

บทที่ 3

การรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนใน ต่างประเทศ และในประเทศไทย

ในเรื่องการศึกษาสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่มีการรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้โดยชัดเจน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในต่างประเทศ

3.1.1 การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา¹

ในสังคมปัจจุบันสื่อมวลชนและข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และบ่อยครั้งที่การนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ โดยสื่อมวลชนมิได้เป็นการนำเสนอข้อมูลที่สนองต่อความรับรู้ของประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นไปภายใต้ความต้องการของผู้ที่เป็นเจ้าขององค์กรสื่อมวลชนซึ่งเป็นผู้กำหนดเนื้อหาหรือประเภทของข้อมูลข่าวสารที่จะเผยแพร่สู่ความรับรู้ของประชาชนโดยคำนึงถึงแต่เพียงผลประโยชน์ของตน ปრაกฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เหตุผลสองเรื่องที่มีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ หน้าที่ของสื่อมวลชนในระบอบประชาธิปไตยในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน กับผลประโยชน์ขององค์กรสื่อมวลชนนั่นเอง ในประเทศสหรัฐอเมริกาเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายใต้ระบบกฎหมายอเมริกาในบางมลรัฐได้กำหนดกฎหมาย (State Laws) ที่ครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน (Media Law) ในขอบเขตสองเรื่องใหญ่ๆ คือกรณีของสื่อสิ่งพิมพ์ (Print sources: newspapers, periodicals, etc) และสื่อวิทยุโทรทัศน์ (Telecommunications) ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายเหล่านี้จะอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่กำหนดห้ามมิให้รัฐตรากฎหมายใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชน ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระและสามารถ

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง กลไกตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 29-45.

ที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี สามารถจำแนกลักษณะขององค์กรสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้สองกลุ่มโดยแบ่งแยกตามลักษณะของสื่อดังนี้

1) สื่อสิ่งพิมพ์

สื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศสหรัฐอเมริกามีสามประเภทใหญ่ๆ คือสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือ (Book Publishing) สิ่งพิมพ์ประเภทนิตยสารหรือวารสารที่ออกตามกำหนดเวลา (periodicals) และสิ่งพิมพ์ประเภทหนังสือพิมพ์ (Newspaper) ซึ่งอุตสาหกรรมสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลแต่อย่างใด ประกอบกับในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาก็ยังไม่มีกำหนดนโยบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการรวมอำนาจในตลาดสิ่งพิมพ์แต่อย่างใด นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการผูกขาดทางการค้าที่มีผลใช้กับทุกประเภทอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกาซึ่งรวมถึงธุรกิจสิ่งพิมพ์ด้วย

ในกรณีของหนังสือพิมพ์นั้น แนวคิดในการจัดขบวนการรวมหนังสือพิมพ์เพิ่งเริ่มต้นขึ้นไม่นานมานี้ เนื่องมาจากการลดลงของจำนวนหนังสือพิมพ์ในตลาดอันเป็นผลจากการเข้าซื้อกิจการหนังสือพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ใหญ่สี่แห่งคือ Gannett, Knight-Ridder, Newhouse และ Times Mirror และโดยที่หนังสือพิมพ์นั้นจัดเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลสหรัฐจึงได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า “Newspaper Preservation Act” ที่อนุญาตให้เจ้าของหนังสือพิมพ์ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถที่จะรวมการดำเนินธุรกิจ รวมการโฆษณาและรวมการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเข้าไว้ด้วยกันได้ เพื่อนำไปจัดพิมพ์หนังสือพิมพ์ตั้งแต่สองฉบับขึ้นไปภายในพื้นที่ใกล้เคียงกันได้ トラบเท่าที่บรรณาธิการและกองบรรณาธิการข่าวซึ่งหมายรวมทั้งหมดทั้งงานและนโยบายในการนำเสนอข่าว (Editorial Policy) ยังคงแยกออกจากกันอย่างชัดเจนและไม่ตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะเป็นหลักประกันว่าหนังสือพิมพ์ยังคงเป็นอิสระเพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรีนั่นเอง

2) สื่อวิทยุโทรทัศน์

สื่อวิทยุโทรทัศน์ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหลักที่ชื่อว่า Telecommunications Act of 1996 ที่กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเข้าประกอบกิจการภายใต้การแข่งขันที่เป็นธรรม และเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของสื่อวิทยุโทรทัศน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่ามามีรูปแบบที่สำคัญสองรูปแบบ คือ สื่อวิทยุโทรทัศน์ที่มีเอกชนเป็นเจ้าของ (Private Ownership) กับสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่เป็นของรัฐ (Public Ownership) ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการด้านวิทยุโทรทัศน์ของสหรัฐอเมริกาก็จะมีการดำเนินงานควบคู่กันระหว่างสื่อวิทยุโทรทัศน์ของรัฐและสื่อวิทยุโทรทัศน์ของเอกชนไปพร้อมๆ กัน โดยที่สื่อวิทยุโทรทัศน์เอกชนของสหรัฐซึ่งรวมถึงทั้งสื่อเคเบิลทีวี (Cable Networks) อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสถานีโทรทัศน์หลัก

สามสถานี คือ CBS NBC และ ABC ซึ่งครอบคลุมถึงร้อยละเก้าสิบของส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมด ในขณะที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ที่รัฐเป็นเจ้าของจะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยรายการที่ออกอากาศส่วนใหญ่จะเป็นรายการเกี่ยวกับการศึกษาของเด็ก รายการแม่บ้าน รายการอาหารหรือสารคดีทั่วไป อันจัดได้ว่าเป็นสถานีโทรทัศน์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้า (Non-Commercial Stations) ซึ่งจะได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินงานจากรัฐบาลโดยผ่าน The Corporation for Public Broadcasting (CPB) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาองเกรงในรูปแบบของบริษัทเอกชนเพื่อทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่สถานีวิทยุโทรทัศน์เหล่านี้ในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการและด้านวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน การวิจัยและด้านอื่นๆ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลด้านการส่งสัญญาณดาวเทียมและระบบส่งสัญญาณจาก The Public Broadcasting Services (PBS) โดยมี The National Association of Public Television Stations (NAPTS) เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านการวิจัยและการวางแผน ทั้งนี้ สถานีวิทยุโทรทัศน์เหล่านี้จะได้รับเงินรายได้สนับสนุนจากรัฐบาลเพียงเล็กน้อย หากแต่เงินรายได้ส่วนใหญ่ของสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าวจะได้อาจมาจากเงินสนับสนุนจากองค์กรเอกชนหรือผู้รับชมทางบ้านเป็นส่วนใหญ่ สำหรับกรณีสื่อวิทยุนี้ ในปัจจุบันสถานีวิทยุในประเทศสหรัฐอเมริกา มีจำนวนทั้งสิ้น 10,455 สถานี โดยแบ่งเป็นสถานีวิทยุในคลื่น AM จำนวน 4,793 สถานี และคลื่น FM จำนวน 5,662 สถานี โดยในจำนวนนี้มีสถานีวิทยุที่รัฐเป็นเจ้าของ (Public Radio Stations) ทั้งสิ้น 1,460 สถานี สถานีวิทยุของรัฐเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยและหน่วยงานหรือองค์กรทางการศึกษาทั้งสิ้น โดยได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินการจากเอกชนและเงินบริจาคเป็นส่วนใหญ่

3.1.1.1 สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตนเองโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนย่อมเป็นสาระสำคัญของการปกครองในรูปแบบดังกล่าว ประกอบกับการที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง รวมทั้งการล่วงรู้ถึงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วย เพราะฉะนั้น สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง (Right to be Informed) ย่อมเป็นสิ่งที่ยำเป็นอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เองสื่อมวลชนจึงได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นตัวกลางในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเข้าสู่ความรู้ของประชาชน ภายใต้แนวคิดที่ว่าสื่อมวลชนจะต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการครอบงำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และด้วยเหตุที่เสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศ

สหรัฐอเมริกาจึงได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเอาไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา (First Amendment of the Bill of Rights) 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.”

บทบัญญัติดังกล่าวมีใจความสำคัญเป็นการห้ามมิให้รัฐแทรกแซงกฎหมายใด ๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชน ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีนั่นเอง และได้ถูกนำไปพัฒนาและนำมาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองและรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ซึ่งได้อธิบายความหมายของคำว่า “Freedom of the Press” ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักประกันในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ว่าหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองสื่อมวลชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาหรือที่เรียกว่า “Free Press Clause” นั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้คุ้มครองแก่สื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ หนังสือ นิตยสาร สื่อภาพเคลื่อนไหว (Motion Pictures) สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ และหมายรวมถึงสื่อไร้สายประเภทอินเทอร์เน็ตอีกด้วย ประกอบกับภายใต้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ศาลให้ความเห็นว่าสื่อมวลชนเหล่านี้ไม่อาจที่จะถูกควบคุมจากรัฐหรือผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งไม่อาจถูกจำกัดเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใดๆ ได้อีกด้วย ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวนี้ยังหมายความรวมถึง การกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดการลงโทษทางอาญา หรือกำหนดเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งเอาต่อบุคคลที่วิจารณ์หรือติติงการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด รวมทั้งการห้ามผู้ที่เป็นเจ้าของธุรกิจสื่อสารมวลชน (Media Ownership) มิให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดก่อนตีพิมพ์ (prior restraint—a legal prohibition on the press’s ability to publish information in its possession) อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อแก่นแห่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างชัดเจนและขัดต่อบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดห้ามมิให้รัฐบาลจำกัดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไม่ว่าในทางใดๆ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนดโทษในทางอาญา หรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อมวลชน ในกรณีที่ข้อความที่นำเสนอ นั้นเป็นความจริงและเรื่องที่น่าเสนอเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชน รวมทั้งการกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดให้มีการเก็บภาษีจากสื่อมวลชนเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือจากภาษีที่ให้กับองค์กรธุรกิจอื่น และเพื่อเป็นยืนยันในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวโดยห้ามมิให้รัฐแทรกแซงกฎหมายที่มีเนื้อหาที่กำหนดจำกัดสิทธิในการเผยแพร่ข้อมูล

ข่าวสารที่ขัดกับความเชื่อของสื่อมวลชน ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้ให้เหตุผลในคดี Sullivan ว่า “ขอบเขตแห่งเสรีภาพของสื่อมวลชนมิได้เป็นเพียงเสรีภาพในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยเสรีเท่านั้น หากแต่ได้ขยายความถึงเสรีภาพโดยปราศจากการลงโทษใดๆ เมื่อสื่อมวลชนได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ” หลักการนี้เป็นที่รู้จักกันภายใต้ชื่อว่า “The Daily Mail Principle” ที่ศาลได้พิพากษาวางหลักไว้ว่าหนังสือพิมพ์ไม่มีความรับผิดชอบในการตีพิมพ์ชื่อของผู้ต้องหาที่เป็นเด็กซึ่งได้กระทำความผิดอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายของมลรัฐเวอร์จิเนีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นการนำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลสาธารณะ (Public Figure) ใดก็ตามซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 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 เว้นแต่การกระทำของสื่อมวลชนได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อมวลชนพึงต้องระมัดระวัง (fault-based standard of care) นอกจากนี้ศาลยังขยายการตีความไปถึงอำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อมวลชน โดยวางหลักเกณฑ์สำคัญว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อมวลชนตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาลแต่อย่างใด รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐบาลให้กำหนดห้ามสื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 นั้นมิได้เป็นแต่เพียงคุ้มครองสื่อมวลชนในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ และการกำหนดโทษทางอาญาใดๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสื่อมวลชนเท่านั้น หากแต่ยังรองรับสิทธิของสื่อมวลชนในการเข้าฟังกระบวนการพิจารณาคดีในทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ อีกด้วย โดยถือว่าสื่อมวลชนเปรียบเสมือนเป็นตัวแทน (Surrogate) ของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดขอบเขตเว้นของคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ไว้โดยได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้หลายกรณี เช่น “Defamation” คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการ

กล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น “Causing Panic” ซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมาจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง “Incitement to Crime” ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระตุกหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม “Sedition” หมายถึงการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการปลุกปั่นให้เกิดความไม่สงบในรัฐและ “Obscenity” เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่ลามก หยาบโลน เป็นต้น

3.1.1.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

หลักการที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นไปภายใต้บทบัญญัติของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The First Amendment of the Constitution) ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน โดยหลักเกณฑ์การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “ประชาชน” นั้นอยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า “Free Speech Clause” ส่วนการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ “สื่อมวลชน” นั้น อยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “Free Press Clause” อันเป็นสาระสำคัญที่ทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับศาลสูงสหรัฐได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวนี้ว่าเป็นหลักที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ และรัฐบาลหรือรัฐสภาไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชนดังที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีรัฐอาจจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ในกรณีที่เป็นไปเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะหรือความปลอดภัยของรัฐเท่านั้น

เนื่องจากบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐที่กำหนดให้ความคุ้มครองเรื่องเสรีภาพในการพูด (Free Speech) จะมีผลใช้บังคับต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดห้ามมิให้รัฐกำหนดมาตรการใดอันเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวของประชาชน ทั้งนี้เป็นผลมาจาก “The Bill of Rights” นั้นมีผลใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งย่อมหาความว่าองค์กรธุรกิจภาคเอกชน (Private Sector) สามารถที่จะกำหนดให้ลูกจ้างของตนละสิทธิในการที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีตามที่กำหนดในบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (First Amendment Rights) โดยกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาการจ้างงาน ส่งผลให้นายจ้างสามารถที่จะเลิกจ้างได้หากเป็นกรณีที่ลูกจ้างแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่อาจขัดหรือแย้งกับประโยชน์ของนายจ้าง ซึ่งแตกต่างจากลูกจ้างของรัฐที่จะได้รับความคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยผลของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลสูงสหรัฐ (U.S. Supreme Court) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง

ของรัฐในการแสดงความคิดเห็นภายใต้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ซึ่งในกรณีนี้ศาลจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของลูกจ้างในฐานะที่เป็นประชาชนกับผลประโยชน์ของรัฐในฐานะที่เป็นนายจ้าง ประกอบกับประสิทธิภาพในการดำเนินการ เนื่องจากรัฐในกรณีนี้มีบทบาทสองประการควบคู่กัน กล่าวคือ รัฐในฐานะที่เป็นนายจ้างที่ต้องจัดให้มีบริการสาธารณะกับรัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาลและซึ่งการดำเนินการต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ การสร้างความสมดุลดังกล่าวศาลจำเป็นต้องพิจารณาจากการใช้เสรีภาพของลูกจ้างในฐานะประชาชนกับสิทธิของนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งการพิจารณาว่าลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจากการแสดงความคิดเห็นของตนในกรณีใดที่จะได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบสี่ประการ ดังนี้ ลูกจ้างจะต้องได้รับความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการจ้างงาน (Adverse Employment Action) ภายหลังจากที่ได้มีการแสดงความคิดเห็นแล้ว การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวของลูกจ้างเป็นการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (Matter of Public Concern) การแสดงความคิดเห็นนั้นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของนายจ้างหรือกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของนายจ้าง (Public Employer's Interest) และการกระทำของลูกจ้างเป็นผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม (Causation) เท่านั้นจึงจะได้รับการคุ้มครอง

สื่อมวลชนทุกรูปแบบล้วนแล้วแต่ตกอยู่ภายใต้เงื้อมมือของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น กฎหมายจึงได้มีการกำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) องค์การอิสระ (Independence Agency)

1.1) Federal Communications Commission (FCC)

ธุรกิจสื่อสารมวลชนในรูปแบบของสื่อวิทยุและสื่อโทรทัศน์รวมทั้งสื่อเคเบิลทีวีในประเทศสหรัฐอเมริกาจะอยู่ภายใต้กฎหมายหลักที่ชื่อว่า Telecommunications Act of 1996 ที่มุ่งที่จะส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคข้อมูลข่าวสารได้รับประโยชน์มากที่สุดนั้น ได้กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากคลื่นวิทยุและคลื่นโทรทัศน์ทั่วประเทศ (Telecommunications Industry) ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้คลื่น โดยมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การอิสระเรียกว่า Federal Communications Commission (FCC) อันประกอบไปด้วยสมาชิก 5 คน โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการแก่องค์กรธุรกิจสื่อสารมวลชน (Broadcast Licenses) อำนาจในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการ (Media Regulations) รวมทั้งอำนาจในการลงโทษใน

กรณีที่ต้องคุ้มครองธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาต ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ FCC กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตในการประกอบกิจการนั้นจะต้องได้รับการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดให้สิทธิแก่ FCC ในการเข้าไปแทรกแซงการออกอากาศของสื่อไว้ค่อนข้างจำกัด เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการออกอากาศในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งผู้ประกอบการจะต้องจัดช่วงเวลาที่เหมาะสมในราคาที่ถูกที่สุดให้เท่าเทียมกับช่วงเวลาที่บ้านหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนั้นได้รับ (Equal Time Provision) กับหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องจัดหารายการที่มีประโยชน์ทางการศึกษาแก่เด็ก พร้อมๆ กับจำกัดช่วงเวลาของการโฆษณาในระหว่างรายการตลอดจนเนื้อหาที่เหมาะสมต่อเด็กอีกด้วย (10.00 PM to 6.00 AM) ทั้งนี้ ภายใต้วางความมุ่งหมายหลักสามประการคือ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการนำเสนอรายการที่มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ชมและมีความหลากหลายของข้อมูลข่าวสาร ความหลากหลายของความคิดเห็น ความหลากหลายของรูปแบบรายการ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว FCC จึงได้กำหนดให้มีการจำกัดการครอบครองสื่อชนิดเดียวกัน (Ownership Limits Within Media) และจำกัดการครอบครองสื่อต่างชนิดกัน (Cross Media Ownership) โดยได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองสื่อที่สำคัญๆ ดังนี้

1. National Ownership Rules

1.1 National Television Ownership คณะกรรมการได้กำหนดห้ามมิให้มีการถือครองหรือเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์โดยมีจำนวนผู้ชมรวมกันเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 35 ของจำนวนผู้ชมทั่วประเทศ

1.2 Dual Network Ownership เป็นกฎที่มีผลใช้บังคับโดยตรงกับสถานีโทรทัศน์ใหญ่ทั้ง 4 สถานี โดยกำหนดห้ามมิให้สถานีโทรทัศน์ใหญ่ 4 สถานี อันได้แก่ ABC CBS Fox และ NBC ครอบครองกิจการกันเอง แต่มิได้ห้าม 4 สถานีใหญ่ในการที่จะครอบครองกิจการกับสถานีโทรทัศน์อื่นๆ

2. Local Ownership Rules

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

2.2 Local Television Multiple Ownership (TV duopoly) เป็นกฎที่กำหนดให้เจ้าของกิจการสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่นสามารถที่จะเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์อื่นได้อีกไม่เกินสองสถานีในพื้นที่เดียวกัน (Designated Market Area: DMA) ไม่ว่าจะเป็นสถานีเพื่อการค้าหรือไม่ก็ตาม

ภายใต้เงื่อนไขว่ากำลังส่งสัญญาณจะต้องไม่ทับซ้อนกันหรือกรณีของสถานีที่เป็นเจ้าของอย่างน้อยหนึ่งสถานีไม่ได้จัดอยู่ในอันดับหนึ่งในสี่ของพื้นที่เดียวกัน และยังคงมีสถานีโทรทัศน์อีกอย่างน้อย 8 สถานีตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันภายหลังการรวมกันดังกล่าว ซึ่งหลักการดังกล่าวเรียกว่า “Top Four Ranked/Eight Voices Test”

2.3 Radio/Television Cross-Ownership เป็นกฎที่กำหนดจำกัดจำนวนการครอบครองสถานีวิทยุที่มีขึ้นเพื่อการค้าและสถานีโทรทัศน์ที่อยู่ในในตลาดเดียวกันพร้อมๆ กัน โดยกำหนดให้ในตลาดที่มีขนาดเล็กผู้ที่ครอบครองสถานีโทรทัศน์ 1 สถานีสามารถที่จะครอบครองสถานีวิทยุได้อีก 1 สถานี และในตลาดที่มีขนาดใหญ่ผู้ที่เป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ไม่เกิน 2 สถานีสามารถที่จะเป็นเจ้าของสถานีวิทยุได้ไม่เกิน 6 สถานีในพื้นที่ใดก็ได้ที่ยังคงมีสื่ออิสระอื่น (Independence Voices) ยังคงเหลืออยู่ในชุมชนอีกอย่างน้อย 20 ชนิด ในขณะที่ผู้ที่ครอบครองเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์ 2 สถานีสามารถที่จะเป็นเจ้าของสถานีวิทยุได้ไม่เกิน 4 สถานีในตลาดเดียวกันได้ หากยังคงมีสื่ออิสระชนิดอื่นอีกอย่างน้อย 10 ชนิดอยู่ในพื้นที่นั้น

2.4 Local Radio Ownership and Radio Market Definition เป็นกฎที่เกี่ยวกับการครอบครองเป็นเจ้าของสถานีวิทยุชุมชน โดยกำหนดจำนวนของสถานีวิทยุที่จะสามารถเป็นเจ้าของไว้โดยให้ขึ้นอยู่กับจำนวนสถานีวิทยุทั้งหมดในชุมชนนั้น กล่าวคือ ในชุมชนเดียวกันที่มีจำนวนสถานีวิทยุเพื่อการค้าตั้งแต่ 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 สถานีและหากสถานีที่เป็นเจ้าของนั้นให้บริการในระบบเดียวกัน (AM หรือ FM) จะครอบครองได้ไม่เกิน 4 สถานี และในกรณีที่ชุมชนนั้นมีจำนวนสถานีวิทยุไม่เกิน 14 สถานี ผู้ประกอบการคนเดียวจะสามารถเป็นเจ้าของสถานีวิทยุเพื่อการค้าได้ไม่เกิน 5 สถานีและหากสถานีที่เป็นเจ้าของนั้นให้บริการในระบบเดียวกัน (AM หรือ FM) จะครอบครองได้ไม่เกิน 3 สถานี เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการรายดังกล่าวไม่ได้ครอบครองหรือเป็นเจ้าของจำนวนสถานีวิทยุเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสถานีในชุมชนนั้น

3. Federal Trade Commission (FTC)

คณะกรรมการเพื่อการค้าของสหพันธ์หรือ Federal Trade Commission: FTC เป็นองค์กรอิสระที่สร้างขึ้นภายใต้กฎหมายที่เรียกว่า The Federal Trade Commission Act of 1914 อัน

ประกอบไปด้วยกรรมการ 5 คนที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการผูกขาดทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการจะมีอำนาจในการสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงาน โดยข้อร้องเรียนดังกล่าวถูกเสนอโดยผู้บริโภค องค์กรธุรกิจเอกชน สภาคองเกรสหรือเป็นเรื่องราวที่น่าเสนอโดยผ่านสื่อมวลชนเพื่อคุ้มครองให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมซึ่งรวมถึงการควมรวมทางการค้าอันส่งผลให้เป็นการลดปริมาณการแข่งขันในตลาดการค้าลงและก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าขึ้น และภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ FTC มีอำนาจในการทบทวนการควมรวมกิจการหรือการเข้าถือสิทธิในกิจการหนึ่งกิจการใดอันส่งผลให้เป็นการบิดเบือนอำนาจทางการตลาด (Abuse Market Power) โดยการดำเนินการดังกล่าวของ FTC จะเป็นการดำเนินการโดยประสานการทำงานกับ 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 ซึ่งเป็นองค์กรย่อยของ FTC จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันการดำเนินการทางธุรกิจที่มีผลเป็นการจำกัดหรือควมคุมการแข่งขัน โดยจะทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายที่ได้ปรากฏขึ้น แล้วเสนอต่อ FTC เพื่อให้ดำเนินการให้มีการฟ้องร้องคดีในศาลต่อไป โดยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “Media Ownership Concentration” นั้น กฎหมายต่อต้านการผูกขาดทางการค้าที่เกี่ยวข้องที่ FTC จะสามารถใช้เป็นฐานอำนาจในการดำเนินการได้นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 Sherman Antitrust Act of 1890 เป็นกฎหมายที่มุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก โดยห้ามมิให้มีการกระทำอันเป็นการจำกัดการค้าอันก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า

3.2 The Clayton Act of 1914 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งมิให้มีการควมรวมกิจการอันก่อให้เกิดการต่อต้านการแข่งขัน (ซึ่งแตกต่างจาก Sherman Antitrust Act ที่จะใช้บังคับต่อเมื่อมีการกระทำที่ส่งผลให้มีการผูกขาดทางการค้าเกิดขึ้นแล้ว) กฎหมายฉบับนี้ไม่อนุญาตให้มีการเข้าถือสิทธิในกิจการหนึ่งกิจการใดของบริษัทใดเพียงบริษัทเดียวในบริษัทอื่น โดยเจตนาที่จะให้มีการควมรวมกิจการ

3.3 Hart-Scott-Rodino Act (Pre-Merger) เป็นกฎหมายที่รองรับอำนาจของ FTC และ The Antitrust Division of the Department of Justice ในการที่จะทบทวนการควมรวมกิจการ การเข้าถือสิทธิ

หรือการรวมตัวอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าที่ละเมิดต่อกฎหมายก่อนการควมรวมดังกล่าวจะเสร็จสมบูรณ์ โดยมีสมมุติฐานของการควมรวมกิจการอันเป็นการผูกขาดทางการค้าสองประการคือ The Size of Transaction Test โดยหากเป็นการได้รับเงินจำนวนตั้งแต่ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐขึ้นไปหรือทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์อื่นในการดำเนินการเพียงครั้งเดียว หรือ The Size of Parties Test อันเป็นกรณีผู้เข้าร่วมกิจการเป็นบุคคลผู้ซึ่งถือครองทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์อื่นเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐแต่ไม่เกิน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐก็จะถือว่าเป็นการควมรวมกิจการอันเป็นการผูกขาดทางการค้าตามกฎหมายแล้ว

2) ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่การแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนภายใต้หลักเกณฑ์ของบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และนอกเหนือจากบทบัญญัติดังกล่าวหลักกฎหมายที่ให้ ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนยังปรากฏในคำพิพากษาที่ศาลได้วางแนวทางการคุ้มครองและกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ในหลายคดี ทั้งหมดล้วนเป็นผลจากการที่ศาลได้นำเอาบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้และพัฒนาและสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมนั่นเอง

3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ (National Security)

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าจะใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ แต่ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐอยู่หลายฉบับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญต่อการแสดงความคิดเห็นของชาวอเมริกัน ได้แก่

1. Hatch Political Activity Act. 1939 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญที่จำกัดขอบเขตของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างฝ่ายบริหารของมลรัฐ (Executive Branch of The Fedderal Government) ในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและกิจการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 92)

มาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้ได้ห้ามรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลของมลรัฐมิให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดที่มีวัตถุประสงค์ที่จะโค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

2. Smith Act. 1940 เป็นกฎหมายสำคัญที่ต่อต้านการก่อความไม่สงบ (Agitation) รวมถึงการดำเนินการพิมพ์ ขายเป็นหรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ใดๆ (Printed Matter) โดยมุ่งประสงค์ที่จะโค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

พระราชบัญญัตินี้ถูกตีความโดยผู้พิพากษาวิลสัน ในคดี “Dennis” ซึ่งผู้พิพากษาวิลสันได้บรรยายลักษณะแห่งการกระทำของจำเลยในคดีนี้ว่า “ได้คบคิดกันจัดตั้งสมาคม เพื่อกำเนินการตอนให้โค่นล้มรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา โดยการใช้กำลังหรือความรุนแรง”

3. The Taft – Hartley Act. 1947 (The Labor Management Relations Act.) เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์ที่จะขับพวกคอมมิวนิสต์ออกไปจากฝ่ายกรรมการ ซึ่งมาตรา 9 ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้แรงงานสัมพันธ์แห่งชาติรับเรื่องราวร้องทุกข์จากองค์กรกรรมการ เว้นเสียแต่จะมีคำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรจากฝ่ายกรรมการว่าพวกเขามิใช่สมาชิกจากพรรคคอมมิวนิสต์ มิได้เข้าร่วมกับการดำเนินงานกับพรรคคอมมิวนิสต์หรือรับว่าพวกเขาไม่มีความเชื่อถือ หรือเป็นสมาชิกหรือให้การสนับสนุนจากองค์กรใดๆ ก็ตามที่ต้องการโค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยวิธีการผิดกฎหมายหรือวิธีการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ

4. The Subversive Activities Control Act. 1950 กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งองค์การคอมมิวนิสต์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

4.1 องค์การที่กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ (Communist – Action Organization) เป็นขบวนการที่ถูกควบคุมจากต่างประเทศ

4.2 องค์การแนวร่วมคอมมิวนิสต์ (Communist – Front Organization) เป็นองค์การคอมมิวนิสต์ชั้นพื้นฐานที่มุ่งให้การสนับสนุนแก่องค์การที่ 1 หรือองค์การคอมมิวนิสต์ต่างประเทศ

องค์การคอมมิวนิสต์ทั้งสองประเภทจะต้องขึ้นทะเบียนกับอธิบดีกรมอัยการ และต้องส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีต่อเจ้าหน้าที่ สำหรับองค์การที่กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์จะต้องแจ้งรายชื่อสมาชิกและผู้ร่วมงานให้เจ้าหน้าที่ทราบอีกด้วย

องค์การคอมมิวนิสต์จะส่งสิ่งตีพิมพ์หรือส่งพัสดุทางไปรษณีย์ไม่ได้ เว้นแต่พิมพ์ข้อความว่า “ส่งโดย...องค์การคอมมิวนิสต์” หรือข้อความอื่นตามที่อธิบดีกรมอัยการเห็นสมควรไว้ที่สิ่งตีพิมพ์หรือพัสดุนั้น (มาตรา 10) นอกจากนี้ สิ่งตีพิมพ์หรือพัสดุภัณฑ์ที่จัดส่งโดยองค์การคอมมิวนิสต์เหล่านี้จะไม่ได้รับการลด หรือยกเว้นภาษี (มาตรา 11)

มาตรา 4 ยังได้กำหนดห้ามมิให้ตัวแทนของรัฐบาลต่างประเทศ หรือสมาชิกองค์การคอมมิวนิสต์รับทราบข่าวสารใดๆ ซึ่งลำดับชั้นความลับ อันจะมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ เว้นเสียแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

ในสหรัฐอเมริกาบางครั้งสื่อมวลชนพยายามเปิดเผยความลับทางทหาร รัฐบาลต้องขอคำสั่งศาลห้ามเสนอข่าวความลับทางทหารนั้น กล่าวคือ แทนที่จะลงโทษผู้พิมพ์โฆษณาหลังจากเสนอข่าวแล้ว รัฐบาลกลับต้องขอคำสั่งศาลห้ามเสนอข่าวที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ

ในกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงบและปกติไม่ได้อยู่ในภาวะฉุกเฉิน ศาลจะไม่ออกคำสั่งห้ามสื่อมวลชนเสนอข่าวตามที่รัฐบาลร้องขอ เพราะเกรงว่ารัฐบาลจะไม่เพียงแต่ขอออกคำสั่งห้ามเสนอข่าวเกี่ยวกับความลับทางทหาร แต่จะขอให้ออกคำสั่งห้ามเสนอข่าวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลด้วย² ซึ่งอาจจะเป็นข้ออ้างที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อขัดขวางการตรวจสอบการทำหน้าที่จากสื่อมวลชน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาลเอง แต่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมได้ ดังนั้น ศาลสหรัฐอเมริกาจึงได้วินิจฉัยอย่างระมัดระวังในกรณีที่รัฐบาลร้องขอให้สั่งห้ามการเสนอข่าวของสื่อมวลชน เช่นในคดี *New York Times Co. v. U.S.* ปี ค.ศ. 1971 ซึ่งคดีนี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า “คดีเอกสารลับของกระทรวงกลาโหม หรือ เอกสารเพนตากอน” เป็นคดีที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะขัดขวางการเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์ และเป็นการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงระหว่างสื่อมวลชนกับรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งลับของศาลหลายฉบับที่สั่งห้ามหนังสือพิมพ์มิให้ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับสงครามเวียดนาม เหตุผลต่อนึ่งของคำพิพากษาศาลสูงในคดีนี้มีว่า “ระบบใดก็ตามที่ห้ามสื่อมวลชนเผยแพร่ข่าวสารหากขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะต้องถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นประจักษ์ชัดถึงเหตุผลความชอบธรรมต่อการสั่งห้ามเช่นนั้น” ศาลของสหรัฐอเมริกาตระหนักดีว่า บางครั้งเอกสารทางราชการที่ถูกประทับตรา “ลับ” ไม่ใช่เพื่อปกป้องประเทศ แต่เพื่อปกป้องชื่อเสียงและอาชีพของผู้บริหารประเทศหรือทหาร โดยความเห็นของผู้พิพากษาศาลสูง ฮูโก แบล็ค ที่ว่า “หนังสือพิมพ์ที่อิสระและไม่ถูกควบคุมเท่านั้นที่สามารถเปิดโปงความหลอกลวงของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ส่วนผู้พิพากษา วิลเลียม ดักลาส ได้กล่าวว่า “เสรีภาพของสื่อได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ปรากฏในฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลเก็บซ่อนข้อมูลที่เป็นเรื่องราวการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลจากการรับรู้ของสังคม” และผู้พิพากษา วิลเลียม แบรินแนน ได้ให้ข้อคิดเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า “รัฐบาลอาจจะให้ศาลออกคำสั่งห้ามสื่อตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นความลับด้านความมั่นคงได้ ถ้าข้อมูลเหล่านั้นสามารถพิสูจน์ได้ว่าจะป็นอันตรายต่อทหารในยามสงครามหรือในภาวะอื่นที่เป็นภาวะฉุกเฉิน”

4) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการหมิ่นประมาท (Defamation)

การเสนอข่าวของสื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพสองประการ คือ³

² เสถียร เชษประดับ. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา*. หน้า 57 – 58.

³ แหล่งเดิม. หน้า 46.

1. สิทธิที่จะรู้ เป็นเครื่องคุ้มครองประชาธิปไตยของประชาชนและชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลเป็นของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐคือบุคคลที่ประชาชนเลือกเข้ามาเพื่อทำงานแทนหรือทำงานเพื่อประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรู้ถึงการทำงานเพื่อสาธารณะของบุคคลเหล่านี้

2. สิทธิที่จะอยู่ตามลำพังโดยปราศจากการรบกวน ชีวิตส่วนตัวของบุคคลใดเป็นเรื่องของบุคคลนั้น บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษ ถูกทำร้าย หรือถูกทำให้อับอาย เพราะความเชื่อของตนหรือเพราะตนแตกต่างจากบุคคลอื่น สิทธินี้เป็นเครื่องคุ้มครองปัจเจกบุคคล

ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา “การหมิ่นประมาทของสื่อมวลชน” คือ การโฆษณาข้อความที่ทำให้คนอื่นต้องอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ในเรื่องความผิดฐานหมิ่นประมาทมีหลักกฎหมายประการหนึ่ง เรียกว่า “การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นธรรม” ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ บุคคลที่สร้างสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สื่อมวลชนพิจารณา แสดงให้สาธารณชนชมหรือทำงานเพื่อสาธารณะ ต้องคาดว่าตนจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หรือติชมอย่างเป็นธรรมในสิ่งที่ตนสร้าง ในการแสดงหรือการทำงานของตน การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นธรรมเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับมาตลอดในประเทศสหรัฐอเมริกา⁴

การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ที่ถูกหมิ่นประมาทนั้น เจ้าพนักงานของรัฐบาลกับบุคคลสาธารณะจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเรื่องหมิ่นประมาทและละเมิดต่อชื่อเสียงน้อยกว่าบุคคลธรรมดา เพราะในสหรัฐอเมริกามีแนวคิดว่าคุณค่าเหล่านี้ เป็นบุคคลที่สมัครใจปฏิบัติหน้าที่การงานหรือวางตัวให้อยู่ในสายตาของประชาชน กล่าวคือ บุคคลเหล่านี้สมัครใจที่จะได้รับความสนใจหรือการเฝ้ามองของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น บุคคลสองประเภทนี้จึงต้องยอมสละสิทธิบางส่วน จึงทำให้ได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าบุคคลธรรมดา

5) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเสนอสิ่งลามกอนาจาร (Obscenity)

ในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะยอมรับและรับรองให้เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่าเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการเผยแพร่หรือนำเสนอสิ่งลามกอนาจารนั้น ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเคยได้วินิจฉัยไว้ว่า “การแสดงออกในเรื่องเพศและการเผยแพร่สิ่งลามกอนาจารต่อสาธารณะนั้น ไม่ใช่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการพิมพ์ ดังนั้น จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1”

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 47.

ในปี ค.ศ. 1973 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานออกมาว่า ศาลสูงจะไม่นิยาม คำว่า “ลามก” ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่อนุญาตให้แต่ละรัฐสามารถนิยาม คำว่า “ลามก” ตามมาตรฐานของตนเองตามแนวทางต่อไปนี้

“สิ่งตีพิมพ์หรือภาพถือว่าเป็นสิ่งลามก ถ้า 1) แสดงให้เห็นถึงการกระทำทางเพศที่น่ารังเกียจอย่างชัดเจน เช่น การร่วมเพศ 2) ขาดคุณค่าทางด้านวรรณกรรม ศิลปะ การเมืองหรือวิทยาศาสตร์” แต่อย่างไรก็ดี แนวทางที่ศาลสูงกำหนดยังคงมีความคลุมเครือ สามารถเป็นที่ถกเถียงกันได้

ความลามกอนาจารนั้นจะต้องตัดสินโดย “มาตรฐานร่วมสมัยในชุมชน” และศาลได้ถือมาตรฐานที่เหมาะสมนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรฐานของชาติหรือแม้แต่ของรัฐ มาตรฐานอาจจะอ่อนรสนิยมและความเห็นของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ

6) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Right of Privacy)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสนใจในการคุ้มครองสิทธิในการเป็นส่วนตัวเป็นอย่างยิ่ง เมื่อปี ค.ศ. 1974 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายชื่อ “Privacy Act. 1974” มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองข้อมูลและสิทธิส่วนบุคคล กฎหมายฉบับนี้ได้จำกัดเสรีภาพเอาไว้ด้วยหลักเสรีภาพในชีวิตส่วนตัว (Right of Privacy) ที่สร้างขึ้นมา

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็จะพบว่า การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวหรือสิทธิส่วนบุคคลโดยจำกัดการละเมิด การล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลไว้ 4 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. การก้าวล่วงต่อชีวิตส่วนตัวของผู้อื่น ปกติได้แก่ การแทรกแซงในกิจกรรมส่วนตัวหรือก้าวล่วงสิทธิส่วนตัว เช่น การบุกรุกบ้านเรือน การลอบมองทางหน้าต่างโดยกล้องส่องทางไกล การลอบฟังการสนทนา หรือดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ ซึ่งศาลก็ถือเป็นบรรทัดฐานตลอดมาว่า การใช้วิธีการอันมิชอบในการแสวงหาข่าวสาร แม้ข่าวสารที่ได้นั้นจะอยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 หรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็เป็นมูลฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ ถ้าได้กระทำละเมิดโดยปราศจากความยินยอม

2. การเปิดเผยเรื่องส่วนตัวของผู้อื่นต่อสาธารณะ เป็นการเผยแพร่ความจริงที่ก่อให้เกิดความอับอายแก่บุคคลโดยเจาะจงตัว จึงต่างกับกรณีหมิ่นประมาทตรงที่กรณีนี้เป็นเรื่องที่จริงที่นำมาเปิดเผย แต่หมิ่นประมาทเกี่ยวกับเรื่องราวอันเป็นเท็จ ซึ่งทำให้ผู้อื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง การกระทำใด

⁵ วิสาร พันธนะ. (2532). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน.

จะเป็นการละเมิดหรือก้าวล่วงสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ นั่นศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยพิจารณาตัดสินเป็นกรณีๆ ไป โดยพิจารณาจากการชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการเสนอข่าวนั้น

3. การเผยแพร่เรื่องราวส่วนตัวอันเป็นเท็จ กรณีนี้ใกล้เคียงกับการหมิ่นประมาทในแง่ที่ว่า ความเท็จเป็นองค์ประกอบหลัก แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ความเท็จในกรณีละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวด้วยการเผยแพร่เรื่องราวอันเป็นเท็จนั้น เป็นความจริงที่ไม่ถึงขั้นทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง แต่หมิ่นประมาทจะต้องเป็นความเท็จที่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

4. การแสวงหาประโยชน์จากเรื่องส่วนตัว เป็นเรื่องของการใช้ชื่อหรือภาพของบุคคลเพื่อประโยชน์ทางการค้ากับโฆษณา โดยมิได้รับความยินยอมชัดแจ้งหรือโดยปริยายจากบุคคลนั้น เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัวได้ แต่การใช้ชื่อหรือภาพของบุคคลเพื่อรายงานข่าว รวมทั้งเรื่องราวหรือรายการเพื่อการศึกษา หรือมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ไม่ถือว่าเป็นละเมิดสิทธิในชีวิตส่วนตัว

7) กฎหมายการพิมพ์หรือกฎหมายหนังสือพิมพ์ (Press Law)⁶

ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์อยู่ในรูปของกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร กฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายว่าด้วยการละเมิดอำนาจศาล และการพิจารณาคดี กฎหมายว่าด้วยการใช้ภาษาและภาพลามกอนาจาร

8) การใช้อำนาจควบคุมในสถานการณ์ฉุกเฉิน⁷

8.1 รััฐบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ค.ศ. 1998 (The National Emergencies Act 1998) ลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1998

กฎหมายฉบับนี้มีคณะกรรมการพิเศษสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาอำนาจฉุกเฉินและมีอำนาจในการพิจารณาการคงอยู่ของสถานการณ์ฉุกเฉินตาม U.S.C. อำนาจเกี่ยวเนื่องที่ได้ให้อำนาจไว้ คือ มีการเสนอตั้งระเบียบ ข้อบังคับ ปฏิบัติ สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดี โดยมีข้อเสนอเปลี่ยนแปลงโดยมีการโอนอำนาจฉุกเฉินตามกฎหมายให้กับประธานาธิบดี มีการปรึกษากับหน่วยงานหลายๆ หน่วยงานเกี่ยวกับการพิจารณาลักษณะเฉพาะของสถานการณ์ฉุกเฉินที่ยังคงอยู่ ข้อเสนอแนะสำหรับการกระทำตามกฎหมายและมุมมองที่เป็นการลบ

⁶ วีระศักดิ์ สาเลยกานนท์. (2529). *วารสารสื่อมวลชนปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4*. หน้า 35.

⁷ พิเชษฐ ฤกษ์จิตร. (2554). *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548*. หน้า 81 – 85.

ล้างหรือยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินประธานาธิบดีจะต้องชี้ให้เห็นต่อเหตุฉุกเฉินที่ใกล้จะถึงโดยมีขอบเขตระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดอย่างอัตโนมัติ ภายหลังจาก 1 ปี เว้นแต่ประธานาธิบดีแจ้งแก่รัฐสภาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง การออกคำสั่งหรือประกาศดังกล่าวของสถานการณ์ฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินต้องมีการจัดเตรียมระเบียบปฏิบัติสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคต โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวจะพึงเล็งพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการจัดเตรียมระเบียบปฏิบัติให้ความสำคัญกับการวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการสิ้นสุดของสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบที่เรียกว่า “สิทธิยับยั้งการออกกฎหมาย” (Legislative Veto)

สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานเตรียมการป้องกันพลเรือน (Defense Civil Preparedness Agency) การบริหารการช่วยเหลือภัยพิบัติแห่งสหพันธรัฐ (Federal Disaster Assistance Administration) หน่วยงานเตรียมการแห่งสหพันธรัฐ (Federal Preparedness Agency) มีรัฐมนตรีการเตรียมพร้อมและการตอบรับฉุกเฉินเป็นผู้กำกับดูแล บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อจัดเตรียมความพร้อมในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับปกป้องชีวิตและทรัพย์สินในประเทศสหรัฐอเมริกาจากอันตรายและเพื่อมอบความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานต่างๆ อย่างชัดเจนและเป็นระบบ

8.2 รัฐบาลบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2001

บทบัญญัติที่สำคัญมีอยู่ 16 มาตรา เป็นบทบัญญัติในการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบาลเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล แยกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก เป็นกรณีการเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้อำนาจโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานด้านข่าวกรองและความมั่นคงสามารถขอข้อมูลจากผู้ให้บริการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ได้หลายประเภทและรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยการขออนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลข่าวกรองต่างประเทศที่ได้มาจากการดักฟังข้อมูล ที่ปกติทั่วไปแล้วอำนาจดังกล่าวเป็นของสำนักงานสืบสวนกลาง (F.B.I.) ที่มีอำนาจสอบสวนองค์กรอาชญากรรมและองค์กรยาเสพติด รัฐบาลบัญญัติต่อต้านการก่อการร้ายดังกล่าวได้มีสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหรัฐอเมริกาและกลุ่มสิทธิพลเมืองเห็นว่าเป็นการให้อำนาจกับฝ่ายบริหารมากเกินไปจนกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะมาตรา 215 ที่ให้อำนาจในการเรียกประวัติส่วนตัวของประชาชนและผู้ให้บริการในโรงแรม โรงพยาบาล ร้านหนังสือ องค์กรสิทธิมนุษยชน American Civil Liberties Union ได้ยื่นฟ้องต่อศาลโดยเห็นว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

ขัดต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวในรัฐธรรมนูญต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2001 จะต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเสียก่อน นอกจากเป็นการใช้อำนาจของสำนักงานสืบสวนกลางก็ไม่จำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากก่อนหน้านี้บทบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะชาวต่างชาติต่อมาได้ขยายการใช้อำนาจบังคับกับประชาชนชาวอเมริกาด้วย

กรณีที่สอง การควบคุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย การคุมขังให้อำนาจรัฐในการคุมขังชาวต่างประเทศที่ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายได้นานถึง 7 วัน ก่อนจะตั้งข้อหาและเริ่มกระบวนการจับออกนอกประเทศหรือปล่อยตัว การกำหนดบทลงโทษขยายนियามของการก่อการร้ายให้ครอบคลุมชาวต่างชาติที่ระดมทุนสนับสนุนสมาชิกหรือให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ต่างๆ แก่องค์กรก่อการร้าย เพื่อจับออกนอกประเทศ การชดเชยค่าเสียหายกรณีเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ได้รับอนุญาต การคุ้มครองการชดเชยค่าเสียหายกรณีเปิดเผยข้อมูลแก่รัฐบาล

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม เป็นบทบัญญัติที่สามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1621 เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยประธานาธิบดี” การให้พิมพ์เผยแพร่ประกาศใน Federal Register บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ร่วมกับรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ใช้ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์ก่อการร้าย ความมั่นคงและความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ ภายใต้ความยินยอมของสภาองเกรส โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ดังนี้

1) ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของรัฐสภาต่อการใช้อำนาจวิสามัญหรืออำนาจพิเศษ ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติ ซึ่งคำประกาศดังกล่าวจะต้องส่งไปที่รัฐสภาทันทีและจะต้องพิมพ์เผยแพร่ใน Federal Register

2) บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อำนาจหรือหน้าที่กระทำการใดในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาตินั้นจะมีผลหรือยังคงมีผลอยู่

2.1) เฉพาะเมื่อประธานาธิบดีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายใต้ความในบทบัญญัตินี้ และ

2.2) ภายใต้ความในหมวดนี้จะไม่มีความหมายที่ออกมาภายหลังวันที่ 14 กันยายน 1976 มาแทนที่บทบัญญัติในส่วนนี้ได้ เว้นแต่จะกระทำโดยอ้างถึงบทบัญญัติในส่วนนี้และประกาศว่าจะใช้เป็นกฎหมายใหม่แทนบทบัญญัติส่วนนี้

เมื่อประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว การใช้อำนาจเป็นของประธานาธิบดีทั้งสิ้น เว้นแต่ประธานาธิบดีจะกำหนดหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่กระทำการ นอกจากนั้นเมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติแล้ว จะต้องประกาศใน Federal Register และแจ้งแก่รัฐสภาทราบ

เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว บทบัญญัติของ U.S.C. Article 2 Section 2 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีไว้ใน Article 2 Section 2 Clause 1 ไว้ว่า “ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา โดยความเห็นชอบของสภาองเกรส และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ให้อำนาจของประธานาธิบดีมอบอำนาจให้กับ Executive Branch ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ด้วย” อำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของกองทัพ สามารถสั่งการให้หน่วย National Guard ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งรัฐสภาได้ให้อำนาจไว้เกี่ยวกับการจัดการในเรื่องความปลอดภัยแห่งชาติ โดยมีอำนาจ 2 ส่วน คือ อำนาจเหนือบุคคล มีอำนาจในการจำกัดขอบเขตของแต่ละบุคคลที่ถือว่าเป็นการคุกคามต่อความปลอดภัยแห่งชาติ การจำกัดการเดินทางเข้าหรือออกจากประเทศสหรัฐอเมริกา จำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติของสหรัฐอเมริกา จำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศสหรัฐอเมริกา บังคับการลงทะเบียนกับรัฐสภา จำกัดอิสระของการอยู่ร่วมกัน คือ การป้องกันแต่ละบุคคลเกี่ยวกับ โอกาสการจ้างงานที่คุกคามต่อความปลอดภัยของชาติและเคลื่อนย้ายจากสหพันธรัฐ ที่เห็นว่าคุกคามต่อความปลอดภัยของประเทศ การประกาศกฎอัยการศึก กำหนดหน้าที่ของกองทัพที่จะต้องช่วยในด้านกองทัพในต่างประเทศ อำนาจเหนือการควบคุมและกฎข้อบังคับของทรัพย์สิน คือ สิ่งวัตถุที่สะสมสำหรับใช้ในทางยุทธศาสตร์ กำหนดให้มีการจำกัดการส่งออก ให้อำนาจต่อการจัดสรรวัตถุดิบเส้นทางที่เห็นว่าสำคัญเพื่อสนับสนุนการป้องกันประเทศ ตรีงราคาค่าจ้างและราคา อำนาจเหนือการสื่อสาร การรายงานต่อรัฐสภา และมีสิทธิในการไม่ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ การออกคำสั่งระงับการพิมพ์ การโฆษณา ขณะที่เห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อประเทศหรือในระหว่างสงครามหรือการคุกคามของสงคราม อาจตั้งระเบียบปฏิบัติในการตรวจจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (Mail) รวมถึงการสื่อสารระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศอื่นๆ

3.1.2 การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศฝรั่งเศส⁸

การรับรองและให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนในระบบของฝรั่งเศสเป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนานนับตั้งแต่การปฏิวัติครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1789 และโดยที่ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีความผันผวนในทางการเมืองอย่างสูงและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบอบการปกครองหลายครั้งมาก เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนจึงมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางที่ดีขึ้นและในทางที่เลวร้ายลง ไปขึ้นอยู่กับสภาพ

⁸ บรรณกิจ สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 45-55.

ความเป็นไปทางการเมืองการปกครองของแต่ละช่วง สื่อมวลชนของฝรั่งเศสเองก็มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองและการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับสื่อมวลชนในประเทศอื่นๆ อย่างไรก็ตามเมื่อมองในภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนของฝรั่งเศสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสามารถทำงานตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพได้ในระดับที่น่าพอใจ

3.1.2.1 สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสจะเรียกเสรีภาพอันเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนไว้ด้วยคำที่มีนัยค่อนข้างกว้างขวางมากกว่า *liberté de communication* หรือเสรีภาพในการสื่อสาร ในตัวบทกฎหมายจะไม่ค่อยใช้คำว่า เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (*Liberté d'information*) หรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (*Liberté d'expression*) เนื่องจากเสรีภาพทั้งสองประการนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการสื่อสาร นอกจากนั้นเสรีภาพในการสื่อสารยังมีนัยที่ครอบคลุมถึงเสรีภาพในทางด้านของ “ผู้รับสาร” ด้วยมิได้มุ่งหมายเฉพาะเสรีภาพของ “ผู้ให้ข่าวสาร” เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันนี้มีกฎหมายที่เป็นหลักคำประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนของฝรั่งเศส ดังนี้

1) กฎหมายพื้นฐานที่คำประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนทุกแขนง

กฎหมายกลุ่มนี้มีหลายฉบับ เป็นกฎหมายที่ออกมาในช่วงระยะเวลาต่างๆ กัน แต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ

1.1) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789

กฎหมายพื้นฐานที่คำประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนทุกแขนงย่อมได้แก่ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 (*Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen 1789*) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า “เสรีภาพในการสื่อสารความคิดและความเห็น เป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ โดยเหตุนี้ราษฎรทุกคนจึงมีสิทธิที่จะพูด เขียน หรือพิมพ์ โฆษณาโดยเสรี หากจะมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นก็เฉพาะกรณีที่ใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้นเกินสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักดังกล่าวต่อมาได้รับการยืนยันในเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับ คือคำปรารภ (*Le préambule*) ของรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม 1946 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการแสดงว่าในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส เสรีภาพในการสื่อสารหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ซึ่งก็คือเสรีภาพของสื่อมวลชน (*Liberté de la presse* นั้นเอง) นั้น ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระดับสูงสุดคือกฎหมายรัฐธรรมนูญ และโดยที่หลักเสรีภาพในการสื่อสารมีสถานะพิเศษของความเป็นกฎหมายสูงสุด (*Valeur constitutionnelle*) จึง

เป็นช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ใช้อ้างอิงในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกมาในรูปของกฎหมายหรือรัฐบัญญัติที่ไปจำกัดหรือกระทบกับเสรีภาพดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลบังคับใช้ได้ เช่น ในคดี CC no 81-129 DC 30 et 31 octobre 1981 เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องวิทยุเสรี วิทยุชุมชน, คดี CC no 82-141 DC 27 juillet 1982 เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายบางประการที่มีผลเป็นการจำกัดความหลากหลายของความคิดเห็นในแนวทางต่างๆ ที่แสดงออกผ่านสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์, คดี CC no 84-181 DC 10 et 11 octobre 1984 ซึ่งวางหลักที่สำคัญมากประการหนึ่งว่า “ที่รัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่ารัฐอาจออกกฎหมายเพื่อวางกรอบมิให้การเสรีภาพในการสื่อสารเป็นไปอย่างเกินสมควรนั้น มิได้หมายความว่า เป็นการให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายเพื่อมุ่งจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่เป็นการให้อำนาจรัฐตรากฎหมายเพื่อให้เสรีภาพในการสื่อสารบังเกิดผลอย่างจริงจังรวมทั้งประสานกับสิทธิเสรีภาพประการอื่นได้อย่างลงตัว”

1.2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 1948 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่รับเอากฎหมายระหว่างประเทศที่ตนเองได้เข้าเป็นภาคีเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่มีผลบังคับภายในด้วย ดังนั้นหลังจากที่ฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966 โดยกฎหมายลงวันที่ 25 มิถุนายน 1980 รวมทั้งได้ให้สัตยาบันในพิธีสาร เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 1984 อันมีผลทำให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่อคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว บทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966 จึงมีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมายภายในด้วย มาตรา 19 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 16 ธันวาคม 1966 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อความเดียวกับมาตรา 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 1948 มีหลักการที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสาร กล่าวคือ (1) บุคคลไม่พึงถูกกระทำการใดๆ อันกระทบถึงการมีความคิดเห็นเป็นของตนเอง (2) บุคคลมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิดังกล่าวกินความรวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา หรือได้มา หรือเผยแพร่ข้อมูลและความคิดเห็นทุกชนิด ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดนของรัฐ และไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของการบอกเล่า การเขียน การพิมพ์ หรือรูปแบบทางศิลปะอื่น หรือด้วยวิธีการใดๆ ตามที่เห็นสมควร

1.3) อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
ในระบบของสหภาพยุโรปซึ่งฝรั่งเศสเป็นประเทศสมาชิกที่สำคัญประเทศหนึ่ง มีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปซึ่งตั้งอยู่ที่ Strasbourg ประเทศฝรั่งเศส ศาลสิทธิมนุษยชนแห่ง

สหภาพยุโรปนี้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติรับรองไว้ในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (La Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องได้ดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกระบวนการยุติธรรมในประเทศของตนจนหมดหนทางแล้ว (épuisement des voies de recours internes) และในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (La Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) มีบทบัญญัติมาตรา 10 ซึ่งวางหลักกฎหมายคุ้มครองเสรีภาพในการสื่อสารไว้อย่างสำคัญ กล่าวคือมาตรา 10 ดังกล่าวบัญญัติว่า (1) บุคคลมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะมีความคิดเห็น และเสรีภาพที่จะได้รับหรือสื่อสารข้อมูลข่าวสารหรือความคิด โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐด้วยประการทั้งปวงและโดยไม่ต้องคำนึงถึงเขตแดนแห่งรัฐ บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่ห้ามรัฐสมาชิกในอันที่จะกำหนดให้กิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการภาพยนตร์หรือกิจการโทรทัศน์ เป็นกิจการอันจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (2) การใช้เสรีภาพตามมาตรานี้มีทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบตามมาด้วย หน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวอาจมีกฎหมายกำหนดรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไข ข้อจำกัด และบทลงโทษได้ในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ บูรณภาพแห่งอาณาเขต ความปลอดภัยของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อย และเพื่อป้องกันอาชญากรรม เพื่อคุ้มครองสุขภาพ ศีลธรรมอันดี เกียรติยศชื่อเสียงและสิทธิของบุคคลอื่น หรือเพื่อป้องกันการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยปรกติเป็นความลับ หรือเพื่อเป็นประกันต่อการใช้อำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ

1.4) แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายระดับรัฐบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทบาทอันเป็นเสมือนผู้พิทักษ์มิให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญถูกละเมิดนี้ได้ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอันรวมถึงสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนด้วย ที่ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสสามารถกระทำได้เช่นนี้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมิได้จำกัดตนเองไว้แต่เพียงภายในกรอบของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 เท่านั้น แต่ได้ขยายบทบาทของตนเองด้วยการตีความคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 ซึ่งมีข้อความสั้นๆ ไม่ก็บรรทัดให้กินความรวมถึงบทบัญญัติของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ 1946 อันเป็นเอกสารที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในแง่ต่างๆ ไว้อย่างกว้างขวาง โดยยังไม่รวมถึงการที่ในระยะต่อมาศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้สร้าง

กรอบในทางกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกกรอบหนึ่ง คือหลักที่เรียกว่า “หลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับกันโดยกฎหมายของสาธารณรัฐ (Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République)” อันเป็นหลักการที่เป็นนามธรรมค่อนข้างมากแต่ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอธิบายเนื้อหาเป็นกรณีๆ ไปโดยนำเอาหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นที่ยอมรับกันมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบร่างกฎหมายด้วยเทคนิคดังกล่าว ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีเครื่องมือในทางกฎหมายในการตรวจสอบร่างกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง และในเวลาเดียวกันเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสามารถวางหลักกฎหมายอันเป็นการกำประกันสิทธิและเสรีภาพได้อีกด้วย

ในแง่ของการกำประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้น ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางหลักการที่สำคัญ ๆ ผ่านคำวินิจฉัยไว้หลายหลักการและหลักการเหล่านั้นก็กลายมาเป็นหลักกฎหมายด้วย เช่น หลักเสรีภาพในการสื่อสาร (Liberté de communication) (คำวินิจฉัยลงวันที่ 10 และ 11 ตุลาคม 1984 DC 10 et 11 octobre 1984 วางหลักว่าเสรีภาพในการสื่อสารเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญที่สุดเหนือกว่าเสรีภาพอื่น ๆ อีกหลายประการ เนื่องจากเป็นเสรีภาพที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ได้รับความเคารพ และโดยเหตุนี้ แม้รัฐจะออกกฎหมายมาวางระเบียบการใช้เสรีภาพในการสื่อสารได้ก็ตาม แต่การออกกฎหมายมาวางระเบียบการใช้เสรีภาพในการสื่อสารต้องไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการสื่อสาร แต่ต้องเป็นการออกกฎหมายมาวางระเบียบเพื่อให้สามารถใช้เสรีภาพในการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง 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 วางหลักการคุ้มครองเสรีภาพของผู้รับสื่อว่าต้องสามารถเลือกรับข้อมูลข่าวสารจากสื่อต่างๆ ได้อย่างหลากหลาย ดังนั้น การใดๆ ที่นำไปสู่การผูกขาดสื่อย่อมถือว่าเป็นการอันไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายดังกล่าวนำไปสู่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรสื่ออย่างสำคัญที่จะไม่ให้สื่อใดสื่อหนึ่งผูกขาดข้อมูลข่าวสาร)

2) กฎหมายที่กำประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ (Presse écrite) โดยเฉพาะ

ในแง่ของสื่อสิ่งพิมพ์ (Presse écrite) นั้น กฎหมายที่วางหลักพื้นฐานคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนได้แก่ La loi du 29 juillet 1881 หรืออาจจะเรียกอย่างสามัญให้เข้าใจได้ง่ายๆ ว่ากฎหมายการพิมพ์ของฝรั่งเศส กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากและยังคงใช้บังคับเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพแม้ว่าเวลาจะล่วงมาเกินกว่า

ศตวรรษแล้วก็ตาม หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติขึ้นสั้นๆ เพียงว่าการพิมพ์และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์สามารถกระทำได้โดยเสรี (L'imprimerie et la librairie sont libres) และมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่าการพิมพ์เผยแพร่หนังสือพิมพ์และนิตยสารสามารถกระทำได้โดยมิต้องขออนุญาตดำเนินการใดๆ ก่อนและมีต้องวางเงินประกัน (Tout journal ou écrit périodique peut être publié sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement) เพียงหลักการใน 2 มาตราสั้นๆ ดังกล่าวนั้น ทำให้อุปสรรคหรือสิ่งกีดขวางเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่มีอยู่ในอดีตทั้งหลายลงไปอย่างสิ้นเชิง (ว่ากันว่ากฎหมายเพียง 2 มาตรานั้นมีผลเป็นการยกเลิกมาตรการต่างๆ อันบีบรัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ที่ระบอบการปกครองช่วงก่อนหน้าได้กำหนดขึ้นไว้ถึง 42 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 325 มาตรา) เช่นการที่จะต้องขออนุญาตล่วงหน้าก่อนดำเนินการซึ่งต้องชี้แจงแนวทางของหนังสือหรือสิ่งพิมพ์ว่ามีแนวทางอย่างไร (หรือที่เรียกกันในระบบของไทยว่าการ “ขอหัว”) การที่จะต้องส่งหนังสือหรือสิ่งพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ หรือการที่จะต้องวางเงินประกันไว้กับเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งอันเป็นการเพื่อไว้ว่าหากมีการดำเนินคดีฟ้องร้องหนังสือหรือสิ่งพิมพ์ไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา หากเกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะได้หักเอาเงินค่าปรับหรือค่าเสียหายจากเงินประกันที่วางไว้ก่อน เป็นต้น

ในช่วงระยะเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้อีกหลายครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละครั้งมิได้มีการแต่ต้องทำให้หลักการดั้งเดิมถูกระทบ แต่เป็นการเพิ่มเติมมาตรการให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1944 (Ordonnance du 26 août 1944) วางหลักการเกี่ยวกับองค์กรสื่อ (Entreprises de la presse) มีจุดมุ่งหมายให้เกิดความโปร่งใส เกิดความหลากหลายในความคิดเห็น (Pluralisme des opinions) และเกิดหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่สื่อ การแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1984 (Loi du 23 octobre 1984 dite loi anti-Hersant) มีจุดมุ่งหมายจัดระบบมิให้เกิดการผูกขาดสื่อ รวมทั้งการวางมาตรการในกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ เช่น การส่งเสริมให้หนังสือพิมพ์มีสมาชิกประจำมาทุกๆ ด้วยการสามารถส่งหนังสือพิมพ์โดยตรงถึงบ้านสมาชิกผ่านเครือข่ายไปรษณีย์ รถไฟ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การวางหลักประกันให้หนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์สามารถถึงมือผู้อ่านได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงขนาดของสำนักพิมพ์หรือจำนวนพิมพ์ว่าเป็นสื่อขนาดใหญ่หรือเล็กหรือมีจำนวนพิมพ์มากหรือน้อย (หรือเรียกว่าระบบ Messagerie de la presse โดยมีการตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลเรียกว่า Le Conseil Supérieur des Messageries de Presse เป็นต้น นอกจากนั้นในกฎหมายฉบับนี้ยังได้แยกการกระทำความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของสื่อมวลชนออกมาต่างหากจากฐานความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

3) กฎหมายที่กำปรักันเสรีภาพของสื่อมวลชนทางด้านวิทยุโทรทัศน์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ในแง่ของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ได้มีการออกกฎหมายกำปรักันเสรีภาพในการสื่อสารเป็นครั้งแรกในการปฏิรูปกิจการวิทยุและโทรทัศน์ครั้งใหญ่ในปี 1982 กล่าวคือมีการตรากฎหมายฉบับลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 (La loi du 29 juillet 1982) ซึ่งมาตรา 1 ของกฎหมายฉบับนี้ประกาศหลักการเสรีภาพในการสื่อสารของสื่ออิเล็กทรอนิกส์แบบเดียวกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ตามกฎหมายปี 1881 กล่าวคือบัญญัติว่า “การสื่อสารทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์สามารถกระทำได้โดยเสรี” (La communication audiovisuelle est libre) กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้นมาดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งกระจายเสียงหรือส่งโทรทัศน์รวมทั้งกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ต่อมาในปี 1986 ได้มีการออกกฎหมายใหม่ปรับปรุงองค์กรกำกับดูแลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และท้ายสุดในปี 1989 และ 2004 ได้มีการปรับปรุงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทางด้านวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์นี้อีกครั้งหนึ่งจนมีรูปแบบเป็น Le Conseil Supérieur de l’Audiovisuel หรือ CSA อย่างที่รู้จักกันดีในปัจจุบัน

3.1.2.2 กลไกในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศฝรั่งเศส

ในการปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน ผู้ปฏิบัติงานในสื่อมวลชนของฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ได้อย่างเต็มที่ กลไกในระบบของฝรั่งเศสจะมีอยู่ 2 ประการคือ

1) กลไกตามกฎหมายแรงงาน : การให้ความมั่นคงต่อสถานะภาพในทางอาชีพของผู้ปฏิบัติงานในสื่อมวลชน

ก่อนการตรากฎหมายลงวันที่ 29 มีนาคม 1935 ที่เรียกกันว่า La loi Brachard และกฎหมายลงวันที่ 4 กรกฎาคม 1974 หรือที่เรียกกันว่า La loi Cressard ผู้ปฏิบัติงานในสื่อมวลชนของฝรั่งเศส (ผู้สื่อข่าว คอลัมนิสต์) ไม่มีสถานะที่มั่นคงในทางอาชีพเนื่องจากส่วนใหญ่จะไม่ได้เข้าทำสัญญาจ้างแรงงานหรือมีข้อตกลงการจ้างที่แน่นอนกับเจ้าของหนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นนักข่าวอิสระ (pigistes) ค่าตอบแทนที่ได้จากการทำหน้าที่นักข่าวจะได้ในรูปแบบของค่าตอบแทนสิทธิในข้อเขียนเป็นชิ้นๆ ไป (ลักษณะเดียวกับการจ่ายค่าลิขสิทธิ์ในข้อเขียน คือใช้หลักเดียวกับ droits d’auteur) และไม่มีหลักประกันหรือสวัสดิการใดๆ แบบเดียวกับที่ลูกจ้างในวิสาหกิจอื่นๆ ได้รับจากกฎหมายแรงงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเหตุนี้ ผู้ปฏิบัติงานในสื่อมวลชนของฝรั่งเศสในช่วงดังกล่าวจึงมีสถานะภาพที่เปราะบางมาก และที่สำคัญคือไม่มีความเป็นวิชาชีพของสื่อมวลชน (Journalisme professionnel) หลังปี 1935 เป็นต้นมาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่กฎหมายปี 1974 มีผลบังคับใช้

เป็นต้นมา โดยผลของกฎหมาย La loi Brachard และ La loi Cressard ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสารมวลชนคนใดทำงานสื่อเป็นอาชีพหลัก (occupation principale) มีค่าตอบแทนที่ได้รับอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะมียอดตกลงผูกพันกับนายจ้างในรูปแบบใด กฎหมายถือว่ามิสัญญาจ้างแรงงาน (Contrat de travail) ผูกพันระหว่างกัน และให้ได้รับประโยชน์จากหลักประกันตามกฎหมายแรงงาน (Droit du travail) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Relations du travail) และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม (La protection sociale) ข้อกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (Ordre public) ข้อตกลงใดๆ ที่คู่สัญญากระทำต่อกันมีความแตกต่างไปจากที่กฎหมายกำหนดถือว่าเป็นโมฆะ

การมีสถานะเป็นผู้ปฏิบัติงานในสื่อมวลชนและรับเงินเดือนประจำผูกพันกับนายจ้างในรูปแบบของสัญญาจ้างแรงงาน โดยผลของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังให้สิทธิที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง นั่นคือการมีสิทธิได้รับบัตรประจำตัวนักข่าว (La carte d'identité du journaliste) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญในการแสดงตนเพื่อปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน บัตรประจำตัวนักข่าว (La carte d'identité du journaliste) นี้ออกให้โดยคณะกรรมการที่เรียกว่า La Commission de la Carte (CCIJP) คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีกรรมการจำนวน 16 คน มีลักษณะทวิภาคี คือประกอบขึ้นด้วยผู้แทนของฝ่ายนายจ้างจำนวน 8 คน และผู้แทนของฝ่ายลูกจ้างจำนวน 8 คนเท่ากัน สิ่งที่ตามมาโดยอัตโนมัติกับการได้รับความคุ้มครองตามตามกฎหมายแรงงาน (Droit du travail) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ (Relations du travail) และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม (La protection sociale) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสื่อมวลชนก็คือการได้รับความคุ้มครองว่าจะไม่ถูกเลิกจ้างโดยง่ายหรือโดยไม่มีเหตุผล การเลิกจ้างโดยปราศจากความผิด (Licenciement sans faute) ให้สิทธิลูกจ้างที่จะได้รับเงินทดแทนจำนวนที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถดำรงตนได้จนกว่าจะไต่งานใหม่

ในประเด็นเรื่องการเลิกจ้างหรือการลาออกจากงานนี้ ระบบของฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการที่ผู้ปฏิบัติงานในสื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ได้โดยอิสระตามมโนสำนึกของตนเองอย่างเต็มที่ ดังนั้นหากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสื่อมวลชนทำหน้าที่ไปตามจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเต็มที่แล้ว กลับถูกให้ออกจากงาน กฎหมายกำหนดขั้นตอนนี้ให้ต้องออกจากงานได้ยากมาก หรือหากจะต้องออกจากงานก็จะมีค่าใช้จ่ายชดเชยเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นในแง่ของตัวผู้ปฏิบัติงานในสื่อเอง หากอยู่ในสภาวะที่ไม่อาจทำงานตามมโนธรรมสำนึกของตนในสื่อของตนได้อีกต่อไป เช่น ฝ่ายบริหารมีการเปลี่ยนแนวทางหรือนโยบาย หรือมีการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในสื่อทำให้มีคณะผู้บริหารใหม่ การที่ผู้ปฏิบัติงานในสื่อจำเป็นต้องลาออกจากงานเพราะเหตุดังกล่าว (La clause de cession et la clause de conscience) กฎหมายถือว่าเป็นกรณีที่ต้องออกจากงานโดยไม่มี ความผิด และนำระบบการตอบแทนหรือการคุ้มครองในระบบดังกล่าวมาปรับใช้เป็นประโยชน์กับผู้ปฏิบัติงานในสื่อ

2) กลไกตามกฎหมายอาญา : ความผิดอาญาฐานบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจ

ในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมีบทบัญญัติกำหนดฐานความผิดประการหนึ่งที่มีผลเป็นการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างสำคัญ นั่นคือบทบัญญัติมาตรา 222-33-2 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลทำให้สภาพการทำงานของบุคคลอื่นเสื่อมสภาพลงอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นหรือทำให้สุขภาพทางกายหรือทางจิตของบุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงไปหรือทำให้เสียหายต่ออนาคตทางการอาชีพของบุคคลนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันยูโร”

บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดข้อห้ามการกระทำอันมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. ห้ามบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลให้กระทบถึงสิทธิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น
2. ห้ามบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลให้สุขภาพทางกายหรือจิตของบุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงไป
3. ห้ามบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจให้บุคคลอื่นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดโดยมีจุดมุ่งหมายหรือมีผลทำให้เสียหายต่ออนาคตทางการอาชีพของบุคคลนั้น

โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวนายจ้างหรือผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติงานในสื่อสารมวลชนจึงไม่อาจกำหนดหรือบังคับผู้ปฏิบัติงานในสื่อสารมวลชนให้แสดงความคิดเห็นหรือนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นหรือความประสงค์ของปฏิบัติงานในสื่อสารมวลชนผู้นั้นได้เนื่องจากหากมีการนำเอาผลร้ายในประการใดๆ ที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงานในสื่อสารมวลชนขึ้นมาขู่ก็เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมาย

3.1.2.3 มาตรการควบคุมโดยองค์กรอิสระในประเทศฝรั่งเศส⁹

เริ่มต้นกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์เสียงในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก คือ รัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการและผูกขาด แรกเริ่มการอนุญาตจัดตั้งสถานที่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกิจการไปรษณีย์ โทรเลข และ โทรศัพท์ ต่อมาได้ย้ายไปอยู่ภายใต้การควบคุมของ The Radio Diffusion Television Francaise (RTF) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐมนตรีว่าการข้อมูลข่าวสาร

⁹ บุญนำ โสภากูทก. (2548). เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540). หน้า 130 – 132.

มีการปรับปรุงรูปแบบองค์กรอีกครั้งในปี ค.ศ. 1964 โดยการจัดตั้ง Office de la Radio Diffusion Television Francaise (ORTF) เป็นรูปแบบคณะผู้บริหารที่มีสมาชิกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาล อีกประมาณ 10 ปีต่อมา ในปี ค.ศ. 1974 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของ ORTF อีก โดยทำการแยก ORTF ออกเป็น 7 บริษัท แต่ยังมีฐานะเป็นกิจการของรัฐอยู่ ดังนี้

1. บริษัทแรกเป็นบริษัทที่ดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียง
2. บริษัทที่สองเป็นบริษัทที่ดูแลเรื่องเทคนิคการกระจายเสียง
3. บริษัทที่สามเป็นบริษัทที่ดูแลเรื่องการผลิตรายการโทรทัศน์
4. บริษัทที่สี่เป็นบริษัทที่ดูแลด้านการรวบรวมรายการเก็บบันทึกไว้
5. บริษัทที่ห้าเป็นบริษัทสถานีโทรทัศน์ Television Francaise หรือ TF1
6. บริษัทที่หกเป็นบริษัทสถานีโทรทัศน์ Antenne 2 หรือ A2
7. บริษัทที่เจ็ดเป็นบริษัทสถานีโทรทัศน์ FR3

ในปี ค.ศ. 1982 มีการปฏิรูปกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีการออกกฎหมายสำคัญ ยกเลิกการผูกขาดของรัฐ แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่ยังไม่มากเท่าใด คือยกเลิกการผูกขาดเรื่องการผลิตรายการ เปิดให้เอกชนมาเป็นผู้เช่าเวลาสถานี แต่รัฐยังเป็นเจ้าสถานีอยู่ แต่ได้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยใช้ชื่อว่า The Haute Autorite ขึ้นมาแทนเพื่อเป็นองค์กรสูงสุดที่มากำกับดูแลเกี่ยวกับการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์มีหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานีต่างๆ และให้ใบอนุญาตแก่สถานีระดับท้องถิ่น และอีก 2 ปีต่อมาจึงมีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ระดับชาติแห่งที่สี่ขึ้น โดยใช้ชื่อว่า Canal Plus ซึ่งเป็นบริการแบบบอกรับสมาชิก โดยส่งสัญญาณทางคลื่นความถี่วิทยุ

การปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่สำคัญต้องรอถึงปี ค.ศ. 1986 จึงได้มีกฎหมายออกมายกเลิกระบบผูกขาดของรัฐ จัดตั้ง The Commission Nationale de la Communication et des Liberte's (CNCL) ขึ้นมาแทน The Haute Autorite มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางทั้งในกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม ในส่วนของกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์มีอำนาจในการออกใบอนุญาตแก่สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ทั้งหมดรวมทั้งกำกับดูแล มีการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน คือสถานี TFI และมีการจัดทำประชาพิจารณ์ขอตั้งสถานีโทรทัศน์เอกชนขึ้นมาอีกสองแห่ง คือ สถานีช่อง 5 และ 6 La Cinq และ M 6 ตามลำดับ

CNCL ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมในการออกใบอนุญาตในปี ค.ศ. 1989 จึงได้มีการจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ หรือ CSA ขึ้นมาแทนจนถึงปัจจุบัน CSA มีอำนาจออกใบอนุญาตและกำกับดูแลในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แต่เพียงอย่างเดียว

CSA มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ¹⁰ แต่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง เพราะสมาชิกของ CSA มีทั้งหมด 9 คนนั้น มีที่มาจาก 3 ทาง โดยให้ประธานาธิบดีคัดเลือกมา 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก 3 คน และประธานวุฒิสภาคัดเลือกมาอีก 3 คน ซึ่งเป็นวิธีการคัดเลือกสมาชิกวิธีการเดียวกับการเลือกคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยมีหลักประกันความเป็นอิสระ คือ

1. ได้รับการแต่งตั้งแล้ว มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งยาวนานพอสมควร คือ 6 ปี
2. ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว
3. ห้ามดำรงตำแหน่งอื่นที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งตำแหน่งทางการเมืองและทางธุรกิจ

ธุรกิจ

อำนาจหน้าที่ของ CSA มีดังต่อไปนี้

1. แต่งตั้งผู้บริหารสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุภาครัฐ และคณะกรรมการบริหาร
2. ออกใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยวิธีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน
3. ออกกฎระเบียบทั้งในทางเทคนิค (กำลังส่ง) และในเรื่องมาตรฐานรายการและโฆษณา
4. ให้ข้อเสนอแนะกับรัฐบาลเวลาที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งมีทั้งกรณีที่ CSA เป็นผู้ริเริ่มเสนอความคิดเห็นด้วยตนเอง กฎหมายบังคับให้ขอความเห็นและรัฐบาลเป็นผู้ขอความเห็นด้วยตนเอง
5. ควบคุมตรวจสอบการออกอากาศรายการ
6. ลงโทษผู้ประกอบการกรณีที่จะละเมิดเงื่อนไขในใบอนุญาต และทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ

CSA ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นเรื่องทั่วไป แต่ CSA ก็มีอำนาจที่จะออกระเบียบของตนเอง ซึ่งถ้ามีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองก็สามารถตรวจสอบจากศาลปกครองได้

3.1.2.4 การใช้อำนาจควบคุมในสถานการณ์ฉุกเฉิน¹¹

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ 3 ประเภท คือ

¹⁰ วิษณุ วรรณุญ. (2538). *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ*. หน้า 31.

¹¹ ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. (2549). *การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน*. หน้า 39 – 44.

1. การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส มาตรา 16 มีเงื่อนไขการใช้
อำนาจ ดังนี้

(1) ต้องเป็นกรณีที่ตั้งสถาบันแห่งรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน
หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน

(2) การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงัก
ลง

(3) ได้มีการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและ
คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรการดังกล่าวต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะทำให้สถาบันการเมือง
แห่งรัฐสามารถปฏิบัติได้ตามภารกิจของตนได้ภายในระยะที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการ
ปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(4) ประธานาธิบดีจะต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการใช้มาตรการดังกล่าว

นอกจากนั้นได้มีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการบัญญัติไว้ว่า
ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ มีการควบคุมการใช้
อำนาจโดยองค์กรอื่นที่มีใช้ฝ่ายบริหารด้วยกัน นอกจากนี้ในระบบกฎหมายป้องกันประเทศของ
ฝรั่งเศสให้อำนาจเกี่ยวกับอำนาจทางทหารโดยกฎหมายอีก 3 ฉบับ ที่ให้อำนาจในช่วงประกาศ
สถานการณ์ฉุกเฉิน คือ

1) อำนาจในทางทหารการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สิน ในรัฐกำหนดฉบับวันที่ 3
กรกฎาคม ค.ศ. 1877 แก้ไขโดยรัฐกำหนดฉบับวันที่ 3 มกราคม 1959

2) การจัดตั้งองค์กร โดยรัฐกำหนด ฉบับวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1959 เป็นคำสั่งในการ
จัดตั้งองค์กรป้องกัน อนุญาตให้มีการควบคุม นอกจากนี้ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีอย่าง
กว้างขวาง ในการเกณฑ์คน แรงงาน บริการ การสั่งระดับกำลังสำรอง หรือกองหนุน

3) อำนาจยุบสมาคม โดยกฎหมายฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1936 กฎหมายฉบับนี้
อนุญาตให้คณะรัฐมนตรียุบสมาคมที่ประท้วง โดยมีอาวุธ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่กระทบต่อสาธารณะ
หรือกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน

การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มิได้กำหนดชื่อเรียกการ
ใช้อำนาจพิเศษประธานาธิบดี ตามมาตรา 16 ไว้แต่ในทางปฏิบัติเรียกว่า “คำสั่ง” จะต้องเป็นกรณีที่
วิกฤตร้ายแรงระดับชาติ อำนาจโอนมาที่ประธานาธิบดีคนเดียว ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะ
มาตรการต่างๆ ที่ทำไประหว่างนั้นแต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจควบคุมการตัดสินใจประกาศใช้
มาตรา 16 ของประธานาธิบดี จากการศึกษาพบว่าในประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน ไม่มีสถานการณ์
ขัดแย้งในเชิงทหาร สถานการณ์ที่จะกระทบต่อสถาบัน สถานการณ์ที่กระทบต่อเอกราชของชาติ

ตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะเกิดสถานการณ์ลักษณะข่มขู่ต่อสาธารณชนซึ่งเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่ขัดต่อ “ความสงบสุข” เท่านั้น

2. กฎอัยการศึก

การประกาศกฎอัยการศึกเป็นมาตรการที่เก่าแก่ที่สุด ประกาศได้โดยคณะรัฐมนตรีสามารถใช้ครั้งละ 12 วัน แต่การขยายระยะเวลาต้องให้สภาผู้แทนอนุมัติ กฎอัยการศึกได้เกิดมาเพราะความจำเป็นโดยการป้องกันประเทศ โดยให้กลไกทุกส่วนราชการอยู่ภายใต้บังคับของทหาร กฎหมายลงวันที่ 9 สิงหาคม 1849 อยู่ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน

สถานการณ์ที่จะทำให้เกิดการประกาศกฎอัยการศึก ได้แก่ มีภัยที่เกิดจากสงครามกับต่างประเทศ มีสงครามกลางเมือง การต่อต้าน การรุกรานต่อต้านอำนาจทหาร เป็นการที่ทหารใช้อำนาจตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยใช้อำนาจพลเรือนเท่าที่จำเป็นส่วนที่เหลือให้พลเรือนดำเนินการตามปกติโดยให้อำนาจทหาร แต่กฎหมายปกติยังใช้อยู่

3. กฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉิน ใน “รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955”

เป็นสถานการณ์พิเศษลักษณะพิเศษมีวัตถุประสงค์ที่ให้อำนาจรัฐบาลใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อเยียวยาสถานการณ์ มีที่มาจากวิกฤตอันเกิดจากการลุกฮือในประเทศอัลจีเรีย ซึ่งฝ่ายบริหารเห็นว่า “สถานการณ์ดังกล่าวไม่ใช่สถานการณ์สงครามที่จะนำกฎอัยการศึกมาใช้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้

ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมี 2 ประเภท คือ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดา มีผลในทางเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในอันที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้หลายประการ เช่น ห้ามสัญจร ห้ามเข้าไปในเขตหวงห้าม ห้ามออกจากบ้าน ควบคุมตัวไว้ในสถานที่กักขัง สั่งปิดโรงมหรสพ สถานที่ชุมนุม ร้านจำหน่ายเครื่องดื่ม และสั่งห้ามการชุมนุมทุกรูปแบบ และอีกประเภทหนึ่งคือ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบร้ายแรง มีผลในการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมากกว่าในกรณีของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแบบธรรมดาในอีก 2 เรื่อง คือ อำนาจตรวจค้นในเคหสถานทั้งกลางวันและกลางคืน อำนาจตรวจสอบหนังสือพิมพ์ สิ่งตีพิมพ์ทุกชนิด รายการวิทยุ โทรทัศน์ และมหรสพต่างๆ

บทบัญญัติในมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัตินี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ว่า ต้องเป็นสถานการณ์ที่เป็นอันตรายที่ใกล้จะถึง อันเนื่องมาจากการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรืออันเนื่องมาจากภัยพิบัติธรรมชาติ หรือภัยพิบัติสาธารณะ เช่น อุทกภัย แผ่นดินไหวและมีความรุนแรงอันมีลักษณะเป็นภัยพิบัติสาธารณะ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรานี้ยังได้วางเงื่อนไขไว้ด้วยว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องมีเงื่อนไขดังนี้

1. กำหนดพื้นที่และรวมถึงกำหนดระยะเวลาที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินใช้บังคับ และมีข้อจำกัดไม่จำเป็นต้องประกาศทั้งจังหวัด อาจเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดก็ได้ เหตุที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องกำหนดพื้นที่และระยะเวลาการประกาศ เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระทือน้อยที่สุด

2. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถประกาศบังคับได้ภายในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือโพ้นทะเล รวมถึงอาณาจักรที่เป็นเมืองขึ้นของประเทศฝรั่งเศสด้วย

3. จะประกาศได้จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และ

4. จะต้องออกเป็นรัฐกฤษฎีกา

ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีอยู่ 2 ระดับ คือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับประเทศ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบัญญัติในมาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วให้อำนาจดังนี้

1) ห้ามการสัญจรทั้งยานพาหนะและบุคคล ในช่วงเวลาที่กำหนดโดยเทศบัญญัติ

2) การห้ามเข้าพักอาศัยในพื้นที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสำหรับบุคคลที่กระทำการใดอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจสาธารณะการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ขัดขวาง

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และสั่งห้ามผู้ที่ฝ่าฝืนตามบทบัญญัตินี้ มีบทกำหนดโทษทางอาญา กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย และสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 5 (3) ได้ด้วย คือใช้มาตรการเคลื่อนย้ายบุคคลให้ออกไปจากพื้นที่ หากได้กระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจสาธารณะ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้ขัดขวางได้ แต่ฝ่ายปกครองจะต้องให้เครื่องยังชีพแก่บุคคลและครอบครัวที่ถูกกำหนดจำกัดพื้นที่ให้อยู่ด้วย และผู้ได้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์คำร้องให้เพิกถอนได้โดยมีคณะกรรมการที่กำหนดเอาไว้ตามกฎหมายคำสั่งเหล่านี้ ซึ่งอาจถูกพิจารณาโดยศาลปกครองหรือถูกพิจารณาโดยศาลปกครองสูงสุด (Conseil d' Etat) จะต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 เดือน ศาลปกครองที่จะต้องตัดสินภายใน 1 เดือน กรณีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (Conseil d' Etat) ต้องพิจารณาคัดสินใน 3 เดือน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการตรวจสอบของศาลปกครองดังกล่าวนี้เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองคือผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยไว้เป็นพิเศษ

การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการประกาศเคอร์ฟิว กำหนดพื้นที่ ปิดสถานบริการ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นกำหนการใช้อำนาจอย่างน้อยที่สุด จำกัดที่สุด เท่าที่เป็นไปได้และเกิดผล

กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่อสิทธิและเสรีภาพหากเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสม

การประกาศกฎอัยการศึก การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าทำการตรวจสอบ จะตรวจสอบได้เฉพาะมาตรการต่างๆ ที่ใช้ระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินระดับชาติ และการประกาศกฎอัยการศึกในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้ยอมรับว่าการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในสถานการณ์บางอย่างจะต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปจัดการแก้ไขในช่วงวิกฤต ฝ่ายปกครองย่อมต้องมีอำนาจมากกว่าปกติ และจะต้องกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนอกเหนือจากสถานการณ์ปกติทั่วไปบ้าง แต่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ตามหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย และเห็นว่าการใช้อำนาจประกาศกฎอัยการศึกและสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศสมีกำหนดระยะเวลาในการประกาศและถูกควบคุมโดยองค์กรอื่นที่มีฝ่ายบริหารด้วยตนเอง การขยายระยะเวลากฎอัยการศึกและระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินจะต้องผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เป็นกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้นแล้ว เมื่อฝ่ายปกครองใช้มาตรการใช้บังคับกับประชาชน มาตรการคำสั่งหรือประกาศ กฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในการควบคุมโดยศาลปกครอง

3.1.3 การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศเยอรมัน¹²

รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบันประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 ในชื่อภาษาเยอรมันว่า Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland ใช้ตัวย่อว่า GG มีสภาพบังคับสูงสุดทางกฎหมาย กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ และเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างในกรปกครองประเทศหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน องค์กรในรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้รับอิทธิพลมาจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ (1918-1919) ประชาชนเยอรมันยังอ้างถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเพื่อ

¹² ถิรวรรณ กลางณรงค์. (2550). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน และการคุ้มครองสิทธิของบุคคล. หน้า 126-131.

โต้แย้งการกระทำของรัฐ โดยนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาหรือตีความของศาลได้ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนหลักการใหม่ โดยถือว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลบังคับใช้โดยตรง (Unmittelbare Wirkung) มีลักษณะของสิทธิเชิงซ้อน เป็นสิทธิในภาวะวิสัย (Objektive Grundelemente) ของการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตย โดยยึดถือหลักนิติรัฐและเป็นสิทธิของปัจเจกชนด้วย (Subjective Recht)

3.4.3.1 สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศเยอรมัน

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดย Basic Law of the Republic of Germany ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 5 (1) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสดงออกและโฆษณาโดยเสรี ซึ่งความคิดเห็นของตนโดยการพูดการเขียน และรูปภาพ และมีสิทธิโดยเสรีที่จะแสวงหาข่าวสารให้แก่ตนเองจากแหล่งข่าวสาธารณะ เสรีภาพในการพิมพ์และเสรีภาพในการในการรายงานข่าวโดยวิทยุกระจายเสียงและโดยภาพยนตร์ ได้รับความคุ้มครอง จะมีการตรวจข่าวไม่ได้” ตามมาตรา 5(1) เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้โดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นการพูดการเขียน หรือแม้แต่การแสดงออกโดยรูปภาพ และยังคงคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสวงหาข่าวสารได้โดยเสรี นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ โดยบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพิมพ์ และเสรีภาพในการรายงานข่าวโดยทางวิทยุกระจายเสียงไว้ตลอดจนให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน โดยห้ามมิให้มีการตรวจข่าว หรือห้ามการเซ็นเซอร์ข่าวนั้นเอง กล่าวได้ว่าในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนได้รับการบัญญัติรับรองเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเยอรมันมี 2 ประการสำคัญ ประการแรก เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับใช้โดยตรง และประการที่สอง ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐได้ ดังนั้น เมื่อสื่อมวลชนในฐานะประชาชนคนหนึ่งถูกระทบสิทธิ ย่อมนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินคดีตลอดจนตีความอธิบายในกรณีปัญหาหรือข้อพิพาทต่างๆ ที่นำขึ้นสู่ศาล และได้วางบรรทัดฐานในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และถูกต้องเหมาะสมตามหลักการในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้เกิดผลบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

ตามกฎหมายเยอรมันใช้คำรวมถึงสิทธิในตัวบุคคลว่า “สิทธิในบุคลิกภาพ” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายทำนองเดียวกับ “สิทธิส่วนตัว” และปรากฏความหมายตามแนวคำพิพากษาและคำราที่อธิบายถึงสิทธิในบุคลิกภาพ ดังนี้

1) การล่วงเกินขอบเขตส่วนตัวของบุคคล ได้แก่ การสอดถ่ายภาพบุคคลในสถานที่ส่วนตัว การลอบอัดเสียง การลอบฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ การชักจูงให้ซื้อสินค้าโดยการใช้อุปกรณ์ทางจิตวิทยาจนถึงขนาดที่ผู้ซื้อไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจเองได้ การผ่าตัดชิ้นส่วนของร่างกายออกจากร่างกายของผู้ตาย โดยไม่ได้รับการยินยอมจากญาติของผู้ตาย

2) การเปิดเผยเรื่องราวส่วนตัว ได้แก่ การเปิดเผยจดหมายและเอกสารลับโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้เขียน หรือผิดไปจากลักษณะที่ผู้เขียนได้ให้ความยินยอม การเปิดเผยใบตรวจโรคแก่บุคคลที่สามซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ควรมีสิทธิทราบ การสร้างภาพยนตร์หรือการบรรยายเกี่ยวกับชีวิตโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ที่ถูกกล่าวถึง การปลอมแปลงประวัติของบุคคลในนวนิยายหรือบทความ โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงถึงขนาดที่คนอ่านเข้าใจได้ว่าเป็นคนอื่น การเปิดเผยที่ชื่อเจ้าของปกปิดเป็นความลับ

3) การนำรูปภาพ รูปถ่าย ชื่อ เครื่องหมาย หรือสิ่งอื่นในทำนองเดียวกัน เพื่อการโฆษณาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ถูกกล่าวถึง

4) การล่วงเกินเกียรติของบุคคล

3.1.3.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศเยอรมัน

ตามกฎหมายเยอรมัน ศาลได้พิจารณาถึงความพอใจของผู้เสียหายกับการชดใช้ค่าเสียหายอันไม่มีตัวตน เพราะฉะนั้น ในกรณีละเมิดเล็กน้อยซึ่งพิจารณาจากระดับของความผิดและความร้ายแรงแห่งอันตรายที่ได้รับ ผู้เสียหายมักจะไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย แต่ทุกวันนี้เป็นแนวทางที่แน่นอนของศาลเยอรมันว่าจะต้องมีการชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายอันไม่มีตัวตนเกี่ยวกับสิทธิในบุคลิกภาพ เช่น คดี 35 B.G.H.Z.363 (1961) ศาลให้จำเลยใช้ค่าเสียหายจำนวน 8,000 มาร์คเยอรมันให้แก่โจทก์ เพราะการใช้ชื่อโจทก์ในการโฆษณาสินค้าโดยไม่ได้รับความยินยอม ย่อมทำให้โจทก์เสื่อมเสีย และการละเมิดสิทธิของโจทก์เช่นนี้ เป็นการร้ายแรง ทั้งจำเลยยังได้รับผลประโยชน์จากการโฆษณานั้นด้วย ถ้าไม่อนุญาตให้ชดใช้ค่าเสียหาย ก็เท่ากับเป็นการปฏิเสธสิทธิในบุคลิกภาพของโจทก์ การให้ใช้ค่าเสียหายจึงเป็นวิธีเดียวที่จะใช้บังคับได้ในคดีเช่นนี้ได้

ในกฎหมายเยอรมัน ถือว่าสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 823 ต้องเป็นสิทธิเด็ดขาด ซึ่งสิทธิเด็ดขาดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 823 วรรคแรก ก็คือสิทธิที่จะไม่ถูกทำร้าย สิทธิในอนามย์ สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในกรรมสิทธิ และสิทธิอื่นๆ ทำนองเดียวกับสิทธิในกรรมสิทธิ แม้

การกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันมีที่ประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นตามมาตรา 823 วรรคสอง ก็ต้องเป็นการกระทำต่อสิทธิเด็ดขาดเช่นเดียวกัน แต่ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มีบทบัญญัติในมาตรา 826 ว่า “บุคคลใดโดยจงใจก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยอาการที่ฝ่าฝืนศีลธรรมอันดี จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น” อันเป็นบทบัญญัติความรับผิดชอบฐานละเมิดเพิ่มเติมจากบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 823 แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยมาตรา 240 จะมีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 นี้ก็ตาม แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยไม่มีบทบัญญัติอย่างประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาตรา 826 ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะความเสียหายต่อสิทธิเด็ดขาดในมาตรา 823 เท่านั้น แต่รวมถึงความเสียหายอย่างอื่นด้วยที่เกิดจากการกระทำโดยจงใจ โดยอาการที่ฝ่าฝืนศีลธรรมอันดี เหตุนี้จึงแปลมาตรา 420 ของไทยโดยจำกัดเฉพาะการละเมิดสิทธิเด็ดขาดอย่างเดียวไม่ได้ นอกจากนี้ เกียรติยศหรือศักดิ์ศรีเป็นขอบเขตแห่งสิทธิทั่วไปในบุคลิกภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 823 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ในความหมายของ “สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง” โดยได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจถูกทำลายได้ และทุกคนมีสิทธิที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของเขาได้อย่างอิสระ คดี 26 B.G.H.Z. 349 (1958) ศาลตัดสินว่า การชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิในบุคลิกภาพที่สมควรและแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญ และความลับเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวได้รับความคุ้มครองอย่างกว้างขวาง ตลอดทั้งจดหมายบันทึกประจำวันในวันพิมพ์เผยแพร่ นั้นสาระสำคัญต้องเป็นเรื่องส่วนตัวจริงๆ โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นกรณีหมิ่นประมาทหรือไม่ และจะอ้างว่าเป็นความจริงเพื่อป้องกันตัวไม่ได้ แต่คดี 24 B.G.H.Z. 72 (1957) แม้สิทธิที่จะไม่เปิดเผยความลับจะได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญในสิทธิเกี่ยวกับบุคลิกภาพ ศาลก็ต้องพิจารณาถึงขอบเขตแห่งสิทธิในแต่ละคดีโดยการชั่งน้ำหนักคุณค่าและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ความผิดฐานหมิ่นประมาทในเยอรมันได้กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหมวดที่ 14 หมิ่นประมาท และดูหมิ่นผู้อื่น ดังนี้

มาตรา 187 “การหมิ่นประมาทและดูหมิ่นทางอาญา

ผู้ใดรู้ข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์แล้ว ทำหรือเผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จหรือลักษณะของบุคคลอื่นอันเป็นเท็จ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนจากการสูญเสียความเคารพนับถือจากสาธารณชน หรือชื่อเสียงความน่าเชื่อถือของเขาตกอยู่ในภาวะอันตราย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือระวางโทษปรับ และหากการกระทำความผิดได้กระทำต่อสาธารณชน หรือในการประชุมหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือระวางโทษปรับ”

มาตรา 187 A “การชุบชิบนิทาและการหมิ่นประมาทและการดูหมิ่นต่อบุคคลทางการเมือง

(1) ผู้ใดกระทำในที่สาธารณะ ในที่ประชุมหรือกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ได้กระทำความผิดชานชุบชิบนิทาผู้อื่นต่อบุคคลผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประเทศ เกี่ยวกับสถานภาพของผู้เสียหายทางการเมือง และการกระทำความผิดนั้นได้ลดประสิทธิภาพของผู้เสียหายในฐานะนักการเมืองลงอย่างมาก ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 5 ปี

(2) ผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทและดูหมิ่นบุคคลอื่นในเงื่อนไขเดียวกันในวรรคก่อน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี มาตรา 189 การหมิ่นประมาทต่อผู้ตาย ผู้ใดทำลายความทรงจำที่มีต่อผู้ตายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือระวางโทษปรับ”

ความผิดฐานหมิ่นประมาทในบทบัญญัติมาตรา 187 ของประเทศเยอรมันได้กำหนดแบ่งลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตราออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทที่ไม่ได้กระทำลงไปในที่ประชุมชนหรือต่อสาธารณชน และ

2) การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทที่ได้กระทำลงไปในที่ชุมชนหรือต่อสาธารณชน โดยกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดในลักษณะนี้เอาไว้แตกต่างกัน ซึ่งหากเป็นการกระทำความผิดหมิ่นประมาทไม่ได้กระทำลงไปในที่ชุมชน หรือต่อสาธารณชน กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้ โดยให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือระวางโทษปรับ และหากการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงไปในที่ชุมชน หรือต่อสาธารณชน หรือทำเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือระวางโทษปรับ

จะเห็นได้ว่า การบัญญัติบทบัญญัติในการคุ้มครองการกระทำความผิดในเรื่องนี้ของเยอรมัน จะให้ความสำคัญสถานที่ที่มีการกระทำความผิดในเรื่องหมิ่นประมาทนี้ด้วย เพราะหากมีการกระทำความผิดในที่สาธารณะ ผลของการกระทำความผิดต่อตัวผู้กระทำจะมีผลรุนแรงกว่าการที่ไม่ได้กระทำในที่สาธารณะ และยังได้กำหนดความคุ้มครองไปถึงบุคคลทางการเมืองเอาไว้ด้วย

3.1.4 การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศญี่ปุ่น¹³

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่น ประกาศเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นภายใต้ความควบคุมอย่าง

¹³ บุญนา โสภากุทก. (2548). เล่มเดิม หน้า 70 – 73.

ใกล้ชิดของกองกำลังยึดครองของฝ่ายสัมพันธมิตรและภายใต้สภาวะที่ไม่เหมาะสมแก่การเตรียมกฎหมายแม่บทของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 103 มาตรา ประกอบกันขึ้นเป็น 11 หมวด มีหลักการสำคัญ คือ¹⁴

1) จักรพรรดิทรงมีฐานะเป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งความสามัคคีและแห่งรัฐนั้น (มาตรา 1) ไม่ได้ทรงมีฐานะเดิมทีระบุว่า “ศักดิ์สิทธิ์ผู้ใดจะละเมิดมิได้” คือทรงเป็นสามัญชนคนหนึ่งเท่านั้น ไม่มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาด้านพลเรือนและด้านทหาร ในปัจจุบันพระองค์ไม่มีฐานะที่จะไปแนะนำคัดค้านรัฐบาลใดๆ ทรงอยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริงและก็เป็นประเพณีหรือมารยาททางการเมืองว่า นักการเมืองผู้ใดก็ตามจะอ้างพระราชดำรัสของพระองค์ไม่ได้เลย

2) อำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ที่จักรพรรดิอีกต่อไป แต่อยู่ที่ประชาชน (คำปรารภของรัฐธรรมนูญ) นับเป็นการยืนยันหลักการ “ประชาธิปไตย” ที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก

3) สิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น การแสดงออก การพิมพ์ โฆษณา การชุมนุม ฯลฯ ได้รับการรับรองอย่างเต็มที่ ถือเป็น “สิทธิขั้นมูลฐาน” ที่จะละเมิดมิได้

4) จะไม่มีกองกำลังทางบก เรือ อากาศ และสละสิทธิในการใช้สงครามเป็นเครื่องมีระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศ (มาตรา 9) นี้เป็นหลักการใหม่ที่ค่อนข้างแปลก คือห้ามมีกองทัพป้องกันประเทศ และห้ามทำสงคราม

สำหรับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1947 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชน มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เสรีภาพในการชุมนุมและการตั้งสมาคม ตลอดจนเสรีภาพในการพูด การพิมพ์ และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปอื่นย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง การตรวจควบคุมข่าวจะกระทำมิได้ แต่การติดต่อสื่อสารในเรื่องซึ่งเป็นความลับ ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้” ตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าสื่อมวลชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ สื่อมวลชนญี่ปุ่นมีเสรีภาพในการพูด การพิมพ์และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น รวมทั้งการแสดงออกในรูปแบบอื่นๆ ก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นกันและยังให้การคุ้มครองเสรีภาพในด้านข่าวสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่า “ห้ามมิให้การตรวจควบคุมข่าวหรือห้ามการเซ็นเซอร์ข่าวและติดต่อสื่อสารทุกชนิด” ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่าจะไม่ถูกแทรกแซงและลิดรอนโดยอำนาจรัฐ นั้นย่อมหมายความว่าสื่อมวลชนญี่ปุ่นจะได้รับเสรีภาพอย่างแท้จริงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดให้เสรีภาพแก่

¹⁴ ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. (2533). การเมืองและนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น. หน้า 28.

สื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะได้มีการบัญญัติห้ามมิให้มีการตรวจควบคุมข่าวไว้อย่างชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า อาจเป็นเพราะว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สื่อมวลชนญี่ปุ่นต้องตกอยู่ในสภาพที่จำต้องรับใช้อำนาจรัฐและต้องตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับทางกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่รัฐตราออกมาควบคุมสื่อมวลชนนั้น ได้ลดทอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในญี่ปุ่นเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสื่อมวลชนญี่ปุ่นแทบจะไม่มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นเลย ดังนั้น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งอย่างน้อยก็ในทางทฤษฎี สัมพันธมิตรต้องการให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศประชาธิปไตย ฉะนั้น ประชาชนคิดอย่างไรจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลใหม่ต้องการรู้ แทนที่จะบงการให้ประชาชนคิดอย่างรัฐบาลตามแต่ก่อน¹⁵ ฉะนั้น เมื่อกองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรได้ยึดครองญี่ปุ่นจึงได้ยกเลิกการเซ็นเซอร์และยกเลิกกฎหมายที่ควบคุมและลดทอนเสรีภาพของสื่อมวลชนไปจนหมดสิ้น

3.1.4.1 ข้อจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในประเทศญี่ปุ่น

1. ความรับผิดชอบหมิ่นประมาท

ในประเทศญี่ปุ่น การหมิ่นประมาทถือเป็นความผิดทางอาญา แม้ว่ารัฐธรรมนูญให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการแสดงออก แต่กฎหมายอาญาก็ให้โอกาสแก่บุคคลที่จะฟ้องร้องได้ หากชื่อเสียงของตนได้รับความเสียหายเพราะการกระทำของสื่อ โดยกฎหมายญี่ปุ่นตีความคำว่า “หมิ่นประมาท” แตกต่างจากประเทศอื่น กล่าวคือ เป็นการลดความน่าเชื่อถือของบุคคลในหมู่ชุมชนหรือการทำให้บุคคลได้รับการประเมินค่าด้อยลงจากเพื่อนพ้อง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากการตีความดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า ความผิดฐานหมิ่นประมาทในประเทศญี่ปุ่นมีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลที่ถูกสื่อมวลชนหมิ่นประมาทโดยตรงด้วย เช่น ญาติ เพื่อนพ้อง ที่ได้รับความเสื่อมเสียชื่อเสียงไปด้วย เป็นต้น

2. การเสนอสิ่งลามกอนาจาร (Obscenity)

ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการตรากฎหมายลามกอนาจาร (Obscene Law) โดยปรากฏในมาตรา 175 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ห้ามสื่อมวลชนทุกชนิดเผยแพร่ภาพลามกอนาจาร (Obscene Material) แต่ในประเทศญี่ปุ่นมักจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่ภาพหรือสิ่งลามกอนาจารอยู่เสมอ เพราะการเผยแพร่หรือนำเสนอของสื่อมวลชนในบางครั้งนั้นมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการเสนอสิ่งที่ลามกอนาจารในความรู้สึกของประชาชนทั่วไปแต่ไม่ใช่สิ่งลามกอนาจารในทางกฎหมาย ดังนั้น จึงทำให้สื่อมวลชนญี่ปุ่นเสนอภาพหรือสิ่งลามกอนาจารกันได้อย่างโจ่งแจ้ง ซึ่ง

¹⁵ เจียน ธีระวิทย์. (2511). *ระบบการปกครองของญี่ปุ่น*. หน้า 58.

ปัญหาดังกล่าวเป็นเพราะความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายเกี่ยวกับนิยามของคำว่าลามกอนาจาร (Obscene) โดย Rutgers Library Report ได้ให้การตีความว่า กฎหมายลามกอนาจารของกฎหมายญี่ปุ่นไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับภาพที่แสดงออกถึงความรุนแรงทางเพศ รวมทั้งการข่มขืนเด็กและการกระทำทางเพศที่ป่าเถื่อน แต่ห้ามเด็ดขาดไม่ให้เผยแพร่ให้เห็นอวัยวะเพศ¹⁶

นอกจากนี้ การมีเอกสารสิ่งพิมพ์ลามกอนาจารไว้ในครอบครองไม่ถือว่าผิดกฎหมายถ้ามิไว้ใช้เป็นการส่วนตัว แต่โดยกฎหมายมาตรฐานศุลกากร (Customs Standards Law) มาตรา 21 การนำเข้าสิ่งพิมพ์ในลักษณะนี้กลับถูกห้ามโดยเด็ดขาด ไม่ว่าจะคนญี่ปุ่นหรือต่างชาติหากนำเข้าสิ่งลามกอนาจาร ต้องมีโทษปรับไม่เกิน 50,000 เยน หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี นิติสารนำเข้าจากต่างประเทศจึงถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรอย่างละเอียด แม้กระนั้นก็ตาม ประมาณปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดของกฎหมายลามกอนาจารลงไปอีก

มาตรา 21¹⁷ แห่งรัฐธรรมนูญ จะถูกอ้างเสมอเมื่อมีการฟ้องร้องความผิดเกี่ยวกับสื่อมวลชน เช่น กรณีที่เกิดขึ้นกับเคน โทโก (Ken Togo) เจ้าของภัตตาคารแห่งหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1991 เขาได้นำเข้านิติสารและวีดีโอเทปอนาจารจากอเมริกาเข้าประเทศและถูกศุลกากรปรับเป็นเงิน 84,000 เยน โทโกฟ้องอุทธรณ์ต่อศาลในฐานะละเมิดรัฐธรรมนูญที่ห้ามการเซ็นเซอร์ใดๆ และชนะคดี แต่ต่อศาลฎีกาพิพากษาคลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ โดยให้ถือเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่จะควบคุมการนำเข้าสิ่งพิมพ์ลามกอนาจารได้แม้จะเพื่อการใช้ส่วนตัวก็ตาม¹⁸

3. การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

กฎหมายส่วนบุคคล เพิ่งเป็นที่ยอมรับของศาลหลังจากคดีฟ้องเรียกเงินก้อนใหญ่ กรณีที่นักเขียนคนหนึ่งได้นำเรื่องราวชีวิตส่วนตัวของนักการเมืองไปเขียนเป็นนวนิยายโดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁹ หลังจากนั้นกฎหมายญี่ปุ่นได้เริ่มมองเห็นว่าปัญหาสิทธิส่วนบุคคลไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของจรรยาบรรณสื่อ แต่ควรยกขึ้นมาเป็นสิทธิตามกฎหมายของบุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครอง ศาลได้ให้คำจำกัดความ “สิทธิส่วนบุคคล” ว่าเป็น สิทธิทางกฎหมายและความมั่นใจว่าชีวิต

¹⁶ วิชา อุตมฉันท. (2541). *สื่อมวลชนในญี่ปุ่น*. หน้า 240 – 241.

¹⁷ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 21 “เสรีภาพในการชุมนุมและการตั้งสมาคม ตลอดจนเสรีภาพในการพูด การพิมพ์และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปอื่นย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง การตรวจควบคุมข่าวจะกระทำมิได้ และการติดต่อสื่อสารในเรื่องซึ่งเป็นความลับไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้.”

¹⁸ บุญนำ โสภากุทก. เล่มเดิม. หน้า 108.

¹⁹ วิชา อุตมฉันท. เล่มเดิม. หน้า 243.

ส่วนตัวของบุคคลจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยขาดเหตุผล สื่อมวลชนจึงได้กำหนดนโยบายที่จะเคารพสิทธิส่วนบุคคลโดยถือเป็นศีลธรรมอย่างหนึ่ง ในหลายๆ กรณี สื่อมวลชนจะหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยชื่อที่อยู่ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว เช่น ต่อบุคคลที่ป่วยเป็นเอดส์ (AIDS) หรือบุตรที่เกิดจากผู้ป่วยเอดส์ ในญี่ปุ่น โดยปกติหนังสือพิมพ์จะเคารพและปฏิบัติตามนโยบายนี้ได้ดีกว่านิตยสารที่มีการฟ้องร้องเกิดขึ้นบ่อยๆ

กฎหมายความผิดที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน (Juvenile Act.) มีข้อกำหนดห้ามสื่อมวลชนเปิดเผยชื่อ ภาพถ่าย หรือรายละเอียดของเด็กที่กระทำความผิด แต่ระยะหลังเริ่มเห็นแนวโน้มที่สื่อมวลชนไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามนี้ สื่อญี่ปุ่นมีอิสระเต็มที่ในการติดตามทำข่าวอาชญากรรมตั้งแต่ก่อนขึ้นศาลตลอดกระบวนการจนเสร็จสิ้นคดี ในการนี้สื่อมวลชนมักถูกวิจารณ์ว่าปฏิบัติต่อผู้ต้องสงสัยราวกับว่าเป็นผู้ร้ายที่ถูกตัดสินแล้ว

3.1.4.2 มาตรการควบคุมสื่อมวลชนโดยองค์กรวิชาชีพในประเทศญี่ปุ่น²⁰

ในประเทศญี่ปุ่นใช้มาตรการตรวจสอบดูแลตนเอง (Self – regulate) ด้วยความสมัครใจ แทนการบังคับด้วยกฎหมายและการสอดส่องแทรกแซงทางการเมือง สิ่งนี้สอดคล้องกับอารมณืความรู้สึกของประชาชน โดยทั่วไปที่ต่างต้องการเห็นสื่อมวลชนในยุคปัจจุบันที่ปลอดจากการควบคุมโดยการเมืองมากที่สุดแต่ก็เรียกร้องต้องการให้มีมาตรการจำเป็นบางอย่างในการดูแลตรวจสอบจากภายในระบบสื่อมวลชนเองเพื่อประกันความถูกต้องในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน²¹ ดังนั้น จึงได้จัดตั้ง “สมาคมผู้พิมพ์และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่น” หรือ NSK (Nihon Shimbun Kyokai) และได้ออก “กฎระเบียบแห่งวิชาชีพนักหนังสือพิมพ์” (Cannons of Journalism) ซึ่งมีเนื้อหาที่เน้นจิตวิญญาณของ “เสรีภาพ ความรับผิดชอบ ความยุติธรรม และความดีงาม” กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สื่อมวลชนญี่ปุ่นต่างเห็นพ้องต้องกันว่าความเป็นอิสระ และการควบคุมตนเองด้วยความสมัครใจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “Free Press” นอกจากนี้ การควบคุมตนเองของหนังสือพิมพ์ในการรายงานข่าว บางครั้งมีมูลเหตุจูงใจมาจากความห่วงใยในชีวิตมนุษย์และการคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ตัวอย่างหนึ่งของมูลเหตุจูงใจอันแรก คือ การเซ็นเซอร์ด้วยความสมัครใจในการรายงานข่าว เกี่ยวกับการลักพาตัว แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้แจ้งให้นักหนังสือพิมพ์ทราบทั้งหมดเกี่ยวกับการพัฒนาของการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่หนังสือพิมพ์มักจะไม่รายงานรายละเอียดใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากร จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถแก้ไขปัญหาก็กำลังเกิดขึ้นได้ ข้อห้ามเกี่ยวกับการ

²⁰ บุญนำ โสภากุทก. เล่มเดิม. หน้า 138 – 139.

²¹ วิภา อุดมฉันท. เล่มเดิม. หน้า 234.

รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การละเว้นจากการวิพากษ์วิจารณ์พระบรมวงศ์สาธุวงศ์หรือการหลีกเลี่ยงรายงานข่าวที่ยังไม่สมควรให้ประชาชนญี่ปุ่นได้รับทราบในเรื่องเกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระบรมวงศ์สาธุวงศ์²²

3.1.4.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

1) กฎหมายการพิมพ์และกฎหมายหนังสือพิมพ์ (Press Law)²³

ประเทศญี่ปุ่นได้ยกเลิกกฎหมายที่จำกัดและลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ไปจนหมดสิ้น ตั้งแต่ช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 2 เพราะเห็นว่าภายหลังจากที่อำนาจเผด็จการทหารนำพาประเทศไปสู่การพ่ายแพ้และสูญเสีย หากรัฐบาลต้องการนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จะต้องมีกรยกเลิกกฎหมายที่รัฐบาลเผด็จการออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน เพราะถ้ารัฐออกกฎหมายหรือใช้กฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ก็เท่ากับว่ารัฐได้ปิดกั้นช่องทางการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

2) กฎหมายกระจายเสียงในประเทศญี่ปุ่น (Broadcast Law)²⁴

กฎหมายที่ใช้ควบคุมการดำเนินงานของสื่อมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียงกับวิทยุโทรทัศน์ในประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายสำคัญสำคัญที่สุดสำหรับสื่อกระจายเสียง ว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการส่งกระจายเสียง โดยเฉพาะ ฉบับแก้ไขปรับปรุง ปี ค.ศ. 1989 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยุโทรทัศน์ คือ บรรพ 1 หลักการสำคัญของกฎหมาย คือการให้หลักประกันแก่เสรีภาพในการแสดงออกของประชาชนผ่านสื่อกระจายเสียง และกำกับดูแลให้การแสดงออกนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะบนพื้นฐานของหลักการทั้งสองนี้ กฎหมายฉบับนี้จึงได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 1 ดังนี้

(1) การกระจายเสียงจะต้องเข้าถึงประชาชนอย่างกว้างที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

(2) ให้หลักประกันเสรีภาพการแสดงออกผ่านสื่อกระจายเสียง โดยทำให้สื่อกระจายเสียงมีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์และมีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น มาตรา 3 ของกฎหมายกระจายเสียงให้การรับรองหลักการข้อนี้โดยการย้ำอีกครั้งว่า “รายการกระจายเสียงจะต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือกำกับโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด ยกเว้นแต่จะกระทำโดยกฎหมายที่มอบอำนาจ

²² ไชยวัฒน์ คำชู. (2539). *วารสารเอเชียปริทัศน์* (มกราคม – เมษายน 2539). หน้า 56.

²³ บุญนำ โสภากุทก. เล่มเดิม. หน้า 145.

²⁴ วิภา อุดมฉันท. เล่มเดิม. หน้า 237 – 239.

ให้เท่านั้น” ขณะเดียวกันกฎหมายกระจายเสียงก็เรียกร้องให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงต้องปฏิบัติตาม “มาตรฐานรายการ” (Broadcast Programs Standard) เพื่อเป็นหลักประกันว่ารายการที่ออกอากาศมีความเป็นกลางและซื่อสัตย์เที่ยงตรง

(3) เพื่อให้การกระจายเสียงสามารถสร้างคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ จะต้องทำให้กระจ่างในเรื่องความรับผิดชอบของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายเสียง

แม้กฎหมายจะกำหนดวัตถุประสงค์ให้สื่อกระจายเสียงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าว แต่กฎหมายกระจายเสียงกำหนดให้ภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วย “มาตรฐานรายการ” (Broadcast Programs Standard) ที่บังคับใช้กับ NHK (Nippon Hoso Kyokai) ซึ่งเป็นองค์กรนิติบุคคลเอกชนที่ไม่หวังผลกำไร โดยกฎหมายกระจายเสียง ค.ศ. 1950 ได้ตั้ง NHK เป็นองค์กรกระจายเสียงสาธารณะกับการกระจายเสียงภาคเอกชนของญี่ปุ่น ในฐานะองค์กรกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ นอกจากนี้ กฎหมายกระจายเสียง ค.ศ. 1950 ยังได้กำหนดภาระหน้าที่ให้ NHK เผยแพร่กระจายเสียงที่มีคุณภาพยอดเยี่ยม ประเภทรายการข่าว การศึกษา วัฒนธรรม และรายการบันเทิง เพื่อสนองตอบความต้องการอันหลากหลายของประชาชนและยกระดับวัฒนธรรมของชาติ ในมาตรา 51 ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการกระจายเสียงเอกชน ต้องตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านรายการ” ขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คนหรือมากกว่านั้น

3.1.4.4 มาตรการควบคุมโดยสาธารณะในประเทศญี่ปุ่น²⁵

ประเทศญี่ปุ่นได้เลือกใช้มาตรการควบคุมโดยสาธารณะควบคู่ไปพร้อมๆ กับการควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายและการควบคุมตนเองของสื่อมวลชน ได้แก่ สมัชชาโทรทัศน์เพื่อประชาชน (Forum for Citizens' Television หรือ FCT) นายมิโดริ ชูซูกิ (Midori Suzuki) เป็นผู้ก่อตั้ง ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของ FCT ไว้ว่า “FCT ก่อตั้งในปี 1997 สมาชิกทุกคนเป็นอาสาสมัคร ไม่มีเงินเดือน เราจัดประชุมปฏิบัติการ (Workshop) และจัดสัมมนาเกี่ยวกับการ “เรียนรู้” (Media Literacy) เป็นประจำครั้งละประมาณ 3 ชม. โดยเชิญบุคคลในวงการสื่อมาพูดคุยให้ประชาชนฟัง เช่น พูดเรื่องสิทธิการรับรู้ของประชาชน ยกตัวอย่างการรายงานข่าวของสื่อในเหตุการณ์วางก๊าซพิษของกลุ่มโออม ชินริเกียว (Aum Shinrikyo) ในความเห็นส่วนตัว โทรทัศน์เหมือนหมู่บ้านเปิดเล็กๆ แห่งหนึ่งที่ไม่อนุญาตให้ใครเข้าไปรับรู้และมีส่วนร่วม โทรทัศน์ควรจะเปิดมากกว่านี้ ควรจะมีสถานีสักแห่งสองแห่งที่ให้ประชาชนเข้าไปถึงได้เหมือนอย่าง “Access TV

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 250 – 253.

Channel” ในสหรัฐอเมริกา แต่ในญี่ปุ่นไม่มี จึงต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนให้รู้เท่าทันสื่อ ถอดรหัสสื่อทุกชนิดได้ เมื่อเข้าใจและรู้จักสื่อแล้วจึงจะสามารถสร้างสรรค์ที่ประชาชนต้องการใน อันดับต่อมา การที่รู้เท่าทันสื่อจึงเปรียบเสมือนการติดอาวุธให้กับประชาชน”

เห็นได้ว่า FCT นอกจากจะให้การศึกษาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสื่อที่เป็นประโยชน์แก่ ประชาชนผู้บริโภคแล้ว ยังทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบรายการ โทรทัศน์และนำเสนอ ข้อคิดเห็นสู่สาธารณะเพื่อการปรับปรุง โดยในปี ค.ศ. 1992 FCT ได้ประกาศทัศนะ 7 ประการใน “กฎบัตรว่าด้วยสิทธิของผู้ชมโทรทัศน์” ดังนี้

1) สิทธิต่อการไหลอย่างเสรีของข่าวสาร ในยุคของการกระจายเสียงผ่านดาวเทียม ผู้ผลิตควรต้องระลึกอยู่เสมอว่ารายการของตนไม่แต่เพียงเข้าถึงผู้ชมญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ยังไปถึง ประชาชนนอกประเทศด้วย

2) สิทธิต่อเสรีภาพในการพูดและการเข้าถึงสื่อ เป็นที่น่าเสียดายว่า ปัจจุบันเสียงของ ชนพื้นเมือง คนกลุ่มน้อย สตรี (ยกเว้นสตรีที่ยังสาวและสวย) คนพิการและคนชราไม่เป็นที่ยอมรับ

3) สิทธิในการรับรู้ แทนที่จะรายงานเรื่องราวของคนที่มีชื่อเสียงโด่งดัง และเหตุการณ์ ประจำวัน โทรทัศน์ควรจะนำเสนอความจริงเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

4) สิทธิในการรับฟังความเห็นที่แตกต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมและปัญหาของผู้บริโภค ประชาชนต้องการตัวแทนที่เป็นอิสระทำหน้าที่ตอบโต้ความ คิดเห็นที่เสนอโดยปราศจากความรับผิดชอบ

5) สิทธิต่อรายการที่มีคุณภาพ ปลอดจากการกดดันราวทราชย์จาก “เรตติ้ง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการสำหรับเด็ก

6) สิทธิในการวิจารณ์ ผู้ชมควรได้รับการฝึกหัดให้ดูรายการด้วยสายตาที่วิพากษ์ ไม่ เพียงแต่คล้อยตามวัฒนธรรมโทรทัศน์ที่แพร่ระบาดของญี่ปุ่น ในบรรดาประเทศที่มั่งคั่งไปด้วยสื่อ มีแต่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ไม่มีมีการเคลื่อนไหว “การเรียนรู้อสื่อ” เพราะความพึงใจว่าอะไรที่ดีสำหรับ อุตสาหกรรมสื่อ ก็คือสิ่งที่ดีสำหรับสาธารณชน

7) สิทธิในการมีส่วนร่วม สาธารณชนควรที่จะมีสิทธิมีเสียงในการเลือกประธานและ ผู้อำนวยการบริหาร NHK จึงกล่าวได้ว่าเป็นคลื่นวิทยุของสาธารณะอย่างแท้จริง

เห็นได้ว่า FCT เป็นองค์กรทางสังคมที่ทำหน้าที่ควบคุมสื่อมวลชน โดยให้สาธารณชน เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบการนำเสนอรายการทางโทรทัศน์ และ FCT ได้มีการประกาศ “กฎบัตรว่าด้วยสิทธิของผู้ชมโทรทัศน์” เพื่อเป็นแนวทางต่อการทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบสื่อโทรทัศน์ เพื่อให้สื่อโทรทัศน์เป็นสื่อที่สามารถนำเสนอข่าวสารได้โดยอิสระเสรี และ

นำเสนอรายการที่มีคุณภาพ สร้างสรรค์ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วทั้งประเทศอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

3.2 การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย

สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะขอเสนอเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนเท่านั้น ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายหลังจากที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ประกาศบังคับใช้ ส่งผลให้ทุกหน่วยงานต้องเคารพสิทธิเสรีภาพในการทำงานของสื่อมวลชน ข้อมูลใดที่อยู่ในความดูแลของรัฐและเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สื่อมวลชนสามารถเข้าไปนำข้อมูลข่าวสารนั้นออกมานำเสนอต่อประชาชนได้ หน่วยงานที่เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารนั้น ไม่มีสิทธิที่จะไม่ให้นำเสนอข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของตนได้ เพราะจะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของสื่อซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วนั่นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 36²⁶ ก็ได้ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการที่จะสื่อสารกัน โดยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งมาตรา 36 นี้มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคล²⁷ กล่าวคือ การตรวจ การกัก หรือการกระทำด้วยวิธีการใดๆ เพื่อเปิดเผยหรือเพื่อให้ล่วงรู้ข้อมูลหรือข้อความในสิ่งที่สื่อสารที่บุคคลติดต่อถึงกัน รวมถึงการดักฟัง บันทึกเสียงสนทนาจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ซึ่งหลักการและเจตนารมณ์ตามมาตรา 36 ดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ข้อ 12 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดๆ จะถูกแทรกสอดโดยผลการในความเป็นอยู่ส่วนตัวในครอบครัว ใน

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 36 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกัน โดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้ง การกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน.”

²⁷ คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 28.

เคหสถานหรือในการสื่อสาร หรือจะถูกกลบหลู่ในเกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกสอด หรือการกลบหลู่ดังกล่าวนี้”²⁸

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของการสื่อสารมวลชนมีดังนี้²⁹

1) สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น³⁰

เป็นการกำหนดให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และหมายความรวมถึงการแสดงด้วยวิธีใดๆ ไม่ว่าจะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสารสนเทศชนิดใดๆ เช่น อินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ เว็บบอร์ด เป็นต้น

รัฐไม่สามารถจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมายเช่นว่านั้นต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้³¹

1. เพื่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ รวมถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลหรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน รวมทั้งเพื่อรับรองสิทธิของเด็กและเยาวชนให้ได้รับการพัฒนาในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

²⁸ The Universal Declaration of Human Rights 1948 Article 12 “No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”

²⁹ พิธิษฐุ์ ชาลาธวัช. เล่มเดิม. หน้า 41-45.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 45, วรรคหนึ่ง.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 45, วรรคสอง.

2) ยกเลิกอำนาจการสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนอื่น³²

รัฐจะสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนชนิดอื่นๆ เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนสิทธิไม่ได้ เป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรของรัฐมีอำนาจมากเกินไป จนสื่อมวลชนไม่กล้าที่จะเสนอข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นไปในทางที่ทำให้องค์กรของรัฐเสียหาย หากองค์กรของรัฐนั้นถูกตรวจสอบพบว่าได้กระทำการฉ้อฉลหรือทุจริต

3) ห้ามรัฐเข้าแทรกแซงการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น³³

เป็นการป้องกันการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน จึงกำหนดบทบัญญัติไม่ให้รัฐห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นหรือเข้าแทรกแซงสื่อมวลชนด้วยวิธีการใดๆ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการประกอบวิชาชีพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นไม่ให้ถูกรองงำโดยรัฐ ซึ่งจะทำให้การเสนอข่าวสารหรือให้ความเห็นเป็นไปโดยอิสระ และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเสนอเป็นข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบความเป็นจริง

4) ยกเลิกระบบเซ็นเซอร์ข่าวและบทความ³⁴

กล่าวคือ การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสภาวะสงครามหรือการรบ

5) กำหนดให้เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย³⁵

เพื่อป้องกันนายทุนข้ามชาติเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการ เนื่องจากต้องการให้วิชาชีพเกี่ยวกับสื่อสารมวลชนและโทรคมนาคมเป็นของคนไทย

6) ป้องกันไม่ให้รัฐเข้าไปอุดหนุนสื่อมวลชนภาคเอกชน³⁶

ห้ามไม่ให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน เช่น วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเมืองเข้าครอบงำสื่อ

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 45 วรรคสอง.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 45 วรรคสาม.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 45 วรรคสี่.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 45 วรรคห้า.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 45 วรรคหก.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 45 วรรคเจ็ด.

7) คຸ້ມครองเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน³⁷

เป็นการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อมวลชน และเพื่อให้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง เพื่อป้องกันการครอบงำหรือแทรกแซงผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อมวลชน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องมีจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ และมีองค์กรวิชาชีพควบคุมตรวจสอบกันเอง นอกจากนี้ เพื่อห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการกระทำการใดๆ ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าว หรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น หากกระทำให้อำนาจเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่การกระทำดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายหรือจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้สื่อมวลชนสามารถเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะ

8) ยกเลิกอำนาจของรัฐบาลควบคุมสื่อภาครัฐโดยตรงและให้มีองค์กรใหม่เรียกว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแทน³⁸

เป็นการคุ้มครองการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม ให้ประชาชนมีส่วนร่วม และป้องกันไม่ให้มีการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย จึงกำหนดให้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้

(1) มีองค์กรอิสระองค์กรเดียวในการจัดสรรคลื่นความถี่ เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดการ เนื่องจากคลื่นโทรคมนาคมสามารถใช้ในการกระจายเสียงและแพร่ภาพได้เหมือนคลื่นวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หากมีสององค์กรเช่นเดิมอาจก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ได้

(2) การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม และการกำกับประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมต้องกระทำโดยองค์กรอิสระ เพื่อให้สามารถดูแลการจัดสรรและการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ในภาพรวมอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากการเมืองหรือธุรกิจเอกชน

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, มาตรา 46.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 47.

(3) การจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น ตลอดจนการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ ทั้งในด้านจัดสรรคลื่นความถี่ให้กับภาคประชาชน และการจัดให้มีกองทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเนื้อหาสาระและเทคโนโลยีของสื่อเพื่อประโยชน์สาธารณะ

9) ป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนหรือโทรคมนาคม³⁹

เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือ โทรคมนาคม รวมทั้งการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม

10) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ⁴⁰

กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจให้ถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้น บุคคลใดซึ่งไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียรวมทั้งสื่อมวลชนย่อมมีสิทธิที่จะขอหรือได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ได้กำหนดไว้

11) สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาต หรือจะเริ่มต้นโครงการ⁴¹

เป็นการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผนและการดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม กล่าวคือ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพ อนามัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อม บุคคลหรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิได้รับคำชี้แจงและร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการ เช่น การตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การให้สัมปทานระเบิดหิน

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 48.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 56.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 57.

เป็นต้น นอกจากนี้ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจะพบว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกที่มีผลเป็นการคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้หลายกรณี ดังนี้⁴²

3.2.1.1 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Know)

การแสดงความคิดเห็นจะเกิดขึ้นได้จะต้องผ่านการคิดและวิเคราะห์ได้ด้วยตนเองก่อน ซึ่งการคิดและวิเคราะห์ได้ด้วยตนเองนั้นจำเป็นต้องมีหลักประกันในการที่จะทราบข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอจากแหล่งข้อมูลที่ได้รับมาด้วย ดังนั้น สื่อมวลชนจึงเป็นผู้มีบทบาทอย่างสูงในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสื่อมวลชนจะเป็นผู้ทำหน้าที่แสวงหาข้อมูลข่าวสารรวมทั้งความคิดเห็นทุกชนิด แล้วนำเสนอต่อประชาชนเพื่อเป็นการประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของประชาชน

สำหรับในประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 56 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 56 “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 56 กฎหมายได้ให้สิทธิของประชาชนและสื่อมวลชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะเอาไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน โดยกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ในตอนท้ายของมาตรา 56 กล่าวคือ หากการเปิดเผยนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลนั้นไม่สามารถนำมาเปิดเผยได้แต่อย่างใด ซึ่งสิทธิและ

⁴² วนิตา แสงสารพันธ์. (2548). รายงานการวิจัย เรื่องหลักเกณฑ์และกลไกในการให้ความคุ้มครองและการควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 59-67.

เสรีภาพตามมาตรา 56 นี้ถือได้ว่าเป็นแม่บททางรัฐธรรมนูญของสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายฉบับนี้นอกจากจะได้ กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการแล้ว ยังได้กำหนดหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามอีกด้วย เพื่อที่จะคุ้มครองและรับรอง สิทธิของประชาชนไปพร้อมๆ กัน โดยประชาชนจะมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารและข้อมูลที่ เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินการเพื่อที่จะสามารถมีส่วน ร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างโปร่งใส

3.2.1.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression)

การที่จะพิจารณาว่าประชาชนในประเทศนั้นมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมาก น้อยเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาจากเสรีภาพของสื่อมวลชนว่ามีมากน้อยเพียงใด และการที่ ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองได้ ประชาชน จำเป็นต้องได้รับทราบข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอเท่านั้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันได้กำหนดรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเอาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 45

มาตรา 45 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิ ในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมด หรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของ เอกชนรัฐจะกระทำมิได้”

แม้สื่อมวลชนจะได้รับความคุ้มครองในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าสื่อมวลชนจะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวโดยปราศจากขอบเขตหรือปราศจากการควบคุมแต่อย่างใด โดยกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นอันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 45 วรรคสอง กล่าวคือ การใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นอาจถูกจำกัดได้ โดยจะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะว่าสามารถจำกัดได้ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนจะสามารถกระทำได้หากเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ 4 ประการเท่านั้น กล่าวคือ

- 1) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
- 2) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนบุคคล
- 3) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ
- 4) การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้หากเป็นไปเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีการกำหนดหลักการที่เป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนไว้ นอกจากการคุ้มครองดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุ หรือสถานีโทรทัศน์ โดยรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนนั้นจะกระทำไม่ได้ ถือเป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองกิจการสื่อสารมวลชนทุกประเภทมิให้รัฐบาลใช้อำนาจสั่งปิดไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสารทางสื่อต่างๆ รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการบริโภคข่าวสารจากสื่อที่มีคุณภาพอย่างเสรี กฎหมายจึงได้คุ้มครองสื่อมวลชนให้พ้นจากการคุกคามของรัฐ โดยการกำหนดห้ามไม่ให้รัฐมีการนำข่าวหรือบทความ ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า “ระบบเซ็นเซอร์” แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ ประกอบกับมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น รัฐจึงสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้ นอกจากนี้เพื่อคุ้มครองสื่อมวลชนให้มีอิสระและพ้นจากการควบคุมของรัฐหรือบุคคลที่ทรงอิทธิพลกลุ่มต่างๆ รัฐธรรมนูญยังกำหนดห้ามไม่ให้รัฐดำเนินการใดๆ อันเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่

ของตนอย่างตรงไปตรงมา เนื่องจากหากเปิดโอกาสให้รัฐสามารถอุดหนุนสื่อมวลชนในลักษณะใด ๆ แล้ว สื่อมวลชนย่อมไม่อาจที่จะนำเสนอข่าว หรือข้อเท็จจริงใด ๆ ทั้งยังไม่กล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์เรื่องใด ๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของรัฐได้ และย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับข่าวสารที่ถูกต้องอันจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้อย่างแท้จริง และเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ไม่ว่าจะเป็ นวิฤุกระจายเสียงหรือวิฤุโทรทัศน์ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

3.2.1.3 การให้ความคุ้มครองคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ และการโทรคมนาคม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนเป็นเจ้าของคลื่นความถี่ทั้งหมด โดยกำหนดให้ “คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ไว้ในมาตรา 47

มาตรา 47 “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการรวบรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

กฎหมายกำหนดให้คลื่นความถี่เป็นของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่ของหน่วยงานของรัฐและไม่ใช่ของรัฐบาลหรือองค์กรใดๆ อีกต่อไป การจัดสรรหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสื่อสัญญาณหรือคลื่นความถี่ดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าว โดยองค์กรนี้จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมทั้งประเทศ รวมทั้งต้องกำกับการดูแลให้การประกอบกิจการดังกล่าว

ให้เป็นไปตามสัญญาสัมปทานและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

3.2.1.4 การให้ความคุ้มครองต่อบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชน

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่นับว่าเป็นหัวใจของการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพของสื่อมวลชน คือการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ความคุ้มครองตัวผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเอาไว้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในเรื่องเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ สื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์ หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนนั้นจะเป็นพนักงานของรัฐ ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานและลูกจ้างในบริษัทเอกชนก็ตาม ให้สามารถดำเนินกิจกรรมของตนได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เท่านั้น เพื่อที่จะให้สื่อมวลชนสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างเป็นกลางและไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 46 ดังนี้

มาตรา 46 “พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ”

กฎหมายได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็นของตน โดยให้ความคุ้มครองทั้งสื่อมวลชนที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชน รวมทั้งสื่อมวลชนที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจทั้งหลายให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงของผู้ใด รวมทั้งผู้ที่เป็นเจ้าของ

กิจการสื่อสารมวลชนหรือผู้บังคับบัญชาของสื่อมวลชนผู้นั้นด้วย ทั้งนี้ สื่อมวลชนจะได้รับความคุ้มครองดังกล่าวต่อเมื่อการแสดงความคิดเห็นนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขสามประการ คือ

1) เป็นการแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในมาตรา 45 โดยได้กำหนดรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในลักษณะต่างๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อสารถึงกันด้วยวิธีการอื่นใด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นไว้ โดยกำหนดให้การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้อหากเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือหากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนบุคคล หรือหากเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนจะกระทำได้อหากเป็นไปเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

2) เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น กล่าวคือ ภายใต้การจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน นายจ้างย่อมมีอำนาจเหนือกว่าลูกจ้าง ในการที่จะกำหนดหน้าที่ให้ลูกจ้างต้องกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำการบางอย่างที่ขัดหรือแย้งต่อผลประโยชน์ของนายจ้าง รวมตลอดถึงการกำหนดห้ามมิให้ลูกจ้างแสดงความคิดเห็นของตนที่ส่งผลกระทบต่อกิจการหรือผลประโยชน์ของนายจ้าง จึงส่งผลให้สื่อมวลชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นหรือไม่กล้าที่จะนำเสนอเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวมออกสู่สาธารณะ

3) เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพของตน กล่าวคือ สื่อมวลชนแต่ละแขนงต่างก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพของตนขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมการกระทำตามหน้าที่ของสื่อมวลชนตนเอง ซึ่งการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 46 จะต้องเป็นไปภายใต้คุณธรรมและจริยธรรมแห่งวิชาชีพของตนที่ได้กำหนดขึ้นนั่นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะของวิชาชีพแล้วจะพบว่า ลักษณะพิเศษของอาชีพที่จะถือว่าเป็นวิชาชีพต้องประกอบด้วย 4 ลักษณะดังต่อไปนี้⁴³

3.1 ลักษณะของงาน (The Nature of the Work) งานอันเป็นการประกอบวิชาชีพต้องเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญ (Skilled) ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา (Specialized) เป็นการใช้สติปัญญา (Mental) มากกว่าจะใช้ฝีมือ (Manual) รวมถึงจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่จะใช้อบรมทั้งในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะปฏิบัติการ (Perform) ในงานนั้น ได้อย่างเพียงพอ

⁴³ ศิณีนาด เกียรติกั้ววาฬไกล. (2532). *ความรับผิดชอบละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ*. หน้า 6.

3.2 ลักษณะที่เป็นจรรยาบรรณ (The Moral Aspect) ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรม (Moral Principles) ควบคู่กับความซื่อสัตย์ และจะต้องเสนอมาตรฐานชั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น อีกทั้งยังมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างกว้างขวางด้วย ซึ่งในบางครั้งอาจเป็นการนอกเหนือหรือเกินเลยไปจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้าโดยเฉพาะผู้ป่วย

3.3 มีลักษณะเป็นองค์กรที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ (Collective Organization) โดยปกติแล้วผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องสังกัด (เข้าร่วม) สมาคมของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งออกกฎข้อบังคับในการรับเข้าสมาชิก เพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ สมาคมเช่นนี้โดยปกติแล้วจะกำหนดรูปแบบการสอบเพื่อที่จะทดสอบความสามารถและออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติการ (Conduct) ศีลธรรมจรรยา (Ethics)

3.4 สถานภาพ (Status) การประกอบวิชาชีพโดยส่วนมากแล้วมีสถานภาพสูงในสังคม จากลักษณะพิเศษดังกล่าวมาข้างต้นจะพบว่า “วิชาชีพ” มิใช่อาชีพที่บุคคลทั่วไปจะสามารถกระทำได้หากมิได้รับการอบรมสั่งสอนเป็นพิเศษ และได้รับการยอมรับจากหมู่คณะให้ประกอบอาชีพได้ และถึงแม้การกำหนดขอบเขตของอาชีพใดว่าเป็นวิชาชีพนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปแต่วิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่ก็จะยังคงไว้ซึ่งลักษณะของวิชาชีพที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งมีหลายประเภท คือ กฎหมาย แพทย์ สถาปัตยกรรม หรือวิศวกรรม เป็นต้น ซึ่งวิชาชีพเหล่านี้จำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลบุคคลหรือผู้ประกอบวิชาชีพให้อยู่ภายใต้มรรยาและมาตรฐานเดียวกันที่เรียกว่า “สภาวิชาชีพ” ซึ่งเป็นแนวคิดของการจัดองค์การทางวิชาชีพประเภทหนึ่ง โดยมีลักษณะพื้นฐานสามประการคือ⁴⁴

1. เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลเฉพาะราย เป็นต้นว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด ซึ่งอาจกระทำได้จนถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

2. อำนาจของสภาวิชาชีพที่มีอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่สมาชิกตกอยู่ภายใต้อำนาจของสภาวิชาชีพมิได้เกิดจากความยินยอมด้วยใจสมัคร เพราะฉะนั้น การกำหนดให้มีสภาวิชาชีพ คือ การกำหนดให้มีการรวมกันแบบบังคับของผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ

⁴⁴ อุดม รัฐอมฤต. (2534). “สภาวิชาชีพ” วารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 2. หน้า 113-114.

3. ต้องประกอบด้วยบุคลากรผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง ดังนั้นองค์กรนี้จึงไม่ใช่เครื่องมือของฝ่ายปกครองอันมีมาจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

สำหรับแนวทางในการกำหนดให้การสื่อสารมวลชนมีลักษณะเป็นวิชาชีพตามมาตรา 46 นั้น ในปัจจุบันนี้ ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางใดขึ้นมาทำหน้าที่ในการวางมาตรการกลางในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด หากมีเพียงการรวมตัวและจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะสาขาขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมกันเองโดยแต่ละหน่วยงานต่างมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพของตนขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเองเท่านั้น เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยนพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์ภูมิภาคแห่งประเทศไทย สมาคมผู้สื่อข่าวบันเทิงแห่งประเทศไทย สมาคมผู้สื่อข่าวกีฬาแห่งประเทศไทย สมาคมช่างภาพสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย สมาคมผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ สมาคมนักข่าวช่างภาพกีฬาแห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย สมาคมนักวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ มูลนิธิอิสราร อัมคันตุล มูลนิธิหนังสือพิมพ์ ชมรมผู้สื่อข่าว-ช่างภาพอาชญากรรม ชมรมนักข่าวสิ่งแวดล้อม ชมรมนักข่าวสายเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้มีสถานะในทางกฎหมายเป็นเพียงสถาบันวิชาชีพที่เป็นสมาคม ชมรม หรือมูลนิธิเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพใดๆ ทั้งสิ้น เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย

เสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หากสื่อมวลชนถูกรบงาโดยรัฐสื่อมวลชนก็จะเป็นเพียงกระบอกเสียงในการโฆษณาชวนเชื่อของผู้มีอำนาจรัฐ ประชาชนก็จะรับรู้ได้เฉพาะในเรื่องที่ผู้มีอำนาจอยากให้ประชาชนรับรู้และในแบบที่ผู้มีอำนาจอยากให้รับรู้เท่านั้น การปิดปากสื่อมวลชนจึงเท่ากับเป็นการปิดหูปิดตาประชาชน แต่โดยที่ในยุคปัจจุบันสื่อมวลชนก้าวเข้าสู่การเป็นทุนนิยมกันอย่างเต็มตัว และประชาธิปไตยของไทยก็ได้กลายเป็น Media Democracy หรือประชาธิปไตยโดยอาศัยสื่ออย่างเต็มตัวเช่นเดียวกับในประเทศตะวันตกทั้งหลาย ปัญหาเสรีภาพสื่อมวลชนในยุคนี้จึงไม่ใช่เรื่องการถูกจำกัดเสรีภาพโดยผู้มีอำนาจรัฐอย่างตรงไปตรงมา ดังเช่นการปิดโรงพิมพ์ การล่ามแท่นพิมพ์ และการเซ็นเซอร์ข่าวอย่างในอดีต วิธีการแทรกแซงหรือการคุกคามสื่อ นั้นมีความซับซ้อนขึ้น การเรียกร้องเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงจำเป็นต้องมีมุมมองที่แตกต่างออกไปจากในอดีต ดังนั้น เพื่อให้สื่อมวลชนทำหน้าที่ได้อย่างเสรี

ปราศจากการแทรกแซง การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจึงต้องคำนึงถึงหลักการ 4 ประการ ดังต่อไปนี้⁴⁵

1. สื่อมวลชนไม่เพียงแต่ต้องเป็นอิสระจากรัฐ แต่ต้องเป็นอิสระจากทุนด้วย

การที่ทหารได้หมดบทาพทางการเมืองลงไปนับจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ทำให้ผู้มีอำนาจทุนเข้ามามีอำนาจทางการเมือง และจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพื่อให้เกิดรัฐบาลที่เข้มแข็ง ทำให้ผู้มีอำนาจทุนสามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยอาศัยพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดปัญหามากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และการใช้อำนาจทางการเมืองเอื้อต่อธุรกิจของนักการเมือง ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะถูกยกเลิกไปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงนำหลักการในเรื่องเสรีภาพของสื่อมวลชน ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้เช่นเดิม

ในขณะที่เดียวกันสื่อมวลชนก็ได้กลายเป็นทุนนิยมเต็มรูปแบบและ “ข่าว” ได้กลายเป็น “สินค้า” ที่ต้องแข่งกันขาย รายได้จากการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ได้กลายเป็นรายได้ที่สูงกว่ารายได้จากการขายหนังสือพิมพ์ และยังขูดขายหนังสือพิมพ์ยิ่งสูงเท่าไร ค่าโฆษณาก็จะยิ่งสูงขึ้นเป็นเงาตามตัวมากเท่านั้น เป็นผลให้ค่าโฆษณามีอิทธิพลต่อ “ธุรกิจหนังสือพิมพ์” มากเช่นนี้ผู้มีอำนาจทุนจึงมีอิทธิพลต่อหนังสือพิมพ์มากขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อผู้มีอำนาจทุนเข้าครอบงำอำนาจรัฐ สื่อมวลชนจึงถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐโดยวิธีการตัดลดงบโฆษณาสินค้าในเครือข่าย ซึ่งการแทรกแซงลักษณะนี้น่ากลัวยิ่งกว่าการแทรกแซงในยุคเผด็จการอีก เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนไม่อาจรู้ไม่อาจเห็น และตื่นตัวลุกขึ้นมาต่อต้านได้ดังเช่นการแทรกแซงครอบงำอย่างในยุคเผด็จการ

2. สื่อมวลชนต้องเป็นอิสระจากเจ้าของสื่อมวลชนทั้งที่เป็นรัฐและทุน

การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในปัจจุบันจำเป็นต้องแยกสื่อมวลชนที่เป็นนักข่าวและกองบรรณาธิการ ออกจากเจ้าของสื่อมวลชน ไม่ว่าจะเป็สื่อมวลชนที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือสื่อมวลชนที่เป็นของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่อยู่ในวงการข่าวย่อมรู้กันเป็นอย่างดีว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนจากเจ้าของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 นี้ยังไม่เป็นจริง เจ้าของสื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนยังมีอิทธิพลเหนือกองบรรณาธิการและนักข่าวอยู่มาก การเปลี่ยนบรรณาธิการเมื่อไม่ปฏิบัติตามแนวทางของเจ้าของในกรณีสื่อหนังสือพิมพ์ จึงเป็นสิ่งที่ยังได้ยืนยันอย่างต่อเนื่อง โดยสาเหตุที่สำคัญของความล้มเหลวของมาตรา 46 คือยังไม่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และการไม่มีมาตรการทางกฎหมายรองรับ เพื่อจะคุ้มครองนักข่าวและกองบรรณาธิการให้มี

⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 13 – 16.

เสรีภาพในการเสนอข่าวและความคิดเห็นจากเจ้าของทั้งที่เป็นรัฐและเอกชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการดำเนินการกันอย่างจริงจังต่อจากนี้ไป

3. การจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม

ในต่างประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้า สื่อวิทยุและโทรทัศน์จะมีเจ้าของรัฐบาล และจะมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลในการดำเนินกิจการ โดยหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส จะมีองค์กรมหาชนที่ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมเป็นคนดูแล ดังนั้น การดำเนินการให้มาตรา 40 มีผลในทางปฏิบัติ เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เพราะสื่อวิทยุโทรทัศน์จะเป็นอิสระจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ก็ต้องทำให้รัฐบาลไม่ใช่เจ้าของอีกต่อไป

สำหรับสื่อหนังสือพิมพ์จะมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระจากทุน หรือความเป็นอิสระจากเจ้าของที่เป็นนายทุน อาจจำเป็นที่ต้องพูดกันถึงเรื่องการจำกัดเพดานการถือหุ้น เพื่อให้หุ้นกระจายไปสู่ประชาชนให้มากที่สุด ไม่ให้มีใครคนหนึ่งคนใดหรือไม่ก็คนเป็นเจ้าของ หรือถือหุ้นมากจนมีอิทธิพลเหนือนักข่าวและกองบรรณาธิการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ ถ้าประเทศไทยทำได้ก็จะก้าวหน้ากว่าประเทศตะวันตกหลายๆ ประเทศ และจะทำให้สื่อมวลชนเป็นอิสระจากทุนได้อย่างแท้จริง

4. การเรียกร้องเสรีภาพ สื่อมวลชนต้องแสดงให้เห็นความรับผิดชอบต่อสังคมและการดูแลตนเองได้อย่างแท้จริงด้วย

เสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นเสรีภาพที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคม และต้องใช้เสรีภาพโดยไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนด้วย ดังนั้น นอกจากสื่อมวลชนจะมีหน้าที่สะท้อนความเป็นจริงของสังคม และต้องเสนอข่าวสารที่ประชาชนอยากอ่าน แต่สื่อมวลชนก็ไม่ควรสะท้อนความเป็นจริงอย่างเดียว แต่ต้องมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ โดยก้าวไปข้างหน้านำพาประชาชนด้วย โดยหากสื่อมวลชนต้องการเสรีภาพและไม่ต้องการถูกแทรกแซงโดยรัฐ สื่อมวลชนก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าสื่อมวลชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสามารถดูแลจัดการตนเองได้อย่างแท้จริงด้วย

3.2.1.5 การจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 28 วรรคแรก⁴⁶ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพของตน แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักการสามประการ หากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนมีขอบเขตดังนี้⁴⁷

1) ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ถือเป็นหลักทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งย่อมมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า บุคคลผู้มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้โดยอิสระตราบเท่าที่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงเห็นได้ว่า สิทธิของบุคคลอื่นนั้น รัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะคุ้มครองต่อปัจเจกบุคคล ดังนั้น สิทธิในกรณีนี้จึงหมายถึงบุคคลในทางแพ่ง ด้วยเหตุนี้สิทธิของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงมิใช่ “สิทธิของบุคคลอื่น” ในความหมายดังกล่าว นอกจากนี้สิทธิโดยรวมของประชาชนก็ไม่ถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน โดยทั่วไปแล้วไม่อาจยอมรับได้หากมีการใช้คำว่า “สิทธิของบุคคลอื่น” ให้หมายรวมถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล บ่อยครั้งที่ประโยชน์ทั้งสองดำเนินไปอย่างคู่ขนานกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงมีความหมายว่าการละเมิดประโยชน์สาธารณะเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่ความสอดคล้องกันบางประการระหว่างประโยชน์ทั้งสองที่มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงมิได้หมายความว่า เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และในทางตรงกันข้ามมิได้หมายความว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะต้องยุติลง หากเป็นการขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะของปัจเจกบุคคล ดังนั้น เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน อาจถูกจำกัดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามมาตรา 35⁴⁸

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 วรรคแรก “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน.”

⁴⁷ บุญนำ โสภากุทก. เล่มเดิม. หน้า 251 – 254.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 35 “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

กำหนดความคุ้มครองสิทธิของบุคคลมิให้ผู้ใดหรือแม้แต่รัฐบาลละเมิดสิทธิของบุคคลในครอบครัว โดยห้ามมิให้สื่อมวลชนเผยแพร่ข่าวหรือภาพที่เป็นส่วนตัวไปยังสาธารณชนไม่ว่าโดยวิธีใดอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จนทำให้บุคคลนั้นต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง อับอายหรือสูญเสียความเป็นอยู่ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม มาตรา 35 นี้ รัฐธรรมนูญยอมให้มีการเผยแพร่ภาพหรือเปิดเผยไปแล้วจะเป็น “ประโยชน์ต่อสาธารณชน”

ตามมาตรา 45 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” ย่อมเป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ถ้าเนื้อหาของการเสนอข่าวนั้นมิได้ละเมิดบุคคลอื่น

2) ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็น การปฏิบัติต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น มิได้หมายถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้กระทำการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น มาตรา 291 (1) วรรค 2 บัญญัติว่า “ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้”

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศอันเกิดจากเจตจำนงของประชาชนร่วมกัน ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่ใช่ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับการแก้ไขสิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่าแต่เพียงบุคคลนั้นมีความคิดเห็นแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

3) ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ข้อจำกัดในข้อนี้ เป็นการรับรองว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่จะพิจารณาถึงศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ขึ้นอยู่กับความรู้สึกร่วมกันของบุคคลในสังคมหนึ่งๆ ต่อเรื่องนั้น เช่น การที่สื่อได้ใช้เสรีภาพในการเสนอเรื่องลามกอนาจาร หรือเรื่องทางเพศอันไม่เหมาะสมอันไม่ใช่เรื่องในทางวิชาการหรือเรื่อง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

ทางการแพทย์ โดยมีความมุ่งหมายให้สังคมเห็นด้วยกับการมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่ม โดยไม่คำนึงถึง คู่สามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้เสรีภาพเช่นนี้ ย่อมเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะการมีพฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่มนั้นไม่สอดคล้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของจารีตประเพณีของสังคมไทย

3.2.2 พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์ในการรับจดแจ้งการพิมพ์ เป็นหลักฐานให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายในการฟ้องร้อง ดำเนินคดี ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวกระทำผิดกฎหมายอันเนื่องมาจากเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ จึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติ และข้อห้ามของการพิมพ์สิ่งพิมพ์ และหนังสือพิมพ์ โดยแบ่งได้ 2 กรณี คือ⁴⁹

3.2.2.1 ในกรณีของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาสิ่งพิมพ์ ที่พิมพ์และเผยแพร่ในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดา หรือกรรมการ ผู้จัดการ ผู้แทนของนิติบุคคล ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี บริบูรณ์ มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ และไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือเป็นความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ โดยไม่จำกัดว่าสิ่งพิมพ์นั้นจะมาเป็นรูปแบบของหนังสือปกติ หรือสิ่งพิมพ์ที่บันทึกด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อขายหรือให้เปล่า ทั้งนี้ต้องแสดงข้อความเกี่ยวกับ ชื่อของผู้พิมพ์และที่ตั้งโรงพิมพ์ ชื่อและที่ตั้งของผู้โฆษณา และเลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือที่หอสมุดแห่งชาติได้ออกให้⁵⁰

3.2.2.2 ในกรณีหนังสือพิมพ์ คุณสมบัติเช่นเดียวกับข้างต้น แต่มีเพิ่มเติมว่าต้องมีสัญชาติไทยด้วย ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์เป็นนิติบุคคล ต้องมีบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของหุ้นทั้งหมด และกรรมการไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย อย่างไรก็ตามการพิมพ์หนังสือพิมพ์ภายในราชอาณาจักร ต้องทำการจัดแจ้งการพิมพ์ โดยมีหลักฐานซึ่งมีรายการแสดงถึงชื่อสัญชาติ ถิ่นที่อยู่ของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ชื่อหนังสือพิมพ์ วัตถุประสงค์และระยะเวลาการออกหนังสือพิมพ์ ภาษาที่ใช้ ชื่อและที่ตั้งโรงพิมพ์ หรือสถานที่พิมพ์ และสำนักงานของหนังสือพิมพ์นั้น

⁴⁹ สราวุธ เบญจกุล. (2551, มกราคม). เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์. <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000000170>.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550, มาตรา 7 และมาตรา 8.

ส่วนในหนังสือพิมพ์ต้องมีรายละเอียดของ ชื่อผู้พิมพ์และที่ตั้งโรงพิมพ์ ชื่อและที่ตั้งของผู้โฆษณา ชื่อบรรณาธิการ และชื่อและที่ตั้งของกิจการหนังสือพิมพ์⁵¹

อย่างไรก็ดีกฎหมายได้จำกัดสิ่งพิมพ์ต้องห้าม ที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายเชื้อพระวงศ์ หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือ กระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร และเมื่อมีคำสั่งแล้วห้ามนำเอาข้อความต้องห้ามนั้นมาแสดง ทั้งนี้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจในการริบและทำลายสิ่งพิมพ์ที่ฝ่าฝืนดังกล่าว⁵²

เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เคยมีอยู่ในกฎหมายฉบับเดิมออกไป อาทิเช่น

1. บทบัญญัติที่กำหนดให้สื่อหนังสือพิมพ์ต้องกระทำการเสนอเรื่องหรือข้อความที่ โฆษณาให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจ เพียงเพราะเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าการโฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้นอาจจะขัด ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และหากสื่อหนังสือพิมพ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง อาจมีผลให้ถูกห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์นั้น หรืออาจถูกสั่งยึดหนังสือพิมพ์ก็ได้

2. บทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการที่จะสั่งพัก ถอนใบอนุญาตหรือสั่งงดการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ โดยการออกคำสั่งเช่นนี้จะทำโดยมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานการพิมพ์

3. บทบัญญัติที่กำหนดเรื่องความรับผิดชอบที่ผู้พิมพ์ และบรรณาธิการต้องรับผิดชอบในฐานะตัวการ ถึงแม้ว่าตนจะไม่ได้เป็นผู้ประพันธ์สื่อสิ่งพิมพ์นั้นก็ตาม

4. บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจต่างๆ ของเจ้าพนักงานการพิมพ์ และเจ้าหน้าที่ตรวจข่าว เป็นต้น

พระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550 จึงมีสาระสำคัญเหลืออยู่เพียงหลักเกณฑ์กว้างๆในการจัดแจ้งการพิมพ์ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดกฎหมายอันเนื่องมาจากเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการ

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550, หมวด 2.

⁵² พระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550, มาตรา 10.

หนังสือพิมพ์นั้น และได้ทำการปรับปรุงกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยมีการบัญญัติให้ครอบคลุมถึงสิ่งพิมพ์ที่บันทึกด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ดังนั้น การที่กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเสนอข้อมูล ข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์เพิ่มมากขึ้น สื่อสิ่งพิมพ์เองก็ต้องคำนึงถึงการใช้ “สิทธิและเสรีภาพ” ของตน ประกอบกับ “จรรยาบรรณ” ของสื่อสิ่งพิมพ์ในการนำเสนอบทประพันธ์ ข้อมูล ข่าวสาร ที่จะไม่ให้กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเช่นกัน และในฐานะสื่อมวลชน เองก็ต้องกระทำการไม่ให้กระทบถึงประโยชน์ของประชาชน โดยรวม คือไม่กระทำการนำเสนอบทประพันธ์ ข้อมูล ข่าวสารที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อที่จะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ที่ได้แก้ไขใหม่

3.2.3 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชนให้เป็นสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง และมีการใช้เครื่องมือสื่อสารของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อการศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน และได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ออกเป็น 2 ส่วน คือ กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ และกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งได้มีการกำหนดบทนิยามไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่” หมายความว่า กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ซึ่งต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

“กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่” หมายความว่า กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ซึ่งไม่ต้องขอรับการจัดสรรคลื่นความถี่ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

ผู้ที่ต้องการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยผู้รับใบอนุญาตต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยและไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอน

ใบอนุญาตมาแล้วยังไม่ครบ 3 ปี เมื่อได้ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มาแล้วจะโอนให้แก่กันไม่ได้ ถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับใบอนุญาต

กรณีเป็นการอนุญาตให้ประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่ ให้คณะกรรมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยคำนึงถึงภารกิจหรือวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ และเป็นไปตามสัดส่วนการจัดสรรคลื่นความถี่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในมาตรา 17 ดังนี้

1. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ให้คำนึงถึงหน้าที่ตามกฎหมายหรือความจำเป็นเพื่อการบริการสาธารณะ โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาครัฐ
2. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน ให้คำนึงถึงความต้องการที่หลากหลาย ความพร้อม และประโยชน์สาธารณะของชุมชน โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาคประชาชน
3. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ ให้คำนึงถึงการส่งเสริมการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนให้มีการประกอบกิจการประเภทที่ให้บริการข่าวสารและสาระในสัดส่วนที่เหมาะสม โดยใช้คลื่นความถี่ที่จัดสรรไว้สำหรับภาคเอกชน

การกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่คุ้มกับการลงทุน วัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการ แนวทางการพัฒนากิจการของผู้ขอรับใบอนุญาต ความต้องการของผู้บริโภค ความเสมอภาคในการแข่งขันของผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งผลการประเมินคุณภาพรายการ หากเป็นใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงให้มีอายุไม่เกิน 7 ปี หากเป็นใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์ให้มีอายุไม่เกิน 15 ปี ในกรณีที่ใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงสิ้นอายุ ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่อย่างน้อย 90 วันแต่ไม่เกิน 1 ปี ก่อนวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ แต่ในกรณีที่ใบอนุญาตประกอบกิจการโทรทัศน์สิ้นอายุ ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่อย่างน้อย 90 วันแต่ไม่เกิน 2 ปี ก่อนวันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ เมื่อได้รับคำขอแล้วให้คณะกรรมการพิจารณา มีคำสั่งภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำขอ ในระหว่างนั้นให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าคณะกรรมการจะสั่งไม่อนุญาต ในการสั่งไม่อนุญาตให้คณะกรรมการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการตามส่วนด้วย

ในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ให้ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย เป็นผู้อำนวยความสะดวกสถานีประจำแต่ละสถานีเพื่อควบคุมดูแลให้มีการออกอากาศให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการจัดรายการ การ

ดำเนินรายการ และการออกอากาศของสถานีให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและประกาศต่างๆ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁵³ นอกจากนี้ ผู้รับใบอนุญาตต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้อำนวยการสถานีที่ได้กระทำไปในการควบคุมดูแลและบริหารกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์เสมือนเป็นการกระทำของตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าว ตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วยและได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกันตามสมควรแล้ว⁵⁴

เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งครอบงำกิจการในลักษณะที่เป็นการจำกัดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่มาจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายหรือกระทำการอันเป็นการผูกขาดการประกอบกิจการสื่อมวลชนหลายประเภทในเวลาเดียวกันห้ามผู้รับใบอนุญาตถือครองธุรกิจในการประเภทเดียวกัน หรือครองสิทธิข้ามสื่อในการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่เกินสัดส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการฝ่าฝืนนั้นภายใน 90 วัน เพื่อให้การถือครองธุรกิจเป็นไปตามประกาศดังกล่าว⁵⁵ และเพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ รวมถึงการถือครองธุรกิจในการที่เกี่ยวข้องกันหรือการใช้วัสดุหรืออุปกรณ์ที่ติดตั้งเป็นพิเศษเพื่อรับสัญญาณเสียงหรือภาพในลักษณะที่กีดกันการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ให้การประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและมาตรการเฉพาะที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามลักษณะการประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์⁵⁶

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่แต่ละประเภทต้องจัดผังรายการให้มีสัดส่วนรายการตามที่มาตรา 33 กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ รวมทั้งรายการข่าวสาร รายการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รายการส่งเสริมการศึกษา จริยธรรม ศิลปะ วัฒนธรรม การให้ความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

⁵³ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

⁵⁴ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, มาตรา 30.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, มาตรา 32.

2. ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่รับบริการในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70

3. ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจต้องกำหนดให้มีรายการที่เป็นข่าวสารหรือสาระที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

หากมีการออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะดังกล่าว หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน⁵⁷

3.2.4 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457⁵⁸

พระราชบัญญัตินี้จะยังไม่มามีผลใช้บังคับหากยังมิได้มีการประกาศใช้ จึงแตกต่างจากกฎหมายอื่น เพราะกฎหมายอื่นนั้นเมื่อตราขึ้นแล้วจะมีผลใช้บังคับได้ทันที และการประกาศใช้กฏอัยการศึกจะใช้บังคับทั่วพระราชอาณาจักรหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของพระราชอาณาจักรก็ได้

3.2.4.1 กรณีที่จะประกาศใช้กฏอัยการศึก มีอยู่ 3 กรณี คือ

1. การประกาศใช้กฏอัยการศึกเมื่อมีเหตุจำเป็น⁵⁹

⁵⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551, มาตรา 37.

⁵⁸ วินุทธ์ สุนทรพันธุ์. (2541). การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495. หน้า 109 – 126.

⁵⁹ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 2 “เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึกทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัติฉบับนี้บังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อความของกฏอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฏอัยการศึกที่ให้อำนาจบังคับนั้นแทน”.

คำว่า “เหตุอันจำเป็น” เป็นคำกว้างหมายความรวมถึงเมื่อเวลาเกิดสงคราม การจลาจล หรือเหตุอื่นที่มีใจจลาจลด้วย เช่น การลอบวางเพลิงหลายๆ แห่ง เป็นต้น การพิจารณาจึงขึ้นอยู่กับสถานะและสถานการณ์ในขณะนั้น

2. การประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีสงคราม

คำว่า “สงคราม” หมายถึง การต่อสู้ด้วยกองทัพระหว่างรัฐ ซึ่งเกิดจากเจตนาที่จะทำสงครามของทั้งสองฝ่ายหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และกระทำเพื่อประโยชน์ของชาติ สงครามแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ สงครามที่มีการประกาศ และสงครามที่ไม่มีการประกาศ

3. การประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อมีการจลาจล

คำว่า “การจลาจล” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215 หมายถึง ผู้ใดมีส่วนร่วมตั้งแต่สิบคนขึ้นไปใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง...

3.2.4.2 ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก

1. พระมหากษัตริย์

ตามมาตรา 188 วรรคแรก⁶⁰ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระมหากษัตริย์มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึกได้ทั่วราชอาณาจักรและเฉพาะแห่งได้ เหตุที่กำหนดให้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรได้นั้นเพราะเป็นกรณีสำคัญ และการกำหนดเช่นนี้ถือว่าเป็นหลักประกันแก่ราษฎร กล่าวคือ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็ไม่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยอมประกาศกฎอัยการศึกได้ อย่างไรก็ดี การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารและเกี่ยวกับราชแผ่นดินจึงต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหมายความว่านายกรัฐมนตรีต้องถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกจึงจะทรงใช้พระราชอำนาจได้ ในกรณีนี้ก็เหมือนกับการใช้พระราชอำนาจบริหารในกรณีอื่นๆ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์เห็นได้ชัดเจนว่าไม่มีความจำเป็นในการประกาศใช้พระมหากษัตริย์อาจทรงปฏิเสธการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยไม่พระราชทานพระปรมาภิไธย พระราชอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกนี้พระมหากษัตริย์จะต้องใช้ตามลักษณะและวิธีการ

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 188 วรรคแรก “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”.

ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก กล่าวคือ จะทรงประกาศใช้เมื่อเวลามีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจากภัยซึ่งมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร

2. การประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยผู้บังคับบัญชา

ตามมาตรา 188 วรรคสอง⁶¹ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ความในวรรคสองเป็นเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 188 วรรคแรก เพราะอาจมีเหตุคับขันเฉพาะแห่ง ซึ่งถ้าจะรอประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกก็จะไม่ทัน ฉะนั้น ในกรณีรีบด่วนเช่นนี้จึงให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการชั่วคราวได้ โดยตามความในมาตรา 4⁶² แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ลักษณะของผู้บังคับบัญชาที่จะประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารซึ่งเป็นส่วนกำลังรบเท่านั้น แต่ต้องรับรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

3. การประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยหัวหน้าคณะรัฐประหาร

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้บันทึกหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496 ว่า “คำพิพากษาศาลฎีกานี้ถือเป็นมาตรฐานที่ศาลยุติธรรมจำต้องรับรองผลของการปฏิบัติหรือรัฐประหาร การปฏิบัติหรือรัฐบาลเมื่อดำเนินการครั้งแรกย่อมผิดกฎหมาย แต่เมื่อกระทำไปจนสำเร็จบริบูรณ์สามารถยึดอำนาจอันแท้จริงได้ โดยปราบปรามอำนาจของรัฐบาลเก่าหรือกลุ่มของบุคคลที่ต่อต้านแพรวพราบไปแล้ว คณะปฏิวัติก็เป็นรัฐาธิปัตย์มีอำนาจสูงสุด จะให้รัฐธรรมนูญใหม่ ยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่า หรือจะบัญญัติกฎหมายใหม่อย่างไรก็ได้”

3.2.4.3 หลักเกณฑ์และวิธีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

1. ต้องประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรในทางราชการโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ นอกจากนั้นยังควรต้องโฆษณาเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน เนื่องจากการประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อผลในการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ การโฆษณาให้ประชาชนทราบทำได้หลายวิธี คือ

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 188 วรรคสอง “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”.

⁶² พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 4 “เมื่อมีสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ แห่งใดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่นั้น ซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับ ไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารมีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นได้ แต่ต้องรับรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด”.

โฆษณาในหนังสือพิมพ์ โฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์ พิมพ์ใบปลิวแจก หรือส่งประกาศให้แก่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นนำไปเผยแพร่

2. ต้องอ้างเหตุที่ต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกและความจำเป็นที่ต้องประกาศใช้

3. ต้องกำหนดพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกให้แน่นอน ถ้าไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศ ประกาศนั้นต้องแสดงให้เห็นปรากฏว่าจังหวัดใด ตำบลใด หรือเขตใดใช้กฎอัยการศึก⁶³ นอกจากนี้จะบ่งพื้นที่โดยแน่นอนแล้ว ยังต้องแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 แนว คือ

3.1 แนวที่ 1 คือยุทธบริเวณอันเป็นบริเวณประชิดกับข้าศึก หรืออาจจะมีการปราบปราม หรือการรบพุ่งกันขึ้นได้ในปัจจุบันทันด่วน

3.2 แนวที่ 2 คือเป็นบริเวณที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยให้กวดขันยิ่งขึ้นกว่าเวลาปกติธรรมดา

4. ต้องระบุวัน เดือน ปี เวลาที่เริ่มประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยแน่นอนและการกำหนดเวลาใช้กฎอัยการศึกนี้ควรกำหนดล่วงหน้าให้ประชาชนมีโอกาสทราบได้ก็จะเป็นการดียิ่ง เพราะเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารฝ่ายพลเรือนตลอดจนประชาชนที่จะต้องเริ่มขึ้นนับแต่เวลานั้น เว้นแต่มีเหตุผลที่จำเป็นจะต้องใช้กฎอัยการศึกโดยในปัจจุบันทันด่วนจึงประกาศให้ใช้ทันที

5. ยศ ชื่อ ตำแหน่งของผู้ประกาศ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้มีอำนาจประกาศและการใช้ยศ ชื่อ ตำแหน่งนั้นควรจะได้ใช้คำเต็มไม่ควรใช้คำย่อเพราะประชาชนส่วนมากไม่เข้าใจ

6. ตำบล วัน เดือน ปี เวลาที่ออกประกาศเพื่อแสดงให้เห็นว่า ประกาศ ณ ที่ใด เมื่อใด

3.2.4.4 อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึก

คำว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ” ไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดียวกับผู้ที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกเสมอไป ผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งมีกำลังอยู่ได้บังคับบัญชาไม่น้อยกว่า 1 กองพันหรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใดๆ ของทหารซึ่งตั้งอยู่เขตแขวงที่ใช้กฎอัยการศึกนั้น ต้องนับว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ” เหมือนกัน โดยเมื่อได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมมีอำนาจและหน้าที่สำคัญรวม 3 ประการในเขตพื้นที่ที่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นดังนี้

⁶³ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 3 “ถ้าไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ในประกาศนั้นจะได้แสดงให้เห็นปรากฏว่า มณฑลใด ตำบลใด หรือเขตใด ใช้กฎอัยการศึก”.

1. มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

2. อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะปฏิบัติต่อราษฎรเมื่อมีความจำเป็นที่จะใช้อำนาจทหารเพื่อประโยชน์ทางการยุทธการและเพื่อความได้เปรียบในการยุทธ คือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ที่จะจับไล่ ที่จะกักตัวบุคคล

3. อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในด้านอรรถคดี

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มากมาย แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะขอพูดถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในการควบคุมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน เมื่อได้มีการประกาศกฎอัยการศึก คือ อำนาจในการตรวจค้น⁶⁴ ซึ่งตามปกติแล้วทหารไม่มีอำนาจตรวจค้น อำนาจตรวจค้นเป็นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่เมื่อมีประกาศใช้กฎอัยการศึกแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการตรวจค้นดังต่อไปนี้

1. ตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้ามหรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัยหรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคลในยานพาหนะ เกษสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใดและไม่ว่าเวลาใดๆ ทั้งสิ้น

2. ตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อหรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศกฎอัยการศึก

3. ตรวจหนังสือสิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทความหรือคำปราศรัย

ส่วนอำนาจในการห้ามนั้นมีอำนาจที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออกจำหน่าย จ่าย แจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพบทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ห้ามบุคคลออกนอกเคหะสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก⁶⁵

⁶⁴ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457, มาตรา 9.

⁶⁵ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457, มาตรา 11.

อำนาจในการยึดนั้น หากเห็นว่าบรรดาสິงซึ่งกล่าวไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นเป็นการจำเป็น จะยึดไว้ชั่วคราวเพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรู หรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหารก็มีอำนาจยึดได้⁶⁶

3.2.5 พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548⁶⁷

พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ใช้ในการแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว ซึ่งหลักเกณฑ์และกลไกที่มีผลในการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นถูกกำหนดไว้ในมาตรา 9⁶⁸ โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้นในราชอาณาจักร และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรที่จะต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกันแก้ไขปราบปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน กฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น เพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่

⁶⁶ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457, มาตรา 12.

⁶⁷ วนิตา แสงสารพันธ์. เล่มเดิม. หน้า 103 – 105.

⁶⁸ พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

...

(3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

...

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมเพื่อมิให้มีการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้”.

ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์⁶⁹ ซึ่งสถานการณ์ฉุกเฉินที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีที่จะประกาศได้นั้น จะต้องเป็นสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง⁷⁰ และเพื่อที่จะแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกข้อกำหนดอันมีผลเป็นการห้ามมิให้มีการเสนอข่าวห้ามการจำหน่าย หรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสิ่งอื่นใด ที่มีข้อความที่อาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักรได้ใคร่รัฐสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือสามารถกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือรัฐอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดพื้นที่และรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมจากข้อกำหนดนั้น ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการดำเนินการใดที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุก็ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือของบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึงที่ กฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และกฎหมายยังได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการที่จะประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการ

⁶⁹ พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 5.

⁷⁰ พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 4.

สื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรงภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลมด้วย ทั้งยังสามารถที่จะประกาศห้ามมิให้กระทำการใดๆ หรือสั่งให้กระทำการใดๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชนได้อีกด้วย⁷¹ โดยกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวข้างต้นซึ่งเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวข้างต้นเอาไว้ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย⁷²

3.2.6 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นให้เป็นไปตามมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

⁷¹ พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11 “ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความในมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อมีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว นอกจากอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการสั่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม

(6) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงตามวรรคหนึ่งยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๙ นี้โดยเร็ว”.

⁷² พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 18.

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ สื่อมวลชนสาธารณะ

การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการรวบรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่น ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยมีสำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยงานธุรการ ซึ่งได้รับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้ พนักงานและลูกจ้างและเงินงบประมาณมาจากสำนักงาน กทช. ตั้งแต่วันที่ 20 ธันวาคม 2553 เป็นต้นมา และในระหว่างที่การแต่งตั้ง กสทช. ยังไม่แล้วเสร็จ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ กสทช. ไปพลางก่อนตามบทเฉพาะกาล

ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ แผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ แผนแม่บทกิจการโทรคมนาคม แผนความถี่วิทยุ และแผนเลขหมายโทรคมนาคม
2. กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ระหว่างคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม และกิจการโทรคมนาคม
3. กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

4. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

5. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท

6. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

7. พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

8. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้หรือเชื่อมต่อ และหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดอัตราค่าใช้หรือค่าเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งในกิจการประเภทเดียวกันและระหว่างกิจการแต่ละประเภท ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ผู้ให้บริการและผู้ลงทุน หรือระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

9. กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

10. กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และในกิจการวิทยุคมนาคม

11. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

12. กำหนดมาตรการให้มีการกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ตามมาตรา 50

13. คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกัน โดยทางโทรคมนาคมและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

14. ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
 15. วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาการใช้คลื่นความถี่ที่มีการรบกวนซึ่งกันและกัน
 16. ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม
 17. กำหนดลักษณะการควมรวม การครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ใช้คลื่นความถี่ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน
 18. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้รับใบอนุญาต ผู้ผลิตรายการ และผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสารมวลชนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์เป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและการ ควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรม
 19. ออกระเบียบหรือประกาศตามมาตรา 58
 20. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสทช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุน ตามมาตรา 52
 21. พิจารณาและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเสนอตามมาตรา 55
 22. ให้ข้อมูลและร่วมดำเนินการในการเจรจาหรือทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง
 23. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม
 24. ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.
 25. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น
- หน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน หมวดที่ 2 ส่วนที่ 1 แห่งกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ

โทรทัศน์ (กสท.)⁷³ โดย กสท. มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการใด ๆ แทน กสทช. ตามมาตรา 27 (4) (6) (8) (9) (10) (11) (13) (16) และ (18) ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กสทช. มอบหมาย⁷⁴

3.2.7 การควบคุมสื่อมวลชนตามจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนมักมีการรวมตัวกันของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชนในรูปแบบสมาคม สมาพันธ์ ชมรม สหภาพ เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการสื่อสารมวลชนให้เจริญก้าวหน้า ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ควบคุม กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนให้ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคม องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของสื่อมวลชนนี้มักมีการกำหนดนโยบาย แนวทาง ระเบียบปฏิบัติ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ในการปฏิบัติงานขึ้นมา แล้วประกาศให้บุคคลในวิชาชีพทราบทั่วกันเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติ โดยมีชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น จรรยาบรรณ จรรยาบรรณวิชาชีพ ประมวลจริยธรรมแห่งวิชาชีพ บางองค์กรอาจมีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรเพื่อให้ยึดถือปฏิบัติ เมื่อสื่อมวลชนใดหรือองค์กรใดปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน หรือฝ่าฝืนข้อบังคับ ทางองค์กรวิชาชีพก็จะดำเนินการควบคุมตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น อาจมีการตักเตือน การตัดสิทธิ การถอดถอนสมาชิกภาพ การต่อต้านการไม่สนับสนุน การไม่ร่วมมือ จนถึงขั้นร้ายแรง คือการประณาม เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายยังมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างจริยธรรมให้บุคคลทางอ้อมด้วย ในกรณีที่เกิดการกระทำความผิดและมีการลงโทษ โดยนอกจากตัวบุคคลที่ถูกลงโทษเองจะเกิดความตระหนักแล้ว บุคคลผู้ร่วมวิชาชีพคนอื่นๆ ก็จะได้เห็นตัวอย่างไว้เตือนตัวเองไม่ให้กระทำความผิด ดังนั้น การใช้วิธีการทางกฎหมายถือเป็นวิธีการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมทางอ้อม หรือการจูงใจให้ปฏิบัติด้วยการลงโทษ

3.2.7.1 การควบคุมสื่อมวลชนตามจรรยาบรรณวิชาชีพหนังสือพิมพ์

การควบคุมตนเองของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อได้มีการจัดตั้ง “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” ขึ้นซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมจริยธรรมหนังสือพิมพ์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจัดตั้งขึ้น โดยทำตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 45 ให้อำนาจไว้ในการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการที่ไม่ต้องมีกฎหมายรองรับนั้น เพราะอาชีพหนังสือพิมพ์

⁷³ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553, มาตรา 35.

⁷⁴ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553, มาตรา 37.

เป็นอาชีพอิสระทุกคนสามารถเข้ามาได้และอยู่ได้ตราบเท่าที่ไม่ทำผิดกฎหมาย ฉะนั้นจึงไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงโดยอาศัยกฎหมายเปิดช่องให้ และหนังสือพิมพ์ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายก็ไม่มีกฎหมายรองรับกันทั้งสิ้น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ตามเหตุผลในการจัดตั้งตามธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ.2540 กล่าวคือ ให้จัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นในประเทศไทย ให้เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมกันเอง ในหมู่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบสถานภาพผู้ประกอบวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการใช้สื่อหนังสือพิมพ์ เพื่อการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

อนึ่ง การก่อตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการก่อตั้งองค์กรทางวิชาชีพอื่นๆ เช่น สภานายความ หรือแพทยสภา ซึ่งองค์กรที่ควบคุมทนายความและแพทย์นี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติทนายความ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้นองค์กรทั้งสองจึงมีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริงที่จะลงโทษสมาชิกของตน แต่สำหรับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของกลุ่มนักหนังสือพิมพ์ ดังนั้นธรรมนูญของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจึงเกิดจากข้อตกลงระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้มีการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายแต่อย่างใด สภาพบังคับของจริยธรรมนักหนังสือพิมพ์จึงมีลักษณะแตกต่างจากสภาพบังคับของจริยธรรมของแพทย์หรือมรรยาทของทนายความ⁷⁵

วัตถุประสงค์ของการตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาตินั้น ตามข้อ 4 แห่งธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ.2540 ได้กำหนดไว้เพื่อ

1 ส่งเสริมผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้มีความรับผิดชอบ และปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งหลักวิชาชีพ

2 ส่งเสริมเสรีภาพ และสนับสนุนสิทธิการรับรู้ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3 ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์ ข้อ 5 แห่งธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ.2540 ได้ให้อำนาจสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไว้ดังนี้

⁷⁵ บุญนา โสภานุทก. เล่มเดิม. หน้า 141.

1. ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับ หรือระเบียบปฏิบัติอื่น ซึ่งตราขึ้นตามธรรมนูญนี้ หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

2. ให้การศึกษาอบรมด้านวิชาการแก่ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์

3. เผยแพร่ ประกาศ รายงานการประชุม งาน คำวินิจฉัย และคำสั่งของสภาการหนังสือพิมพ์ต่อสาธารณชนเป็นประจำ

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ออก “ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ.2541” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบ สถานภาพผู้ประกอบวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิการใช้หนังสือพิมพ์ เพื่อเป็นการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้หนังสือพิมพ์ทำหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งยึดถือความยุติธรรมและความเที่ยงธรรมเป็นหลักในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ.2541 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมนักหนังสือพิมพ์ ดังนี้ หนังสือพิมพ์ต้องนำเสนอข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือหมู่คณะ ต้องแสดงความพยายามในการให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ต้องยึดถือความเป็นจริง ถูกต้อง และแม่นยำ ต้องละเว้นการเสนอข่าวเพราะความลำเอียง หรือมีอคติจนเป็นเหตุให้ข่าวนั้นคลาดเคลื่อน หรือเกินจากความจริง ต้องไม่สอดแทรกความคิดเห็นลงในข่าว ในกรณีเสนอข่าวที่มีการพาดพิง อันอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใดๆ ต้องแสดงถึงความพยายามในการเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่ถูกกล่าวหาแสดงข้อเท็จจริงด้วย กรณีที่มีการเสนอข่าวผิดพลาด หนังสือพิมพ์ต้องลงพิมพ์แก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวโดยไม่ชักช้า ในการเสนอข่าวหรือภาพใดๆ หนังสือพิมพ์ต้องคำนึงมิให้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องให้ความคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อสิทธิมนุษยชนของเด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาส ในการเสนอข่าวต้องไม่เป็นการซ้ำเติมความทุกข์หรือ โศกนาฏกรรมอัน เกิดแก่เด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาสนั้นไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ในการแสดงความคิดเห็นหรือการวิพากษ์วิจารณ์ หนังสือพิมพ์ต้องให้ความเที่ยงธรรมแก่ฝ่ายที่ถูกพาดพิงเสมอ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ต้องละเว้นการรับอามิสสินจ้างอันมีค่าหรือผลประโยชน์ใดๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องรอบด้าน ดังนั้น การปฏิบัติของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นั้น การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ ฟังตระหนักถึงความสำคัญของข่าวต่อสาธารณชน และไม่เสนอข่าวในทำนองชวนเชื่อในเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ในการแสดงความ

คิดเห็น หนังสือพิมพ์พึงกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ และไม่มีพันธะกรณีอื่นใด นอกจากมุ่งปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสาธารณชน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลอื่นใดมาครอบงำความคิดเห็น และหนังสือพิมพ์พึงละเว้น การล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

สำหรับกรณีที่อยู่ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ถูกร้องเรียนว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณ สภา การหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะวินิจฉัยและแจ้งไปยังหนังสือพิมพ์ต้นสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษและ ขอให้หนังสือพิมพ์ดังกล่าวแจ้งผลให้สภาทราบโดยเร็ว สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติอาจเผยแพร่ คำวินิจฉัยต่อสาธารณะหากเห็นสมควร

สรุป ขั้นตอนการร้องเรียนได้ดังนี้

1. ผู้ร้องเรียนอาจเป็นผู้เสียหายหรือบุคคลใดๆ ก็ได้
2. ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ร้องเรียน ผู้เสียหายต้องแจ้งเป็นหนังสือพร้อมด้วย พยานหลักฐานต่อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นโดยตรง เพื่อให้ดำเนินการบรรเทาความเสียหายแต่ถูก ปฏิเสธ หรือถูกเพิกเฉย หรือการบรรเทาความไม่เป็นที่พอใจของผู้เสียหาย⁷⁶
3. การร้องเรียนต่อสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติต้องกระทำภายใน 120 วันนับตั้งแต่วันที่ผู้เสียหายทราบเรื่อง⁷⁷

⁷⁶ ข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ข้อ 4 “การร้องเรียนว่าข้อความหรือภาพที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ หรือพฤติกรรมของผู้ประกอบ วิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่สังกัดสมาชิก ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าเสียหายหรือขัดต่อข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่ง ชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้แจ้งเป็นหนังสือ พร้อมด้วยหลักฐานต่อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น เพื่อบรรเทาความเสียหายตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนมิได้ดำเนินการตามวรรคแรก ให้เลขาธิการพิจารณาส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยัง หนังสือพิมพ์ที่ถูกร้อง เรียน โดยไม่ชักช้า

ข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ข้อ 5 “เมื่อผู้ร้องเรียนได้ดำเนินการตามข้อ ๔ แล้วถูกปฏิเสธหรือเพิกเฉยจากหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน หรือการบรรเทาความเสียหายไม่เป็นที่พอใจ ผู้ร้องเรียนมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการ เพื่อ พิจารณาต่อไป”.

⁷⁷ ข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ข้อ 10 “การร้องเรียนให้กระทำภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ผู้ร้องเรียนทราบเรื่อง แต่หากคณะกรรมการเห็นสมควรจะรับไว้พิจารณาตามธรรมนูญ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ข้อ ๒๐ (๓) ก็ได้”.

4. สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติอาจนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาเองในกรณีที่เห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ละเมิดข้อบังคับและก่อให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติยศศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์⁷⁸

แม้ว่าข้อบังคับของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจะไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่าสภาการหนังสือพิมพ์จะไม่สามารถลงโทษสมาชิกผู้กระทำผิดข้อบังคับได้ การลงโทษสมาชิกจะไม่สามารถลงโทษตามกฎหมายได้แต่สมาชิกอาจได้รับการลงโทษในรูปแบบของการ Sanction คือขาดการยกย่องนับถือจากคนในหมู่วิชาชีพ หรือประชาชนทั่วไป การลงโทษดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไม่มากนักน้อย ถือว่าเป็นการลงโทษที่รุนแรงอย่างหนึ่ง

3.2.7.2 การควบคุมสื่อมวลชนตามจรรยาบรรณวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46 ได้มีบทบัญญัติสนับสนุนการจัดตั้งกลไกควบคุมกันเองทางด้านจริยธรรมขององค์กร วิชาชีพทางด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พุทธศักราช 2551 มาตรา 39 ยังส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้อง กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อทำหน้าที่จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพและควบคุมการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพกันเองภายใต้มาตรฐานทาง จึงได้มีการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ควบคุมกันเองในหมู่ผู้ประกอบวิชาชีพข่าววิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบ สถานภาพผู้ประกอบวิชาชีพและกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการใช้สื่อกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพข่าววิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทั้งในส่วนของเจ้าของสถานี ผู้ได้รับใบอนุญาต บรรณาธิการข่าว ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าฝ่ายข่าว หรือผู้มีอำนาจทำการแทนของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งผู้แทนสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย จึงได้มีการตั้ง “สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย” ตามที่กำหนด

⁷⁸ ข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ข้อ 6 “เมื่อความปรากฏแก่คณะกรรมการว่าข้อความหรือภาพในหนังสือพิมพ์ หรือพฤติกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ คณะกรรมการมีสิทธิ์ดำเนินการพิจารณาได้”.

ไว้ใน “ธรรมนูญสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย พ.ศ.2552” โดยมีวัตถุประสงค์ที่ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 เพื่อ

1. ส่งเสริมผู้ประกอบวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ให้มีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เพื่อผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพข่าว และผู้ปฏิบัติงานข่าว

2. ส่งเสริมเสรีภาพและสนับสนุนสิทธิการรับรู้ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3. ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพข่าววิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นอกจากนี้ สภาการวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยมีอำนาจและหน้าที่ ตามมาตรา 8 ดังต่อไปนี้

1. กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก และผู้ประกอบวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ในสังกัดสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น ซึ่งตราขึ้นตามธรรมนูญนี้หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

2. ให้การศึกษอบรมด้านวิชาการแก่ผู้ประกอบวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ ตามความจำเป็น

3. เผยแพร่ ประกาศ รายงานการประชุม งาน คำวินิจฉัย และคำสั่งของสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยต่อสาธารณะเป็นประจำ

4. ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานตามหลักวิชาชีพแก่สมาชิก สภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยได้ออก “ข้อบังคับสภาวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทยว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพข่าววิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ.2553” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนและผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ได้แก่ สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนบุคคล เสรีภาพในการนำเสนอ หรือเผยแพร่ข้อมูลหรือข่าวสารตามหลักกวดวิสัย ภายใต้พื้นฐานความรู้และความถูกต้องครบถ้วน และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การแสดงข้อความ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพข่าววิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มีสิทธิและเสรีภาพในการนำเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้บริหาร เจ้าของกิจการ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเคลื่อนไหวกดดันทางการเมืองหรือสังคม โดยเนื้อหาของข้อบังคับนี้ ได้มีการแบ่งแยกจริยธรรมออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก คือจริยธรรมของวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ วิทยุและโทรทัศน์ต้องนำเสนอหรือเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามหลักวัตถุประสงค์ ภายใต้พื้นฐานความรู้และความถูกต้องครบถ้วน และต้องนำเสนอหรือเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ และไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ต้องนำเสนอหรือเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณะชนตามหลักวัตถุประสงค์ ด้วยความถูกต้องเที่ยงตรง แม่นยำ และครบถ้วน ด้วยความเป็นธรรมโดยปราศจากอคติ 4 ได้แก่ ฉันทาคติ โทษาคติ ภยากติ และโมหาคติ การนำเสนอหรือเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และไม่เป็นการซ้ำเติมความทุกข์และโศกนาฏกรรมแก่ผู้ที่ตกเป็นข่าว และต้องตระหนักถึงประโยชน์แห่งสาธารณะด้วย การแสดงความคิดเห็น หรือการวิจารณ์ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกพาดพิง และต้องแยกแยะให้ชัดเจนว่า เป็นข้อเท็จจริง หรือเป็นการแสดงความคิดเห็น โดยต้องแจ้งให้ทราบว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือการวิจารณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพข่าวนั้น การแสดงความคิดเห็นพึงกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ และไม่มีพันธกรณีอันใด นอกจากมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณะชน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลอันใดมาครอบงำความคิดเห็น ต้องแสดงให้เห็นถึงความพยายาม ในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ต้องระมัดระวังไม่นำเสนอหรือเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ตนเองหรือพวกพ้องมีผลประโยชน์ทับซ้อน หากผู้ประกอบวิชาชีพข่าวมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ต้องแจ้งหรือรายงานพร้อมกับการนำเสนอหรือเผยแพร่งดกล่าวทันที และสุดท้าย ต้องระมัดระวังการนำเสนอหรือเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องภายใต้ขอบเขตแห่งขนบธรรมเนียม ประเพณี ศีลธรรมอันดีงามของประชาชน มิให้ประชาชนหลงเชื่อในสิ่งที่ยังมายและไม่เป็นเครื่องมือในการนำเสนอหรือเผยแพร่สิ่งที่เป็นภัยต่อสังคม หรือกระทบต่อสาธารณะ

ส่วนที่สองคือ จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพข่าว ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ต้องไม่เอาตำแหน่งหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพข่าว หรือตำแหน่งหน้าที่อื่นเพื่อเรียกร้องประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรม ต้องไม่รับอำมิสสินจ้าง หรือผลประโยชน์ใดๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด อันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องรอบด้าน ต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ หรือดำเนินธุรกิจ หรือประพฤตินั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของผู้ประกอบวิชาชีพข่าว และต้องไม่รับตำแหน่งหน้าที่ หรือประโยชน์อันใด เพื่อกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข่าวสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ถูกต้องครบถ้วน หรือเพื่อให้บุคคลใดๆ ได้รับประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย