

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในอดีตเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สิทธิและเสรีภาพถือเป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ได้สะท้อนถึงอำนาจการปกครองของรัฐ โดยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนและของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสื่อมวลชนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ และเป็นสื่อกลางในการแจ้งข่าวสารความเป็นไปในบริบททางสังคมระหว่างประชาชนด้วยกัน รวมถึงระหว่างประชาชนกับรัฐ เพื่อสนองตอบในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง อีกทั้งสื่อมวลชนมีส่วนในการสนับสนุนสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบอำนาจรัฐของสาธารณชน

ดังนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

ปัจจุบันเสรีภาพของสื่อมวลชนมีความผูกพันกับเสรีภาพของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ รวมตลอดถึงทุกภาคส่วนในสังคม จึงถือได้ว่าสื่อมวลชนโดยส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่อประเภทใดก็ตามต่างก็มีความจำเป็นจะต้องได้รับการคุ้มครองเสรีภาพตลอดจนจะต้องมีการกำหนดกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน เพราะกลไกสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในทางรัฐธรรมนูญ ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ได้ให้การรับรองคุ้มครองแก่สื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องต่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้การปกครองของรัฐอย่างแท้จริงจึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของสื่อมวลชนไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งตามประเภทของสื่อมวลชนได้ 5 ประเภทได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต ซึ่งสื่อมวลชนทุกประเภทต่างก็เป็นสื่อกระแสหลักที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนโดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและจำเป็นในบริบทการเข้าถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ไม่อาจแยกจากเสรีภาพของสามัญชน เนื่องจากรากฐานของอำนาจสื่อสิ่งพิมพ์ตั้งอยู่บนหลักการสิทธิเสรีภาพของพลเมือง อนึ่ง การพิจารณาแบ่งประเภทของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น อาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ คือ หนังสือพิมพ์ (newspapers) หนังสือ (books) และนิตยสาร (magazines) เป็นต้น กล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์ จัดเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อมวลชนประเภทอื่น ๆ เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานปรัชญาของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางความคิดอย่างยาวนาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ จัดเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของสังคมอย่างมาก เพราะสามารถกำหนดความสำคัญของประเด็นทางสังคมการเมืองได้ กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ในฐานะเป็นสื่อกลางผู้ทำหน้าที่การเสนอข้อมูลข่าวสารและวิพากษ์วิจารณ์รายงานข่าวให้ประชาชนรับทราบนโยบายของรัฐตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับข้าราชการประจำและนักการเมือง องค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ต้องตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐต่อสาธารณชน โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าเสรีภาพในข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อกลไกการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีความสำคัญในฐานะเป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายจึงสามารถสร้างผลกระทบต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงและความมั่นคง ทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวได้ว่าหากสื่อสิ่งพิมพ์ถูกควบคุมไม่ให้มีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างเต็มที่อาจส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงของข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครบถ้วนหรืออาจได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริงผ่านการกำหนดทิศทางตามความต้องการของผู้มีอำนาจได้ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์จึงต้องได้รับหลักประกันสูงสุดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ได้นั้น จะต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายและเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งจะกระทบต่อสาระสำคัญและเกินกว่าความจำเป็นมิได้

จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกิดจากการคุกคามและถูกรบกวนเกินความจำเป็น โดยรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไทย ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

จากการศึกษาในอดีต เห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลจากระบบการเมืองการปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคอำนาจนิยมจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ ถือได้ว่าเป็นการควบคุมอย่างเปิดเผยจากอำนาจรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนารูปแบบการเมืองการปกครองของไทย แม้ต่อมารัฐธรรมนูญทุกฉบับจะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่จากสภาพข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกิดเหตุการณ์รัฐประหารบ่อยครั้งทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับความคุ้มครองเสรีภาพ อีกทั้งรัฐยังควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มงวด สื่อสิ่งพิมพ์ขาดอิสรภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้เหตุการณ์ทางการเมืองส่งผลให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ซึ่งกลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยในที่สุด โดยการขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้กว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากกว่าเดิมนั้นปรากฏในกรอบเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างชัดเจนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในอดีต แม้ต่อมาจะมีรัฐธรรมนูญในปี พุทธศักราช 2550 แต่ยังคงสาระสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เช่นเดิม แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ยังเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เนื่องจากเกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสวงหาข่าวสารและรายงานข่าวสารให้ประชาชนรับรู้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อต้องการให้สื่อสิ่งพิมพ์สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งนี้ สื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีหลักเกณฑ์ในการนำเสนอข่าวโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคม โดยเจตนารมณ์แห่ง

รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ดำเนินไปอย่างอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นไปอย่างมีขอบเขต แต่รัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในหลักการที่ว่ารัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ ส่งผลก่อให้เกิดการเข้าแทรกแซงหรือเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะทราบก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน นอกจากนั้นการแทรกแซงโดยการใช้อำนาจรัฐเข้าไป “ห้ามสื่อสิ่งพิมพ์” นำเสนอข่าวเมื่อมีกรณีพิพาทอย่างรุนแรง โดยเฉพาะสื่อของรัฐ พฤติการณ์และพฤติกรรมในลักษณะนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งไม่ว่าจะอยู่ในสมัยของรัฐบาลใด เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันในระดับของความรุนแรงในการแทรกแซงเท่านั้น ซึ่งวิธีการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การใช้ช่องทางของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องเอาผิดกับสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เกรงกลัวไม่กล้านำเสนอข่าวสาร หรือการใช้ช่องทางของกฎหมายเพื่อบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของข่าวและผู้ใช้อำนาจของรัฐในการแทรกแซงดังกล่าวก็จะสามารถนำมาอ้างได้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่อาจได้รับการคุ้มครองเสรีภาพตามกฎหมาย กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต แม้ในขณะที่อยู่ในช่วงประชาธิปไตย จะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการพิมพ์ไว้ในมาตรา 45 แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความชัดเจนเพื่อเป็นการคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การห้ามส่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักรซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการหมิ่นประมาทดูหมิ่น หรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือ จะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เป็นประเด็นที่มีปัญหาว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเกินควรหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากก็คือคำว่า “จะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” นั้นมีปัญหาในการตีความตลอดมาว่าหมายถึงเนื้อหาอย่างไร และเหมาะสมหรือไม่ในการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีการ

บังคับโทษทั้งในทางอาญา และทั้งมีมาตรการในการลดรอนสิทธิเสรีภาพ ดังนั้น ความไม่ชัดเจนจึงยังคงดำรงอยู่เรื่อยมา และปล่อยให้การวินิจฉัยว่าจะสั่งห้ามนำเข้ามาเผยแพร่ หรือถึงขั้นริบหรือทำลายสิ่งพิมพ์ที่อาจเผยแพร่แล้ว ตกเป็นดุลยพินิจของรัฐ ซึ่งถ้าหากมีการนำคดีไปสู่ศาลก็จะมีปัญหาอีกว่าศาลจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะประเด็นว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งหรือไม่เพียงประเด็นเดียว หรือมีอำนาจพิจารณาว่าเนื้อหาในสิ่งพิมพ์นั้นกระทบต่อความมั่นคงหรือไม่ด้วย หากศาลพิจารณาประเด็นเดียวย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐมีอำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อย่างกว้างขวาง เท่ากับว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จนเกินความจำเป็น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นไว้ หากสื่อสิ่งพิมพ์ปราศจากเสรีภาพในการสื่อสารแล้ว ย่อมไม่อาจนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่ความรับรู้ของประชาชนได้ และประชาชนก็ย่อมไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นเรื่องเดียวกันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพในการสื่อสาร แสดงความคิดเห็น แสวงหาข้อมูลและนำเสนอข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หนึ่งเรื่องของการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างมาก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างกว้างขวาง และเป็นสากลกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 ที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างสูงมากและมีความรัดกุมกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เนื่องจากได้นำเอาหลักสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ

นอกจากนี้ เมื่อได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบขอบเขตของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในอดีตภายใต้รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ได้ถูกยกเลิกไป ปรากฏว่า โดยหลักการแล้ว พบว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้นำการปกครองในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัด

เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์เอาไว้ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นต้น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มิได้กำหนดขอบเขตควบคุมการบังคับใช้สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ให้ชัดเจนแน่นอนดังกล่าวนั้น ส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าไปควบคุมการทำหน้าที่และความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งวิธีการที่รัฐสามารถใช้ในการควบคุมโดยใช้กฎหมาย ได้แก่ การเพิกถอนใบอนุญาต หรือ การสั่งห้ามสื่อสิ่งพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนในบางกรณีเมื่อรัฐบาลไม่สามารถที่จะเข้าไปควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบภายในรัฐได้ รัฐบาลใช้อำนาจทางกฎหมายเข้าไปคุกคามโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการสั่งปิดกิจการ หรือสั่งระงับการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสื่อสิ่งพิมพ์ที่ ฝ่าฝืนข้อห้ามของรัฐ รวมถึงการกระทำใด ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสื่อสิ่งพิมพ์ในการทำหน้าที่แสวงหาและรายงานข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจปกครองได้กระทำการเพื่อที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ โดยการควบคุมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะทราบก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน โดยการออกกฎหมายบังคับใช้ควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ทั้งนี้กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์มีทั้งกฎหมายระเบียบ หรือ คำสั่งที่ออกมาใช้บังคับกับสื่อสิ่งพิมพ์แต่ละประเภทเป็นจำนวนมากมายหลายฉบับ และสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถรู้ได้ว่ากฎหมายหรือระเบียบเหล่านั้นมีการบังคับใช้และสามารถควบคุมหรือให้ความคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ในบางมาตราและบางฉบับมิได้ระบุชัดเจนว่าจะควบคุมหรือให้การคุ้มครองแก่สื่อสิ่งพิมพ์ หากแต่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติหรือมีหน้าที่ใช้กฎหมายเหล่านั้นเกิดความสับสน จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่ให้ไว้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

ดังนั้น การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงในทุกสถานการณ์และปราศจากการคุกคามจากอำนาจรัฐที่กระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเพื่อเป็นการจำกัดอำนาจรัฐตามกฎหมายไม่ให้ผู้ใช้อำนาจควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกินความจำเป็นและกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นที่เป็นผลมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กับข้อกฎหมายและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีนิติรัฐ ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

หลักนิติรัฐ

หลัก “นิติรัฐ” คือ การกล่าวถึงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยมีความหมายว่ารัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย หรือเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐนั้นเองเป็นผู้ตราขึ้น และรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรอย่างเท่าเทียม ไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ นั่นคือ “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง แต่รัฐจะต้องให้คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และต้องเป็นเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าความจำเป็น ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ในนิติรัฐจึงเป็นกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐ คือ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นจะต้องประกาศใช้โดยชอบด้วยกฎหมายและมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หากผลการตรวจสอบพบว่าการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย และทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญของนิติรัฐดังกล่าวจะปรากฏในการแบ่งแยกอำนาจ โดยความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนानิติรัฐ จะต้องมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนี้

(1) การกระทำต่าง ๆ ในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรอยู่ที่กฎหมาย ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับราษฎรนั้น การสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด จะกระทำได้อีกเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน บรรดากฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรและไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมมิให้การกระทำขององค์กรของรัฐขัดต่อกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เอาไว้ แต่ในเรื่องบทบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐยังไม่มีข้อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างเกินไปและไม่มีการอธิบายเพิ่มเติมประกอบการตีความที่ยังไม่ชัดเจน แน่นนอน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งการตีความนั้นถือว่าเป็นดุลพินิจที่ต้องดูเป็นกรณีไปว่าการกระทำใดกระทบกับความมั่นคงของรัฐเพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจน จึงเป็นช่องว่างให้รัฐมีการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการที่ใช้อำนาจตรากฎหมายมาจำกัดหรือด่างล่าสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจในช่วงสถานการณ์ปกติ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งจะต้องมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การบังคับทางปกครองหรือการบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือ โดยถูกตราขึ้น โดยความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท คือ การออกกฎหมายมาบังคับนั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต มิได้กำหนดความชัดเจนของถ้อยคำ “ความมั่นคงของรัฐ” ไว้ในบทบัญญัติ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจนซึ่งถือเป็นการที่มีกฎหมายออกมาแทรกแซงไปจนถึงขั้นที่กระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ จึงเป็นการกระทำที่

ขัดต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ อีกทั้งยังมีผลให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ เห็นว่าระบบเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทยจะต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันสื่อสิ่งพิมพ์ยังถูกจำกัดเสรีภาพมาก กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถทราบได้ว่าเนื้อหาของการนำเสนอข่าวตีพิมพ์ เผยแพร่นั้นจะถูกพิจารณาว่ากระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างใกล้ชิดและเข้มงวด ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าระบอบการปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่อาจถือว่าเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเพิ่มความชัดเจนของถ้อยคำเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในทางปฏิบัติ สิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็อาจถูกจำกัดได้หากข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ปราศจากความชัดเจนอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการปกครองภายใต้หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ทั้งนี้มาตรการคุ้มครองของรัฐจึงต้องอยู่ในลักษณะของการตรากฎหมายมาใช้บังคับ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคต ควรมีเนื้อหาที่กำหนดนิยามและรายละเอียดของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เข้าข่ายต้องห้ามตีพิมพ์เผยแพร่ ที่ขัดต่อความมั่นคงของรัฐให้ชัดเจน เพียงพอที่จะเข้าใจได้ตรงกันทุกฝ่าย เนื่องจากการที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ รวมถึงช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้รัฐคงไว้ซึ่งอำนาจในหลักการที่รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองย่อมสามารถใช้กฎหมายอื่นเพื่อลิดรอนหรือจำกัดการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ ส่งผลกระทบทำให้การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอยู่

ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ย่อมไม่อาจที่จะนำเสนอข่าวหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ทั้งยังไม่กล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์เรื่องใด ๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการบัญญัติรับรองการมีเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการพูด การแสดงความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะพบว่า มีกลไกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ บัญญัติไว้เป็นมาตรฐานแตกต่างจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกา

กฎหมายในสหรัฐอเมริกา ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1788 โดยระบุไว้ว่ารัฐสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์มีความเป็นอิสระและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี รัฐบาลสหรัฐจึงได้ตรากฎหมายที่เรียกว่า “Newspaper Preservation Act” ที่อนุญาตให้เจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปสามารถที่จะรวมการดำเนินธุรกิจ รวมการโฆษณาและรวมการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อนำไปจัดพิมพ์สื่อสิ่งพิมพ์ตั้งแต่สองฉบับขึ้นไปภายในพื้นที่ใกล้เคียงกัน นอกจากนี้คณะทำงานและนโยบายในการนำเสนอข่าวยังคงแยกออกจากกันอย่างชัดเจนและไม่ตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะเป็นหลักประกันว่าสื่อสิ่งพิมพ์ยังคงเป็นอิสระ ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาจึงอิสระอย่างมากในการที่จะเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การเมือง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรีนั่นเอง

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สื่อสิ่งพิมพ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสามารถทำงานตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพได้ตามสมควร โดยกฎหมายที่เป็นหลักประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์สาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันมีอยู่ดังนี้ คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง 1789 (Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen 1789) เป็นกฎหมายพื้นฐานที่ประกันเสรีภาพของสื่อมวลชนทุกแขนง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า “เสรีภาพในการสื่อสารความคิดและความเห็นเป็นสิทธิที่มีค่าที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ โดยเหตุนี้ราษฎรทุกคนจึงมีสิทธิที่จะพูด เขียน หรือพิมพ์โฆษณาโดยเสรี หากจะมีความรับผิดชอบก็เฉพาะกรณีที่ใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้ในกรณีสมควร

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต่อมาได้รับการยืนยันในเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับ คือคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 27 ตุลาคม 1946 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการแสดงว่า เสรีภาพในการสื่อสารหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งก็คือเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ (Liberté de la presse) นั้นเอง ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระดับสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ และโดยที่หลักเสรีภาพในการสื่อสารมีสถานะพิเศษของความเป็นกฎหมายสูงสุด (Valeur constitutionnelle) จึงเป็นช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ใช้อ้างอิงในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ออกมาในรูปของกฎหมายหรือรัฐบัญญัติที่ไปจำกัดหรือกระทบกับเสรีภาพดังกล่าว

3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นรัฐคุ้มครองการกระทำทุกอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับงานสื่อสิ่งพิมพ์ ตั้งแต่การหาข้อมูลไปจนถึงการเผยแพร่ข่าวและความคิดเห็น รวมไปถึงความลับของกองบรรณาธิการ ความลับของแหล่งข่าว ความลับของผู้ลงโฆษณา และนอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสนับสนุนในองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์ก็ได้รับความคุ้มครองด้วย

ผู้ซึ่งมีสิทธิอ้างเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามมาตรา 5 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ สำนักพิมพ์ บรรณาธิการ นักข่าว หรือแม้กระทั่งพนักงานฝ่ายบัญชีของสำนักพิมพ์ หรือพนักงานที่รับผิดชอบการลงโฆษณา นอกจากนี้การประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์รวมถึงการก่อตั้งสำนักพิมพ์นั้นเป็นไปอย่างอิสระ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการก่อน ในเรื่องรูปแบบขององค์กรนั้นก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายควบคุมไว้โดยเฉพาะ

4. สาธารณรัฐสิงคโปร์

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่ง Tsun Hang Tey¹ ได้เขียนบทความใน “HUMAN RIGHTS QUARTERLY” เรื่อง Confining the Freedom of the Press in Singapore : A “Pragmatic” Press for “Nation-Building” โดยแสดงความคิดเห็นว่าเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มาจากมาตรา 14 (1)(a) ของรัฐธรรมนูญในสิงคโปร์ที่กำหนดคุณสมบัติของการมีเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกสำหรับประชาชนในสิงคโปร์ไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีผลคล้ายกับ European Convention

¹ Associate Professor คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (Nation University of Singapore) Editor of the Asian Journal of Comparative Law, Deputy Chief Editor of the Singapore Year Book of International Law.

on Human Rights กล่าวคือ ข้อที่กำหนดในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นกำหนดยุติอย่างชัดเจนถึงคุณสมบัติของเสรีภาพในการแสดงออกโดยทั่วไปของประชาชนในสิงคโปร์ ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ในสิงคโปร์ด้วยเช่นกันที่จะมีเสรีภาพในการพิมพ์และการแสดงออกโดยทั่วไปของประชาชนในสิงคโปร์

อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวว่าประเทศทั้งสามนั้นเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยซึ่งล้วนมีพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่แตกต่างกันออกไป แต่ประเด็นที่เหมือนกัน คือ ในประเทศเหล่านี้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นมีพัฒนาการเชื่อมโยงมากับพัฒนาการของหลักประชาธิปไตย จนอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพสื่อในประเทศเหล่านี้เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่าประเทศไทยต้องนำหลักการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อจะทำให้การคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยเกิดความเหมาะสม สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็บัญญัติรับรองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เช่นกัน แต่ไม่ได้ให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์มากเช่นสหรัฐอเมริกา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติข้อจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ด้วย ดังนั้น การศึกษาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์และการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ของสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อสิ่งพิมพ์โดยวางหลักเกณฑ์สำคัญว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาล รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลได้ตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่า บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 นั้นมิได้เป็นแต่เพียงคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ และการกำหนดโทษทางอาญาใด ๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของสื่อเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการรองรับสิทธิของสื่อในการเข้าฟังกระบวนการพิจารณาคดีในทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ อีกด้วย โดยถือว่าสื่อเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการในเรื่องของการคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยเทียบเคียงกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาปรับใช้ในประเทศไทยจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้เป็นการสร้างมาตรฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ที่

รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุดให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมิให้ใช้ช่องว่างแห่งกฎหมายเข้าควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกินความจำเป็น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่สนองตอบต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนของเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์ในการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงในทุกสถานการณ์และปราศจากการคุกคามจากอำนาจรัฐที่กระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ดำเนินไปอย่างอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์ นำไปสู่ผลลัพธ์จากการดำเนินงานของรัฐบาลที่เป็นไปเพื่อมุ่งผลประโยชน์สาธารณะและสะท้อนกลับไปสู่ทุกภาคส่วนในสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้บัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติการรับรองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในอนาคต ดังนี้

“สื่อสิ่งพิมพ์ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นโดยการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายวิธีอื่นใดอย่างอิสระ โดยปราศจากการแทรกสอดและปราศจากการลงโทษใด ๆ เมื่อสื่อสิ่งพิมพ์ได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องจริงและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าเพื่อเผยแพร่ในราชอาณาจักร ซึ่งสิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยจะกำหนดเวลาห้ามไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยก็ได้

ความมั่นคงของรัฐ หมายความว่า การแสดงออกไม่ว่าด้วยภาพ หรือข้อความ ที่เป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงออกซึ่งความอาฆาตมาดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน หรือสถาบันพระมหากษัตริย์”

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

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

การสื่อสารที่สร้างความเกลียดชังประกอบไปด้วย (1) การบิดเบือนความจริง (2) การสร้างข้อโต้แย้งที่บกพร่อง (flawed argumentation) (3) การสร้างความเป็นอื่น (divisive language) และ (4) การลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanizing metaphors) ดังนั้น พัฒนาการของความเกลียดชัง ที่เริ่มจากการกระตุ้นเร้า หรือการโฆษณาชวนเชื่อ และปลุกกระดมให้มวลชนคู่ขัดแย้งใช้ความรุนแรงต่อกัน แม้รัฐธรรมนูญของไทยจะได้รับการรับรองเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนไว้ก็ตาม หากแต่เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด บางประการซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเนื่องจากการใช้เสรีภาพโดยปราศจากข้อจำกัดย่อมนำไปสู่การละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น เพราะฉะนั้น มาตรการทางกฎหมายของรัฐจึงมีความสำคัญในการสร้างระเบียบแบบแผนขึ้นเพื่อก่อให้เกิดระเบียบร่วมกันของสังคม

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีกฎหมายหลายประเภทที่ควบคุมและจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้การคุ้มครองหรือความรับผิดชอบนั้นไม่อาจเข้าไปถึงสื่อสิ่งพิมพ์ได้ และในส่วนของความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะที่ใช้ป้องกันและคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายนั้น ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขตของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการบังคับทางปกครองในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่อดีต สื่อสิ่งพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการแสวงหาความจริงที่สมบูรณืมานำเสนอต่อประชาชน และถือเป็นบทบาทขั้นพื้นฐานในการทำหน้าที่ให้ความจริงต่อสาธารณะด้วยความซื่อสัตย์ บริสุทธิ์และเป็นธรรม โดยเห็นแก่ประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ ภาครัฐและเอกชนควรให้ความสำคัญกับรูปแบบของมาตรการในการส่งเสริมการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เหมาะสมกับสังคมไทยที่เป็นประชาธิปไตย โดยนโยบายต่างๆ ของรัฐต้องคำนึงถึงการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้การให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์จะอ้างสิทธิการรับรู้ของประชาชนเพื่อทำการเสนอข่าวไม่ได้ หากข่าวที่นำเสนออยู่นั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งนั้นจะต้องไม่ไปกระทบกระเทือนหรือละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอีกคนหนึ่ง หากบุคคลใดใช้เสรีภาพของตนจนเกินขอบเขตและกรอบแห่งกฎหมายแล้ว บุคคลนั้นย่อมไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพของตนต่อบุคคลอื่นได้โดยรัฐมุ่งหมายที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตย

ในอดีต ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติมีการรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีและภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”² โดยคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและความเป็นส่วนตัว อีกทั้งยังได้บัญญัติห้ามการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28.

ต่อสาธารณะ³ เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของสิทธิดังกล่าวจะพบว่ามิชอบเขตกว้างขวางมาก ดังนั้น การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อนำเสนอเข้าสู่ความรับรู้ของประชาชนในบางกรณีจึงอาจกระทบกับสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นและก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิได้ แต่เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีอยู่หลายประเภท ทำให้การคุ้มครองหรือความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นไม่มีกฎหมายโดยตรงที่ใช้ป้องกันและคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด ซึ่งแต่ละฉบับนั้น มีจุดมุ่งหมายและเจตนารมณ์แตกต่างกันไป รวมถึงยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้คุ้มครองและควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายนั้น กล่าวคือ กฎหมายนั้นไม่ครอบคลุมถึงการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น รวมทั้งไม่ได้มีมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ จึงทำให้การคุ้มครองบุคคลที่ได้รับเสียหายจากการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และในการออกกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญอีกด้วย

ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อนำไปสู่การเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการที่ผู้ตกเป็นข่าวได้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดให้เป็น “หลักประกัน” แก่ประชาชนในการใช้เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ โฆษณา หรือสามารถแสดงความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้บุคคลอื่นสามารถรับและรู้และเข้าใจได้ อย่่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพจำต้องมีขอบเขตทางกฎหมายกำกับไว้ ทั้งนี้เนื่องจากการใช้เสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใดโดยปราศจากขอบเขต ย่อมอาจก้าวล่วงไปกระทบต่อเสรีภาพอีกอย่างหนึ่งได้เสมอ

จากการศึกษา พบว่า ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย เป็นมาตรการทางกฎหมายในการใช้อำนาจควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้บริหารแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยมีทั้งกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่ออกมาใช้บังคับมากมายหลายฉบับ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายอาญา กรณีความรับผิดฐานหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีความรับผิดเรื่องละเมิด และความรับผิดอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายลำดับ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35.

พระราชบัญญัติอื่นเป็นรายกรณี โดยปัจจุบันมีกฎหมายทั่วไปหลายประเภทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ ความผิดต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ สักคมไทยเป็นสักคมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมายาวนานตลอดหน้าประวัติศาสตร์ที่ถูกบันทึกไว้ ดังนั้น ความเคารพความผูกพันต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จึงมีอยู่อย่างแน่นแฟ้น พระมหากษัตริย์จึงถือเป็นตัวแทนแห่งรัฐ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และหากใครที่ละเมิด ย่อมถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ⁴

2. การหมิ่นประมาท ในทางกฎหมายถือว่าทุกคนที่เกิดมาย่อมมีสิทธิ มีเกียรติยศ การละเมิดต่อสิ่งเหล่านี้ของผู้อื่นไม่ควรกระทำ แม้สื่อมวลชนต้องมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อเท็จจริงให้ประชาชนรับทราบ แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าว ต้องไม่ไปละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติยศของผู้อื่นโดยไม่จำเป็น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนลักษณะนี้เรียกว่าการหมิ่นประมาท ถือเป็น การจำกัดสิทธิการนำเสนอข่าวสารโดยใช้หลักสิทธิของผู้อื่น⁵

3. การดูหมิ่น ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความผิดไว้อีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีความใกล้เคียงกับความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณาโดยมีหลักสำคัญคือ สื่อมวลชนจะต้องไม่นำเสนอข่าวสารที่ทำร้ายจิตใจ หรือทำให้ผู้อื่นรู้สึกลดคุณค่าในตัวเอง ทั้งนี้ กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับความผิดดังกล่าวไว้ใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ กรณีการดูหมิ่นเอกชนทั่วไป และกรณีการดูหมิ่นเจ้าพนักงานและศาล⁶

4. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดไว้ว่า การละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้อื่น ซึ่งมีลักษณะความผิดใกล้เคียงกับความผิดฐานหมิ่นประมาท มีใจความสำคัญ คือ “ทุกคนย่อมมีชื่อเสียงเกียรติคุณ การกล่าวความเท็จและทำให้ผู้อื่นเสียหาย เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ ความผิดลักษณะนี้บางครั้งเรียกว่า “การหมิ่นประมาททางแพ่ง”⁷

5. การละเมิดสิทธิเด็กและเยาวชน การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์นั้น บทบัญญัติได้กำหนดข้อห้ามหลายประการเพื่อคุ้มครองเด็ก เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดเสนอข่าว ลงรูปภาพ หรือข้อความเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนที่จะทำให้รู้ได้ว่าเด็กหรือเยาวชนดังกล่าวเป็นใคร ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการละเมิดต่อสิทธิเด็ก มีพื้นฐานความคิดที่ว่า การ

⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112.

⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 - 333.

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 มาตรา 198 และมาตรา 393.

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423.

กระทำความผิดของเด็กและเยาวชนอาจเป็นไปได้โดยความพลั้งเผลอ หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพื่อป้องกันมิให้กระทบกระเทือนอนาคตของเด็ก ไม่ต้องการให้เด็กมีปัญหา หรือมีปมด้อย ไม่เป็นที่รังเกียจของสังคม⁸ ดังนั้น กฎหมายควรเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนผู้ไม่มีโอกาสในการกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ใหม่ต่อไป

6. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่ได้ให้ความคุ้มครองกับ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ที่อยู่ในความครอบครองของราชการ ไว้เป็นกรณีพิเศษโดยกำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารที่ “ห้ามเปิดเผย” หากไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนทั้งยังได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวที่จะต้องจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเพื่อมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลในการใช้ชีวิตโดยปราศจากการรบกวนจากบุคคลอื่นและหากจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ครอบครองข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน

จากดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ความรับผิดตามกฎหมายของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ความรับผิดของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นไปได้เงื่อนไขของกฎหมายทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายอาญากรณีความรับผิดฐานหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีความรับผิดเรื่องละเมิด และความรับผิดอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติอื่นเป็นรายกรณี อีกทั้งมีกฎหมายอยู่มากมายและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับที่เข้ามาควบคุมและจำกัดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับ hate speech ในสถานการณ์วิกฤติได้มีการใช้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นเครื่องมือของการโฆษณาชวนเชื่อยิ่งทำให้ความขัดแย้งมีความชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายไทยแม้ว่าการกล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองต่อผู้อื่นหรือบุคคลที่สาม ซึ่งต้องมีผู้เสียหายตามกฎหมายเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยตนเอง ซึ่งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงความคิดเห็นในลักษณะ hate speech ในปัจจุบันคือกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษกรณีเกิดความเสียหายจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขต คือ ประมวลกฎหมายอาญากรณีของหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่น และ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงในลักษณะของการกล่าวหรือไขข่าวซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป จากข้อเท็จจริง

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534.

⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

และข้อกฎหมายข้างต้น กรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารอันมีลักษณะขัดต่อกฎหมายมาเผยแพร่ต่อสู่ความรู้ของประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นข้อความรุกรานหรือละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ hate speech หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนำข้อความที่ขัดต่อกฎหมายนั้นมาเผยแพร่ย่อมส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องรับผิดชอบในลักษณะเดียวกันสำหรับกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง

นอกจากนี้ กรณีของสื่อสิ่งพิมพ์คือกฎหมายว่าด้วยการจัดแจ้งการพิมพ์ซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจในการกำกับเนื้อหาของสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะฉะนั้น การดำเนินการทางกฎหมายของที่เกี่ยวข้อง จำต้องใช้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายอาญาในฐานความผิดที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ ในบางกรณีอาจเข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือหมิ่นประมาทในกรณีต่าง ๆ แต่ในหลายกรณีนั้นการกล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองต่อผู้อื่นหรือบุคคลที่สามก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กระบวนการทางยุติธรรมก็ไม่อาจดำเนินคดีต่อผู้กล่าววาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองได้ อีกทั้งถ้าเป็นการนำเสนอหรือเผยแพร่วาจาที่สร้างความเกลียดชังทางการเมืองในสื่อสิ่งพิมพ์ ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความถดถอยทางการเมืองที่เลวร้าย จนนำไปสู่วิกฤติทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างประชาชนหรือกลุ่มทางการเมืองในระดับต่าง ๆ และการแตกความสามัคคีระหว่างประชาชนด้วยกัน ที่อาจพัฒนาไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างประชาชนด้วยกันเองหรือการใช้ความรุนแรงระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกับประชาชน

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับไม่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นการเฉพาะในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เนื่องจากกฎหมายอื่น ๆ ที่ควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับ “hate speech” ซึ่งเป็นการสร้างความเกลียดชังที่สามารถพัฒนาไปสู่การแสดงออกที่ส่งผลก่อให้เกิดความรุนแรงต่อตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นเกินความจำเป็นจึงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้ศึกษาเชิงลึก ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายต่อการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3520/2543

ข้อความที่ตีพิมพ์โฆษณา ผู้เสียหายอนุมัติให้จัดจ้าง โดยวิธีพิเศษฝ่าฝืนมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคครั้งล่าสุดห้ามมิให้ผู้เสียหายดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และข้อความว่าผู้เสียหายเจตนากำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ปรากฏอยู่ในเงื่อนไขทั่วไป ส่อเจตนาไปในทางเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนรายหนึ่งที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้เสียหายมานาน ข้อความทั้งสองประการดังกล่าวไม่ได้อ้างถึงข้อความจริงอันเป็นการแสดงความคิดเห็น แต่เป็นการ

ยืนยันข้อเท็จจริงให้ผู้อ่านหนังสือพิมพ์เชื่อว่า ผู้เสียหายอนุมัติให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษฝ่าฝืนต่อมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้เสียหายเจตนากำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาต่อเจตนาไปในทางเอื้อประโยชน์แก่เอกชนที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้เสียหาย ซึ่งจำเลยที่ 2 ก็รับมาในฎีกาว่าเป็นข้อความที่คลาดเคลื่อนไปจริง ข้อความทั้งสองประการดังกล่าวจึงเป็นข้อความที่ยืนยันข้อเท็จจริงใส่ความผู้เสียหายด้วยการเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้เสียหายเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง หากใช่เป็นการแสดงข้อความโดยสุจริตติชมด้วยความเป็นธรรมอันเป็นวิสัยของประชาชน ย่อมกระทำให้จำเลยที่ 2 กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้เสียหาย โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร

เมื่อการกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 แล้วไม่จำเป็นต้องปรับบทลงโทษตาม มาตรา 326 อีก

จากข้อเท็จจริงของสังคมไทยในปัจจุบัน พบว่า การรวมตัวกันของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มประชาชนที่มีความเห็นแตกต่าง ได้ดำเนินการจัดกิจกรรมที่แสดงออกถึงความคิดเห็นทางการเมืองของตนอย่างชัดเจนหลายกลุ่ม กิจกรรมดังกล่าวมีทั้งการจัดเวทีปราศรัย โจมตีการบริหารราชการของรัฐบาล ตลอดจนกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา และมีกล่าวปราศรัยโจมตีสื่อมวลชนที่รายงานข้อมูลข่าวสารที่ไม่ตรงกับความเชื่อทางการเมืองของกลุ่มตน จนกระทั่งเกิดเหตุทำร้ายผู้สื่อข่าวนำไปสู่ความสูญเสียทั้งต่อชีวิต ต่อร่างกายและต่อทรัพย์สิน เหตุการณ์ดังกล่าวมีการกล่าวหากันไปมาว่าฝ่ายตรงข้ามตนเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์เหล่านี้ มีการนำภาพผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตมานำเสนอ จากข้อเท็จจริงเหล่านี้พบว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารไม่ว่าจะเป็นการสื่อความหมายโดยผ่านการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ตลอดจนการสื่อความหมายในรูปแบบกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ โดยกิจกรรมเหล่านี้ได้รับการถ่ายทอดต่อไปยังประชาชนผ่านสื่อมวลชนไปยังประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ เข้าไปมานานนับเดือนในหลากหลายรูปแบบซ้ำไปมา เช่น หนังสือพิมพ์นำข้อความที่ปราศรัยโจมตีกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามมาตีพิมพ์เผยแพร่ ตลอดจนสัมภาษณ์ความเห็นของนักการเมืองที่ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในขณะที่ผู้สื่อข่าวไม่เพียงแต่นำเสนอข้อเท็จจริงของเหตุการณ์นั้น เท่านั้น หากแต่มีการแสดง “ความคิดเห็น (views)” ของตนประกอบในการเสนอข่าวอีกด้วย ขณะที่สื่อมวลชนเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่พยายามนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็น “ข้อเท็จจริง (fact)” ต่อประชาชนท่ามกลางสถานการณ์ของสื่อกระแสหลักแบบนี้ สื่อมวลชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็ดำเนินการในลักษณะไม่แตกต่างกัน แต่มีเนื้อหาที่รุนแรงมากขึ้น กระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นนานนับเดือน จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการกระทำเหล่านี้เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การกำหนดความคิดของประชาชน และนำไปสู่ความรุนแรงในที่สุด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแสดงความคิดเห็นในลักษณะ hate speech ในปัจจุบันคือกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษกรณีเกิดความเสียหายจากการใช้สิทธิที่เกินขอบเขต คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงในลักษณะของการกล่าวหรือไขข่าวและประมวลกฎหมายอาญากรณีของหมิ่นประมาทหรือดูหมิ่นซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้น กรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารอันมีลักษณะขัดต่อกฎหมายมาเผยแพร่ต่อผู้รับรู้ของประชาชน ไม่ว่าจะป็นข้อความลู่ล้าหรือละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะ hate speech หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนำข้อความที่ขัดต่อกฎหมายนั้นมาเผยแพร่ต่อย่อมส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องรับผิดชอบในลักษณะเดียวกัน สำหรับกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสื่อสิ่งพิมพ์นั้น กรณีของหนังสือพิมพ์คือกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจในการกำกับเนื้อหาของหนังสือพิมพ์ เพราะฉะนั้น การดำเนินการทางกฎหมายของที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องใช้กฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายอาญาในฐานะความผิดที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับคดี ซึ่งผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวของสื่อสิ่งพิมพ์จำเป็นต้องใช้สิทธิฟ้องร้องคดีเพื่อนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1. ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility Theory)

จากพฤติกรรมในทางเสื่อมถอยของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งจากเดิมถือว่าสื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีเสรีภาพในการพิมพ์ การโฆษณา และการเสนอข่าวได้อย่างเสรีตามแนวความคิดอิสรภาพนิยม แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมไปด้วย ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจึงเกิดเป็นแนวความคิดอิสรภาพนิยมรูปแบบใหม่ (Neo-liberalism) และได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง กระแสแนวความคิดใหม่นี้รู้จักกันในชื่อ “แนวความคิดสื่อสิ่งพิมพ์ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม” ในแนวความคิดนี้เสรีภาพถูกจำกัดขอบเขตด้วยความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพ ภายใต้จรรยาบรรณของสมาคมวิชาชีพและโดยการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลหรือองค์กรอื่น ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมในการนำเสนอข่าวสารเนื้อหาอันเป็นสาระย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่จะได้รับ ความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากไม่รู้ในข้อเท็จจริงและไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาสังคมต่อไปได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีความ

รับผิดชอบต่อสังคม เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบและหน้าที่ในฐานะสื่อที่มีต่อสังคมและประชาชนที่จะดำเนินการในหน้าที่สำคัญของสื่อสิ่งพิมพ์ในสังคมปัจจุบัน ซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบต่อควบคู่กันไปด้วย

2. หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐ อีกหลักหนึ่ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคน รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงเป็นการขัดต่อหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องบังคับใช้กฎหมาย เมื่อรัฐไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้เกิดผลบังคับใช้ จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้เกิดความผลเสียหายแก่ประชาชนในท้ายที่สุด หากรัฐไม่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการโต้แย้งการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้ต่อการทำละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นไปภายใต้เงื่อนงำของกฎหมายทั่วไป ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์อันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลในฐานความผิดต่อชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อสังคม ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อีกทั้งก่อให้เกิดปัญหาในการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ เช่น บทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์ในการชี้นำและเสนอข้อเท็จจริงโดยการบิดเบือนข้อมูลหรือนำเสนอข้อมูลในด้านใน ด้านหนึ่ง การนำเสนอภาพของการก่อความรุนแรง (hate speech)

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

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์และเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติเพื่อให้มีหลักเกณฑ์และขั้นตอน หรือกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่รัฐเพื่อทำหน้าที่ดูแลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ให้ใช้เสรีภาพของตนไปกระทบสิทธิของประชาชนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีการกำหนดกฎหมายหรือเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งบทบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการดูแลการดำเนินงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ในบางกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายคุ้มครองการทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งในส่วนของความรับผิดชอบหมิ่นประมาทในประมวลกฎหมายอาญา และความรับผิดชอบเรื่องละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นการทั่วไป แต่ไม่ได้กำหนดให้รัฐสามารถเข้าไปสอดส่องดูแลการทำหน้าที่และการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ นั่นเอง

จากการศึกษามาตรการทางปกครองในหลักประกันการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และ สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะพบว่า มีกลไกการควบคุมในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ บัญญัติไว้เป็นมาตรฐานแตกต่างจากกฎหมายที่ควบคุมจำกัดสิทธิเสรีภาพในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ซึ่งจะขออธิบายดังต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายเรื่องการหมิ่นประมาทของสื่อสิ่งพิมพ์ คือ การโฆษณาข้อความที่ทำให้คนอื่นต้องอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ซึ่งโดยรวมแล้วความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ การไขข่าวให้แพร่หลาย ไม่ว่าจะด้วยการพูด การเขียน พิมพ์ วาด หรือวิธีการอื่นใด ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสื่อมเสียชื่อเสียง การหมิ่นประมาทประเภทนี้เป็นทั้งความผิดทางอาญาและละเมิดในทางแพ่ง ซึ่งผู้กระทำผิดต้องรับโทษทางอาญาและต้องชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งในเรื่องหมิ่นประมาทนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และรัฐไม่อาจที่จะกำหนดโทษในทางอาญา หรือเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อสื่อสิ่งพิมพ์ ในกรณีที่ข้อความที่นำเสนอเป็นความจริงและเรื่องที่น่าเสนอเป็นเรื่องที่กระทบต่อสาธารณชน (public figure) ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองจากบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เว้นแต่เป็นการรายงานข่าวสารในเรื่องที่ไม่จริง (calculated falsehood – a statement that a reporter or editor knows to be false or probably false and deliberately publishes) โดยที่สื่อมวลชนรู้ถึงความไม่จริงนั้นมาตั้งแต่ต้นเท่านั้นจึงจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ส่วนในกรณีของการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลธรรมดา (private persons) อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของบุคคลนั้นและโดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ศาลสูงสหรัฐได้วางหลักไว้ว่าบุคคลดังกล่าวไม่อาจที่จะเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งต่อการกระทำนั้นได้ เว้นแต่การกระทำของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ละเมิดมาตรฐานความรับผิดชอบที่สื่อพึงต้องระมัดระวัง (fault-based standard of care) อย่างไรก็ตามภายใต้การให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐยังได้กำหนดข้อยกเว้นของความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ไว้โดยได้กำหนดลักษณะของการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติดังกล่าวไว้ แต่มีข้อยกเว้นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในลักษณะข้อความที่มีลักษณะเป็นการขู่ กล่าวคือ ศาลสูงสหรัฐได้ยึดในหลักการว่า “การสนับสนุนการใช้กำลัง” นั้นจะไม่ถูกคุ้มครองเมื่อ “ได้ใช้ไปในทางการขู่หรือก่อให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเหตุอันใกล้จะเกิดขึ้น” และ “อาจก่อให้เกิดผลเช่นนั้น” เช่น “Defamation” คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกิดจากการตีพิมพ์ข้อความที่มีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของบุคคลอื่น “Causing Panic” ซึ่งการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดความตื่นตระหนกต่อบุคคลรอบข้าง ซึ่งจำต้องใช้มาตรฐานของวิญญูชนในการพิจารณาว่าข้อความที่แสดงออกมามีผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อ่านหรือผู้ฟัง “Incitement to Crime” ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการกระดุนหรือยุยงส่งเสริมให้มีการก่ออาชญากรรม “Sedition” หมายถึง การแสดงความคิดเห็นที่มีผลเป็นการปลุกปั่นให้เกิด

ความไม่สงบในรัฐและ “Obscenity” เป็นการแสดงความคิดเห็นที่ข้อความดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อความที่ลามก หยาบโลน เป็นต้น

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การควบคุมตรวจสอบเสรีภาพในการตีพิมพ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยมีกฎหมายกำหนดรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไขข้อจำกัดการที่จะต้องส่งสิ่งพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ หรือการที่จะต้องวางเงินประกันไว้กับเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง อันเป็นการเพื่อไว้ว่าหากมีการดำเนินคดีฟ้องร้องสิ่งพิมพ์ไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา หากเกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะได้หักเอาเงินค่าปรับหรือค่าเสียหายจากเงินประกันที่วางไว้ก่อน และบทลงโทษได้ในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำรงอยู่ของสังคมประชาธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ บูรณภาพแห่งอาณาเขต ความปลอดภัยของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อย และเพื่อป้องกันอาชญากรรม เพื่อคุ้มครองสุขภาพ ศีลธรรมอันดี เกียรติยศชื่อเสียง และสิทธิของบุคคลอื่น หรือเพื่อป้องกันการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยปรกติเป็นความลับ หรือเพื่อเป็นประกันต่อการใช้อำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ นอกจากนี้ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้แยกการกระทำ ความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของสิ่งพิมพ์ออกมาต่างหากจากฐานความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

สำหรับในความผิดเกี่ยวกับ hate speech นั้น La loi du 29 juillet 1881 ได้ให้เสรีภาพในการสื่อ โดยมีข้อห้ามอยู่บางข้อ เช่น มาตรา 24 ห้ามมิให้ผู้ใดช่วยผู้อื่นให้แบ่งแยก เกียดชัง หรือทำร้ายผู้อื่นหรือกลุ่มที่บุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ รวมทั้งประเด็นในเรื่องเชื้อชาติ ประเทศ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความพิการ ไม่ว่าจะเป็จริงหรือไม่ก็ตามโดยมาตรา 32 และ 33 ห้ามให้ผู้ใดประณามให้เสียชื่อแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในกลุ่มคน เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความพิการ ไม่ว่าจะเป็จริงหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ La loi du 29 juillet 1881 ได้ให้อำนาจแก่ัยการที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเมื่อมีการร้องเรียนจากผู้เสียหาย และผู้เสียหายอาจดำเนินคดีทางแพ่งได้อีก โดยต้องทำ ตามหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาความอาญา ศาลอาจคำนวณทั้งค่าเสียหายทางแพ่งและอาญาด้วยกันได้ มาตรา 48 - 1 อนุญาตให้องค์กรสิทธิทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากการกระทำผิดทางกฎหมายได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่าประเทศไทยต้องนำหลักการการกำหนดมาตรการทางปกครองในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย และสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นเพื่อปรับใช้แก่ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้การกำหนดมาตรการทางปกครองในประเทศไทยเกิดความเหมาะสม รวมถึงการใช้เสรีภาพมีทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบตามมาด้วยอาจมีกฎหมายกำหนดรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไข ข้อจำกัดก่อน และ

บทลงโทษได้ในฐานะที่เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงของรัฐและความปลอดภัยของส่วนรวม ความสงบเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครอง เกียรติยศ ชื่อเสียงและสิทธิของบุคคลอื่น ให้มีประสิทธิภาพ ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยการบังคับใช้กฎหมายต่อการทำละเมิดของสื่อสิ่งพิมพ์และการคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในสื่อสิ่งพิมพ์ของสหรัฐอเมริกา และการควบคุมตรวจสอบเสรีภาพในการตีพิมพ์ได้ให้อำนาจของรัฐบาลที่มีต่อสื่อสิ่งพิมพ์ อีกทั้งได้แยกการกระทำความผิดอาญาอันเกิดจากการใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของสื่อสิ่งพิมพ์ออกมาต่างหากจากฐานความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมาปรับประยุกต์ใช้กับกฎหมายไทย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนการตรวจสอบก่อน ในกรณีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพถ่ายไม่ว่าด้วยวิธีการใดอันเป็นการส่วนตัวของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิของบุคคลนั้น ๆ ในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ไปยังสาธารณชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อีกทั้งกรณีเพื่อความมั่นคงของรัฐและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่นให้ได้รับความเสียหายโดยมิชอบ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ หรือการที่จะต้องวางเงินประกันไว้กับเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งอันเป็นการเพื่อกำหนดการดำเนินคดีฟ้องร้องสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา หากเกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่จะได้หักเอาเงินค่าปรับหรือค่าเสียหายจากเงินประกันที่วางไว้ หรือเพื่อป้องปรามการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งโดยปรกติเป็นความลับ หรือเพื่อเป็นประกันต่อการใช้อำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเป็นการสร้างมาตรฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพบังคับของกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายต่อการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์สอดคล้องกับแนวทางหลักการมาตรการทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการของสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสมาปรับใช้จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้กลไกและหลักเกณฑ์ในการดูแลการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐมีความสอดคล้องกับแนวทางหลักการมาตรการทางปกครอง โดยกำหนดขอบเขตการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชัดเจนในเรื่องของรูปแบบขั้นตอน เงื่อนไขข้อจำกัดการตรวจสอบก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงนำออกเผยแพร่ได้ ซึ่งรัฐสามารถจำกัดเสรีภาพให้

เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ยังมีผลให้เป็นการสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจากการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ที่ถือเป็นผู้ทำหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ สื่อสิ่งพิมพ์ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ จะทำให้ส่งผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนเกิดการเรียนรู้และสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในหมวดว่าด้วยความผิดฐานหมิ่นประมาท โดยเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการควบคุมจำกัดการนำเสนอหรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ที่สร้างความเกลียดชังทางการเมือง (hate speech) ซึ่งกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนที่เข้ามาจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอนาคตที่อนุญาตให้สามารถกระทำได้ ตามที่ผู้เขียนเสนอไว้เป็นแนวทางแก้ไขใน 5.1 ดังนี้

“ผู้ใดพิมพ์หรือเผยแพร่วัตถุที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าประการใด ๆ ซึ่งเป็นการข่มขู่ คุกคาม เหยียดหยาม ด้วยเจตนาขั้วให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ หรือด้วยสถานการณ์แวดล้อมนั้น พฤติกรรมดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติขึ้นได้ ผู้นั้นมีความผิด”

“การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ไม่ว่าจะกระทำในที่สาธารณะหรือที่ส่วนบุคคล เว้นแต่ผู้กระทำสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนอยู่ภายในที่พักอาศัย และไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าคำพูดหรือพฤติกรรมดังกล่าวจะได้ยินหรือถูกรับรู้จากบุคคลภายนอก”

“ห้ามให้สื่อสิ่งพิมพ์ ประกาศเผยแพร่โดยการพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายวิธีอื่นใด ประณามให้เสียชื่อแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอยู่ในกลุ่มคน เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความชอบทางเพศ ความเชื่อในทางศาสนา ความบกพร่องทางกาย ความคิดเห็นในทางการเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อื่น”

5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

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

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันประเด็นปัญหาที่เกิดมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการเฉพาะ ในลักษณะของสภาวิชาชีพที่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้เป็นเพียงสถาบันวิชาชีพที่เป็นสมาคม ชมรม หรือมูลนิธิเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์

ในปัจจุบันเกิดการพัฒนาศาษาวิชาชีพ การส่งเสริมคุณธรรม และมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพนั้น นับเป็นจุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลตนเอง กล่าวคือ การแสดงออกในแนวทางที่ถูกต้องที่สังคมยอมรับและมีจิตสำนึกที่ดี มีความรับผิดชอบทางจริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริต เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ประกอบสมาอาชีพ หรือ การดำรงตนที่จะส่งผลต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และความมีคุณธรรมของแต่ละบุคคล หรือ ผู้ประกอบการหรือกลุ่มสังคมนั้น ๆ ที่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมได้ เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายของการกำกับดูแลตนเองซึ่งเป็นสิ่งที่ประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐานที่ระบุนความประพฤติที่เหมาะสมที่จำเป็นต่อการสนับสนุนเสรีภาพในการแสดง

ความคิดเห็น และกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมนั้น ๆ หรือแนวทางกระบวนการใด ๆ ก็ตามที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของสมาชิก โดยกลไกการกำกับดูแลตนเองขององค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ อันได้แก่ มาตรการที่มีผลเฉพาะราย เป็นต้นว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ หรือการพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด ซึ่งอาจกระทำได้จนถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

นอกจากนี้ อำนาจและบทบาททางกฎหมายของสภาวิชาชีพที่มีอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่เป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่สมาชิกตกอยู่ภายใต้อำนาจของสภาวิชาชีพมิได้เกิดจากความยินยอมด้วยใจสมัคร การกำหนดมาตรฐานพฤติกรรมของนักวิชาชีพขึ้นมา เนื่องจากการกำกับดูแลตนเองของนักวิชาชีพนับเป็นกระบวนการที่เอื้อต่อการปฏิบัติได้มากกว่าแนวทางอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การกำกับดูแลตนเองเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการควบคุมการปฏิบัติงานของสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นรูปแบบที่ช่วยขยายขอบเขตของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับของชุมชน และมาตรฐานของวิชาชีพ กล่าวคือ การกำกับดูแลตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า กลไกการกำกับดูแลตนเองจะเป็นสิ่งที่ประสบผลสำเร็จภายใต้กรอบของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้กฎหมายและกลไกการกำกับดูแลตนเองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญ อีกทั้งเป็นเครื่องมือการตรวจสอบการทำงานด้านต่าง ๆ ในการดำเนินงานเป็นไปตามหลักคุณธรรมจริยธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การทำหน้าที่โดยเฉพาะบทบาทของสื่อสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับการเสนอข่าวในทางไม่สร้างสรรค์ ขาดจริยธรรมและละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เป็นเหตุให้เกิดเสียงเรียกร้องจากประชาชนให้มีการกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยองค์กรควบคุมการใช้เสรีภาพและความรับผิดชอบ และจริยธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์มีการผลักดันให้เกิด “สภาวิชาชีพ” ขึ้นเพื่อควบคุมกันเองอย่างจริงจังในการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ร่วมที่เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในวิชาชีพเดียวกันให้เป็นรูปธรรมมากกว่าเดิมดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดให้มีองค์กร “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” ถือเป็นองค์กรที่มีเจตนารมณ์หลักในการดูแลเรื่องจริยธรรมของนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพที่มาจากแนวคิดสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การตอบสนองต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน 2) การสร้างความไว้วางใจ และ 3) การเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่น อีกทั้งยึดมั่นในหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การควบคุมตนเองของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย โดยการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติจัดตั้งขึ้น โดยทำตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 ให้อำนาจไว้ในการรวมตัวกันเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่ไม่ต้องมีกฎหมายรองรับนั้น เพราะอาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นอาชีพอิสระทุกคนสามารถเข้ามาได้และอยู่ได้ตราบเท่าที่ไม่ทำผิดกฎหมาย ฉะนั้น จึงไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงโดยอาศัยกฎหมายเปิดช่องให้ และสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายก็ไม่มีกฎหมายรองรับกันทั้งสิ้น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอิสระตามเหตุผลในการจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ให้จัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นในประเทศไทย ให้เป็นองค์กรที่มีอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมตนเองในหมู่ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบสถานภาพผู้ประกอบการวิชาชีพและกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการใช้สื่อสิ่งพิมพ์เพื่อการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การก่อตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการก่อตั้งองค์กรทางวิชาชีพอื่น ๆ เช่น สภานายกความ หรือแพทยสภา ซึ่งองค์กรที่ควบคุมทนายความและแพทย์นี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติทนายความ และพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้น องค์กรทั้งสองจึงมีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริงที่จะลงโทษสมาชิกของตน แต่สำหรับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันเองของกลุ่มนักสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ จึงเกิดจากข้อตกลงระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ได้มีการใช้อำนาจของรัฐตามกฎหมายแต่อย่างใด สภาพบังคับของจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์จึงมีลักษณะแตกต่างจากสภาพบังคับของจริยธรรมของแพทย์หรือมรรยาทของทนายความ

จากการศึกษา พบว่า ไม่มีความชัดเจนในแง่สถานภาพทางกฎหมายที่ให้อำนาจการจัดตั้งหน่วยงานกลางใดขึ้นมาทำหน้าที่ในการวางมาตรการกลางในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ขาดกฎหมายรองรับในการควบคุมองค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง มีเพียงการรวมตัวและจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองโดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเอง จึงสะท้อนลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามข้อกำหนดจรรยาบรรณ โดยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเสรีภาพ เสรีภาพการสมาคม โดยมีสาระสำคัญไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ¹⁰ อีกทั้งรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ¹¹

2. ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบจรรยาบรรณไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิก หรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน ลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการในตำแหน่งและขนาดตัวอักษรที่เห็นเด่นชัด ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยนั้นโดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และแจ้งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน บรรเทาความเสียหายด้วยการตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษต่อผู้เสียหายตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ โดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในกรณีผู้ประพฤติผิดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้ส่งคำวินิจฉัยไปยังหนังสือพิมพ์ต้นสังกัดของผู้นั้น เพื่อดำเนินการลงโทษ แล้วแจ้งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์ทราบโดยเร็ว หรือในกรณีที่เห็นสมควร สภาการหนังสือพิมพ์อาจตักเตือน หรือตำหนิ และเผยแพร่คำวินิจฉัยนั้นต่อสาธารณะได้ด้วย¹²

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46.

¹² ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 29.

3. ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ได้กำหนดไว้คือ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องไม่ประพฤติปฏิบัติกรใด ๆ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ และต้องละเว้นการรับอามิสสินจ้างอันมีค่า หรือผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องครบถ้วน

นอกจากนี้ หลักการสำคัญของแนวปฏิบัติของสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

1) ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ พึงละเว้นการรับอภิสิทธิ์หรือตำแหน่ง เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องครบถ้วน

2) การเสนอข่าวของสื่อสิ่งพิมพ์ พึงตระหนักถึงความสำคัญของข่าวต่อสาธารณชนและไม่เสนอข่าวในทำนองชวนเชื่อในเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

3) การได้มาซึ่งข่าวสาร สื่อสิ่งพิมพ์ พึงใช้วิธีที่สุภาพและซื่อสัตย์

4) ในการแสดงความคิดเห็น สื่อสิ่งพิมพ์พึงกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ และไม่มีพันธุกรรมอื่นใด นอกจากมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณชน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลอื่นใดครอบงำความคิดเห็น

5) สื่อสิ่งพิมพ์พึงละเว้นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

6) สื่อสิ่งพิมพ์พึงใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบ ให้ประกาศโฆษณาทั้งหลายอยู่ภายในขอบเขตของศีลธรรมและวัฒนธรรม สื่อสิ่งพิมพ์พึงระมัดระวังที่จะไม่เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่น่าสงสัยว่าจะเป็นภัยแก่สังคมหรือสาธารณชน

7) สื่อสิ่งพิมพ์พึงหลีกเลี่ยงการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่มีเหตุใตุน่าเชื่อว่าเจ้าของประกาศโฆษณานั้น เจตนาจะทำให้ผู้อ่านหลงเชื่อในสิ่งเท็จมมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญจะพบว่า ได้กำหนดให้ความคุ้มครองกับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้นั้นจะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ จะต้องเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น และต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับ การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่เป็นไปภายใต้มาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพให้ได้รับความคุ้มครองตาม

กฎหมาย โดยที่คำว่า “วิชาชีพ” นั้นหมายความถึง อาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ซึ่งมีลักษณะพิเศษของอาชีพที่เป็นวิชาชีพจะต้องเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ซึ่งจำเป็นต้องมีระยะเวลาที่ใช้อย่างครบถ้วนในด้านทฤษฎีและปฏิบัติก่อนที่จะปฏิบัติการนั้นได้อย่างเพียงพอ การดำเนินการจะเป็นไปภายใต้จรรยาบรรณ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมควบคู่กับความซื่อสัตย์ และจะต้องเสนอมาตรฐานชั้นสูงของการบริการในวิชาชีพนั้น อีกทั้งยังมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างกว้างขวางด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องสังกัดสมาคมของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งออกกฎข้อบังคับในการรับเข้าเป็นสมาชิกเพื่อวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ในการเสาะหาทางที่จะส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายของการประกอบวิชาชีพ สมาคม เช่นนี้โดยปกติแล้วจะกำหนดรูปแบบการสอบเพื่อที่จะทดสอบ ความสามารถและออกกฎเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติการ ศีลธรรมจรรยา ส่งผลให้การประกอบวิชาชีพโดยส่วนมากแล้วมีสถานภาพสูงและได้รับการยอมรับจากสังคมสูง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า “วิชาชีพ” มิใช่อาชีพที่บุคคลทั่วไปจะสามารถกระทำได้หากมิได้รับการอบรมเป็นพิเศษและได้รับการยอมรับจากหมู่คณะให้ประกอบอาชีพได้ และถึงแม้การกำหนดขอบเขตของอาชีพใดว่าเป็นวิชาชีพนั้นจะเปลี่ยนแปลงไป วิชาชีพที่เกิดขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงไว้ซึ่งลักษณะของวิชาชีพซึ่งมีหลายประเภท คือ กฎหมาย แพทย์ สถาปัตยกรรม หรือวิศวกรรม เป็นต้น วิชาชีพเหล่านั้นจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลบุคคลหรือผู้ประกอบวิชาชีพให้อยู่ภายใต้มรรยาและมาตรฐานเดียวกันที่เรียกว่า “สภาวิชาชีพ” ซึ่งจะต้องประกอบด้วยบุคลากรผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเอง อันส่งผลให้องค์กรนี้ไม่ใช่เครื่องมือของฝ่ายปกครองอันมีมาจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว หากแต่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นด้วย

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาธรรมเนียมสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 เห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาใช้บังคับในกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพนั้น มักมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะของวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นข้อปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับทางวิชาชีพดังกล่าวและอาจเรียกว่าจริยธรรมทางวิชาชีพ (professional ethics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญแตกต่างกัน เช่น จริยธรรมทางวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่สร้างขึ้นและมีผลใช้บังคับระหว่างสมาชิกในองค์กรวิชาชีพ แต่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ ข้อบังคับทางจริยธรรมที่รวบรวมขึ้นโดยองค์กรวิชาชีพนั้น เป็นการรวบรวมมาจากจารีตประเพณีและแนวปฏิบัติของวิชาชีพนั้น ๆ โดยทั่วไปแล้วการควบคุมกันเองโดยองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ ในส่วนของจริยธรรมและข้อควรปฏิบัติในการประกอบวิชาชีพนั้น จะมีกลไกควบคุมสองประการ คือ การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมทางวิชาชีพนั้น ๆ และการมีกลไกการจัดการแก้ไขปัญหา

สำหรับข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ได้กำหนดหลักการกรณีความรับผิดชอบทางจริยธรรมเอาไว้โดยกำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิก หรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพให้คณะกรรมการมีอำนาจ...” เห็นได้ว่าการควบคุมตนเองของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งกำหนดไว้ในหมวดความรับผิดชอบทางจริยธรรม กรณีความรับผิดชอบของคณะกรรมการสื่อสิ่งพิมพ์ต่อการประเมินการมีอยู่ของวัฒนธรรมองค์กรที่มีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น การตรวจสอบภายในไม่สามารถเข้าไปช่วยหรือมีบทบาทในการประเมินได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบภายในนั้นเพียงแค่ประเมินถึงความเสี่ยงของการดำเนินงานที่ผิดกฎหมาย ดังกล่าวส่งผลให้ไม่เป็นไปตามมาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้ขององค์กรทั่วไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่องค์กรจะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น กรณีผู้ตรวจสอบภายในหรือคณะกรรมการตรวจสอบดำเนินงานภายใต้หลักเกณฑ์ของจริยธรรม แต่ไม่ครอบคลุมถึงการควบคุมเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพของผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้โดยเฉพาะ อีกทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าไปเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับนั้นได้บุคคลที่ไม่เหมาะสม ผู้เป็นกรรมการมักเข้าไปเป็นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่องค์กรวิชาชีพซึ่งมักดำเนินการไปในทางพิทักษ์ผลประโยชน์ของคนอาชีพเดียวกันมากกว่าผลประโยชน์ของสังคม

อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบตนเองและกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ขององค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ถือเป็นองค์กรวิชาชีพที่ไม่เป็นทางการและไม่เทียบเท่าองค์กรวิชาชีพชั้นสูงที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ กล่าวคือ สภาการหนังสือพิมพ์ ไม่มีแนวทางแห่งการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใต้กรอบจรรยาบรรณวิชาชีพจริยธรรมหรือมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนฝ่ายต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยแต่ประการใด การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายรับรองการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ ย่อมไม่มีอำนาจใด ๆ ในทางกฎหมาย ดังกล่าวสภาการหนังสือพิมพ์จึงไม่มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จึงมีสถานะแตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง อีกทั้งสภาการหนังสือพิมพ์ไม่สามารถทำหน้าที่กำกับควบคุมให้สื่อสิ่งพิมพ์สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม เพราะคณะกรรมการของสภาการหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งมีความคิดเห็นในแนวทางเดียวกัน จึงอาจจะเกิดกรณีผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ช่วยพวกพ้องกันเอง ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับการควบคุมองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพอื่นที่มีลักษณะเป็น

ระบบเลือกตั้ง โดยผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องให้ตัวแทนภาคประชาชนและภาควิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการในสัดส่วนที่เหมาะสมกับการควบคุมดูแลของสภาการหนังสือพิมพ์

นอกจากนี้ โดยมาตรการควบคุมตนเองของสภาการหนังสือพิมพ์โดยตรงมักไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากสื่อสิ่งพิมพ์ส่วนใหญ่ถือว่าการตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยกันไม่ใช่หน้าที่หลักของสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์พยายามหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตนเอง หรือไม่ทำการตรวจสอบตนเองอย่างเข้มงวดแท้จริง ซึ่งปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นข้อบกพร่องของกลไกการกำกับดูแลตนเอง คือ การพยายามสร้างให้สมาชิกทุกคนยึดมั่นในจรรยาบรรณ โดยที่การทำให้เกิดการยึดมั่นนั้นมักจะมาจากการที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสมาคม หน่วยงาน หรือองค์การ ดังนั้น จึงทำให้นักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์บางคนหรือหน่วยงานที่ประกาศจะทำการสื่อสารที่ไม่อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ อาจถอนตัวจากการเป็นสมาชิก และปฏิเสธคำมั่นสัญญาที่มีต่อจรรยาบรรณนั้น

เห็นได้ว่าองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์ภูมิภาคแห่งประเทศไทย มูลนิธิหนังสือพิมพ์ ชมรมผู้สื่อข่าวช่างภาพอาชญากรรม เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้ไม่มีสถานะในทางกฎหมายเป็นเพียงสถาบันวิชาชีพที่เป็นสมาคม ชมรม หรือมูลนิธิเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายทางจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการในทางการควบคุมตรวจสอบทางสากล เพราะการควบคุมตนเองเป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมตนเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ นอกจากนี้โดยข้อสันนิษฐานของกฎหมายให้เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวนั้น เป็นประเด็นปัญหาสำหรับบรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา

จากการศึกษา ได้พบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งฉบับที่ 108 ตักเตือนหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดุดีปด้าห์ ว่าตีพิมพ์ข้อความด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ ทำลายความน่าเชื่อถือของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หากฝ่าฝืนอีกจะดำเนินการตามกฎหมายการศึกษ และต่อมา

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่งหนังสือมายังสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รายละเอียดระบุว่า ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดศัปดาห์ ฉบับที่ 251 มีข้อความว่า (1) “ธรรมนูญ “บิ๊กตู” คสช.พอทุกสถาบัน” ซึ่งเป็นการเสียดสี และอาจทำให้เข้าใจผิดว่า พลเอก ประยุทธ์อยู่เหนือสถาบันพระมหากษัตริย์ (2) “น้องตาล กลับเป็นชื่อทายาทของ “บิ๊ก คสช.” ผู้ที่ยังมากบารมี แต่ขอลดบทบาท เพื่อแต่งตัวรอบข้างสิ่งบางอย่างที่กำลังจะเกิดขึ้นหรือไม่ เพราะอย่าลืมว่า การให้ “ลูกตาล” ซึ่งถือเป็นคนรู้ใจมาเลือกสิ่งอำนวยความสะดวกใน “ทำเนียบรัฐบาล-ตึกไทยคู่ฟ้า” อาจจะส่งสัญญาณบางอย่างออกมาให้เห็น “บิ๊ก คสช.” ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี อาจจะไม่ใช่ “บิ๊กตู” อย่างที่คาดเดากัน แต่มี “ตาอยู่” ที่ “บิ๊กตู” วางใจให้มาสานงานต่อก็เป็นได้ ซึ่งก็ไม่ใช่ใครที่ไหน ก็คนกันเองใน คสช.นั่นแล” และ (3) “การคัดสรรสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่ามีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน เอาใจไปตามาแบ่งเค้ก” ซึ่งจักรกฤษ เพิ่มพูล ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ระบุว่า “หากทางหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดศัปดาห์ พิจารณาแก้ไขและขอโทษผู้ร้องเรียน หากผู้ร้องเรียนพอใจ ถือว่าเรื่องเป็นที่ยุติ”

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปัญหาการร้องเรียนมายังสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ เกี่ยวกับการกำกับดูแล และการตรวจสอบการทำงานของสื่อหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ สดศัปดาห์ นั้น สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไม่ใช่องค์กรที่มีอิสระที่มีสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพอย่างไร แต่จริงมาทำหน้าที่กำกับการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ องค์กรดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น เพราะมีเรื่องของอำนาจการเมือง ผลประโยชน์ของกลุ่มทุน เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายโยงกันหมด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ส่งผลให้การกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถใช้บังคับในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในการรายงานข่าวได้อย่างจริงจัง

นอกจากนี้ จากผลการศึกษา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนักวิชาการได้ผลความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพตรวจสอบตนเอง ดังนี้

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล¹³ เห็นว่า การทำหน้าที่ควบคุมตนเองของสภาการหนังสือพิมพ์ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่ในสภาการหนังสือพิมพ์ต่างเป็นเจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ และที่ผ่านมามากคนในสภาการหนังสือพิมพ์ล้วนคิดถึงผลประโยชน์ของตัวเองโดยแยกไม่ออกว่าเรื่องไหนเป็นเรื่องของส่วนรวม เช่น ถ้าเกิดกรณีร้องเรียนสื่อสิ่งพิมพ์ฉบับหนึ่งว่ามีการประพฤติผิดจริยธรรมขึ้นมา ก็จะกระทบกับหนังสือพิมพ์ฉบับอื่น ๆ ที่

¹³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต.

มีการกระทำในลักษณะคล้ายคลึงกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาว่าสภาการหนังสือพิมพ์ไม่กล้าที่จะควบคุมตนเอง เพราะสื่อสิ่งพิมพ์เกือบทุกฉบับต่างประพฤติดิจจริยธรรมคล้าย ๆ กันเกือบทั้งหมด

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร สระมาลีย์¹⁴ เห็นว่า สภาการหนังสือพิมพ์ไม่ประสบผลสำเร็จในการทำหน้าที่ควบคุมตนเองโดยสาเหตุที่สำคัญ คือ สภาการหนังสือพิมพ์ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกผู้ใดไปให้ข้อเท็จจริงหรือลงโทษผู้กระทำผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าแนวทางการควบคุมตนเองของสภาการหนังสือพิมพ์ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นหลัก โดยมีได้อาศัยอำนาจทางกฎหมายในการลงโทษผู้กระทำผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

จากตัวอย่างการสัมภาษณ์เชิงลึกดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า สภาการหนังสือพิมพ์ไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบตนเองโดยไม่อาศัยกฎหมายรองรับ แต่อาศัยหลักจริยธรรมเป็นแนวทางในการควบคุมตนเอง ซึ่งจริยธรรมเป็นเพียงอุดมการณ์ อีกทั้งคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์มีสัดส่วนของกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพมากขึ้นไป ส่งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์หลีกเลี่ยงการตรวจสอบตนเองหรือไม่ทำการตรวจสอบตนเองอย่างเข้มงวด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักภารกิจพื้นฐานของรัฐ และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งมีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1. หลักภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic Function)

ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ (the state as regulator) คือ ภารกิจในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยวิธีการ คือ 1) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ 2) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน และ 3) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบางประเภท

จากภารกิจของรัฐสมัยใหม่ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาในด้านที่เกี่ยวข้อง เศรษฐกิจสามารถแยกได้ 2 ประเภท คือ 1) ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงเป็นผู้ดำเนินการทางอุตสาหกรรม และ 2) ภารกิจของรัฐในฐานะพณิชย์กรรม โดยองค์กรของรัฐเอง อย่างไรก็ดี ภารกิจแต่ละประเภท รัฐย่อมมอบหมายให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสม ถ้าเป็นภารกิจในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและมีผลบังคับฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน

¹⁴ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร สระมาลีย์ อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวหมาก.

เครื่องมือ หรือองค์การที่เหมาะสมในอันที่จะใช้ประกอบภารกิจนี้คือส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่มีได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ทำให้เกิดปัญหาในลักษณะของสภาวิชาชีพที่ไม่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย รัฐย่อมไม่สามารถมอบหมายให้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นผู้จัดทำตามความเหมาะสมภารกิจของรัฐได้ จึงไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของหลักการพื้นฐานของรัฐที่กำหนดให้ภารกิจที่ต้องอาศัยอำนาจสาธารณะหรืออำนาจมหาชนสั่งการและมีผลบังคับฝ่ายเดียว ดังนั้นการที่รัฐไม่กำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อ หลักการพื้นฐานของรัฐ

2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสาร โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าของกิจการ แต่การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสามารถกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และไม่ขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะต้องร่วมกันกำหนดขึ้นมา ในการที่สื่อสิ่งพิมพ์จะทำหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ สื่อสิ่งพิมพ์ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลาง ความถูกต้องเป็นธรรมอย่างแท้จริง ด้วยการกลั่นกรองข่าวที่จะนำเสนอด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ สื่อสิ่งพิมพ์ต้องมีหลักเกณฑ์ในการนำเสนอข่าวโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน จึงเป็นการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่สมบูรณ์และเกิดประโยชน์กับประชาชนสูงสุด ดังนั้น อาจสรุปหลักความรับผิดชอบของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ ดังนี้

1) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องมีความตระหนักว่าตนมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสนอข่าวอย่างยุติธรรมครบถ้วน และปราศจากความลำเอียงเท่าที่ขอบเขตงานในหน้าที่และความสามารถในการใช้ดุลพินิจจะอำนวยให้ปฏิบัติได้

2) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องให้ออกาสแก่ผู้อ่านในการที่จะรู้ เข้าใจ และประเมินค่าของข่าวสารที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งที่มีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อส่วนได้เสียของสังคม สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องสำนึกในหน้าที่ในการเสนอข่าว หรือข้อคิดเห็นของหลายฝ่าย รวมทั้งฝ่ายที่เห็นตรงข้ามกับตนด้วย

3) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องสร้างฐานะทางการเงินของตนให้มั่นคง เพื่อต่อสู้อิทธิพลที่พยายามบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ตกเป็นเครื่องมือของผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

4) สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องเคารพต่อดัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องหมิ่นประมาทและการตีพิมพ์ภาพลามกอนาจาร

นอกจากนี้ สื่อสิ่งพิมพ์มีหน้าที่สะท้อนความเป็นจริงของสังคม แต่ต้องมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ หากสื่อสิ่งพิมพ์ต้องการเสรีภาพและไม่ต้องการถูกแทรกแซงโดยรัฐ สื่อสิ่งพิมพ์ก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าสื่อสิ่งพิมพ์มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสามารถดูแลจัดการตนเองได้อย่างแท้จริงด้วย ดังนั้น เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ มีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง การคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์จึงมิได้ก่อให้เกิดความผูกพันเฉพาะต่ออำนาจรัฐเท่านั้นที่จะต้องเคารพต่อเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ หากแต่ยังผูกพันต่อบุคคลอื่น ๆ หรือสภาวิชาชีพด้วยที่ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ต่อไปในอนาคต โดยได้มีการจัดตั้งองค์การเพื่อควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ คือ สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติได้ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อการกำกับดูแลตนเองขององค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจรัฐและสามารถเป็นทางเลือกในการที่สังคมจะตรวจสอบการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยใช้กลไกการควบคุมโดยวิชาชีพด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลตนเองก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านจริยธรรมต่าง ๆ ได้ทั้งหมดหากแต่ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอ เช่น ปรากฏว่ามีนักข่าวบางกลุ่มไปรับจ้างหน่วยราชการที่ตนทำข่าวอยู่ในการเขียนใบแถลงข่าว เพื่อแจกสื่อด้วยกันเสียเอง ซึ่งทำให้เกิดความขัดกันทางผลประโยชน์และทำให้นักข่าวกลายเป็นนักประชาสัมพันธ์ไป ดังกล่าวแล้วว่าจะมีการกำหนดหลักจริยธรรมไว้ในสมาคมวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ก็มีได้มีการยึดปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด บางครั้งมีการฝ่าฝืนของสมาชิกซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของประชาชน เนื่องจาก ถ้าผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น การที่สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไม่คำนึงถึงภาระหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบตลอดจนมีความซื่อสัตย์และทำงานร่วมกับประชาชนผู้บริโภคสื่อในสังคมให้มากขึ้นย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายต่อสาธารณชนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์

จากดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตนเองโดยมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ขึ้นมาใช้บังคับระหว่างกันเองในการกำกับดูแลจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังกล่าวจึงไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เป็นเพียงองค์กรวิชาชีพที่เป็นเพียงสมาคมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เพราะมิใช่สภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ รวมถึงการ

ควบคุมกันเองเป็นการให้เสรีภาพแก่สื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ในการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมกันเองอย่างกว้างขวางจนไม่อาจหาขอบเขตจำกัดได้ อีกทั้งการควบคุมตรวจสอบของสภาการหนังสือพิมพ์ไม่สามารถบังคับสื่อสิ่งพิมพ์ตามแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบทางสังคมต่อการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์มาใช้ในทางปฏิบัติ ประกอบกับการมีคณะกรรมการของสภาการหนังสือพิมพ์ที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์คัดเลือกกันเอง ย่อมเป็นการสร้างอำนาจเผด็จการให้เกิดขึ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยง่าย ดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีอิสรภาพนิยาม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการทำหน้าที่และจรรยาบรรณทางวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อระบบการร้องเรียนของประชาชนจากการที่คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์ใช้ดุลพินิจลงโทษสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลอาชีพเดียวกันมากกว่าผลประโยชน์ของสังคม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลทำให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสถานะองค์กรวิชาชีพซึ่งเป็นบรรทัดฐานของความประพฤติที่เหมาะสมของนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ และเชื่อมโยงไปถึงความไม่มีเสถียรภาพทางความมั่นคงของประเทศ

5.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะบัญญัติให้สภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีอำนาจเทียบเท่ากับสภาวิชาชีพหรือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และควรมีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายเช่นสภาอื่น ๆ ควบคุมตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ในการนำเสนอข่าวของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์เป็นการเฉพาะเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับจรรยาบรรณสื่อสิ่งพิมพ์ การตรวจสอบประเมินผล การทำงานเพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในหน้าที่ ปฏิบัติงานอย่างเที่ยงธรรมโดยสุจริต หากเกิดการละเมิดต้องได้รับการลงโทษและการชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลอื่น อีกทั้งข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยยอมรับและนำหลักการปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและต้องพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์โดยตรงซึ่ง ได้แก่

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 และการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงการควบคุมตรวจสอบโดยจริยธรรมแห่งวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนั้น จึงควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมมาตรฐานผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้เป็นการเฉพาะเพื่อที่จะใช้ในการจัดการกับนักวิชาชีพบางคนที่ฝ่าฝืนข้อบังคับอีกทั้งอำนาจในการลงโทษ จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญโดยแนวทางในการกำกับดูแลตนเองสามารถใช้ในการลงโทษ ได้แก่ (1) การกีดกันจากกลุ่มผู้มีอำนาจทางศีลธรรม เช่น นักวิชาการ นักการศึกษา นักเขียน (2) การที่เจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ปฏิเสธที่จะเผยแพร่ชิ้นงานที่ไม่ผ่านมาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ จนกว่าจะมีการแก้ไขให้ได้ตามมาตรฐานนั้น (3) การถอดถอนใบอนุญาตนักวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์จากการเป็นนักวิชาชีพ หรือไม่อนุญาตให้บุคคลผู้นั้นทำงานในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ได้ และ (4) การประกาศต่อสาธารณชน เป็นแรงกดดันที่สูงที่สุด เป็นต้น

จากการศึกษา พบว่า กลไกการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ในภาพรวมของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น จะพบว่า การควบคุมตรวจสอบของสภาการหนังสือพิมพ์มีบทบาทสำคัญที่เป็นมาตรฐานแตกต่างจากมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทย บรรดาสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศนั้น ๆ ยอมรับที่จะให้บุคคลภายนอกวิพากษ์วิจารณ์ความไม่ถูกต้องของสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งจะขออธิบาย ดังต่อไปนี้

1) สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีสมาคมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์อเมริกัน (American Society of Newspaper Editors) ได้ประกาศใช้ประมวลจรรยาบรรณทางวารสารศาสตร์ (codes of journalism) มีสาระสำคัญเรียกร้องให้หนังสือพิมพ์ยึดมั่นในความรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิภาพของส่วนรวม ประมวลจรรยาบรรณดังกล่าวประกอบไปด้วยแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม กล่าวคือ คำนึงถึงสวัสดิภาพของส่วนรวม อีกทั้งกรรมการว่าด้วยเสรีภาพหนังสือพิมพ์อเมริกันได้กำหนดความต้องการที่สังคมพึงได้รับจากสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งเป็นมาตรการที่มาจากข้อกำหนดของฝ่ายสื่อสิ่งพิมพ์เอง ได้แก่ ประการแรก การเรียกร้องให้สื่อสิ่งพิมพ์จัดเสนอเรื่องราวของเหตุการณ์ปัจจุบัน ซึ่งถูกต้องลึกซึ้งและการเสนอข่าวแบบขยายความ ประการที่สอง สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนทัศนะและข้อวิจารณ์ ประการที่สาม สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องเสนอภาพตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของสังคม ประการที่สี่ สื่อสิ่งพิมพ์จะต้องรับผิดชอบต่อสังคม และประการที่ห้า สื่อสิ่งพิมพ์ต้องจัดให้มีการเข้าถึงเรื่องราวต่าง ๆ

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมกันเองระหว่างสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยกัน หน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์ในเยอรมนีจะมีขอบเขตการดูแลที่มากกว่าสภาการหนังสือพิมพ์ในประเทศอื่น ๆ โดยไม่ได้ควบคุมเฉพาะหนังสือพิมพ์เท่านั้นแต่ควบคุมไปถึงสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ด้วย โดยสภาการหนังสือพิมพ์ในเยอรมนีมีหลักสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1. ปกป้องและรักษาเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ 2. ขจัดความไม่ดีในวงการสื่อสิ่งพิมพ์ 3. ดูแลความก้าวหน้าของสื่อสิ่งพิมพ์และป้องกันระบบผูกขาดของสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งจะทำลายเสรีภาพ และ 4. เป็นตัวแทนของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เกิดความร่วมมือกับรัฐบาลแห่งชาติและประชาชน นอกจากนี้สภาการหนังสือพิมพ์ได้วางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ เช่น เรื่องสิทธิของบรรณาธิการที่จะให้การหรือไม่ให้การ การสอบสวน การป้องกันไม่ให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมหรือทำลายเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น

จากการศึกษาเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อของสหรัฐอเมริกา และเยอรมนี นอกจากการทำให้องค์กรสื่อมิใช่เป็นองค์กรของรัฐโดยตรง การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีการแบ่งแยกระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับกองบรรณาธิการ การมีกฎหมายคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อโดยการตีความกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเคร่งครัดแล้ว การมีสภาวิชาชีพย่อมมีส่วนสำคัญในการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสื่อ เช่น ในเยอรมนีมีสภานักข่าวนักหนังสือพิมพ์ เป็นสภาวิชาชีพคอยกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพนักข่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและจรรยาบรรณของนักข่าว นักหนังสือพิมพ์ เพื่อรักษาภาพพจน์และความน่าเชื่อถือของนักวิชาชีพนักข่าว เพื่อเป็นการควบคุมตนเองของวิชาชีพนักข่าว โดยมีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์จากประชาชน หากเห็นว่าการกระทำที่ถูกร้องเรียนนั้นขัดต่อจรรยาบรรณนักข่าว (Pressekodex) ก็จะทำหนังสือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงพฤติกรรมหรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ สภานักข่าวนักหนังสือพิมพ์มีหน้าที่อย่างสำคัญที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพนักข่าว โดยเฉพาะเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

3) ญี่ปุ่น

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

ตีพิมพ์ข่าวประจำวันของหนังสือพิมพ์ที่เป็นสมาชิกจากทั่วประเทศ หากพบว่าสิ่งใดขัดต่อหลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ก็จะส่งเรื่องไปที่คณะกรรมการที่ดูแลการบรรณาธิการข่าว

(Editorial Committee) ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการซึ่งจะพิจารณาหาวิธีการที่เหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์และการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ของทั้งสี่ประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการที่ประเทศทั้งสี่กำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นองค์กรสูงสุดของรัฐที่ใช้อำนาจกำกับดูแลสื่อสิ่งพิมพ์และการตีพิมพ์ทุกอย่าง และทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกสื่อสิ่งพิมพ์ โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในการกำกับดูแลตนเองของสหภาพนักข่าวแห่งชาตินั้น ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณของสหภาพนักข่าวแห่งชาติ (The NUJ Code) ขึ้นมา โดยกลุ่มนักหนังสือพิมพ์กันเอง เพื่อให้เป็นจรรยาบรรณของนักหนังสือพิมพ์นั้น และมีการกำหนดกฎของสมาชิก เรียกว่า The NUJ Rules ตลอดจนมีการกำหนด สภาจริยธรรม Ethics Council พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาจริยธรรมในการส่งเสริมจริยธรรมแก่นักหนังสือพิมพ์ ตลอดจนมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษแก่นักหนังสือพิมพ์ที่ทำผิดจรรยาบรรณนั้น ๆ มีระดับความรุนแรงตั้งแต่การให้เสียค่าปรับ จนถึงการให้ออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพนักข่าวแห่งชาติ อีกทั้งมีขั้นตอนให้ผู้ร้องเรียนสามารถอุทธรณ์ผลคำพิจารณาของคณะกรรมการจรรยาบรรณได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย กับหลักการทางกฎหมาย ประกอบกับบทบัญญัติและแนวคิดของต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่คำนึงถึงสวัสดิภาพของส่วนรวม และกรรมวิธีการว่าด้วยเสรีภาพหนังสือพิมพ์ของสหรัฐอเมริกา การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกันเองระหว่างสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยกัน หน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์ของเยอรมัน และหลักการแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ (Canons of Journalism)” เป็นองค์กรเพื่อยกระดับจริยธรรมสื่อมวลชนของญี่ปุ่นมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากในประเทศดังกล่าวได้มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยให้สภาการหนังสือพิมพ์มีสถานะเทียบเท่าสภาวิชาชีพอื่น ๆ และประกาศใช้ประมวลจรรยาบรรณ ประกอบไปด้วยแนวคิดให้สื่อสิ่งพิมพ์ยึดมั่นในความรับผิดชอบชอบต่อสังคมในเรื่องสวัสดิภาพของส่วนรวม อีกทั้งหน้าที่ของสภาการหนังสือพิมพ์เยอรมันจะมีขอบเขตการดูแลที่ป้องกันไม่ให้รัฐบาลออกกฎหมายควบคุมหรือทำลายเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการของสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น มาปรับใช้ในประเทศไทยจะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลทำให้กำหนดข้อบังคับจรรยาบรรณ

วิชาชีพที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในเรื่องการควบคุมการดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์ให้ เป็นไปตามมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเป็นการยกมาตรฐานของสถานะและบทบาทหน้าที่ทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และกำหนด มาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่าสากลโดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์การควบคุม การดำเนินการของสื่อสิ่งพิมพ์ภายใต้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อ สิ่งพิมพ์ เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของ ประเทศชาติอันถือเป็นประโยชน์ส่วนรวมที่มีความสำคัญยิ่ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดสถานะทางกฎหมายของสภา วิชาชีพและการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะ ส่งผลให้สถานะทางกฎหมายให้กับสภาการหนังสือพิมพ์มีอำนาจเทียบเท่าอำนาจหน้าที่ของสภา วิชาชีพอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ที่มาจากการ เลือกรับของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และควรให้มีอำนาจในการใช้มาตรการ ทางกฎหมายเช่นสภาอื่น ๆ ควบคุมตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ใน การนำเสนอข่าวของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับจรรยาบรรณสื่อ สิ่งพิมพ์ การตรวจสอบประเมินผล การทำงานเพื่อให้เกิดความเคร่งครัดในหน้าที่ ปฏิบัติงานอย่าง เที่ยงธรรมโดยสุจริต หากเกิดการละเมิดต้องได้รับการลงโทษและการชดเชยค่าเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณแก่บุคคลอื่น การเสนอข่าวต้องอยู่บนพื้นฐาน การเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของบุคคลอื่น และต่อสังคมที่อาจนำไปสู่การส่งเสริมให้เห็นว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องทั้งที่เป็นการล่วงละเมิดต่อ สิทธิของผู้อื่นควรพิจารณาตามลำดับ บัญญัติกฎหมายเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น โดยสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นบทบาทบัญญัติที่สามารถนำไปใช้หรือนำไปปฏิบัติได้จริง และต้อง ชัดเจน มีการตรวจสอบถึงที่มาและความถูกต้องของการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่สื่อ สิ่งพิมพ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกพระราชบัญญัติสภาการสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2559 โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพสื่อ สิ่งพิมพ์ด้วยมาตรการ ต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีฐานะเป็นองค์การมหาชนที่มีอิสระ การดำเนินการของ องค์กรวิชาชีพมีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ มหาชน ซึ่งประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

1. ควรมีการระบุในข้อบังคับให้ชัดเจนว่า สื่อสิ่งพิมพ์ต้องไม่นำเสนอหรือเผยแพร่จากที่สร้างความเกลียดชัง (Hate speech) เช่น วาจาที่สื่อไปในทางดูถูก เลียดสี หรือเหยียดหยาม ทางเพศ เชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อในทางศาสนา ความบกพร่องทางกาย ความคิดเห็นในทางการเมือง และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อื่น เป็นต้น

2. ให้จัดตั้งสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้บริโภค เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารกิจการของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ เพื่อปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งเสริมจริยธรรมมาตรฐานและความรับผิดชอบแห่งวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ และคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคล โดยบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างกลไกการกำกับดูแลตนเองที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

“องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า องค์กรที่จัดทำหรือสนับสนุน การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์ และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์

“ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งประกอบวิชาชีพ มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ เข้าเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์แห่งชาติ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

“จริยธรรมสื่อสิ่งพิมพ์” หมายความว่า การประพฤติปฏิบัติทางวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ที่สังคมยอมรับ ตามที่องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้

กรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์สามารถนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณาได้ ทั้งนี้เพราะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของสภาวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์นั่นเอง

5.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์และแนวทางแก้ไข

นับตั้งแต่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ของ “สื่อสิ่งพิมพ์” เป็นการถ่ายทอดความจริงไปสู่ประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรง ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ย่อมจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารและรายงานข่าวสารให้ประชาชนรับรู้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ทั้งนี้ การทำหน้าที่ดังกล่าว รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ แต่ในบางกรณี รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้โดยอาศัยเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น มีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น เพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

อย่างไรก็ตามการที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญในอดีตนั้น ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้สื่อสิ่งพิมพ์ใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้บ้างเช่นกัน กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล่าวร้ายหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไปและออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐรุกรานหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวร้ายหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาการที่รัฐใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งผู้เขียนจะขอก้าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

5.4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีผลใช้บังคับในอดีตได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อห้ามมิให้มีการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ โดยได้กำหนดห้ามการสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์เพื่อลดรอนเสรีภาพ การห้ามหนังสือพิมพ์เสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย รวมถึงการให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้ นอกจากนั้นการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคล ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ

ดังกล่าวมาข้างต้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงมาตรการห้ามการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบันของทุกยุคทุกสมัยว่าผู้มีอำนาจปกครองได้กระทำการเพื่อที่จะรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ โดยการเข้าแทรกแซงหรือเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในเชิงสนับสนุนการกระทำของกลุ่มอำนาจของตนแม้จะเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่ประชาชนควรจะทราบก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากประชาชน อีกทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือก็ดี ที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การชำระไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการให้หลักประกันในการประกอบวิชาชีพของสื่อสิ่งพิมพ์ในอันที่จะไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งกำหนดให้การห้ามหรือการแทรกแซงใด ๆ อันเป็นการลดรอนเสรีภาพจะกระทำมิได้ นอกเสียจากอาศัยอำนาจตามกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวต้องตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

อย่างไรก็ตาม เพื่อความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

โดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านการเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจ กระทำการดังกล่าว ซึ่งการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์นั้นมีหลายวิธี ได้แก่ (1) การแทรกแซงชนิดผูก มิตรไมตรี สร้างความสัมพันธ์อันดีกับสื่อสิ่งพิมพ์ (2) การใช้อำนาจประโยชน์ให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่า จะดำเนินการ โดยทางตรง เช่น การให้ผลประโยชน์ต่อสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง หรือให้ประโยชน์ ทางอ้อม เช่น เป็นสปอนเซอร์ในการดำเนินรายการ ผลิตรายการ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการ นำเสนอข่าวสารให้เป็นไปในแนวทางและวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ และ (3) การแทรกแซงโดย การใช้อำนาจรัฐเข้าไป “หยุด-ระงับ” ปิดกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เมื่อมีกรณีพิพาทอย่างรุนแรง โดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐ พฤติการณ์และพฤติกรรมในลักษณะนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งไม่ว่าจะอยู่ใน สมัยของรัฐบาลใด เพียงแต่อาจมีความแตกต่างกันในระดับของความรุนแรงในการแทรกแซง เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีวิธีการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การใช้ช่องทางของ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟ้องร้องเอาผิดกับสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เกรงกลัวไม่กล้า นำเสนอข่าวสาร หรือการใช้ช่องทางของกฎหมายเพื่อบีบบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์ต้องเปิดเผย แหล่งที่มาของข่าวซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์เป็นอย่างมาก อีกทั้ง ปัญหาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในปัจจุบันนอกจากการถูกจำกัดเสรีภาพโดยผู้มีอำนาจรัฐโดยตรง ดังเช่น การปิดโรงพิมพ์ และการเซ็นเซอร์ข่าวอย่างในอดีตนั้น พบว่า วิธีการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์มีความ ซับซ้อนขึ้น ดังนั้น เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์ทำหน้าที่ได้อย่างเสรีปราศจากการแทรกแซง การทำหน้าที่ ของสื่อสิ่งพิมพ์จึงต้องคำนึงถึงหลักการความเป็นอิสระจากเจ้าของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งที่เป็นรัฐและทุน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองก่อให้เกิดอุปสรรคมาคอยการทำหน้าที่ของ สื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และการใช้อำนาจทางการเมืองเอื้อ ผลประโยชน์แก่ธุรกิจของนักการเมือง ในขณะที่สื่อสิ่งพิมพ์ได้กลายเป็นระบบทุนนิยม ซึ่งรายได้ จากการโฆษณา มีอิทธิพลต่อธุรกิจสื่อสิ่งพิมพ์ จึงทำให้ผู้มีอำนาจทุนเข้าครอบงำอำนาจรัฐ สื่อ สิ่งพิมพ์จึงถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐ โดยวิธีการตัดลดงบประมาณ โดยเฉพาะการแทรกแซง ครอบงำในยุคเผด็จการ

จากการศึกษา พบว่า การแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยองค์กรของรัฐจะกระทำได้อีก เฉพาะแต่เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ และการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นใน สังคมประชาธิปไตยต่อความปลอดภัยแห่งชาติ ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ ประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันการทำความผิดทางอาญา การคุ้มครอง สุขภาพหรือจิตใจ หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังกล่าวสะท้อนลักษณะของ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97 พ.ศ. 2557 ซึ่งในการที่รัฐจะนำกฎหมายพิเศษดังกล่าวมาประกาศใช้จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ กล่าวคือจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันมีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 44 เรื่องอำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บัญญัติไว้ในกรณีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว¹⁵

2. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ ให้ผู้อำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44.

เหตุ”¹⁶ อีกทั้งได้กำหนดไว้ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ”¹⁷

3. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลายาวนานหากแต่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะมีการใช้บังคับเฉพาะกรณีประเทศตกอยู่ในภาวะไม่ปกติเท่านั้น โดยการประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การประกาศใช้กฎอัยการศึก ในท้องที่ใดหรือทั่วราชอาณาจักรแล้ว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการใช้กำลังทหารเพื่อการระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยมีอำนาจเต็มในการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตลอดจนอำนาจในการจับได้ โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะเป็นกรณีของอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการตรวจค้น กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการตรวจค้นในเรื่อง ดังนี้ คือ การตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคลในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น การตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและการตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

2) อำนาจในการห้าม กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการห้ามในเรื่องดังนี้ ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณาเมื่อได้ประกาศห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

กรณีการตรวจค้นนั้น ให้มีอำนาจที่จะตรวจค้น ดังต่อไปนี้

(1) ที่จะตรวจ ค้น บรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น

(2) ที่จะตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกัน ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก

¹⁶ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 18.

¹⁷ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 24.

(3) ที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์¹⁸ อีกทั้งการห้ามนั้น ให้มีอำนาจที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพบทหรือคำประพันธ์¹⁹

ภายใต้อำนาจในการตรวจค้นและการห้ามนั้นหากเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็น กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการยึดบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารก็ได้

4. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ปราบกวดนี้ คือ การห้ามเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ โดยกำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร...”²⁰ การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลเป็นการห้ามการนำเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร โดยกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรี ในการพิจารณาออกข้อกำหนดเพื่อห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความดังกล่าวได้ และให้สามารถบังคับใช้ข้อกำหนดได้ทั่วประเทศ แม้ว่าจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะบางพื้นที่ก็ตาม

นอกจากนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบ ระวัง หรือยับยั้งสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า “แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำที่มี

¹⁸ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 9.

¹⁹ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 11.

²⁰ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9.

ความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และเมื่อมีประกาศแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ ตลอดจนการส่งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยอนุโลม.....”²¹

5. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชนเป็นไปด้วยความถูกต้อง ปราศจากการบิดเบือนและความเข้าใจผิด อันจะส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศห้ามมิให้บุคคลใด รวมทั้งบรรณาธิการ พิธีกร สื่อมวลชน และเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ รายการวิทยุโทรทัศน์ และรายการวิทยุกระจายเสียง เชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นนักวิชาการ หรือผู้ที่เคยเป็นข้าราชการ รวมทั้งผู้ที่เคยปฏิบัติงานในศาลและกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนองค์กรอิสระ มาให้สัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดหรือขยายความขัดแย้ง บิดเบือน และสร้างความสับสนให้กับสังคม รวมทั้งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรง²² อีกทั้งผู้ประกอบกิจการและผู้ให้บริการทั้งที่เป็นของราชการและเอกชนด้านหนังสือพิมพ์ วารสาร หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามที่ได้รับแจ้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งนี้ ใ้บุคคลดังกล่าวรวมทั้งบุคคลอื่นใดงดเว้นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารในลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ข้อความอันเป็นเท็จ หรือที่ส่งไปในทางหมิ่นประมาท หรือสร้างความเกลียดชังต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ องค์รัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ (2) ข่าวสารที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้งหมิ่นประมาทบุคคลอื่น (3) การวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง (4) ข้อมูลข่าวสารที่ก่อให้เกิดความสับสน ขั้วยุ ปลุกปั่นให้เกิดความขัดแย้ง หรือสร้างให้เกิดความแตกแยกในราชอาณาจักรกองกิจการพลเรือน เป็นต้น²³ และในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ระงับการจำหน่าย แจกจ่าย หรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ รวมทั้งการออกอากาศของ

²¹ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11.

²² ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 ข้อ 2.

²³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 ข้อ 3.

ราชการดังกล่าวโดยทันที และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดความผิดฐานนั้น ดำเนินการตามกฎหมาย²⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 เป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น และไม่สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งยังคงให้อำนาจแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติอย่างกว้างขวางในการควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์ โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะทำให้เกิดการต่อต้านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นอกจากนี้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ออกคำสั่งเพื่อควบคุมการเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อสิ่งพิมพ์ อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสื่อสิ่งพิมพ์

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้เมื่อเกิดปรากฏการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง โดยใช้กำลังเจ้าหน้าที่ทหารในการดูแลเป็นหลัก ซึ่งความผิดของทหาร ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถฟ้องร้องได้ สำหรับระยะเวลาของการใช้พระราชบัญญัติความมั่นคงนั้น เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำหนดระยะเวลาของการบังคับใช้ ส่วนอัตราโทษผู้ฝ่าฝืนจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กล่าวได้ว่าพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นการรวบรวมบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เป็นฉบับเดียวกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ โดยให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและให้เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้การออกกฎหมายที่ใช้สำหรับสภาวะพิเศษหรือรุนแรงเป็นหลักการใช้กันในนานาประเทศ โดยผู้ตรากฎหมายจะต้องยึดหลักการแห่งกฎหมายที่สำคัญคือ มุ่งเน้นถึงการรักษาความสงบให้ความปลอดภัยกับประชาชนขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้การออกกฎหมายมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินก็จะกระทบหรือลดหย่อนต่อสิทธิมนุษยชนเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสมไม่ได้ กล่าวคือ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบ หรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่ง

²⁴ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ -ฉบับที่ 97/2557 ข้อ 5.

ราชอาณาจักรไทย เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขตผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขภัยความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง อีกทั้งบทบัญญัติของมาตรา 11(5) จะเห็นว่าการกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ออกในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย ในการที่จะออกคำสั่ง ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีอื่นใด รวมถึงการตั้งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใดก็ได้ เพื่อเป็นการป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรงมิให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ มาตรการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีความเด็ดขาดและส่งผลกระทบต่อค่อนข้างมากต่อสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งสิ่งพิมพ์ทั่วไปและหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ และการตรวจสอบระงับหรือยับยั้งอย่างใดก็ตาม ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องปรากฏเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตระหนักและระมัดระวังให้การใช้อำนาจเป็นไปตามอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

กรณีตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศฉบับที่ 2/2557 เรื่องประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ได้กล่าวไว้ว่า “ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยึดอำนาจการปกครอง ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 น. เพื่อให้การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำความสงบสุขกลับคืนสู่ประชาชนทุกกลุ่มทุกฝ่ายโดยเร็ว จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง”

อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้การประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกนั้นต้องดำเนินการภายใต้พระบรมราชโองการเสมอ และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดหรือทั่วราชอาณาจักรแล้ว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการใช้กำลังทหารเพื่อการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยมีอำนาจเต็มในการการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตลอดจนอำนาจในการจับได้

จะเห็นได้ว่า สำหรับกรณีของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะไม่ปกตินั้น ภายใต้กรอบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ใช้บังคับในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97 พ.ศ. 2557 นั้น พบว่า กฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนถึงปัญหา กล่าวคือ สื่อสิ่งพิมพ์ไม่สามารถทำหน้าที่ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องบทบาทหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สาเหตุหลักเนื่องมาจากการเข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล และใช้สื่อสิ่งพิมพ์เป็นเครื่องมือในการรายงานข่าวสารที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐ นอกจากนี้ ผลจากการแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ ยังทำให้สื่อเองก็ไม่ได้ใช้เสรีภาพที่ประชาชนมอบให้ ในการตรวจสอบความจริงที่เกิดขึ้นในสังคม และมานำเสนอแก่ประชาชนผู้ให้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก็ส่งผลต่อการนำเสนอข่าวสารที่ไม่เป็นกลาง และเอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่ม ดังนั้น สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐจึงมีเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเสนอแต่สิ่งที่เป็นประโยชน์และส่งเสริมภาพลักษณ์ของรัฐบาลเท่านั้น หากการกระทำใดก่อให้เกิดผลลบต่อรัฐบาล ก็จะทำให้เห็นว่าสื่อสิ่งพิมพ์ใช้เสรีภาพจนเกินขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์การเมืองในปัจจุบัน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเข้าไปจำกัดเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งยังมีอำนาจการจัดการ สื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐจึงยังไม่มีหลักประกันเสรีภาพและเป็นอิสระจากรัฐบาล จึงไม่ก่อให้เกิดการส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในฐานะพลเมืองและเป็นเครื่องมือสื่อสารเพื่อผลประโยชน์ของมหาชนและของสังคมโดยรวม

จากการศึกษา ได้พบข้อเท็จจริงที่เกิดจากปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดหลักประกันเพื่อป้องกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ในประเทศไทยได้ปรากฏเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นการใช้อำนาจรัฐในการเข้าแทรกแซงการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อสิ่งพิมพ์ได้ต่อสู้เพื่อปกป้องเสรีภาพของตนมาตั้งแต่สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี พุทธศักราช 2474 “กุหลาบ สายประดิษฐ์” ได้เขียนบทความเรื่อง “มนุษยภาพ” ซึ่งเป็นบทความวิพากษ์วิจารณ์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยได้นำลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ “ไทยใหม่รายวัน” ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจในการปกครองในสมัยนั้นใช้วิธีการแทรกแซงสื่อด้วยการส่ง “หลวงวิจิตรวาทการ” เข้ามาถือหุ้และเบี่ยงเบนนโยบายของหนังสือพิมพ์ “ไทยใหม่รายวัน” ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กุหลาบและคณะตัดสินใจตั้งรับสถานการณ์ในครั้งนั้นด้วยการลาออกจากหนังสือพิมพ์ “ไทยใหม่รายวัน” ยกคณะ ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อปกป้องเสรีภาพหนังสือพิมพ์อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์สื่อสิ่งพิมพ์ไทย หลังจากนั้น กุหลาบก็ได้ตัดสินใจส่งบทความเรื่อง “มนุษยภาพ” ลงในหนังสือพิมพ์ “ศรีกรุง” อีก

ครั้งหนึ่ง เป็นผลให้หนังสือพิมพ์ “ศรีกรุง” ถูกสั่งปิด และแทนพิมพ์ “ถูกล่ามโซ่” เหตุการณ์ดังกล่าว เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและการต่อสู้กับอำนาจทางการเมืองของนักหนังสือพิมพ์ไทย ในช่วงปลายของยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้เป็นอย่างดี

ต่อมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองก็ไม่ได้ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น แต่กลับปรากฏเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำที่ผู้มีอำนาจปกครองใช้อำนาจรัฐเข้าควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์โดยชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น ในสมัยของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์ที่ไม่เสนอข่าวที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล หรือสื่อสิ่งพิมพ์ที่เสนอข่าวที่อาจเป็นภัยต่อรัฐบาลก็มักจะถูกสั่งปิดด้วยข้อหาต่าง ๆ เช่น ข้อหาเป็นเสี้ยนหนามของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในช่วงระยะนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการควบคุมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์อย่างถาวร โดยรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมตำรวจและเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการควบคุมดูแลหนังสือพิมพ์มากขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยอย่างไร้ขอบเขต เป็นกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติอย่างมาก นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ตรากฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 กำหนดเงินทุนสำหรับผู้ต้องการออกสื่อสิ่งพิมพ์ประเภทข่าวสารการเมืองไว้ด้วยว่าจะต้องมีเงินทุนไม่ต่ำกว่า 5 หมื่นบาท ไม่รวมราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสถานที่ทำการพิมพ์ ทุนส่วนหนึ่งจะต้องเป็นทุนสำรองไม่ต่ำกว่าหนึ่งหมื่นบาท เท่ากับบีบให้หนังสือพิมพ์ที่มีเงินทุนต่ำต้องปิดตัวเองลงไป เพื่อกำจัดสื่อสิ่งพิมพ์ฉบับที่มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลออกไป ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม สำเร็จก็ได้ออกกฎหมายควบคุมสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเข้มงวดยิ่งขึ้น โดยออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 (ปว.17) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีการขออนุญาตออกหนังสือพิมพ์ขึ้น โดยให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์สามารถเซ็นเซอร์สื่อสิ่งพิมพ์และปิดสื่อสิ่งพิมพ์ได้ กฎหมายฉบับนี้ได้รับฉายาในวงการสื่อสิ่งพิมพ์ว่าเป็นกฎหมายควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์แบบครอบจักรวาล ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์หวาดเกรงที่จะรายงานข่าวที่เกี่ยวกับการเมืองเนื่องจากกลัวการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนำเสนอเรื่องมโนสารหรือข่าวอาชญากรรมแทน ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการรับรู้ข่าวสารบ้านเมืองที่เป็นสาระความรู้อย่างสิ้นเชิง แม้ภายหลังจะมีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวไปในสมัยของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช สำเร็จ ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลทหารเข้าปกครองแผ่นดินได้มีคำสั่ง

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 หรือ ปร.42 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเข้มงวดเป็นเผด็จการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มากที่สุด ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์ไม่กล้านำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับการเมืองเนื่องจากเกรงว่าจะถูกสั่งถอนใบอนุญาต

ต่อมาเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการถูกจำกัดและควบคุมทั้งในรูปแบบและนอกรูปแบบด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้เกิดโศกนาฏกรรมทางที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นประชาธิปไตยทางการเมืองและการสื่อสารมวลชนในประเทศไทย เหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2535 เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงทำให้ประชาชนที่ชุมนุมประท้วงบาดเจ็บและล้มตายเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงอิทธิพลและอำนาจการสื่อสารต่อการรับรู้ข่าวสารของประชาชน เพราะหากสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการรายงานความเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระเปิดเผย สถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวคงไม่เกิดขึ้น

นอกจากนี้เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนและสื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนสิทธิในการรับทราบข้อมูลและข่าวสารไว้อย่างชัดเจน แต่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การควบคุมเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยการแทรกแซงกิจการสื่อมวลชนด้วยอำนาจในระบบทุนนิยมของฝ่ายรัฐบาล เป็นสาเหตุหนึ่งที่ฐานะทางเศรษฐกิจขององค์กรสื่อสิ่งพิมพ์กลายเป็นผู้กำหนดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองการปกครองโดยเฉพาะเมื่อมีการรัฐประหาร และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาท สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในยุคอำนาจนิยมจะอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ไม่มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐ เป็นการควบคุมอย่างเปิดเผยจากอำนาจรัฐเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ในปัจจุบันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทยตามระบอบเสรีประชาธิปไตย รัฐควบคุมเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์โดยวิธีการแทรกแซงกิจการของสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยอิทธิพลทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบกลไกการแข่งขันเสรีในรูปแบบเทคโนโลยียุคโลกาภิวัตน์

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เกิดสถานการณ์ไม่ปกติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ โดยห้ามมิให้บุคคลใด รวมทั้งบรรณาธิการและเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ เชิญบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นนักวิชาการ หรือผู้ที่เคยเป็น

ข้าราชการรวมทั้งผู้ที่เคยปฏิบัติงานในศาลและกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนองค์กรอิสระ มาให้สัมภาษณ์หรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดหรือขยายความขัดแย้ง บิดเบือน และสร้างความสับสนให้กับสังคม รวมทั้งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงและในกรณีที่น่าปรากฏว่าบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ระงับการจำหน่าย จ่ายแจก หรือเผยแพร่สื่อพิมพ์ โดยทันที และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดความผิดฐานนั้นดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบปัญหาข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง กับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความได้สัดส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ มีแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย ดังนี้

1. ทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลและสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของของคนในสังคม หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักความเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะให้ทันต่อความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่สื่อสิ่งพิมพ์ถูกแทรกแซงก็จะกลายเป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์ผลงานด้านบวกให้กับรัฐบาล ซึ่งทำให้ข้อมูลที่น่าเสนอไปสู่ประชาชนปราศจากความรอบด้าน ดังนั้น การที่รัฐบาลพยายามใช้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์จึงเป็นการปิดกั้นสื่อสิ่งพิมพ์อันเป็นเสมือนการ ไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนด้วยเช่นกัน จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อทฤษฎีทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น กล่าวคือนอกจากจะต้องมีกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมายซึ่งให้อำนาจหน้าที่นั้นตาม รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดด้วย ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนไม่ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันเป็นประโยชน์ของเอกชนไปด้วย ในขณะที่เดียวกันกับที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อป้องกันเอกชนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และเพื่อดำเนินการให้การจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีสูงสุดแก่สังคมส่วนรวม

เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครองของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็คือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายพร้อมกันกับหลักการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชน แม้กฎหมายจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย สารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารงานของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจและต้องระมัดระวังให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

หลักที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย อาจแยกพิจารณาในรายละเอียดได้ 2 ประการ คือ

1) การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ

การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องอ้างอิงได้ว่า มาจากกฎหมายใด ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่ใช้อ้างอิงข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ²⁵ เป็นต้น ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

2) ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ (Ultra Vires)

แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจ การใช้อำนาจฝ่ายปกครองก็ต้องทำภายในขอบเขตและตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้จะกระทำนอกเหนือขอบเขตหรือกระบวนการที่ถูกต้องไม่ได้ กล่าวคือ กฎหมายเป็นเหมือนกรอบที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอยู่ภายในกรอบเท่านั้น ฝ่าย

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39.

ปกครองจะใช้อำนาจนอกรอบที่กำหนดไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ถ้าหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดข้อมเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อกฎหมาย

อย่างไรก็ดีหลักความชอบด้วยกฎหมายมีข้อยกเว้นอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

(1) หลักเรื่องการกระทำของรัฐบาล เป็นการกระทำของรัฐบาลไม่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง แต่เป็นการรับผิดชอบทางการเมือง เช่น การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดรัฐบาลต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ไม่ใช่ในทางกฎหมาย

(2) หลักเรื่องสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ถือว่าเหตุผลความจำเป็นในการที่จะอยู่รอดเพื่อเอกราช เหตุผลเพื่อความปลอดภัยสาธารณะหรือเพื่อความสงบสุขของสังคมข้อมอยู่เหนือหลักความชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ผลจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้เรียกร้องให้การมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนนั้นจะต้องมีขอบเขตและจะต้องกำหนดรายละเอียดในการมอบอำนาจนั้นด้วย หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายว่า การแทรกแซงโดยอำนาจมหาชนนั้นจะต้องสามารถคาดคำนวณได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กฎหมายนั้นจะต้องบัญญัติเนื้อหาของภารกิจของฝ่ายปกครองและไม่อาจที่จะจำกัดอยู่กับหลักการพื้นฐานที่ยึดถือกันอยู่โดยทั่วไป โดยการให้ผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายในทางรูปแบบนั้นหาเพียงพอไม่ เงื่อนไขกฎหมายทั่วไปที่เคลือบคลุมซึ่งมอบให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการกำหนดขอบเขตเสรีภาพของปัจเจกบุคคล กฎหมายดังกล่าวข้อมไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงต้องพิเคราะห์ถึงเหตุผล ความจำเป็น วิธีดำเนินการ และประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองไปพร้อม ๆ กับสัดส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ซึ่งจะเกิดผลทางกฎหมายมหาชนตามหลายประการ คือ การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ข้อมเป็นการ “ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์” หรือเป็น “การบิดเบือนการใช้อำนาจ” (Detournement de Pouvoir) จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

จากดังกล่าวข้างต้น การที่รัฐมิได้กำหนดหลักประกันการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ ทำให้เกิดปัญหากรณีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งเป็นการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพและทหาร โดยเฉพาะการรัฐประหารนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพื่อป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการในทาง

เนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจแล้วยังเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรง จึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่า ให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งผลให้การทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ขาดประสิทธิภาพ ไม่มีมาตรฐาน และจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหมายให้สื่อสิ่งพิมพ์มีเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเป็นไปภายใต้วัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์สาธารณะอื่นที่สำคัญกว่า ส่งผลเสียทำให้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไทยถูกระทบกระเทือนขาดโอกาสนำเสนอข่าวสารข้อเท็จจริงที่จะจัดการวิกฤตการณ์ทางการเมืองตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย และสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มบุคคลที่เห็นว่าอำนาจจอชปีตย สิทธิ และผลประโยชน์ของตนถูกละเมิดจากการรัฐประหาร ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีความสลับซับซ้อนและรุนแรงยิ่งขึ้น

5.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามแนวทางการปฏิรูปประเทศในอนาคต ควรมีเนื้อหาบัญญัติในสถานการณ์ปกติห้ามรัฐปิดกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ทุกประเภทไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม และห้ามรัฐแทรกแซงการเสนอข่าวหรือเซ็นเซอร์ข่าว ทั้งนี้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์มีความสัมพันธ์อย่างมากกับเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล เนื่องจากหากสื่อสิ่งพิมพ์ไม่มีเสรีภาพ ก็ย่อมส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการที่ปัจเจกบุคคลจะมีเสรีภาพในการแสดงออก เพราะบุคคลมักต้องใช้สิทธิในเสรีภาพนี้โดยผ่านสื่อตนเอง

จากการศึกษาหลักประกันเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์จากการแทรกแซงโดยรัฐในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส จะพบว่า มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการห้ามรัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์แตกต่างจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐในการ

แทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของประเทศไทย ซึ่งเป็นความแตกต่างในเชิงบริบทของรูปแบบการบริหารประเทศ ซึ่งจะขออธิบาย ดังต่อไปนี้

1. สหรัฐอเมริกา

กฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกา ได้ให้การคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์จากการแทรกแซงของรัฐบาลจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1788 สื่อสิ่งพิมพ์ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 นั้น ยังทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกำหนดแนวทางสำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ โดยจะมีการระบุชัดเจนว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ใช่ให้สิทธิเพียงแก่ประชาชนในประเทศเท่านั้นแต่ยังหมายรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์อีกด้วย นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีจุดมุ่งหมายที่จะให้การรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ไม่ใช่แค่เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับผู้แทนของประชาชนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะก่อตั้งฐานันดรที่ 4 แยกต่างหากจากอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้สื่อสิ่งพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาจึงอิสระอย่างมากในการที่จะเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การเมือง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังที่ A.J. Liebling เคยกล่าวไว้ว่า “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ปกป้องได้เฉพาะผู้ที่ครอบครองมัน” โดยไม่ว่าจะเป็นส่วนบุคคล ธุรกิจ หรือองค์กร ก็สามารถตีพิมพ์หรือให้ความเห็นต่าง ๆ โดยที่ไม่ต้องกลัวการแทรกแซงของรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น เจ้าของสำนักพิมพ์ไม่จำเป็นต้องถูกบังคับให้ตีพิมพ์การหาเสียงให้แก่พรรคคู่แข่งการเมืองหากไม่ต้องการ แม้ว่าจะรับงานพิมพ์อิสระก็ตาม” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์อย่างเต็มที่ โดยระบุไว้ว่ารัฐสภาไม่สามารถที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สำหรับระบบกฎหมายฝรั่งเศสสร้างเครื่องมือทางกฎหมายให้หลากหลายไปตามแต่ละสถานการณ์ ในแต่ละเครื่องมือนั้นก็มีความเข้มข้นต่างกันไป กล่าวคือ กรณีการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดี ต้องเป็นกรณีวิกฤตร้ายแรงระดับชาติ (La crise nationale) อำนาจโอนมาที่ประธานาธิบดีคนเดียว ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะมาตรการต่าง ๆ ที่ทำไประหว่างนั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุม การตัดสินใจประกาศใช้ในกรณีการประกาศกฎอัยการศึก ต้องเป็นเรื่องสงครามทหารมีอำนาจ ศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก กรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป พลเรือนมีอำนาจ ศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเข้มข้นน้อยที่สุด คือ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างไร ที่ไม่ต้องมีการประกาศใช้ล่วงหน้า เพียงแต่ศาลจะหยาบยกทฤษฎีนี้มา

ประกอบการพิจารณาก็ต่อเมื่อมีคดีมาสู่ศาล และเจ้าหน้าที่ยกทฤษฎีนี้ขึ้นอ้างเพื่องดเว้นการใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายในบางกรณี อีกนัยหนึ่งคือ ทฤษฎีนี้พัฒนามาเพื่อเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ดังนั้น ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับว่าในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นว่านั้นย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่ากรณีปกติ ในสถานการณ์พิเศษ คุณภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ โดยระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม และต้องไม่ลืมว่าการใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ไม่ปกติก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็คือเป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การยกเว้นหรือลดระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าว ก็ไม่ได้หมายความว่า มาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำลงไปจะหลุดพ้นจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยอมรับแต่เพียงการลดหรือละเว้นกระบวนการควบคุมก่อนการใช้อำนาจ แต่ไม่ยอมรับเป็นอันขาดหากจะละเว้นการควบคุมหลังการใช้อำนาจ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมาย และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน รวมถึงแนวคิดและบทบัญญัติทางกฎหมายของต่างประเทศกับประเทศไทย พบว่า ประเทศไทยต้องนำหลักการคุ้มครองจากการแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อจะทำให้การแทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทยสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน อีกทั้งสหรัฐอเมริกา ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการบังคับให้สื่อสิ่งพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามความต้องการของรัฐบาลแต่อย่างใด รวมทั้งได้กำหนดห้ามรัฐมิให้กำหนดห้ามสื่อเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลและนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยถือว่าสื่อเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารภายใต้บทบาทของตนและเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย การยอมรับว่าในสถานการณ์พิเศษ คุณภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม และต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ไม่ปกติก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคง การนำหลักการข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองฝรั่งเศสมาปรับประยุกต์ใช้กับกฎหมายไทย จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยรัฐต้องสนับสนุนให้มีกลไกป้องกันการแทรกแซงและการคุกคามการทำงานของสื่อสิ่งพิมพ์ไม่ว่าจากกลุ่มการเมือง กลุ่มอิทธิพล รวมถึง

กลุ่มทุนใด ๆ เพื่อให้สื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารได้โดยอิสระอย่างแท้จริง รัฐต้องแก้ไข ปัญหาโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อ เพื่อป้องกันการครอบงำสื่อสิ่งพิมพ์และควรออกกฎหมาย คຸ້ມครองบุคลากรในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีอิสระในการนำเสนอข่าวสารและความเห็นตามที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่โดยที่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเหล่านี้เป็นการ กระทำทางปกครองโดยแท้ จึงควรที่จะกำหนดให้สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำดังกล่าวโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาล ปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควร แก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดควมเว้นเขตอำนาจของศาล ปกครองจึงเป็นมาตรการที่เกินจำเป็นและกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิของสื่อสิ่งพิมพ์และไม่ สัมพันธ์กับหลักความได้สัดส่วนแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้การใช้อำนาจในสถานการณ์ไม่ปกติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากแต่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจย่อมเป็น สาระสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อป้องกันมิให้นำไปสู่การใช้อำนาจตาม อำนาจซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐและเป็นหลักประกันมิให้เกิดอันตรายร้ายแรงที่กระทบต่อประชาชน ในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและหลักการ ของสหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทย จะทำให้ประเทศไทยสามารถ แก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐเกินขอบเขตเข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกิดขึ้นในประเทศ ไทยได้อย่างแท้จริง และส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยในการกำหนดเงื่อนไขการ เข้าแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ในเรื่องการเป็นเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ การควบคุมการดำเนินการของ สื่อสิ่งพิมพ์ให้เป็นไปตามขั้นตอนและเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งในเรื่องของภาครัฐ ควรมีการทบทวนขอบเขตในการใช้อำนาจทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ และต้อง อธิบายถึงที่มาของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบอย่างชัดเจนด้วย เพื่อไม่ให้เกิด การใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งตัวของนักการเมืองที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหาร ประเทศแทนประชาชนจะต้องมีความตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและของสื่อสิ่งพิมพ์ใน ระบอบประชาธิปไตย ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรมที่สูงกว่าประชาชนทั่วไป และที่สำคัญผู้ มีอำนาจรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางความคิดจากเดิมที่มุ่งเน้นการสื่อสารทางเดียว ไปสู่ แนวคิดใหม่ที่เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายจากภาคประชาสังคม เพื่อนำมุมมอง ที่หลากหลายมาพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยสามารถกำหนดมาตรการเกี่ยวกับหลักประกันการ แทรกแซงเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะส่งผลให้สื่อสิ่งพิมพ์ที่ถือเป็นผู้ทำ

หน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเที่ยงตรงได้ รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองการนำเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้อย่างชัดเจนภายใต้กฎหมายแห่งรัฐมีความสอดคล้องกับแนวทางหลักการจำกัดเสรีภาพให้เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ นอกจากนี้ยังมีผลให้เป็นการสร้างมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ให้เทียบเท่ากับสากล โดยสร้างกลไกและหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ ภายใต้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ดีให้เกิดขึ้นกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้บัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดขอบเขตการจำกัดการใช้อำนาจรัฐแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ การที่รัฐใช้อำนาจทางอ้อมในการใช้เงินสนับสนุนสื่อสิ่งพิมพ์ในการโฆษณาผลประโยชน์นั้น เห็นว่า ควรที่จะกำหนดให้สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่ ดังต่อไปนี้

“การพิมพ์และการเผยแพร่สิ่งพิมพ์สามารถกระทำได้โดยเสรี และสามารถกระทำได้โดยมิต้องขออนุญาตดำเนินการใด ๆ ก่อนและมีต้องวางเงินประกัน”

“ให้มีการปฏิรูปสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อประโยชน์ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนมีมาตรฐาน มีคุณภาพสูงสุด และเป็นที่ยึดถือทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ ตามแนวทางดังต่อไปนี้”

“มีกลไกส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ให้มีเสรีภาพควบคู่กับความรับผิดชอบ เร่งพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากการถูกรวบงำและแทรกแซงโดยอำนาจรัฐและทุน เพื่อให้การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและรอบด้าน รวมทั้งส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานสื่อ สิ่งพิมพ์”

“เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการประกอบวิชาชีพตามจริยธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และรอบด้าน รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

การสั่งปิดกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การห้ามสื่อสิ่งพิมพ์เสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ

เกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม และจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสาม

เจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ต้องเป็นพลเมือง และพลเมืองไม่อาจเป็นเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ หรือ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หลายกิจการ ในลักษณะที่อาจมีผลเป็นการครอบงำหรือผูกขาดการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหรือความคิดเห็นต่อสังคม หรือมีผลเป็นการขัดขวางการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือปิดกั้น การได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ มิได้ ไม่ว่าในนาม ของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่น ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ที่จะทำให้สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น ในกิจการดังกล่าว

รัฐจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดเพื่ออุดหนุนกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ของเอกชน มิได้ การซื้อโฆษณาหรือบริการอื่นจากสื่อสิ่งพิมพ์โดยรัฐ จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อการนั้น”

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งประกอบกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข้อมูลข่าวสารและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของรัฐหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อสิ่งพิมพ์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข้อมูลข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้บริโภค เพื่อ

ปกป้องเสรีภาพและความเป็นอิสระของสื่อสิ่งพิมพ์ ส่งเสริมจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ พิจารณาคำร้องขอความเป็นธรรมของผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้เสรีภาพ และคุ้มครองสวัสดิการของบุคคลตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง”

“ให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบมาตรการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้กระทำลงไปพอสมควรแก่เหตุตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์หรือไม่”