกันและเท่าเทียมกันไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเช่นกัน<sup>12</sup>

8) คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม และรัฐธรรมนูญกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเข้ามาทำการแข่งขันกับภาคเอกชนโดยเสรีอย่างเป็นธรรมภายใต้การบริหารขององค์กรใหม่<sup>13</sup>

9) ป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม เพื่อป้องกันไม่ให้ทางการเมืองเข้ามามีส่วนในการเสนอข่าวสารที่เป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการขัดต่อจริยธรรมทางวิชาชีพของสื่อมวลชน<sup>14</sup>

จากการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนกับการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนในการนำข้อมูลข่าวสารสู่การรับรู้ของประชาชนตามหลักเสรีประชาธิปไตย แต่เหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองอันนำไปสู่เหตุการณ์ร้ายแรง ทำให้บ้านเมือง สถานที่ราชการ บ้านเรือนของประชาชนเกิดความเสียหายอย่างมาก รัฐบาลในช่วงนั้นได้มีการประกาศจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชนอย่างหลากหลาย เมื่อช่วงเดือนเมษายน 2553 ที่ผ่านมามีผู้ก่อความไม่สงบทำให้เกิด

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคหก.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 45 วรรคท้าย.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 46.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 47.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 48.

ความปั่นป่วนต่างๆ มากมาย รัฐบาลได้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งตามอำนาจของตนในกฎหมายฉบับรอง เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและของสื่อมวลชนอย่างชัดเจน เช่น การห้ามออกนอกเคหะสถานโดยกำหนดระยะเวลา การห้ามเข้าในสถานที่ราชการตามที่กำหนด รวมทั้งมีการเรียกตัวบุคคลมาสอบสวน เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกฎหมายฉบับรองนี้ คือการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ดังมีความสำคัญตามประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลีอำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์ อำเภอบางบ่อ และอำเภอบางเสาธงจังหวัดสมุทรปราการ อำเภอธัญบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก อำเภอลำลูกกาและอำเภอลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอวังน้อยอำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร และอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตอนหนึ่งว่า

“มีการใช้สถานที่เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีเจตนาบิดเบือนให้เกิดความเข้าใจผิด เพื่อให้กระทำการให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ต่างๆนอกจากนี้ ยังมีบุคคลบางกลุ่มได้ก่อเหตุร้ายหลายครั้งโดยต่อเนื่อง เพื่อมุ่งให้เกิดความเสียหายและไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน จากสถานการณ์ที่มีเหตุยั่วยุและมีการละเมิดต่อกฎหมายเพิ่มมากขึ้น จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และเกิดความเสียหายหรือไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริโภค การกระทำของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมาย กรณีเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย และกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้บริโภค จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ยุติโดยเร็ว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 38 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 45 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางพลี อำเภอพระประแดง อำเภอพระสมุทรเจดีย์

อำเภอบางป่อ และอำเภอบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอชัยบุรี อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอสามโคก อำเภอลำลูกกา และอำเภอกลองหลวง จังหวัดปทุมธานี อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม และอำเภอวังน้อย อำเภอบางปะอิน อำเภอบางไทร และอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา”

นอกจากนี้ ตามประกาศตามมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 “ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือสิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งรับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม”

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอปัญหาทางกฎหมายที่ควรปรับปรุงแก้ไขว่า ปัญหาการบัญญัติบทกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการให้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และควบคุมหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพไปพร้อมกัน แต่ในบางเหตุการณ์โดยเฉพาะเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอำนาจธิปไตยสามารถออกกฎหมายเฉพาะมาควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้ จึงเกิดประเด็นความชอบธรรมหรือบรรทัดฐานที่ไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจหน้าที่ รวมทั้งปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่เข้าควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนอาจเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน และปัญหาการขาดบรรทัดฐานที่จะนำมาปรับใช้ในการออกกฎหมายลำดับรอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในการพิจารณาหรือมีคำสั่ง ซึ่งไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะการปฏิบัติงานของสื่อมวลชน รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายฉบับรองที่กำหนดให้อำนาจภาครัฐหรือฝ่ายบริหารในการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายอันเกี่ยวกับการควบคุมหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนหรือการดำเนินการต่างๆ ภายในกรอบของกฎหมายในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และผลกระทบต่างๆ ที่อาจมีขึ้นได้

3. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทาง วิธีการ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือการควบคุม ไปจนถึงการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดการปฏิบัติของกฎหมายที่ถูกต้อง เหมาะสมตามหลักเสรีประชาธิปไตยที่สุด

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะกรณี “เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ” กับ “เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” เงื่อนไขเหล่านี้บัญญัติไว้กว้างขวางยากแก่การตีความเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐอาจจะใช้เหตุผลดังกล่าวในการตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และเนื่องจากบทบัญญัติที่มาจำกัดหรือควบคุมสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในปัจจุบันบางฉบับ มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกลไกในการคุ้มครองและการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารอาจจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อมาจำกัดหรือควบคุมสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้ โดยอาศัยดุลพินิจของตนเท่านั้น ดังนั้น ควรจะมีการศึกษา และปรับปรุงกฎหมายที่ออกมาจำกัดหรือควบคุมสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยบัญญัติให้มีการตีความเงื่อนไขดังกล่าวให้แคบลง และควรที่จะมีการศึกษา ปรับปรุง และแก้ไข หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน เพื่อให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารได้มากขึ้น และเนื่องจากในปัจจุบันนี้ ยังมีการกดดัน แทรกแซง ปิดกั้น และคุกคามสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนอยู่ ทั้งจากภาครัฐและกลุ่มนายทุน โดยการคุกคามสิทธิและเสรีภาพภายใต้แนวทางของธุรกิจในปัจจุบัน ซึ่งไม่ได้ใช้วิธีการปราบปราม หรือปิดปากด้วยการจับเข้าคุกเหมือนในอดีต แต่ใช้วิธีการไล่ออกหรือเลิกจ้าง ซึ่งเป็นการทำให้หมดอาชีพ ไร้ปากเสียงโดยปริยาย ในการนี้ ย่อมหมายถึงการหมดความอิสระในวิชาชีพนี้ลงด้วย ดังนั้น ควรจะมีการศึกษา และปรับปรุงกฎหมาย เพื่อที่จะกำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารของสถานีโทรทัศน์ และควรมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและลักษณะกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของของสื่อมวลชน

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิเสรีภาพ และการควบคุม จำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งสื่อมวลชนที่จะนำมาศึกษาในครั้งนี้ จะจำกัดเฉพาะเพียงสื่อสิ่งพิมพ์ และกิจการโทรทัศน์เท่านั้น

รวมทั้งวิเคราะห์ถึงกฎหมายในลำดับรองที่อยู่ในอำนาจการตราของฝ่ายบริหาร เช่น การตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อวิเคราะห์ถึงการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 47 และมาตรา 48 รวมทั้งทำการเปรียบเทียบกับ การควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาประยุกต์ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการวิจัยเอกสาร รวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่เป็นส่วนสำคัญหรือเป็นส่วนหลักในการทำวิจัยครั้งนี้ โดยดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำราวิชาการต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการทำวิจัย ทั้งนี้ ในส่วนของต่างประเทศจะเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อประเทศไทย

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ รวมถึงกำหนดบรรทัดฐาน รวมทั้งแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการช่วยแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อการบัญญัติหรือการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน
3. สร้างหรือปรับปรุงแก้ไข เสนอแนะแนวทาง วิธีการ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย อันเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการจำกัด ควบคุมสิทธิเสรีภาพให้ถูกต้อง และสอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป