

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยเรื่องการรับรู้ข่าวสารราชการของสื่อมวลชนไทยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ สิทธิการรับรู้ข่าวสารของสื่อมวลชน ทฤษฎีและแนวความคิด มาตรการในการควบคุมสื่อมวลชน และนโยบายของรัฐ กับเสรีภาพและความรับผิดชอบของสื่อมวลชน เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐที่คาดหวังบทบาทของสื่อมวลชน

1 สิทธิการรับรู้ข่าวสารของสื่อมวลชน (The Right to Know)

เสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารของสื่อมวลชนเป็นที่ยอมรับและมีการรับรองเสรีภาพนี้ไว้ในกฎหมายในประเทศต่าง ๆ (กฤตพล พลวัน , 2532 : 593) แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ไปล่วงล้ำสิทธิส่วนตัว (Invasion of Privacy) ซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่จะอยู่อย่างอิสระโดยปลอดจากการแทรกสอดหรือรบกวนหรือถือเอาหรือแสวงประโยชน์โดยมิชอบในเรื่องส่วนตัวหรือกิจกรรมส่วนตัว โดยแท้จริงของเขา หรือการนำข้อเท็จจริงไปเผยแพร่แก่สาธารณชน ซึ่งเป็นสิทธิการรับรู้ของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญ แต่สิทธิที่จะรับรู้นั้นก็กลับเป็นสิทธิในการได้รับหรือเข้าถึงข่าวสาร อย่างไรก็ตามมีผู้เห็นว่าสิทธิที่จะพูดหรือสิทธิที่จะพิมพ์โฆษณา จะไม่มีความหมายใดเลยถ้าขาดซึ่งสิทธิที่จะรับรู้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์, 2521 : 140) สำหรับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นช่องทางที่จะนำประชาชนไปสู่สิทธิในการที่จะรับรู้อันเป็นจุดหมายปลายทาง (The right of people to information is the end; the freedom of the press and other media is the means) (อรุณีประภา หอมเศรษฐี, 2520 : 51-52)

2 ทฤษฎีและแนวความคิด

โดยธรรมชาติเมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นรัฐ ย่อมต้องมีฝ่ายที่เป็นผู้นำกับผู้ตามหรือฝ่ายปกครองกับฝ่ายถูกปกครอง สัมพันธภาพของทั้งสองฝ่ายขึ้นอยู่กับระบบการเมืองหรือการปกครองที่กำหนดขึ้นเป็นมาตรฐานในอดีตซึ่งไม่มีใครรู้ว่าเมื่อใดแน่นอน สันนิษฐานว่า การใช้อำนาจสิทธิขาดของฝ่ายหัวหน้าหรือฝ่ายปกครองจะมีมากน้อยตาม กาล-เทศะ บุคคล เรื่องราว หรือสถานการณ์เมื่อใดที่การใช้อำนาจสิทธิขาดมี

มาก เสรีภาพของฝ่ายถูกปกครองหรือประชาชนก็จะลดน้อย เมื่อใดไม่ได้มีการใช้อำนาจที่ชัดชัด เสรีภาพของประชาชนก็จะเพิ่มขึ้น เมื่อประชาชนมีเสรีภาพค่อนข้างมากอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองแบบเสรี เมื่อประชาชนมีเสรีภาพค่อนข้างน้อยก็เรียกว่าเป็นการปกครองแบบใช้อำนาจ แนวความคิดแบบเสรีนิยมหรือแบบอำนาจนิยม จึงน่าจะควบคู่เคียงข้างและแข่งขันกันมาตั้งแต่โบราณ

อนึ่งสื่อมวลชนอาจให้ผลดีหรือผลร้ายต่อสังคมได้ ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนาในฐานะของสถาบัน สังคมสื่อมวลชนจึงจำเป็นต้องยอมรับ หรือยอมรับตามในผลดี หรือผลร้ายที่บังเกิดขึ้น หรือพูดสั้น ๆ ก็คือสื่อมวลชนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมนั่นเอง และแน่นอนสื่อมวลชนอยู่ในสังคมใดก็ควรจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมในสังคมนั้น หนังสือพิมพ์ที่พิมพ์ออกจำหน่ายในเมืองไทย ก็ควรจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมไทย นิตยสารไทม์หรือนิวสวีคใหม่ออกจำหน่ายไปที่ใด ก็ควรจะต้องรับผิดชอบต่อสังคมนั้นด้วย สรุปแนวคิดข้างต้นออกเป็นทฤษฎีดังต่อไปนี้

1 ทฤษฎีอำนาจนิยม (Authoritarian)

สื่อมวลชนจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมนโยบายของรัฐ เพื่อรับใช้รัฐ สื่อมวลชนไม่สามารถจะรายงานข่าว หรือวิจารณ์นโยบายของรัฐบาล กลไกทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ปกครอง การควบคุมสื่อมวลชน นำโดยการใช้สัมปทานของรัฐบาล ใบอนุญาตหรือสิทธิบัตร ประเทศที่มีการควบคุมสื่อมวลชนตามทฤษฎีนี้มีหลายประเทศ เช่น สเปน โปรตุเกส หลายประเทศในละตินอเมริกา และตะวันออกกลาง

จากแนวคิดและแนวปฏิบัติของทฤษฎีอำนาจนิยมสามารถสรุปประเด็นได้ว่า สื่อมวลชนจะต้องอยู่ใต้อำนาจของรัฐบาล เป็นเครื่องส่งเสริมสนับสนุนนโยบายของรัฐที่กำลังทรงอำนาจและรับใช้รัฐ จะต้องไม่บ่อนทำลายรัฐบาลและองค์กรของรัฐ จะต้องไม่ทำลายค่านิยมทางศีลธรรมและการเมืองของคนส่วนใหญ่ เน้นให้การศึกษาการแสดงความคิดเห็นและการโฆษณาตีกันภายในใจกรอบนโยบาย

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแต่ที่ว่าบางสถานการณ์รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงและไม่สามารถทำความเข้าใจกับประชาชนและสื่อมวลชน ไม่สามารถเรียกร้องความร่วมมือจากมวลชนเป็นเหตุใช้อำนาจหน้าที่โดยอ้างว่าจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของฝ่ายอำนาจนิยมดังได้อธิบายในสาระของทฤษฎีข้างต้น

2 ทฤษฎีเสรีภาพนิยม (Libertarian)

ระบบนี้ที่ต่อมวชนมีหน้าที่แจ้งข่าว ให้ข้อเท็จจริงแก่ประชาชน ให้ความบันเทิง จัดขายหรือโฆษณา
 แจ้งความในฐานะเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงิน สื่อมวลชนมีสิทธิและหน้าที่ในการตรวจตราและควบคุม
 รัฐบาลมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางที่ผิดเกินขอบเขต ปรัชญาพื้นฐานของทฤษฎีนี้มาจากแนวความ
 คิดของนักปรัชญาหลายคน เช่น มิลตัน (Milton) ล็อก (Lock) ซึ่งมีความเห็นว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อ
 เท็จจริงและความเป็นไปของสังคม ตามความเห็นนี้ทำให้เกิดแนวคิดเรื่อง "ตลาดเสรีความคิดเห็น" (Free
 Market of Ideas)

กรณีทฤษฎีเสรีนิยม สามารถแยกแยะสาระที่น่าสนใจและสำคัญได้ กล่าวคือ จะต้องควบคุมรัฐบาล
 เจ้าหน้าที่ของรัฐและพรรคการเมืองโดยสอดคล้องวิพากษ์วิจารณ์ เป็นเครื่องมือแสดงความคิดเห็นของบุคคล
 จะต้องไม่ทำลายศักดิ์ศรี เกียรติภูมิหรือหมิ่นความสามารถของมนุษย์ จะต้องเป็นเครื่องมือแสดงสัจจะของ
 สังคม เน้นการให้ข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นการให้ความบันเทิงและการโฆษณาโดยเสรี

ในปัจจุบัน ทฤษฎีเสรีนิยมได้แพร่กระจายออกไปจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก ยกเว้นในประเทศ
 สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ที่ยึดถือหลักการอย่างอื่น และในประเทศที่กำลังพัฒนาที่ยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติ
 ได้เพราะ "สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย"

สำหรับประเทศไทย ถ้ามองในแง่ทฤษฎีอย่างกว้าง ๆ ก็เห็นชัดว่า เรายอมรับหลักการเสรีนิยม
 สำหรับระบอบการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และการสื่อสารมวลชน เพราะมีรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ
 รวมทั้งฉบับ พ.ศ. 2538 บัญญัติไว้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รับรองสิทธิทางการเมือง
 เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เหยะสถาน ทรัพย์สิน การศึกษา การชุมนุม การสื่อสาร การ
 เดินทาง รวมทั้งเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา

แต่ถ้ามองในทางปฏิบัติกันจริงก็จะพบว่า ประเทศไทยยังไม่สามารถยอมรับหลักการดังกล่าวได้ทั้ง
 หหมด สาเหตุเพราะระบอบการเมืองการปกครองที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์และยังมีกฎหมายอีก
 หลายฉบับที่มีลักษณะเป็นอำนาจนิยม เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

ตามทฤษฎีนี้ สื่อมวลชนจะถูกควบคุมโดยประชาชน ซึ่งจะปฏิเสธหรือยอมรับต่งนั้นตามแต่จะเห็นสมควร สื่อมวลชนทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับประชาชน ในปัจจุบันมีประเทศอังกฤษ และประเทศตะวันตกหลายประเทศที่มีระบบสื่อมวลชนตามทฤษฎีนี้

3 ทฤษฎีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)

โดยสรุปจะมองสื่อว่ามีวิวัฒนาการอย่างไร ซึ่งรัฐมองว่าสื่อน่าจะมีบทบาทและสิทธิในการรับรู้ได้มากอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี เช่น ตัวอย่างในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน หรือควบคุมอย่างมากด้วยการต้องส่งข่าวหรือบทความ หรือบทสัมภาษณ์ให้ตรวจสอบเสียก่อนลงพิมพ์ เช่น ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ลักษณะดังกล่าวจึงมองได้สองด้าน ทั้งบวกและลบ จึงมุ่งหวังให้สื่อมวลชนได้รับสิทธิชอบและควบคุมตนเองโดยรัฐหรือรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไปควบคุม หากกล่าวอีกในหนึ่งหมายถึงสถาบันสื่อมวลชนต้องควบคุมกันเองและรับผิดชอบต่อสาธารณชนในการเสนอข่าวต่าง ๆ

สำหรับทฤษฎีนี้เกิดจากการที่สื่อมวลชนทั้งหลายตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองมากขึ้น โดยมีจรรยาบรรณต่าง ๆ เกิดขึ้น และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนมากขึ้น จุดสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ สื่อมวลชนมีหน้าที่แจ้งข่าวสาร ให้ความเป็นจริง ยกระดับสติปัญญาของประชาชนให้เห็นคุณค่าของการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การควบคุมสื่อสารมวลชนทำโดยมติของประชาชน ปฏิบัติยาของผู้อ่าน ผู้ฟัง และจริยธรรมในทางวิชาชีพ

สื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีข้างต้นสามารถแยกแยะประเด็นโดยเนื้อแท้ได้ว่า มิได้มีการระบุให้เจาะจงว่า สื่อมวลชนควรจะต้องเข้าไปสนับสนุนที่จุดใดของกระบวนการสังคม สื่อมวลชนควรจะไปสนับสนุนการแลกเปลี่ยนทางสังคมหรือไม่เพียงแต่ระบุอย่างกว้าง ๆ ว่าสื่อมวลชนจะต้องให้และแลกเปลี่ยนข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ อย่างถูกต้องครบถ้วน อย่างจริงแท้ จริงจัง จริงใจ เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพของสังคม และรักษาสภาพของสังคมให้ดำรงอยู่โดยสายใยของการสื่อสาร กรณีประเทศไทยมีข้อสังเกตทุกยุคทุกสมัย ทฤษฎีนี้ไม่สามารถใช้ได้ เนื่องจากลักษณะการแข่งขันทางการตลาดในการขายสื่อต่าง ๆ การแทรกแซงจากนายทุนที่เป็นเจ้าของสื่อ โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์ปัจจุบันเป็นลักษณะข้ามสื่อ หรือมีอิทธิพลต่อสังคมระดับสูงและการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ สื่อมวลชนมักถูกกล่าวหาจากแวดวงวิชาการหรือรัฐบาลเสมอมาว่าขาดจรรยาบรรณ ไม่รับผิดชอบต่อสังคม ในขณะที่ผู้ประกอบวิชาชีพ

เช่น ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ ผู้สื่อข่าววิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ส่วนใหญ่รักษาสถานภาพวิชาชีพสื่อสารมวลชน และรับผิดชอบต่อหน้าที่ มักจะได้รับผลทางลบมากกว่าทางบวก เช่น ถูกโยกย้ายจากตำแหน่งหน้าที่เดิมไปสู่ตำแหน่งหน้าที่ที่ไม่สำคัญหรือไม่ถนัด ดังนั้น ทฤษฎีและปฏิบัติตามทฤษฎีข้างต้นบางครั้งจึงไม่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มน่าพอใจ เนื่องจากสถาบันวิชาชีพนิเทศศาสตร์ได้ผลิตบุคลากรมาทดแทนบุคลากรรุ่นเก่าที่ไม่สามารถขึ้นหัดต่ออุดมการณ์ของนักสื่อสารมวลชนที่ดี

3 มาตรการควบคุมสื่อมวลชน

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมสื่อมวลชน

สำหรับข้อจำกัดด้านการควบคุมสื่อมวลชน หากควบคุมมากก็เป็นการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน แต่ทว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือบทบาทของสื่อมวลชนอาจเกินขอบเขตหน้าที่ที่พึงมีพึงเป็น ส่งผลให้ละเมิดต่อผู้อื่น หรือสถาบันอื่น อย่างไรก็ตามแนวคิดของการควบคุมสื่อมวลชนอาจมีได้หากไม่ขัดกับเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสาร หรือใช้สิทธิในขอบเขตตามหน้าที่ที่จะเข้าถึงข่าวสารเอกสารหรือข้อมูลทางราชการนับว่าเป็นการเกื้อกูลหรือส่งเสริมหลักการของสื่อมวลชนที่สากลทั่วไปยอมรับได้

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชนอาจก่อให้เกิดผลดีหรือผลร้ายต่อสังคมได้ด้วยอิทธิพลของสื่อตนเอง ได้มีนักวิชาการเสนอแนวคิดควบคุม

นอกจากนี้ที่ถือว่าบทบาทของสื่อมวลชนจำเป็นต้องมีกลไกของสังคมเข้ามากำกับ ดังที่วิลเบอร์ชเรมม์ (Wilber Schramm) นักทฤษฎีสื่อสารมวลชนกล่าวถึงกลไกที่สังคมอาจนำมาใช้ เพื่อสนับสนุนเตือนสื่อมวลชนให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ

1. กลไกรัฐบาลและกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐบาลออกมาเพื่อควบคุมสื่อมวลชน
2. กลไกสื่อมวลชนเอง ซึ่งอาจประกอบด้วยสื่อมวลชนที่ทำงานสื่อมวลชน สมาคมหรือองค์กรต่าง ๆ ของสื่อมวลชน
3. กลไกสาธารณชนหรือองค์กร ซึ่งสมาคมสาธารณะจัดตั้งขึ้นมา

ทั้งนี้รัฐบาลจะลดการควบคุม หากระบบการสื่อสารดี มีความรับผิดชอบสูงของสื่อ และชเรมม์ เห็นว่าการควบคุมตนเองของสื่อมวลชนเป็นดีที่สุด กล่าวคือ มีความรับผิดชอบต่อตนเอง ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมในฐานะที่จำเป็นกลไกหนึ่งในงานการสื่อสาร

สุรพงษ์ โสภนะเสถียร (2533 : 249-285) ได้แบ่งมาตรการควบคุมสื่อมวลชนเป็น 4 มาตรการ ดังนี้

1 มาตรการควบคุมตนเอง (Self Control) เป็นจิตสำนึกและความตระหนักในวงการสื่อมวลชนเอง ถึงบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของสื่อมวลชนต่อสังคมโดยรวม ประกอบด้วย

1.1 จรรยาบรรณของสื่อมวลชน เป็นจริยธรรมของนักวารสารศาสตร์ หรือนักนิเทศศาสตร์ หรือนักการสื่อสารพึงปฏิบัติในฐานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น จรรยาบรรณของสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

1.2 สาขาวิชาชีพทางด้านวารสารศาสตร์/นิเทศศาสตร์ เช่น สภาการหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศไทยยังไม่มีเป็นรูปเป็นร่าง เพียงแต่มีแนวคิดและการรณรงค์เพื่อจัดตั้งสภาการหนังสือพิมพ์ฯ ขึ้น

2 มาตรการควบคุมโดยสาธารณะ (Public Control) การควบคุมโดยสาธารณะ เช่น การควบคุมที่เกิดจากสาธารณชนนอกสื่อ แต่มีปฏิกริยาต่อสื่อมวลชนในฐานะผู้ติดตาม แบ่งออกเป็น 5 แบบ ตามลักษณะของผู้รับสาร

2.1 การควบคุมโดยปัจเจกชน เช่น แสดงความคิดเห็นไปยังบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

2.2 การควบคุมจากประชาชนผู้บริโภคสาร เช่น การงดเปิดรับสื่อมวลชน

2.3 การควบคุมจากกลุ่มผลประโยชน์ เช่น การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์เมื่อรายการต่าง ๆ จากสื่อก่อความรู้สึกที่ไม่ดี จึงรวมกันมีปฏิกริยาตอบโต้สื่อมวลชน

2.4 การควบคุมตามมติมหาชน เช่น มหาชนไม่สนับสนุนรายการของสื่อ ดูได้จากยอดการโฆษณาที่ต่ำ

2.5 ระบบการแข่งขันทางธุรกิจ โดยเฉพาะสื่อมวลชนด้วยกัน

3 มาตรการควบคุมทางกฎหมาย (Legal Control) การควบคุมโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย ที่ศาลสถิตยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัย และผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการสื่อสารไม่ว่าปัจเจกชน นักเขียน นักจัดรายการ บริษัทธุรกิจ สังคม รัฐบาล

4 มาตรการควบคุมทางการเมืองปกครอง (Politic Control) การควบคุมด้วยการใช้การเมือง การบริหาร โดยคณะบุคคลหรือหน่วยราชการ ขึ้นอยู่กับลักษณะการเมืองของรัฐบาล เช่น กระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

จากสี่มาตรการข้างต้นพิจารณาถึงสิทธิในการรับรู้ข่าวสารทางราชการ หรือเสรีภาพของสื่อมวลชน จะเห็นได้ว่า ในมาตรการควบคุมตนเองมีความจำเป็นอันดับแรก เพราะเป็นการสร้างจิตสำนึกและวินัย

ในวิชาชีพอย่างแท้จริง แต่ก็ยากเนื่องจากมีสิ่งแวดล้อมอื่น เช่น สาธารณชน กฎหมายแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนแผนนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้มาตรการแรกไม่เป็นผล หรือยื่นหยัดได้ในระยะยาวหากสามารถดำเนินการได้ มักจะล้มเหลวด้วยปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เกื้อกูลและอำนาจทางการเมืองการปกครองที่สอดแทรกเข้ามา ส่วนมาตรการที่สอง ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของประชาชน พัฒนาการทางการเมือง การรวมตัวเพื่อสร้างพลังต่อสู้ความไม่ชอบธรรม หรือการตอบโต้สื่อมวลชนที่ผิดจรรยาบรรณ ดังนั้น มาตรการข้างต้นจึงมีน้ำหนักที่แตกต่างกันอยู่ตลอดเวลา สถานการณ์การเมืองและเงื่อนไขทางธุรกิจ อย่างไรก็ตามก็คิดว่าทั้งสี่มาตรการยังมีอยู่ในแวดวงเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนทุกประเภทในประเทศไทย

4 นโยบายแห่งรัฐว่าด้วยเสรีภาพและความรับผิดชอบของสื่อมวลชน

ปัจจุบันมีหลักการว่า รัฐมองสื่อมวลชนในลักษณะใดอาจกล่าวได้ในแง่หนึ่งว่ามองสื่อว่ามีวิวัฒนาการด้านพัฒนาการทางอารมณ์ สังคมจิตวิทยา ตลอดจนทัศนคติต่อรัฐอย่างมีวิวัฒนาการสมบูรณ์หรือไม่อย่างไร

นโยบายแห่งรัฐ หมายถึง นโยบายขององค์กรที่มี 3 องค์ประกอบ คือ ดินแดน รัฐบาล และประชาชน ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงและยึดถือปฏิบัติครอบคลุมถึง (สมควร กวียะ , 2536)

- 1 นโยบายของรัฐ
- 2 นโยบายของรัฐบาล
- 3 แนวทางปฏิบัติที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สื่อมวลชนมีวิวัฒนาการกลายเป็นสถาบันสังคมที่มีบทบาทหน้าที่ในการเชื่อมโยงสังคมมวลชนไว้ด้วยระบบข่าวสารสาธารณะ (Public Information System) และสื่อมวลชนเป็นองค์กรที่ผลิตและเผยแพร่ข่าวสารของสังคม จึงประกอบด้วยบุคคล สถานที่ เครื่องมืออุปกรณ์ มองในแง่ของสื่อก็ได้แก่ สื่อบุคคล สื่อธรรมชาติ และสื่อประดิษฐ์ ที่ถูกนำมารวมกันเพื่อร่วมกันปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ในท่ามกลางความสลับซับซ้อนขององค์กรเช่นนี้ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมองสื่อมวลชนให้ถูกต้อง ต้องมองที่สถานภาพและหน้าที่หลักของสื่อมวลชน มิใช่มองแต่เพียงว่าสื่อมวลชนคือเครื่องมือของรัฐหรือรัฐบาล หรือในทางตรงข้ามจะต้องไม่มองว่าสื่อมวลชน คือ ปฏิบัติการของรัฐบาล ที่คอยสอดส่องจ้องจับผิด แท้ที่จริงแล้วบทบาทหน้าที่หลักของสื่อมวลชนคือการผลิตและเผยแพร่ข่าวสารสาธารณะ

ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ข่าวสารสาธารณะจากทุกสถานที่และทุกบุคคลได้เปิดเผยสู่สาธารณชนในสถานที่และเวลาอย่างกว้างขวางและรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ ฉะนั้น เสรีภาพแห่งข่าวสารจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อมวลชน ยกเว้นในประเทศสังคมนิยม หรืออำนาจนิยม เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลีเหนือ คิวบา เป็นต้น ที่ยังมองเห็นว่าสื่อมวลชนเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาล หรือของรัฐ เสรีภาพแห่งข่าวสารถูกจำกัด แทนที่จะถูกเปิดกว้าง และสื่อมวลชนอาจเรียกว่า สื่อสาธารณะ (Public Media)

สำหรับนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงประวัติศาสตร์ของนโยบายแห่งรัฐ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2538 รวม 15 ฉบับ กำหนดให้ประเทศไทยใช้ระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบุให้ประชาชนมีอำนาจสูงสุด หรือมีอำนาจอธิปไตย ให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล แต่ก็มีกำหนดให้มีเงื่อนไขว่าเสรีภาพนั้น ๆ จะต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายที่ออก โดยทั้งรัฐสภาและหัวหน้าคณะปฏิวัติ คณะปฏิรูป คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายที่ออกตามแบบหลังนี้มักจะเป็นลักษณะอำนาจนิยม ดังเช่น กรณีของคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วซึ่งออกมาใช้ระหว่าง พ.ศ.2519 - 2533 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับระบุว่า "การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ"

พิจารณาภาพรวมโดยสรุป จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการประกาศกำหนดประเทศไทยปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย และให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

เสรีภาพอย่างหนึ่ง ที่สำคัญยิ่งและมีการระบุกันมาตั้งแต่ปี 2475 ก็คือ เสรีภาพแห่งข่าวสารและเสรีภาพในการสื่อสาร นับว่ารัฐธรรมนูญไทยและนโยบายแห่งรัฐไทยได้ยึดหลักเสรีประชาธิปไตยแบบสากลมาโดยตลอด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสื่อมวลชนสามารถวิเคราะห์ให้เห็นได้ชัดเจนจากคำว่า "เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา" ที่มีปรากฏอยู่เสมอ

แนวความคิดด้านข้อกฎหมาย

นิติปรัชญาและข้อกฎหมาย

นับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ถิ่นรับรองสิทธิการสื่อสาร (Right to Communicate) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้ดังนี้

"มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา"

นอกจากนี้ ปรากฏว่า ยังมีกฎหมายเกี่ยวข้องที่อาจนำมาใช้จำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อยู่อีก

กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ การใช้กฏอัยการศึก พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

นิติปรัชญา ที่ว่าปัญหาทางกฎหมาย 3 ประการ คือ

1. ทำอย่างไรจึงจะมีกฎหมายที่มีคุณค่าเหมาะสมกับสังคม
2. ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้ออกกฎหมายใช้อำนาจในการออกกฎหมายอย่างเป็นระบบ
3. ทำอย่างไรจึงจะหาวิธีการที่เหมาะสมให้ผู้ใช้กฎหมายใช้เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของปวงชนของ จอห์น ล็อก

ที่ว่า "รัฐบาลเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเท่านั้น ประชาชนจะเรียกกลับคืนมาเมื่อใดก็ได้ เพราะฉะนั้นรัฐบาลต้องยอมรับและรักษาไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์"

แนวความคิดด้านกฎหมายเฉพาะสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน

1 ด้านการควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพ

อาจพิจารณาเรื่องการควบคุมได้ 2 ลักษณะ คือ ควบคุมผ่านองค์กรหรือสถาบัน และควบคุมตัวบุคคลผู้ประกอบอาชีพ ดังนี้

(1) ควบคุมผ่านองค์กรหรือสถาบัน บทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในด้านนี้ เช่น การที่กฎหมายรองรับองค์กรหรือสถาบันสื่อมวลชนนั้น ๆ ว่าเป็นองค์กรหรือสถาบันที่ชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นการตั้งโดยกฎหมายหรือจดทะเบียนขออนุญาตตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมาย กรณีนี้กฎหมายจะควบคุมนโยบายหรือวัตถุประสงค์ และการดำเนินงานมิให้ปฏิบัติในทางที่ขัดต่อกฎหมาย หรือล่วงสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่น หากฝ่าฝืนจะมีมาตรการลงโทษองค์กรหรือสถาบันนั้น โดยอาจมีการลงโทษ หรือ สภากงบังคับอื่นแก่ผู้บริหาร เป็นต้น

(2) ควบคุมตัวบุคคลผู้ประกอบอาชีพ บทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในด้านนี้ เช่น การมีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ ผู้ประกอบอาชีพนี้หรือควบคุมขั้นตอนในการขออนุญาตประกอบ อาชีพ รวมทั้งบังคับให้ปฏิบัติวิชาชีพโดยยึดหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ หากละเมิดกฎหมายหรือฝ่าฝืน จริยธรรมแห่งวิชาชีพอาจถูกลงโทษ หรือรับสภาพบังคับ เป็นต้น

2 ด้านการคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ

ในทุกสังคมย่อมมีปัญหาขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแข่งขันกันสร้างสมอำนาจและผลประโยชน์ใน รูปแบบต่าง ๆ กัน ซึ่งย่อมมีทั้งผู้ได้เปรียบ และผู้เสียเปรียบ ผู้ชนะและผู้แพ้ ผู้ที่ได้อำนาจและผู้เสียอำนาจมี ความอยู่ดีชั่วร้ายปะปนอยู่ทั่วไปในวงการต่าง ๆ สื่อมวลชน เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากบุคคลทั่วไปว่าเป็น ปากเป็นเสียงของประชาชน หรือกระจกเงาสะท้อนปัญหาของสังคม จึงมักมีการขูดค้ำยเรื่องราวของสังคมใน แง่มุมต่าง ๆ ที่เป็นโทษเป็นภัยแก่สังคม หรือความเป็นธรรมทั้งปวงมาตีแผ่ ประจาน หรือเสนอให้มหาชน รับทราบ และผู้ที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องจะได้แก้ปัญหาให้หลุดไป สังคมจึงยอมรับรองสิทธิ เสรีภาพของ สื่อมวลชนในเรื่องนี้ในระดับหนึ่ง และการยอมรับรองนี้เองก็คือการคุ้มครองโดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับสื่อมวลชนเรื่องนั้น ๆ

อาจพิจารณาการคุ้มครองได้ 2 ลักษณะเช่นกัน คือ คุ้มครององค์กรหรือสถาบัน และคุ้มครองผู้ ประกอบวิชาชีพ ดังนี้

(1) คุ้มครององค์กรหรือสถาบัน บทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในด้านนี้ เช่น การมี กฎหมายคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพขององค์กรหรือสถาบันนั้น ๆ ในกรณีที่ต้ององค์กรหรือสถาบันนั้นปฏิบัติ หน้าที่ของตนถูกต้องตามกฎหมาย ตามความเหมาะสม และมหาชนมีความเชื่อหรือเห็นพ้องต้องกันว่า องค์กรหรือสถาบันนั้นปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นส่วนรวม

(2) กลุ่มครองตัวผู้ประกอบวิชาชีพ บทบาทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในด้านนี้ เช่น การมีกฎหมายคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพสื่อมวลชนแต่ละคน ในกรณีที่สื่อมวลชนผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ของตนถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม

หากพิจารณาตามลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2534 และ พ.ศ.2538 ปัจจุบันมี 2 ลักษณะ คือ

- 1 ลักษณะเสรีภาพประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเจตนารมณ์หลัก
- 2 ลักษณะอำนาจนิยม ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สร้างเงื่อนไขชั่วคราว

สรุปกฎหมายสื่อสารมวลชน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและการคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน เพื่อประโยชน์ของสาธารณะในกรอบของกฎหมาย พิจารณากฎหมายดังกล่าวแบ่งออกเป็น กฎหมายโดยตรง เช่น พ.ร.บ.การพิมพ์ พ.ศ.2484 และกฎหมายโดยอ้อม อีกประมาณ 20 ฉบับ เช่น พ.ร.บ.วิทยุกระจายเสียง พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ.2521 พ.ร.บ.สิทธิบัตร พ.ศ.2516 พ.ร.บ.ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ร.บ.ส่งเสริมการประสานงานเยาวชน พ.ศ.2521 พ.ร.บ.ยา พ.ศ.2510 และ พ.ร.บ.อาหาร พ.ศ.2522 เป็นต้น

ประเทศไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย สื่อสารมวลชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และใช้อย่างกว้างขวาง จึงเกิดมาตรการต่าง ๆ มาควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังมีบทบัญญัติบางส่วนที่มีลักษณะคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ดังตัวอย่างการควบคุมโดยมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.การพิมพ์ พ.ศ.2484 จะยืนยันเจตนารมณ์เงื่อนไขชั่วคราวของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า "เมื่อปรากฏว่าได้มีการโฆษณา หรือเตรียมการโฆษณาสิ่งพิมพ์ใด ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ หรือมีคำสั่งทั่วไปโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือหนังสือพิมพ์รายวัน ห้ามการขายหรือแจกจ่ายสิ่งพิมพ์นั้น ทั้งจะให้ยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์นั้นด้วยก็ได้"

ถ้าผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้ยึดแต่เฉพาะส่วนของสิ่งพิมพ์หรือแม่พิมพ์เท่าที่จำเป็นและการแยกเช่นนี้อาจทำได้แต่ค่าใช้จ่ายในการแยกนี้ให้ผู้ร้องขอเป็นผู้เสีย

ถ้าพ้นกำหนด 3 ปี แล้ว เจ้าพนักงานการพิมพ์มิได้ถอนการยึดสิ่งพิมพ์หรือแม่พิมพ์ซึ่งได้ยึดไว้ เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจสั่งให้ทำลายสิ่งพิมพ์นั้นเสียได้ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าของทราบส่วนแม่พิมพ์นั้นอาจสั่งให้ รื้อหรือทำโดยประการอื่นมิให้ใช้พิมพ์ต่อไป แต่ต้องคืนตัวพิมพ์และวัตถุแห่งแม่พิมพ์ทั้งสิ้นที่เหลืออยู่ให้แก่ ผู้เป็นเจ้าของ"

วิทยุกระจายเสียง เป็นสื่อมวลชนประเภทหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญ ดังที่ วิลเบอร์ ชรามม์ (Wilbur Schramm) กล่าวไว้ว่า ทำหน้าที่รายงานความเคลื่อนไหวของเหตุการณ์ในสังคมให้ความรู้ ถ่ายทอด วัฒนธรรมของสังคม สามารถสร้างสภาพให้แก่เหตุการณ์บุคคลได้ ให้ความบันเทิง นอกจากนี้ยังเสนอ ข่าวสารด้วยความฉับไว (Immediaty) ความน่าเชื่อถือ (Credibility) และการเข้าถึงผู้ฟัง (Accessability)

ในปัจจุบันระบบโครงสร้างวิทยุกระจายเสียง รัฐบาลเป็นเจ้าของคลื่น ห้ามมิให้เอกชน กลุ่มบุคคล หนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของ จึงมีระบบเป็นการผูกขาดกรรมสิทธิ์โดยรัฐ ซึ่งสะท้อนบทบาทของวิทยุกระจายเสียงของการใช้อำนาจรัฐ และการเป็นเครื่องมือในการสื่อสารของรัฐ มักปรากฏว่า รัฐจะใช้สื่อของรัฐทั้ง วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ในการเสนอข่าวของตนเองมากกว่าฝ่ายคู่ขัดแย้ง หรือไม่นำเสนอเลย ทั้งนี้เพื่อสนองต่อนโยบายและสอดคล้องตามความต้องการของผู้มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น ตัวอย่าง เช่น วิกฤตการณ์ทางการเมือง เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 สื่อมวลชน ของรัฐ โดยเฉพาะสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ของกองทัพบก จึงต้องสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในการแพร่กระจาย ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล หรือที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล เพื่อผลทางการเมือง และเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ และวิกฤตที่เกิดขึ้นให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว จากเหตุการณ์นี้ สถาบันสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทในการนำเสนอข้อมูล ข่าวสารและข้อเท็จจริงที่สื่อมวลชนมีหน้าที่ต่อสังคมว่า ไม่มีเสรีภาพในการทำข่าว ประชาชนไม่มีสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร สื่อมวลชนของรัฐมีบทบาทในการสนับสนุนอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (พันโท หญิงคุณวดี อึ้งสกุล, 2537)

พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียง พ.ศ.2498 รัฐบาลมีความมุ่งหวังจะให้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เจริญและวิวัฒนาการไปตามกาลสมัย และมุ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ใช้เครื่องรับวิทยุกระจายเสียง เครื่องรับวิทยุโทรทัศน์ หรือส่วนแห่งเครื่องเหล่านี้ยิ่งขึ้น โดยจดทะเบียนเพียงครั้งเดียว แล้วใช้ได้ตลอดอายุการครอบครองของผู้รับใบอนุญาต ซึ่งต่อมาก็ยกเลิกเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนเครื่อง

รับกับกรมประชาสัมพันธ์ แต่มาควบคุมด้านการจัดการวิทยุและวิทยุโทรทัศน์ และมีระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ.2535 มาบังคับใช้ด้วย โดยมีคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กกช. มีนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ มีอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบายการสื่อสารมวลชน เสนอใจการจัดตั้ง ย้ายสถานี ด้านรายการโฆษณา บริหารธุรกิจ การจัดสรรคลื่น และลักษณะพึงประสงค์ทางเทคนิคของสถานี คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของบุคลากรสถานี รับฟังและพิจารณาคำร้องเรียนจากประชาชนและบุคลากรของสถานี และเสนอให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาแก้ไข ทั้งนี้เพื่อเป็น การคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ของสาธารณชน

นอกจากนี้ระเบียบยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ต้องเป็นการให้บริการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการผลิตสื่อ เพื่อการบริการสาธารณะและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง การส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ยังต้อง

1. ส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ ความรับผิดชอบและจิตสำนึกในเรื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
2. เป็นสื่อกลางในการให้ข้อมูลข่าวสาร การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อความเข้าใจอันดีและถูกต้องโดยคำนึงถึงสิทธิและความเสมอภาคในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน
3. ส่งเสริมการศึกษา จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ให้มีความรู้ความบันเทิงโดยไม่ขัดกับขนบธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรมอันดีงามของชาติ
4. ส่งเสริมให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติ

จากระเบียบข้างต้นเพียงส่วนหนึ่ง จะเห็นกรอบหรือกฎเกณฑ์ในทางมุ่งหวังของรัฐบาลและส่วนราชการที่รับผิดชอบ ต้องการให้สื่อมวลชนที่รัฐเป็นเจ้าของสื่อ เช่น วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ดำเนินแนวทางไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายของรัฐบาล หากดูจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2535 ข้อ 1 นโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ข้อ 1.6 ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทุกระดับ สื่อสารมวลชนของรัฐ และเอกชน มีบทบาทในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจและความศรัทธาในวิธีการและเนื้อหาสาระของการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ว่าจะทางด้านทฤษฎีหรือปฏิบัติ ข้อ 1.7 "ส่งเสริมให้สื่อสารมวลชนของรัฐ และเอกชนมีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้กิจกรรมของรัฐ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายในกรอบของกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารอย่างเที่ยงตรง เป็นธรรมและรวดเร็ว" และหากย้อนไปหลังเหตุการณ์ไม่สงบเดือนพฤษภาคม 2535 ประชาชนเริ่มตระหนักในเรื่องสิทธิเสรีภาพทางข่าวสาร รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อ 22 พฤษภาคม 2535 มีข้อหนึ่งที่ว่าถึงการแสดงออก การรับรู้ และการรับข่าวสารตามระบอบประชาธิปไตยไว้ด้วย

สำหรับสิทธิและเสรีภาพทางข่าวสารของประชาชน จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทั้งของไทยและและประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก รวมทั้งการจัดสัมมนา ยืนยันและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางข่าวสารของประชาชน ในการล่วงรู้ข่าวสารของรัฐบาลและราชการอย่างไม่มีข้อจำกัด แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันยังเป็นปัญหามาตรึงสำหรับสื่อมวลชนไทย ที่ยังมีข้อเรียกร้องหรือประท้วงต่อรัฐบาลหรือราชการไทย อาทิเช่น ห้ามผู้สื่อข่าวเข้าไปในเขตทหารหรือบริเวณชายแดนประเทศรอบบ้านของไทย โดยฝ่ายทหาร เป็นต้น

นอกจากนี้มีการฉ้อฉลอย่างระหว่างรัฐบาลกับสื่อมวลชนที่เห็นชัดเจนในกรณีปิดรายการ “มองต่างมุม” รวมไปถึงไม่ให้นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง จักรายการดังกล่าว ณ สถานีวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ตลอดจนการยกเลิกรายการ “ตอบประชาชน” โดยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้สั่งการให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์) ให้ยกเลิกรายการดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ารายการดังกล่าวไม่สร้างสรรค์ จ้องล้มรัฐบาล ภาพที่ปรากฏขึ้นทำให้วงการสื่อมวลชนสับสนไม่น้อย แม้ว่าจะยื่นหยัดนำเสนอข่าวในทิศทางที่สื่อมวลชนเชื่อว่าถูกต้อง และมีสิทธิเสรีภาพที่ทำได้นอกจากนี้ปรากฏที่ นายสมหมาย ปารีฉัตร อดีตนายกสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย กล่าวถึงกรณีรัฐบาลชุดนายบรรหาร ศิลปอาชา ตั้งข้อสังเกตว่านักข่าวหลายคนพยายามตั้งคำถามในทางไม่สร้างสรรค์เพื่อล้มรัฐบาล ว่าการตั้งคำถามของผู้สื่อข่าวต้องการคำตอบให้เข้าประเด็น ถ้ารัฐบาลตอบคำถามผู้สื่อข่าวเข้าประเด็น โดยมีข้อมูลครบครัน ก็ไม่มีกรณีเช่นนี้ แต่ผู้สื่อข่าวไม่ได้รับคำตอบเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องสอบถามข้อมูลให้สาธารณชนได้รู้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นักข่าวยังทำหน้าที่สื่อมวลชนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ยังเคารพต่อสิทธิของรัฐบาล ในขณะที่เกี่ยวกับนายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ ขอมรับว่า เอกชนทำธุรกิจสื่อสารมวลชนดีกว่ารัฐต้องการให้เอกชนร่วมพัฒนา ส่วนนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กล่าวถึงกรณีข้างต้นว่า การให้เอกชนเข้าไปทำงานข่าวในช่อง 11

ถ้าหากเสรีภาพในการทำงานถูกแทรกแซง แน่แน่นอนว่า ปัญหาจะต้องเกิดขึ้นทันทีที่ยังไม่ต้องคิดถึงช่อง 11 ที่ยังติดอยู่ในระบบราชการ แม้แต่ขณะนี้สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 โดยเฉพาะช่อง 9 ซึ่งอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจ ยังไม่สามารถหลุดจากสถานการณ์นี้ได้ หนึ่งปัญหาความขัดแย้งกล่าวหาหรือการแทรกแซงของรัฐบาลมักจะเกิดทุกสมัย เนื่องจากปัญหาพรมแดนด้านหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งถืออำนาจรัฐและเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการสื่อสารมวลชนและเป็นเจ้าของสื่อวิทยุโทรทัศน์ จะใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ที่ขัดแย้งกับสื่อมวลชน ส่วนนักสื่อสารมวลชนจะอ้างความเป็น “ฐานันดรที่ 4” หรือ “สิทธิเสรีภาพ” และความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยอ้างบทบาทหน้าที่ในการเชื่อมโยงสังคมมวลชนกับระบบข่าวสารสู่ประชาชนอย่างกว้างขวางเต็มที่รวดเร็ว โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลอื่น หรือบุคคลที่สาม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่มีข้อมูลในสถาบันการศึกษายังไม่มียานวิจัยที่ศึกษาวิจัยในเรื่อง "สิทธิการรับรู้ข่าวสารราชการไทย" ส่วนใหญ่แล้วมักให้ความสนใจในเรื่องเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นหลัก หรือประเด็นการเสนอข่าวสื่อมวลชนประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสังคมไทย หรือด้านบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชนในประเทศไทย ดังงานวิจัยต่อไปนี้

งานวิจัยเกี่ยวกับเสรีภาพของสื่อมวลชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 กับการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยรัฐบาลสมัยต่าง ๆ เช่นงานของ นุปผา ช้างแก้ว ได้เสนองานวิจัยเสรีภาพของสื่อมวลชนเกี่ยวกับคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้พิจารณาใช้คำสั่งข้างต้นควบคุมหนังสือพิมพ์ที่ถือว่าเป็นสื่อมวลชนที่มีเสรีภาพมากที่สุด แตกต่างออกไปเนื่องจากสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และเนื่องจากลักษณะของผู้นำในแต่ละรัฐบาล จนถึงวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ก็ยกเลิกไปและเหตุที่ใช้กฎหมายนี้ เนื่องจากหนังสือพิมพ์ไม่รับผิดชอบต่อสังคมด้วย ฉะนั้นจึงเป็นการลดทอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เพราะทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ข่าวสาร และหนังสือพิมพ์ก็ไม่สามารถหาข่าวสารได้อย่างแท้จริง (นุปผา ช้างแก้ว, 2534)

สำหรับเสรีภาพของสื่อมวลชนภายใต้กรอบแห่งกฎหมายไทย ปี พ.ศ.2534 เฉลิมพร ชุ่มแก้ว ได้ทำการวิจัยพบว่าสังคมข่าวสารของไทยมีปัจจัยเรื่องเสรีภาพเป็นหัวใจและปัญหาหลักแห่งยุคสมัยที่สื่อสิทธิแห่งการรับรู้ (Right to Know) สิทธิในการแสวงหาข่าวสารอยู่ในขอบเขตจำกัด ถึงจะจะไม่ถูกตีแผ่สู่

สาธารณะ ประชาชนจึงสูญเสียโอกาสรับรู้เสียงสวรรค์อันจริงแท้ของประชาชน และความคิดเห็นที่ทรงคุณค่าจากตลาดเสรีทางความคิด บทบาทในการประเทืองปัญญาให้ข่าวสารและการสอดคล้องควบคุม การทำงานของรัฐก็จะตกต่ำ ในขณะที่เดียวกันหากสื่อมวลชนใช้เสรีภาพเกินขอบเขตโดยปราศจากความรับผิดชอบแล้ว สังคมอาจได้รับความเสียหายโดยนัยเดียวกัน นอกจากนี้ด้านหนังสือพิมพ์ที่ยังมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ 2484 ที่ล้าหลัง เป็นอุปสรรคต่อสิทธิการรับรู้ข่าวสารของประชาชน (เฉลิมพร อุ้นแก้ว, 2534)

สำหรับการศึกษาเสรีภาพของสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อวิทยุกระจายเสียงภายในห้วงภาวะวิกฤตก็มีเพียงงานของ พันโทหญิงคุณวดี อึ้งสกุล ได้ศึกษาบทบาทของสถานีวิทยุกระจายเสียงในเครือกองทัพบก ในช่วงวิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 (The Role of Army Radio Networks in May Crisis : 1992) มีการควบคุมและสกัดกั้นการไหลของข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชน ซึ่งไม่เกิดผลในการลดความวิตกกังวล แต่เพิ่มความสับสนอลหม่านของข่าวลือ ทำให้เห็นข้อเท็จจริงในการรับรู้ข่าวสารราชการเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ เนื่องจากความต้องการของรัฐบาลต้องการควบคุมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้ได้โดยรวดเร็วจึงเกิดการปิดกั้นข่าวสาร มีการนำเสนอข่าวสารจากแหล่งข่าวฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียวเพื่อรักษาสถานภาพของผู้นำและกองทัพขณะนั้นให้คงไว้ซึ่งอำนาจและความสนับสนุนจากประชาชน แต่จริง ๆ แล้วไม่สามารถเข้าถึงจิตใจของประชาชนหรือสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างทหารกับประชาชน สรุปแล้วประชาชนไม่มีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารได้อย่างแท้จริง จึงมีผลให้เกิดปัญหาสับสนอลหม่านมากขึ้นเมื่อข้อมูลข่าวสารถูกบิดเบือน ถ้าว้าและขาดความต่อเนื่อง ประชาชนเกิดความวิตกกังวลจากข้อมูลข่าวสาร เกิดข่าวลือแพร่สะพัดทำให้เกิดผลสะท้อนทางลบต่อรัฐบาลและกองทัพอย่างรุนแรงจนเกิดวิกฤตการณ์ “พฤษภาคมมิห” (คุณวดี อึ้งสกุล, 2537)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย