

บทบาทและเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าว

2.1 บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าว

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า หนังสือพิมพ์มีบทบาท และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ หนังสือพิมพ์เป็นธุรกิจที่ผูกพันอยู่กับประชาชน การผูกพันของหนังสือพิมพ์จึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม โดยเป็นผู้ชี้แนะระดมความคิด และความรู้ออกมาของประชาชน เปรียบเสมือนเข็มทิศสองทางให้แก่สังคม และเป็นกระบอกสะท้อนสังคม THOMAS JEFFERSON ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวไว้ครั้งหนึ่งว่า "หากให้ข้าพเจ้าเลือกกระหว่างรัฐบาลที่ปราศจากหนังสือพิมพ์ หรือมีหนังสือพิมพ์แต่ปราศจากรัฐบาล ข้าพเจ้าจะไม่ลังเลใจเลยที่จะเลือกกรณีหลัง"¹ สาเหตุที่หนังสือพิมพ์มีบทบาทต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนนั้น น่าจะมาจากเหตุสองประการคือ ประการแรกหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ และประการที่สองลักษณะของหนังสือพิมพ์

หน้าที่ของหนังสือพิมพ์มีหลายประการ เช่น หน้าที่ในการ เสนอข่าว การแสดงความคิดเห็น และการบันเทิง แต่หน้าที่ประการสำคัญของหนังสือพิมพ์คือ หน้าที่ในการ เสนอข่าว วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็น ถ้าวิเคราะห์ดูจากลักษณะการทำงานของหนังสือพิมพ์ หน้าที่ของหนังสือพิมพ์ก็เปรียบได้กับนายคานผู้รักษาประตูการไหลของข่าวสาร (Gatekeeper) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หนังสือพิมพ์เป็นผู้ใช้วิจารณญาณในการคัดเลือก กลั่นกรองประเภทของข่าวสาร และปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อประชาชน ฉะนั้น หนังสือพิมพ์จึงเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนที่ต้องทำหน้าที่รักษาดุลประโยชน์ของประชาชน คอยสอดส่องดูแลสภาพความเป็นไป ทั้งทางค่านิยม เศรษฐกิจ การเมือง และเสนอข่าวเฉพาะเหตุการณ์ที่เป็นประโยชน์และควร

¹ Bond F. Fraser, An Introduction to Journalism, New York: The Macmillan Company, 1967, P.34

จะตองรูทอประชาชน² อยางไรก็ดี ภาระหน้าที่ของหนังสือพิมพ์นั้น มิใช่กระทำหน้าที่นายคาน ผู้รักษาประตูลงมือของชาวสารเท่านั้น หากยังตองใช่วิชาญาณอยางเที่ยงธรรมในการที่จะสกัดกั้น หรือเสนอชาวสารทอประชาชน อาจกลาวไดวว่า หนังสือพิมพ์พิมพ์หน้าที่จะโฆษณา ชาวที่ตนเองเห็นวเหมาะสม (all the news that fit to print) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์โดยตรงทอประชาชน³

ลักษณะของหนังสือพิมพ์ ก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้หนังสือพิมพ์มีบทบาทอันสำคัญทอประชาชน ทั้งนี้เพราะ เมื่อเปรียบเทียบวสื่อมวลชนประเภทอื่นแลว หนังสือพิมพ์มีลักษณะพิเศษกลาวคือ หนังสือพิมพ์เป็นสิ่งที่มีราคาถูกและคงทนถาวร ข้อความที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์จะยืนยาวปรากฏเป็นเอกสารอ้างอิงทางประวัติศาสตร์ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งหนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนที่พอมืออิสระอยูบ่าง ในขณะที่รัฐบาลเพียงแต่เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมไม่ถึงกับเป็นเจ้าของค่านิการเอง เหมือนกับสื่อมวลชนอื่น ๆ เช่น วิทยุ และโทรทัศน์ ดังนั้นหนังสือพิมพ์จึงสามารถแสดงความคิดเห็นวพากษ์วิจารณ์รัฐบาล เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนได้มากกว่าสื่อมวลชนอื่น นอกจากนี้ ประชาชนสามารถเรียนรู้ข่าว และเรื่องราวได้มากกว่าการฟัง ทั้งนี้เพราะ หนังสือพิมพ์ให้รายละเอียดได้มากกว่าวิทยุ และโทรทัศน์ในเวลาเท่า ๆ กัน นอกจากนั้น หนังสือพิมพ์ยังสามารถลงรูปภาพ แผนผัง และแผนที่ได้ควย เพื่อให้เห็นลักษณะของหนังสือพิมพ์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นักวิชาการบางท่านได้เปรียบเทียบให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างหนังสือพิมพ์กับสื่อมวลชนประเภทอื่นวว่า หนังสือพิมพ์นั้นเป็นเรื่องของ "พจน์สร้างภาพ" ส่วนสื่อมวลชนประเภทอื่น เช่น โทรทัศน์ เป็นเรื่องของ "ภาพสร้างพจน์"

ในประเทศที่ปกครองควยระบอบประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์ย่อมมีบทบาทอันสำคัญยิ่งทอประชาชนในทุก ๆ คาน ไม่ว่าจะเป็นคานการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ควยเหตุที่บทบาทของหนังสือพิมพ์มีมากมายหลายคานเช่นนี้ จึงจะชอกกลาวเฉพาะบทบาทที่สำคัญยิ่งของหนังสือพิมพ์ ดังนี้

²นั้นทวน สุชาโท, "นักหนังสือพิมพ์ กับ เสียงเรียกหาทางจริยธรรม", นิเทศสาร ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2520), หน้า 64

³บุญทิพย์ บ่องจิกต์, "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกา", นิติศาสตร์, หน้า 583

1. บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล
2. บทบาทของหนังสือพิมพ์ในฐานะสื่อกลางการติดต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชน
3. บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการให้ความรู้แก่ประชาชน

2.1.1 บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตนเองโดยผ่านผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบ แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหล่านั้นก็ไปตกลงกันตั้งรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง การที่ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยนั้น จึงเป็นที่เห็นกันได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด การที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางการเมือง ในการนี้ หนังสือพิมพ์ไม่เพียงแต่เสนอข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น หนังสือพิมพ์ยังได้คอยติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งว่าได้กระทำหน้าที่อย่างสุจริต ตามนโยบายที่แถลงไว้หรือไม่ กล่าวคือ หนังสือพิมพ์คอยติดตามรายงาน และวิพากษ์วิจารณ์ผลการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเหล่านั้น เสนอต่อประชาชนให้วินิจฉัยว่าบุคคลเหล่านั้นได้ทำหน้าที่ในการเรียกร้อง และรักษาสีทธิผลประโยชน์ของประชาชนมากน้อยเพียงใด⁴ อาจกล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์หน้าที่รักษา (Guardian) ผลประโยชน์ของประชาชน โดยการตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง มิฉะนั้น หนังสือพิมพ์จะใช้วิธีการ เปิดโปงพฤติกรรมอันทุจริตของบุคคลนั้น โดยอาจเป็นการตั้งข้อสงสัย ซึ่งจะก่อให้เกิดแรงกดดัน (Pressure) จากประชาชน อันอาจยุติการกระทำที่ทุจริตได้⁵

⁴พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 95

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า ก.

ยิ่งไปกว่านั้น หนังสือพิมพ์นอกจากจะคอยติดตามสอดส่องพฤติกรรมของสมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎร หนังสือพิมพ์ยังมีบทบาทคอยตรวจสอบพฤติกรรม และการปฏิบัติงานของรัฐบาล
 (Watchdog of the Government) ในอันที่จะพิทักษ์รักษามวลประโยชน์ของประชาชน⁶
 หน้าที่ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั้น เป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งในการ
 ปกครองระบอบประชาธิปไตย⁷ ทั้งนี้เพราะ การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชน
 เป็นเจ้าของประเทศ และรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกเข้าไปเพื่อบริหาร
 ประเทศ ประชาชนจึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะรับรู้เรื่องราวข่าวสาร เกี่ยวกับพฤติกรรมของ
 รัฐบาล ในอันที่จะวินิจฉัยประสิทธิภาพของรัฐบาลอย่างมีเหตุผล การวิพากษ์วิจารณ์ ทักท้วง
 การบริหารงานของรัฐบาลนั้น ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของหนังสือพิมพ์แต่อย่างใด หากเป็น
 ผลประโยชน์ของประชาชน⁸

การตรวจสอบการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมของรัฐบาลนั้น ประการแรกอาจเป็น
 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการในระดับบุคคล โดยการสัมภาษณ์ วิพากษ์วิจารณ์
 แสดงความคิดเห็น หรือตั้งข้อสงสัย อันอาจทำให้ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาลต้องเพิ่ม
 ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานมากขึ้น ไม่ทำอะไรตามอำเภอใจ เพราะหากปฏิบัติงาน
 ผิดพลาดแล้ว หนังสือพิมพ์ก็จะเป็นผู้ชี้โทษประชาชนทั่วไปได้ทราบอย่างแพร่หลาย เป็นเหตุให้
 เกิดความกักตุน และสามารถยับยั้ง หรือยุติการกระทำนั้น ๆ ได้ ประการที่สอง เป็นการ
 ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยทั่วไป โดยการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลโดย
 ส่วนรวม ซึ่งเป็นบทบาทคล้ายกับสถาบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนังสือพิมพ์เปรียบเสมือน

⁶ รจิตลักษณ์ แสงอุไร, ระบบสื่อสารมวลชนเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 38

⁷ Edwin Emery, Phillip H. Ault, and Warren k. Agee,
Theories and Realities of Press Freedom, Introduction to Mass
 Communication, (New York : Dodd Mead & Company, 1974), p. 42

⁸ "ปร.42 เติ้จการหนังสือพิมพ์" รวมบทความหนังสือพิมพ์ จากสยามรัฐสัปดาห์
 วิจารณ์, (กรุงเทพมหานคร : นพรัตน์การพิมพ์, 2523), หน้า 16

ตัวแทนของประชาชนย่อมจะหักท้วง คัดค้านนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล หรือคัดค้านการดำเนินงานของรัฐบาลในประเด็นที่สำคัญ ที่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน⁹ อย่างไรก็ตาม การคัดค้านการดำเนินงานของรัฐบาลนั้น เป็นการคัดค้านนโยบาย หรือพฤติกรรมของรัฐบาลบางประเด็นมากกว่าจะเป็นการคัดค้านรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ยังอาจเสนอแนวทางที่รัฐบาลควรนำไปแก้ไขปรับปรุง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อประชาชนตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย¹⁰

อนึ่ง ในขณะที่ประเทศปกครองด้วยการปฏิวัติ หรือรัฐประหารนั้น คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหาร สามารถบริหารประเทศได้อย่างค่อนข้างเป็นอิสระ สถาบันรัฐสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตรง ในรัฐสภาถูกจำกัดบทบาทจนไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หนังสือพิมพ์ก็ยังทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์ตรวจสอบและคัดค้านการทำงานของรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ในทางอ้อม¹¹ แม้จะไม่มีผลจริงจังในทางปฏิบัติ เหมือนดังเช่นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา กล่าวคือ ในระบบประชาธิปไตยนั้น นอกจากมีผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว สถาบันหนังสือพิมพ์ก็เปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนที่มั่นคงยิ่ง อาจจะมีมั่นคงกว่าสถาบันผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีเฉพาะในย่านบ้านเมืองมีการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในขณะที่บ้านเมืองปกครองในระบบเผด็จการ รัฐประหาร ปฏิวัติหรือปกครองที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว สถาบันหนังสือพิมพ์เป็นสถาบันอันตรายสถาบันหนึ่งที่เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นกระบอกเสียงต่อสู้เพื่อสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน¹²

⁹ นกมล ริวเจริญ, กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2523, หน้า 49 - 50

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50

¹¹ สุวิมล รุ่งเจริญ, บทบาทของนักหนังสือพิมพ์ในการเมืองไทยระหว่าง พ.ศ. 2490 - 2501, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2526) หน้า 1

¹² การสัมภาษณ์เรื่อง "หนังสือพิมพ์กับความอยู่รอด..." จัดโดยสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย คณะวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 8 - 9 ธันวาคม 2524, (กรุงเทพมหานคร : ชมรมจักรการพิมพ์, 2526), หน้า 8

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และให้
รัฐบาลบริหารประเทศตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด จนกระทั่งอาจ
กล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์ได้ทำหน้าที่เสมือนนักการเมืองฝ่ายค้านในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ¹³

ดังนั้น สถาบันหนังสือพิมพ์จึงเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด และมีอิทธิพล
ต่อรัฐบาลสถาบันหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งมิให้รัฐบาลใช้อำนาจในทางที่ผิด และ
เป็นภัยต่อส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสถาบันหนังสือพิมพ์เป็นฐานันครที่ 4 หรือ
สถาบันที่ 4 รองจากรัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลผู้
ใช้อำนาจตุลาการ¹⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันหนังสือพิมพ์ทำหน้าที่เสมือนตัวแทนของประชาชน
เพื่อพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน¹⁵ คอยควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของอำนาจ
นิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจที่ 4 หรือฐานันครที่ 4 นี้จึงถือได้ว่าเป็น
อำนาจที่ท้าทายการอยู่รอดของรัฐบาลโดยแท้¹⁶ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่ารัฐบาลจำต้องเสี่ยงต่อการ
วิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งถ้าเป็นเรื่องที่รุนแรง และประชาชนเห็นคล้อยตามการวิพากษ์วิจารณ์นั้น
อาจส่งผลกระทบต่อฐานะของรัฐบาลที่จะได้รับการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้ เพราะการสอดส่อง
ยัฒมรวมถึงการที่จะเปิดโปงการกระทำอันทุจริต หลอกลวง หรือบิดบังของข้าราชการในทุก ๆ
ระดับด้วย

¹³ สุวิมล รุ่งเจริญ, บทบาทของนักหนังสือพิมพ์ในการเมืองไทย ระหว่าง พ.ศ. 2490
- 2501, หน้า 1

¹⁴ เสนีย์ ปราโมช, ชุมนุมวรรณคดีการเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511),
หน้า 137

¹⁵ สวัสดิ์ คำชาย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสื่อสารมวลชน, (กรุงเทพมหานคร
: โอ. เอส. พรินติ้งเฮาส์, 2532), หน้า 17

¹⁶ บุญทิพย์ ผ่องจิตต์, "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบอันประมาทใน
สหรัฐอเมริกา", นิติศาสตร์, หน้า 582

2.1.2 บทบาทของหนังสือพิมพ์ในฐานะสื่อกลางการติดต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย กรณีหลักการพื้นฐานว่าประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองใ้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองนั้น การปกครองของรัฐย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในด้านกาให้ความคุ้มครอง และการกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องรู้ว่ารัฐได้ใช้อำนาจปกครองตนอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้แน่ใจว่าสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนเสียไป หรือถูกจำกัดนั้น เป็นการคุ้มค่ากับความคุ้มครองที่ตนได้รับจากรัฐแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควรมีการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าตามสมควร เพื่อที่ประชาชนจะได้เข้าใจ หรือตระหนักถึงหน้าที่ของตน และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพลเมืองที่ดีได้ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ มากมายมาใช้ในการปกครอง ดังนั้น รัฐบาลกับประชาชนต้องมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน และรัฐบาลจึงเป็นสิ่งสำคัญในการช่วยให้เกิดความเข้าใจ และความร่วมมือระหว่างกัน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปกครอง การป้ดบังการดำเนินงานของรัฐบาลใด ๆ ย่อมมีผลให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจในพฤติกรรมของรัฐบาลนั้น ๆ และทำให้ประชาชนรู้สึกว่รัฐบาลได้ทำลายสิทธิ และเสรีภาพในการรับรู้ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล อันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังที่ฮาโรลด์ ลัสกี ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ A Grammar of Politics ว่า "ประชาชนที่ปราศจากซึ่งข่าวสารที่เชื่อถือได้ ย่อมปราศจากเสรีภาพขั้นพื้นฐานไม่วันใดก็วันหนึ่ง"¹⁷

(A people without reliable news is sooner or later, a people without a basic of freedom)

โดยที่ความจำเป็นเมื่ออยู่เช่นนี้ จึงเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบาลมีหน้าที่แจ้งข่าวสาร และการดำเนินงานของรัฐบาลต่าง ๆ แก่ประชาชนใ้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์¹⁸

¹⁷พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย, หน้า 81

¹⁸กุลพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร" วารสารอัยการ, หน้า 4

ในการนี้สถาบันหนังสือพิมพ์จึงเป็นสื่อกลางการติดต่อจากรัฐบาลสู่ประชาชน อันเป็นบทบาท
 ขั้นพื้นฐานของหนังสือพิมพ์¹⁹ โดยการรายงานข่าวการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประชาชน
 ทราบ นอกจากจะเป็นผลดีในการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการป้องกัน
 การดำเนินงานอันมิชอบอย่างลับ ๆ ของรัฐบาล และเป็นการชี้แจงให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบ
 ต่อประชาชนด้วย เพราะตระหนักว่าอยู่ในสายตาของหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของ
 ประชาชน อย่างไรก็ตาม หนังสือพิมพ์มีสิทธิในการเลือกลงข่าวใด ๆ ที่รัฐบาลสั่งให้ตามความเห็น
 ของบรรณาธิการ ยกเว้นค่าประกาศต่าง ๆ ซึ่งประชาชนจำเป็นต้องรับทราบ นอกจากนี้
 หนังสือพิมพ์อาจขอสัมภาษณ์บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในคณะรัฐบาล ตลอดจนคอยสอบถาม
 การดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชน แต่รัฐบาลยังไม่ได้แถลงให้ประชาชน
 ทราบ การเสนอข่าวนี้เป็นการช่วยให้รัฐบาลติดต่อกับประชาชนได้ชัดเจนขึ้น รวมทั้งยังเป็น
 การผูกมัดรัฐบาลให้รับผิดชอบต่อเรื่องที่ไต่แถลง หรือได้แสดงทัศนคติแก่ประชาชน²⁰

อย่างไรก็ดี หนังสือพิมพ์นอกจากจะเป็นสื่อกลางเผยแพร่ข่าวสารจากรัฐบาลไปสู่
 ประชาชนแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นหนังสือพิมพ์ยังถ่ายทอดความเห็น และความต้องการของประชาชน
 ไปสู่รัฐบาลด้วย เพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน
 ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน
 และรัฐบาล

นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ยังมีบทบาทต่อการก่อให้เกิดประชาธิปไตยอีกด้วย ทั้งนี้เพราะ
 หนังสือพิมพ์เป็นทั้ง "ตัวแทน" และ "เครื่องชี้" กระแสประชาธิปไตยของประชาชน เฉพาะ
 การปกครองที่ตั้งอยู่บนฐานประชาธิปไตยเท่านั้น จึงจะได้ชื่อว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยแท้²¹

¹⁹พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย, หน้า 77

²⁰นฤกุล ธีวเจริญ, กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์, หน้า 48

²¹บุญเลิศ ศุภคิลิก "หนังสือพิมพ์และการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทย"
 เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "หนังสือพิมพ์กับความอยุ่รอด..." หน้า 149

หนังสือพิมพ์เป็นปัจจัยที่จะช่วยกระตุ้นและโน้มน้าวมติมหาชน ทั้งนี้เพราะ บทบาทของหนังสือพิมพ์กับมติมหาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง สังคมยิ่งซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่ประชาชนจะได้รับข่าวสาร เกี่ยวกับ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็ยิ่งยากลำบากมากขึ้นเท่านั้น หนังสือพิมพ์เปรียบเสมือนสายใยที่จะเชื่อมโยงเหตุการณ์ หรือปัญหาต่าง ๆ มาเสนอต่อประชาชน และหนังสือพิมพ์อาจมีส่วนช่วยทำให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น หรือชี้แนะประมุขชาติให้ไปทางใดทางหนึ่ง ค้วยเหตุนี้ หนังสือพิมพ์ก็คือ เครื่องมืออย่างหนึ่งในการแสดงออกซึ่งประมุขชาติ²² หรืออาจกล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์เป็นสถาบันอันสำคัญและอาจเป็นสถาบันสุดท้าย ที่จะช่วยสร้างประมุขชาติไทยประชาชน²³

2.1.3 บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการให้ความรู้แก่ประชาชน

หนังสือพิมพ์เปรียบเสมือนครู เหมือนโรงเรียน เหมือนมหาวิทยาลัยของประชาชน การเสนอข่าวสาร หรือความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความรู้ทางการเมือง เป็นการให้การศึกษา ให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทางอ้อม²⁴ และจัดเป็นการศึกษานอกสถาบันที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย²⁵ กล่าวคือ การให้ความรู้ทางการเมืองของหนังสือพิมพ์เป็นการให้การศึกษาแก่บุคคลที่ไม่ได้เล่าเรียนในโรงเรียน ค้วยจุดมุ่งหมายที่จะกระตุ้นบุคคลเหล่านั้นให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลง

²²สุภา ศิริमानนท์, "เสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติ", นิเทศสาร, 6(ตุลาคม 2520), หน้า 79

²³การสัมภาษณ์เรื่อง "หนังสือพิมพ์กับความอยุ่รอด...?", หน้า 32

²⁴สศศรี จันทรวงศ์, กระบวนการผลิตหนังสือพิมพ์, (เชียงใหม่ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2526), หน้า 7

²⁵พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย, หน้า 121

และปรับตนเองให้เข้ากับระเบียบและวิธีการใหม่ ๆ ละทิ้งจารีตประเพณีเก่า ๆ ซึ่งขัดต่อการพัฒนาประชาธิปไตย²⁶

นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ยังมีบทบาทอย่างยิ่งในฐานะสื่อที่สนับสนุนข่าวสารความรู้ที่ได้รับจากสื่อประเภทอื่น ๆ อีกด้วย²⁷ (reinforcement power) กล่าวคือ ประชาชนผู้อ่านสามารถหาข้อมูลสนับสนุนยืนยันความรู้อันแท้จริงจากหนังสือพิมพ์ได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ เพราะ การเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์สามารถเก็บไว้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์มีภาระหน้าที่อันยิ่งใหญ่และบทบาทอันสำคัญยิ่งต่อประชาชนในการ เป็นตัวกลาง เชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นผู้รายงานข่าวความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้ทราบ เพื่อให้รู้ทราบความคิดเห็นความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นผู้คอยสอดส่องดูแล เพื่อพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนที่อาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ ตลอดจนมีหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งเสนอแนะแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศด้วยภาระหน้าที่และบทบาทของหนังสือพิมพ์ดังกล่าว หนังสือพิมพ์จึงเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนที่คอยสอดส่องผลประโยชน์ของส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์เป็นสถาบันที่ 4 หรือฐานันดรที่ 4 ที่คอยปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ เพราะ บทบาทของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าว มีใช้เพื่อประโยชน์ของหนังสือพิมพ์หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่หากเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

²⁶ นกกล ธีวเจริญ, กฎหมายเสรีภาพหนังสือพิมพ์, หน้า 50

²⁷ มาลี บุญศิริพันธ์, "บทบาทหนังสือพิมพ์กับผู้อ่าน" ใน เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "หนังสือพิมพ์กับความอยุ่รอก...", หน้า 142

2.2 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า หนังสือพิมพ์มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเสนอข่าวสารแก่ประชาชนในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นเสรีภาพที่ทุกสังคมจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้เพราะ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นหลักประกันเสรีภาพของประชาชนทั่วไป หากหนังสือพิมพ์ไรเสรีภาพเสียแล้วเป็นอันว่าไม่อาจหวังได้ถึงเสรีภาพของประชาชนในสังคมอีกต่อไป ดังนั้น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องรับรองและคุ้มครองใหม่²⁸ โดยถือว่าเป็นการให้หลักประกันอันสำคัญยิ่งในฐานะเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์

ในระบอบประชาธิปไตย กรณีหลักพื้นฐานประการหนึ่งคือ จะต้องพยายามกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้วินิจฉัยโชคชะตาของเขาเอง อย่างกว้างขวางที่สุด และอย่างทรงประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่สามารถจะเป็นไปได้ และในการที่จะช่วยให้ประชาชนได้มีความสามารถวินิจฉัยโชคชะตาของตนเองอย่างกว้างขวางที่สุดและอย่างทรงประสิทธิภาพที่สุดนี้ ประชาชนนี้พึงต้องได้รับทราบถึงข่าวสารอย่างถูกต้องและครบถ้วน คอยเหตุนี้ สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการบอกกล่าวถึงข้อเท็จจริงทั้งหลาย (right to be informed) ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย ครั้งหนึ่ง นายเจมส์ รัสเซล ผู้แทนสหรัฐประจำองค์การสหประชาชาติโลกกล่าวว่า สิทธิในการรับรู้ของประชาชนเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษยชาติ และนับว่าเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดไม่ควรที่สถาบันแห่งอำนาจใด ๆ จะทิ้งลงละเมิด²⁹ ทั้งนี้เพราะ

²⁸ บุญทิพย์ ผ่องจิตต์, "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบในฐานะในสหรัฐอเมริกา", นิติศาสตร์, หน้า 581

²⁹ ชาวลิต บุญญาลักษณ์, "หนังสือพิมพ์กับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน", วารสารสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สนิตพันธ์การพิมพ์, 2523),

สิทธิดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทอการอยู่รอดของระบบประชาธิปไตย³⁰ ดังนั้น จึงทำให้เกิดการยอมรับถึงสิทธิในการรับรู้ของประชาชน (People's right to know) กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะรับรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าที่ใด ๆ และในลักษณะอย่างไร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล³¹

แต่เดิมมีความคิดกันว่าสิทธิที่จะรับรู้ (right to know) นี้ ซ่อนอยู่ในตัวของสิทธิที่จะพูด (right to speak) และสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณา (right to print) ซึ่งก็มีผู้โต้แย้งว่าไม่น่าเป็นเช่นนั้น เพราะสิทธิที่จะพูด หรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณาเป็นสิทธิในจำพวกการแสดงออก (right to expression) แต่สิทธิที่จะรับรู้กลับเป็นสิทธิในการไต่ถามหรือเข้าถึงข่าวสาร อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นว่าสิทธิที่จะพูดหรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณาจะไม่มีควมหมายอันใดเลยถ้าขาดเสียซึ่งสิทธิที่จะรับรู้³² ควบคู่กันนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มีความผูกพันกับเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการรับรู้³³ ทั้งนี้เพราะ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นช่องทางที่จะนำประชาชนไปสู่สิทธิในการที่จะรับรู้อันเป็นจุดหมายปลายทาง³⁴ (The right of people to information is the end; the freedom of the press and other media is the means)

³⁰ บุญทิพย์ ดวงจิตต์, "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดชอบในฐานะพินประมาทในสหรัฐอเมริกา", นิติศาสตร์, หน้า 582

³¹ ชาวลิต บัญญาลักษณ์, "หนังสือพิมพ์กับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน", วารสารสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, หน้า 27

³² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, "อิสระของข่าวสาร" (Freedom of Information), นิติศาสตร์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, 2521, หน้า 140

³³ กุลพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร", วารสารอัยการ, หน้า 17

³⁴ อรุณีประภา หวมเศรษฐี, การสื่อสารมวลชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 51 - 52

จากสิทธิในการรับรู้ของประชาชน (People's right to know) นี้ หนังสือพิมพ์ได้นำไปใช้ เป็นแนวความคิดพื้นฐานว่าด้วยเสรีภาพของหนังสือพิมพ์³⁵ กล่าวคือ เพราะเหตุว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อเท็จจริงและข่าวสารที่ถูกต้อง (Accurate) และไม่มีการคัดทอน (Full) ในการใช้สิทธิที่จะรับรู้ของประชาชนนี้ก็โดยอาศัยหนังสือพิมพ์ ในการเสนอข่าว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข่าวสารทั้งหลายตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิในการรับรู้ของประชาชน³⁶ หนังสือพิมพ์จึงควรมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร เพื่อสนองตอบสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชน

2.2.2 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว

สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง และเป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ และบทบาทของหนังสือพิมพ์ จะเห็นได้ว่าหนังสือพิมพ์มีภาระหน้าที่และบทบาทอันยิ่งใหญ่อีกว้างขวาง โดยไม่ถูกจำกัดขอบเขต การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน เป็นการสนองตอบสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้หนังสือพิมพ์ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หนังสือพิมพ์จำต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพราะหนังสือพิมพ์สามารถตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ตลอดเวลา กล่าวอีกนัยหนึ่ง หนังสือจำเป็นจะต้องมีเสรีภาพในการเสนอข่าว ปราศจากการควบคุมบังคับจากผู้นอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐบาล³⁷

³⁵ชวลิต บัญญาลักษณ์, "หนังสือพิมพ์กับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน", วารสารสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, หน้า 25 - 26

³⁶อรุณีประภา หอมเศรษฐี, การสื่อสารมวลชนเบื้องต้น, หน้า 52

³⁷ชวลิต บัญญาลักษณ์, "หนังสือพิมพ์กับสิทธิในการรับรู้ของประชาชน", วารสารสมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, หน้า 26

หนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์คือ เสรีภาพของประชาชน หากหนังสือพิมพ์ไร้ซึ่งเสรีภาพ ประชาชนจะหาเสรีภาพได้อย่างไร³⁸ ประชาชนต้องสูญเสียเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญ นั่นคือ "สิทธิในการรับรู้ทางข่าวสาร" เพราะหนังสือพิมพ์ขาด "อิสระทางข่าวสาร"³⁹ กุหลาบ สายประดิษฐ์ นักหนังสือพิมพ์ ได้กล่าวถึงความสำคัญของเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าวว่า

"เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเสรีภาพของประชาชน เมื่อเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ถูกล้มควยไซ้ครวน โดยข้ออ้างของกฎหมายที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ประชาชนก็ขาดอาวุธอันสำคัญและจำเป็นเพื่อป้องกันเสรีภาพของเขา...รัฐบาลที่จมอยู่ในโมหะคิดเห็นว่า การกบฏทำลายเสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะทำให้ฐานะของรัฐบาลมั่นคงขึ้น... การกบฏทำลายเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ยังมีผลเสมือนหนึ่งว่าเป็นการควักดวงตาของรัฐบาลออกทั้งเสียเองและบดขยี้โน้มน้อมของรัฐบาลเสียเอง"⁴⁰

ด้วยเหตุที่ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าวมีความสำคัญยิ่ง เพื่อตอบสนองสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชนเช่นนี้ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องรับรอง และคุ้มครองใหม่ ทั้งนี้เพราะ เมื่อหนังสือพิมพ์มีเสรีภาพแล้ว ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากเสรีภาพอันนี้ไม่ใช่แค่เฉพาะเพียงหนังสือพิมพ์เท่านั้น ฝ่ายปกครองและฝ่ายประชาชนก็ย่อมได้รับประโยชน์จากเสรีภาพนี้ด้วย⁴¹ อาจกล่าวได้ว่า การปฏิเสธเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ก็คือ การปฏิเสธสิทธิที่จะรับรู้อันเป็นการริรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน BLACKSTONE หมายความผู้ยิ่งใหญ่

³⁸ พิเศษ ขวาลาวัช, "ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้กฎหมายหนังสือพิมพ์ (2)", วารสารศาสตร์, ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มีนาคม 2524), หน้า 71

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71 - 72

⁴⁰ สุวิมล รุ่งเจริญ, บทบาทของนักหนังสือพิมพ์ในการเมืองไทย ระยะเวลา พ.ศ. 2490 - 2501, หน้า 71

⁴¹ ชาย อุบลเดชประจักษ์, การหนังสือพิมพ์, (พระนคร : โรงพิมพ์ท้องถิ่นกรรมการ-ปกครอง, 2511), หน้า 71

ของอังกฤษ ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1765 ว่า "เสรีภาพในการพูดและเสรีภาพในการพิมพ์และการโฆษณาอันย่อมเป็นพื้นฐานแห่งเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน"⁴² เสรีภาพทั้งสองประการนั้น ย่อมจะต้องคุ้มครองและป้องกันสิทธิของเอกชนในการที่จะพูด หรือใช้สิทธิในการพิมพ์โฆษณา รัฐบาลห้ามสิทธิที่จะห้าม หรือป้องกันบุคคลผู้ใดคนหนึ่งที่จะดำเนินการพิมพ์หรือโฆษณาหนังสือหรือสิ่งพิมพ์ใด ๆ ไม่ รัฐบาลยอมไม่มีสิทธิที่จะบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่งขออนุญาตก่อนที่เขาจะพิมพ์โฆษณาหนังสือหรือกอนที่เขาจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในที่สาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่ควรออกกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางหรือทำลายการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เช่น การตรวจข่าวกอน (censorship) การปิดหนังสือพิมพ์และการขออนุญาตออกหนังสือพิมพ์ เพราะถือเป็นการปิดกั้นหรือเป็นการปฏิเสธหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน ทั้งนี้เพราะ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวสาร เป็นกระจุกที่สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนของแต่ละประเทศได้มีเสรีภาพประการอื่นหรือไม่ การต่อสู้เพื่อเสรีภาพในการเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์ ย่อมหมายถึงการต่อสู้เพื่อเสรีภาพในการรับรู้ของประชาชน⁴³

เสรีภาพนับเป็นหัวใจอันสำคัญยิ่งของหนังสือพิมพ์ อาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพเป็นสิ่งที่ประชาชนเสียมิได้ในการดำเนินการหนังสือพิมพ์ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาขึ้นว่า จะมีเสรีภาพประการใดบ้างที่หนังสือพิมพ์ต้องการและควรได้รับการรับรองคุ้มครอง เพื่อที่จะให้การดำเนินงานของหนังสือพิมพ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ควรจะประกอบด้วยเสรีภาพสำคัญ 4 ประการ⁴⁴ ดังต่อไปนี้

⁴² มาร์ต บุนนาค, "เสรีภาพในการพูดในสหรัฐอเมริกา", นิติศาสตร์ 4 (มิถุนายน 2515), หน้า 69 - 70

⁴³ ไพลินดี พรหมน้อย, "เสรีภาพหนังสือพิมพ์คือ เสรีภาพประชาชน", นิเทศสาร, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2518), หน้า 90

⁴⁴ นพพล ธีวเจริญ, กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์, หน้า 55 - 56 และดู Jame Russell Wiggins, Freedom or Secrecy, (New York : Oxford

1. เสรีภาพในข่าวสาร (Freedom of Information)

การดำเนินงานของหนังสือพิมพ์นั้น หนังสือพิมพ์ในฐานะเป็นสื่อกลาง ผู้ทำหน้าที่เสนอข่าวสาร อันเป็นการสนองขอสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชน ดังนั้น เสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อกิจการหนังสือพิมพ์และประชาชนในการเสนอและรับรู้ข่าวสาร ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในข่าวสารนี้ไว้ด้วย⁴⁵ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาถึงกับมีกฎหมายบัญญัติรับรองเสรีภาพในข่าวสารนี้ไว้อย่างเด่นชัด ซึ่งกฎหมายฉบับนั้น คือ Freedom of Information Act การจำกัดเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสาร หรือการปฏิเสธในการแสวงหาข่าวสารก็เท่ากับ เป็นการปฏิเสธสิทธิในการรับรู้ของประชาชนนั่นเอง

2. เสรีภาพในการพิมพ์ (Freedom of Printing)

เสรีภาพในการพิมพ์ เป็นขั้นตอนในการดำเนินการพิมพ์เพื่อนำออกเผยแพร่สู่ประชาชนต่อไป ซึ่งในการพิมพ์นั้นจะต้องให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการพิมพ์ได้โดยปราศจากการจำกัดกอน (prior restraint) หรือการตรวจจวกรอน (Censorship) กล่าวคือ เสรีภาพในการพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารของหนังสือพิมพ์นั้น จะต้องกระทำได้โดยการปล่อยให้มีการตีพิมพ์ เผยแพร่เรื่องราวข่าวสารใดกอน หากการตีพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารนั้น ผิดกฎหมายหรืออาจก่อความเสียหายกระทบกระเทือนต่อส่วนรวมแล้ว ก็เป็นเรื่องที่จะดำเนินการฟ้องร้องหนังสือพิมพ์ในภายหลัง

University Press, 1956), p.3-4; Frank Thayer, Legal Control of the press, Fourth Edition, (The Foundation Press, Inc. 1962), p.88-90, 134-135

⁴⁵ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19

3. เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ (Freedom of Criticize)

บทบาทของหนังสือพิมพ์ซึ่งถือว่าสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ บทบาทอันสำคัญในฐานะเป็นผู้คอยควบคุมสอดส่องการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลตลอดจนการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำและนักการเมือง ทั้งนี้เพราะ หนังสือพิมพ์เป็นเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติงานของรัฐบาล ทั้งยังเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนที่คอยดูแลสอดส่องผลประโยชน์ของส่วนรวม

4. เสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจก (Freedom of Dissemination)

เสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจก นับเป็นเสรีภาพที่สำคัญอีกประการหนึ่งของหนังสือพิมพ์ เพราะแม้ว่าหนังสือพิมพ์จะได้รับเสรีภาพทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ถ้านักหนังสือพิมพ์ขาดเสียซึ่งเสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจก อันเป็นหลักประกันในการรักษากระแสการไหลของข่าวสารให้เป็นไปอย่างอิสระและต่อเนื่องแล้ว เสรีภาพที่ได้รับมาทั้ง 3 ประการข้างต้น ก็จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจกเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ มากเท่ากับการมีเสรีภาพในการพิมพ์ ถ้ามีเสรีภาพในการพิมพ์โดยปราศจากเสรีภาพในการจำหน่ายจ่ายแจกแล้ว เสรีภาพในการพิมพ์ก็แทบจะปราศจากความหมาย

2.2.3 ขอบเขตเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าว

เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าว เป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญยิ่ง ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เป็นเสรีภาพขั้นมูลฐานอย่างหนึ่ง โดยถือว่าเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ก็มีบทบัญญัติรับรองไว้ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) บัญญัติว่า "ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนา หรือห้ามการปฏิบัติศาสนพิธีกรรมศาสนาโดยเสรี หรือที่เป็นการจำกัดคัดค้านเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์โฆษณา หรือสิทธิของประชาชนที่จะรวมชุมนุมกันโดยสงบ และที่จะ

ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล⁴⁶

แต่อย่างไรก็ดี เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ที่มีเสรีภาพที่มีอยู่โดยเด็ดขาดปราศจากขอบเขตจำกัด⁴⁷ แต่อาจเป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ ทั้งนี้เพราะ หากหนังสือพิมพ์ใช้เสรีภาพโดยปราศจากขอบเขตจำกัดอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในย่านเมือง เพราะอาจจะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ในกติกาว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและทางการ เมือง ข้อ 19 ก็ได้จำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ หรือในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 37 วรรค 2 ก็ได้บัญญัติถึงหลักการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ว่า "...การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน..." และในที่นี้อาจแบ่งข้อจำกัดขอบเขตเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้เป็น 3 ประการ คือ

1. หลักความมั่นคงของชาติ
2. หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน
3. หลักสิทธิของบุคคลอื่น

1. หลักความมั่นคงของชาติ

ความมั่นคงของชาติ หมายถึง การดำรงและรักษาประเทศชาติให้ดำรงอยู่อย่างปลอดภัย มีเอกราชและอธิปไตย มีความมั่นคงทั้งทางการเมืองภายในประเทศ

⁴⁶ ควงจิกต์ กำประเสริฐ, กฎหมายแองโกลอเมริกันเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 105

⁴⁷ การสัมมนา, ศิลปะหรืออนาจาร, (ภาควิชาการหนังสือพิมพ์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 5

การเมืองระหว่างประเทศ ทางเศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา⁴⁸ ความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ซึ่งประชาชนรวมทั้งหนังสือพิมพ์จะต้องช่วยกันจรรโลงไว้ให้คงอยู่ตลอดไป เพื่อความสงบสุขภายในและเพื่อความปลอดภัยจากการรุกรานจากต่างชาติ หากประเทศไม่มีความมั่นคงทั้งภายในภายนอกแล้ว อาจถูกครอบงำทางการเมือง การทหาร การปกครองจากประเทศอื่นได้ในที่สุด ดังนั้น การใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว จึงต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี โดยที่ความมั่นคงของชาติมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความมั่นคงของรัฐบาล⁴⁹ เพราะรัฐบาลเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองของรัฐ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงานและการดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้จะมีผลอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหาร การเมือง และการทหารของประเทศ แต่ความมั่นคงของชาติก็มีความสำคัญยิ่งกว่าความมั่นคงของรัฐบาล⁵⁰ เพราะรัฐบาลเป็นเพียงคณะบุคคลหรือสถาบันทางการเมืองที่บริหารหรือปกครองประเทศ รัฐบาลย่อมเปลี่ยนแปลงได้ แต่ชาติบ้านเมืองหรือประเทศ ต้องมีองค์ประกอบของความ เป็นชาติหรือประเทศอยู่เสมอ มีคนไม่น้อยคิดว่า ความมั่นคงของรัฐบาลคือ ความมั่นคงของชาติ หรือรัฐบาลคือชาติ ซึ่งแท้จริงแล้วมิใช่เป็นเช่นนั้น เพียงแต่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การที่หนังสือพิมพ์เสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์ นโยบายของรัฐบาล รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี อันเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต หนังสือพิมพ์จึงมีเสรีภาพที่จะกระทำใ้ภายใต้ขอบเขตเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ตามครรลองแห่งประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ การเสนอข่าวดังกล่าว มิใช่เรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติแต่อย่างใด

⁴⁸ กุลพล พลวัน, "เสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทยในการแสวงหาข่าวสาร", วารสารอัยการ, หน้า 43

⁴⁹ อรรถสิทธิ์ ชื่นสงวน, สื่อมวลชนกับความมั่นคงของชาติ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน, หน่วยที่ 9 พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), หน้า 683

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 684

2. หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง เรื่องผลประโยชน์โดยทั่วไปของส่วนรวม (Public Interest) ย่อมอยู่เหนือผลประโยชน์ของเอกชน และต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และโครงสร้างของสังคม มีขอบเขตกว้างขวาง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของสังคม อย่างไรก็ตาม การที่จะให้คำจำกัดความว่า "ความสงบเรียบร้อยของประชาชน" มีความหมายอย่างไร เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนมักจะแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย และแตกต่างกันบ้างในแต่ละประเทศ นอกจากนั้นยังอาจมีทั้งที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงและที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่จะจำแนกกฎหมายที่แน่นอนตายตัวโดยทั่วไปว่า สิ่งใดใช่หรือไม่ใช่ต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ย่อมไม่อาจกระทำได้โดยถูกต้อง⁵¹ กล่าวโดยสรุป "ความสงบเรียบร้อยของประชาชน" จึงหมายถึง ประโยชน์โดยทั่วไปของประชาชาติและสังคม

ดังนั้น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยถือหลักว่าความสงบเรียบร้อยของประชาชนนี้ เป็นสิ่งที่อยู่เหนือสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว ทั้งนี้ เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม

3. หลักสิทธิของบุคคลอื่น

"สิทธิ" ในที่นี้หมายถึง สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย อันได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียงเกียรติคุณ กล่าวคือ หนังสือพิมพ์ห้ามมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวไปในทางล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หากหนังสือพิมพ์เสนอข่าวละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ประชาชนผู้เสียหายก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะยื่นฟ้องหนังสือพิมพ์ได้

⁵¹ อุกฤษ มงคลนาวิน, "ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน", บทบัญญัติ, เล่มที่ 32 ตอนที่ 1 พ.ศ. 2518, หน้า 15

อย่างไรก็ดี ประชาชนโดยทั่วไปคิดว่าหนังสือพิมพ์ได้รับเสรีภาพในการเสนอข่าว และกล่าวติชมใด ๆ มากกว่าสิทธิของประชาชน แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ หนังสือพิมพ์ได้รับเสรีภาพโดยการคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁵² อาจกล่าวได้ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ก็เท่ากับเสรีภาพของประชาชน⁵³ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไม่ยิ่งใหญ่อะไรหรือยิ่งหย่อนไปกว่าเสรีภาพของประชาชน⁵⁴ ความรู้สึกที่ว่า หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพมากกว่าบุคคลธรรมดาอื่น อาจเป็นด้วยเหตุว่า หนังสือพิมพ์ให้บริการและการรับใช้ประชาชนด้วยความสุจริตใจ และได้รับการยกย่องนับถือจากประชาชน เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชน เมื่อหนังสือพิมพ์ลงข้อความหรือวิจารณ์ใด ๆ อันเป็นผลประโยชน์เพื่อส่วนรวมแล้ว บุคคลส่วนน้อยที่เสียผลประโยชน์มักไม่กล้าตอบโต้ ด้วยเหตุนี้ หลักสิทธิของบุคคลอื่น จึงเป็นข้อจำกัดขอบเขต เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว

2.3 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศต่าง ๆ

เสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครอง ประเทศและตัวผู้บริหารประเทศ ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หนังสือพิมพ์จะมีเสรีภาพมากกว่าประเทศที่ปกครองในระบบอื่น แต่ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยกัน เสรีภาพของหนังสือพิมพ์อาจไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศว่าจะใช้อำนาจทางกฎหมาย บังคับการใช้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ หรือยอมคลายการบีบบังคับ เสรีภาพเพียงใด⁵⁵

⁵² วิฑูรย์ วิริยะพันธุ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการหนังสือพิมพ์, (พระนคร : วิริยะการพิมพ์, 2504), หน้า 52

⁵³ ไพลินต์ พรหมน้อย, "เสรีภาพหนังสือพิมพ์คือ เสรีภาพประชาชน", นิเทศสาร, หน้า 89

⁵⁴ William A. Hachten, The Supreme court on freedom of the press, (Dicisions and Dissent, AMES Iowa, 1968), p.6

⁵⁵ นกมล ธีวเจริญ, กฎหมายกับเสรีภาพหนังสือพิมพ์, หน้า 52

อย่างไรก็ดี เสรีภาพของหนังสือพิมพ์แต่ละประเทศจะมีประการใด ย่อมขึ้นอยู่กับ
 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเป็นรากฐาน เบื้องต้นในการกำหนดเสรีภาพของ
 หนังสือพิมพ์ อย่างไรก็ตาม การให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของ
 รัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้อย่างเคร่งครัดตามข้อกำหนดของ
 รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ออกมาใช้บังคับทั้งในด้านการให้เสรีภาพและการจำกัดเสรีภาพของ
 หนังสือพิมพ์ด้วย

2.3.1 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย

ประเทศไทย หลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบ-
 สมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว เสรีภาพของหนังสือพิมพ์
 ในประเทศไทย โดยทั่วไปก็มีสภาพคล้าย ๆ กับประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ โดยถือว่า
 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นสิทธิขั้นมูลฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของ
 ประชาชน อันได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและธรรมนูญปกครองประเทศ แม้ในปัจจุบัน
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติ
 คุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ใน มาตรา 37 ซึ่งมีข้อความว่า

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมาย
 โดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง
 กฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือ
 ชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ
 ป้องกันหรือระงับความเสียหายทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตาม
 เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 จะเห็นได้ว่า ใ้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชน ในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ซึ่งหมายถึงเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ด้วย แสดงให้เห็นถึงการให้ความคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะได้รับการรับรองและคุ้มครองดังกล่าวมาแล้ว แต่เสรีภาพดังกล่าวนั้น ก็ไม่ใช่เสรีภาพที่เกิดจากปราศจากเงื่อนไข หากเป็นเสรีภาพที่อาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน วรรค 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า เป็นการรับรองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ในลักษณะกลาง ๆ * กล่าวคือ รัฐสภาสามารถออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน วรรค 2 เท่านั้น หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งจะพบว่า เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้นั้นสามารถตีความให้กินความหมายได้อย่างกว้างขวางและหาขอบเขตสิ้นสุดได้ยาก อาจกล่าวได้ว่า ข้อจำกัดเสรีภาพตามวรรค 2 นั้น เป็นผลให้รัฐสภาสามารถออกกฎหมายมาจำกัดคัดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้โดยชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายกรณี ซึ่งเท่ากับว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ใน

* การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีขนาดแตกต่างกัน 3 ลักษณะ คือ

1. การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้เด็ดขาดคือ ไม่ยอมให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เลย
2. การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างกลาง ๆ คือยอมให้ตัดสิทธิเสรีภาพโดยการออกกฎหมายเฉพาะบางประเภทหรือเฉพาะบางกรณี
3. การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายคือ ยอมให้อำนาจสภานิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เสมอ, กุ หยัค แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, คำบรรยายชั้นปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 123 - 124

การเสนอข่าวมีอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นเอง ทั้งนี้เพราะ ในการพิจารณาเสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใดนั้น ก็ต้องพิจารณาควบคู่กับกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราออกมาด้วยว่า มีขอบเขตและเนื้อหาสาระเป็นการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวหรือไม่

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ได้ให้หลักประกันแก่หนังสือพิมพ์ต่อการที่จะถูกปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ และการเสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจก่อนโฆษณา ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการบั่นทอนหรือจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว

ดังนี้ อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 37 นี้ มิได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างเพียงพอ และเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ถูกจำกัดโดยกฎหมายมากมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

1. พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายที่บังคับกับหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะ วัตถุประสงค์ในการออกพระราชบัญญัตินี้ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่โดยแท้จริงแล้ว พระราชบัญญัตินี้ ออกมาเพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์ให้มีเสรีภาพน้อยลงนั่นเอง อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่ประกาศไว้ กล่าวคือ ใ้กำหนดแนวทางในการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ไว้ โดยห้ามการโฆษณาบางเรื่อง โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 33 "ห้ามโฆษณาความลับของราชการในหนังสือพิมพ์ก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ"

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ออกคำสั่งห้ามโฆษณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการทหารหรือการ เมืองระหว่างประเทศ (มาตรา 34) และให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ มีอำนาจตรวจข่าวได้ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือตกอยู่

ในภาวะสงคราม (มาตรา 35) และในมาตรา 36 นั้น ถ้าเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่า การโฆษณาในหนังสือพิมพ์ อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตาม มาตรา 34 เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจดำเนินการดังต่อไปนี้คือ ให้คำตักเตือนเป็นหนังสือสั่งให้หนังสือพิมพ์เสนอเรื่องหรือข้อความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจกอง หรือในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศหรือมีการสงคราม เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้หนังสือพิมพ์เสนอข้อความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวตรวจกอง หรือสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งการเป็นผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ก็ได้

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ มุ่งจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการ เสนอข่าวที่เป็นภัยต่อความสงบ รียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ห้ามมิให้เสนอข่าวสารความลับของทางราชการ และข่าวสารที่อาจขัดต่อความสงบ รียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากได้ให้ความหมายหรือขอบเขตของความลับของทางราชการ หรือข่าวสารใดที่เป็นการขัดต่อความสงบ รียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนไว้โดยชัดแจ้ง แต่กลับให้เป็น เรื่องของ เจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นผู้วินิจฉัยแต่เพียงฝ่ายเดียว

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ มีส่วนที่อยู่เพียงประการเดียวเท่านั้น คือ การที่บุคคลใดจะเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ เพียงแต่แจ้งความแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์เท่านั้น ก็ขอเปิดหนังสือพิมพ์ได้ (มาตรา 24(5))

อย่างไรก็ดี ในสมัยรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่ พ.ศ..... โดยให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่ มีสาระสำคัญ คือ

- 1) การออกหนังสือพิมพ์ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานการพิมพ์ (มาตรา 23, 24, 25)
- 2) การปิดหนังสือพิมพ์ เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจตักเตือน หรือสั่งพัก

ใช้ใบอนุญาต หรือองค์เป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ และเจ้าของหนังสือพิมพ์ เมื่อได้มีการโฆษณาชักชวนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ (มาตรา 33)

3) การตรวจข่าว ในกรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม อธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจสั่งตรวจข้อความที่จะโฆษณาในหนังสือพิมพ์ (มาตรา 32)

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับใหม่ นี้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์คุ้มครอง เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่มุ่งที่จะจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ เพราะ การออกหนังสือพิมพ์ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งถ้าเจ้าพนักงานการพิมพ์ไม่อนุญาตก็ไม่สามารถออกหนังสือพิมพ์ได้ และยังให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจปิดหนังสือพิมพ์ได้แทนที่จะเป็นศาลสถิตยุติธรรม ได้มีนักวิชาการและนักกฎหมายหลายคนเห็นว่า บทบัญญัติที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ ควรแก้ไข เพื่อส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มากกว่าจะจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ ในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องคำนึงถึงและเคารพในสิทธิเสรีภาพอันชอบธรรมของประชาชน เป็นสำคัญ เพราะประชาชนคือผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย สิทธิทางการสื่อสาร เป็นสิทธิขั้นมูลฐานประการหนึ่งของประชาชน ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 ควบคู่กันนี้ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ไม่ใช่เป็นผู้ทำลายหรือปิดกั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปกครองที่ดี การมีกฎหมายการพิมพ์ เพื่อส่งเสริมเสรีภาพทางการสื่อสาร เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน แต่ที่น่าเสียดายที่ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ..... กลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม⁵⁶

⁵⁶สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, "นักวิชาการระดมกำลังหนุนการต่อสู้เพื่อเสรีภาพแห่งข่าวสาร", วันนักข่าว 2534, หน้า 132 - 133

2. ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนภายในประเทศ ซึ่งควบคุมและเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนทุกประเภท ไม่เฉพาะหนังสือพิมพ์เท่านั้น บทบัญญัติในกฎหมายนี้ไ้ครอบคลุมความผิดของหนังสือพิมพ์ที่กระทำผิดไว้ด้วย อันเป็นการจำกัดขอบเขตเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว ทั้งนี้

ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร "ผู้ใดหมิ่นประมาท คุกคาม หรือแสดงอาฆาตมาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษ...." (มาตรา 112)

ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร "ผู้ใดกระทำการใด ๆ เพื่อให้ผู้อื่นล่วงรู้ หรือได้ไปซึ่งข้อความ เอกสารหรือสิ่งใด ๆ อันปกปิดไว้เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศ ต้องระวางโทษ...." (มาตรา 124)

ความผิดเกี่ยวกับศาสนา "ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ แก้วัดถุหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของหมู่ชนใด อันเป็นการเหยียดหยามศาสนานั้น ต้องระวางโทษ...." (มาตรา 206)

ความผิดฐานหมิ่นประมาท "ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะ ทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษ...." (มาตรา 326)

ความผิดฐานดูหมิ่น "ผู้ใดดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณา ต้องระวางโทษ...." (มาตรา 393)

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดขอบเขตการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ไว้ โดยกำหนดไว้ในความผิดฐานละเมิดตามมาตรา 423 "ผู้ใดกล่าวหรือโฆษณา

แพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติยศ
ของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางท่ามาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่น
ก็ดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิด
แต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริงแต่หากควรจะรู้ได้..."

4. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายสำหรับใช้ยามที่ประเทศอยู่ในภาวะ
วิกฤติและมีความจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งในภาวะเช่นนั้นมี
ความจำเป็นที่จะต้องกระทำการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เพราะ หนังสือพิมพ์อาจ
เสนอข่าวที่ก่อให้เกิดความไม่สงบได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีมาตรการเพื่อป้องกัน หลัก
ในการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของ
บ้านเมืองนี้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในนา ๆ ประเทศ แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งให้
เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวางก็มีการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในภาวะเช่นนี้ด้วย

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกได้บัญญัติมาตรการในการควบคุมการเสนอข่าวของ
หนังสือพิมพ์ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

มาตรา 9 (3) ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจคนหนังสือพิมพ์ และในมาตรา
11 (2) ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการห้ามจำหน่ายแจกหนังสือพิมพ์ด้วย

5. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้ประพันธ์
บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์โฆษณาซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ กระทำคามผิดฐานละเมิดอำนาจ
ศาล กล่าวคือ เมื่อคดีอยู่ในศาล หนังสือพิมพ์ไม่มีหน้าที่โฆษณา วิพากษ์วิจารณ์ หรือเสนอ
พยานหลักฐานแก่ศาลโดยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือทำตนเป็นผู้พิพากษาเสียเอง เพราะเป็น
การพิจารณาคดีของศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32

มาตรา 32 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา ซึ่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์อันออกโฆษณาต่อประชาชน ไม่ว่าจะบุคคลเหล่านั้นจะใคร่ถึงซึ่งข้อความหรือการออกโฆษณาแห่งหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ เช่นว่านั้นหรือไม่ ให้ถือว่าได้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ในสองอย่างดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ไม่ว่าจะเวลาใด ๆ ถ้าหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์เช่นว่านั้นได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ซึ่งข้อความหรือความเห็นอันเป็นการ เปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติกรรมอื่น ๆ แห่งคดีหรือกระบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดี ซึ่งเพื่อความเหมาะสมหรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ ศาลได้มีคำสั่งห้ามการออกโฆษณาส่งเหล่านั้น ไม่ว่าจะโดยวิธีใดเพียงแต่สั่งให้พิจารณาโดยไม่เปิดเผย หรือโดยวิธีการออกโฆษณาโดยชัดแจ้ง

(2) ถ้าเป็นหนังสือพิมพ์ หรือสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวหรือแสดงไม่ว่าโดยวิธีใด ๆ ในระหว่างการศึกษาแห่งคดีไปจนมีคำพิพากษาเป็นที่ยุติ ซึ่งข้อความหรือความเห็นโดยประสงค์จะให้มิให้พิพาทเห็นความรู้สึกของประชาชน หรือเห็นศาลหรือเห็นคู่ความหรือเห็นพยานแห่งคดี ซึ่งพอเห็นได้ว่ากระทำให้การศึกษาคดีเสียความยุติธรรมไป เช่น

ก. เป็นการแสดงนิมิตจากข้อเท็จจริงแห่งคดี หรือ

ข. เป็นรายงานหรือ ย่อเรื่อง หรือวิภาค ซึ่งกระบวนการพิจารณาแห่งคดีอย่างไม่เป็นกลาง และไม่ถูกต้อง หรือ

ค. เป็นการวิภาคโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งการดำเนินคดีของคู่ความหรือคำพยานหลักฐาน หรือนิสัยความประพฤติของคู่ความ หรือพยาน รวมทั้งการแถลงข้อความอันเป็นการเลื่อมเลี้ยวต่อชื่อเสียงของคู่ความหรือพยาน แม้ถึงว่าความเหล่านั้นจะเป็นความจริง หรือ

ง. เป็นการชักจูงให้เกิดมีคำพยานเท็จ

6. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัตินี้ ได้ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองป้องกันความปลอดภัย ความมั่นคงของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งมีบทบัญญัติและสาระสำคัญ คือ

มาตรา 5 ห้ามหนังสือพิมพ์ ยุยง แนะนำ เสียดสน โฆษณาชวนเชื่อ เกี่ยวกับ ลัทธิคอมมิวนิสต์

มาตรา 9 ห้ามกระทำการอุกทวนโดยการชักชวนให้เป็นสมาชิกหรือพรรคพวกหรือ เสื่อมศรัทธาในการปกครองในระบบประชาธิปไตย

มาตรา 12 ห้ามกระทำการเผยแพร่โดยการโฆษณา ลัทธิคอมมิวนิสต์ เพื่อให้ บุคคลอื่น เห็นคิเห็นชอบในลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือเข้าร่วมกับองค์การอื่น เป็นคอมมิวนิสต์

2.3.2 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1789 มีบทบัญญัติเพียง 24 มาตรา แต่จนถึงปัจจุบัน ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์โดยตรงคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 (First Amendment) ได้บัญญัติว่า

"ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมาย...อัน เป็นการจำกัดหรือคัดรอน เสรีภาพของหนังสือพิมพ์..."

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 (First Amendment) แสดงให้เห็นว่าได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ โดยห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมาย ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ แต่เนื่องจากข้อความในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ใช้คำว่า "ห้ามรัฐสภามีให้ตรากฎหมาย..." ก่อให้เกิดปัญหาารวมถึงการห้ามรัฐสภาของมลรัฐตรากฎหมายที่เป็นการคัดรอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ด้วยหรือไม่ ระยะเวลาเริ่มแรกเห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 นี้ ใช้บังคับแก่รัฐบาลกลางเท่านั้น มิได้บังคับถึงมลรัฐด้วย แต่ต่อมาปี ค.ศ. 1925 ในคดี Gitlow V. New York⁵⁷

⁵⁷ Gitlow V. People of state of New York 268 U.S. 652, 66 (1925)

ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้ตีความขยายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 บังคับไปถึง
มลรัฐควาย โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 * (Fourteenth
Amendment)

โดยที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 นี้ ได้ให้เสรีภาพอย่างกว้างขวาง
แก่หนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและผู้นำของเขาได้⁵⁸ (right to
criticize their government and its leaders) โดยอิสระปราศจากการ
เหนี่ยวรั้ง แสดงให้เห็นว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์เรื่องใด ๆ
นั้นกว้างขวางยิ่ง หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวใดก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม รัฐบาล
ห้ามสิทธิที่จะห้าม ป้องกันหรือยับยั้งก่อน หรือบังคับผู้หนึ่งผู้ใดของขออนุญาตก่อนที่จะพิมพ์
โฆษณา เสรีภาพของหนังสือพิมพ์จะถูกจำกัดและถูกรุกรอนเสียมิได้ ทั้งนี้เพราะ เสรีภาพ
ของหนังสือพิมพ์เป็นหลักประกันการคุ้มครองเสรีภาพอันสำคัญยิ่งของประชาชน⁵⁹

อย่างไรก็ตาม แม้วามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์
อย่างเต็มที่ก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไม่ใช่เป็นเสรีภาพที่มีอยู่
โดยเด็ดขาดปราศจากขอบเขตจำกัด⁶⁰ ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพดังกล่าว บางครั้งอาจก่อให้เกิด

* บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 บัญญัติว่า "ข้อ 1... มลรัฐใดจะออก
กฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มครองที่พลเมืองของรัฐ
จะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบ
ด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครอง
แห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้..." ดู วิษณุ เครืองาม, กฎหมายแองโกลอเมริกัน,
(คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 170 - 171

⁵⁸ William A. Hachten, The Supreme Court on freedom of
the press, p.5

⁵⁹ มาร์ก บุนนาค, "เสรีภาพในการพูดในสหรัฐอเมริกา", นิติศาสตร์, หน้า 74

⁶⁰ American Jurisprudence (Vol.16A) Constitutional Law,
New York : The Lawyer Co. operative publishing Co. Rocherter,
1979, p.341

เกิดผลร้ายได้ ศาลฎีกาอเมริกาเคยอธิบายว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะพิมพ์และเผยแพร่สิ่งใด ๆ ที่ตนเห็นว่าสมควร เว้นแต่การกระทำดังกล่าวจะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ความเสียหายใด ๆ ที่บุคคลกระทำขึ้นแก่สาธารณะหรือบุคคลอื่น ย่อมต้องได้รับโทษทัณฑ์ เสรีภาพในการพูดและการพิมพ์ การโฆษณา มิได้อนุญาตให้มีการพิมพ์ข้อความหมิ่นประมาท อับมงคล หรือหยาบคาย หรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เป็นปรปักษ์ต่อศีลธรรมอันดี หรือต่อชื่อเสียงของบุคคล⁶¹ ดังนั้น การเสนอข่าวแสดงสิ่งลามกอนาจาร (obscenit) การเสนอข่าวในเรื่องสิทธิส่วนตัวของบุคคลอื่น (Right of privacy) การหมิ่นประมาท ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 (First Amendment)

อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา จะเป็นสถาบันที่คอยตีความและวินิจฉัยว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ควรมีขอบเขตและสิ้นสุดลงเมื่อใด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้เสรีภาพไม่ให้ไปกระทบกระเทือนต่อผู้อื่น และในขณะเดียวกันศาลก็จะเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อขยายความให้แก่หนังสือพิมพ์ควยว่า หนังสือพิมพ์จะใช้เสรีภาพไปใดกว้างไกลเพียงใด ทั้งนี้ เพราะ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กร่างขึ้นมาเป็นเวลานาน จึงทำให้การใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในปัจจุบันเกิดปัญหาขึ้นว่า กรณีใดเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะคุ้มครอง และกรณีใดไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาจะได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 (First Amendment) แล้ว ในสหรัฐอเมริกายังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวที่สมควรกล่าวถึง นั่นคือ กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงและไต่ถามซึ่งข่าวสาร (Freedom of Information Act) กฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า (Antitrust Law) และ กฎหมายคุ้มครองหนังสือพิมพ์ (Newspaper Preservative Act)

⁶¹ อรุณีประภา หอมเศรษฐี, การสื่อสารมวลชนเบื้องต้น, หน้า 64

กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงและไต่ถามซึ่งข่าวสาร (Freedom of Information Act)

กฎหมายฉบับนี้มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน และสื่อมวลชนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ ในการแสวงหาข่าวสารจากทางราชการ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน อันเป็นเหมือนหลักประกันสิทธิในการรับรู้ของประชาชน กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐบาล (federal agencies) ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เปิดเผยข้อมูล เอกสารให้แก่ประชาชนทั่วไปที่ต้องการทราบ ไม่เฉพาะเพียงแต่หนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนเท่านั้น

กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงและไต่ถามซึ่งข่าวสาร (Freedom of Information Act) มีสาระสำคัญคือ ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ในความครอบครองของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง (Federal Government) จะต้องพร้อมที่จะถูกเปิดเผยต่อประชาชนและสื่อมวลชนอื่น ๆ เมื่อได้รับการร้องขอ ทั้งนี้ข้อยกเว้นบางประการที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารนั้น ๆ ⁶² อย่างไรก็ตาม หากผู้ร้องขอได้รับการปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ผู้ร้องขอจะมีสิทธิฟ้องร้องศาลได้ หากได้รับการปฏิเสธอ้างถึงข้อยกเว้นนั้น ⁶³

ข้อยกเว้นนั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ใน ค.ศ. 1974 มีข้อยกเว้นไม่จำเป็นจะต้องเปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารรวม 9 ข้อ ควบกันคือ ⁶⁴

1. ข้อมูลที่เป็นความลับเพื่อผลประโยชน์ต่อการป้องกันประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

⁶²Wanye Overback and Rick D. Pullen, Major Principles of media Law, CBS College Publishing Holt, Rinehart and Winston, 1982, p.198

⁶³Ibid., p.199

⁶⁴Ibid.

2. ข้อมูลซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎและข้อปฏิบัติของบุคคล เฉพาะภายในหน่วยงานนั้น
เท่านั้น
3. ข้อมูลที่ได้รับการยกเว้น เป็นกรณีพิเศษโดยกฎหมาย เฉพาะ
4. ข้อมูลลับ เฉพาะด้านการค้าและการเงิน
5. จดหมายหรือบันทึกคัดลอก ระหว่างหน่วยงานหรือภายในหน่วยงาน ซึ่ง
กฎหมายกำหนดไว้ว่า จะไม่เอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายอื่นนอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างกัน
6. เอกสารเรื่องส่วนตัว รายงานแพทย์ และเอกสารในลักษณะดังกล่าวซึ่ง
หากเปิดเผยแล้ว เป็นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล
7. บันทึกการสอบสวนเพื่อการดำเนินการตามกฎหมาย บันทึกเหล่านั้นจะเป็น
เหตุให้ชักขวางการดำเนินการตามกฎหมาย ทำให้สิทธิการต่อสู้คดีของส่วนบุคคลไม่ได้รับความ-
เป็นธรรม มีลักษณะลวงล้ำในเรื่องส่วนตัว มีลักษณะเป็นการเปิดเผยจากบันทึกอาชญากรรมที่
เจ้าหน้าที่สืบสวนไต่มาอย่างลับ ๆ เปิดเผยเทคนิคและวิธีการสอบสวน เป็นภัยอันตรายต่อชีวิต
หรือความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
8. รายงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกระเบียบข้อบังคับ หรือ
ตรวจตราต่อสถาบันทางการเงิน
9. ข้อมูลทางธรณีวิทยา รวมทั้งแผนที่บนน้ำมัน

ตามข้อยกเว้นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประชาชนซึ่งมีอำนาจสั่งไม่ให้เปิดเผยเรื่อง
เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและนโยบายต่างประเทศ แต่โดยทั่วไปแล้วประชาชนรวมทั้ง
หนังสือพิมพ์สามารถแสวงหาข่าวสารได้ ไม่จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นโดยตรง
ผู้ได้รับการปฏิเสธข่าวสารจากหน่วยงานใด เมื่อฟ้องร้องต่อศาลไม่จำเป็นจะต้องชี้แจงว่าต้องการ
ทราบข่าวสารนั้นทำไม หากแต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นต้องแถลงต่อศาลถึงเหตุผลที่ไม่ยินยอม
ให้ข้อมูลหรือเอกสารใดตามคำร้องขอว่า เขาอยู่ในข้อยกเว้นข้อใด นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยัง
ได้กำหนดหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของทางราชการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น⁶⁵

⁶⁵ Ibid., p.198



กฎหมายคุ้มครองหนังสือพิมพ์ (Newspaper Preservative Act)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ มุ่งประสงค์ที่จะให้การยอมรับการดำเนินกิจกรรมร่วมกันของหนังสือพิมพ์จำนวนหนึ่ง ก่อนวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1970 ให้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้เงื่อนไขที่ว่า หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งที่เข้าร่วมกันนั้น จะต้องอยู่ในฐานะที่ล้มเหลวทางการเงิน และจะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (มาตรา 1803)

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการคัดค้านจากฝ่าย "Antitrust" ของกระทรวงยุติธรรม ด้วยเหตุผลที่ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองหนังสือพิมพ์ (Newspaper Preservative Act) จะทำให้เกิดของไหวขึ้นในกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law)

จอห์น เอช คาร์ลสัน (John H. Carlson) กล่าวแสดงความคิดเห็นว่า "พระราชบัญญัติคุ้มครองหนังสือพิมพ์ ค.ศ. 1970 ถ้ามองในแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการสนับสนุนความก้าวหน้าของหนังสือพิมพ์...แต่ในอีกทางหนึ่ง จะเป็นการนำไปสู่ผลเสียต่อกฎหมายพิเศษที่จะออกตามกฎหมายป้องกันการผูกขาด"⁶⁶

บรูซ เบอร์กแมน (Bruce Brugman) - ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นคัดค้าน โดยกล่าวว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 (First Amendment) เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เพราะ เป็นการส่งเสริมการผูกขาดหนังสือพิมพ์⁶⁷ แต่ผู้พิพากษาคาร์เตอร์ (Carter) ได้แสดงความคิดเห็นด้วยกับพระราชบัญญัตินี้ โดยกล่าวว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองหนังสือพิมพ์ เป็นเพียงข้อยกเว้นเล็กน้อย ๆ แก่หนังสือพิมพ์ที่อยู่ในภาวะคับขันเท่านั้น

⁶⁶ Harold L. Nelson & Dwight L. Teeter, Law of Mass Communication : Freedom and Control of print and Broadcast Media, New York 1978, p.600

⁶⁷ Ibid., p.602

อย่างไรก็ดี ความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ยังหาข้อยุติไม่ได้ บางคนอาจเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ช่วยสนับสนุนกิจการหนังสือพิมพ์ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นการส่งเสริมการผูกขาดหนังสือพิมพ์โดยอ้อม

กฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law)

กฎหมายป้องกันการผูกขาด มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองการค้าในกิจการทุกชนิด ไม่ได้เป็นการป้องกันการผูกขาดเฉพาะแต่หนังสือพิมพ์เท่านั้น แต่รวมไปถึงสิ่งมวลชนิดอื่น ๆ ด้วย เป็นกฎหมายป้องกันมิให้คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เข้าไปครอบครองกิจการหนังสือพิมพ์ไว้แต่ฝ่ายเดียว หรือรวมกิจการสิ่งมวลชนิดต่าง ๆ ไว้ไม่ให้เกิดคู่แข่งขึ้น

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายป้องกันการผูกขาดหลายฉบับ ได้แก่ The Sherman Act, The Clayton Act และ The Cella - kefauver Act

The Sherman Act ใช้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1890 มีสาระสำคัญคือ ห้ามการผูกขาดหรือพยายามผูกขาด หรือรวมกิจการ หรือซื้อขาย เพื่อผูกขาดการค้าหรือการพาณิชย์

The Clayton Act ค.ศ. 1914 ถือว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการผิดกฎหมายหาก...ได้ทำให้การแข่งขันกันน้อยลง หรือก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าไม่ว่าในแบบใด ๆ (...tend to lesson Competition or to create a monopoly in any line of commerce)

The Cella - kefauver Act ค.ศ. 1950 กำหนดห้ามกระทำการใด ๆ อันอาจจะทำให้เกิดการแข่งขันกันน้อยลง หรือก่อให้เกิดการผูกขาดขึ้น

กฎหมายป้องกันการผูกขาดนั้น มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการค้าในธุรกิจทุกชนิดในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเรื่องเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทำให้กิจการหนังสือพิมพ์ในประเทศมีการแข่งขันกันโดยเสรี ไม่มีลักษณะเป็นการทำลายฝ่ายตรงข้ามอันเป็น

การศึกษากฎหมาย แม้ว่ากิจการหนังสือพิมพ์โดยอยู่ไม่ได้จำเป็นต้องขายกิจการ ก็จะต้องหาวิธีการอันเหมาะสมที่ไม่ทำให้เป็นการผูกขาด และการวินิจฉัยว่าเป็นการผูกขาดทางการค้าหรือไม่เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม

เปรียบเทียบ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย

1. รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้อย่างกว้างขวาง โดยระบุห้ามรัฐสภาให้ตรากฎหมายออกมามีผลย้อนหลังหรืออิทธิพลเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ส่วนรัฐธรรมนูญของไทยก็บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้เช่นกัน แต่ไม่ได้ให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์มากเท่ากับสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติข้อยกเว้นเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ด้วย โดยให้อำนาจรัฐสภาในการออกกฎหมายภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาสามารถตรากฎหมายออกมามีผลย้อนหลังแก่เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ได้อย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไม่ใช่เสรีภาพที่เด็ดขาดปราศจากข้อยกเว้นจำกัด ศาลของสหรัฐอเมริกาจะเป็นสถาบันที่คอยตีความว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ควรมีข้อยกเว้นและสิ้นสุดลงเมื่อใด

2. ในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่เป็นการสนับสนุนและส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการเข้าถึงและค้นหาซึ่งข่าวสาร (Freedom of Information Act) อันเป็นการสนับสนุนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการแสวงหาข่าวสาร อันเป็นการสนองต่อสิทธิที่จะรับรู้ของประชาชน กฎหมายคุ้มครองหนังสือพิมพ์ (Newspaper Preservative Act) เพื่อช่วยเหลือกิจการหนังสือพิมพ์ที่อยู่ในภาวะคับขัน และกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ห้ามมิให้มีการค้าขายแบบผูกขาดเกิดขึ้น อันเป็นการส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ทางหนึ่งเหมือนกัน กฎหมายในลักษณะนี้ประเทศไทยยังก้าวไปไม่ถึง ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายส่งเสริมเสรีภาพในการเสาะแสวงหาข่าวสาร สิทธิในการรับรู้ของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง ยังมีกฎหมาย

จำกัดสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ของประชาชนและกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสาร
อยู่มาก ไม่มีการแยกแยะว่า สิทธิเสรีภาพในการรับรู้ของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าหาก
เรื่องนั้นไม่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน นอกจากนี้
เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยยังถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยกฎหมายหลายฉบับ เช่น
พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 อันเป็นการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ มากกว่าจะ
เป็นการสนับสนุนและส่งเสริม เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เช่นในสหรัฐอเมริกา

2.3.3 เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพโซเวียต*

สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งโซเวียตหรือสหภาพโซเวียต ปกครองประเทศ
ด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ทัศนะที่ว่าความสำเร็จของประเทศ ขึ้นอยู่กับแนวคิดทางการเมือง
ที่เป็นเอกภาพ หรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน จึงจำเป็นต้องทำทุกวิถีทางให้
ประชาชน เชื่อฟังและคล้อยตามแนวความคิดของผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ โดยการโฆษณาชวนเชื่อ
(propaganda) หนังสือพิมพ์จึงถือว่าเป็น เครื่องมือสำคัญของรัฐในการปลูกฝังความคิด
ความเชื่อให้แก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ โอกาสที่หนังสือพิมพ์จะเป็นอิสระ สามารถวิพากษ์วิจารณ์
รัฐบาลอย่างกว้างขวางจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง หนังสือพิมพ์ของสหภาพโซเวียต
ไม่มีเสรีภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะ หนังสือพิมพ์ต้องตกเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อใช้ใ
การโฆษณาชวนเชื่อ แม้รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ฉบับปี ค.ศ. 1977 มาตรา 50 จะ
บัญญัติถึงเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีข้อความว่า

"เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาระบบ
สังคมนิยม พลเรือนของสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพโซเวียตได้รับหลักประกันเสรีภาพใน
การพูด เสรีภาพสำหรับหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการประชุม ชุมชน การแทนแทนและการ
เห็นชอบอย่างแข็งกล้าถึงบนถนน

การใช้ เสรีภาพทางการเมือง เหล่านี้ได้รับหลักประกันโดยการยกอาคารสาธารณะ
ต่าง ๆ ถนนและจัตุรัสให้ประชาชนและองค์กรประชาชนใช้ โดยการเผยแพร่ข่าวสารอย่าง

* เป็นเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในระบอบคอมมิวนิสต์ ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
ปัจจุบัน เปลี่ยนเป็นชื่อประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

กว้างขวาง และโดยให้โอกาสแก่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ทางค่านหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์และวิทยุ*

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ แต่การให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน หรือเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาระบบสังคมนิยมให้เข้มแข็ง ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีความหมายในสองลักษณะ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วหนังสือพิมพ์จะใช้เสรีภาพในทางที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของประชาชนไม่ได้เลย และประการที่สอง เสรีภาพของหนังสือพิมพ์มีไว้เพื่อเสริมสร้างระบบสังคมนิยมให้เข้มแข็งเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตจึงน่าจะมิจุดประสงค์เพื่อจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มากกว่าส่งเสริมเสรีภาพของหนังสือพิมพ์

นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ในสหภาพโซเวียตต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวด กล่าวคือ ในสหภาพโซเวียตมีการตรวจข่าว (censorship) หนังสือพิมพ์ ห้ามการตีพิมพ์สิ่งใด ๆ ที่มีเนื้อหาอันอาจก่อให้เกิดความกระตักกระเดื่องต่อรัฐบาลหรือต่อพรรคคอมมิวนิสต์ หรือมีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องอนาจาร หรือยุยงให้เกิดความบ่่าคลั่งในศาสนา หรือเปิดเผยความลับของรัฐ หน่วยงานในการตรวจข่าวของรัฐ เรียกว่า กลาวิต (Glavit) สืบมวลชนทุกชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์ ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของกลาวิต (Glavit)

*Article 50 In accordance with the interests of the people and in order to strengthen and develop the socialist system, citizens of the USSR are guaranteed freedom of Speech, of the press, of assembly, of meetings, and of street marches and demonstrations.

The exercise of these political freedoms is ensured by making available public buildings, streets, and squares to the working people and their organizations, by the wide dissemination of information, and by the opportunity to make use of press, television, and radio. ทัศนียบภาษาอังกฤษเอามาจาก F.J.M. Feldbrugge, The constitution of the USSR and the Union Republics (Maryland : sijthoffg & Noordhoff, 1979)

อย่างไรก็ตาม กลาวิต (Glavit) นี้ไม่ได้ตรวจข่าวสิ่งพิมพ์ทุกระดับของพรรค เช่น หนังสือพิมพ์อิสเวสเทีย (Izvestiya) ซึ่งเป็นขององค์การสภาสูงโซเวียต

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยการตรวจข่าว จะเห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์ในสหภาพโซเวียตถูกจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและขาดเสรีภาพในการดำเนินการ ทั้งนี้ หนังสือพิมพ์ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยของ นายมิคาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) เป็นประธานาธิบดีและเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์สหภาพโซเวียตนั้น ใต้นโยบาย "กลาสนอสต์" (Glasnost) และ "เปเรสทรอยกา" (Perestroika) มาใช้พัฒนาประเทศโดยเปลี่ยนมาใช้นโยบายทางการ เมืองนำหน้าการใช้อำนาจ และความต้องการเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรคคอมมิวนิสต์ กล่าวคือ การปฏิรูปทางการเมืองจะเป็นผลสำเร็จได้ จะต้องมี การเปิดกว้างในทุกวงการ การพัฒนาประชาธิปไตยจึงได้ครอบคลุมไปถึงการสร้างหลักประกันทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไปด้วย ฉะนั้น กฎหมายจึงมีไว้เพื่อเป็นเครื่องมือปกป้อง ประชาชน และเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรี เกี่ยวกับทุกเรื่องในชีวิตทาง การ เมือง⁶⁸

ด้วยเหตุนี้ สหภาพโซเวียตจึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน ของสังคมนิยมแห่งสหภาพโซเวียต (Law of the Union of Soviet Socialist Republics on the press and other Mass media) ฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 พระราชบัญญัตินี้ มีใช้เพียงแต่ใช้บังคับกับหนังสือพิมพ์เท่านั้น

* เปเรสทรอยกา เป็นการปฏิวัติวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเปลี่ยนวิถีคิด วิถีมองโลก วิถีปฏิบัติ ในองค์กร เศรษฐกิจ การเมือง สังคม ในสังคมนิยม เปเรสทรอยกา หมายถึง การสมอำนาจนิยมแบบเก่าและการสถาปนาความคิดประชาธิปไตย รวมทั้งพัฒนา องค์กรประชาธิปไตยขึ้นมา ดู ธนู อภิวัฒน์ ผู้แปล, เปเรสทรอยกาและการคิดอย่างใหม่, (พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2533), หน้า 351

⁶⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 379

แต่ยังคงครอบคลุมไปถึง สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ด้วย สำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีดังนี้

มาตรา 1 เป็นหลักประกันเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ กล่าวคือ หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น ๆ มีเสรีภาพในการเสนอข่าว เสรีภาพในการพูด และการเขียน ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น ค้นหา เลือกรับ และเผยแพร่ข่าวสาร การตรวจข่าว (censorship) จะกระทำมิได้

มาตรา 5 เป็นข้อห้ามของหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว กล่าวคือ ห้ามมิให้หนังสือพิมพ์เสนอข่าว คือ การเปิดเผยความลับของทางราชการ เรียกร้องให้ใช้กำลังโค่นล้มรัฐบาล เรียกร้องให้ทำสงคราม หรือใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา เรียกร้องให้มีการใช้กฎหมายเหยียดผิว เรียกร้องให้เกิดความไม่สงบทางศาสนา ตีพิมพ์ภาพลามกอนาจาร อันถือว่าเป็นความผิดอาญาและมีโทษตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ในวรรค 2 ยังมีบัญญัติถึงการห้ามเสนอข่าวอันเป็นการละเมิดต่อชีวิตส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือฝ่าฝืนเกียรติยศ หรือศักดิ์ศรีของบุคคลอื่น

มาตรา 7 สถาปน์ ตัวแทนสหภาพ และบุคคลทั่วไปที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีสิทธิขอเปิดหนังสือพิมพ์ได้ และห้ามการกระทำอันเป็นการผูกขาดหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนอื่น ๆ

มาตรา 13 การปิดหนังสือพิมพ์ กระทำได้ 3 ประการคือ ผู้ก่อตั้งขอปิดหนังสือพิมพ์เอง ปิดโดยคำสั่งของเจ้าพนักงาน และปิดโดยอำนาจศาล

ในกรณีที่เจ้าพนักงานสั่งปิดหนังสือพิมพ์ได้นั้น เมื่อปรากฏว่าหนังสือพิมพ์ได้เสนอข่าวอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 5 ของพระราชบัญญัตินี้เป็นครั้งที่ 2 ทุกรกิติ หนังสือพิมพ์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อศาลได้ และถ้าศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าพนักงานใช้อำนาจสั่งปิดหนังสือพิมพ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของหนังสือพิมพ์ บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ หรือผู้โฆษณา มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย รวมทั้งการชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปเพราะการปิดหนังสือพิมพ์นั้น (มาตรา 14)

มาตรา 36 เจ้าพนักงานของรัฐจะใช้อ่านาใจใด ๆ เพื่อบังคับมิให้หนังสือพิมพ์
เสนอข่าวสารอย่างใด ๆ ไม่ได้ ถือว่า เป็นความผิดอาญา และอาจถูกปรับเป็นเงิน 500 รูเบิล

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้เสรีภาพแก่
หนังสือพิมพ์ โดยมุ่งที่จะคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ มากกว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพ
ของหนังสือพิมพ์ โดยการห้ามการตรวจข่าว (censorship) และการบังคับให้
หนังสือพิมพ์เสนอข่าวใด ๆ ถือว่าเป็นความผิดอาญา อันเป็นการให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ใน
การเสนอข่าว วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ ยังห้าม
การกระทำอันเป็นการผูกขาดหนังสือพิมพ์ และให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการขออนุญาตเปิด
หนังสือพิมพ์ได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตามเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มิใช่ปราศจากขอบเขตจำกัด
กล่าวคือ มีข้อห้ามมิให้หนังสือพิมพ์เสนอข่าว ถ้าการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์กระทบกระเทือน
ต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการละเมิดต่อเกียรติยศ
ชื่อเสียงของบุคคลอื่น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สหภาพโซเวียตได้ให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์
มากยิ่งขึ้น หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพในการเสนอข่าว วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นการ
กระทำของรัฐ และเจ้าพนักงานของรัฐใด หากไม่เข้าขอยกเว้นตาม มาตรา 5 ของ
พระราชบัญญัตินี้

เปรียบเทียบ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ของสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพโซเวียตกับ
ประเทศไทย

รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตและรัฐธรรมนูญของประเทศไทยต่างก็มีบทบัญญัติ
รับรองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน และมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ แม้ว่า
รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตจะบัญญัติรับรองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ก็ตาม แต่อาจกล่าว
ได้ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น มิได้อยู่อย่างกว้างขวาง แต่มีอยู่
เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน และเพื่อเสริมสร้างระบบสังคมนิยมเท่านั้น
ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตมิได้ให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์
ในการเสนอข่าวอย่างอิสระ ส่วนประเทศไทยนั้น ก็บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของ

หนังสือพิมพ์ไว้เช่นกัน โดยหนังสือพิมพ์เสรีภาพอันสมบูรณ์ที่จะเสนอข่าวใด ๆ ที่ตนเองเห็นว่า
เหมาะสม แต่รัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของ
หนังสือพิมพ์ได้ อาจกล่าวได้ว่า หนังสือพิมพ์เสรีภาพอย่างเต็มที่ในการเสนอข่าวเว้นแต่จะถูก
จำกัดเสรีภาพโดยกฎหมาย ค้วยเหตุนี้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว เสรีภาพของหนังสือพิมพ์
ในประเทศไทยมีมากกว่าสหภาพโซเวียต

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็มีกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อยู่มากมาย
หลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งใช้บังคับเฉพาะ
หนังสือพิมพ์ไม่รวมถึงสื่อมวลชนอื่น ๆ มีลักษณะอันเป็นการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มากกว่า
มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ส่วนพระราชบัญญัติหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนของสหภาพ
สหภาพโซเวียต (Law of The Union of Soviet Socialist Republics on
the Press and other Mass media) มีสาระสำคัญในการเสรีภาพของหนังสือพิมพ์
มากกว่าจะจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังใช้บังคับแก่สื่อมวลชน
ทุกประเภท ไม่เฉพาะแต่หนังสือพิมพ์เท่านั้น โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน
สหภาพโซเวียตได้ให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์มากขึ้น ส่วนประเทศไทยนั้น เสรีภาพหนังสือพิมพ์
ยังถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการพิมพ์อย่างเข้มงวด

จากที่ได้อธิบายมาแล้วจะเห็นได้ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ตามหลักเกณฑ์สากลใน
นา ๆ อารยประเทศใกว้างขอบเขตไว้เพียงใด และเสรีภาพดังกล่าวในประเทศไทยอยู่ภายใต้
ข้อจำกัดหรือขอบเขตเพียงใด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะนำไปวิเคราะห์ว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวสาร
ของหนังสือพิมพ์จะไปกระทบถึงความมั่นคงอันมีประมาท หรือไม่ อย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย