

## บทที่ 4

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย

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

#### 4.1 หลักการพื้นฐานของเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ภายใต้หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายที่เป็นรากฐานของกฎหมายทั้งระบบเนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตลอดจนกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว การกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งยังกำหนดเงื่อนไขของการแก้ไขหรือเพิ่มเติมไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้กระบวนการตรากฎหมายปกติที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ประกอบกับภายใต้ความสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงได้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรื่อยมา ดังนี้

##### 4.1.1 ประวัติความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 อันเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญของแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีที่มาและสาระสำคัญของหลักการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ

สถานการณ์ของบ้านเมืองขณะจัดทำรัฐธรรมนูญ ทำให้ที่มาของรัฐธรรมนูญและความเข้มข้นของขอบเขตสิทธิและเสรีภาพไม่เท่ากัน ดังนั้น การจะทราบขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็นสำคัญก่อนจะพิจารณาขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญบางฉบับเป็นเพียงการกำหนดกรอบของการใช้อำนาจของรัฐไว้เพียงชั่วคราว เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดเพียงเรื่องให้ราชอาณาจักรเป็นรัฐเดี่ยวจะแบ่งแยกมิได้โดยให้มีปกครองรูปแบบรัฐสภาที่มีสภาเดียวและมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขและทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางคณะราษฎร<sup>1</sup> ซึ่งแตกต่างจากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่กล่าวกันว่ามีการบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดฉบับหนึ่ง ที่ผู้ยกร่างพยายามนำหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และพุทธศักราช 2517 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทย ได้ปรากฏเรื่องสิทธิและเสรีภาพชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในขณะนั้นได้มีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จึงมีการรับเอาหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความเป็นมาของที่มา และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ทราบหลักการคุ้มครองของสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงทราบขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพได้

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

<sup>1</sup> จาก *แนวทางการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (น. 17), โดย เดโช สวานานนท์, 2541, กรุงเทพมหานคร: วีทีซี คอมมิวนิเคชัน.

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

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งดำเนินการโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีการพิจารณาอย่างเป็นระบบและมีการกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ โดยการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางจนถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพประชาชนชาวไทยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยการพิจารณาคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ฉบับ คือ

ร่างฉบับแรกใช้แนวคิดหลัก 2 ประการ คือ สภาพปัญหาที่เป็นอยู่ในประเทศไทย ทฤษฎีสิทธิเสรีภาพ และตัวอย่างรัฐธรรมนูญต่างประเทศที่อาจนำมาปรับใช้กับรัฐธรรมนูญไทยได้ สภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีเรื่องสิทธิเสรีภาพไม่ครบถ้วนเพราะยึดถือหลักที่ว่า ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาถือว่าสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นกรณีตัวอย่างเท่านั้น

(2) การขาดสภาพบังคับเพราะในรัฐธรรมนูญหมวดสิทธิเสรีภาพมักจะกำหนดต่อท้ายในแต่ละมาตราว่า ทั้งนี้รายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้ไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

(3) รัฐธรรมนูญมักร่างโดยคนบางกลุ่มจึงไม่คำนึงถึงคนกลุ่มอื่นบางกลุ่มที่ไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

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

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

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

สำหรับการร่างบทบัญญัติในส่วนสิทธิเสรีภาพนั้น คณะอนุกรรมการฯ ได้แยกประเภทของสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ส่วน คือ บททั่วไป สิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐาน สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ซึ่งบทสรุปของคณะทำงานฯ ได้แยกเรื่องสิทธิเสรีภาพออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน เป็นสิทธิที่สำคัญยิ่งซึ่งบุคคลมีมาตั้งแต่เกิด เช่น สิทธิเสรีภาพในร่างกายชีวิต การนับถือศาสนา และสิทธิในความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

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

เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ภายใต้กรอบการศึกษาเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทั้ง 19 ฉบับนั้นมีเพียง 6 ฉบับเท่านั้นที่ไม่มีบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้เลยได้แก่

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

ส่วนรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตอีกจำนวน 12 ฉบับนั้นล้วนแล้วแต่มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ทั้งสิ้น โดยมีรายละเอียดแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองของไทยในแต่ละยุคสมัยนั่นเอง โดยสามารถพิจารณาหลักเกณฑ์การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับซึ่งสามารถสะท้อนพัฒนาการของการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

กำหนดไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคมการอาชีพ”<sup>2</sup>

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

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

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14.

### 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคมการอาชีพ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”<sup>4</sup>

### 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขันหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน .....”<sup>5</sup>

### 5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”<sup>6</sup>

### 6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้”<sup>7</sup>

### 7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือ

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 35.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 26.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 33.

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”<sup>8</sup>

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”<sup>9</sup>

9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”<sup>10</sup>

10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียนการพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”<sup>11</sup>

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียนการพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 40.

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 34.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 37.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 มาตรา 39.

เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน.....”<sup>12</sup>

## 12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

กำหนดไว้ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครอง ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”<sup>13</sup>

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

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 39.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3.

#### 4.1.2 หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน<sup>14</sup> ตามบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นไว้ เป็นเรื่องของการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนนั้น

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

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนไว้ ดังนี้

##### 1) การห้ามสั่งปิดโรงพิมพ์

บทบัญญัติในเรื่องการห้ามสั่งปิด โรงพิมพ์นั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เห็นได้ว่าการห้ามมิให้รัฐบาลหรือหน่วยงานใด ๆ ของรัฐ ลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อสิ่งพิมพ์โดยการปิดโรงพิมพ์ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นจากการคุกคามของรัฐการจำกัดอำนาจของรัฐมิให้สั่งปิดสื่อสิ่งพิมพ์

<sup>14</sup> ถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) วันที่ 22 พฤษภาคม 2557.

## 2) การห้ามแทรกแซง

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

## 3) การห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าว

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

จะเห็นได้ว่าแม้ข้ออ้างทุกครั้งในการปฏิวัติหรือรัฐประหารจะต้องมีคำว่า “เสรีภาพ” แต่ทุกครั้งเช่นกัน เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ซึ่งถือว่าสะท้อนเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกจำกัดพร้อมกันไปด้วย

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า “การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปเผยแพร่สู่ประชาชนในหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่กระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”<sup>15</sup> จากบทบัญญัติห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจข่าวสารหรือข้อเขียนก่อนตีพิมพ์หรือที่เรียกว่า “เซ็นเซอร์ข่าว” เว้นแต่ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบเท่านั้น

## 4) การให้เจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์เป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย” ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าเจ้าของกิจการสื่อสิ่งพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

## 5) การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อ

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรค 5.

อุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้”<sup>16</sup> ตามบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนในสังคมไทย ดังนั้น การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการสื่อสิ่งพิมพ์ของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

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

กลไกในส่วนของภาครัฐซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล และเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นไปอย่างก้าวหน้านับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงออกของสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในมาตรา 39 โดยมี

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรคท้าย.

สาระสำคัญว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

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

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

มาตรา 45 มีสาระสำคัญกำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรคสอง ก็มีหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เช่นกัน โดยบัญญัติวางหลักการจำกัดเสรีภาพไว้ว่า

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของ เอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

ดังกล่าวข้างต้นอาจจำแนกเหตุผลในการใช้กฎหมายจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เป็น 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

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

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

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการตามมาตรา 29 และไม่สามารถขัดต่อบทบัญญัตินี้ได้ด้วย หากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ก็สามารถนำขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับไม่ได้ โดยอาศัยช่องทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

หลักการตามบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจากมาตรานี้อาจแยกหลักประกันสิทธิและเสรีภาพออกได้เป็น 4 หลัก กล่าวคือ

1. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง
2. หลักการให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ
3. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้
4. หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป ปีพุทธศักราช 2558

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กรณีปัญหาด้านสื่อมวลชนที่หลากหลาย ซึ่งยังมีได้มีการแก้ไขที่เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ดังนั้นภายหลังกการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 กำหนดให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ขึ้นมาทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ รวมถึงสื่อมวลชน โดยตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 กำหนดให้สภาพปฏิรูปแห่งชาติ ทำการศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังกล่าว และหนึ่งในประเด็นที่ กำหนดให้มีการปฏิรูปด้วยนั้นคือ “การปฏิรูปการสื่อสารมวลชน” โดยเฉพาะเนื้อหาดังกล่าว เข้า ข่ายการสร้างวาทกรรมเกลียดชัง (hate speech) ในหมู่คนไทยด้วยกัน ดังนั้น เป้าหมายหลักในการปฏิรูป สื่อ จึงน่าจะอยู่ที่ว่าทำอะไร เพื่อให้สื่อมวลชนในประเทศไทยจะทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม ไม่เป็นต้นเหตุของการสร้างวาทกรรมเกลียดชังระหว่างคนในชาติ ในขณะที่หลักการของการ ทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในระบอบประชาธิปไตย คือสื่อจะต้องมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร และวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม และอยู่ในกรอบของจริยธรรมแห่ง วิชาชีพ ซึ่งการกำกับดูแลให้สื่อทำหน้าที่อยู่ในกรอบจริยธรรมนี้<sup>17</sup> ในการปฏิรูปสื่อมีการกล่าวถึง หลายประเด็นในการปฏิรูป อาทิ เสรีภาพของสื่อ จริยธรรมของสื่อ องค์กรที่เกี่ยวข้องกับสื่อ เป็นต้น แต่ในที่นี้ผู้เขียนได้หยิบยกเฉพาะประเด็นเรื่องเสรีภาพขึ้นมาเสนอ ด้วยเห็นว่าเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีผลกระทบต่อเรื่องจริยธรรมของสื่ออีกด้วย หากสื่อขาดซึ่งเสรีภาพ ความ เป็นอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารก็อาจจะมีการบิดเบือนหรืออาจไม่ครอบคลุมได้

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) ได้รับรอง เสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การ พิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

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

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป (พ.ศ. 2558) ได้รับรองเสรีภาพของ สื่อสิ่งพิมพ์ไว้ในมาตรา 42 เป็นมาตราหลักซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ว่า

<sup>17</sup> ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี. (2557), *ปฏิรูปสื่อ : โจทย์หินของสภาพปฏิรูปแห่งชาติ?*, สืบค้น 8 สิงหาคม

ด้วยวิธีการใด ๆ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งให้ความคุ้มครองการนำเสนอข่าวสารของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม มาตรา 42 ได้ตัดเรื่องห้ามรัฐปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นใด ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม และห้ามรัฐแทรกแซงการเสนอข่าวหรือเซ็นเซอร์ข่าวเว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้

ดังนั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติการรับรองเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเนื้อหาไม่แตกต่างกัน ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป พ.ศ. 2558 นั้น ได้ตัดทอนสาระสำคัญในเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ จึงเป็นการที่รัฐสามารถแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ได้ง่าย ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย สื่อสิ่งพิมพ์ขาดซึ่งเสรีภาพ ความเป็นอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น กล่าวได้ว่าสื่อสิ่งพิมพ์ไทยมีเสรีภาพเพียงบางส่วนจึงทำให้การทำงานของสื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นในการปฏิรูปสื่อจำเป็นต้องทำให้อามีเสรีภาพอย่างแท้จริง ปราศจากการลิดรอน ครอบงำ แทรกแซงจากอำนาจรัฐและนายทุน เพื่อให้สื่อได้มีอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อสื่อสิ่งพิมพ์เอง ประชาชน และประเทศชาติโดยรวม

#### 4.2 มาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย

การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน รัฐในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองก็ย่อมมีสิทธิในการที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน โดยจะพบว่า กฎหมายได้กำหนดข้อกเว้นอันเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ กล่าวคือ การใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสดงความคิดเห็นนั้นอาจถูกจำกัดได้ โดยจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะว่าสามารถจำกัดได้ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนจะสามารถกระทำได้อหากเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยปัจจุบันมีกฎหมายที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

#### 4.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44

ปัจจุบัน ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในประเทศ กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้รัฐจะแก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่าง ๆ มาบังคับใช้ แต่ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นอันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 44 เรื่องอำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ บัญญัติไว้ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

#### 4.2.2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ตราขึ้นภายใต้ความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้อำนาจแก่รัฐบาลในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันอันตราย

ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติและในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด ตลอดจนให้รัฐสามารถกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพในกรณีรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย เหตุการณ์นั้นมีความรุนแรงรวดเร็วและสามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเอกราชอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศและเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ซึ่งรัฐบาลสามารถที่จะดำเนินการใดอันเป็นการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้โดยพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจให้แก่รัฐบาลในการบังคับใช้กฎหมายได้หากเป็นไปได้เพื่อรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยคำว่า “การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นกฎหมายได้กำหนดนิยาม<sup>18</sup>ไว้ว่า

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุมแก้ไขและฟื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขทำลายหรือทำความเสียหายต่อชีวิตร่างกายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

หลักการและเหตุผลดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ของกฎหมายกฎหมายจึงได้กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานหลักเรียกว่า “กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หรือ “กอ.รมน.”<sup>19</sup> เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรโดยบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคงโดยมีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือ “ผอ.รมน.” และหากมีกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่ของกองทัพภาคใดกฎหมายกำหนดให้สามารถจัดให้มีกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาคหรือ “กอ.รมน.ภาค” ขึ้นได้ โดยให้เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อแม่ทัพภาคในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคหรือ “ผอ.รมน.ภาค” นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนช่วยเหลือและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกอ.รมน.ภาค กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาคโดยความเห็นชอบของ

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

<sup>19</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 5.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการอาจตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดหรือ “กอ.รมน.จังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน.ภาคได้โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดหรือ “พอ.รมน.จังหวัด” โดยมีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในเขตพื้นที่ รับผิดชอบของจังหวัดนั้นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็น โครงสร้างที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการสั่งการเพื่อดำเนินการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักรทั้งจากฝ่ายความมั่นคงและจากทุกส่วนราชการให้เข้าร่วมในการดำเนินการดังกล่าว ได้ตามที่นายกรัฐมนตรีฐานะผู้อำนวยการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กำหนดและกรณีที่เกิดเหตุการอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่กรณีดังกล่าว นั้นยังไม่จำเป็นต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานและเหตุการณ์นั้นเป็น เหตุการณ์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลาย หน่วยงานคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระวังยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายใน พื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้<sup>20</sup> และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าวนายกรัฐมนตรีใน ฐานะผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกข้อกำหนดในเรื่อง ดังต่อไปนี้<sup>21</sup> คือ

(1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติการหรือให้งดเว้นการ ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 15 ในกรณีที่ปรากฏ เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็น เวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามระวังยับยั้งและแก้ไขหรือ บรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ทั้งนี้ให้ ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของกอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงและให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาตรา 18.

(2) กำหนดห้ามเข้าหรือกำหนดให้ออกจากบริเวณพื้นที่อาคารหรือสถานที่ที่หนึ่ง ที่ใดที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

(3) กำหนดห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(4) กำหนดห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

(5) กำหนดห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(6) กำหนดให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชน

การออกข้อกำหนดในหกกรณีดังกล่าวข้างต้นกฎหมายกำหนดให้สามารถกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขใด ๆ ไปด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ<sup>22</sup> และหากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ 2 - 6 ผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามภายในเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีมติให้ก.ร.ม. ดำเนินการดังกล่าวหากปรากฏว่าผู้ใดต้องหาว่าได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่กลับใจเข้ามาขอตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรพนักงานสอบสวนสามารถส่งความเห็นดังกล่าวไปยังผู้อำนวยการ หากผู้อำนวยการเห็นด้วยกฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยการส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลและหากศาลเห็นสมควรกฎหมายกำหนดให้ศาลส่งผู้ต้องหาให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรม โดยผู้ต้องหาดังกล่าวได้ให้ความยินยอมในการเข้ารับการอบรมดังกล่าว ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกินหกเดือนหรืออาจกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มก็ได้เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมแล้วสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องร้องผู้ต้องหานั้นเป็นอันระงับไป<sup>24</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับ พบว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้เพื่อป้องกันปราบปรามระงับยับยั้งและแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนอกจากนี้ยังได้

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551, มาตรา 18 วรรคสอง.

<sup>23</sup> แห่งเดิม, มาตรา 24.

<sup>24</sup> แห่งเดิม, มาตรา 21.

กำหนดยกเว้นให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำใด ๆ ตามกฎหมายนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองรวมทั้งไม่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองอีกด้วย<sup>25</sup>

#### 4.2.3 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457

การปกครองโดยกฎหมายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดคุณภาพที่เป็นธรรม<sup>26</sup> แนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นหลักการอันเป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายซึ่งรวมถึงประเทศไทย และนำไปบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของตนเพื่อยืนยันการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านต่าง ๆ ไว้เป็นหลักฐาน รวมทั้งบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่จะกระทำได้อย่างจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยยอมรับเป็นหลักการว่าการเคารพคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพถือเป็นข้อยกเว้น ด้วยเหตุนี้เองการตรากฎหมายทั่วไปขึ้นใช้บังคับในประเทศทั้งหลายเหล่านี้จึงถูกจำกัดกรอบให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามในยามที่เกิดมีหรืออาจเกิดสถานการณ์ร้ายแรงหรือความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่จะเป็นอันตรายต่อประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะของชาติอย่างร้ายแรงขึ้น เช่น สงคราม จลาจล กบฏ ภัยพิบัติ สาธารณะ เป็นต้น ในสถานการณ์เช่นนี้ทุกประเทศต่างถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดแก้ไขเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศหรือประโยชน์สาธารณะให้ยุติลงและฟื้นคืนกลับมาโดยเร็วที่สุด และยอมรับถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีอำนาจ เครื่องมือ สรรพกำลัง และอาวุธในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่และเหมาะสม เช่น ในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม จำเป็นต้องใช้กำลังอำนาจทางทหาร และอาวุธ ตรวจค้น ยึด จับกุม คุ่มขัง เกณฑ์บุคคลหรือทรัพย์สิน ตรวจสอบการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลที่อาจเป็นภัยต่อชาติและประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้ศัตรูรุกคืบ ครอบครองดินแดน ทรัพย์สิน และสร้างความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชน ไปพร้อมกับการสร้างความได้เปรียบเพื่อเอาชนะหรือขับไล่ศัตรู

<sup>25</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 23 “บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง...”

<sup>26</sup> โปรดดูหลักนิติธรรม (rule of law) จาก *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (น. 25), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540, กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.

ของชาติ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจไม่ให้ต้องรับผิดชอบ และห้ามบุคคลเรียกหรือค่าเสียหายหรือการใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคดีต่อศาลพลเรือนในบางเรื่องด้วย เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นที่แน่นอนว่า จะต้องมีผลกระทบในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กว้างขวางมากน้อยขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของสถานการณ์เป็นสำคัญ และกฎหมายทั่วไปที่มีใช้อยู่ในยามปกติย่อมไม่มีบทบัญญัติให้รัฐมีอำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ตามหลักนิติธรรม ส่วนอำนาจที่รัฐพอจะมีอยู่บ้างตามกฎหมายบางฉบับก็อาจไม่เหมาะสม หรือไม่เพียงพอจะเยียวยาแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นานาอารยประเทศต่างยอมรับโดยทั่วกันถึงความจำเป็นต้องมีกฎหมายพิเศษในสถานการณ์อันไม่ปกติมอบอำนาจให้รัฐมีและใช้อำนาจได้กว้างขวางเบ็ดเสร็จ รวมถึงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ายามปกติ โดยถือเป็นกรณีพิเศษที่ประโยชน์ของเอกชนขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องนำข้อยกเว้นของหลักนิติธรรมมาใช้ในการตรากฎหมายและใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ ขณะเดียวกันก็ได้พยายามวางกรอบให้มีและการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษนี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และอย่างจำกัดเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า ในเวลาต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการบัญญัติกรอบอำนาจของรัฐในการตรากฎหมายพิเศษในสถานการณ์ไม่ปกติดังกล่าวได้เพียงเท่าที่อยู่ภายใต้เงื่อนไข ขอบเขต และระยะเวลาอย่างจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเพื่อรับรองความชอบธรรมไว้อีกชั้นหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายพิเศษในสถานการณ์ไม่ปกตินี้เริ่มกำเนิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ตั้งแต่ในปีคริสต์ศักราช 1628 ดังปรากฏตามเอกสารประวัติศาสตร์ของอังกฤษชื่อว่า “The Petition of Right” ที่มีข้อบัญญัติกล่าวไว้ในความตอนหนึ่งห้ามใช้อำนาจกักขังการศึกในเวลาสงบ นอกจากนี้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีระบบกฎหมายปกครองที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดประเทศหนึ่งก็ยังมีระบบกฎหมายพิเศษลักษณะนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่ในปีคริสต์ศักราช 1849 ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งยอมรับในหลักการที่ว่า บางสถานการณ์เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นนี้ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่ากรณีปกติ กฎหมายพิเศษในสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งตามทฤษฎีดังกล่าวที่สำคัญ คือ

- รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 (Loi sur L'état de siège du 9 août 1849) บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือฝ่ายพลเรือน ให้ข้อพิพาททางอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร และเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้(กฎหมายฉบับนี้มีหลักการเช่นเดียวกับกฎอัยการศึกของไทยในปัจจุบัน)

- รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน และให้อำนาจต่าง ๆ โอนมาอยู่ที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ (กฎหมายฉบับนี้มีหลักการคล้ายคลึงกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยในปัจจุบัน) ซึ่งต่อมาสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้นำหลักการนี้ไปบัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 (ฉบับปัจจุบัน) เพื่อสร้างความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญในการมีกฎหมายดังกล่าวซ้ำอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังยอมรับว่า การกระทำทางปกครองในสถานการณ์หรือวิกฤตการณ์ร้ายแรง เป็นข้อยกเว้นการใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายได้ ตามทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง (La théorie des circonstances exceptionnelles)<sup>27</sup> ซึ่งพัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ตั้งแต่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ศาลปกครองได้วางหลักว่ากรณีใดจะถือเป็นสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ก็ต่อเมื่อ เป็นสถานการณ์ที่ต้องยกเว้นเป็นอย่างยิ่งอย่างแท้จริง เช่น ภาวะสงคราม ภัยธรรมชาติ โรคระบาด การนัดหยุดงานในอาณาบริเวณกว้าง และเป็นเวลานานจนทำให้การบริการสาธารณะสะดุดลง เป็นต้น

สถานการณ์เช่นว่านั้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ยกเว้นดังกล่าว ต้องคุ้มค่าเพียงพอ เช่น ทำไปเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

ระบบกฎหมายพิเศษสำหรับสถานการณ์อันไม่ปกติและมีระดับความร้ายแรงกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือประโยชน์สาธารณะอย่างมากที่ยอมรับให้มีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับกันเป็นสากล และมีการใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด ได้แก่ กฎหมายที่ใช้สำหรับกรณีมีสถานการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไม่มีอำนาจเพียงพอ หรือมีแต่ไม่อาจควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเข้าดำเนินการ โดยอาจต้องให้มีและใช้มาตรการหรืออำนาจพิเศษที่เด็ดขาดเข้มงวด รุนแรง รวมถึงการใช้กำลังอาวุธเข้าแก้ไข ป้องกันหรือปราบปรามเช่น การก่อความไม่สงบ จลาจล การรุกรานอธิปไตยการสู้รบหรือสงคราม เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนฉบับหนึ่งที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลายาวนานหากแต่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะมีการใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะไม่

<sup>27</sup> โปรดดูบทวิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, อาจารย์ปิยนุตร แสงกนกสกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. <http://www.pub-law.net>: สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557.

ปกติเท่านั้น โดยการประกาศใช้กฎอัยการศึกษานั้นเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกษาลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยอมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”<sup>28</sup>

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พบว่า กฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้สองกรณี กล่าวคือ

(1) กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัยซึ่งจะมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักร<sup>29</sup> อันเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยการมีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกโดยอาจประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตราหรือเพียงบางมาตราก็ได้และมีอำนาจในการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรก็ได้เช่นกันและเมื่อมีการประกาศกฎอัยการศึกแล้วบรรดาข้อความหรือตัวบทกฎหมายใด ๆ ที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎอัยการศึกกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับใช้กฎอัยการศึกแทน

(2) กรณีมีเหตุสงครามหรือจลาจลขึ้น ณ ที่แห่งใด<sup>30</sup> กรณีนี้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการทหาร ณ ที่แห่งนั้นซึ่งมีกำลังอยู่ไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพันหรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศ โดยให้มีผลเฉพาะในเขตอำนาจหน้าที่ของกองทหารนั้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดให้เมื่อประกาศแล้วจะต้องรีบรายงานให้รัฐบาลทราบโดยเร็วที่สุด

อย่างไรก็ตามไม่ว่าการประกาศใช้กฎอัยการศึกษากจะเป็นการประกาศตามข้อหนึ่งหรือข้อสองข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้การประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกษานั้นต้องดำเนินการภายใต้พระบรมราชโองการเสมอ<sup>31</sup> และเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในท้องที่ใดหรือทั่วราชอาณาจักรแล้วส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในการใช้กำลังทหารเพื่อการระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 188.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 2.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 4.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 5.

ตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร<sup>32</sup> โดยมีอำนาจเต็มในการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย การทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ ตลอดจนอำนาจในการจับไล่ได้ โดยกรณี ที่เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะเป็นกรณีของ อำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการตรวจค้น<sup>33</sup> กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมี อำนาจในการตรวจค้นในเรื่อง ดังนี้ คือ การตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์หรือต้องห้ามหรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัยหรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ ไม่ว่าที่ตัวบุคคล ในยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น การตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบห่อ หรือสิ่งอื่นใดที่ส่งหรือมีไปมาถึงกันในเขตที่ประกาศใช้ กฎอัยการศึก และการตรวจหนังสือสิ่งพิมพ์หนังสือพิมพ์ภาพโฆษณาบทหรือคำประพันธ์

(2) อำนาจในการห้าม<sup>34</sup> กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ ในการห้ามในเรื่อง ดังนี้ ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออกจำหน่ายหรือแจกซึ่งหนังสือสิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพบทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณาแสดงมหรสพรับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบกทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินด้วย ห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธเครื่อง อุปกรณ์ของอาวุธและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคลสัตว์พืชหรือ ทรัพย์สินหรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ ห้ามบุคคลออก นอกเคหะสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธการระงับปราบปรามหรือการรักษาความ สงบเรียบร้อยและเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้วให้ผู้อยู่อาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้น ภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด และการห้ามบุคคลกระทำหรือมีซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้ กฎอัยการศึก

ภายใต้อำนาจในการตรวจค้นและการห้ามนั้นหากเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็น กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจในการยึดบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เพื่อมิให้เป็นประโยชน์แก่ราชศัตรูหรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการทหารก็ได้<sup>35</sup> นอกจากนี้หากเกิด

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 6.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 9.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 11.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 12.

ความเสียหายขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าวผู้เสียหายไม่อาจเรียกค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทั้งนี้เนื่องจากการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันพระมหากษัตริย์ชาติ ศาสนา ด้วยกำลังทหารให้ดำรงคงอยู่ในความเจริญรุ่งเรืองเป็นอิสรภาพและสงบเรียบร้อยปราศจากราชศัตรูภายนอกและภายใน<sup>36</sup> ตามกฎหมายนั่นเอง นอกจากนี้ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศกฎอัยการศึกกฎหมายกำหนดให้ศาลพลเรือนยังคงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามปกติเว้นแต่คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาศึก ทั้งยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ “ศาลทหาร”<sup>37</sup> มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่การกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายประกาศทุกข้อหรือแต่บางข้อก็ได้ โดยให้มีผลแต่เฉพาะคดีที่การกระทำผิดความผิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันเวลาที่ระบุไว้ในประกาศซึ่งต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย อย่างไรก็ตามหากคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนกฎหมายกำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจในการสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารได้และเมื่อได้มีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศึกแล้วกฎหมายกำหนดให้ศาลทหารคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังคงค้างอยู่ในศาลนั้นและให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ยังมิได้ฟ้องร้องในระหว่างเวลาที่ใช้กฎอัยการศึกนั้นต่อไปด้วย<sup>38</sup>

#### 4.2.4 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นการรวบรวมบทกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เป็นฉบับเดียวกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาวะฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ โดยให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีและให้เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ การออกกฎหมายที่ใช้สำหรับสภาวะพิเศษหรือรุนแรงเป็นหลักการใช้กันมานานในประเทศ โดยผู้ตรากฎหมายจะต้องยึดหลักการแห่งกฎหมายที่สำคัญ คือ มุ่งเน้นถึงการรักษาความสงบให้ความปลอดภัยกับประชาชน ขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้การออกกฎหมายมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินกระทบหรือลดหย่อนต่อสิทธิมนุษยชนเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสมได้ โดยได้กำหนดนิยาม “สถานการณ์ฉุกเฉิน”<sup>39</sup>ไว้ ดังนี้

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 มาตรา 16.

<sup>37</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 7.

<sup>38</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 7 ตรี.

<sup>39</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4.

“สถานการณ์ฉุกเฉิน” หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาการรบหรือการสงครามซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการสัญจรทางน้ำ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะ ห้ามการใช้หรือเข้าไปอยู่ในสถานที่ใด ๆ ตลอดจนถึงการให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนด หรือห้ามเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน<sup>40</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้น ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 และมาตรา 11 ดังนี้

#### 1) การห้ามเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

(2) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือ

<sup>40</sup> [http://www.rangkids.com/project/activities\\_007.htm](http://www.rangkids.com/project/activities_007.htm) สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2557.

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือทั่วราชอาณาจักร...”<sup>41</sup>

การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9(3) มีผลเป็นการห้ามการนำเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉิน จนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร โดยกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรี ในการพิจารณาออกข้อกำหนด เพื่อห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือการทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือพิมพ์หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความดังกล่าวได้ และให้สามารถบังคับใช้ข้อกำหนดได้ทั่วประเทศ แม้ว่าจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะบางพื้นที่ก็ตาม

## 2) การตรวจสอบ ระงับ หรือยับยั้งสื่อสิ่งพิมพ์

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548<sup>42</sup> กำหนดให้ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึงที่ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง และให้นำความใน

<sup>41</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9.

<sup>42</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 11.

มาตรา 5<sup>43</sup> และมาตรา 6 วรรคสอง<sup>44</sup> มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่บัญญัติไว้ ดังนี้  
เมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำ เช่นว่านั้น หรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลนั้นกระทำการหรือร่วมมือกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรง

<sup>43</sup> มาตรา 5 เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันทั่วทั้งที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

<sup>44</sup> มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา 5 หรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา 11 และในการใช้มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก้ไขหรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น

ความในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 5 ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอันอาจเป็นภัยต่อประเทศหรือประชาชน

หรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการระงับเหตุการณ์ร้ายแรง

(2) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(3) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดอาวุธ สิ่งอำนวยความสะดวกบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

(4) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์ได้ทันทั่วถึง

(5) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการตั้งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใด เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษโดยอนุโลม.....”

จากบทบัญญัติของมาตรา 11 (5) จะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของนายกรัฐมนตรีที่ออกในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย ในการที่จะออกคำสั่ง ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการสื่อสารด้วยวิธีอื่นใด รวมตลอดถึงการตั้งระงับหรือยับยั้งการติดต่อหรือการสื่อสารใดได้ เพื่อเป็นการป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรงมิให้เกิดขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า มาตรการควบคุมหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีความเด็ดขาดและส่งผลกระทบค่อนข้างมากต่อสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารของสื่อมวลชน ซึ่งหมายรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ทั้งสิ่งพิมพ์ทั่วไปและหนังสือพิมพ์ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามการเสนอ จำหน่าย หรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ และการตรวจสอบระงับหรือยับยั้ง อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องปรากฏเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตระหนักและระมัดระวังให้การใช้อำนาจเป็นไปตามอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

#### 4.2.5 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519

เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้มีคณะทหารที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเพิ่งได้รับพระราชทานอิศริยยศเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ต่อมา

ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 หรือที่รู้จักกันในชื่อสั้น ๆ ว่า ปร.42 ซึ่งเป็นการคัดลอกแบบมาจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 พ.ศ. 2501 แต่มีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้นกว่าฉบับเดิม ด้วยการขยายความ “บัญญัติ 8 ประการ” ให้ใหม่และกว้างขึ้น เช่น ห้ามมิให้หนังสือพิมพ์ใด โฆษณาข้อความหรือลงรูปภาพ ตามข้อห้าม ถ้าฝ่าฝืนให้ลงโทษ ให้เจ้าหน้าที่ยึดหนังสือพิมพ์นั้นทำลายเสีย และให้ยึดเครื่องพิมพ์หนังสือ โดยมีกำหนดตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร สาเหตุที่ทำให้สิ่งพิมพ์เกรงกลัว ปร.42 เนื่องจากข้อห้ามในการเสนอข่าวและรูปภาพนั้นมีลักษณะที่กว้างขวางและคลุมเครือมากในการตีความว่า ข้อความหรือรูปภาพ หรือการพาดหัวหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นเท็จ หรือในลักษณะซึ่งเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ฉะนั้น โดยอาศัยความคลุมเครือดังกล่าว รัฐบาลย่อมสามารถสั่งปิดหนังสือพิมพ์ได้ตลอดเวลา

คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 ถูกนำมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์เป็นเวลา 14 ปีกว่า เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปิดหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร การข่มขู่คุกคามหนังสือพิมพ์เนื่องจากคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ข้อ 8 ให้อำนาจปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ถูกถอนใบอนุญาตผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์แต่ผู้เดียว และให้คำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงให้เป็นที่สุด กรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และหวาดกลัวของผู้ดำเนินการเพื่อเป็นปากเป็นเสียงให้กับประชาชนทั้งประเทศ ภายหลังจากที่ ปร.42 พ.ศ. 2519 ถูกนำมาใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์ให้อยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดในช่วงแรกบรรยากาศทางการเมืองค่อนข้างจะตึงเครียด เนื่องจากผ่านเหตุการณ์เส้าสลดที่คนไทยกระทำต่อคนไทยด้วยกัน จนถึงการนองเลือดกลายเป็น โศกนาฏกรรม แห่งประวัติศาสตร์ของไทย

ต่อมาการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น นักหนังสือพิมพ์ได้พยายามต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลต่าง ๆ นั้นได้ยกเลิก ปร. 42 พ.ศ. 2519 และในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ออกพระราชกำหนด เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 มีประชาชนมาติดต่อขอออกหนังสือพิมพ์เป็นจำนวนมาก

#### 4.2.6 ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นคณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง โดยรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เนื่องจากมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และเพื่อให้การรักษาความสงบและการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองเป็นไปอย่างเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นเจ้าพนักงานตาม

กฎหมายมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ ที่ทำให้ประชาชนหวาดกลัว หรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

1) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 14/2557 เรื่อง ห้ามสร้างความขัดแย้งหรือต่อต้านการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขอให้สื่อสิ่งพิมพ์ห้ามสัมภาษณ์บุคคล ในเรื่องที่ทำให้เกิดการต่อต้านการทำงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หากฝ่าฝืนจะถูกสั่งระงับการจำหน่ายจ่ายแจก

2) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 18/2557 เรื่อง การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ห้ามสื่อหนังสือพิมพ์เผยแพร่ข่าวสาร เช่น หมิ่นสถาบัน หมิ่นประมาท เป็นภัยต่อความมั่นคง ยุยงปลุกปั่น รวมถึงห้ามวิจารณ์การทำงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 97/2557 เรื่อง การให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ

ห้ามสื่อสิ่งพิมพ์สัมภาษณ์นักวิชาการ และอดีตข้าราชการจนอาจขยายความขัดแย้งหรือนำไปสู่ความรุนแรง พร้อมห้ามสื่อสิ่งพิมพ์นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือน หมิ่นประมาท หรือวิจารณ์การทำงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน คือ ดำเนินคดีสั่งระงับจำหน่ายจ่ายแจก

4) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 108/2557 เรื่อง การดักเตือนสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งฝ่าฝืนข้อห้าม

คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ดักเตือนผู้เขียนบทความ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการสุดสัปดาห์ ฉบับที่ 253 วันที่ 26 กรกฎาคม – 1 สิงหาคม 2557 ตีพิมพ์ข้อความหลายเรื่อง ด้วยข้อมูลอันเป็นเท็จ โดยมีเจตนาไม่สุจริต เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ถือเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หากฝ่าฝืนอีกจะดำเนินการตามกฎหมายการศีก

### 4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

การดำเนินงานของสื่อสิ่งพิมพ์ จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบการสื่อสิ่งพิมพ์ ขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของผู้ประกอบการสื่อสิ่งพิมพ์ ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอลำถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์

กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพิมพ์โดยเฉพาะที่เป็นแนวปฏิบัติของการประกอบกิจการพิมพ์ บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมกิจการพิมพ์ทุกประเภท นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มี ดังนี้

##### 1) พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484

กฎหมายว่าด้วยการพิมพ์เดิมตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานการพิมพ์และเจ้าหน้าที่ตรวจข่าว โดยหากเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าการโฆษณาสิ่งพิมพ์หรือในหนังสือพิมพ์นั้นอาจจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนก็มีอำนาจที่จะดำเนินการให้คำตักเตือน ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการเจ้าของหนังสือพิมพ์ หรือมีคำสั่งเป็นหนังสือให้งดการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหรืองดใช้เครื่องพิมพ์ หรือให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจก่อน หรือสั่งให้พักใช้หรือถอนใบอนุญาตหรือสั่งงดการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ได้ นอกจากนี้ยังมีบทลงโทษ หากไม่ยอมปฏิบัติตามเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์นั้นหรืออาจสั่งยึดหนังสือพิมพ์นั้นก็ได้

ส่วนในเรื่องความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์สำหรับความผิดที่อยู่ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ได้บัญญัติแบ่งไว้ 2 กรณี คือ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการโฆษณาสิ่งพิมพ์ ที่ผู้ประพันธ์ซึ่งตั้งใจให้โฆษณาบทประพันธ์ต้องรับผิดชอบเป็น ตัวการแต่ถ้าผู้ประพันธ์ไม่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ให้ถือว่าผู้พิมพ์เป็นตัวการ ส่วนในกรณีความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ ผู้ประพันธ์และบรรณาธิการต้องรับผิดชอบเป็นตัวการแต่ถ้าไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ให้ถือว่าผู้พิมพ์เป็นตัวการ

##### 2) พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550

ประเทศไทยใช้กฎหมายเป็นกลไกในการปกครองประเทศ ดังนั้น จึงมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ว่า มุ่งคุ้มครองสิทธิใด ๆ ที่เกี่ยวกับการนำเสนอข่าวโฆษณาเผยแพร่ของสื่อสิ่งพิมพ์ อย่างไรก็ตาม การศึกษาในส่วนนี้เน้นถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงศึกษามุ่งเน้นเฉพาะ

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมหนังสือพิมพ์หลายฉบับตั้งแต่ฉบับแรก คือ จดหมายเหตุนครบาลที่ 4<sup>45</sup> เรียกว่า “ประกาศไม่ให้เชื่อข้อความที่มีผู้ทิ้งหนังสือไปลงหนังสือพิมพ์ ปกณกะส่วนที่ 2 ป.ป.ก.58 (พ.ศ. 2407) จ.ศ. 1227 ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 เพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของหนังสือพิมพ์และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง

การควบคุมเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

บทนิยามตามพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550

ตามพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ได้ให้บทนิยาม<sup>46</sup> ดังนี้

“สิ่งพิมพ์” หมายความว่า สมุดหนังสือ แผ่นกระดาษ หรือวัตถุใด ๆ ที่พิมพ์ขึ้นเป็นหลายสำเนา

“หนังสือพิมพ์” หมายความว่า สิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกัน และออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงนิตยสาร วารสาร สิ่งพิมพ์ที่เรียกชื่ออย่างอื่นทำนองเดียวกัน

“ผู้พิมพ์” หมายความว่า บุคคลซึ่งจัดการและรับผิดชอบในการพิมพ์

หากพิจารณาตามความหมายที่กฎหมายให้นิยามไว้ อาจอธิบายได้ว่า หนังสือพิมพ์ทุกประเภทเป็นสิ่งพิมพ์ แต่สิ่งพิมพ์อาจจะไม่ใช่หนังสือพิมพ์ก็ได้ หนังสือย่อมเป็นสิ่งพิมพ์อย่างแน่นอนแต่จะเข้าข่ายเป็นหนังสือพิมพ์ด้วยหรือไม่ต้องพิจารณาว่าสิ่งพิมพ์นั้นมีจำหน่ายเช่นเดียวกันและออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไปหรือไม่ตามความหมายของกฎหมาย

ประเด็นว่าเป็น “สิ่งพิมพ์” หรือ “หนังสือพิมพ์” มีความสำคัญอย่างไรนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดคุณสมบัติของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การจดแจ้งการพิมพ์ไว้ โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนของสิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ไว้แยกจากกันเฉพาะ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษตามกฎหมายติดตามมา หมายความว่า หากได้รู้ถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมายและได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นอย่างถูกต้องแล้วย่อมเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดผลร้ายที่กฎหมายกำหนดตนเอง

<sup>45</sup> จาก *กฎหมายสื่อสารมวลชน* (น. 15), โดย พิศิษฐ์ ชวลาวัช, 2536, กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้า.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 4.

สำหรับ “สิ่งพิมพ์” ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับสำคัญในกฎหมาย คือ ผู้พิมพ์ และผู้โฆษณาซึ่งกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้<sup>47</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติการจัดทำแผ่นพับ แผ่นโฆษณาทั้งหลายมักจะว่าจ้างให้โรงพิมพ์เป็นผู้ดำเนินการ แต่สาเหตุที่ต้องนำมากล่าวถึงในเรื่องนี้เนื่องจากกฎหมายวางหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับสิ่งพิมพ์ที่เป็นหนังสือที่จัดพิมพ์ขึ้นในประเทศไทยซึ่งไม่ใช่หนังสือพิมพ์รวมถึงสิ่งพิมพ์ที่บันทึกด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์เพื่อขายหรือให้เปล่าไว้โดยเฉพาะให้ต้องแสดงข้อความ<sup>48</sup>ไว้ด้วย

“บรรณาธิการ” หมายความว่า บุคคลผู้รับผิดชอบในการจัดทำและควบคุมเนื้อหาข้อความ หรือภาพที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รวมทั้งวัสดุหรือเอกสารที่แทรกในหนังสือพิมพ์โดยความเห็นชอบของบรรณาธิการด้วย

“เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์” หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์

หากพิจารณาการประกอบกิจการจากความหมายของกฎหมายในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าทั้งนิตยสารและวารสารล้วนจัดเป็นหนังสือพิมพ์ตามกฎหมายทั้งสิ้นซึ่งการจัดทำหนังสือพิมพ์นั้นจะมีผู้ที่มีบทบาทสำคัญอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มของเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณา กลุ่มหนึ่งและกลุ่มของผู้รับผิดชอบในการจัดทำและควบคุมเนื้อหา ข้อความ หรือภาพที่ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ หรือที่เรียกว่า บรรณาธิการ อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งผู้ที่มีบทบาททั้ง 2 กลุ่มนี้กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้ต่างหากจากกัน

สำหรับ “บรรณาธิการหนังสือพิมพ์” พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นบรรณาธิการ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม<sup>49</sup> และ “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณา หนังสือพิมพ์” ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดคุณสมบัติไว้เช่นเดียวกับกรณีของสิ่งพิมพ์แต่มีรายละเอียดเพิ่มเติม คือ บุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณาที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีสัญชาติไทย<sup>50</sup> และหากเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์เป็นนิติบุคคลต้องมีบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของหุ้นทั้งหมดและต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการทั้งหมดเป็นผู้มีสัญชาติไทย

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 7.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 8.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 15 บัญญัติว่า เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ที่เป็นบุคคลธรรมดา ผู้พิมพ์หรือผู้โฆษณาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีสัญชาติไทย

และห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นแทนบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยซึ่งหากขาดคุณสมบัติจะถูกเพิกถอนการจดทะเบียนหนังสือพิมพ์<sup>51</sup>

สิ่งพิมพ์ที่ห้ามส่งเข้าหรือนำเข้า<sup>52</sup>

สิ่งพิมพ์ใด ๆ ที่เป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินีรัชทายาทหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หรือกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การควบคุมตรวจสอบสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550

#### 1. การควบคุมก่อนการจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์

กรณีของหนังสือพิมพ์กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นจดทะเบียนการพิมพ์ในการยื่นจดทะเบียนการพิมพ์ต้องยื่นแบบการจดทะเบียนการพิมพ์ที่สำนักหอสมุดแห่งชาติสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในเขตภูมิภาคสามารถยื่นจดทะเบียนได้ที่ส่วนวัฒนธรรมจังหวัด โดยต้องยื่นแบบจดทะเบียนการพิมพ์พร้อมหลักฐาน<sup>53</sup> ถ้าออกหนังสือพิมพ์โดยไม่จดทะเบียนการพิมพ์ หรือกรณีที่ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนกฎหมายกำหนดมีโทษทางอาญาจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>54</sup>

การอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ได้รับแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และหลักฐานแล้วให้รับจดทะเบียนและออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้ยื่นจดทะเบียนโดยไม่ชักช้า เว้นแต่ผู้ยื่นจดทะเบียนยังดำเนินการไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 หรือมาตรา 16 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำให้ผู้ยื่นจดทะเบียนดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกเรื่องในคราวเดียวกันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และหลักฐานการจดทะเบียน เมื่อได้ดำเนินการถูกต้องและครบถ้วนให้รับจดทะเบียนพร้อมออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้แจ้งโดยพลันหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นจดทะเบียนการจดทะเบียน การเปลี่ยนรายการหลักฐานการจดทะเบียน การยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียน การกำหนดแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>55</sup>

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 16.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 10.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 , มาตรา 11.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 25.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการพิมพ์ พ.ศ. 2550 , มาตรา 11 วรรคสอง.

เห็นได้ว่าขั้นตอนก่อนการจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์นั้น อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการค้ามีเพียงการรับจดทะเบียนและออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่ผู้ยื่นจดทะเบียนเท่านั้นแต่ไม่มีสิทธิปฏิเสธการจดทะเบียนได้ และอำนาจของเจ้าหน้าที่จดทะเบียนการพิมพ์ไม่มีอำนาจในการจับกุม ส่วนรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นจดทะเบียนการจดทะเบียน การเปลี่ยนรายการหลักฐานการจดทะเบียน การยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียนการกำหนดแบบการจดทะเบียนการพิมพ์และอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งไม่เป็นกฎหมาย โดยเฉพาะอันใช้บังคับได้ทันที ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจก่อนการจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์อย่างชัดเจน

## 2. การควบคุมหลังจากมีการดำเนินการจัดพิมพ์

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หลังการอนุญาตให้ออกหนังสือพิมพ์ เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์แล้ว ระหว่างดำเนินกิจการ ผู้รับอนุญาตจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการที่พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตไว้แล้ว ผู้รับอนุญาตจะต้องดำเนินการตามนี้ คือ

(1) ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการหรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ผู้ใดเปลี่ยนแปลงรายการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 11 วรรคสอง ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการในหลักฐานการจดทะเบียน ภายใน 30 วันนับแต่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว<sup>56</sup>

(2) ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ผู้ใดเลิกเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรายการในหลักฐานการจดทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่เลิกเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์<sup>57</sup>

มาตรการเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนการค้า พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติการค้า พ.ศ. 2550 ให้อำนาจพนักงานการค้ามีอำนาจตัดเตือนเป็นหนังสือแก่ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์และมีอำนาจเรียกบุคคลดังกล่าวไปปรับค่าอธิบายแล้วให้ลงชื่อรับทราบคำอธิบาย หากเห็นว่าการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ส่งเรื่องหรือข้อความที่จะโฆษณา

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการค้า พ.ศ. 2550 มาตรา 17.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติจดทะเบียนการค้า พ.ศ. 2550 , มาตรา 18.

ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน หรือสั่งพักหรือถอนใบอนุญาตหรือองค์การเป็นผู้โฆษณาบรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ และพระราชบัญญัติการพิมพ์เดิม มาตรา 21 บัญญัติให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจตัดเตือนผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหรือสั่งให้แจ้งการพิมพ์ได้ หากเห็นว่าสิ่งพิมพ์นั้นอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกระทำได้กล่าวไว้มีอำนาจแต่เพียงให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับแบบการจดทะเบียนการพิมพ์<sup>58</sup> เท่านั้น

การเพิกถอนใบอนุญาตผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ การยกเลิกและเพิกถอนใบอนุญาตผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์เดิมบัญญัติให้เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจสั่งพักหรือถอนใบอนุญาตหรือองค์การเป็นผู้โฆษณาบรรณาธิการหรือเจ้าของหนังสือพิมพ์โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ แต่พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกระทำได้กล่าว

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ บัญญัติเฉพาะกรณีการห้ามมิให้บุคคลใดถือหุ้นแทนบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยในนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ ที่เป็นนิติบุคคลมีบุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นหรือมีกรรมการเป็นผู้มีสัญชาติไทยน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เพิกถอนการจดทะเบียน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>59</sup>

ดังนั้น จึงต้องใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ คือ หากปรากฏต่อมาในภายหลังแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เองว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ไม่มีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงหรือเหตุผลอย่างเพียงพอในการพิจารณา พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เองตามมาตรา 49 - 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง คือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72(1) กล่าวคือ เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9(1) แล้ว หากปรากฏต่อศาลว่า คำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ

<sup>58</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นจดทะเบียนการจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงรายการหลักฐานการจดทะเบียนการยกเลิกหลักฐานการจดทะเบียนการกำหนดแบบการจดทะเบียนและอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 8.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 16 วรรคสอง.

พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตาม มาตรา 72 (1) นั้นเอง

การยกเลิกและเพิกถอนอนุญาตผู้พิมพ์ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการ หนังสือพิมพ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้สองกรณี คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ถือ สิ่งพิมพ์พิจารณาเห็นเองว่าการอนุญาตหรือไม่อนุญาตที่ออกไปแต่เดิมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่ง เป็นการเพิกถอนคำสั่งโดยฝ่ายปกครองเอง กับอีกกรณีหนึ่ง คือ การเพิกถอนคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ถือสิ่งพิมพ์โดยศาลปกครองเมื่อศาลปกครองเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอัน เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครอง

#### การมีคำสั่งลงโทษ

พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรองรับการควบคุม ลงโทษไว้หากสมาชิกถือสิ่งพิมพ์ที่กระทำความผิดนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ วินิจฉัย คณะกรรมการก็ทำได้แค่เพียง โฆษณาคำวินิจฉัยและประจานสมาชิกนั้นเท่านั้น แต่ไม่ สามารถบังคับให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ เสมือนเสียกระดาษที่ไม่มีใครเกรงกลัว เช่น การที่ หนังสือพิมพ์รายวันชั้นนำเสนอภาพและข่าวหญิงชายในวงสังคมนั้นสูงซึ่งร่วมเพศกันแล้ว บันทึกภาพเคลื่อนไหวด้วยโทรศัพท์มือถือหรือกล้องวิดีโอเก็บไว้ดูเล่น นับว่าเป็นการฝ่าฝืน จริยธรรมหนังสือพิมพ์อย่างร้ายแรง แต่ไม่สามารถใช้กฎหมายลงโทษหรือควบคุมหนังสือพิมพ์ ดังกล่าวมิให้กระทำซ้ำได้เลย

การส่งคำวินิจฉัยไปให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสังกัดหนังสือพิมพ์สมาชิกต้นสังกัดลงโทษ กันเองนั้น หากต้นสังกัดไม่ลงโทษหรือลงโทษโดยการสมยอมเพราะมีความเป็นเจ้านายจ้างลูกจ้าง กัน หรือลูกจ้างใช้ชีวิตลาออกไปทำงานอยู่กับหนังสือพิมพ์ฉบับอื่นก่อนที่ตนเองจะถูกลงโทษพบว่า เคยมีนักข่าวบางคนถูกวินัยว่าประพฤติผิดจริยธรรมต้องออกจากหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งแต่ก็มี หนังสือพิมพ์อีกฉบับหนึ่งรับเข้าทำงานอย่างไม่รู้สึกร้อนใจใด ๆ หนังสือพิมพ์ต้นสังกัดก็ไม่ อาจลงโทษได้ทั้งลูกจ้างที่ทำผิดดังกล่าวก็ยังสามารถทำงานเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบังคับหรือจำกัดการอนุญาตไว้

โทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของสิ่งพิมพ์หรือ หนังสือพิมพ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด

#### โทษอาญา

1. ผู้ใดออกหนังสือพิมพ์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้รับจดทะเบียนตาม มาตรา 11 หรือ

รู้ว่าตนไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์แล้วได้เป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์โดยฝ่าฝืนมาตรา 7 มาตรา 14 มาตรา 15 หรือ มาตรา 16 มีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 วรรคสอง มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและให้ศาลสั่งให้เลิกการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนหรือสั่งให้เลิกการร่วมประกอบธุรกิจ หรือสั่งให้เลิกการถือหุ้นหรือการเป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละห้าหมื่นบาทถึงสองแสนห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

3. ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 10 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

บทกำหนดโทษแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ โทษสำหรับสิ่งพิมพ์ที่มีใช้หนังสือพิมพ์มีบทลงโทษเล็กน้อยและโทษสำหรับสิ่งพิมพ์ที่เป็นหนังสือพิมพ์ มีทั้งโทษปรับและจำคุก

มาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

การอุทธรณ์คำสั่ง

การรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณาให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมแสดงเหตุผล ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งไม่รับเรื่องร้องเรียน

ผู้ร้องเรียนมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด<sup>60</sup>

การพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์หากกรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยเห็นว่ายังมีพยานหลักฐานหรือเหตุผลอื่นที่ยังไม่ได้พิจารณาให้ยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการพร้อมด้วยพยานหลักฐานและเหตุผลเพิ่มเติมภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณา

ถ้าไม่มีการคัดค้านให้คณะกรรมการส่งเรื่องให้คณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นที่สุดต่อไป<sup>61</sup>

<sup>60</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 12.

<sup>61</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2548 ข้อ 21.

การละเมิดอำนาจศาล ได้แก่ การกระทำต่อไปนี้<sup>62</sup>

(1) ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลเมื่อได้รับอนุญาตให้ต่อสู้คดีแบบคนอนาถา แล้วนำความเท็จมาขึ้นศาล

(2) หลีกเลี่ยงไม่รับคำคู่ความหรือเอกสารที่ส่งมาถึงตน

(3) ตรวจสอบและคัดสำเนาสำนวนความ โดยผิดกฎหมาย (ผิดมาตรา 54)

(4) ขัดขืนไม่มาศาล เมื่อศาลสั่งหรือได้รับหมายศาล

ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์โฆษณาจะรู้ถึงซึ่งข้อความหรือการออกโฆษณาแห่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์เช่นว่านั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในกรณีต่อไปนี้<sup>63</sup>

1. ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ฝ่าฝืนคำสั่งศาลกรณีห้ามโฆษณา

กระบวนการพิจารณาใด ๆ

2. กล่าวหรือแสดงสิ่งที่มีอิทธิพลต่อประชาชน ศาลและคู่ความ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป เช่น แสดงผิดจากข้อเท็จจริงไป รายงานไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม วิพากษ์ว่าการดำเนินคดีไม่เป็นธรรม และชักจูงให้เกิดพยานเท็จ

ตัวอย่าง

- นายขาวได้รับหมายศาลให้ไปเป็นพยานในคดีคอร์รัปชัน แต่หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้ลงโฆษณาตีพิมพ์ว่า นายขาวตกเป็นจำเลยพัวพันในคดีคอร์รัปชัน ผู้เขียนข่าวและบรรณาธิการ มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

มาตรการการบังคับทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550

สิ่งพิมพ์เป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดการพิมพ์ พ.ศ. 2550 กำหนดคุณสมบัติของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนการพิมพ์ไว้ โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในส่วนของสิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ ไว้แยกจากกันเฉพาะ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามย่อมมีโทษตามกฎหมายติดตามมา หมายความว่า หากได้ถึงถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมายและได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นอย่างถูกต้องแล้วย่อมเป็นการป้องกันไม่ให้ได้รับผลร้ายที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

การห้ามบุคคลถือหุ้นแทนบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์

การฝ่าฝืนข้อบังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 มาตรา 31.

<sup>63</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 32.

การฝ่าฝืนคำสั่งห้ามสั่งเข้าหรือนำเข้าสิ่งพิมพ์ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 10 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>64</sup>

#### 4.3.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กฎหมายปกครอง คือ กฎหมายมหาชนที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งความเกี่ยวพันทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อใดก็ตามที่ผู้ใช้อำนาจปกครองใช้อำนาจจนเกิดคดีพิพาทขึ้น คดีพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งผู้ใช้กฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติคํานิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” และ“เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ไว้ ดังนี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

จากคํานิยามของ “หน่วยงานทางปกครอง” ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง หน่วยงาน 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
3. หน่วยงานอื่นของรัฐ
4. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

องค์กรเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการ หรือเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกา แต่เป็นองค์กรเอกชนที่กฎหมายมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตาม

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2550 มาตรา 27.

พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ โดยมีเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้น การที่องค์การเอกชนได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองที่ทำให้้องค์การเอกชนมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทสำคัญ คือ องค์การวิชาชีพ และองค์การเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานของรัฐ

กรณีองค์การวิชาชีพ โดยปกติเอกชนย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของตน แต่กิจการหรืออาชีพบางอย่างมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพซึ่งมีการนำความรู้จากการศึกษาหรือฝึกฝนมาใช้ที่เรียกว่า “วิชาชีพ” ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมเพื่อให้การประกอบวิชาชีพนั้นเป็นไปตามมาตรฐานอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ และมารยาทของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพ การให้ยื่นคำขอประกอบวิชาชีพ การให้ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพหยุดหรือเลิกประกอบวิชาชีพนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถ อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละวิชาชีพมากขึ้น ทั้งในเรื่องจำนวนวิชาชีพ และจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพ รัฐจึงเห็นควรจัดให้มีองค์กรที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมการประกอบวิชาชีพแทนรัฐ โดยให้องค์กรดังกล่าวเป็นศูนย์รวมและส่งเสริมความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีคุณภาพและมาตรฐาน อีกทั้งมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรวิชาชีพ” ซึ่งมีรูปแบบ 2 ลักษณะ คือ

1) องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมี “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ” ที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายปกครองซึ่งอาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือบุคคลใดๆตามที่เห็นสมควร

2) องค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็น “สภาวิชาชีพ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศ โดยองค์ประกอบขององค์กรมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรวิชาชีพนั้นจะเป็นเพียงหน่วยงานเอกชน แต่ในการใช้อำนาจแทนรัฐขององค์กรวิชาชีพนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการกระทำของรัฐ จึงทำให้องค์กรวิชาชีพดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง อันถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

ในปัจจุบันหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพ ได้แก่ ครูสภา (สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา) จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ทันตแพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 เนติบัณฑิตยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 แพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 สภากายภาพบำบัด จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. 2547 สภาการพยาบาล จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 สภานายความ จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 สภาเทคนิคการแพทย์ จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. 2547 สภาวิชาชีพบัญชี จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สภาเภสัชกรรม จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 สภาวิศวกร จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 สภาสถาปนิก จัดตั้งโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 และสัตวแพทยสภา จัดตั้งโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545

#### 4.3.3 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 326 และ 328 ซึ่งมาตรา 326 เป็นการกำหนดถึงความผิดฐานหมิ่นประมาททั่วไป ส่วนมาตรา 328 กำหนดผู้กระทำได้โดยการโฆษณาด้วยเอกสาร เป็นต้น

ความหมายของลักษณะความผิดฐานหมิ่นประมาท คือ ผู้ใดใส่ความต่อบุคคลที่สามโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>65</sup> ส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์โดยตรง คือ ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการ

<sup>65</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 326.

โฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำโดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท<sup>66</sup>

ดังนั้น หมิ่นประมาทจึงเป็นการแสดงความหมายซึ่งใส่ความบุคคลจนน่าจะเสียหาย ชื่อเสียง ถูกบุคคลอื่นดูหมิ่น เกลียดชัง ทั้งเป็นการใส่ความต่อบุคคลที่สามซึ่งทราบถึงการกล่าวใส่ความ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะอยู่กับบุคคลที่สามด้วยหรือไม่ไม่สำคัญ สำหรับการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทของหนังสือพิมพ์ คือได้กระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสารซึ่งทำให้มีโทษเพิ่มขึ้นจากการหมิ่นประมาทใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยทั่วไป ทั้งโทษที่หากได้รับยังเป็นโทษทั้งสองสถานคือจำและปรับ

จะเห็นได้ว่าในคดีหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 ซึ่งมีการกระทำหรือเหตุจากมาตรา 328 กฎหมายกำหนดโทษเอาไว้รุนแรง คือ มีทั้งจำและปรับ ไม่มีละเว้นไว้ เช่น กรณีการกระทำผิดฐานหมิ่นประมาทโดยทั่วไปซึ่งเปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจลงโทษสถานใดสถานหนึ่งหรือทั้งสองสถานก็ได้

ดังนั้น ในความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาด้วยเอกสารสำหรับหนังสือพิมพ์ นั้นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ บรรณาธิการ แม้ในประมวลกฎหมายอาญาในอีกมาตราจะกำหนดเอาไว้ว่าการกระทำบางประการไม่ต้องรับโทษหรือไม่มีความผิดก็ตาม

#### 1. ความผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา

การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องเข้าองค์ประกอบความผิดที่แยกออกได้ ดังนี้

- 1) ใส่ความ
- 2) ผู้อื่น
- 3) ต่อบุคคลที่สาม
- 4) โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียหาย ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง
- 5) โดยเจตนา

“การใส่ความ” หมายถึง การยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลอื่นการยืนยันข้อเท็จจริงนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นการใส่ร้ายหรือให้ร้ายแก่เขาแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการใส่ความอันน่าจะทำให้เขาเสียหาย ชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ก็เป็นความผิดได้ การใส่ความนั้นแม้เป็นเพียงการเล่าข้อความตามที่ได้รับบอกเล่ามาตามที่ทราบข่าวลือหรือตามที่สงสัยก็เป็นหมิ่นประมาทได้

<sup>66</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 328.

“ผู้อื่น” หมายถึง ผู้ถูกระทำหรือผู้เสียหายอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ บุคคลที่ถูกหมิ่นประมาทต้องระบุได้แน่นอนว่าเป็นใคร แต่ไม่จำเป็นต้องระบุชื่อออกมาตรง ๆ และการใส่ความหรือยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลที่รวมเป็นกลุ่มถ้าอาจเข้าใจได้ว่าเป็นการใส่ความทุกคนในกลุ่มนั้นก็มีความผิด

“บุคคลที่สาม” หมายถึง บุคคลอื่นนอกจากผู้กระทำและผู้ถูกระทำ อาจเป็นใครก็ได้ และไม่จำเป็นต้องระบุชื่อว่าเป็นใครแต่เป็นบุคคลที่ทราบข้อความหมิ่นประมาทจากผู้กระทำการใส่ความ ทั้งต้องเป็นบุคคลที่ทราบข้อความโดยตรงหรือน่าจะทราบข้อความนั้นได้ แต่ไม่หมายความรวมถึงบุคคลที่ทราบข้อความนั้น โดยบังเอิญหรือไปแอบทราบเองโดยที่ผู้ใส่ความไม่มีเจตนาให้ทราบ

การใส่ความที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง หมายถึงการใส่ความนั้น ไม่จำเป็นต้องให้เกิดผลดังกล่าวจริงเพียงแต่น่าจะทำให้เกิดผลดังกล่าวก็พอ กล่าวคือถ้าคำที่กล่าวน่าจะทำให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังแล้วแม้ความจริงผู้อ่านจะรู้สึกดูหมิ่นเกลียดชังผู้ถูกกล่าวถึงก็เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทแล้ว

ชื่อเสียง หมายถึง เกียรติ ค่า หรือราคาที่บุคคลมีอยู่ในลักษณะที่ปรากฏแก่บุคคลทั้งหลายในทางสังคมการทำให้เสียชื่อเสียงจึงหมายถึงการทำให้เกียรติ ค่า หรือราคาที่เขาอยู่ในสังคมหมดไปหรือลดน้อยต่ำลง

“ถูกดูหมิ่น” หมายถึง ถูกเขาเหยียดหยามหรือได้รับการขาดความนับถือในฐานะที่เขาควรได้รับนับถือ

“ถูกเกลียดชัง” หมายถึง ถูกคนอื่นเกลียดชังโดยเอาความรู้สึกนึกคิดของบุคคลธรรมดาเป็นเครื่องวัดซึ่งความรู้สึกนึกคิดนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยหรือเปลี่ยนแปลงไปตามสถานที่

การใส่ความผู้อื่นที่จะเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทจะต้องเป็นการใส่ความให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง หากเป็นการกล่าวเพียงดูหมิ่นเหยียดหยามให้อับอายเจ็บใจเท่านั้นไม่เป็นการใส่ความให้เสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ก็ไม่เป็นหมิ่นประมาท

“เจตนา” หมายถึง ความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องเป็นการกระทำโดยมีเจตนา ซึ่งหมายความว่า มีเจตนาใส่ความ ไม่ใช่เจตนาหมิ่นประมาท คือ ผู้กระทำมีเจตนายืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม ดังนั้น ผู้กระทำจึงต้องรู้ว่ามิบุคคลที่สามอยู่ในที่นั้นหรือรู้ว่าบุคคลที่สามจะต้องอ่านข้อความนั้นเสียก่อนแม้ผู้เสียหายจะอ่านด้วยแต่ถ้าผู้กระทำไม่รู้เช่นมิบุคคลที่สามแอบฟังอยู่เช่นนี้ผู้กระทำไม่มีความผิดเพราะขาดเจตนา

ความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณาด้วยเอกสารหนังสือพิมพ์ คือ การกระทำ ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นการใส่ความตามมาตรา 326 ครอบคลุมประกอบความผิด

## 2) ความรับผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา

ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำโดยการกระจายเสียงหรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการ ป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น<sup>67</sup> ซึ่งความรับผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาเป็นความรับผิดที่ส่งผล ให้ผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องรับโทษหนักขึ้นหากปรากฏว่าได้กระทำความผิดฐาน หมิ่นประมาทตามมาตรา 326 ด้วยวิธีการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพหรือ บันทึกอักษรกระทำโดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพ หรือโดยกระทำการป่าวประกาศ ด้วยวิธีอื่น

“โฆษณา” หมายถึง ทำให้แพร่หลายออกไปยังสาธารณชนซึ่งจะโฆษณาต่อบุคคลที่สาม คนเดียวจนถึงประกาศไปทั่วก็ได้สุดแต่ว่าวิธีการ โฆษณาจะเป็นวิธีอย่างใดตามที่ระบุไว้ เช่นเขียน หนังสือลงหนังสือพิมพ์ เขียนภาพล้อด้วยเอกสารในที่นี้หมายถึงหนังสือพิมพ์

“เอกสาร” หมายถึง กระดาษหรือวัตถุอื่นใดซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข ผังหรือแผนแบบอย่างอื่น จะเป็น โดยวิธีพิมพ์ ภาพถ่าย หรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่ง ความหมายนั้น<sup>68</sup>

การหมิ่นประมาทโดยวิธีการดังกล่าวทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษหนักขึ้นจากเดิมเพราะ วิธีหมิ่นประมาทมีลักษณะพิเศษที่ทำให้ผู้ถูกหมิ่นประมาทน่าจะเสียหายต่อชื่อเสียงถูกดูหมิ่นหรือ ถูกเกลียดชังกว้างขวางออกไปมากกว่าปกติ

ข้อยกเว้นความผิดของคดีหมิ่นประมาทซึ่งไม่ต้องรับโทษตามกฎหมายอาญาในคดี ความผิดฐานหมิ่นประมาท ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้คือ

กรณีแรก ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต<sup>69</sup>

- 1) เพื่อความชอบธรรมป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม
- 2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติตามหน้าที่
- 3) ดิชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ

<sup>67</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 328.

<sup>68</sup> แห่งเดิม, มาตรา 1 (7).

<sup>69</sup> แห่งเดิม, มาตรา 329.

4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุมผู้ขึ้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

กรณีที่สอง ในกรณีหมิ่นประมาทถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริงผู้ขึ้นไม่ต้องรับโทษ แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัวและการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน<sup>70</sup>

กรณีที่สาม คู่ความหรือทนายความของกลุ่มความซึ่งแสดงความคิดเห็นหรือข้อความในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเพื่อประโยชน์แก่คดีของตนนั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท<sup>71</sup>

1) ในฐานะเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติตามหน้าที่  
 2) ดิชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ  
 3) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในการประชุมผู้ขึ้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 330 ในกรณีหมิ่นประมาทถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริงผู้ขึ้นไม่ต้องรับโทษ

แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัวและการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นความผิดอันยอมความได้ถ้าผู้เสียหายในความผิดหมิ่นประมาทตายเสียก่อนร้องทุกข์ให้บิดามารดา คู่สมรสหรือบุตรผู้เสียหายร้องทุกข์ได้และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย<sup>72</sup>

นอกจากนี้ ผู้เสียหายกับผู้กระทำสามารถยอมความกันได้แล้วแต่หากผู้เสียหายเสียชีวิตก่อนจะร้องทุกข์และยังอยู่ในอายุความที่สามารถนำความขึ้นฟ้องร้องได้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ บิดามารดา คู่สมรสหรือบุตรยังสามารถร้องทุกข์ได้ซึ่งย่อมหมายความว่าเป็นผู้ยอมความได้เช่นกัน

นอกจากนั้นในความผิดโดยการโฆษณาด้วยเอกสารอาจไม่ใช่ความผิดฐานหมิ่นประมาทก็ได้หากแต่เป็นความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าซึ่งกฎหมายได้กำหนดอัตราโทษไว้เช่นกัน คือ มาตรา 393 ผู้ใดดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากการหมิ่นประมาทบุคคลทั่วไปแล้วประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดความผิดฐานหมิ่นประมาท ดูหมิ่น ตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีก 4 กรณี คือ

<sup>70</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 330.

<sup>71</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 331.

<sup>72</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 333.

กรณีแรก ผู้ใดหมิ่นประมาท คูหมิ่น หรือแสดงอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี<sup>73</sup>

กรณีที่สอง ผู้ใดหมิ่นประมาทคูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายราชาธิบดี ราชนิ ราชสามี รัชทายาท หรือประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>74</sup>

กรณีที่สาม ผู้ใดหมิ่นประมาท คูหมิ่น หรือแสดงอาฆาตมาดร้ายผู้แทนรัฐต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มาสู่พระราชสำนักต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>75</sup>

กรณีที่สี่ ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ แก่วัดอุหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของหมู่ชนใดอันเป็นการเหยียดหยามศาสนานั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>76</sup>

สำหรับความผิดเกี่ยวกับศาสนายังมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่2) พ.ศ. 2533 มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 คือ ผู้ใดหมิ่นประมาทคูหมิ่นหรือแสดงอาฆาตมาดร้ายสมเด็จพระสังฆราชต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>77</sup>

ผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์หรือคณะสงฆ์อื่นอันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียหรือความแตกแยกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>78</sup>

ในความผิดฐานหมิ่นประมาท คูหมิ่น ยังมีที่เกี่ยวข้องกับศาลอีกด้วย คือ ผู้ใดดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษาในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีหรือกระทำการขัดขวางการพิจารณาหรือพิพากษาของศาลต้องระวางโทษตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>79</sup>

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112.

<sup>74</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 133.

<sup>75</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 134.

<sup>76</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 206.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ทวิ.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตริ.

<sup>79</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 198.

ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาผู้ฟ้องมิได้ให้ศาลลงโทษในความผิดตามมาตรา 328 เท่านั้น ยังให้มีการพิจารณาโทษในมาตราอื่น ๆ ของประมวลกฎหมายอาญาไว้ด้วยตามแต่ผู้เสียหายต้องการ

ในกรณีบทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วยเว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น<sup>80</sup> ซึ่งทรัพย์สินใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิดให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่<sup>81</sup> เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใดถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไปอาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นมีการกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้<sup>82</sup>

ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้น โดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวละครต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น<sup>83</sup> ถ้ามีการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้ บังคับ ชูเชิญ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด<sup>84</sup> ซึ่งถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวละคร ถ้าความผิดมิได้กระทำลงไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำ หรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น<sup>85</sup> และกรณีผู้ใดคุมหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>86</sup>

นอกจากโจทก์จะขอให้ศาลพิพากษาลงโทษตามกฎหมายแล้วส่วนใหญ่ยังขอให้จำเลยลงพิมพ์คำพิพากษาในหนังสือพิมพ์หลายฉบับ ให้ยึดและทำลายหนังสือพิมพ์ฉบับที่มีข้อความหมิ่นประมาทนั้นด้วย คือ ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดศาลอาจสั่ง<sup>87</sup>

- 1) ให้ยึดและทำลายวัตถุหรือส่วนของวัตถุที่มีข้อความหมิ่นประมาท

<sup>80</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 17.

<sup>81</sup> แห่งเดิม, มาตรา 32.

<sup>82</sup> แห่งเดิม, มาตรา 50.

<sup>83</sup> แห่งเดิม, มาตรา 83.

<sup>84</sup> แห่งเดิม, มาตรา 84.

<sup>85</sup> แห่งเดิม, มาตรา 86.

<sup>86</sup> แห่งเดิม, มาตรา 136.

<sup>87</sup> แห่งเดิม, มาตรา 332.

2) ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือหลายฉบับครั้งเดียวหรือหลายครั้งโดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา

#### 4.3.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การทำงานด้านสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์โอกาสที่จะไปละเมิดสิทธิบุคคลอื่นและนิติบุคคลมีมาก ปัจจุบันผู้ถูกละเมิดเริ่มใช้สิทธิทางศาลมากขึ้น หากผู้ใดกระทำการละเมิดล่วงสิทธิบุคคลอื่นนอกจากจะถูกฟ้องร้องให้ได้รับโทษทางอาญาแล้วยังจะถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายซึ่งในแง่กฎหมายถือว่าความรับผิดชอบกรณีความผิดฐานหมิ่นประมาทนอกจากจะถูกฟ้องร้องให้รับโทษทางอาญาแล้วยังถือว่าเป็นการละเมิดต้องรับโทษตามกฎหมายที่กำหนดให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีละเมิดมี 3 หมวดตั้งแต่ มาตรา 420 ถึง มาตรา 449

##### 1) ความผิดฐานหมิ่นประมาททางแพ่ง

กรณีผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น<sup>88</sup>

หลักกฎหมายเรื่องละเมิดมีองค์ประกอบ ดังนี้

“จงใจ” หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่บุคคลอื่นจากการกระทำของตน ถ้าไม่รู้สำนึกในผลเสียหายก็ไม่เรียกว่าจงใจ และเป็นการกระทำที่ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น ถ้าไม่เสียหายไม่เป็นการละเมิด

“ประมาทเลินเล่อ” หมายถึง การกระทำที่ไม่รู้สำนึกในผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นแต่การไม่รู้สำนึกเกิดจากการไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควรที่จะต้องใช้ตามวิสัยของบุคคลในพฤติการณ์และฐานะเช่นนั้น

“ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย” หมายความว่า เป็นการกระทำล่วงสิทธิของบุคคลอื่นโดยผิดหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อสิทธินั้นและไม่จำเป็นต้องถึงขนาดมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการผิดกฎหมายบทใดบทหนึ่ง “โดยผิดกฎหมาย” หมายถึง โดยมีชอบด้วยกฎหมาย ถ้ากระทำโดยมีสิทธิตามกฎหมาย ตามสัญญา ไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายหรือมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดนี้หมายรวมถึงการรบกวนหรือละเมิด ไม่กระทำการเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหายด้วย

“ความเสียหาย” หากไม่มีความเสียหายไม่ถือว่าเป็นการละเมิด ปัญหาว่าอย่างไรจะถือว่าเป็นการละเมิดต้องอาศัยการวินิจฉัยของบุคคลธรรมดาหรือปктиชนที่คิดเห็นโดยชอบในสังคมเป็น

<sup>88</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 420.

## มาตรฐาน

“สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง” น่าจะหมายถึงสิทธิส่วนบุคคลด้วยและรวมถึงสิทธิในชื่อเสียงหรือเกียรติคุณหรือทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่น กฎหมายไทยถือว่าการล่วงละเมิดต่อสิทธิในชีวิตส่วนตัวเป็นเรื่องละเมิดปกติธรรมดาไม่ได้แยกออกพิเศษเหมือนสหรัฐอเมริกา โดยจะต้องพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีข้อจำกัดอยู่ว่าจะต้องเป็นกรณีจริงหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ส่วนสหรัฐอเมริกาก็จะพิจารณาจากผลการกระทำ

กรณีที่มีการตีพิมพ์ข้อความซึ่งเกิดความเสียหายของบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิส่วนตัวนั้นแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องละเมิดชื่อเสียง<sup>89</sup> เพราะการละเมิดชื่อเสียงเกียรติยศเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการตีพิมพ์เรื่องของผู้เสียหายต่อสาธารณชน แต่ความเสียหายกรณีละเมิดสิทธิส่วนบุคคล คือ ไม่ประสงค์จะให้ตีพิมพ์ถ้าทำไปถือว่าขัดต่อความต้องการของเขาแม้เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องจริงก็ตาม นอกจากนี้ตามมาตรา 420 ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในชีวิตส่วนตัวของผู้ถูกละเมิดด้วย ถ้าไม่เสียหายก็ไม่เป็นละเมิด ดังนั้น การที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ว่าตนเสียหายจึงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก

### 2) การใช้สิทธิที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

การใช้สิทธิของบุคคลจนกระทั่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดในการใช้สิทธิโดยมิชอบ<sup>90</sup> ให้ใช้หลักสุจริต<sup>91</sup> ตามมาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า ในการใช้สิทธิของบุคคลให้ใช้โดยหลักสุจริต เมื่อใช้สิทธิแล้วไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย มิได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบเสมอไปถ้าหากว่าเป็นการใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือการใช้สิทธิที่มีอำนาจกระทำได้แม้ก่อให้เกิดความเสียหายก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในระดับหนึ่ง คือ การใช้สิทธิอย่างไรโดยไม่สุจริตจนก่อให้เกิดเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย คำตอบ คือ เป็นการใช้สิทธิที่มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเว้นแต่เป็นการกระทำที่ประสงค์ต่อผลอันเป็นธรรมดาแห่งสิทธิที่ผู้กระทำความผิดมีอยู่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยถึงกรณีจะเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 421 นั้นจะต้องเป็นการแกล้งโดยผู้กระทำมุ่งผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่าย

<sup>89</sup> จาก *กฎหมายว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่งตามกฎหมาย* (น. 62), (พิมพ์ครั้งที่ 4), โดย สุมาลี วงษ์วิฑิต, 2546, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>90</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 421.

<sup>91</sup> แหล่งเดิม, หน้า 58.

เดียว ดังนั้น การใช้สิทธิโดยมุ่งต่อผลที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นย่อมถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้

### 3) การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงอันเป็น<sup>92</sup>หลักกฎหมายเรื่องละเมิดมาตรา 423 มีองค์ประกอบ ดังนี้

“การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย” หมายถึง การแสดงข้อความใด ๆ ให้บุคคลที่สามหรือบุคคลภายนอกไม่ใช่ผู้เสียหายนั่นเองได้ทราบและผู้กระทำไม่จำเป็นต้องเจาะจงบุคคลที่สามเสมอไป

การกล่าวหรือไขข่าวไม่จำเป็นต้องจงใจหรือประมาทเลินเล่อแม้ไม่ตั้งใจให้เป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง ฯลฯ หรือเพื่อการตลกขบขันก็ไม่ใช่ข้อแก้ตัว

กรณีกล่าวหรือไขข่าวซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงแม้เป็นการกล่าวตามคำบอกเล่าของคนอื่นหรือลงข่าวตามที่มีคนส่งมาให้ก็ไม่ใช่ข้อแก้ตัว

“ข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง” หมายถึง ข้อความที่กล่าวหรือไขข่าวจะต้องไม่ตรงกับความจริง ถ้าเป็นจริงก็ไม่ละเมิด แม้ว่าจะไม่มีใครเชื่อหรือรู้สึกตามที่ผู้กล่าวหรือไขข่าวได้กระทำก็ตาม ข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงจะต้องมีลักษณะเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงด้วย คือ เป็นการยืนยันถึงเหตุที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีอยู่หรือไม่มีอยู่เช่นนั้นและไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าคนฟังคนอื่นเชื่อหรือไม่เชื่อ

“ทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของผู้อื่น” การวินิจฉัยว่าข้อความใดจะเป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ต้องถือตามความคิดเห็นของบุคคลธรรมดาผู้ได้เห็น ได้ฟัง (วิญญูชน) มิใช่ถือเอาแต่ความรู้สึกของโจทก์คำกล่าวของจำเลยจึงไม่ผิดฐานหมิ่นประมาท<sup>93</sup>

การอ้างว่าผู้เสียหายเป็นคนต่ำต้อยไม่มีชื่อเสียงเกียรติคุณอะไรเลยไม่ได้เพราะทุกคนได้รับสันนิษฐานว่ามีชื่อเสียงและเกียรติคุณทุกคนแล้ว ส่วนทางทำมาหาได้หรือทางเจริญเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงและเรื่องความเสียหาย ไม่จำเป็นว่าผู้ทำละเมิดจะต้องคาดหวังไว้เพียงแต่รู้สำนึกว่าข้อความที่กล่าวหรือไขข่าวนั้นเป็นความจริงก็ถือว่าทำละเมิด

### 4) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติคุณ

แม้โจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ชัดเจนว่าเป็นจำนวนเท่าใดศาลก็อาจกำหนดให้ได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด<sup>94</sup> การชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ

<sup>92</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 423.

<sup>93</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 256/2509.

<sup>94</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 438.

ละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายคืนสู่สภาพเดิมก่อนถูกละเมิดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

บทบัญญัติมาตรา 438 ในกฎหมายลักษณะละเมิดได้กำหนดอำนาจของศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในหนี้ละเมิดไว้ในวรรคแรกว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด...”<sup>95</sup> และค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย<sup>96</sup>

สิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายในประมวลกฎหมายลักษณะละเมิดมี 5 กรณีด้วยกัน คือ

- 1) ทำให้สูญเสียชีวิตตามมาตรา 443
- 2) ทำให้เสียหายต่อร่างกายอนามัยตามมาตรา 444
- 3) ทำให้ขาดประโยชน์แรงงานตามมาตรา 445
- 4) ค่าเสียหายต่อร่างกายเสรีภาพที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ตามมาตรา 446
- 5) ค่าเสียหายต่อชื่อเสียงตามมาตรา 447

การคำนวณค่าเสียหายควรพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจในสภาพความเป็นจริง ในขณะที่เกิดสิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอาจจะสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในโลกปัจจุบันเฉพาะอย่างยิ่ง ความเสียหายต่อประโยชน์ทางทรัพย์สิน เช่น ชื่อเสียงของบุคคล ชื่อเสียงในทางธุรกิจ เป็นต้น การคำนวณค่าเสียหายอาจต้องพิจารณาในเชิงประโยชน์ทางการพาณิชย์

สิ่งที่จะชี้ถึงความเสียหายของโจทก์ว่ามีความรุนแรง ได้แก่ ความจงใจและสถานการณ์อื่น เช่น ลักษณะการเผยแพร่ข้อความหมิ่นประมาทครั้งอื่น ๆ ที่ไม่ได้นำมาฟ้องด้วย ไม่ว่าจะเกิดก่อนหรือหลังการกระทำที่โจทก์นำมาฟ้องร้อง นอกจากนี้การที่จำเลยปฏิเสธที่จะลงพิมพ์แก้ข่าวตามที่โจทก์ขอร้องก็อาจเป็นหลักฐานที่จำเลยทำโดยจงใจให้โจทก์เสียหาย ในทางกลับกันความประพฤติกของโจทก์ก็อาจเป็นเหตุให้ลดความเสียหายลงได้ เช่น พิสูจน์ได้ว่าข้อเท็จจริงนั้นตนได้มาจากบุคคลหรือแหล่งข่าวที่มีชื่อก็เป็นเหตุชี้ให้เห็นว่าจำเลยทำโดยสุจริต การที่โจทก์เป็นผู้ให้ข่าวเองหรือลงพิมพ์แก้ข่าวให้แล้วตามที่ผู้เสียหายได้มีหนังสือขอแก้ข่าวทำให้สิทธิในการฟ้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาระงับลง

อย่างไรก็ดีการทำละเมิดต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้อื่นแม้ศาลจะกำหนดจำนวนเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วแต่การชดเชยค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงการสมมติมากกว่าเพราะยากที่จะคำนวณเป็นเงินออกมาได้แน่นอนและเป็นการเยียวยาความเสียหายก่อนข้างที่จะไม่ตรงจุดเสียทีเดียว กฎหมายจึงบัญญัติในเป็นทางแก้ไขว่าบุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่

<sup>95</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 438 วรรคแรก.

<sup>96</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 438 วรรคสอง.

ชื่อเสียงเมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้  
นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้<sup>97</sup>

ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องผู้ทำละเมิดต่อศาลก่อนและศาลจะต้องมีคำพิพากษาออกมาแล้ว  
ว่าจำเลยกระทำผิดจริง ปัจจุบันวิธีการที่มีกร้องขอกันอยู่เสมอ เช่น ประกาศหนังสือพิมพ์แสดงความ  
จริง ประกาศขอมาแสดงความสำนึกผิด ทำใบปลิวแจกแก่บุคคลทั่วไปหรือเฉพาะกลุ่มบุคคล แต่  
ไม่ได้หมายความว่าศาลจะต้องบังคับตามคำร้องขอของโจทก์ทุกประการเสมอไปถ้าไม่มีการร้องขอ  
ศาลจะสั่งไม่ได้

#### 5) ข้อยกเว้นความรับผิดชอบหมิ่นประมาททางแพ่ง

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความจริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้  
เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนไม่<sup>98</sup>

#### 4.3.5 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กรณีที่ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์ผู้โฆษณาซึ่งหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อัน  
ออกโฆษณาต่อประชาชนไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะรู้ถึงซึ่งข้อความหรือการออกโฆษณาแห่ง  
หนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์เช่นนั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในกรณี  
อย่างหนึ่งอย่างใดในสองอย่างดังจะกล่าวต่อไปนี้<sup>99</sup>

1) ไม่ว่าเวลาใด ๆ ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์เช่นนั้นได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดย  
วิธีใด ๆ ซึ่งข้อความหรือความเห็นอันเป็นการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่น ๆ แห่งคดี หรือ  
กระบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดี ซึ่งเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ศาล  
ได้มีคำสั่งห้ามการออกโฆษณาส่งเหล่านั้น ไม่ว่าโดยวิธีเพียงแต่สั่งให้พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือ  
โดยวิธีห้ามการออกโฆษณาโดยชัดแจ้ง

2) ถ้าหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ในระหว่างการ  
พิจารณาแห่งคดีไปจนมีคำพิพากษาเป็นที่สุด ซึ่งข้อความหรือความเห็น โดยประสงค์จะให้  
อิทธิพลเหนือความรู้สึกของประชาชนหรือเหนือศาล หรือเหนือคู่ความ หรือเหนือพยานแห่งคดี  
ซึ่งพอเห็นได้ว่าจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป

<sup>97</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 447.

<sup>98</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 423 วรรคสอง

<sup>99</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 32.

ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใดให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษวิธีใดวิธีหนึ่งหรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ<sup>100</sup>

ก. ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือ

ข. ให้ออกจากคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้น ให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลนั่งพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใดก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควรเมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการก็ได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้น ให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

4.3.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและผลประโยชน์ได้เสียของเด็กและเยาวชน

ความหมายของเด็กและเยาวชนที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 คือ “เด็ก” หมายถึง บุคคลอายุเกินเจ็ดปีบริบูรณ์แต่ยังไม่เกินสิบสี่ปีบริบูรณ์ “เยาวชน” หมายถึง บุคคลอายุเกินสิบสี่ปีบริบูรณ์แต่ยังไม่เกินสิบแปดปีบริบูรณ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีข้อยกเว้นการให้การคุ้มครองแก่บุคคลที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรสตามกฎหมายด้วย ดังนั้น บุคคลที่อายุยังไม่เกินสิบเจ็ดปีแต่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรสก็ยังคงได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

การให้คุ้มครองเด็กและเยาวชนตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งเป็นสองส่วน ได้แก่ การให้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในคดีส่วนอาญาและการคุ้มครองผลประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้เยาว์ในคดีแพ่ง ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเสนอข่าวในลักษณะที่สร้างความเสียหายโดยสื่อสิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้

ห้ามมิให้ผู้ใดบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงของเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดหรือโฆษณาข้อความซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือในทางพิจารณาคดีของศาลที่อาจทำให้บุคคลอื่นรู้จักตัว ชื่อตัว ชื่อสกุลของเด็กหรือเยาวชนนั้นหรือโฆษณาข้อความเปิดเผยประวัติการกระทำความผิดหรือสถานที่อยู่ สถานที่ทำงานหรือสถานศึกษาของเด็กหรือเยาวชนนั้น<sup>101</sup>

<sup>100</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 33.

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 93.

แต่ทั้งนี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาโดยได้รับอนุญาตจากศาลหรือการกระทำที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการมี ดังนี้

ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการดังต่อไปนี้

การบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงของเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิด

การห้ามบุคคลใด ๆ ในที่นี้มีได้จำกัดเฉพาะไว้ว่าหมายถึงใคร ดังนั้น จึงห้ามทุกคนรวมถึงผู้ปกครอง องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน ห้ามกระทำการดังกล่าวข้างต้นนี้กฎหมายระบุไว้ว่าห้ามกระทำต่อเด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด ดังนั้น การบันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูปบันทึกเสียง แพร่เสียง ของเด็กเยาวชนรวมถึงเด็กเยาวชนที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดหรือเด็กเยาวชนที่เป็นพยานจะกระทำไม่ได้เลยไม่ว่าในขณะถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัวที่สถานพินิจ ทั้งนี้รวมถึงกรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วย โดยห้ามการโฆษณาข้อความซึ่งปรากฏหรือข้อความเปิดเผยประวัติการกระทำความผิดหรือสถานที่อยู่สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของเด็กหรือเยาวชนนั้น

ข้อยกเว้น

การบันทึกภาพ แพร่ภาพ บันทึกเสียง แพร่เสียง โฆษณาข้อความที่ปรากฏในการสอบสวนการเปิดเผยประวัติของเด็กเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดสามารถกระทำได้หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการศึกษา แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลหรือเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ เช่น การออกหมายจับเยาวชนที่กระทำความผิดร้ายแรงและหลบหนีจากการควบคุม เป็นต้น

บทลงโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 93 นี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>102</sup>

การพิจารณาคดีในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวให้กระทำเป็นการลับและเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีเท่านั้นมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ซึ่ง ได้แก่<sup>103</sup>

- 1) จำเลย ที่ปรึกษาของจำเลย และผู้ควบคุมตัวจำเลย
- 2) บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่จำเลยอาศัยอยู่

<sup>102</sup> มาตรา 131 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 93 มาตรา 98 หรือมาตรา 113 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 73.

- 3) พนักงานศาลและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร
- 4) โจทก์และทนายโจทก์
- 5) พยานผู้ชำนาญการพิเศษและล่าม
- 6) พนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานอื่นของสถานพินิจ
- 7) บุคคลอื่นที่ศาลเห็นสมควรอนุญาต

ถ้าอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ให้ศาลเรียกบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่จำเลยอาศัยอยู่มาฟังคำพิพากษาด้วย

ในพระราชบัญญัตินี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในสถานพินิจ เจ้าพนักงานคุมประพฤติ สามารถสืบเสาะข้อมูลของเด็กเยาวชนที่กระทำความผิดได้ซึ่งโดยปกติแล้วการสืบเสาะข้อมูลดังกล่าวถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็กเยาวชนรวมทั้งบุคคลในครอบครัวและหากข้อมูลดังกล่าวเผยแพร่ต่อสาธารณชนแล้วย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อเด็กเยาวชนรวมทั้งครอบครัว ดังนั้น เพื่อป้องกันข้อมูลดังกล่าวมิให้รั่วไหลสู่บุคคลภายนอกกฎหมายจึงระบุนำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานในสถานพินิจ เจ้าพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าพนักงานของศาลเยาวชน เปิดเผยความลับของเด็กเยาวชนรวมทั้งคู่ความในคดีครอบครัวต่อบุคคลภายนอกและหากมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานดังกล่าวต้องรับโทษตามมาตรา 132 ด้วย

เด็กและเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดถือเป็นกลุ่มเด็กที่รัฐต้องให้การคุ้มครองเป็นพิเศษทั้งนี้เนื่องจากรัฐมีแนวความคิดที่ว่าเด็กเยาวชนเหล่านี้กระทำความผิดในภาวะที่ยังเป็นผู้อ่อนเยาว์ซึ่งยังไม่สามารถแยกแยะความดีความผิดได้ดีเท่าผู้ใหญ่ ดังนั้น การกระทำความผิดอาจจะกระทำด้วยความพลั้งเผลอหรือความไม่รู้ ดังนั้น จึงสมควรให้โอกาสแก่เด็กเยาวชนเหล่านี้กลับคืนสู่สังคมอีกครั้งด้วยการควบคุมมิให้ผู้ใดรวมทั้งสื่อมวลชนบันทึกภาพ แพร่ภาพ เปิดเผยโฆษณา ข้อมูลประวัติการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนเพราะจะทำให้กระบวนการฟื้นฟูกลับคืนสู่สังคมของเด็กเยาวชนเหล่านี้มีปัญหาได้ อย่างไรก็ตามมีข้อควรพิจารณาว่าในการดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีเด็กเยาวชนนี้บางครั้งมิใช่มีแต่เพียงเด็กซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดเท่านั้นที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว แต่อาจมีเด็กที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือเด็กที่เป็นพยานด้วย ดังนั้น หากจะให้การคุ้มครองแก่เด็กเยาวชนที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีหรืออยู่ในระหว่างการสืบสวนสอบสวนก็สมควรจะให้การคุ้มครองถึงเด็กเยาวชนที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือพยานด้วยตามหลักความเสมอภาคและเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กเยาวชนทุกคน นอกจากนั้นการห้ามเปิดเผยความลับของเด็กเยาวชนนั้นควรห้ามบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานด้วยเพราะบุคคล

ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีเด็กเยาวชนนั้นมิบุคคลอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหลายฝ่าย เช่น ล่าม พยาน ผู้ชำนาญการพิเศษ หรือแม้กระทั่งบิดามารดาเอง

บทบัญญัติข้อห้ามบทบัญญัติมาตรา 97 มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับมาตรา 73 จึงอนุญาตให้เฉพาะบุคคลตามมาตรา 73 เข้าฟังการอ่านคำพิพากษา

ในการโฆษณาไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว ห้ามมิให้ระบุชื่อหรือแสดงข้อความหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันจะทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นจำเลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล<sup>104</sup>

มาตรานี้บัญญัติไว้เพื่อเป็นแนวทางแก่บุคคลใด ๆ รวมถึงสื่อมวลชนในการโฆษณาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไม่ว่าด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ ห้ามมิให้ระบุชื่อของเด็กหรือเยาวชนที่เป็นจำเลยเพราะจะเป็นการประจานเด็กหรือเยาวชนทำให้ยากแก่การกลับตัวของเด็กหรือเยาวชน ฉะนั้นเมื่อมีการโฆษณาคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ต้องใช้ชื่อสมมุติแทน นอกจากนั้นกฎหมายยังห้ามมิให้แสดงข้อความหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งทำให้รู้จักตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นจำเลย เช่น ระบุชื่อบิดา มารดา หรือโรงเรียนของเด็กหรือเยาวชนนั้น เป็นต้น เพราะอาจทำให้รู้ได้ว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นเป็นใคร ทั้งนี้มีข้อยกเว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากศาล การฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 98 นี้ต้องรับโทษ<sup>105</sup>

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่าการให้คุ้มครองเด็กและเยาวชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้แบ่งเป็นสองส่วนได้แก่การให้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในคดีส่วนอาญาและการคุ้มครองผลประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้เยาว์ในคดีแพ่งด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 113 นี้ถือเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้เยาว์ในคดีแพ่งเพราะคดีครอบครัวโดยส่วนมากนั้นมักจะมีเด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอเช่นการขอให้รับเด็กเป็นบุตรการฟ้องขอเลี้ยงดูบุตรดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณของกลุ่มหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องถึงในคดี เช่นบุตรซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนการโฆษณาคำคู่ความข้อเท็จจริงในคดีหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นจึงห้ามบุคคลใด ๆ ซึ่งหมายความรวมถึงสื่อสิ่งพิมพ์ด้วยระบุชื่อหรือแสดงข้อความหรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้รู้จักตัวคู่ความทั้งนี้มีข้อยกเว้นในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากศาลในกรณีจำเป็นเช่นการส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องโดยการประกาศหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 98.

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 113.

การห้ามมาตรา 113 นี้มีมากกว่ากรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 36 ซึ่งห้ามการโฆษณาคดีฟ้องหย่าคดีชายชู้หรือคดีรับรองบุตรเท่านั้นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม มาตรา 113 นี้ต้องรับโทษตามมาตรา 131

ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และได้รู้ความลับ ของผู้อื่นเพราะการปฏิบัติการตามตำแหน่งหน้าที่กระทำการโดยประการใด ๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้นโดยประการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>106</sup>

#### 4.3.7 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยได้กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิในการ รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตลอดจนกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของ รัฐให้ต้องเปิดเผยข้อมูลตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย ซึ่งรายละเอียดการเปิดเผยข้อมูลนั้น เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอยู่ภายใต้ หลักการสำคัญคือ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” หลักการดังกล่าวนี้มีความหมายว่า “ข้อมูลข่าวสาร”<sup>107</sup> ของราชการจะต้องสามารถเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ได้ หากแต่สิทธิในการรับรู้ นี้ก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า หากกฎหมายกำหนดให้ข้อมูลใดเป็นข้อมูลที่ห้ามเปิดเผยประชาชนก็ย่อม ไม่สามารถใช้สิทธิในการรับรู้เพื่อขอข้อมูลดังกล่าวได้แต่อย่างใด เนื่องจากสิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและเป็นสิทธิพลเมือง (citizen rights) อันเป็น สิทธิที่รับรองให้เฉพาะพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้หมายความถึงบุคคลสัญชาติไทยหรือ มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวจะไม่ได้รับสิทธินี้ และหากจะมีสิทธิตรวจดูหรือ ขอข้อมูลข่าวสารของราชการหรือขอสำเนาเอกสารได้ก็เพียงเฉพาะในกรณีของการปกป้องสิทธิ เท่านั้น<sup>108</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สิทธิดังกล่าวนี้เป็นของสิทธิของบุคคลทั่วไปไม่ว่าจะมีส่วนได้ เสียหรือมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการขอข้อมูล กฎหมายกำหนดให้

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 132.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4

...“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่า การสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูป ของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือแผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดย เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นปรากฏได้...

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ประกอบ มาตรา 9 วรรค 4.

ประชาชนมีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อ “คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ” ให้พิจารณาได้ และกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ได้ร้องขอหรือหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ฟังคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งบุคคลผู้คัดค้านทราบว่าตนมีประโยชน์ได้เสีย หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยินยอมแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามคำขอ ประชาชนย่อมมีสิทธิยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อพิจารณาส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยัง “คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร” ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นได้โดยยื่นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาต่อไป และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พบว่า กฎหมายได้แบ่งประเภทของข้อมูลข่าวสารไว้เป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ 1. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป 2. ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย และ 3. ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้หลายประการ หนึ่งในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน คือ สิทธิในการรับรู้ (right to know) ของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ เนื่องจากประชาชนย่อมไม่อาจแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่หากปราศจากสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างใดก็ตาม แม้กฎหมายนี้จะเป็กฎหมายที่กำหนดรองรับสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารก็ตาม หากแต่ภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขอันเป็นการยกเว้นสิทธิในการรับรู้เอาไว้ โดยกำหนดให้ในกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจในการที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อการนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วพบว่า เงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองสองฉบับ คือ ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของราชการ พ.ศ. 2544<sup>109</sup> และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552<sup>110</sup>

<sup>109</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2544.

<sup>110</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2552.

#### 4.4 ข้อตกลงระหว่างองค์กรสื่อที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมในการทำหน้าที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย

นับตั้งแต่มีแนวคิดในการพยายามที่จะให้องค์กรวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์มีการกำกับดูแลกันเองโดยใช้บทลงโทษทางสังคมมากกว่าที่จะใช้บทลงโทษทางกฎหมาย สำหรับประเทศไทยนั้น ยังไม่บรรลุเป้าหมายได้จริง เนื่องจากผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ขาดความรับผิดชอบในการนำเสนอข่าว โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวนและครอบครัว อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีและลดทอนความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการซ้ำเติมชะตากรรมของผู้สูญเสีย ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างร้ายแรง จึงเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนการทำหน้าที่ของสื่อในประเทศไทยว่าได้มีการใช้เสรีภาพภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเคยมีกรณีที่สื่อสิ่งพิมพ์กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมวิชาชีพ และองค์กรวิชาชีพได้พิจารณาแล้วว่าเป็นความผิด แต่สื่อบางคนกลับเลือกที่จะลาออกจากองค์กรวิชาชีพสื่อเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าสังคมไทยยังไม่มีความเข้มแข็งในการเข้าร่วมตรวจสอบจริยธรรมของสื่อสิ่งพิมพ์ ในปัจจุบันผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์จึงขาดมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้สื่อสิ่งพิมพ์นั้นทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบต่อ และในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึง ข้อตกลงร่วมกันในการควบคุมกันเองของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

##### 4.4.1 ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540<sup>111</sup>

การจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้นในประเทศไทยให้เป็นองค์กรที่มีอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมกันเองในหมู่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเสรีภาพ ความรับผิดชอบต่อสถานภาพผู้ประกอบการวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนสิทธิการใช้สื่อหนังสือพิมพ์ เพื่อการรับรู้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คณะผู้บริหารกิจการหนังสือพิมพ์ประกอบด้วยเจ้าของ บรรณาธิการ หัวหน้ากองบรรณาธิการ ผู้มีอำนาจทำการแทนของหนังสือพิมพ์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็น สมาชิกสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ซึ่งประชุมกัน เมื่อวันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ได้ลงนามทำยบันทึกเจตนารมณ์ร่วมกันดังกล่าวข้างต้น ด้วยการสนับสนุนจากผู้บริหารงานหนังสือพิมพ์อันได้แก่ ผู้สื่อข่าว ช่างภาพ และนักเขียนทั่วประเทศ ให้สถาปนาสภา

<sup>111</sup> 1) การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 สมัยที่ 3 นายสมชาย กรุสวนสมบัติ ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ.

2) การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 สมัยที่ 4 นายพงษ์ศักดิ์ พัทธวิเชียร ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ.

การหนังสือพิมพ์แห่งชาติขึ้น โดยตั้งกรรมการคณะหนึ่งจำนวน 11 คน ประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์และผู้ทรงคุณวุฒิ จัดทำธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ภายในเวลา 1 เดือน และได้รับความเห็นชอบจากองค์กรสมาชิกทั้งหมด จึงตราธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ชื่อย่อว่า “ส.น.ช.” ชื่อภาษาอังกฤษว่า “The National Press Council of Thailand ชื่อย่อว่า PCT” เป็นองค์กรอิสระควบคุมตนเอง<sup>112</sup> โดยมีองค์กรสมาชิกตามรายชื่อท้ายธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ รวมทั้งผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดองค์กรสมาชิก ยอมรับผูกพัน และปฏิบัติตามธรรมนูญฉบับนี้<sup>113</sup>

#### 1) บทนิยามความหมาย

ธรรมนูญฉบับนี้กำหนดนิยามศัพท์<sup>114</sup> ที่สำคัญ ได้แก่

“หนังสือพิมพ์” หมายถึง สิ่งพิมพ์ที่เสนอข่าวโดยทั่วไปและความคิดเห็นเป็นสาระสำคัญเป็นส่วนใหญ่ ปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ มีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกัน และออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม

“สภาการหนังสือพิมพ์” หมายถึง สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ<sup>115</sup>

“กรรมการ” หมายถึง กรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

“สมาชิก” หมายถึง องค์กรสมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

“ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์” หมายถึง เจ้าของหนังสือพิมพ์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และให้หมายความรวมถึง ผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์และผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์ด้วย

“ผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์” หมายถึง บรรณาธิการ หัวหน้ากองบรรณาธิการ บรรณาธิการบริหาร หรือตำแหน่งควบคุมและดำเนินการงานกองบรรณาธิการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น และให้หมายความรวมถึง ผู้สื่อข่าว ผู้เขียนข่าว ผู้เขียนบทความ ผู้ถ่ายภาพ ผู้เขียนภาพ ผู้ที่ทำงานอยู่ในกองบรรณาธิการ ผู้ที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับฝ่ายบรรณาธิการหรือบุคคลอื่น ตามที่สภาการหนังสือพิมพ์กำหนด

<sup>112</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 1.

<sup>113</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 2.

<sup>114</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 3.

<sup>115</sup> แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546.

## 2) วัตถุประสงค์ของสภาการหนังสือพิมพ์

สภาการหนังสือพิมพ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้มีความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ส่งเสริมเสรีภาพ และสนับสนุนสิทธิการรับรู้ข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และส่งเสริมและพัฒนาการประกอบวิชาชีพและกิจการหนังสือพิมพ์<sup>116</sup> อีกทั้งสภาการหนังสือพิมพ์มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก และผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับว่า ด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น ซึ่งตราขึ้นตามธรรมนูญนี้ หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้การศึกษาอบรมด้านวิชาการแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ และเผยแพร่ประกาศ รายงานการประชุม งานคำวินิจฉัย และคำสั่งของสภาการหนังสือพิมพ์ต่อสาธารณะเป็นประจำ<sup>117</sup>

## 3) สมาชิกสภาการหนังสือพิมพ์

ในส่วนของสมาชิกแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) สมาชิกก่อตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ผู้บริหาร เจ้าของ หรือบรรณาธิการผู้มีอำนาจเต็มของหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ได้ลงนามในบันทึกเจตนารมณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพ เรื่องการจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และยังคงดำเนินกิจการหนังสือพิมพ์นั้นอยู่ต่อเนื่องตลอดมา และ

(2) สมาชิกสามัญ ได้แก่ องค์กรสมาชิกที่ได้รับอนุมัติให้เป็นสมาชิกตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ<sup>118</sup> ซึ่งสมาชิกมีหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของสภาการหนังสือพิมพ์ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและส่งเสริมและควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดให้ปฏิบัติตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ<sup>119</sup> โดยสมาชิกและผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่สังกัดสมาชิก ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น โดยเคร่งครัดสมาชิกหรือผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ฝ่าฝืนข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพและข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติอื่น โดยเคร่งครัด ถือว่าประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพ<sup>120</sup> และสมาชิกหรือผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พ้นจากสมาชิกภาพเมื่อลาออก เลิกกิจการ หรือไม่ปฏิบัติตามมติของ

<sup>116</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 4.

<sup>117</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 5.

<sup>118</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 7. แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.

<sup>119</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 8.

<sup>120</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 9.

สภาการหนังสือพิมพ์ฯ และคณะกรรมการมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากสมาชิกภาพ

#### 4) คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ

สำหรับคณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติมีจำนวนไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ไม่เกินสิบสี่คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งนี้ กรรมการจะต้องไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ยกเว้นข้าราชการบำนาญอีกเจ็ดคน ซึ่งกรรมการที่มาจากผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ให้ถือเกณฑ์สัดส่วนดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของ หรือผู้บริหาร หรือผู้ประกอบการ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(2) บรรณาธิการ หรือตัวแทนผู้มีอำนาจจากกองบรรณาธิการ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(3) ผู้ปฏิบัติงานหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกจำนวนสี่คน เลือกโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งกรรมการตาม (1) (2) แต่งตั้ง

ให้กรรมการดังกล่าวข้างต้นมาจากกลุ่มผู้ประกอบการหนังสือพิมพ์ไม่เกินกลุ่มละหนึ่งคน และในแต่ละประเภทต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพจากสมาชิกก่อตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

(4) ให้กรรมการตาม (1) (2) และ (3) เลือกผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอาชีพ ต่าง ๆ อีกเจ็ดคนในจำนวนนี้ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอาวุโสและประสบการณ์สูงด้านหนังสือพิมพ์ ซึ่งไม่สังกัดหนังสือพิมพ์ใดสองคน

คณะกรรมการดำเนินการเลือกกันเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาการหนังสือพิมพ์คนหนึ่ง รองประธานสภาการหนังสือพิมพ์สองคน และเลขาธิการคนหนึ่ง กับกรรมการตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นและเหมาะสม<sup>121</sup>วิธีการได้มาซึ่งกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์<sup>122</sup> โดยคณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ คือ ออกข้อบังคับสภาการหนังสือพิมพ์ว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์และข้อบังคับอื่น ตามที่กำหนดในธรรมนูญนี้<sup>123</sup>

<sup>121</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 และการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.

<sup>122</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 11.

<sup>123</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 16 (4).

ความรับผิดชอบทางจริยธรรม เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิก หรือผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ในสังกัดสมาชิกละเมิดหรือประพฤติผิด จริยธรรมแห่งวิชาชีพ ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) แจ่งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน ลงตีพิมพ์คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการในตำแหน่งและขนาดตัวอักษรที่ เห็นได้ชัด ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยนั้นโดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(2) แจ่งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์ฉบับที่ถูกร้องเรียน บรรเทาความเสียหายด้วยการตีพิมพ์ข้อความคำขอโทษต่อผู้เสียหายตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ โดยสภาการหนังสือพิมพ์ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(3) ในกรณีผู้ประพฤติผิดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ให้ส่งคำวินิจฉัยไปยังหนังสือพิมพ์ต้นสังกัดของผู้นั้น เพื่อดำเนินการลงโทษ แล้วแจ่งผลให้สภาการหนังสือพิมพ์ทราบโดยเร็ว

(4) ในกรณีที่เห็นสมควร สภาการหนังสือพิมพ์อาจดักเตือน หรือตำหนิ และเผยแพร่คำวินิจฉัยนั้นต่อสาธารณะได้ด้วย<sup>124</sup>

4.4.2 ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541

คณะกรรมการสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ มีมติเห็นชอบให้ตราข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์ไว้ ดังต่อไปนี้<sup>125</sup>

1. หนังสือพิมพ์ต้องยึดถือข้อเท็จจริง ความถูกต้องแม่นยำและความครบถ้วน
2. หนังสือพิมพ์ต้องนำเสนอข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือหมู่คณะ
3. หนังสือพิมพ์ต้องแสดงความพยายามในการให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย
4. หนังสือพิมพ์ต้องไม่แต่งเติมเนื้อหาสาระของข่าว จนคลาดเคลื่อนหรือเกินจากความเป็นจริง
5. หนังสือพิมพ์ต้องละเว้นการเสนอข่าวเพราะความลำเอียง หรือมีอคติจนเป็นเหตุให้ข่าวนั้นคลาดเคลื่อนหรือเกินจากความเป็นจริง
6. หนังสือพิมพ์ต้องไม่สอดแทรกความคิดเห็นลงในข่าว

<sup>124</sup> ธรรมนูญสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2540 ข้อ 24.

<sup>125</sup> ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 หมวด 2 จริยธรรมของหนังสือพิมพ์ ข้อ 4 - ข้อ 19.

7. เมื่อคัดลอกข้อความใดจากหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ต้องบอกที่มาของข้อความนั้น
  8. การเสนอข่าวที่มีการพาดพิง อันอาจเกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือองค์กรใด ๆ
  9. ในกรณีที่มีการเสนอข่าวผิดพลาด หนังสือพิมพ์ต้องลงพิมพ์แก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวโดยไม่ชักช้า
  10. หนังสือพิมพ์ต้องไม่เสนอข่าวโดยเลื่อนลอยปราศจากแหล่งที่มา พึงระบุชื่อบุคคลที่ให้สัมภาษณ์ หรือให้ข่าวอย่างเปิดเผย เว้นแต่จะมีเหตุอันควรปกปิดเพื่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของแหล่งข่าว และต้องเป็นประโยชน์ต่อสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของสาธารณชน
  11. หนังสือพิมพ์ต้องปกปิดชื่อและฐานะของบุคคลที่ให้ข่าวไว้เป็นความลับ หากได้ให้คำมั่นแก่แหล่งข่าวนั้นไว้ หนังสือพิมพ์ต้องปกปิดนามปากกาหรือนามแฝงที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นไว้เป็นความลับ
  12. ในการเสนอข่าวหรือภาพใด ๆ หนังสือพิมพ์ต้องคำนึงมิให้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องให้ความคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อสิทธิมนุษยชนของเด็ก สตรีและผู้ด้อยโอกาส
  13. การพาดหัวข่าวและความนำของหนังสือพิมพ์ ต้องไม่เกินไปจากข้อเท็จจริงในข่าว และต้องสะท้อนใจความสำคัญหรือเนื้อหาหลักของข่าว
  14. หนังสือพิมพ์จะต้องไม่เสนอข่าวที่อุจาด ลามกอนาจาร หรือนำหวาดเสียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกรังเกียจของสาธารณชนอย่างถึถ้วน
  15. ในการแสดงความคิดเห็นหรือการวิพากษ์วิจารณ์ หนังสือพิมพ์ต้องให้ความเที่ยงธรรมแก่ฝ่ายที่ถูกพาดพิงเสมอ
  16. ข้อความที่เป็นประกาศโฆษณา ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือพิมพ์ ต้องแสดงให้เห็นชัดว่าเป็นประกาศโฆษณา จะแอบแฝงเป็นการเสนอข่าวหรือความคิดเห็นมิได้
- สำหรับจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์นั้น ต้องไม่ประพฤติปฏิบัติการใด ๆ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องไม่อวดอ้างหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ เพื่อเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ไม่ชอบธรรม และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ต้องละเว้นการรับอามิสสินจ้างอันมีค่า หรือผลประโยชน์ใด ๆ เพื่อให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องรอบด้าน<sup>126</sup>

<sup>126</sup> ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมแห่งวิชาชีพหนังสือพิมพ์สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ พ.ศ. 2541 หมวด 3 จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ข้อ 20 - ข้อ 22.

แนวปฏิบัติของหนังสือพิมพ์และผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ที่สำคัญ คือ

1. ผู้ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ พึงละเว้นการรับอภิสิทธิ์ หรือตำแหน่ง เพื่อให้กระทำการ หรือไม่กระทำการใดอันจะขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องรอบด้าน
2. การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ พึงตระหนักถึงความสำคัญของข่าวต่อสาธารณชนและไม่เสนอข่าว ในทำนองชวนเชื่อในเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ
3. การได้มาซึ่งข่าวสาร หนังสือพิมพ์พึงใช้วิธีที่สุภาพและซื่อสัตย์
4. ในการแสดงความคิดเห็น หนังสือพิมพ์พึงกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ และไม่มีพันธะกรณีอื่นใด นอกจากมุ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณชน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลอื่นใดมาครอบงำความคิดเห็น
5. หนังสือพิมพ์พึงละเว้นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เว้นแต่กรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ
6. หนังสือพิมพ์พึงใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบ ให้ประกาศโฆษณาทั้งหลาย อยู่ภายในขอบเขตของศีลธรรมและวัฒนธรรม หนังสือพิมพ์พึงระมัดระวังที่จะไม่เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่น่าสงสัยว่าจะเป็นภัยแก่สังคมหรือสาธารณชน
7. หนังสือพิมพ์พึงหลีกเลี่ยงการเผยแพร่ประกาศโฆษณาที่มีเหตุให้น่าเชื่อว่าเจ้าของประกาศโฆษณานั้น เจตนาจะทำให้ผู้อ่านหลงเชื่อในสิ่งที่มมาย
8. ภาษาที่ใช้ในหนังสือพิมพ์พึงหลีกเลี่ยงคำที่ไม่สุภาพ หรือมีความหมายเหยียดหยาม

#### 4.5 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์

คำพิพากษาของศาลที่สำคัญที่หยิบยกขึ้นมาประกอบการศึกษาในที่นี้มีสามประเด็น ได้แก่ การนิยามความหมายของคำว่าหนังสือพิมพ์ ความรับผิดชอบของบรรณาธิการ และการสิ้นสุดลงของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์

##### 4.5.1 ความหมายของคำว่า “สื่อสิ่งพิมพ์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1264/2531 หนังสือพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 หมายความว่า สิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อจำหน่ายเช่นเดียวกันและออกหรือเจตนาจะออกตามลำดับเรื่อยไป มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ตาม มีข้อความต่อเนื่องกันหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับใบอนุญาตซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์ออกให้โจทก์ระบุไว้ชัดว่าอนุญาตให้โจทก์เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์บางกอกบิสิเนสโกล์เพจเจอร์สและหนังสือพิมพ์สมุดธุรกิจเวิลด์เพจเจอร์สอีกหลายฉบับ

ซึ่งออกเป็นรายปี ดังนี้ สมุดธุรกิจต่าง ๆ ของโจทก์จึงเป็นหนังสือพิมพ์ตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 763/2508 เอกสาร ล. 4 เป็นสิ่งพิมพ์ซึ่งมีชื่อเจ้าหน้าที่บรรทัดแรกของหน้าปกว่า “มวลชน” เช่นเดียวกับชื่อเจ้าหน้าที่ของหนังสือพิมพ์มวลชนฉบับอื่น ๆ ที่จำเลยได้พิมพ์ออกโฆษณาและเอกสาร ล.4 นี้ พิมพ์ออกจำหน่ายเพื่อเผยแพร่การศึกษาและส่งเสริมวิทยฐานะครู ถูกต้องตรงความประสงค์ที่จำเลยได้รับอนุญาต จึงถือได้ว่าเป็นหนังสือพิมพ์ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4

เมื่อจำเลยได้พิมพ์หนังสือพิมพ์มวลชนออกโฆษณาอยู่ตลอดมา การเป็นเจ้าของบรรณาธิการผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาของจำเลยซึ่งยังคงมีอยู่ ยังไม่สิ้นสุดตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484

#### 4.5.2 ความรับผิดชอบของบรรณาธิการ

คดีแดงที่ 861/2521 : พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 วรรคแรกบัญญัติว่า “เมื่อมีความผิดนอกจากที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นด้วยการโฆษณาสิ่งพิมพ์ นอกจากหนังสือพิมพ์ ผู้ประพันธ์ซึ่งตั้งใจให้โฆษณาบทประพันธ์นั้นต้องรับผิดชอบเป็นตัวการ ถ้าผู้ประพันธ์ไม่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ ก็ให้ลงโทษแก่ผู้พิมพ์เป็นตัวการ” วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีแห่งหนังสือพิมพ์ ผู้ประพันธ์ และบรรณาธิการ ต้องรับผิดชอบเป็นตัวการ และถ้าไม่ได้ตัวผู้ประพันธ์ ก็ให้เอาโทษแก่ผู้พิมพ์เป็นตัวการด้วย” เมื่อจำเลยซึ่งเป็นบรรณาธิการผู้พิมพ์และผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์ ซึ่งลงบทความตามที่โจทก์ฟ้อง จำเลยจึงต้องรับผิดชอบเป็นตัวการตามวรรคสอง พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายพิเศษ ในมาตรา 4 ได้บัญญัติให้บรรณาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำ ตรวจสอบ แก้ คัดเลือก หรือควบคุมบทประพันธ์ หรือสิ่งอื่นในหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการพิมพ์ บทประพันธ์หรือสิ่งอื่นในหนังสือพิมพ์อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย หากบทประพันธ์หรือสิ่งอื่นที่พิมพ์ในหนังสือพิมพ์เป็นความผิดตามมาตรา 48 จึงบัญญัติให้บรรณาธิการต้องรับผิดชอบเป็นตัวการ ดังนั้น จำเลยจะได้สมคบร่วมรู้กับ ส.หรือไม่ จึงไม่ใช่ข้อแก้ตัว เพราะถ้าจำเลยสมคบร่วมรู้กับ ส. ในการลงบทความ จำเลยก็เป็นตัวการกระทำ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ถ้าจะให้จำเลยสมคบร่วมรู้กับ ส.แล้ว จึงจะเป็นความผิด ก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 จะบัญญัติมาตรา 48 ขึ้นมา และที่ไม่ได้บัญญัติโทษไว้ก็เพราะความผิดที่เกิดขึ้นมีบทกำหนดโทษอยู่แล้ว ดังเช่นคดีนี้ บทความของ ส.ซึ่งจำเลยลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ตามที่โจทก์ฟ้อง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 จำเลยต้องรับผิดชอบเป็นตัวการตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 วรรคสอง และต้องได้รับโทษตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 การวินิจฉัย

ว่าบทความของ ส.ตามฟ้องจะเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท และดูหมิ่นพระมหากษัตริย์และพระราชินีหรือไม่นั้น เป็นการวินิจฉัยลักษณะของการกระทำว่า ผิดกฎหมายหรือไม่ มิใช่วินิจฉัยผลแห่งการกระทำ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายศาลพิจารณาทบทวนแล้ววินิจฉัยได้เอง หรือจะเอาพยานโจทก์จำเลยมาประกอบวินิจฉัยด้วยก็ได้ จึงไม่ผิดกฎหมาย

#### 4.5.3 การสิ้นสุดลงของการเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการและเจ้าของหนังสือพิมพ์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 177/2515 : จำเลยเป็นเจ้าของผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และบรรณาธิการหนังสือพิมพ์รายคาบ (ราย 5 วัน) มิได้ออกหนังสือพิมพ์ดังกล่าวเป็นเวลาต่อเนื่องกันถึงสี่คราว การเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการและเจ้าของหนังสือพิมพ์ดังกล่าวของจำเลยย่อมสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 45 ภายหลังจากนั้น จำเลยยังขึ้นออกหนังสือพิมพ์ดังกล่าวอยู่ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 60 แห่งกฎหมายดังกล่าวนั้น จำเลยจะอ้างว่าที่ออกไม่ได้นั้นเพราะจำเลยถูกคุมขังอยู่ตลอดเวลาเป็นเหตุสุดวิสัยที่จำเลยจะออกได้ มาเป็นข้อยกเว้นโดยหาได้ไม่

ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์

ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อสิ่งพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ที่นำมาประกอบการศึกษาในที่นี้มีสองเรื่อง คือ เรื่องนิยามความหมายของคำว่า “สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล” ตามมาตรา 6 และเรื่องระยะเวลาการออกหนังสือพิมพ์ ตามมาตรา 24 (5) ซึ่งมีสาระสำคัญตามลำดับ ดังนี้

##### 1) นิยามความหมายของคำว่า “สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล”

ข้อเท็จจริงสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช 0025.3/11003 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ผู้บังคับการกองตำรวจสันติบาล 2 ในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร มีหนังสือขอเชิญตัวแทนจากกองวิชาการและกองคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เข้าร่วมประชุมพิจารณา เรื่อง สมุดโทรศัพท์หน้าเหลือง ประจำปี 2001/2002 ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ดีพิมพ์ข้อความในลักษณะไม่เหมาะสม ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า สมุดโทรศัพท์หน้าเหลืองเป็นสมุดโทรศัพท์ที่จัดทำขึ้นโดยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 บัญญัติให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เข้าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งต่อมาองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ให้สัมปทานแก่บริษัท เทล อิน โฟ มีเดีย

จำกัดเป็นผู้จัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484

มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล
- (2) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด
- (3) บัตร ตราสาร แบบพิมพ์ และรายงานซึ่งใช้กันตามปกติในการส่วนตัว

การสังคม การเมือง การค้า หรือ กิจธุระ”

ประเด็นกฎหมายที่ต้องพิจารณา คือ

1. องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาล ตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่

2. การที่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ให้สัมปทานการจัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์แก่บริษัทเทเลอิน โฟมีเดีย จำกัด ถือว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์นั้นเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่ จึงขอหารือประเด็นปัญหากฎหมายดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาล ตามมาตรา 6 (1)<sup>127</sup> แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยกเว้น “สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล” ที่จะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ การที่ต้องยกเว้นไว้นี้เนื่องจากรัฐบาลย่อมมีหน้าที่บริหารและจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด สิ่งพิมพ์ย่อมเป็นเครื่องมืออันหนึ่งของรัฐบาลที่มีขึ้นเพื่อใช้ในกิจกรรมของรัฐบาลด้วย และโดยที่กิจกรรมของรัฐบาลในปัจจุบันนี้มีได้กระทำโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นเท่านั้น แต่ได้มีการดำเนินการโดยองค์กรอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐอีกด้วย ฉะนั้น คำว่า “รัฐบาล” ในมาตรา 6 (1) นี้ จึงมีความหมายอย่างกว้างโดยหมายความถึงองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งนอกจาก

<sup>127</sup> มาตรา 6 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือเทศบาล
- (2) สิ่งพิมพ์ซึ่งรัฐมนตรีกำหนด
- (3) บัตร ตราสาร แบบพิมพ์ และรายงานซึ่งใช้กันตามปกติในการส่วนตัว การสังคม การเมือง การค้า หรือ กิจธุระ

จะหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม แล้วยังหมายความถึงองค์กรอื่นใดที่มีกฎหมายให้ดำเนินกิจการใด อันเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของรัฐด้วย สำหรับกรณีกิจการโทรศัพท์ มีมาตรา 5<sup>128</sup> แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 บัญญัติว่า รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุง และ ทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม และอำนาจนี้มอบหมายไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข โดยต่อมาได้มีมาตรา 16<sup>129</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ในองค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ดังนี้ องค์การโทรศัพท์ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์ จึงอยู่ในความหมายของคำว่ารัฐบาลในความหมายของพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ประกอบกับมาตรา 9 (7)<sup>130</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 ในองค์การโทรศัพท์ฯ มีอำนาจจัดทำจัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ฯ และมาตรา 22 ทวิ<sup>131</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในองค์การโทรศัพท์ฯ มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำดังกล่าว ฉะนั้น การจัดทำสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์จึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การโทรศัพท์ฯ ประการหนึ่งที่จะต้องจัดบริการตามกฎหมายขององค์การโทรศัพท์ฯ จึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในความหมายตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ

ประเด็นที่สองที่ว่า สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่ให้สัมปทานแก่บริษัท เทเล อินโฟ มีเดีย จำกัด จัดทำ ถือว่าเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ หรือไม่นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อพิจารณาสัญญาการจัดพิมพ์และ

<sup>128</sup> มาตรา 5 รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะตั้ง บำรุงและทำการโทรเลขและโทรศัพท์ภายในราชอาณาจักรสยาม

อำนาจนี้ท่านมอบหมายไว้ให้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

<sup>129</sup> มาตรา 16 ในองค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข ในส่วนที่ว่าด้วยการ โทรศัพท์ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การตั้ง ทำหรือบำรุงการโทรศัพท์ของกระทรวงกลาโหมที่ใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะ

<sup>130</sup> มาตรา 9 เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา 6 ในองค์การ โทรศัพท์มีอำนาจรวมถึง ฯลฯ

(7) จัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่าย หรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์

<sup>131</sup> มาตรา 22 ทวิ ในองค์การ โทรศัพท์มีสิทธิแต่ผู้เดียวในการจัดทำ จัดพิมพ์ โฆษณา จำหน่ายหรือเผยแพร่รายชื่อและหมายเลขโทรศัพท์ของผู้เช่าโทรศัพท์ขององค์การ โทรศัพท์

ผู้ใดกระทำการตามวรรคหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การ โทรศัพท์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

โฆษณาสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัท ชินวัตร ไคเร็คทอรี่ส์ จำกัด ลงวันที่ 27 มกราคม 2538 อันเป็นที่มาของการตกลงจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่หาหรือมานี้แล้ว ได้ความว่า ทศท. (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ตกลงมอบหมายให้บริษัทฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดพิมพ์สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หน้าขาวทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ฉบับธุรกิจและโฆษณา (Yellow Pages) ฉบับหน้าเหลืองของ ทศท. ทั่วประเทศ เป็นระยะเวลา 10 ปี (ข้อ 1.1 ของสัญญาฯ) และมีการตกลงเป็นข้อสัญญาว่าบริษัทฯ ตกลงยอมรับว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์หลังจากการพิมพ์เสร็จแล้วและยังไม่ได้แจกจ่าย ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ทศท. โดยบริษัทฯ จะเรียกหรือค่าใช้จ่าใด ๆ จาก ทศท. ไม่ได้ (ข้อ 8.9 ของสัญญาฯ) จึงเห็นได้ว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วการจัดพิมพ์เป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์การโทรศัพท์ฯ โดยองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นเจ้าของสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ ฉะนั้น เมื่อองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลอยู่ในความหมายของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ตามที่ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้ว สมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ที่ได้ให้สัมปทานแก่บริษัทเทเลอินโฟมีเดีย จำกัด เป็นผู้จัดทำตามสัญญานี้ก็เป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลตามความหมายของมาตรา 6(1) แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ อนึ่งในการพิจารณาให้ความเห็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) พิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอยู่ในความหมายของคำว่ารัฐบาลหรือไม่ และสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์ดังกล่าวเป็นสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลหรือไม่เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มิได้พิจารณาเลยไปถึงว่าสมุดรายนามผู้ใช้โทรศัพท์เป็นหนังสือพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ ด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ขอตั้งข้อสังเกตว่า หากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสิ่งพิมพ์ใด ๆ ของบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือส่วนราชการมีการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายใด เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามบทกฎหมายต่อไปโดยเคร่งครัด

เมื่อมีการรัฐประหาร วันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 คณะรัฐประหารเรียกตัวเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีประกาศและคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินออกมาหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า ปร.42 ซึ่งเกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ ขณะนี้ได้ยกเลิกไปแล้ว ตามพระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2533