



เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนในประเทศไทย

ในบทที่ 4 จะกล่าวถึง เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนในประเทศไทยโดยแบ่งหัวข้อในการศึกษาและวิเคราะห์ได้ ดังนี้

4.1 ศึกษาถึงแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในประเทศไทย ซึ่งมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดดั้งเดิมในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเป็นแนวคิดในเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” ของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งต้องการคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่รัฐหรือผู้มีอำนาจปกครองรัฐมิอาจล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ และต่อมาสิทธิธรรมชาตินั้น สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองได้นำไปบัญญัติรับรองไว้โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพราะเห็นว่าสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ต่างยอมรับและให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงจะศึกษาว่า ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับต่างประเทศ แนวความคิดดังกล่าวในต่างประเทศที่ศึกษามานั้นมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามระบบกฎหมายไทยอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้และเชื่อมโยงกันได้บริบททางสังคมที่แตกต่างกันได้อย่างไร โดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบตามที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 เห็นได้ว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายในต่างประเทศที่เลือกศึกษานั้น จะแตกต่างกันบริบทของสังคมและวัฒนธรรมแต่ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพต่างก็มีแนวคิดร่วมกันอยู่ว่า มุ่งที่จะให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์สุขของประเทศและเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในประเทศต่อไป

4.2 ศึกษาถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย ดังนี้โดยได้ศึกษาถึงการรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป โดยศึกษาถึงการรับรองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญกลุ่มเผด็จการ , รัฐธรรมนูญกลุ่มกึ่งประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญกลุ่มประชาธิปไตย คำจำกัด

4.3 ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยจะศึกษาถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน, ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวว่า มีหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอย่างไรที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชน

4.4 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายนั้นมีเนื้อหาที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ซึ่งผู้เขียน จะ ได้กล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละหัวข้อตามลำดับ ดังต่อไปนี้

4.1 แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย

ตามที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2 และในบทที่ 3 เห็นได้ว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) นั้น เรียกว่าเป็นเสรีภาพในทางมโนธรรมหรือเสรีภาพในทางความคิดของมนุษย์ ซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็น “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Rights) ของการเป็นมนุษย์ กล่าวคือเป็นสิทธิเสรีภาพที่เกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นสิ่งที่คู่กับ “กฎหมายธรรมชาติ” (Natural Law) ไม่มีผู้ใดหรือสิ่งใดมาพรากไปจากความเป็นมนุษย์ไปได้ แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาตินี้ ได้ถ่ายทอดจากบรรดานักปราชญ์ไปสู่ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไป จนทำให้เกิดปฏิกิริยาทางการเมืองเพื่อต่อต้านและจำกัดอำนาจของกษัตริย์ และผู้มีอำนาจปกครองสำคัญหลายครั้ง และแต่ละครั้งก็ได้มีการจัดทำเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลให้เป็นที่แน่นอน การกระทำดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ เช่น โดยการปฏิวัติหรือการประกาศอิสรภาพของดินแดนที่อยู่ใต้การปกครองในดินแดนอื่น หรือในบางกรณีผู้ใช้อำนาจปกครองก็ได้มีเจตนาจะให้การรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไว้เป็นหลักฐานด้วยตนเอง เห็นได้จากในประเทศอังกฤษ เช่น การจัดทำหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta), Pettition of Right, Habeas Cours, Bikk ofRight, Act of Settlement เป็นต้นในประเทศอังกฤษ, การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776 และได้มีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพ คือ คำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ได้มีการนำแนวคิดสิทธิธรรมชาตินาบัญญัติรับรองไว้ และต่อมาในปี ค.ศ. 1778 รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 10 ฉบับ หรือที่เรียกรวมกันว่า “Bill of Rights” ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวอเมริกันไว้ โดยเฉพาะในส่วนของบทแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 Frist Amendment) ก็ได้ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการพิมพ์ไว้อย่างชัดเจน

เห็นได้ว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิที่ได้ประกาศในอังกฤษและในสหรัฐอเมริกาก่อน ค.ศ. 1789 มีอิทธิพลต่อคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสซึ่งในคำประกาศดังกล่าว ยอมรับการมีอยู่ของสิทธิตามกฎหมายธรรมชาติที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่ดำรงอยู่ก่อนรัฐกับพลเมือง ซึ่ง

เป็นสิทธิที่กฎหมายบ้านเมืองหรือรัฐกำหนดให้ บทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพในทางความคิด และความคิดเห็นของประชาชน ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่ได้รับการรับรองถึง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแม้เป็นเรื่องทางศาสนา ก็ตาม ถ้าการแสดงออกนั้นไม่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยที่กำหนดโดยกฎหมาย (มาตรา 10) เห็นได้ว่า แนวความคิดสิทธิตามธรรมชาติ ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ได้กลายเป็นต้นแบบในการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา รวมทั้งประเทศไทยด้วย

จะเห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับสภาพการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้รับการพัฒนาและตระหนักถึงความสำคัญขึ้นเป็นครั้งแรกในสังคมตะวันตก ดังที่ปรากฏในรูปของคำประกาศแสดงสิทธิ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงความคิดทางการเมืองที่ภายหลังทำให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้น พร้อมกับการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่มีหัวใจสำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำกัดและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญหลายฉบับด้วยกัน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 (ฉบับปัจจุบัน) อีกทั้ง หลักการที่ปรากฏในคำประกาศดังกล่าวยังได้รับการตีความขยายความครอบคลุมสิทธิเสรีภาพตามพลวัตการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยองค์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ศาลปกครอง (Conseil d'Etat) ในเวลาต่อมา นับเป็นการพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า พัฒนาการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระยะเริ่มแรก มักมีที่มาจาก การต่อสู้เรียกร้องของประชาชน โดยเรียกร้องเอาจากผู้ปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่า ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างของระบบการเมือง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นเอง ส่งผลให้มีการตระหนักถึงความสำคัญในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกชน และเป็นเรื่องที่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างจริงจัง และได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญและแบบอย่างที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศส สามารถมีระบบการเมืองการปกครองที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ¹

¹ สรภัทร สีระสาพร, “ความสำคัญของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสที่มีต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 3.

กล่าวได้ว่า ในศตวรรษที่ 17 แนวความคิดเรื่องการรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว ที่ถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งได้รับการคุ้มครองให้ดียิ่งขึ้น โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights) ได้มีการกำหนดรับรองไว้ใน ข้อ 19 ว่า

“ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและที่จะแสวงหา รับ และ ให้ข่าวสาร และ ให้ความคิดเห็น ไม่ว่าด้วยวิธีใด และ ไม่มีขอบเขตจำกัด”²

และต่อมาในปี ค.ศ. 996 จึงได้มีการติดการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights) ขึ้นเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้กำหนดไว้ในข้อ 14 ข้อ 17 และข้อ 19 (ซึ่งผู้เขียน ได้กล่าวถึงมาแล้วในบทที่ 3)

สำหรับประเทศไทย แม้จะได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นประเทศภาคีสหประชาชาติประเทศหนึ่งก็ตาม และได้ร่วมลงนามเข้าเป็นภาคีใน กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ดังกล่าวด้วย เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันผูกพันตนตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่มีผลผูกพันประเทศไทยว่าจะต้องออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิตามกติกาฯ ดังกล่าว

เห็นได้ว่า ประเทศไทยก็ได้ดำเนินนโยบายที่ได้สนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกติกาฯ ดังกล่าวเรื่อยมา เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ในอดีตก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองไว้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ซึ่งได้บัญญัติ

² อมร รักษาศักดิ์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 71.

หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพโดยได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหมวด 3 เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 39 ได้ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณาไว้

สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยก็ได้ยอมรับแนวความคิดดังกล่าวรับรองไว้โดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นดัชนีชี้ภาพรวมของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของแต่ละสังคมการเมืองได้ดีที่สุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นกฎหมายแม่บทแห่งกฎหมายทั้งปวง กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ แต่การให้หลักประกันดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้จริงในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการบังคับใช้กฎหมายและปัจจัยอื่นๆอีก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นด้วย เป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ต่างก็ยอมรับว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคน ซึ่งรัฐควรที่จะต้องบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาของประชาชนว่าจะไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐหรืออำนาจใด ซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการปกครองด้วยระบอบดังกล่าว บุคคลจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพูด การพิมพ์ การโฆษณา ซึ่งการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญและเป็นหลักการพื้นฐานที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายในเวลาต่อมารวมทั้งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าสังคมไทยจะไม่ปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพเสียเลย เนื่องจากการดำเนินชีวิตของประชาชนภายใต้หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ที่ได้สั่งสอนให้มนุษย์เป็นคนดีมีศีลธรรม รู้จักใช้เหตุผล รู้จักใช้สติ พยายามหาเหตุผลของปัญหาเพื่อแก้ไข หลักเช่นว่านี้ย่อมเป็นหลักคุณค่าที่ดีในการสนับสนุนหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง การกำหนดให้มีหลักธรรมของผู้ปกครองซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายธรรมชาติที่มีผลบังคับให้ผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองต้องปกครองด้วยความเป็นธรรม ทำนองเดียวกับหลักกฎหมายธรรมชาติในปรัชญาสังคมตะวันตก เมื่อนำมาพิจารณาถึงแนวความคิดและวัตถุประสงค์แล้ว เราอาจจะพออนุมานได้ว่า สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ระดับหนึ่งเช่นเดียวกัน แม้เราจะไม่ได้เรียกเหล่านี้ว่าสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เนื่องจากมีบริบทที่แตกต่างกับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่เราพอจะใช้ศึกษาในลักษณะวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ เพราะ

ต่างก็เป็นหลักการและแนวคิดที่มุ่งลดทอนและจำกัดการเบียดเบียนในสังคมมนุษย์และทำให้เกิดสังคมที่มีแต่ความสุขเหมือนกัน

หากวิเคราะห์ถึงสภาพการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทยแท้จริงแล้ว ยังคงมีผู้ให้ความเห็นในลักษณะเชิงเปรียบเทียบไว้อย่างน่าสนใจว่า “หากเปรียบเทียบกับความคิดสิทธิมนุษยชนที่มีฐานะและพัฒนาการจากสังคมตะวันตก ที่เรียกร่องแนวคิดเสรีนิยม แนวคิดสิทธิมนุษยชนไทยในประวัติศาสตร์มาถึงสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีลักษณะเด่นที่เน้นในสิทธิของรัฐและกลไกของรัฐ มากกว่าการใช้อำนาจและสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลนอกรัฐบาล อำนาจอสูงสุดยังเป็นของรัฐบาลและศูนย์กลางอยู่เช่นเคย การรวมศูนย์การปกครองและการบริหารจัดการเป็นทิศทางหลักที่ดำเนินต่อมาอีกนาน สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของประชาชนส่วนใหญ่ยังคงถูกละเลยและถูกกดขี่เอาเปรียบจากรัฐ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองถูกจำกัดถูกรอนมาเป็นเวลานาน แม้จะมีการสลับกับการเปิดให้มีเสรีภาพบ้างก็เป็นระยะเวลาสั้นๆ ที่ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบและโครงสร้างทางการเมืองที่แท้จริง แนวคิดและการปฏิบัติของสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมา จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนแบบอาญาสิทธิ (Liberal Absolutism)³

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ให้การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41 สิ่งที่นำวิเคราะห์ คามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เพราะมีการประชุมยกร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ (ส.ส.ร.) เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนอย่างเต็มที่ตามตัวอักษรในขณะเดียวกัน นำวิเคราะห์ในประเด็นที่ว่า สื่อมวลชนในปัจจุบันมีเสรีภาพและความรับผิดชอบอันควรคู่แก่การให้เสรีภาพหรือยัง ควรได้รับเสรีภาพมากน้อยเพียงใด โดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบจากรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 อีกทั้งเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญไทยในอดีตรวมทั้งกฎหมายฉบับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน

³ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ และอดิศร หมวกพิมาย, “สิทธิมนุษยชนในประวัติศาสตร์ความคิดของสังคมไทย,” ใน สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล, เสน่ห์ จามาริก, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สวก.), 2546), หน้า 10-11.

เพื่อแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยในปัจจุบันให้เป็นที่ไปตามแนวทางในระบอบประชาธิปไตยโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ดังจะกล่าวต่อไป

4.2 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศไทย

จะกล่าวถึง พัฒนาการของเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในประเทศไทยในสองช่วงเวลา ดังนี้ คือ

4.2.1 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยจะเริ่มตั้งแต่ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) เพราะในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นยุคเริ่มแรกที่สื่อมวลชนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เรื่อยมาจนกระทั่งสิ้นสุดถึงตอนต้นในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในพุทธศักราช 2475 โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในช่วงเวลาดังกล่าวว่าในขณะที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสภาพสังคมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น สื่อมวลชนได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากนักน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้เห็นสภาพของการรับรองสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนในยุคดังกล่าว ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนด้วย

4.2.2 ศึกษาวิวัฒนาการสภาพการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียน จะศึกษาวิเคราะห์ว่าเมื่อประเทศไทยได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน แต่แท้จริงแล้วในทางปฏิบัติสื่อมวลชนในประเทศไทยสามารถใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เขียนไว้อย่างสวยหรูหรือไม่ประการใด และสื่อมวลชนได้ใช้เสรีภาพของตนอย่างถูกต้องเหมาะสมภายใต้กรอบหรือกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ ในอดีต เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญส่วนมากจะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ก่อนข้างชัดเจนและการที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนก็เปรียบเสมือนการให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนนั่นเอง ซึ่งในส่วนองสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็ได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวแก่สื่อมวลชนไว้ในระดับที่มากขึ้นแตกต่างกันไป เนื่องจากความจำเป็นของสถานการณ์ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทาง

วัฒนธรรม จึงทำให้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่เหมือนกัน โดยจะได้กล่าวถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.2.1 สภาพการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สื่อมวลชนเริ่มปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) เมื่อหมอบรัดเลย์ (Dan Beach Bradley) มิชชันนารีชาวอเมริกัน ได้เริ่มออกหนังสือพิมพ์ชื่อ “บางกอก รีคอร์ดเดอร์” (Bangkok Recorder) เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2387 โดยเน้นนำเสนอในเรื่องข่าวสารบ้านเมือง สรรพวิทยาการสมัยใหม่ รวมทั้งความพยายามที่จะปลูกฝังความรักในเสรีภาพในหมู่ประชาชนคนไทย การเรียกร้องความยุติธรรมในสังคมและวัตถุประสงค์ในการออกหนังสือพิมพ์ ก็เพื่อเผยแพร่ศาสนาเป็นหลัก จึงไม่มีความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์เท่าใดนัก ชาวต่างประเทศก็ทำไปตามมาตรฐานของประเทศของตน ส่วนในประเทศไทยนั้นเรื่องหนังสือพิมพ์จึงจัดว่าเป็นของใหม่ การศึกษาของประชาชนก็อยู่ในวงจำกัด ประชาชนไม่มีความตื่นตัวในทางการเมืองในเรื่องการเรียกร้องสิทธิ ตรงข้ามกลับยอมรับการกระทำของรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยไม่ได้แย้ง ประชาชนไม่คาดหวังที่จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพหนังสือพิมพ์ที่จะมาเป็นเครื่องมือรับใช้ ความต้องการดังกล่าวจึงยังไม่เกิดในสมัยนั้น⁴ จนกระทั่งล่วงมาในสมัยรัชกาล ที่ 4 หมอบรัดเลย์ จึงเริ่มออกหนังสือพิมพ์อีกครั้งหนึ่งในชื่อเดิม คือ “Bangkok Recorder” เสรีภาพที่ประชาชนคนไทยได้สัมผัสโดยผ่านหนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นฉบับแรกของไทยคือ “เสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร” (news) บทความ (article) และจดหมายจากผู้อ่านที่ส่งไปยังบรรณาธิการ (letter to the editor)⁵

กล่าวได้ว่า “เสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร(news)” ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสื่อมวลชนเพียงประเภทเดียวในขณะนั้น และกิจการหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ก็ดำเนินการโดยชาวต่างชาติ แม้ในขณะนั้นประเทศไทยปกครองอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ปรากฏว่าสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าว

⁴ ประชาน วัลลิโก, “เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในรัชกาลที่ 3,4 และ5,” วารสารศรีปทุม 1, 2 (มกราคม- มิถุนายน 2542) : 38.

⁵ เรื่องเดียวกัน., หน้า 36.

และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอยู่ในระดับที่เรียกได้ว่าค่อนข้างสูงมากหากเทียบกับเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยในบางช่วงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามที่เคยมีผู้กล่าวไว้ว่า

“ในสมัยนั้นเอง แม้ความศักดิ์สิทธิ์ของศักดิ์นายังคงมีอยู่มากมาย ตลอดจนพระราชานุญาตก็เป็นสิ่งที่ทรงศักดิ์อยู่นักหนาที่ตาม แต่ก็ไม่เคยเลยที่คนทำหนังสือพิมพ์บางกอกกรีตอร์เดอร์ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวในรัชกาลที่ 4 จะถูกจับไปคุมขัง ถูกยิงทิ้ง หรือถูกชกปากเสียจนต้องเปลี่ยนฟันใหม่อย่างในระบอบประชาธิปไตย ครั้งนั้นอย่างจะเหลื่อมมือเหลื่อรับหนักเข้าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงออก “แถลงการณ์” แก่ข่าวหรือระงับข่าวเสียทีหนึ่ง”⁶

จากการเสนอข่าวของสื่อในสมัยนั้น เห็นว่าในกรณีที่รัชกาลที่ 4 ไม่เห็นด้วยกับเรื่องราวข่าวสารที่ลงในหนังสือพิมพ์เพราะทรงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเท็จหรือมีความเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง พระองค์ก็ทรงออกแถลงการณ์แก่ข่าวหรือออกประกาศต่างๆ โดยมีได้ทรงลงพระราชอาญาแก่สื่อมวลชนที่เสนอเรื่องราวและแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากพระองค์ สะท้อนให้เห็นว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นเสรีภาพที่ค่อนข้างสมบูรณ์ในลักษณะที่ยึดตามแนวทางตะวันตก เนื่องจากถูกริเริ่มขึ้นโดยชาวตะวันตกและเป็นสิ่งใหม่ในสังคมไทยในเวลานั้น ซึ่งยังไม่มีปัญหาที่เป็นผลกระทบด้านอื่นๆตามมา เช่น การละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น บทลงโทษเกี่ยวกับการละเมิดก็ยังไม่มีการปรับกับสังคมไทยยังยึดมั่นกับระบบอาวุโส ให้เกียรติคนที่มียศสถานะเหนือกว่า ปัญหาการฟ้องร้องข้อหาถูกละเมิดจึงยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนนัก เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นก็กลับเป็นเรื่องฟ้องร้องระหว่างฝรั่งด้วยกันเอง*

⁶ อัมพร หาญนภา, เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในสมัยราชาธิปไตย, (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2506) หน้า 323.

* กรณีตัวอย่าง เป็นคดีฟ้องร้องหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา(ทางหนังสือพิมพ์) ระหว่างหมอบรัดเลย์ บรรณาธิการและเจ้าของหนังสือพิมพ์บางกอกกรีตอร์เดอร์ กับ โอบูเร กงสุลฝรั่งเศสประจำประเทศไทย กรณีที่หมอบรัดเลย์ได้นำเสนอข่าวเป็นการหมิ่นประมาท ซึ่งในกรณีนี้หมอบรัดเลย์ก็ต้องขึ้นศาลกงสุลอเมริกันตามสิทธิสภาพนอกอาณาเขต. ดู ขจรสุขพานิช, ข้อมูล

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นเสรีภาพตามคตินิยมของชาวต่างประเทศซึ่งมีเสรีภาพตามสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กิจการหนังสือพิมพ์ยุคแรกๆ เป็นของชาวต่างประเทศโดยมีอำนาจจากประเทศเมืองแม่สนับสนุน แต่สำหรับคนไทยเสรีภาพในการจัดทำหนังสือพิมพ์เป็นของเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูงหนังสือพิมพ์เป็นของทางราชการ⁷ ประชาชนคนสามัญทั่วไปไม่ได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสื่อมวลชนเพียงแขนงเดียวในประเทศไทยในขณะนั้น ดังนั้นการเสนอข่าวและการวิพากษ์วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์จึงเป็นไปอย่างเปิดเผย ตรงไปตรงมาสามารถเขียนวิจารณ์ได้ตั้งแต่พระราชภารกิจของพระเจ้าแผ่นดิน จนกระทั่งถึงข้าราชการเสนาบดีที่ประพฤติดิถีประเพณีนิยม แต่การควบคุมหนังสือพิมพ์ก็เป็นที่ไปอย่างให้ความเป็นธรรม เห็นได้จากการออกหนังสือราชกิจจานุเบกษาเพื่อแก้ข่าวและเสนอข่าวในอีกด้านหนึ่ง ทำให้ประชาชนสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงจากข่าวสารที่ได้จากหลายฝ่าย เปิดโอกาสให้มีการฟ้องร้องต่อศาล ให้พิจารณาลงโทษหนังสือพิมพ์หากพิสูจน์ได้ว่าเสนอเนื้อหาไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น⁸ เห็นได้ว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุคเริ่มแรกซึ่ง หนังสือพิมพ์เป็นสื่อมวลชนเพียงประเภทเดียวนั้น กิจการหนังสือพิมพ์ได้รับอิทธิพลมาจากชาวต่างชาติ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในยุคนี้ นับว่ามีสูงมากไม่มีการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ การที่เป็นดังนี้อาจเป็นเพราะว่าหนังสือพิมพ์ในยุคต้นของไทยนั้นหนังสือพิมพ์มิได้เป็นหนังสือพิมพ์เพื่อมวลชนอย่างเช่นหนังสือพิมพ์ในสังคมตะวันตกแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะสภาพสังคมไทยในขณะนั้นก็มีได้เอื้ออำนวย บุคคลที่รู้หนังสือก็มีไม่มาก หนังสือพิมพ์ในยุคนี้จึงมิได้ทำหน้าที่ตามแนวคิดของการปกครองระบอบใหม่ คือหน้าที่ในการติดตาม ความเคลื่อนไหวและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ของมวลชน รัฐบาลจึงไม่เห็นความจำเป็นในการควบคุมหนังสือพิมพ์ เพราะหนังสือพิมพ์หลายฉบับก็เป็นสื่อของทางราชการ ส่วนชาวต่างชาติที่เป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์ก็มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคุ้มครองอยู่ สำหรับประชาชนไทยก็แทบไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสื่อหนังสือพิมพ์แต่อย่างใดเลย

ประวัติศาสตร์สมัยบางกอก. ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 125-128.

⁷ ประชัน วัลลภโก, “เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในรัชกาลที่ 3,4 และ5,” วารสารศรีปทุม 1, 2 (มกราคม- มิถุนายน 2542) : 36.

⁸ พิทยา ว่องกุล, อัญมณีแห่งวรรณกรรมไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกมะลิ, 2533) หน้า 39.

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดความผันแปรต่างๆมากมาย ทั้งทางสังคมและการเมืองในศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงเวลาของการเผยแพร่ความคิดแบบเสรีนิยมของชาวตะวันตก ซึ่งได้แพร่กระจายไปทั่วโลกอันเป็นผลมาจากการปฏิวัติอเมริกา ปฏิวัติฝรั่งเศส และสงครามกลางเมือง (Civil War) ในอเมริกา ตัวกลางในการเผยแพร่ความคิดเหล่านี้มาสู่คนไทยคือฝรั่งในเมืองไทย และคนไทยบางกลุ่มที่ได้มีโอกาสเดินทางไปต่างประเทศ และเห็นว่าสมควรจะมีการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยให้เจริญทัดเทียมอารยประเทศ ความคิดเหล่านี้ได้ผ่านสายตาผู้อ่านทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งนิยมผลิตเป็นเล่มเล็กๆและหนังสือพิมพ์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้คนไทยได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตหนังสือพิมพ์หรือเป็นเจ้าของหนังสือพิมพ์มากขึ้น ข้อที่น่าสังเกตคือคนไทยมีโอกาสเสนอความคิดใหม่ๆ น้อยกว่าฝรั่งต่างชาติ ซึ่งมีกฎหมายสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extra-territory) ค้ำครองอยู่ พิจารณาจาก เนื้อหาของหนังสือพิมพ์ที่ออกในรัชกาลที่ 5 พบว่าหนังสือพิมพ์เสนอข่าวอย่างตรงไปตรงมาตามความเป็นจริง เขียนโดยใช้คำรุนแรง ใช้สำนวนเชิงล้อเลียน นอกจากนี้ยังมีบทความวิจารณ์การปฏิบัติงานของรัฐบาล ข้าราชการ หรือรายงานความเดือดร้อนของชุมชนต่างๆ ให้รัฐบาลได้รับทราบ นับว่าหนังสือพิมพ์ในยุคสมัยนั้น เป็นปากเป็นเสียงให้ประชาชน แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพที่ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ที่รับใช้สังคมอย่างซื่อสัตย์อีกด้วย⁹ อาจกล่าวได้ว่า อารยธรรม ตะวันตกที่หลั่งไหลเข้ามาในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้คนไทยเริ่มให้ความสนใจในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในการพิมพ์ การศาสนา และสิทธิสตรี¹⁰ แต่แนวความคิดในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ก็เกิดขึ้นกับคนเพียงกลุ่มน้อยเท่านั้น มิได้เป็นแนวความคิดในการต่อสู้เรียกร้องอย่างกว้างขวางของประชาชนคนส่วนใหญ่ในสังคมแต่อย่างใดและการต่อสู้ส่วนใหญ่นั้นก็เป็นไปอย่างรอมชอมตามนิสัยของคนไทย ซึ่งแตกต่างจากการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในสังคมตะวันตกซึ่งการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพเป็นเสียงสะท้อนจาก ประชาชนคนส่วนใหญ่ในประเทศ อาจเป็นเพราะว่าหนังสือพิมพ์ซึ่งถือได้ว่าเป็น สื่อมวลชนประเภทแรกนั้น ได้ก่อกำเนิดขึ้นโดยชาวตะวันตก ซึ่ง

⁹ วิวัฒนาการสื่อมวลชนไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 6.

¹⁰ ประจัน วัลลิโก, “เสรีภาพหนังสือพิมพ์ในรัชกาลที่ 3,4 และ 5,” วารสารศรีปทุม 1, 2 (มกราคม- มิถุนายน 2542) :44.

¹¹ สุกัญญา ศีระวนิช, ประวัติศาสตร์หนังสือพิมพ์ในประเทศไทยภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2475-2525), (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 28-29.

ต้องอาศัยการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพในเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นเพื่อปลดแอกคนให้พ้นจากสภาพหนังสือข่าวของทางราชการหรือหนังสือโฆษณาหลักทรัพย์ต่างๆ ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้มีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนหรือสามารถนำเสนอข่าวสารต่างๆที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองไปสู่การรับรู้ของประชาชน อันเป็นการผลักดันประชาชนออกจากการครอบงำทางความคิดโดยกษัตริย์ บาทหลวง และขุนนาง ดังนั้นสื่อมวลชนในสังคมตะวันตกจึงกลายเป็นสื่อของประชาชนสามัญทั่วไปมิใช่เป็นสื่อเฉพาะกลุ่มของชนชั้นสูงเพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป นั่นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรป ซึ่งนับแต่นั้นมาการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพก็แทรกอยู่กับการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนมาโดยตลอด แต่ในเมืองไทยนั้นไม่มีเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงจากการเป็นสื่อเฉพาะกลุ่มโดยเฉพาะเจ้านายชั้นสูง เหล่าเชื้อพระวงศ์ หรือขุนนางชั้นสูง มาสู่การเป็นสื่อของมวลชนคนส่วนใหญ่นั้นก็เป็นที่มาอิทธิพลภายนอกเสียเป็นส่วนใหญ่มิได้เกิดขึ้นมาจากการต่อสู้เรียกร้องของ ประชาชนแต่อย่างใดเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นสิ่งที่ได้รับพระราชทานมาจากพระมหากษัตริย์ที่ทรงตระหนักถึงความสำคัญของเสรีภาพดังกล่าว อันเป็นการวางรากฐานไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวไทย

ในช่วงปลายสมัยรัชกาลที่ 5 หนังสือพิมพ์เริ่มวิวัฒนาการไปสู่ความเป็นสื่อมวลชนมากขึ้นและหนังสือพิมพ์ได้เปลี่ยนมาสู่มือของสามัญชน โดยเริ่มจาก ก.ศ.ร. กุหลาบ ซึ่งออกหนังสือพิมพ์ “สยามประเภทสุนทรโรวาทพิเศษ” ซึ่งนับได้ว่าเป็นหนังสือพิมพ์ฉบับแรกที่ทำขึ้นโดยสามัญชน ส่วนนักหนังสือพิมพ์สามัญชนคนแรกที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการการปกครองบ้านเมืองของรัฐ ก็คือ เทียนวรรณ ซึ่งใช้วิธีการเขียนบทความแสดงความคิดเห็นแบบใหม่ลงพิมพ์ อาทิ การเรียกร้องให้มีการเลิกทาส การโจมตีคอร์รัปชัน การเรียกร้องให้ปฏิวัติ เป็นต้น การเขียนของเทียนวรรณในช่วงแรกที่ยังไม่ได้ออกหนังสือพิมพ์ของตนเองนั้น จะถูกตำหนิจากบรรดาเจ้านายและขุนนางห้ามปรามมิให้เขียน อีกทั้งยังถูกกักขัง และเทียนวรรณได้รับโทษในฐานะเขียนข้อความหมิ่นตราพระราชสิทธิ์ เห็นได้ว่าการลงโทษเป็นไปในลักษณะของการถูกกักขังจากขุนนางที่เกลียดชังเทียนวรรณ ไม่สามารถจะยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์และการแสดงความคิดเห็นอันรุนแรงและเป็นสิ่งใหม่ในสมัยนั้นได้ อย่างไรก็ตามการออกหนังสือพิมพ์ของเทียนวรรณ ได้ทำหน้าที่ในการเรียกร้องเสรีภาพในการพูด การเขียนและในขณะเดียวกันก็ได้เรียกร้องให้หนังสือพิมพ์มีบทบาทมากขึ้นในการทำหน้าที่ในการซัดสอยความจริงในสังคมและติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาล อันเป็นการแสดงบทบาทอันแท้จริงของสื่อมวลชน แม้บางครั้งหนังสือพิมพ์ของเทียนวรรณจะรุนแรงและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโดยตรง แต่การเสนอข่าวในฐานะสื่อมวลชนของเทียนวรรณก็มิได้ถูกลงโทษหรือถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใดจากทางราชการในสมัยนั้น ในระยะต่อมา หนังสือพิมพ์รายวันปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงต้นรัชกาลที่ 6 มีวิวัฒนาการเป็นรูปของ

สื่อมวลชนมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นเนื้อหาของหนังสือพิมพ์จึงประกอบด้วยข่าว บทความ โฆษณา แรงความทางราชการ ประกาศศาล ข่าวบันเทิง นอกจากนี้มีนวนิยาย พงศาวดารจีน และเรื่องแปลจากภาษาต่างประเทศ ตัวอย่างการเสนอข่าวและบทความต่างๆ ในหนังสือพิมพ์สมัยนั้น ยกตัวอย่างเช่น

- ข่าวในราชสำนัก เป็นข่าวเกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชพิธีต่างๆที่เป็นเรื่องภายในพระราชสำนัก
- ข่าวความเคลื่อนไหวในเหตุการณ์บ้านเมือง เช่น หนังสือพิมพ์สาราราชกฤร์ ฉบับวันอังคารที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2466 ลงข่าวย้ายและตั้งศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น
- ข่าวอาชญากรรมหรือข่าวชาวบ้าน เป็นการรายงานข่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นประจำวันเพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่า มีเหตุการณ์อย่างไร เกิดที่ไหน เมื่อไร ผลเป็นอย่างไร
- ข่าวต่างประเทศ เป็นข่าวโทรเลขจากสำนักข่าวรอยเตอร์ การรายงานข่าวโทรเลขบอกสั้นๆ มีเมืองที่เป็นข่าว สถานที่เกิดเหตุ วันที่ และสาระสำคัญโดยย่อ ถ้ามีแหล่งข่าวที่ได้มาก็บอกไว้ด้วย
- ข่าวเบ็ดเตล็ด มักเขียนเป็นคอลัมน์ เขียนข่าวเป็นการวิจารณ์การปฏิบัติงานของรัฐบาล ข้าราชการ หรือรายงานความเคลื่อนไหวของชุมชนต่างๆให้รัฐบาลได้ทราบ นับว่าหนังสือพิมพ์มีส่วนช่วยในการปกครองบ้านเมือง ได้เป็นปากเสียงให้กับประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงให้เห็นเสรีภาพและความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ที่ทำหน้าที่รับใช้ประชาชนอย่างซื่อสัตย์อีกด้วย เรื่องต่างๆที่ลงในคอลัมน์นี้ได้แก่ เรื่องเกี่ยวกับการเมือง การบริหารประเทศ กีฬา ข่าวสุขภาพทางสังคม เรื่องเกี่ยวกับศาสนา ข่าวในวงการบันเทิงธุรกิจ เรื่องงานอดิเรก ความรู้ทั่วไป ความรู้ทางการแพทย์ กฎหมาย เป็นต้น ในการเขียนข่าวลงคอลัมน์ของหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นเขียนรุนแรง รายงานตามความเป็นจริงใช้สำนวนเสียดสีเชิงล้อเลียน¹²

ในสมัยรัชกาลที่ 6 แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปกครองประเทศในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงสามารถใช้พระราชอำนาจสิทธิ์ขาดอย่างชอบธรรม แต่พระองค์กลับทรงวางรากฐานของความเป็นประชาธิปไตยให้แก่คนไทยและหนังสือพิมพ์ไทยไว้อย่างแน่นหนาเฉกเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันในสากล กล่าวคือ พระองค์ได้ส่งเสริมให้ออกหนังสือพิมพ์ และพระองค์เองก็ทรงเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ได้ดกกับ

¹² ชัยนันท์ นันทพันธ์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารธรรมศาสตร์ 7, 2 (ตุลาคม – ธันวาคม 2520) : 26-27.

ประชาชนทั่วไปโดยมิได้ถือว่าทรงเป็นกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่พระองค์เดียวอย่างใดไม่ และทรงพระปรีชาสามารถรู้จักใช้หนังสือพิมพ์ในฐานะสื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนของพระองค์ได้อย่างชาญฉลาดยิ่ง จนเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนและยอมรับกันในกลุ่มนักหนังสือพิมพ์ว่าเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นยุคที่หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพมากที่สุดในประวัติศาสตร์การหนังสือพิมพ์ไทย เปรียบเสมือนหนึ่ง “ยุคทองของเสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย” เลยทีเดียว¹³ ดังที่มีผู้กล่าวกันว่า สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าทรงให้สิทธิเสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ในรัชสมัยของพระองค์ยิ่งกว่าสมัยระบอบประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบันนี้เสียอีก¹⁴ กล่าวได้ว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์เช่นนี้ ก็เพราะพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะปลูกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ชาวไทย พระองค์ทรงตระหนักดีว่าการให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรงปรารถนาที่จะให้มีขึ้นในประเทศไทยต่อไป หากมองในแง่มุมของเสรีภาพหนังสือพิมพ์ในขณะนั้น จะเห็นว่าหนังสือพิมพ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 มีเสรีภาพอย่างมากในหลายๆด้าน กล่าวคือ ใต้วงการที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งวัฒนธรรมการวิพากษ์วิจารณ์ยังไม่เป็นที่รู้จักและยอมรับนัก โดยเฉพาะการเสียดสีบุคคลชั้นสูงทางหน้าหนังสือพิมพ์ แต่กลับปรากฏว่า หนังสือพิมพ์สยามประเภท* กลับได้รับการยอมรับจากผู้อ่านทั้งสามัญชนและบุคคลชั้นสูงอย่างกว้างขวาง

¹³ มาลี บุญศิริพันธ์, เสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 39.

¹⁴ ชัยนันท์ นันทพันธ์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารธรรมศาสตร์ 7, 2 (ตุลาคม – ธันวาคม, 2520) : 34.

* “สยามประเภท” เป็นหนังสือพิมพ์รายเดือนออกเมื่อปี พุทธศักราช 2440 หรือ (ร.ศ.116) โดย ก.ศ.ร. กุหลาบ หรือนายตรุษ อดุลยานนท์ ลักษณะพิเศษของหนังสือพิมพ์สยามประเภท คือ การให้ความรู้กับผู้อ่าน เน้นด้าน โบราณคดี พงศาวดาร คำนาน และยังเป็นหนังสือพิมพ์ที่แสดงข่าวและแสดงความคิดเห็นเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้บริหารประเทศและถือเลือนพฤติกรรมของชนชั้นสูง ตอบคำถามที่มีผู้ถามมา ด้วยความเป็นหนังสือพิมพ์แนวค่อนข้างใหม่ กล่าววิพากษ์วิจารณ์สังคมและกระทบกระทั่งบุคคลชั้นสูงในสมัยนั้นอย่างเปิดเผย ทำให้เป็นที่นิยมของผู้อ่านเป็นอันมาก เพราะเป็นธรรมดาที่ผู้อ่านจะสนใจในเรื่องที่ทำทาบ ตื่นเต้น ขุดคุ้ยเรื่องของคนมีชื่อเสียงมานำเสนอ แม้ว่าเรื่องราวบางอย่างที่นำมาเสนออาจจะบิดเบี้ยวไปจากข้อเท็จจริงบ้างก็ตาม อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมของหนังสือพิมพ์สยามประเภท ได้เป็นที่กล่าวขวัญกันอย่างกว้างขวางว่าเรื่องที่นำมาเสนอจะ

จนต้องขยายการพิมพ์เป็นเดือนละมากกว่าหนึ่งฉบับตามที่ตั้งไว้แต่แรก นอกจากนั้นการเสนอเนื้อหาบางอย่างซึ่งเป็นที่รู้กันว่าไม่ใช่ข้อเท็จจริงทั้งหมด แทนที่ผู้ออกหนังสือพิมพ์จะได้รับการลงโทษกลับมีการออกหนังสืออีกฉบับหนึ่งขึ้นล้อเลียนอย่างเปิดเผย แสดงให้เห็นถึงเสรีภาพทางความคิดเห็นและการออกหนังสือพิมพ์ที่ไม่มีการขังค้ำหรือกดขี่จากผู้ปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากพิจารณาตามบริบทของกาลเวลาน่าจะเป็นเพราะในยุคสมัยนั้นคำว่า “เสรีภาพ” ยังไม่เป็นที่รู้จักและเข้าใจกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทยเท่าใดนัก ในเรื่องของการแสดงออกทางความคิดจึงเป็นไปตามธรรมชาติและตามความใจกว้างของผู้นำประเทศ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายชนิดใดเกี่ยวกับการทำหนังสือพิมพ์ด้วย¹⁵

สุกัญญา ตีระวนิช ได้อธิบายสรุปเกี่ยวกับเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ไว้ดังนี้¹⁶

ในสมัยรัชกาลที่ 6 หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพที่ถูกจำกัดไว้ด้วยเงื่อนไขหลายประการ ได้แก่เงื่อนไขทางจริยธรรม เงื่อนไขของความรุนแรงของภาษาที่ใช้วิพากษ์วิจารณ์ เงื่อนไขของขีดจำกัดความสามารถของรัฐบาลที่จะรับฟังการวิพากษ์วิจารณ์และการนำข้อเสนอแนะไปปฏิบัติ เงื่อนไขเกี่ยวกับ คุณภาพของนักหนังสือพิมพ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านความมั่นคงของประเทศ เงื่อนไขเหล่านี้ เป็นเหตุผลสำคัญที่จะอธิบายการใช้อำนาจของรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ ในแต่ละครั้งซึ่งรูปแบบของอำนาจเหล่านี้มีทั้งรุนแรงและรอมชอม พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น ทรงทั้งขัดแย้ง และรอมชอม กับนักหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพระราชวินิจฉัยในแต่ละกรณี จากการศึกษาได้พบว่า เราไม่สามารถสรุปได้ง่ายๆว่า พระองค์ท่านทรงพระราชทานเสรีภาพแก่นักหนังสือพิมพ์เต็มที่หรือพระองค์ท่านทรงควบคุมหนังสือพิมพ์ เพราะไม่ปรากฏหลักฐานของความสุดโต่งทั้งสองด้าน ในทางตรงกันข้าม เรากลับจะมองเห็นพระองค์ท่านทรงอยู่ในระหว่างสองทิศทาง ทรงพยายามหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับหนังสือพิมพ์และ

เท็จบ้างหรือจริงบ้างก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ก่อให้เกิดความเคียดแค้นเสียหายให้แก่ผู้ที่ถูกพาดพิงถึงไม่มากนักน้อย ทำให้เกิดบรรยากาศการวิพากษ์วิจารณ์กันในหมู่ผู้อ่านและระหว่างนักหนังสือพิมพ์ด้วยกันเองขึ้น และน่าจะเป็นจุดเริ่มของความคิดในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการพิมพ์ขึ้นเป็นฉบับแรก

¹⁵ มาลี บุญศิริพันธ์, เสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 29.

¹⁶ สุกัญญา ตีระวนิช, รายงานผลการวิจัยเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการหนังสือพิมพ์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532) หน้า 253.



สำหรับประเทศชาติของพระองค์ ทรงหาตัวอย่างและเหตุผลในอันที่จะสร้างรูปแบบของการพัฒนาหนังสือพิมพ์ ในที่สุดทรงค้นพบว่าข้อบกพร่องของวงการหนังสือพิมพ์อยู่ที่ความรู้คุณภาพของคนทั้งคนทำหนังสือพิมพ์และคนอ่านหนังสือพิมพ์ ทรงมุ่งหวังจะพัฒนาคุณภาพของคนให้ดีขึ้นด้วยการศึกษา ให้คนรู้จักใช้เหตุผลและเป็นตัวของตัวเอง ในด้านความเป็นตัวของตัวเองนี้ หมายถึงการมีเอกลักษณ์ของตัวเองไม่เลียนแบบชาติอื่น นี่จึงจะเป็นพื้นฐานของความเจริญหรือความศิวิไลซ์แท้ เอกลักษณ์ของชาติที่ควรยึดถือได้แก่ความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และเพื่อกระจายแนวคิดนี้ออกไป ได้ทรงใช้สื่อหนังสือพิมพ์อย่างเต็มที่ สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับพระองค์ ในบางกรณีก็ทรงรับฟัง ในบางกรณีก็ทรงตอบโต้ ในบางกรณีก็ทรงวางเฉย และในบางกรณีก็ทรงใช้มาตรการทางกฎหมาย สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาประกอบเกี่ยวกับการควบคุมหนังสือพิมพ์ในสมัยของพระองค์ท่าน คือสงครามโลกครั้งที่ 1 เพราะทุกประเทศทั่วโลกจะต้องใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งมาควบคุมหนังสือพิมพ์ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การที่รัฐบาลเข้มงวดกับหนังสือพิมพ์มากขึ้นในช่วงสงครามโลกจึงถือว่าเป็นเหตุการณ์ปกติ การรอมชอมและการขัดแย้งเหล่านี้ เป็นธรรมดาสำหรับสังคมที่กำลังอยู่ในระหว่างความเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคใหม่ เป็นช่วงเวลาของการทดลองปฏิบัติตามแนวคิดใหม่ คือแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ในช่วงต้นของรัชกาลก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเสื่อมลงจนได้รับสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวไม่ต่างจากสมัยรัชกาลที่ 6 เท่าใดนัก เพราะพระราชประสงค์ของพระองค์ท่านคล้ายคลึงกับพระเจ้าอยู่หัวอยู่หัวพระองค์ก่อน มิได้ทรงเป็นปฏิปักษ์กับระบอบประชาธิปไตย ทั้งยังทรงเห็นว่าหนังสือพิมพ์ควรจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ดังนั้น สื่อมวลชนในสมัยรัชกาลที่ 7 จึงมีเสรีภาพในระดับค่อนข้างสูงมาก แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้น ภายใต้การบริหารโดยคณะราษฎรกลับปรากฏว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนที่เคยได้รับจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลับต้องชะงักหยุดลงและลดน้อยถอยลง เพราะรัฐบาลได้ควบคุมจำกัดเสรีภาพสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก เหตุการณ์เช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่พอพระทัยเป็นอย่างยิ่งจึงได้ทรงขอร้องมายังรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลก็อ้างว่านักหนังสือพิมพ์เหล่านั้นมีความผิด “ฐานให้เกิดการจลาจลอย่างซัด” และไม่ยอมเพิกถอนอำนาจเซ็นเซอร์ ซึ่งทำให้ทรงไม่พอพระทัยอย่างยิ่งและคงจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทรงสละราชสมบัติในปี พ.ศ. 2478 เห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงเสียดสละพระราชอำนาจให้มีการปกครองแบบใหม่ ก็ยังทรงตระหนักถึงความสำคัญของเสรีภาพหนังสือพิมพ์ ทรงห่วงใยและปกป้องเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ตามที่ปรากฏเป็นหลักฐานว่าหนึ่งในข้อเรียกร้องที่ทรงมีต่อรัฐบาลหลังการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองให้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ คือ เรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณาแก่หนังสือพิมพ์ แต่รัฐบาลก็ได้ปฏิบัติตามกลับควบคุมหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวดเกินเหตุ ข้อทักท้วงของพระองค์ไม่ได้รับการตอบสนองตรงประเด็นเท่าที่ควร จนกระทั่งมีผู้กล่าวว่า“ในขณะที่กษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้พระราชทานเสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์อย่างเต็มที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ก็ทรงพิทักษ์ปกป้องเสรีภาพของหนังสือพิมพ์อย่างเต็มพระทัยเช่นกัน”

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสื่อมวลชนในยุครัตนโกสินทร์ ปรากฏเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งหลักฐานชิ้นแรกในการควบคุมสื่อหนังสือพิมพ์ คือ ประกาศไม่ให้เชื่อข้อความที่มีผู้ทิ้งหนังสือลงไปในหนังสือพิมพ์ แต่ประกาศดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นการควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์มากนัก การควบคุมเริ่มชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยสาเหตุการหมิ่นประมาท (Libel) ใน ร.ศ. 118 จึงได้ออกพระราชกำหนดลักษณะหมิ่นประมาทด้วยการพูดหรือเขียนถ้อยคำที่จอกอกโฆษณาการ ร.ศ. 118 ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับการห้ามลงข่าวของหนังสือพิมพ์ แต่ไม่มีกฎหมายการพิมพ์โดยตรง ใน ร.ศ. 127 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ประมวลกฎหมายหมิ่นประมาทเข้าในประมวลกฎหมายลักษณะอาญาด้วย ในวันที่ 23 มกราคม 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ มุ่งจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะการใช้เครื่องพิมพ์และการเป็นเจ้าของโรงพิมพ์ โดยถือว่าเป็นจักรกลสำคัญในการพิมพ์หนังสือ แต่มองข้ามความสำคัญของการเป็นบรรณาธิการ อำนาจอนุญาตให้จัดตั้งโรงพิมพ์หรืออนุญาตให้เป็นเจ้าของโรงพิมพ์ขึ้นอยู่กับสมุหเทศาภิบาลแห่งมณฑลจะไม่อนุญาตให้ก็ได้ถ้ามีเหตุผลเพื่อความสงบ สำหรับการเป็นบรรณาธิการไม่ต้องขออนุญาต เป็นแต่ตำแหน่งหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานทราบถึงการเป็นบรรณาธิการเท่านั้น จุดนี้จึงกลายเป็นจุดอ่อนของพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ที่หนังสือพิมพ์นำไปใช้เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ทำให้ต้องแก้ไขต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2470¹⁷

¹⁷ สุกัญญา ศีระวนิช. รายงานผลการวิจัยเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการหนังสือพิมพ์”. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532) หน้า 168.

ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกมาควบคุมและจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนี้

ประกาศทิ้งหนังสือและลงหนังสือพิมพ์

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ประชาชนมักจะนำหนังสือบอกกล่าวข้อเดือดร้อนของตนไปลงแจ้งแก่หนังสือพิมพ์ ซึ่งรัชกาลที่ 4 ทรงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ได้เป็นช่องทางในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนแต่อย่างใดกลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่สุจริตและไม่น่าเชื่อถือซึ่งอาจเป็นช่องทางในการกลั่นแกล้งใส่ความว่าร้ายกันได้ พระองค์ทรงเห็นว่าหากประชาชนมีเรื่องเดือดร้อนจริงก็สามารถนำเรื่องราวของตนไปถวายฎีการ้องทุกข์ได้หรือมีข้อขัดข้องไม่สามารถถวายฎีกาได้ด้วยตนเองก็ฝากผู้อื่นถวายแทนได้ ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อเดือดร้อนตามวิถีทางที่ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ รัชกาลที่ 4 จึงเริ่มออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ขึ้นเป็นครั้งแรก คือ “ประกาศทิ้งหนังสือและลงหนังสือพิมพ์”¹⁸ ซึ่งมีใจความสำคัญ ดังนี้

“มีพระบรมราชโองการดำรัสให้ประกาศว่า หนังสือทิ้งและหนังสือไปลงพิมพ์บ้านหมอมอเมริกันสองอย่างนี้ จะเชื่อฟังเอาเป็นจริงไม่ได้เห็นเป็นพิรุธนัก เพราะใครทำอย่างนี้เห็นชัดว่าเขาว่าตรงๆ ไม่ได้ก็จะแกล้งนินทาว่าประจานเขาให้ความอื้ออึงไปเท่านั้น ไม่เป็นความจริงถ้าจริงแล้วทางที่ว่านั้นมีอยู่คือ ที่โรงศาล แลร้องถวายฎีกา ถ้าตัวผู้นั้นต้องกักขังของจำอยู่มาได้ จะให้เจ้าขุนมูลนายญาติพี่น้องพวกพ้องใครๆ มาถวายแทนก็ได้ ถวายข้างหน้าก็ได้ ช้างในก็ได้ ทางมืออย่างนี้ไม่เดินตามทางกลับลงไปหนังสือบ้าง ทำหนังสือทิ้งบ้างเห็นเป็นพิรุธนัก ถึงจะนับหน้าคำชื้ออุกถล่มโทษบ้านเมืองต่างๆ จะให้ในหลวงทรงหยิบเรื่องในหนังสือพิมพ์ออกให้ชำระเอาเป็นเหตุเป็นผลนั้นไม่ได้ ใครทำอย่างนั้นเหน้อยเปล่า ท่านผู้ที่ได้รับหนังสือพิมพ์ไปอ่านแล้ว อย่าเชื่อฟังเอาเป็นจริง ให้เข้าใจดังประกาศนี้เทอญ”

¹⁸“ประกาศทิ้งหนังสือและลงหนังสือพิมพ์” (ดู มาลี บุญศิริพันธ์, เสรีภาพหนังสือพิมพ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 14.

หากพิเคราะห์แล้ว จะเห็นได้ว่า “ประกาศทั้งหนังสือและลงหนังสือพิมพ์” ซึ่งออกใน สมัยรัชกาลที่ 4 นั้น มิได้เป็นการจำกัดหรือลิดรอนเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารและการแสดง ความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนแต่อย่างใด เพราะวัตถุประสงค์ที่ทรงออกประกาศ ดังกล่าวนั้น ก็เพื่อเป็นการบอกกล่าวทำความเข้าใจมิให้ประชาชนหลงเชื่อเรื่องราวที่ลงตีพิมพ์ใน หนังสือพิมพ์เพราะบางครั้งเรื่องที่หนังสือพิมพ์นำเสนอ นั้นเป็นเรื่องเท็จบ้างจริงบ้างไม่มีความน่า เชื่อถือ และเป็นการเตือนหนังสือพิมพ์ให้ระมัดระวังในการใช้เสรีภาพในการนำเสนอเรื่องราวต่างๆ ให้อยู่ในกรอบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่สภาพทางสังคม ประเพณี และวัฒนธรรมของบ้านเมืองใน ขณะนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการก่อความเดือดร้อนวุ่นวายหรือเกิดความเข้าใจผิดระหว่างกันในสังคม อันนำไปสู่การกระด้างกระเดื่องในบ้านเมือง สะท้อนให้เห็นว่า สื่อมวลชนในสมัยรัชกาลที่ 4 มี เสรีภาพอย่างกว้างขวางในการใช้เสรีภาพของคนที่จะเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นและ สามารถวิพากษ์วิจารณ์เรื่องราวต่างๆ ได้ นอกจาก “ประกาศทั้งหนังสือและลงหนังสือพิมพ์” แล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 4 ยังไม่มีตัวบทกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์หรือการออกหนังสือพิมพ์หรือกฎหมายว่า ด้วยความผิดหมิ่นประมาทผู้อื่นก็ยังไม่ มี ดังได้กล่าวแต่ต้นแล้วว่าคนไทยไม่มีประสบการณ์ด้าน หนังสือพิมพ์มาก่อน

พระราชบัญญัติจัดการตรวจข่าวทหารก่อนโฆษณาและหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2461

เมื่อปีพุทธศักราช 2461 เนื่องด้วยอยู่ในภาวะสงคราม¹⁹ จึงได้ตราพระราชบัญญัติ จัดการตรวจข่าวก่อนการ โฆษณาขึ้นอีก²⁰ จากคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ได้กล่าวไว้ว่า ในพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้นไว้ในพุทธศักราช 2457 มาตรา 8 กับ มาตรา 11 มีใจความว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเมื่อใด ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจห้าม ออกหนังสือลงข่าวคราวอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนที่เจ้าพนักงานทหารตรวจตราให้ออกโฆษณาได้ บัดนี้ สภาพการณ์สงครามระหว่างกรุงสยามกับประเทศเยอรมันและประเทศออสเตรเลียยังมิอยู่ แต่หากราชศัตรูยังไม่สามารถทำศึกรุกเข้ามามากกระชั้นชิดคิดพระราชอาณาเขตจึง ไม่มีเหตุจำเป็น ประกาศกฎอัยการศึกนั้น อีกประการหนึ่งเพื่อเป็นการสมควรมิให้ข่าวคราวของทางราชการทหาร

¹⁹ สงครามโลกครั้งที่ 1

²⁰ เสถียร วิชยลักษณ์ (ผู้รวบรวม), ประชุมกฎหมายประจำศก 31-32 พ.ศ. 2457-2458. (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมต์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 6.

แพร่กระจายออกไปได้ จึงออกพระราชบัญญัติบังคับแก่ผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์²¹ ซึ่งพระราชบัญญัติตรวจข่าวทหารก่อนโฆษณา พ.ศ. 2461 ประกาศเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2461 พอสรุปได้ดังนี้²²

1. ผู้ใดปรารถนาโฆษณาข่าวในหนังสือพิมพ์ เพื่อเผยแพร่แก่มหาชน จะต้องจัดทำต้นฉบับ 2 ฉบับ ส่งฉบับคู่ร่างให้แก่กรมเสนาธิการทหารบกเป็นผู้ตรวจ 1 ฉบับ
2. ข่าวที่ยื่นให้กรมเสนาธิการทหารบกเพื่อตรวจ มีลักษณะดังนี้
 - ก. ข่าวการส่งทหารไปแล้วหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร
 - ก. ข่าวการย้ายของทหารไปตั้งกองทหารในที่แห่งใดแห่งหนึ่งในและนอกราชอาณาจักร
 - ข. ข่าวการย้ายหรือเตรียมสรรพาวุธของทหารบก ทหารเรือ เกี่ยวกับอาวุธยุทธภัณฑ์
 - ค. ข่าวการเตรียมพร้อมของทหารบกและทหารเรือ
 ผู้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้มีความผิดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารพิมพ์ พ.ศ. 2465

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ความรุ่งเรืองของหนังสือพิมพ์นั้นทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพเป็นไปอย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้นักหนังสือพิมพ์บางคนหรือหนังสือพิมพ์บางฉบับใช้เสรีภาพกันอย่างเพิกเฉยจนเกินขอบเขตอันเหมาะสมเกินกว่าจะรับได้ บางครั้งถึงขั้นหมิ่นพระบรมเชษานุภาพ การใช้เสรีภาพอย่างเกินขอบเขตนี้เอง ที่ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นเห็นความจำเป็นในการกำหนดขอบเขตและควบคุมหนังสือพิมพ์ขึ้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 จึงออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหนังสือพิมพ์โดยตรง เรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสาร

²¹ ชัยนันท์ นันทพันธ์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารธรรมศาสตร์ 7, 2 (ตุลาคม – ธันวาคม 2520) : 40.

²² เรื่องเดียวกัน, : 41.

และหนังสือพิมพ์ พุทธศักราช 2465 และมีระเบียบข้อบังคับอื่นๆอีก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความคุ้มครองให้อยู่ภายในขอบเขต²³ ซึ่งมีใจความสำคัญ ดังนี้²⁴

1) กำหนดลักษณะสมุดเอกสารหนังสือพิมพ์ที่เป็นเลียนนามแผ่นดิน ว่า หมายถึงมีความมุ่งหมายโดยตรงหรือโดยอ้อมที่จะยุยงให้กระทำความผิดฐานประทุษร้ายต่อพระเจ้าอยู่หัวและพระราชอาณาจักร หรือความผิดต่อเจ้าพนักงานผู้กระทำความผิดตามที่อันชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต หรือความผิดฐานกระทำให้เสื่อมเสียอำนาจศาล หรือความผิดต่อศาสนา หรือความผิดฐานสมคบกันเป็นอั้งยี่ และเป็นช่องโจรผู้ร้าย หรือก่อการจลาจล หรือความผิดฐานทำให้เกิดกษัตริย์ต่อสาธารณชน ฐานกระทำให้สาธารณชนปราศจากความสะดวกในการไปมา และการส่งข่าวเลขของกันถึงกัน และฐานกระทำให้สาธารณชนปราศจากความสุขสบาย....ยุยงให้กระทำความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา หรือทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ โฆษณาข่าวหรือเอกสารเป็นเท็จ แต่การโฆษณาเช่นนี้ต้องทำให้เกิดความปั่นป่วนต่อความสงบราบคาบของประชาชน และเว้นแต่ผู้กระทำความผิดจะสำแดงได้ว่าตนเชื่อโดยสุจริตว่าข่าวหรือเอกสารนั้นๆไม่ได้เป็นเท็จ

2) ผู้ใดต้องการมีและใช้เครื่องพิมพ์ ให้ทำคำร้องขออนุญาตจากสมุหเทศาภิบาลมณฑลนั้น สมุหเทศาภิบาลมณฑลอาจถอนใบอนุญาตที่ได้ให้ไปนั้นในเวลาใดๆก็ได้จะถอนตลอดกาลหรือชั่วคราวก็ได้ อนึ่ง เจ้าพนักงานซึ่งเสนาบติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งขึ้น มีอำนาจเข้าไปตรวจสถานที่ของบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้มีและใช้เครื่องพิมพ์ ทั้งมีอำนาจยึดเครื่องพิมพ์ ตัวพิมพ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง

3) ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องมีสมุดทะเบียนจดชื่อสมุดเอกสารหนังสือพิมพ์ที่ตนได้พิมพ์ขึ้นทั้งหมด

4) ภายใน 1 สัปดาห์นับแต่วันพิมพ์เสร็จให้ส่งเอกสารที่พิมพ์ 2 ฉบับไปยังหอสมุดแห่งพระนคร โดยไม่คิดค่า

5) เจ้าของหนังสือพิมพ์จะต้องแจ้งชื่อของหนังสือพิมพ์ ความประสงค์ของหนังสือพิมพ์ สถานที่พิมพ์ ชื่อ สัญชาติ อายุ อาชีพ สำนักงานของเจ้าของ และบรรณาธิการ ไปยัง

²³ ชัยนันท์ นันทพันธ์, “เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว,” วารสารธรรมศาสตร์ 7, 2 (ตุลาคม – ธันวาคม 2520) : 44.

²⁴ สุกัญญา ติระวนิช, รายงานผลการวิจัยเรื่อง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการหนังสือพิมพ์. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532) หน้า 169.

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กับทั้งต้องพิมพ์ชื่อเจ้าของ ผู้พิมพ์ และบรรณาธิการ วัน และปีที่พิมพ์ ไว้ที่หน้าแรกและหน้าสุดท้ายให้อ่านออก

ระวางโทษผู้มีและใช้เครื่องพิมพ์โดยไม่ได้รับอนุญาตต้องจำคุกไม่เกินหนึ่งปีปรับไม่เกิน 2,000 บาท

ผู้ไม่มีสมุดทะเบียนดังกล่าว ต้องโทษปรับไม่เกินร้อยบาท

เจ้าของหนังสือพิมพ์ที่ไม่ทำถ้อยคำแสดงต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

การพิมพ์ข้อความเท็จทั้งที่รู้ว่าเป็นเท็จ ลงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 200 บาท

ผู้ประพันธ์และบรรณาธิการที่พยายามยุยงให้เกิดการกระทำผิดทางอาญาทางสมุดเอกสาร และหนังสือพิมพ์ โทษอย่างสูงจำคุก 10 ปี

ส่วนการพิมพ์เนื้อหาเป็นเลี่ยนนามแผ่นดินจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อาจกล่าวสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2465 สร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์จากการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงและหยาบคาย เพื่อให้การเสนอข่าวของสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ให้เสนอข่าวอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมแก่สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกฎหมายที่ออกมาควบคุมการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกฤษฎีกาการตีพิมพ์ พุทธศักราช 2457 ตามนัยมาตรา 11 ได้ออกกฎหมายห้ามมิให้มั่วสุมประชุมกัน และห้ามออกข่าวซึ่งทางกรมทหารเห็นว่าไม่เป็นการสมควร คือ ห้ามมิให้ออกหนังสือเป็นข่าวสารไม่ว่าอย่างใดก่อนที่เจ้าหน้าที่จะได้ตรวจแล้วว่าอนุญาตให้ออกได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ตั้งข้อสังเกตว่าถึงแม้ว่าจะได้ครากฎหมายควบคุมพฤติกรรมของหนังสือพิมพ์ขึ้นแล้วก็ตาม แต่การจัดการกับหนังสือพิมพ์เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่เข้มงวดมากนัก นักหนังสือพิมพ์ยังคงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามปกติ แต่จะเน้นไปในทางการจัดตั้งโรงพิมพ์และให้เจ้าของหนังสือพิมพ์และบรรณาธิการมีความรับผิดชอบในการทำหนังสือพิมพ์มากขึ้น โดยจะใช้วิธีปิดโรงพิมพ์ในกรณีที่สร้างความปั่นป่วนให้เกิดขึ้นมากกว่าจะมุ่งติตรอนเสรีภาพอย่างเคร่งครัด การควบคุมหนังสือพิมพ์ด้วยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ นั้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของหนังสือพิมพ์ถึงขั้นการจำกัดและติตรอนเสรีภาพแต่อย่างใด หนังสือพิมพ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ยังคงมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ การควบคุมด้วยกฎหมายต่างๆจึงเป็นเพียงการเริ่มจัดระเบียบ วางกฎเกณฑ์สำหรับควบคุมสื่อมวลชนช่วงแรกของไทยเท่านั้น

การควบคุมหนังสือพิมพ์ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นไปอย่าง
 ครอบคลุมตลอดรัชกาล มีการออกกฎหมายที่ไม่เข้มงวดมีการให้สิทธิหนังสือพิมพ์และมีการออก
 หนังสือพิมพ์ของราชสำนักเพื่อต่อต้านกระแสความเห็นของฝ่ายค้าน ส่วนการพระราชทานรับ
 ความไปลงหนังสือพิมพ์นั้นเป็นการแสดงออกของเสรีภาพ ในทิศทางตรงกันข้ามกับการควบคุม
 ทำให้การเคลื่อนไหวของข่าวสารถูกปลูกให้มีชีวิตชีวา เพราะพระมหากษัตริย์ทรงลงมาใช้สิทธิใน
 การแสดงความคิดเห็นด้วยพระองค์เอง²⁵ การควบคุมหนังสือพิมพ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ทั้งทางตรง
 ทางอ้อมดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อจำกัดขอบเขตของการล่วงละเมิดสิทธิ
 เสรีภาพของผู้อื่นและความไร้จรรยาของหนังสือพิมพ์ เป็นไปเพื่อความมั่นคงของชาติก็มี เป็นไป
 เพราะความใจแคบของรัฐบาลก็มี เป็นลักษณะที่ค่อนข้างสับสนเพราะการศึกษาของคนในชาติยัง
 อยู่ในระดับต่ำ แต่แนวคิดใหม่ๆ ได้พุ่งเข้าสู่สังคมจากหลายทิศทาง การควบคุมดังกล่าวไม่อาจ
 พัฒนาหนังสือพิมพ์ไปสู่จุดที่รัฐบาลต้องการได้ แต่ก็ยังกล่าวได้ว่าเสรีภาพที่มีอยู่อีกส่วนหนึ่งโดย
 เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นและกลางรัชกาลก็เพียงพอที่จะช่วยเตรียมให้หนังสือพิมพ์พัฒนาตัวเองค่อ
 ไปได้ในระยะยาว²⁶

พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและการพิมพ์ พ.ศ.2470

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์
 พ.ศ. 2470 ขึ้นใหม่โดยยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พ.ศ. 2465 เหตุ
 ผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้มีใจความในคำปรารภของพระราชบัญญัติว่า²⁷

“ ...โดยที่สมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ซึ่งออกโฆษณาในพระราชอาณาจักรก็ดี หรือที่มีผู้นำเข้ามาในพระราชอาณาจักรก็ดี มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกๆปี
 และโดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พุทธ
 ศักราช 2465 ไม่พอที่จะกำกับตรวจตราการพิมพ์ การโฆษณาและการแจก

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

²⁷ สุภาพันธุ์ บุญสะอาด, ประวัติหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์บรรณกิจ เทรคคิง, 2517) หน้า 99-101.

ย้ายบรรดาสิ่งที่ได้พิมพ์ขึ้น สมควรที่จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตินั้น...”

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นว่า การควบคุมหนังสือพิมพ์ได้รัดกุมขึ้นอีก กล่าวคือ ผู้ที่จะเป็นบรรณาธิการหนังสือพิมพ์หรือเจ้าของได้ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจากสมุหพระนครบาลหรือสมุหเทศาภิบาล และจะไม่ยอมออกใบอนุญาตให้ก็ได้ถ้าเป็นเหตุเกี่ยวกับความสงบราบคาบหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน และกฎหมายกำหนดไว้ชัดว่า ห้ามมิให้ออกให้แก่

ก. บุคคลซึ่งไม่มีความสามารถเต็มความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข. บุคคลซึ่งไม่มีเคหสถานในกรุงสยาม

ค. ทหาร และข้าราชการประจำในเมื่อวัตถุประสงค์ของหนังสือพิมพ์นั้นเป็นไปในทางการเมือง

ง. บุคคลซึ่งได้เคยถูกพิพากษาจำคุก เพราะกระทำโดยประมาท

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ผู้เป็นบรรณาธิการต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาได้มีชยมปีที่ 6 หรือมีภูมิลำเนาหรือรอบตัวเป็นที่พอใจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต การถอนใบอนุญาตสมุหพระนครบาลหรือสมุหเทศาภิบาลจะถอนใบอนุญาตที่ได้ออกให้ไปเสียในเวลาใดๆก็ได้ จะถอนตลอดไป หรือชั่วคราวกำหนดเวลาเท่าใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควรในกรณีต่อไปนี้ คือ

ก. เหตุผลอันเกี่ยวกับความสงบราบคาบ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ก. เมื่อผู้ได้รับอนุญาตถูกพิพากษาให้จำคุก เพราะการกระทำผิดอย่างใดๆ นอกจากความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

ข. ในกรณีโฆษณาบทประพันธ์อันกล่าวความเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งมีทางพระราชไมตรีกับประเทศสยาม เมื่อบทประพันธ์นั้นๆจะเป็นเครื่องทำให้พระราชไมตรีระหว่างรัฐบาลทั้งสองขาด หรือเสื่อมเสียไปอย่างร้ายแรงหรือน่าจะเป็นเหตุก่อให้เกิดความปั่นป่วนร้ายแรงขึ้นในกรุงสยาม

กล่าวได้ว่า ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สี่มวชนไทยมีเสรีภาพมากกว่าช่วงที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้การปฏิวัติของคณะราษฎรเสียอีก ซึ่งในปี พ.ศ. 2475 นี้ได้มีพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์แก้ไขเพิ่มเติม

พุทธศักราช 2475²⁸ ออกประกาศใช้มาอีกฉบับหนึ่ง สรุปความในพระราชบัญญัตินี้แสดงให้เห็น การควบคุมหนังสือพิมพ์ในสมัยประชาธิปไตยเคร่งครัดขึ้นกว่าสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีการ ตรวจข่าวก่อนนำออกพิมพ์ โฆษณา หรือที่เรียกกันว่าเซ็นเซอร์ (Censor) อย่างไรก็ตาม ในสมัย ประชาธิปไตยของรัชกาลที่ 7 นี้ ปรากฏว่า หนังสือพิมพ์ได้ถูกควบคุมทางเสรีภาพมาก²⁹ ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการพิมพ์ออกมาอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2476³⁰ กฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ พุทธศักราช 2470 และพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 โดยวางบทบัญญัติการควบคุมหนังสือพิมพ์ให้กำหนดควมของบรรณาธิการ ก็ต้องสอบไล่ได้ ชั้นประโยคมัธยมหรือปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือผู้ซึ่งมีวิทยฐานะ อันมีคณะกรรมการสอบความรู้ ไม่ต่ำกว่า 3 นาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นเพื่อสอบความรู้ดังกล่าว ตามความในกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงความต้องการให้มีมาตรฐานในการทำหนังสือพิมพ์ให้ดียิ่งขึ้น นับเป็นวิวัฒนาการทางวิชาชีพหนังสือพิมพ์อย่างหนึ่ง³¹

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าพัฒนาการเสรีภาพของสื่อมวลชนในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น โดยในระยะเริ่มแรกมีหนังสือพิมพ์เป็นเพียงสื่อมวลชนประเภทเดียว กิจการหนังสือพิมพ์ได้รับอิทธิพลมาจากชาวต่างชาติ เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไทยในยุคต้นนี้ นับ ว่ามีสูงมากไม่มีการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์เพราะหนังสือพิมพ์ในยุคนั้นมิได้มีลักษณะเป็นกิจการที่ รับใช้ “มวลชน” อย่างแท้จริง แต่ยังมีสภาพเป็นสื่อเฉพาะกลุ่ม กล่าวคือ จำกัดวงอยู่เฉพาะกลุ่มฝรั่ง มิชชันนารีที่เข้ามาในประเทศไทยและได้ดำเนินการออกหนังสือพิมพ์ ต่อมาก็ขยายไปสู่เฉพาะใน หมู่นักค้าขาย ขุนนาง และผู้รู้หนังสือจำนวนน้อย จึงเป็นการง่ายที่จะควบคุมกิจการที่คนส่วนน้อยมี ส่วนร่วม ทั้งนี้เพราะในเวลานั้นสภาพสังคมไทยยังมิได้เอื้ออำนวย บุคคลที่รู้หนังสือก็ยังมีไม่มาก หนังสือพิมพ์ในยุคนั้นมิได้ทำหน้าที่ตามแนวคิดของการปกครองระบอบใหม่ คือ หน้าที่ในการ

²⁸ “พระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475” ราชกิจจานุเบกษา, 49 (29 กันยายน, 2475), 401.

²⁹ สุภาพันธุ์ บุญสะอาด, ประวัติหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ เทรคดิ่ง, 2517) หน้า 103.

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา 51 (24 เมษายน พ.ศ. 2477), หน้า 108.

³¹ สุภาพันธุ์ บุญสะอาด, ประวัติหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ เทรคดิ่ง, 2517) หน้า 113.

ติดตามความเคลื่อนไหวและการกระทำของรัฐ และเสนอข่าวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างเช่นสื่อมวลชนในปัจจุบัน ซึ่งในขณะนั้นการศึกษาของประชาชนก็อยู่ในวงจำกัดประชาชนไม่มีความตื่นตัวในทางการเมืองในเรื่องการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่คาดหวังที่จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนที่จะมาเป็นเครื่องมือรับใช้มวลชน ความต้องการดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้นในสมัยนั้น ตรงกันข้ามกลับยอมรับการกระทำของรัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยไม่ได้แย้ง ในระยะต่อมาเมื่อ ประชาชนคนสามัญทั่วไปได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการหนังสือพิมพ์มากขึ้น จึงมีการควบคุมสื่อมวลชนโดยใช้กฎหมายต่างๆ แต่ก็ถือได้ว่าเสรีภาพของสื่อมวลชนมีอยู่ในระดับที่สูงมากและมีได้ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพมากนัก เห็นได้ว่า กฎหมายที่ออกมาในช่วงสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มิได้เป็นการจำกัดหรือลดทอนเสรีภาพแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการเริ่มจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์เพื่อการควบคุมสื่อมวลชนให้ใช้เสรีภาพอยู่ในขอบเขต ไม่ให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง แม้สื่อมวลชนไทยจะถือกำเนิดมาในช่วงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สื่อมวลชนก็มิได้รับการกดขี่ข่มเหงจากฝ่ายผู้มีอำนาจปกครอง ยิ่งไปกว่านั้นพระมหากษัตริย์ยังได้ทรงพระราชทานเสรีภาพในการเสนอข่าวให้สื่อมวลชนได้เท่าที่จะมีได้ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามสภาพความเหมาะสมทางสังคมและวัฒนธรรมของไทยในขณะนั้น เพราะทรงตระหนักถึงความสำคัญของเสรีภาพของสื่อมวลชนเพื่อวางรากฐานไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อพิจารณาให้ถี่ถ้วนจะเห็นว่าส่วนหนึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการใช้เสรีภาพอย่างกว้างขวางของหนังสือพิมพ์ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเหตุทำให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไทยต้องเสื่อมถอยลงตามลำดับ กล่าวคือ เสรีภาพที่เคยได้รับพระราชทานจากองค์พระมหากษัตริย์ในระบอบราชาธิปไตยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลับต้องถดถอยลงด้วยอำนาจหมกผันทางการเมืองของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่นั้นมา เพราะนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จลง นักหนังสือพิมพ์กลับต้องมาต่อสู้กับรัฐบาลเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในการพูด การเขียน และการแสดงความคิดเห็นที่พึงได้ตามที่คาดหวังไว้จากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การต่อสู้ระหว่างนักหนังสือพิมพ์กับรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวกลายเป็นเรื่องที่ยากจะลงเอยด้วยดีตลอดมา ดูเหมือนว่าผู้นำสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีความใจกว้างและเข้าใจถึงเสรีภาพของหนังสือพิมพ์มากกว่าผู้นำในระบอบประชาธิปไตย

4.2.2 สภาพการรับรองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือในยุคเผด็จการนั้นมีแนวความคิดว่าบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิใช่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปกครองประเทศเท่านั้น แต่ในปัจจุบันถือได้ว่ารัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์และเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีบทบัญญัติในเรื่องหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งการรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญถือเป็นหลักการสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยของรัฐนั้น และถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดทาง รัฐธรรมนูนิยม (Constitutionalism) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นแม่บทของกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนโดยเฉพาะด้านสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นหลักประกันของสิทธิ เสรีภาพอันสำคัญยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อเนื้อหาสาระของบรรดากฎหมายต่างๆที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากไม่ว่ากฎหมายใดๆ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ถ้ากฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะไม่มีผลบังคับใช้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นแม่บทของบรรดากฎหมายทั้งปวง

ประเทศไทย ซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้มาแล้วถึง 16 ฉบับด้วยกัน ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ในระดับที่แตกต่างกัน มากบ้างน้อยบ้างหรือไม่ได้ให้การบัญญัติรับรองไว้เลยก็มี โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้หลักประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแก่สื่อมวลชนไว้โดยกว้างขวางปราศจากเงื่อนไข เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ในขณะที่รัฐธรรมนูญในอดีตบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, 2511, 2519 และ 2521 ต่างได้กำหนดเสรีภาพสื่อมวลชนโดยมีเงื่อนไขและข้อจำกัดไว้ เช่น เงื่อนไข “ความมั่นคงของรัฐ” หรือเงื่อนไข “ความสงบเรียบร้อยของสังคม” ซึ่งตีความได้อย่างกว้างขวาง รัฐจึงอาจออกกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนได้โดยง่าย แต่เป็นที่น่าสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพสื่อมวลชนไว้อย่างกว้างขวางนั้นกลับอายุไม่ยืนยาว บังคับใช้ได้ไม่นานก็ถูกคณะปฏิวัติรัฐประหารฉีกทิ้งไปเสียหมด จึงทำให้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนต้องชะงักงันหรือต้องสะดุดหยุดลง สื่อมวลชนกลับไปอยู่ในสภาพเดิม คือเสนอข่าวเพื่อความอยู่รอด พยายามเสนอข่าวที่สร้างความพึงพอใจให้แก่รัฐบาล หลีกเลี่ยงการขัดแย้งกับรัฐบาลให้มากที่สุด ส่วนสื่อมวลชน

ที่ยื่นหยัดต่อสู้เพื่อเสรีภาพของตนอย่างแน่วแน่เสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยตรงก็อาจจะถูกกักขังและได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกตรวจข่าว การสั่งปิดโรงพิมพ์ ถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกลงโทษจำคุก ด้วยข้อกล่าวหาตามกฎหมายที่ล้าสมัยและมีลักษณะเป็นเผด็จการอำนาจนิยม เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.2484 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ปร. 42) และประกาศของคณะปฏิวัติ ปว.17 เป็นต้น

โดยผู้เขียนจะศึกษาวิเคราะห์ว่าเมื่อประเทศไทยได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน แต่แท้จริงแล้วในทางปฏิบัติสื่อมวลชนในประเทศไทยสามารถใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เขียนไว้อย่างสวยหรูหรือไม่ประการใด และสื่อมวลชนได้ใช้เสรีภาพของตนอย่างถูกต้องเหมาะสมภายใต้กรอบหรือกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ ในอดีต เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญส่วนมากจะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ค่อนข้างชัดเจนและการที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนก็เปรียบเสมือนการให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนนั่นเอง ซึ่งในส่วนของสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็ได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวแก่สื่อมวลชนไว้ในระดับที่มากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป เนื่องจากความจำเป็นของสถานการณ์ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางวัฒนธรรม จึงทำให้มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เหมือนกัน

ดังนั้นผู้เขียนจึงได้แบ่งกลุ่มรัฐธรรมนูญตามระดับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวแก่สื่อมวลชนไว้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ คือ รัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนน้อยที่สุด เรียกว่า “รัฐธรรมนูญกลุ่มเผด็จการ” ได้แก่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2519 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพสื่อมวลชนไว้แต่บัญญัติข้อจำกัดให้เสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐได้ออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพสื่อมวลชนมากมายเพื่อให้สื่อมวลชนเสนอข่าวเป็นไปตามแนวทางหรือเจตนารมณ์ของรัฐบาล ส่วนรัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในระดับปานกลาง เรียกว่า “รัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตย” คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีเงื่อนไข ด้านความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี แต่ไม่มีบทบัญญัติในการห้ามปิดโรงพิมพ์ หรือปิดกิจการหนังสือพิมพ์โดยไม่มีคำพิพากษาของศาล และมีได้บัญญัติให้สื่อมวลชนมี

เสรีภาพบริบูรณ์ และรัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพสื่อมวลชนมากที่สุด เรียกว่า “รัฐธรรมนูญกลุ่มประชาธิปไตย” ได้แก่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดรัฐธรรมนูญแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

4.2.2.1 การรับรองตามรัฐธรรมนูญกลุ่มเผด็จการ

ประเทศไทยหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นครั้งแรก ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 แล้ว ต่อมาได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (ฉบับถาวร วันที่ 10 ธันวาคม 2475) ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ โดยกำหนดให้เป็นสิทธิและหน้าที่ (ซึ่งใช้ในความหมายของ “สิทธิในเสรีภาพ”) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 12 บัญญัติว่า

มาตรา 12 “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ชูานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิอย่างใดเลย”

มาตรานี้เป็นแม่บทของความเสมอภาคของประชาชนชาวไทย รวมทั้งสถาบันสื่อมวลชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายและต้องใช้สิทธิเสรีภาพอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่จะนำชานันดรศักดิ์ต่างๆ มากล่าวอ้างก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด และในมาตรา 14 บัญญัติว่า

มาตรา 14 “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

จะเห็นได้ว่า มาตรานี้ รับรองเสรีภาพของสื่อมวลชนทั้ง 4 ประเภทโดยตรง เกี่ยวกับการพูด การเขียน การตั้งสมาคม การเลือกประกอบอาชีพทางด้านสื่อสารมวลชน แต่การกระทำทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย นับว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องเสรีภาพแก่สื่อมวลชน โดยที่ก่อนหน้านี้ สื่อมวลชนจะมีเสรีภาพตามกฎหมายธรรมดาเท่านั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 จะได้ให้การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนแต่หากจะวิเคราะห์ลึกลงไปถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ มีการให้ความสำคัญในบทบาทของพระมหากษัตริย์มากขึ้นก็จริง แต่กลับไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของคณะราษฎรที่ชัดเจนไว้และไม่เปิดโอกาสให้มีการตั้งพรรคการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มี

เจตนาในการสร้างสรรค์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่จะเป็นการเขียนขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนคณะตนเท่านั้น โดยผู้นำทางทหารได้เข้ามาบีบบบาทแทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งคณะราษฎรได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้สื่อมวลชนปฏิบัติตามหลายอย่าง เริ่มด้วย พระราชบัญญัติกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ พระราชบัญญัติการพิมพ์ กฎอัยการศึก ฯลฯ

ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่บ้านเมืองมีอำนาจสั่งปิดหรือเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ทุกฉบับที่รัฐบาลเห็นว่าได้เสนอข่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์ ตีเตียน การทำงานของรัฐบาล ซึ่งนับตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน 2475 ถึงวันที่ 16 กรกฎาคม 2475 มีหนังสือพิมพ์ถูกปิด 18 ฉบับและมีนักหนังสือพิมพ์ที่ถูกยึดใบอนุญาต 32 คน ส่วนความผิดที่ถูกถอนมีต่าง ๆ กัน อาทิเช่น เป็นเสี้ยนหนามต่อแผ่นดิน, ตีเตียนการกระทำของทหาร, ไม่ส่งข้อความให้กองโฆษณาตรวจ นับว่าขัดคำสั่งของรัฐบาล, ลงข้อความในตอนที่กองการโฆษณาห้ามลง นับว่าฝ่าฝืนคำสั่ง, ไม่ส่งต้นฉบับข่าวสารการเมืองให้กองการโฆษณาตรวจตามคำสั่งรัฐบาล, ไม่ส่งรูปถ่ายให้กองการโฆษณาตรวจตามคำสั่งรัฐบาล, ลงภาพล้อและให้ถ้อยคำต่อเค็มเป็นทางจงใจให้ผู้อ่านเข้าใจว่ารัฐบาลดำเนินการไปในทางคอมมิวนิสต์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า คณะปฏิวัติได้ตั้งกองตรวจเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ ข่าวสารใดที่รัฐบาลไม่พอใจหรือตีเตียนรัฐบาลก็จะงดลง หรือถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็จะสั่งยึดใบอนุญาตเจ้าของหรือบรรณาธิการฉบับนั้นเสีย นักหนังสือพิมพ์หลายคนก็หาได้เกรงกลัวอำนาจเหล่านั้นไม่ ได้มีผู้ฝ่าฝืนตลอดมาและก็ถูกยึดใบอนุญาตเป็นจำนวนมาก

สะท้อนให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มิได้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนแต่อย่างใดเลย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ก่อการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดย พลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งมี 29 มาตรา เนื้อหาสาระไม่แตกต่างไปจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 คือให้อำนาจแบบเผด็จการโดยคนๆ เดียวแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี³² ในส่วนของ

³² จักษ์ พันธุ์เพชร, การเมืองการปกครองไทย : มติทางประวัติศาสตร์และสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพฯมหานคร : บริษัทมาดซ์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2545), หน้า 167.

สิทธิเสรีภาพนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งตีความตามถ้อยคำดังกล่าว น่าจะได้เป็น 2 แนว คือ

1. รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง เพราะใช้คำว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพ” ดังนั้นเมื่อประชาชนมีสิทธิอะไร สิทธิอันนั้นก็ย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งสิ้น เพราะตัวบทไม่เจาะจงลงไปว่าสิทธิอะไรบ้าง เสรีภาพอะไรบ้าง ดังนั้นเมื่อมองในแง่นี้ก็ย่อมจะตีความได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความคุ้มครองอย่างกว้างขวาง

2. รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนเลย เพราะใช้คำกว้าง ไม่ยอมระบุเจาะจงลงไปว่าสิทธิเสรีภาพอะไรบ้างที่ได้รับการคุ้มครอง ดังนั้นเมื่อไม่เจาะจงก็ย่อมจะเป็นหลักในการอ้างอิงไม่ได้ จึงทำให้สิทธิดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครอง³³

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 นี้ มีข้อจำกัดที่ว่า “มีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่เนื่องจากในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอยู่ ภายใต้อำนาจเผด็จการ รัฐได้ออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้มากมาย เช่น การออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ หรือให้ทำการตรวจข่าวก่อนโฆษณา เป็นต้น จึงทำให้เห็นว่า จากข้อจำกัดดังกล่าว ย่อมทำให้การตีความในกรณีของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน น่าจะเป็นไปตามนัยที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชนเลย

ดังนั้น หากวิเคราะห์ เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกลุ่มเผด็จการไม่ได้ให้การคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวแก่สื่อมวลชนเลย เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนแต่อย่างใด แต่รัฐธรรมนูญภายใต้อำนาจเผด็จการเป็นเพียงเครื่องมือในการคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการหรือเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและการแข่งขันอำนาจระหว่างกลุ่มข้าราชการทางการเมืองเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลทางการเมืองเพียงเฉพาะกลุ่มเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีการปฏิวัติ รัฐประหาร ซึ่งเมื่อกลุ่มข้าราชการใดสามารถยึดอำนาจรัฐได้ สิ่งทีกระทำได้ก็คือ การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่และให้ใช้คำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญชั่วคราวไปก่อน จากนั้นก็จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว จนกว่า

³³ โกศล โสภาคย์วิจิตร, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 328.

จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มักจะมีเนื้อหาเป็นไปตามที่คณะผู้ก่อการต้องการ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเพื่อบุคคลเฉพาะกลุ่ม ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนจึงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเท่าใดนัก เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญภายใต้อำนาจเผด็จการนั้นไม่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนไว้ เพราะรัฐธรรมนูญในกลุ่มเผด็จการนั้นเห็นได้ว่าจะมีข้อจำกัดที่ว่า “สิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” สื่อมวลชนจึงต้องใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวภายใต้กฎหมายหรือระเบียบต่างๆที่รัฐออกมาเพื่อใช้ควบคุมสื่อมวลชน สื่อมวลชนจะต้องเสนอข่าวเพื่อตอบสนองต่อความประสงค์และนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนจึงขึ้นอยู่กับความใจกว้างของรัฐบาลเป็นอย่างมาก รวมถึงข้อจำกัดในเรื่องของสถานการณ์ความผันผวนทางการเมืองและการแข่งขันอำนาจระหว่างขั้วอำนาจทางการเมืองในเวลานั้น ย่อมเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม สื่อที่รัฐเป็นเจ้าของก็จะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลเป็นเพียงเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อแสดงอำนาจของฝ่ายรัฐบาลและกีดกันศัตรูทางการเมืองที่ต่างขั้วอำนาจซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างจากฝ่ายตน เห็นได้ว่าสื่อของรัฐไม่ได้มีเสรีภาพในการเสนอข่าวแต่อย่างใด ส่วนสื่อมวลชนที่เป็นอิสระหากเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์และติเตียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือนโยบายของรัฐบาลซึ่งขัดแย้งกับตามแนวทางของรัฐบาล สื่อนั้นก็อาจถูกสั่งห้ามทำการพิมพ์ หรือถูกสั่งห้ามเผยแพร่ข่าวสารหรือถูกสั่งปิดโรงพิมพ์ หรือถูกสั่งถอดถอนรายการ หรือถูกยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตได้ ซึ่ง รัฐบาลได้ใช้กฎระเบียบ ที่มีอยู่โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น เป็นเสียนามต่อแผ่นดิน ติเตียนการกระทำของทหาร ไม่ส่งข้อความให้กรมโฆษณาตรวจ นับว่าจำกัดคำตั้งของรัฐบาล ฯลฯ

เห็นได้ว่า ประเทศไทยในยุคสมัยเผด็จการอำนาจนิยม รัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนแต่อย่างใดแต่กลับเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้จำกัดและถ่วงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเสียด้วยซ้ำไป ซึ่งตรงกันข้ามกับต่างประเทศเสรีประชาธิปไตย ที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นหลักประกันในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชนอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

ถือได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบในการให้อำนาจเด็ดขาดแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารในการสั่งการใดๆ ได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำที่เป็นการคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้โดยมิต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแลฝ่ายตุลาการ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่ในสถานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ได้เองโดยตรง เจตนารมณ์ดังกล่าวของรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ใน มาตรา 17

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะใช้เป็นฉบับชั่วคราวแต่อาจจะเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถสร้างความมีเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลมากที่สุดจึงถูกใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอยู่ได้จนถึง 9 ปี

4.2.2.2 การรับรองตามรัฐธรรมนูญกลุ่มกึ่งประชาธิปไตย

การบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญกลุ่มกึ่งประชาธิปไตยนั้น เห็นได้ว่าได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างกลางๆ ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ไว้ดังนี้

มาตรา 22 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 23 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้มีเสรีภาพกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ความเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของ เอกชน รัฐ จะกระทำมิได้”

บทบัญญัติมาตรา 34 นี้เป็นแม่แบบที่รับรองเสรีภาพที่สมบูรณ์ในการพูดไว้ไม่ว่าจะเป็นการพูดเป็นส่วนตัว หรือพูดอภิปรายในที่ชุมชน การเขียน การพิมพ์ และโฆษณา ซึ่งถือว่าจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักเกณฑ์วางไว้ว่า ต้องเป็นการปกครองที่เป็นไปตามเสียงข้างมาก ฉะนั้นความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าผู้ปกครองประเทศจะต้องรับฟังความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ และจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลวิจารณ์การกระทำของรัฐบาลได้โดยเสรี การวิพากษ์วิจารณ์เป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการใดๆ อันเป็นสิ่งที่ขัดต่อความรู้สึกของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่กล่าวมานั้น สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา และการจำกัดเสรีภาพจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อได้ตราเป็นพระราชบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับ

- 1) เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
- 2) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
- 3) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

โดยที่ข้อบัญญัติ 4 ข้อดังกล่าวนี้ มีความหมายกว้างขวางมาก ซึ่งตามปกติสื่อมวลชนแต่ละประเภทก็มีกฎหมายเฉพาะบังคับอยู่แล้ว เช่น ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พระราชบัญญัติการพิมพ์ ฯลฯ

นอกจากนี้ สื่อมวลชนยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับ เช่น ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น ก็มีกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งคุ้มครองอยู่ อีก ดังนั้น สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้าวิเคราะห์อย่างผิวเผินแล้ว คล้ายมีอิสระมาก หากวิเคราะห์หนึ่งถึงลงไปแล้ว จะเห็นว่าเสรีภาพจะถูกจำกัดมากขึ้น โดยที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ได้ตัดข้อความวรรคสามออก เกี่ยวกับการปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อับันตอนเสรีภาพ..... และข้อความวรรคสี่ เรื่องการให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน โฆษณาจะกระทำมิได้....ซึ่งเจตนาของผู้ร่างอาจต้องการบังคับให้สื่อมวลชนปฏิบัติตามระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าสื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ จะอ้างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเสนอข่าวสาร หรือการโฆษณาอื่นๆ ตามหน้าที่หลักของสื่อมวลชนเพื่อเป็นเกราะป้องกันตัวไม่ได้ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุถึงการปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ว่าต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ อย่างกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งเท่ากับสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์จะมีเสรีภาพได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นเท่านั้น โดยไม่ให้หลักประกันต่อสื่อมวลชนประเภทนี้ ในการที่จะถูกปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ทั้งนี้คงเนื่องจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างดูเหมือนจะเข้มงวดกวดขันให้สื่อมวลชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีการผ่อนปรน แต่ก็มีคามจำเป็นที่จะต้องบัญญัติรับรองเสรีภาพในกาพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาไว้

และในมาตรา 45³⁴ ยังเน้นการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือสื่อมวลชนต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนจะถูกจำกัดมากขึ้น อนึ่ง สืบเนื่องจากสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้นอาจถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามความในวรรคสองดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งจะพบว่า เงื่อนไขที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเกินความหมายกว้างขวางมาก เป็นผลให้รัฐสภาสามารถนำไปใช้ในการออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายกรณี เช่น ในกรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ กฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภาและอาจนำมาใช้จำกัดเสรีภาพในการพิมพ์ ได้แก่ กฎอัยการศึก พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฯ พระราชบัญญัติการพิมพ์ฯ เป็นต้น

³⁴ มาตรา 45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญมิได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 39³⁵ นี้ก็แสดงให้เห็นว่าเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในลักษณะกลางๆ เสรีภาพในการพูดไม่ว่าจะเป็นการพูดกันเป็นการส่วนตัวหรือพูดอภิปรายในที่ชุมชน เสรีภาพในการเขียนแสดงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็น และเสรีภาพในการพิมพ์โฆษณา ซึ่งถือว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่ต้องเป็นไปตามเสียงของราษฎรฝ่ายข้างมาก โดยจะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ โฆษณา เสนอข่าววิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเรื่องราวต่างๆ ในสังคมได้ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรสามารถแสดงความคิดเห็นและเข้าใจความเห็นของกันและกัน ช่วยให้เข้าใจเหตุการณ์และมีข้อมูลในการตัดสินใจในบางกรณีเพื่อกำหนดการปฏิบัติในขั้นต่อไป

³⁵ มาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงสิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การตั้งปิด โรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ อันเป็นการบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรา นี้ โดยไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือใช้กฎอัยการ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

นอกจากนี้ ยังทำให้มองเหตุการณ์ต่างๆ ด้วยทัศนคติอันกว้างไกลและพัฒนาความรู้สึกร่วมกันได้ดีเป็น
 อย่างดี

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในการพูด การ
 เขียน การพิมพ์ และการโฆษณาเสนอข่าวจะมีผลสมบูรณ์เพียงใด ก็ต้องพิจารณาควบคู่กับกฎหมาย
 ที่รัฐสภาได้ตราออกมาด้วยว่ามีขอบเขตและเนื้อหาสาระที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวหรือ
 ไม่ เพราะหากกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภามีขอบเขตและเนื้อหาสาระที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ
 ของประชาชนและสื่อมวลชนในการพูด การเขียน การพิมพ์และการ โฆษณา การเสนอข่าวมาน้อย
 เพียงใด ก็ย่อมต้องถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมี
 ขอบเขตและเนื้อหาสาระเพียงเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในการ
 พูด การเขียน การพิมพ์และการ โฆษณาเสนอข่าวมีอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั่นเอง และ
 ประการสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ก็ไม่ได้ให้หลักประกันแก่หนังสือพิมพ์ต่อ
 การที่จะถูกปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ได้ เช่น รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น จึงอาจ
 กล่าวได้ว่า การบัญญัติรับรองเสรีภาพในการพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพียงเป็นการเขียนฉากให้
 แลดูสวยงามเพื่ออำพรางเจตนารมณ์อันแท้จริงของผู้ร่าง โดยผู้ร่างมีเจตนารมณ์ต้องการให้เสรีภาพ
 นี้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่การเขียนลงไปตรงๆ ก็เกรงจะเกิดความขัดแย้งกันระหว่าง
 หนังสือพิมพ์กับรัฐบาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องร่างขึ้นเพื่อให้แลดูมีลักษณะผ่อนปรนไม่เคร่งครัด แต่
 ความเป็นจริงแล้วก็เป็นกรับรับรองเสรีภาพภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งถือว่าจะมีสิทธิเสรีภาพมาก
 น้อยเพียงใดก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง

4.2.2.3 การรับรองตามรัฐธรรมนูญกลุ่มประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492³⁶ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้
 เสรีภาพแก่สื่อมวลชนมากโดยเฉพาะสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ โดยได้ระบุเสรีภาพไว้อย่าง

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า
 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการ โฆษณา

การจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 เฉพาะเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
 เพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของชน

ชัดแจ้ง กล่าวคือ ตามบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้ระบุถึงเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้ อย่างกว้างขวาง และจะจำกัดเสรีภาพก็เฉพาะบางเรื่อง และต้องมีบัญญัติหรือระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ยังเน้นถึงการบั่นทอนเสรีภาพในการสั่งปิดโรงพิมพ์โดยไม่เป็นธรรม ส่วนการตรวจข้อความในหนังสือพิมพ์ก่อนโฆษณาในยามปกตินั้นก็ห้ามกระทำ เว้นแต่บ้านเมืองจะอยู่ในสภาวะไม่ปกติและการตรวจข้อความดังกล่าวจะกระทำได้ก็เฉพาะที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ คือ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของจิตใจของยุวชน เช่น คำพูดหรือใช้ข้อความการปลุกระดมมวลชนที่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือลามกอนาจารที่ทำให้จิตใจของเยาวชนเสื่อมโทรม กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญกลุ่มประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517³⁷ ได้บัญญัติรับรองไว้คล้ายกัน แต่ความในคอนท้ายใน

การปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพของมาตรานี้ จะกระทำมิได้ การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนการโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้กระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรค 2

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้

³⁷รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2517 มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การปิด โรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิด โรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์

การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนการโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงครามหรือระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 บัญญัติไว้ว่า“...เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน” เปลี่ยนจาก “ยูวชน” เป็น “ประชาชน” และประการที่สำคัญคือข้อความในวรรคสาม ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ ได้เน้นถึงการคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์โดยตรง คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ได้จะต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการให้หลักประกันการดำเนินงานของสื่อมวลชนประเภทนี้อย่างแท้จริงเท่าที่เคยปรากฏมา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผลการเรียกร้องรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในปี 2516 ก็เป็นได้ ซึ่งเป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบนี้บุคคลจะต้องได้ฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา จึงจะใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ได้ถูกต้องและสามารถที่จะศึกษาหาความรู้ที่จะทำให้อำนาจปัญหาในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้ เราจะเห็นว่าในประเทศเผด็จการ โดยเฉพาะคอมมิวนิสต์ เสรีภาพนี้ย่อมถูกจำกัดและรัฐบาลของประเทศนั้นๆได้เข้าควบคุมสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการเสียเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 40 ได้วางขอบเขตในการที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพนี้ คือ รัฐจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และกฎหมายนี้ย่อมให้จำกัดเสรีภาพได้ เฉพาะ 4 กรณี คือ

- (1) เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น จะใช้เสรีภาพนี้ทำการหมิ่นประมาทผู้อื่นไม่ได้
- (2) เพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน เช่น ในกรณีภาวะคับขันเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ รัฐอาจออกกฎหมายห้ามหาโฆษณาที่จะทำให้สถานการณ์กับต่างประเทศนั้นรุนแรงยิ่งขึ้น
- (3) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น ห้ามพิมพ์โฆษณาข้อความที่ยุยงให้ราษฎรก่อการกบฏหรือพิมพ์โฆษณาข้อความอนาจาร และ

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐหรือหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะกระทำมิได้”

(4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจของเยาวชนหรือประชาชน เช่น ห้ามพิมพ์ข้อความที่จะทำให้จิตใจของเยาวชนหรือประชาชนเลวทรามลงไป เช่น ยกย่องโจรผู้ร้ายว่าเป็นผู้กล้าหาญควรได้รับการชมเชย

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 40 บัญญัติขึ้นขึ้นหลักการเดิมว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา และได้เพิ่มหลักเกณฑ์ในการจำกัดเสรีภาพตามมาตรานี้ไว้ว่า รัฐบาลอาจออกกฎหมายห้ามมิให้บุคคลใช้เสรีภาพตามมาตรานี้ทำลายสิทธิ เสรีภาพ และเกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และอาจกำหนดโทษผู้ละเมิดกฎหมายในเรื่องนี้ได้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทั้งนี้ก็โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้คนไทยทุกคนได้อยู่ร่วมกันอย่างคนมีเกียรติด้วยกัน จึงไม่ควรทำลายเกียรติยศหรือชื่อเสียงของกันและกันโดยไม่มีเหตุผล ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะพิจารณาออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพต่อมวลชนเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลอื่นพร้อมๆกับการรับรองเสรีภาพของสื่อมวลชน

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติว่า “การปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้” และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า “...เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์” เป็นการกำหนดห้ามมิให้รัฐปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา แต่การปิดโรงพิมพ์และห้ามทำการพิมพ์เพื่อเหตุอย่างอื่นย่อมทำได้ เช่น เกิดโรคระบาดอันเป็นการต้องห้ามมิให้บุคคลเข้าไปในโรงพิมพ์ชั่วคราว เป็นต้น³⁸

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 , พ.ศ. 2517 มาตรา 40 วรรคหก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. พ.ศ. 2511 มาตรา 33 วรรคสาม³⁹ ได้บัญญัติห้ามมิ

³⁸ หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์อุทัย, 2493), หน้า 76. อ้างถึงใน โกศล โสภาคย์วิจิตร. รายงานผลการวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523, หน้า 144.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 33 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา

ให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน ทั้งนี้เพราะว่าถ้าให้รัฐอุดหนุนหนังสือพิมพ์แล้วอาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อได้ ดังนี้

(1) ทำให้หนังสือพิมพ์เอกชนไม่มีเสรีภาพเต็มที่ โดยรัฐอาจขู่ถ้าไม่ลงเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาล ก็จะถอนการสนับสนุนเสีย

(2) ทำให้หนังสือพิมพ์เอกชนที่สนับสนุนรัฐบาลได้เปรียบ เพราะรัฐบาลจะอุดหนุนเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาล ก็จะถอนการสนับสนุนเสีย

(3) อาจทำให้รัฐบาลชื่อเสียงจากหนังสือพิมพ์⁴⁰

การห้ามมิให้รัฐให้เงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์นี้ เท่ากับเป็นการกำหนดให้หนังสือพิมพ์ต้องเลี้ยงตัวเองได้ หนังสือพิมพ์จึงจะมีเสรีภาพเต็มที่ในการที่แสดงความคิดเห็นหรือเสนอข่าวต่อประชาชน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง การเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ คือการให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้ เฉพาะเมื่อมีกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นตามความในมาตรา 40 วรรคสองให้อำนาจไว้ และถึงกระนั้นก็จะเซ็นเซอร์ได้เฉพาะ 3 กรณีต่อไปนี้ คือ

- (1) ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม
- (2) ในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
- (3) ในระหว่างที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมทางจิตใจของยุวชน

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน., หน้า 145.

ดังนั้น เมื่อมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้แบบนี้แล้ว ย่อมหมายความว่าในเวลาปกติ จะเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์มิได้เป็นอันขาด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติ “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นหลักที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 40 มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกันอย่างมากกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 35 เพียงแต่เปลี่ยนแปลงหลักการไปในวาระสาม โดยอนุญาตให้มีการปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์ได้โดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

จากการศึกษาวิเคราะห์ การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ในอดีตนั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนว่าจะต้องมีอยู่และได้รับการคุ้มครองเพื่อการเสนอข่าวสารอย่างถูกต้องและเป็นธรรม แต่โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองมากกว่าที่จะเป็นเพียงบทบัญญัติทางกฎหมาย ความเชื่อและค่านิยมทั้งในส่วนที่เป็นรูปธรรมและความเป็นนามธรรมจึงเป็นสิ่งที่ไม่คงที่มักมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ⁴¹ เมื่อระบบการเมืองแปรเปลี่ยนไปในทางอำนาจนิยม ซึ่งมีการปฏิวัติรัฐประหาร โดยอำนาจเผด็จการทางทหารเกิดขึ้น และได้มีรัฐธรรมนูญทิ้งไปแต่ได้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งต่างๆ เพื่อมาบังคับใช้ในการควบคุมสื่อมวลชน เช่นในชุด พ.ศ. 2500-2516 สิทธิในการแสดงความคิดเห็น การพูด การตีพิมพ์ของสื่อมวลชน ก็เริ่มลดน้อยลงถูกจำกัดในวงที่แคบเข้าๆ และเมื่อระบบเศรษฐกิจการเมืองเปิดกว้างไปในทางประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความเป็นประชาธิปไตยโดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนก็ขยายออกไปด้วยเช่นกันและได้มีการต่อสู้อย่างแข็งขันในเรื่องนี้เสมอมา เช่น หลังการเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิตนักศึกษาและประชาชนในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 และพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

⁴¹ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529).

เห็นได้ว่า ภายหลังจากต่อสู้เพื่อเรียกร้องและได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพ ในบางครั้งก็อาจนำไปสู่การใช้เสรีภาพที่ไม่ถูกต้อง เกินขอบเขต และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและประโยชน์สาธารณะได้ เห็นได้จากการใช้เสรีภาพอย่างเกินขอบเขตที่เหมาะสม และไร้ซึ่งจรรยาบรรณของวิชาชีพในสื่อบางประเภท ตามที่ พงษ์ศักดิ์ พัทม์วิเชียร ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ ได้กล่าวถึงการให้เสรีภาพของสื่อมวลชนภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ว่า

“เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในประเทศไทย ภายหลังจาก 14 ตุลาคม 2516 มีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดแต่การใช้เสรีภาพที่ได้มานั้น ยังไม่แตกต่างกับแต่ก่อนเลย ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่า นักหนังสือพิมพ์ไทยยังไม่เคยชินกับเสรีภาพที่ได้มาใหม่จึงใช้อย่างไม่ถูกต้องและกลับไปใช้ตามความเคยชินที่ต้องทำมาเป็นเวลานาน ระหว่างยุคที่มีรัฐบาลทหารปกครอง เช่น การเขียนบทความอย่างอ้อมค้อม การเสียดสี ประชดประชัน แทนที่จะพูดอย่างตรงไปตรงมา หรือการโจมตีบุคคลใดบุคคลหนึ่งว่าคอร์รัปชัน โดยไม่มีหลักฐานยืนยัน”⁴²

สะท้อนให้เห็นว่า หลังจากที่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพมาเป็นเวลานานเมื่อได้รับสิทธิเสรีภาพกลับคืนมา สื่อมวลชนก็มักจะใช้เสรีภาพกันอย่างเพิกเฉย ฟูมฟ้อจนเกินเลยไร้ซึ่งขอบเขต ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจแก่รัฐบาลและประชาชนทั่วไป ดังนั้น รัฐจึงอาจเข้ามาควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน เพื่อให้เสรีภาพของสื่อไม่ไปละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคล และกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ การที่รัฐจะเข้าควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยรัฐธรรมนูญจะเป็นดัชนีชี้วัดได้ว่า ภายใต้อรัฐธรรมนูญฉบับนั้น สื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพมากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญจากอดีตถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาพบว่า สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับได้บัญญัติถึงขอบเขตแห่งเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มี รัฐธรรมนูญบางฉบับ ได้ระบุสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนไว้อย่างคลุมเครือ เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญแผ่นดินสยาม(ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2505, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ

⁴² สัมภาษณ์ พงษ์ศักดิ์ พัทม์วิเชียร, อ้างถึงใน สุภรัตน์ เกศพานิชชกุล, ศิราพร จิตะฐาน และ สุกัญญา บำรุงสุข, อักษรศาสตร์ปริทัศน์ 1,10 (มีนาคม 2517).

ศักราช 2515, กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญเหล่านี้ ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือสื่อมวลชนโดยตรง เพียงบัญญัติไว้กว้างๆว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีให้วินิจฉัยนั้นไปตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งมีความหมายกว้างมาก ยากต่อการตีความและนำไปปฏิบัติ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ก็ได้ระบุเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือสื่อมวลชนเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 8 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ก็ไม่ได้ระบุเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ในมาตรา 30 ว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” และวรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวแก่การวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเกิดขึ้นโดยรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด” สำหรับในกลุ่มรัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้อย่างกลางๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และในกลุ่มรัฐธรรมนูญเผด็จการ ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนไว้อย่างคลุมเครือหรือบัญญัติไว้น้อยมาก และรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ไม่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้เลย

อย่างไรก็ดี ประชาชนและสื่อมวลชนยังคงอยู่ภายใต้สภาวะของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่จำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นเวลาดึกเนื่องยาวนานมากกว่าช่วงที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพ เช่น ในช่วงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, ธรรมนูญการปกครองพุทธศักราช 2502, ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520 เป็นต้น

และรัฐธรรมนูญกลุ่มประชาธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนไว้ชัดเจนกว้างขวางที่สุด เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยเฉพาะ ก็ได้มีการกำหนดห้ามมิให้มีการตั้งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 39 วรรคสาม) การกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ตรวจข่าวหรือบทความ (มาตรา 39 วรรคสี่) การกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นทรัพยากรของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การจัดสรรและกำกับดูแลโดย

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (มาตรา 40) และการรับรองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระของพนักงาน หรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน รวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการของตน โดยการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน (มาตรา 41)

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญในกลุ่มประชาธิปไตยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางและชัดเจน นอกจากนี้ ในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญก็ได้ให้การรับรองเน้นไปทางสื่อหนังสือพิมพ์ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรค 4 รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยห้ามมิให้มีการตั้งปิดสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ และห้ามมิให้มีการตรวจเซ็นเซอร์ข่าวทางสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยอำนาจรัฐแก่สื่อสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์นั่นเอง

กล่าวสรุปได้ว่า การรับรองเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในกลุ่มประชาธิปไตยที่กล่าวมานั้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2492 นับว่าเป็นต้นแบบที่สำคัญแก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2517 ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีบัญญัติไว้ในมาตรา 40 (เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การและโฆษณา) ซึ่งสาระสำคัญแล้ว บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับไม่แตกต่างกัน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เพียงแค่ได้เพิ่มหลักการที่สำคัญขึ้นมาบางประการ กล่าวคือ ประการแรกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ให้ความคุ้มครองเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้สูงกว่า คือห้ามการออกคำสั่งปิดหนังสือพิมพ์เสียทีเดียว ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นเช่นไรก็ตาม ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ยังเปิดช่องให้มีการปิดหนังสือพิมพ์ได้หากมีคำพิพากษาของศาล แต่เห็นได้ว่า สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น ไม่ว่าจะในกรณีใดๆ ก็ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสาม ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะเป็นเรื่องซึ่งลักษณะการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 - 2540 (ปัจจุบัน) ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้มาแล้วทั้งสิ้น 16 ฉบับ แต่มีรัฐธรรมนูญอยู่เพียง 12 ฉบับเท่านั้นที่ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนไว้แสดงเป็นตารางสรุป ได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญ	ระดับการรับรองสิทธิเสรีภาพ	บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน
1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ชั่วคราว)	ไม่มี	เนื่องจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ประสงค์ที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศชั่วคราว ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงสั้นและไม่ได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพไว้
2. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ถาวร)	มาก	<p>มาตรา 14 “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”</p> <p>สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก แสดงให้เห็นถึงความพยายามหรือจุดเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในประเทศไทย</p>
3. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489	มาก	<p>มาตรา 14 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”</p> <p>บัญญัติคล้ายรัฐธรรมนูญ 2475 แต่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ เสรีภาพของสื่อมวลชนเพิ่มมากขึ้นโดยเพิ่มเสรีภาพใน “การพิมพ์” ขึ้นมาอีก ทั้งนี้คงจะเน้นเรื่องการให้เสรีภาพสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์อื่นๆ โดยเฉพาะ</p>

		และแก้ไขเพิ่มเติมการประชุม โดยเปิดเผยเป็นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
4. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ชั่วคราว)	น้อย	มาตรา 23 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษา อบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งคัวบทกฎหมาย”
5. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492	มาก	มาตรา 35 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา... การจำกัดเสรีภาพกระทำมิได้เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย... การปิดโรงพิมพ์ กระทำมิได้และการตรวจก่อนโฆษณากระทำมิได้... การให้เสนอเรื่องราวหรือข้อความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้... การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ รัฐจะกระทำมิได้” เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนไว้กว้างขวางมาก โดยเฉพาะสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์โดยได้ระบุไว้โดยชัดเจน และบัญญัติห้ามการปิดโรงพิมพ์และการตรวจเซ็นเซอร์
6. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม 2495)	มาก	มาตรา 26 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” บัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2475

7.ธรรมนูญฯ พ.ศ. 2502	ไม่มี	ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพเลย
8. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511	ปานกลาง	<p>มาตรา 33 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา</p> <p>การจัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมทางจิตใจของ ชุมชน</p> <p>การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของ เอกชน รัฐจะกระทำมิได้”</p> <p>รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นคล้ายคลึงกับมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แต่ก็ได้ตัดประเด็นสำคัญออกไป 3 ประเด็น คือ 1. เรื่องการห้ามปิดโรงพิมพ์ 2. เรื่องการห้ามทำการพิมพ์ 3. เรื่องการตรวจเนื้อหาของข่าวและบทความในระหว่างเวลาที่อยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และข้อบัญญัติเพิ่มเติมในวรรคสาม ที่ว่า ห้ามมิให้รัฐบาลให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนต่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้คงจะเกรงว่าหากรัฐบาลให้การสนับสนุนแล้ว จะทำให้การเสนอข่าวสารเกิดความลำเอียงหรือทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของรัฐ เป็นเหตุให้หนังสือพิมพ์ไม่มีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่</p>
9. ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515	น้อย	
10. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517	มาก	<p>มาตรา 40 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา</p> <p>การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย</p>

		<p>อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อ...</p> <p>การปิด โรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อับันทอน เสรีภาพตามมาตรฐานนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์</p> <p>การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้...</p> <p>เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์เอกชน รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ จะกระทำมิได้"</p> <p>การให้เสรีภาพตามบทบัญญัติมาตรานี้มีลักษณะกับคล้าย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 มาตรา 33 แต่มีความแตกต่างกันบ้าง เช่น ความในวรรคสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเน้น "ยุวชน" ส่วนฉบับนี้ใช้คำว่าประชาชนทั่วไป และเพิ่มข้อความ "หรือสุขภาพของประชาชน" ขึ้นมาอีก ทั้งนี้อาจเนื่องจากว่าสื่อมวลชนมีการโฆษณาสินค้าและบริการมากขึ้น โดยขยายความหมายและกำหนดขอบเขตสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพิ่มมากขึ้น</p>
11. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519	ไม่มี	<p>มาตรา 8 "บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"</p> <p>มาตรา 25 "เมื่อไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับแก่กรณีใดๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย"</p> <p>ดูเหมือนว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชน แต่ก็มีได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนไว้โดยชัดแจ้ง</p>
12. ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520	ไม่มี	<p>ธรรมนูญการปกครองมีทั้งสิ้น 32 มาตรา ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือสิทธิเสรี</p>

		ภาพการสื่อสาร
13. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521	ปานกลาง	<p>มาตรา 22 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพภายใต้บังคับ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”</p> <p>มาตรา 23 “บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย และ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”</p> <p>มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา</p> <p>การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้มีเสรีภาพกระทำมิได้ เว้น แต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ รักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อ ป้องกัน หรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพ ของประชาชน</p> <p>เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติ ไทย ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ ของ เอกชน รัฐ จะกระทำมิได้”</p> <p>การบัญญัติรับรองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการ บัญญัติรับรองเสรีภาพอย่างกลางๆ บัญญัติไว้ใกล้เคียงกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แต่น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, พ.ศ.2517 แต่มากกว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519</p> <p>ไม่ได้ให้หลักประกันแก่หนังสือพิมพ์ต่อการที่จะถูก ปิด โรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2592, พ.ศ. 2517</p>
14. ธรรมนูญการปก ครอง พ.ศ. 2534	ปานกลาง	คล้ายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

15. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534	ปานกลาง	มาตรา 39 รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการพูด...ห้ามการปิดโรงพิมพ์ เว้นแต่มีคำสั่งศาล...ห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าว / บทความ หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์
16. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	มาก	มีบทบัญญัติรับรองรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ และนักวิชาชีพสื่อสารมวลชนโดยเฉพาะ รวม 3 มาตรา คือ มาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41

4.3 ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

จะทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยผู้เขียนจะศึกษาและวิเคราะห์ ดังนี้

4.3.1) หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งผู้เขียนจะศึกษาถึงหลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งหมายรับรองและคุ้มครองให้ ได้แก่ การห้ามตั้งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ การห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าว การกำหนดให้เจ้าของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย และการห้ามมิให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนสื่อมวลชนเอกชน

4.3.2) ศึกษาการให้อำนาจของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการกับดูแลสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ทั้งนี้เพื่อให้สื่อดังกล่าวมีอิสระในการเสนอข่าวสาร โดยให้อำนาจของรัฐที่เป็นอิสระ

4.3.3) ศึกษาวิเคราะห์การคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน

4.3.4) ศึกษาหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน เห็นได้ว่าในเรื่องเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น การรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นหลักส่วนการจำกัดเสรีภาพนั้นเป็นข้อยกเว้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือเสรีภาพในการเสนอข่าวนั้นมิใช่เสรีภาพที่มีอยู่โดยเด็ดขาด แต่เป็นสิทธิเสรีภาพที่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข ซึ่งรัฐอาจตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ ทั้งนี้รัฐจะอ้างเหตุผลใด หรือมีหลักเกณฑ์อย่างไรบ้างในการตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพไว้ ซึ่งผู้เขียนจะศึกษาถึงบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพนั้นว่า มีหลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อจะนำไปสู่การวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายที่รัฐได้ตราออกมาจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า การตรากฎหมายดังกล่าวนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่ามีความถูกต้องชอบธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ารัฐจะไม่กระทำการใดหรือตรากฎหมายใดมาบังคับใช้โดยละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.3.1 หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อพุทธศักราช 2475 นับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ไม่มากนักตลอดจนมีข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในแนวความคิดเกี่ยวกับการวางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพเสมอมา⁴³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะกระบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากรัฐบาลโดยการนำของ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ตั้ง “คณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมือง” (คปก.) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 มาตรา 211 เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ต่อมาวันที่ 22 ตุลาคม 2539 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 6) เป็นการนำไปสู่ “การปฏิรูปการเมือง” โดยเพิ่มความเป็น...หมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการจัดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ⁴⁴

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทย และแก้ไขข้อบกพร่องที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในอดีต บทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติรับรองแก่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญ

⁴³ ปราณพงษ์ ดิลกภัทร, “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 6,18 (กันยายน – ธันวาคม 2547) : 108.

⁴⁴ นคร พจนวรรณย์, ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญๆ พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2542) หน้า 97.

กล่าวได้ว่า หลักประกันเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น โดยบัญญัติเป็นหลักทั่วไปในมาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 39 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบแต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

1. การพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการได้เสนอร่างคณะทำงานดังนี้

“มาตรา 3/3/13 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อบั่นทอน

เสรีภาพตามมาตรา ๓ จะกระทำมิได้

การห้ามทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยทางอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลที่วินิจฉัยคดีโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

การให้นำข่าวหรือบทความในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

มีผู้เสนอให้ตัดความในวรรคที่สอง เพราะเป็นการถิรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 17 กำหนดว่า “บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นอยู่ส่วนตัว ในครอบครัว เทศะสถาน ฌตณ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ อนึ่งการบัญญัติวรรคสี่ไว้เป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยจะหมายความว่า การห้ามทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยทางอื่น คำพิพากษาของศาล จะทำได้ตามกฎหมายเฉพาะเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเท่านั้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในวรรคสอง จะเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น จะทำได้ 4 กรณี คือ

- (1) เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
- (2) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น
- (3) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติในวรรคสี่ เฉพาะกรณีตาม (2) เท่านั้น ที่ห้ามโดยคำสั่งศาลได้ แต่กรณี (1), (3),(4) จะห้ามตามวรรคสี่ไม่ได้ แต่ถ้าตัดความในวรรคสี่ออกจะทำให้การจำกัดเสรีภาพจะสามารถกระทำได้ แต่กรณีตาม (1)- (4) โดยรัฐออกกฎหมายมาจำกัดได้

ในที่สุดที่ประชุมเห็นควรแก้ไขถ้อยคำในวรรคสี่ เป็นดังนี้

“ห้ามกระทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยทางอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญให้ข้อสังเกตว่า การตัดข้อความในวรรคสี่ที่ว่า “เพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น” แล้วใช้คำว่า “ตามความในวรรคสอง” แทน ย่อมมีผลทำให้การห้ามต่างๆ ตามวรรคสี่นี้กระทำได้โดยกฎหมายเพื่อการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ทั้ง 4 กรณีในวรรคสอง ซึ่งหากไม่มีการแก้ไขจะมีการจำกัดได้เฉพาะกรณีเดียวเท่านั้น ฉะนั้นการแก้ไขนี้จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

ผู้เสนอขอให้ตัดความในวรรคห้าที่ว่า “หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” และคงไว้แต่การตรวจข่าวในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

คณะทำงานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า โดยหลักสากลแล้วในเวลาฉุกเฉินทหารสามารถตรวจข่าวได้ ซึ่งเป็นไปตามสภาพบังคับกฎหมายที่ว่า “ความจำเป็นก่อให้เกิดกฎหมาย” ถ้าหากจะมีการแก้ไขตามข้อเสนอแนะจะต้องมีเหตุผลที่พอรับฟังได้

ผู้เสนอขอตัดความในวรรคห้าอภิปรายว่า เหตุที่มีข้อเสนอดังกล่าวนี้ เพราะประเทศไทยมีการใช้กฎอัยการศึกอย่างไม่ถูกต้อง และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายเป็นอำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในอดีตประเทศไทยใช้ประกาศดังกล่าวเพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนสถานการณ์ฉุกเฉิน

ที่ประชุมเห็นควรให้ตัดข้อความในวรรคห้าที่ว่า “หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” และใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทนถ้อยคำเดิม คือ “เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบและการสงคราม” ซึ่งจะมีความหมายเฉพาะการ

รบหรือสงครามระหว่างประเทศเท่านั้น (สงครามจะมีขึ้นโดยหลักต้องมีการประกาศสงคราม แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มิได้โดยไม่ประกาศ) ไม่รวมถึงการรบในประเทศ

ที่ประชุมเห็นด้วยกับที่เลขานุการคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ⁴⁵

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้ตัดคำว่า “โดย” คำแรกในวรรคแรกออก และวรรคห้ามให้ย้ายคำว่า “ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา” ไปไว้ตอนต้นวรรคแรก แล้วเติมคำว่า “การ” ค่อย้ายถ้อยคำที่ว่า “ประเทศอยู่ในภาวะ.....” นอกจากนั้น เห็นควรตัดความในวรรคสี่ออก ดังนี้⁴⁶

“มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ หรือทำการพิมพ์ อันเป็นการบั่นรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

การให้เสนอข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้”

⁴⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 เมษายน 2540

⁴⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่

3. การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

มีสมาชิกแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรานี้ ดังนี้

1. มีผู้ขอให้คงความตามวรรคสี่ของมาตรานี้ไว้ตามร่างเดิม โดยมีเหตุผล ดังนี้

(1) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลชาวไทย ในการแสดงความคิดเห็นและการเสนอข่าวสารทางสื่อต่างๆ รวมทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการที่จะบริโภคข่าวสารจากสื่อที่มีคุณภาพและเสรีภาพอย่างเต็มที่

(2) หากมีการตัดความในวรรคสี่ออก จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ในการห้ามบุคคลเสนอข่าวหรือทำการพิมพ์ได้

2. มีผู้เสนอให้ปรับปรุงถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในวรรคห้าให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเสนอให้แก้ไขเป็น ดังนี้ “การสั่งให้ข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา”

คณะกรรมการชี้แจงในประเด็นข้างต้น ดังนี้

(1) เหตุผลที่คณะกรรมการตัดความในวรรคสี่ออก ก็เนื่องมาจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรานี้ มีความหมายครอบคลุมและสมบูรณ์ในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาอยู่แล้ว นอกจากนั้น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองนั้น ก็มีได้กระทำโดยฝ่ายบริหาร หากแต่จะกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายเฉพาะ ซึ่งจะต้องกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามา ควบคุม ดูแล สื่อสารมวลชนได้เพียงใด และอย่างไร จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

(2) กรณีที่มีผู้เสนอขอปรับถ้อยคำในวรรคห้า นั้น คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นควรปรับถ้อยคำในวรรคห้าตามที่เสนอ

ที่ประชุมได้ลงมติในมาตรานี้ เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. เห็นควรเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของผู้แปรญัตติ 27 เสียง
2. เห็นควรแก้ไขตามคณะกรรมการ 29 เสียง
3. เห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม 3 เสียง

กล่าวได้ว่า มาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บทบัญญัติมาตรานี้คล้ายๆ กับบทบัญญัติ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แทบทุกประการ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้นถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนสูงที่สุดโดยการห้ามการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์อย่างชัดเจน แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันให้เสรีภาพในระดับสูงกว่า เพราะนอกจากห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าวหนังสือพิมพ์แล้ว ยังห้ามตรวจเซ็นเซอร์แม้แต่สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กว้างมากซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่เคยมีการให้เสรีภาพอย่างนี้มาก่อน เนื่องจากสถานีวิทยุและโทรทัศน์ในประเทศไทยเป็นของรัฐ จึงมีการตรวจและควบคุมข่าวโดยคณะกรรมการผู้ควบคุมสถานี อยู่อย่างเป็นปกติ เมื่อมีการห้ามการตรวจข่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นอย่างดี

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 39 วรรคหนึ่ง การแสดงความคิดเห็นนี้ รวมถึงการแสดงข้อเท็จจริงด้วย หรือจะเป็นข้อเท็จจริงล้วนๆ ก็ได้รับความคุ้มครอง

สำหรับวิธีการแสดงความคิดเห็นไม่ได้จำกัดอยู่แต่การพูด การเขียน และการโฆษณาเท่านั้น มาตรา 39 ใช้คำว่า “และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” ดังนั้นวิธีการใดๆ ที่เป็นการสื่อความหมาย เช่น การแสดงภาพถ่าย การแสดงท่าทาง การร้องเพลง การวาดภาพ การวาดการ์ตูน การเล่นละคร การสร้างและฉายภาพยนตร์ จึงได้รับความคุ้มครองจากมาตรา 39 ทั้งสิ้น⁴⁷

แสดงให้เห็นว่า การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชนในลักษณะต่างๆ อาทิเช่น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ เป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญวางหลักประกันไว้ เนื่องจากสิทธิเสรีภาพดังกล่าวสอดคล้องกับปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากพลเมืองปราศจากเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น สื่อมวลชนไร้ซึ่งเสรีภาพในการเสนอข่าวสารและวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาล ไม่มีเสรีภาพในการพิมพ์ ก็เท่ากับประเทศกำลังตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบเผด็จการ ย่อมเป็นการยากที่สังคมนั้นๆ จะมีความเป็นธรรมหรือความสงบสุขสันติ⁴⁸

⁴⁷ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 106.

⁴⁸ บุญเลิศ คชายุทธเดช, “สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน,” ใน รวมสารรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541) หน้า 188.

อย่างไรก็ตาม แม้สื่อมวลชนจะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็มิได้หมายความว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะถูกนำไปใช้อย่างไร ขอบเขตตามอำเภอใจของ สื่อมวลชนได้ เห็นได้ว่าเสรีภาพดังกล่าวอาจจะถูกจำกัดได้โดยรัฐอาจ ตรากฎหมายมาจำกัดเสรีภาพ ตามบทบัญญัติในมาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติถึงเหตุในการ จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 39 วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทราม ทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

ตามบทบัญญัติมาตรา 39 วรรคสอง ใช้คำว่า “เฉพาะเพื่อ...” หมายความว่ากฎหมายที่จะ จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 39 วรรคหนึ่งได้จะต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะตาม ที่มาตรา 39 วรรคสองบัญญัติไว้เท่านั้น คือ

1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ ส่วนตัวบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

กล่าวได้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต้องไปเพื่อ เหตุผลทั้ง 4 ประการนี้เท่านั้น ในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการอื่นนอกจากนี้ จะจำกัดเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นไม่ได้ และจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพตามที่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 29 (ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป)

นอกจากรัฐธรรมนูญจะ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นหลัก ทั่วไปตามมาตรา 39 วรรคหนึ่งแล้วนั้น รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้หลักประกันแก่สื่อมวลชนใน การใช้เสรีภาพว่า จะไม่ถูกแทรกแซงและกีดกันโดยอำนาจรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 วรรค ตาม ถึงมาตรา 39 วรรคหก โดยวรรคตามบัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจาย เสียงและวิทยุโทรทัศน์ วรรคสี่ห้ามมิให้มีการตรวจข่าวก่อนโฆษณา (ห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าว) วรรคห้ากำหนดให้เจ้าของกิจการหรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย และวรรคหกการ

ให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของรัฐมิได้ ซึ่งจะอธิบายใน
แต่ละวรรคได้ ดังนี้

1. การห้ามสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์

บทบัญญัติในเรื่องการห้ามสั่งปิดโรงพิมพ์นั้น ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
2517 และรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ แต่การห้ามสั่งปิดสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทร
ทัศน์ ยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใดบัญญัติไว้มาก่อนเลย อาจเป็นเพราะว่าล้วนแล้วแต่เป็นสถานที่
รัฐเป็นเจ้าของทั้งสิ้น เพิ่งจะมีสถานีโทรทัศน์ซึ่งเป็นของเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ คือ สถานี
โทรทัศน์ไอทีวี เมื่อปี พ.ศ. 2538 กล่าวได้ว่า หลักประกันในเรื่องการห้ามสั่งปิดสื่อมวลชนไม่มี
รัฐธรรมนูญฉบับใดที่ระบุไว้ชัดเจนเท่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งในมาตรา 39 วรรคสาม ได้
บัญญัติไว้ว่า

“การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุ โทรทัศน์เพื่อลิดรอนเสรี
ภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้”

ตามบทบัญญัติมาตรา 39 วรรคสาม ห้ามมิให้รัฐบาลหรือหน่วยงานใดๆของรัฐ
ลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนโดยการปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจาย
เสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์จาก
การคุกคามของรัฐ การจำกัดอำนาจรัฐมิให้สั่งปิดสื่อมวลชนย่อมเป็นหลักประกันแก่สื่อมวลชนมิ
ต้องเกรงกลัวว่าจะมีอะไรมาลิดรอนการดำรงอยู่ของเสรีภาพของตน ส่วนประชาชนจะได้ประโยชน์
ในการรับข่าวสารโดยไม่ถูกจำกัด เพราะหากสื่อหนึ่งถูกปิดลงนั้นย่อมหมายความว่าช่องทางข้อมูล
ข่าวสารของประชาชนช่องทางหนึ่งถูกปิดลงด้วย เห็นได้ว่า มาตรา 39 วรรคสาม บัญญัติห้ามเฉพาะ
การสั่งปิด แต่ไม่ได้ห้ามการสั่งงดใช้เครื่องมือ เช่น การสั่งงดใช้เครื่องพิมพ์ ว่าสามารถกระทำ
หรือไม่ แต่เห็นว่าการที่โรงพิมพ์ถูกสั่งงดใช้เครื่องพิมพ์ย่อมมีผลผูกติดอยู่กับสั่งปิดโรงพิมพ์
พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 21* ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ในการสั่งงดใช้

* พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 (ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2488) มาตรา 21
บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการโฆษณาสิ่งพิมพ์ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

เครื่องพิมพ์ จึงน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 39วรรคสาม ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อ 4.4 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

2. การห้ามตรวจเซ็นเซอร์ข่าว

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 39 วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า

“การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบแต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา 39 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้มีการตรวจข่าวก่อนการโฆษณาทางสื่อต่างๆ หรือห้ามการเซ็นเซอร์ข่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือแทรกแซงโดยอำนาจรัฐ แต่หากพิจารณามาตรา 37⁴⁹ และมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่า

(1) ให้คำตัดเตือนเป็นหนังสือแก่ผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณา และในการให้คำตัดเตือนนี้ จะเรียกผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณาไปรับคำอธิบายด้วยวาจาและให้ลงลายมือชื่อรับทราบด้วยก็ได้

(2) ตั้งเป็นหนังสือให้งดการเป็นผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณา และหรือตั้งให้งดใช้เครื่องพิมพ์ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์นั้นมีกำหนดเวลาไม่เกินสามสิบวัน แต่การตั้งเช่นนี้จะทำได้ต่อเมื่อได้ให้คำตัดเตือนตามอนุมาตรา 1 แล้ว และผู้ถูกเตือนไม่สั่งวรในคำตัดเตือนนั้น

(3) ในคราวที่มีเหตุฉุกเฉินในราชอาณาจักร หรือมีเหตุคับข้องระหว่างประเทศหรือมีการสงคราม ตั้งเป็นหนังสือให้งดการเป็นผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณา หรือตั้งให้งดใช้เครื่องพิมพ์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์นั้นทันที โดยมีกำหนดเวลาหรือไม่กี่ได้ และจะสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นภายหลังก็ได้ตามแต่เห็นสมควร”

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจค้น การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

รัฐธรรมนูญได้ห้ามการเซ็นเซอร์โดยเด็ดขาด ดังจะเห็นได้ต่อไปนี้ คือ การห้ามการเซ็นเซอร์ตามมาตรา 39 จำกัดเพียง 2 ประเภท คือ ข่าวและบทความ ซึ่งถือเป็นอาหารสมอง สำหรับประชาชน ในการรับรู้ข่าวสารต่างๆ อันจำเป็น เพื่อเป็นบุคคลที่ฉลาด ก้าวทันโลก ทราบและติดตามวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมทั้งข่าวต่างประเทศเพื่อนำไปพิจารณาเปรียบเทียบได้การให้ประชาชนได้รับทราบข่าวสารอย่างกว้างขวางและทนต่อเหตุการณ์มากเท่าใด ก็ย่อมเกิดผลดีต่อการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึงห้ามการเซ็นเซอร์ข่าวและบทความไว้ แม้มาตรา 39 วรรค 1 จะได้บัญญัติห้ามการเซ็นเซอร์ “ข่าวหรือบทความ” ก็ตาม แต่ในมาตรา 39 วรรค 1 นั้นเองก็ยอมให้มีการเซ็นเซอร์ข่าวหรือบทความได้โดยบัญญัติไว้ว่า

“เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบแต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”

บทบัญญัติมาตรา 39 วรรค 1 ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจข่าวหรือเขียนก่อนตีพิมพ์หรือก่อนประกาศทางวิทยุโทรทัศน์ หรือที่เรียกว่า “เซ็นเซอร์ข่าว” เว้นแต่ ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือ การรบ เท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นในเรื่อง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และประกาศกฎอัยการศึกไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เซ็นเซอร์ข่าวได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือการรบ หรือในระหว่างประเทศอยู่ในเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดข้อยกเว้นดังกล่าวออกไป ซึ่งในสถานการณ์ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่รัฐหรือรัฐบาลอาจจะใช้อำนาจลิดรอนมีสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนได้เหมือนกับที่เคยเกิดขึ้นในช่วงเหตุการณ์ ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ดังนั้น ในการเซ็นเซอร์ข่าว หากจะกระทำต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 39 วรรคสอง และกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 29 ดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไป เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังเปิดโอกาสให้มีการเซ็นเซอร์ได้ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นในการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กฎหมายจำกัดเสรีภาพนั้นจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติว่า การนำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้รัฐจะใช้อำนาจในการ “ตรวจเซ็นเซอร์ข่าว” อีกต่อไปไม่ได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นหลัก

3. การให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการสื่อมวลชนเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 39 วรรคห้า บัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามบทบัญญัติ ดังกล่าว เห็นได้ว่า เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นไม่ว่าจะเป็นวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ข้อนี้ไม่ได้บังคับว่าผู้ถือหุ้นสื่อมวลชนในทุกสาขาต้องเป็นคนสัญชาติไทย หกตั้งร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่การเปิดให้ชาวต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในสื่อมวลชนไทยก็จะต้องจำกัดไว้มากๆ เพราะการปล่อยให้ต่างชาติถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของที่สามารถมีอิทธิพลต่อการบริหาร ควบคุมและการทำงานของสื่อมวลชนโดยเสรีนั้นเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศและยังเป็นการคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของคนไทยอีกด้วย ดังนั้น การที่กฎหมายเปิดช่องให้เอากิจการสื่อสารมวลชนเข้าไปกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้ จึงค่อนข้างล่อแหลมต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 39 วรรคห้า เป็นอย่างมาก

4. ห้ามมิให้รัฐใช้เงินหรือทรัพย์สินอุดหนุนสื่อมวลชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติห้ามมิให้รัฐใช้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนภาคเอกชนมาตรา 39 วรรคหก บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” ตามบทบัญญัตินี้เป็นการป้องกันมิให้รัฐเข้าแทรกแซงสื่อมวลชน ทำให้สามารถจัดการหรือเสนอเพื่อทำข่าวได้โดยอิสระปราศจากอคติ การบิดเบือนความเป็นจริง ตลอดจนการผูกขาดการเสนอข่าว โดยอาศัยเงินหรือทรัพย์สินของรัฐเป็นสิ่งจูงใจ บทบัญญัติเช่นนี้ เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, 2517, 2521 โดยห้ามรัฐให้เงินหรือทรัพย์สินสนับสนุนสิ่งพิมพ์เอกชน แต่รัฐ

รัฐธรรมนูญปัจจุบันบัญญัติไว้กว้างกว่าโดยห้ามไปตลอดทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนเอกชนอื่นๆ ซึ่งปัจจุบันมีมากขึ้น ทั้งโทรทัศน์และเคเบิลทีวี ซึ่งถูกห้ามหมดเช่นกัน

4.3.2 การให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลวิทยุโทรทัศน์

รัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 40 บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

1. การพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงาน ดังนี้

“มาตรา 3/3/10 ทรัพยากรสื่อสารมวลชนสาธารณะที่ใช้ในกิจการส่งวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์เป็นของปวงชน

การจัดสรรคลื่นสำหรับส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ต้องคำนึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทันกาล และการแข่งขันโดยเสรี

การกำกับดูแลกิจการให้เป็นไปตามวรรคสอง ให้กระทำโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มีผู้เสนอแก้ไขข้อความทั้งมาตรา โดยเสนอใหม่ ดังนี้

“มาตรา 3/3/10 คลื่นความถี่เพื่อการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์เป็นทรัพยากรสื่อสารของปวงชน การจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวและการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ให้กระทำโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

ทั้งนี้เพื่อให้ข้อความกระชับขึ้น และเน้นบทบาทของท้องถิ่นในการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อประโยชน์ท้องถิ่น หนึ่ง เป็นการกำหนดให้คลื่นความถี่เป็นของปวงชน จากเดิมที่ปัจจุบันหน่วยราชการครอบครองคลื่นความถี่ ซึ่งมักอ้างว่าเพื่อประโยชน์ในการเสนอข่าวราชการ แท้จริงเป็นไปเพื่อประโยชน์หน่วยงานนั้น ถ้าพิจารณาจากร่างที่เสนอใหม่นี้ จะมีการจัดสรรคลื่นความถี่ใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม ราชการอาจทำวิทยุโทรทัศน์ได้ แต่ต้องมีใช้เพื่อการค้า และต้องมีงบประมาณ

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า หากถือตามร่างที่เสนอใหม่นี้ จะมีปัญหาว่า คลื่นความถี่ที่ได้จัดสรรไปแล้วจะดำเนินการอย่างไร จำเป็นต้องมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลหรือไม่

ที่ประชุมได้มอบให้ผู้เสนอแก้ไขข้อความทั้งมาตราหรือกับคณะทำงานเพื่อปรับปรุงมาตรา 3/3/10 แล้วเสนอที่ประชุมพิจารณาอีกครั้ง โดยเมื่อได้หารือแล้วได้ยกร่างมาตรา 3/3/10 ใหม่แล้วที่ประชุมได้เห็นชอบดังต่อไปนี้⁵⁰

“มาตรา 39 คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ โดยมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตาที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั้งในระดับชาติระดับท้องถิ่น และการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

2. การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแรก โดยเพิ่มคำว่า “ของชาติเพื่อสาธารณะประโยชน์” ดังนี้⁵¹

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

⁵⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 เมษายน 2540

⁵¹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 10

3. การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

มีสมาชิกแสดงความเห็นเกี่ยวกับมาตรานี้ ดังนี้

(1) มีสมาชิกแปรญัตติขอเพิ่มความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นดังนี้

“คลื่นความถี่และสื่อสัญญาณใดๆ ที่ใช้ในกิจการส่งวิทยุกระจายเสียง ภาพและข้อมูล รวมทั้งกิจการสื่อสาร โทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรร กำกับดูแลการใช้ความถี่และการประกอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยแสดงเหตุผลว่า การเพิ่มความในวรรคหนึ่งเพื่อให้มีความครอบคลุมถึงสื่อสัญญาณทุกประเภท เพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการสำหรับวรรคสอง ได้แก้ไขเพื่อเปิดโอกาสสำหรับการบริหารจัดการกิจการตามวรรคหนึ่งกันเองได้ในอนาคต นอกจากนี้ ยังขอให้พิจารณาประเด็นความมั่นคงของชาติโดยกำหนดไว้ในมาตรานี้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากข้อความในมาตรานี้เป็นหลักการที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่หรือสัญญาณใดๆ เป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน โดยอยู่ในกรอบความมั่นคงของชาติ

(2) มีสมาชิกขอแปรญัตติความในวรรคหนึ่งและวรรคสาม โดยในวรรคหนึ่งของแปรญัตติเพิ่มประเด็นด้านความมั่นคงของชาติ สำหรับวรรคสามขอเพิ่มถ้อยคำเพื่อใช้การจัดสรรคลื่นความถี่โดยองค์อิสระตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดด้านการศึกษาของประชาชน แลผลกระทบต่อวัฒนธรรมในทุกระดับ เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ

(3) คณะกรรมาธิการได้ขอปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในมาตรานี้วรรคหนึ่ง ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับที่มีผู้ขอแปรญัตติ ส่วนความในวรรคสามได้ขอแก้ไขให้มีความครอบคลุมในประเด็นการศึกษาวัฒนธรรม และความมั่นคงของรัฐ เพิ่มตามที่สมาชิกได้เสนอไว้ โดยความที่แก้ไขเป็นดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมเห็นด้วยกับร่างที่คณะกรรมการได้แก้ไขแล้วด้วยเสียงข้างมาก⁵²

กล่าวได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 40 นั้นมีวัตถุประสงค์ที่รับรองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ

⁵² รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นกรณีพิเศษ) วันเสาร์ที่ 12 กรกฎาคม 2540.

การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลวิทยุโทรทัศน์ มิใช่แนวความคิดที่ใหม่เสียทีเดียว เพราะได้มีการจัดตั้งองค์เช่นนี้ในสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ ค.ศ. 1889 และแล้วต่อมาก็ได้มีการนำไปปรับใช้ในประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย (ตามที่ผู้เขียนได้อธิบายในรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 3)

กล่าวได้ว่า เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลวิทยุโทรทัศน์แทนอำนาจเดิม สื่อดังกล่าวในยุคเริ่มแรกรัฐถือครองกรรมสิทธิ์วิทยุกระจายเสียง ตั้งแต่ พ.ศ. 2473 และวิทยุโทรทัศน์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 รัฐบาลจัดองค์กรบริหารโดยรัฐบาลแบบ State System มีคณะกรรมการขึ้นมาจากหนึ่ง⁵³ ประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวง ทบวง กรม เป็นกรรมการ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือ “กบว.” มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการออกใบอนุญาตในการดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์และมีอำนาจในการปิดสถานี

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2535 ได้มีการออกระเบียบใหม่ เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535” ผนวกกับการจัดตั้งคณะกรรมการยังคงอำนาจรัฐเหมือนเดิมเพียงแต่เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า กกช. มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “National Broadcasting Commission” เรียกโดยย่อว่า NBC ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานและมีตัวแทนจากกระทรวง ทบวงกรม เป็นกรรมการร่วม เพียงแต่กรรมการบริหารชุดนี้มีตัวแทนจากสถาบันการศึกษาที่มีการสอนทางวารสารศาสตร์หรือนิเทศศาสตร์และผู้แทนองค์การเอกชนเข้ามาเป็นกรรมการร่วม สักส่วนของกรรมการบริหารนำหนักยังเป็นของภาครัฐอยู่ อำนาจหน้าที่รัฐยังคงรักษาไว้อย่างเดิม เพียงแต่ก่อนคลายอำนาจในการควบคุมดูแลและตรวจสอบเป็นมาตรการกำกับรับฟังและพิจารณาร้องเรียนจากประชาชนต่อการดำเนินการของวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หากกระทำการฝ่าฝืนวัตถุประสงค์ของการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ อำนาจของ กกช. เริ่มลดลงเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 39 กล่าวคือ การสั่งให้ตรวจข่าวหรือบทความก่อนที่จะนำไปโฆษณาในวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ในสถานการณ์สงครามหรือการรบ รัฐยังมีอำนาจใน

⁵³ ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518

การสังครวข่าหรือบทความได้ แต่สั่งปิดสถานีไม่ได้ไม่ว่าประเทศจะตกอยู่ในภาวะใดก็ตาม นั้นหมายถึงว่าสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนเริ่มมีเสรีภาพมากขึ้นกว่าเดิม รัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวต่อไปอีกไม่ได้

ในประเทศไทย หน่วยงานของรัฐได้ถือครองกรรมสิทธิ์แต่ฝ่ายเดียวในสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นผลมาจากรัฐมีอำนาจเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ เพื่อสะดวกในการออกคำสั่งวางระเบียบไว้คุ้มครองการบริหารงานของรัฐบาลแต่ในความหมายของสื่อสาธารณะจะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนมาช้านาน จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ประชาชนอ่านข่าวจากหนังสือพิมพ์ได้เพียงบางเรื่องเพราะหนังสือพิมพ์ถูกควบคุมอย่างหนัก รัฐใช้สื่อของรัฐเพื่อคุ้มครองการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมของรัฐบาลแทนที่จะคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ข้อมูลข่าวสารมีลักษณะบิดเบือนคดแต่งข้อเท็จจริง โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ถูกวิจารณ์มากที่สุด หลังการลาออกของพล.อ.สุจินดา ประชาชนเริ่มถามหา “เสรีภาพ” เป็นของประชาชนหรือเป็นของใครกันแน่⁵⁴ หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 บทบาทของรัฐกับการควบคุมสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางผ่อนคลายมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงไปในเชิงระบบและปรัชญาสื่อสารมวลชนในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องมีเสรีภาพ ปราศจากการควบคุมจากภาครัฐและภาครัฐกิจ⁵⁵

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นนั้น เห็นได้ว่าระบบวิทยุโทรทัศน์ของประเทศไทยมีลักษณะเปิดให้เอกชนเข้าสัมปทานคลื่นความถี่ในลักษณะผูกขาดอำนาจและรวมศูนย์กรรมสิทธิ์ของภาคเอกชน เป็นเหตุให้ผลประโยชน์ที่สังคมพึงจะได้รับไปตกอยู่ในมือกลุ่มคนส่วนน้อยในสังคม อันเป็นที่มาของรายการบันเทิงประเภทต่างๆ ที่ไม่มีสาระเพียงพอในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ เพราะผู้บริโภคไม่มีทางเลือก ไม่มีโอกาสเข้าถึงสื่อ ทำให้สังคมขาดบูรณาการทางความคิด ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ วิถีคิด แนวทางปฏิบัติแนวใหม่ที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ หากมองในเชิงโครงสร้างแล้วเห็นได้ว่า รัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการกำหนดควบคุมสื่อและรักษา

⁵⁴ พิศิษฐ์ ขวลาธวัช, “รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 หัวใจสำคัญความยุติธรรมในการแบ่งปันส่วนการคุ้มครองสิทธิ อิสระของข่าวสาร,” โลกของสื่อ, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 203-205.

⁵⁵ ทรงยศ บัวเพื่อน, การปฏิรูปสื่อวิทยุโทรทัศน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 33-35.

ประโยชน์ของสาธารณชนอย่างจำกัด ถึงแม้ว่าจะเปิดให้บริษัทเอกชนเข้ามาบริหารโดยพฤตินัยก็ตาม แต่ในทางนิตินัยแล้วรัฐยังคงรักษาท่าทีเดิม แม้จะมีแรงกดดันหรือเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเสรีในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของระบบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ข้างต้น ทำให้สื่อมวลชนประเภทวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ไม่มีเสรีภาพในการเสนอข่าวอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 40 ซึ่งน่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง เนื้อหา รูปแบบการให้บริการ ตลอดจนการบริหารจัดการระบบวิทยุโทรทัศน์ในอนาคต ซึ่งประกอบไปด้วย สถานีวิทยุกระจายเสียง 523 สถานีและวิทยุโทรทัศน์ 6 สถานี

การดำเนินการตาม มาตรา 40 วรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 40 เสมือนหนึ่งคำประกาศอิสรภาพให้สื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ทำหน้าที่ของสื่อมวลชนอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากการแทรกแซง สั่งการ หรือสอดแทรกอย่างแท้จริงจากอำนาจรัฐและถูกกำหนดคนคอยขายโดยเงินทุนขนาดใหญ่ ความจริงที่ต้องยอมรับคือ มีอำนาจซ้อนอำนาจจริงที่จะกำหนดเนื้อหาของรายการ ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงมาช้านานว่าประโยชน์สูงสุดของสื่อดังกล่าวเป็นของใคร ระหว่างรัฐบาล เงินทุนขนาดใหญ่ และประชาชน ซึ่งต้องมีแบบแผนกำกับกำหนดทิศทางให้มืองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามากำกับดูแลสื่อของรัฐแทนอำนาจเดิม ในที่สุดแล้วคงจะหนีไม่พ้นในเรื่องเดิมๆว่า ฝ่ายไหนกันแน่ที่มีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาฝ่ายไหนกันแน่ที่มีเสรีภาพในการใช้อำนาจ⁵⁶

มาตรานี้จะเกิดปัญหาอำนาจในการควบคุมสื่อของรัฐกับอำนาจในการควบคุมเป็นของใคร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหมายความว่าอย่างไร มีความเป็นอิสระจากการควบคุมจากอำนาจของฝ่ายบริหารจริงหรือ ? อิสระในที่นี้หมายความว่าถึงอิสระในการใช้อำนาจของกลุ่มบุคคลเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนทั่วประเทศโดยไม่มีอำนาจฝ่ายใดคานอำนาจหรือถูกตรวจสอบหรือ

⁵⁶ พิศิษฐ์ ชูวลาธวัช, “แนวคิดพื้นฐาน สิทธิ เสรีภาพของสังคมและสื่อมวลชน,” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา วส. 603 กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, (กรุงเทพมหานคร : โครงการ M.C.A, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 3.

อย่างไร จากข้อสงสัยจึงมีคำถามอีกมากมาย คำว่า “องค์กรอิสระ” หมายถึงองค์ที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐแต่มีระบบบริหารจัดการที่เป็นอิสระจากอำนาจการเมืองในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ศึกษาและวิเคราะห์คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของต่างประเทศกับของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่าสำหรับประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น เพื่อกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ตามรูปแบบของต่างประเทศ โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ” หรือ (กสช.) แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดหลายอย่างแต่สามารถเทียบเคียงกับองค์กรอิสระที่กำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในต่างประเทศได้ เช่น the Independent Television Commission (ITC) และ the Radio Authority (RA) ของสหราชอาณาจักร the Conseil superieur de l'audiovisuel (CSA) ในฝรั่งเศส the Federal Communication Commission (FCC) ในสหรัฐอเมริกา และ the Australian Broadcasting Authority (ABA) ในออสเตรเลีย

กสช. ประกอบไปด้วยสมาชิก 7 คน มาจากการเลือกของวุฒิสภา โดยมีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งจำนวน 2 เท่า เพื่อให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือ 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ITC มีคณะกรรมการอย่างน้อย 8 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ได้รับการแต่งตั้งจาก the Secretary of State ส่วน RA มีคณะกรรมการ 4-10 คน แต่งตั้งโดย the Secretary of State เช่นกัน

CSA ประกอบไปด้วยสมาชิก 9 คน มีที่มาจาก 3 ทาง คือ ประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือก 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือก 3 คน และประธานวุฒิสภาคัดเลือก 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

FCC มีสมาชิก 5 คน ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยการรับรองของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และ ABA มีสมาชิก 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

การปฏิบัติหน้าที่โดยหลักแล้ว จะเป็นการพิจารณาออกใบอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กสช. และ CSA มีขอบเขตอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่บางองค์กรก็จะแตกต่างออกไป เช่น FCC จะทำหน้าที่ในการให้ใบอนุญาตและกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมด้วย ส่วน ABA และ ITC จะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะกับกิจการภาคเอกชน และ

ภาคอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาคบริการสาธารณะ เพราะภาคบริการสาธารณะของออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร มีกฎหมายจัดตั้งและกำกับดูแลโดยเฉพาะแยกไปต่างหาก

หลักประกันความเป็นอิสระ กศช. มีหลักประกันความเป็นอิสระ ดังนี้

1. ขั้นตอนการคัดเลือกคณะกรรมการโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการสรรหาเป็นการแบ่งแยกผู้ที่ทำการคัดเลือกรายชื่อและผู้ทำการเลือกให้เป็นคนละ องค์กรกัน

2. มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานพอสมควร คือ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพื่อที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการมีความเป็นอิสระ ไม่ต้องกังวลว่าจะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ให้ขัดแย้ง หรือ ต้องทำตามความต้องการของบุคคลใดเพื่อที่จะให้ได้รับการคัดเลือกเข้ามาอีกครั้ง

3. กรรมการจะต้องไม่ประกอบอาชีพที่ขัดหรือแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งด้านการเมือง และธุรกิจเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ของคณะกรรมการกับการปฏิบัติหน้าที่ใน กศช.

แต่ในสหราชอาณาจักรที่ให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ จึงอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ ก็อาจเกิดข้อสงสัยดังกล่าวขึ้นได้ แต่กระนั้นในระดับนโยบายของ FCC ต้องมีความเป็นอิสระ เพราะในสหรัฐอเมริกาใช้ระบบเศรษฐกิจการตลาดเป็นหลัก จึงต้องมีความยุติธรรมในการจัดสรรคลื่นความถี่ และได้ประกันความเป็นอิสระให้คณะกรรมการ FCC โดยรายชื่อที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจะต้องให้วุฒิสภาให้การรับรอง และห้ามแต่งตั้งบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่าสามคน เป็นการแบ่งแยกพรรคอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันการครอบงำ FCC จากพรรคการเมือง ในฝรั่งเศสมีหลักประกันความเป็นอิสระของ CSA คล้ายกับ กศช. ทั้งการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานและห้ามดำรงตำแหน่งที่ขัดกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่การคัดเลือกกรรมการไม่ได้แบ่งแยกหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ที่หน้าที่เสนอรายชื่อ และองค์กรผู้คัดเลือกกรรมการ แต่ไม่ได้ให้องค์กรที่เลือกกรรมการเป็นผู้คัดเลือกรายชื่อกรรมการด้วยตนเอง แต่มาแบ่งแยกองค์กรผู้ทำหน้าที่เป็นสามองค์กร คือ ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีการถ่วงดุลกันอำนาจกันในคณะกรรมการ

ความรับผิดชอบ กศช. มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Auto rites Administrative Independantes) จึงมีสถานภาพเป็นฝ่ายปกครองด้วย ฉะนั้นการกระทำที่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองของ กศช. จึงอาจถูกตรวจสอบความถูกต้องจากศาลปกครองได้ เช่นเดียวกับ CSA ที่ต้องถูก

ตรวจสอบจากศาลปกครอง ส่วน FCC, ITA และ ABA ต่างก็ต้องรับผิดชอบศาลเช่นเดียวกัน แต่เป็นศาลยุติธรรมต่างในคดีต่าง ๆ ที่เคยกล่าวถึงมาก่อนหน้านี้แล้ว

ในรูปแบบการใช้คณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระของประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา มีข้อครหาถึงความโปร่งใสและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดขึ้นกับการสรรหากรรมการในหลาย ๆ องค์กร ไม่ว่าจะเป็นกรรมการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กับ กสทช. เอง ก็มีคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาว่าไม่มีความโปร่งใสและมีการขัดกันทางผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ในคดีที่ นายพิทยา ว่องกุล ฟ้องคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เป็นจำเลยที่ 1 และสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี เป็นจำเลยที่ 2 ต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสรรหา เพราะกรรมการสรรหาบางคน มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงทำให้การสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ ต้องไปเริ่มทำการสรรหาใหม่การจัดตั้งคณะกรรมการจึงล่าช้าไปกว่าที่กฎหมายกำหนด

การใช้รูปแบบคณะกรรมการสรรหา เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการคัดเลือกกรรมการของประเทศอื่น ๆ ถือว่าเป็นรูปแบบที่ให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่ารูปแบบอื่นเพราะในต่างประเทศส่วนใหญ่จะให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น เกิดจากการที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหาและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ที่เป็นปัญหาในขั้นตอนการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา คือ ไม่มีคำนิยามของสมาคมวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และขององค์กรเอกชนที่แน่ชัดตามมาตรา 9 (3) (4) ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

จึงเกิดปัญหาว่ามีบางสมาคมที่เพิ่งจะจัดตั้งขึ้นมาก่อนหน้าที่จะมีการคัดเลือกกรรมการสรรหาไม่นาน จนดูเหมือนว่าจัดตั้งมาเพื่อส่งตัวแทนให้เข้าทำการคัดเลือกเป็นกรรมการ โดยเฉพาะซึ่งเป็นเหตุในการกล่าวหากรรมการสรรหาบางคนว่า ทำการคัดเลือกกรรมการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันและในขั้นตอนของการคัดเลือกกรรมการ ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้คะแนนผู้สมัคร การสร้างหลักเกณฑ์เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การคัดเลือกจนทำให้ผู้สมัครสับสน

การใช้รูปแบบคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดีในการประกันความมีอิสระของผู้คัดเลือก จึงต้องปรับปรุงให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพกว่าในปัจจุบัน

4.3.3 การคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพ สื่อมวลชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้การคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของต้นสังกัดหรือเจ้าของกิจการ ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 41 ว่า

มาตรา 41 “พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้รับรองเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพอีกมาตราหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งที่สื่อมวลชนก็ได้รับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบัญญัติมาตรา 39 อยู่แล้ว หากพิจารณาจากบันทึกรายงานการประชุมต่างๆ ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญ จะทำให้เข้าใจเจตนารมณ์บทบัญญัติมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญได้ดียิ่งขึ้น คือ

1. การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

“มาตรา 3/3/12 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ องค์กรอื่นของรัฐ หรือเจ้าของกิจการนั้น

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือกิจการวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

มีผู้เสนอให้เพิ่มเติมความในวรรคแรก ให้ผู้แสดงความคิดเห็นในสิ่งพิมพ์ต้องเปิดเผยชื่อสกุลจริง ไม่ใช่นามแฝง เพราะการใช้นามแฝงเป็นการเอาเปรียบประชาชน

คณะทำงานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า กรณีนามแฝงบรรณาธิการสิ่งพิมพ์นั้นต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าความในวรรคสองที่กำหนดให้ข้าราชการมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่งจะมีปัญหาหรือไม่ เพราะข้าราชการจะต้องมีวินัย

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ควรรับรองเสรีภาพของข้าราชการในกรณีข้างต้นไว้ก่อน เพื่อจะได้มีการแก้ไขเรื่องวินัยของข้าราชการดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ⁵⁷

นอกจากนี้ เกี่ยวกับสื่อมวลชนในชั้นตอนนี้ เลขานุการได้เสนอร่างมาตราที่เกี่ยวข้องอีกหนึ่งมาตรา ดังนี้

“มาตรา 3/3/11 การประกอบวิชาชีพหรือกิจการของเอกชนที่เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดให้มีองค์อิสระ ทำหน้าที่ควบคุมจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามสัดส่วนที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนพนักงานหรือลูกจ้างที่อยู่ในกิจการดังกล่าวและประชาชนผู้บริโภคข่าวสาร”

มีผู้เสนอให้ตัดข้อความ “ประชาชนผู้บริโภคข่าวสาร” ในตอนที่ท้ายของวรรคสอง เพราะให้นิยามได้จาก โดยเสนอให้เปลี่ยนเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิทางวารสารศาสตร์หรือนิตยศาสตร์”

คณะทำงานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า มาตรานี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีองค์การอิสระทำหน้าที่ถ่วงดุลคุ้มครองสาธารณชน ไม่ใช่ professionalism องค์ประกอบจึงมีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย หากตัดข้อความตามที่ผู้เสนอก็คือจะเป็นว่ามาตรานี้ไม่ได้คุ้มครองประชาชนเป็นสาธารณะ แต่ก็เหมือนกับกรณีทนายความที่มีพระราชบัญญัติทนายความ โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติทำนองนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญต้องบัญญัติคุ้มครองประชาชนเป็นสาธารณะ

⁵⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 เมษายน 2540

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแรก โดยตัดข้อความต่อไปนี้ออก คือ “สาร” และ “ภายใต้การควบคุมขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงมีความในวรรคแรก ดังนี้⁵⁸

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ข้อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ”

3. การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างของคณะกรรมการ⁵⁹

ตามที่กล่าวมา เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 39 ให้กับผู้ประกอบวิชาชีพสื่อสารมวลชน เพื่อมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือการครอบงำ กดดัน หรือแทรกแซงการทำงานจากเจ้าของกิจการ ไม่ว่าจะของรัฐ หน่วยงานของรัฐ บริษัทที่ได้รับสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐ นายทุนหรือผู้ประกอบการ จึงได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนไว้ในมาตรา 41 ได้บัญญัติว่า

มาตรา 41 “พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ข้อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ”

⁵⁸ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540

⁵⁹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 วันเสาร์ที่ 12 กรกฎาคม 2540

กล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 41 สิ่งที่ถูกคุ้มครองเป็นพิเศษขึ้นมาจากมาตรา 39 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักทั่วไปในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น คือ การคุ้มครองสื่อมวลชนไม่ให้ได้อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าของสื่อมวลชน ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะทำหน้าที่ใด นักข่าว ผู้เขียนข่าว คอลัมนิสต์ คนเขียนการ์ตูนล้อการเมือง ช่างภาพ ผู้ประกาศข่าว ผู้ดำเนินรายการหรือบรรณาธิการ โดยมาตรา 41 วรรคหนึ่งคุ้มครองสื่อมวลชนที่เจ้าของกิจการเป็นเอกชน เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ไปถึงบรรดาบุคลากรในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

หลักการเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน โดยอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของเจ้าของสื่อมวลชนทั้งที่เป็นเอกชนและเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นหลักการที่สำคัญเป็นอย่างมากที่ประกันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการเสนอข่าวสารของประชาชน แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนกับเจ้าของสื่อมวลชน เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เจ้าของสื่อมวลชนมีอำนาจเหนือผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน ทั้งในด้านการกำหนดตำแหน่งหน้าที่และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนตกอยู่ในฐานะเบี้ยล่างไร้อำนาจโดยสิ้นเชิงจนไม่อาจที่จะได้ใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นได้มากนัก

ดังกรณีตัวอย่าง การกระทำของฝ่ายบริหารสถานี โทรทัศน์ไอทีวีโดยทำการแทรกแซงการทำหน้าที่ของผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนในฝ่ายข่าวทางไอทีวี เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนพยายามโต้แย้งสิทธิกับฝ่ายบริหารสถานีก็ถูกปลดออกจำนวน 23 คน โดยอ้างสาเหตุในทางการบริหารของบริษัทจนกระทั่งมีการฟ้องร้องคดีที่ศาลแรงงาน ในกรณีการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมอันเกินไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดหน้าที่ตามความสัมพันธ์ของของถูกจ้างและนายจ้าง จึงอาจจะกล่าวได้ว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นได้โดยตรง^{๑๐}

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่จะทำให้หลักการเสรีภาพตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสามารถคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจำเป็นต้องมีปัจจัยสองด้านคือ

^{๑๐} ไพโรจน์ พลเพชร, และคณะ “สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” รายงานการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 180-181.

การมีสถาบันสื่อมวลชนที่เข้มแข็ง และออกกฎหมายลูกเพื่อสร้างองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานในการดูแลและบังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการเสรีภาพตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ

ตามกรณีปัญหาดังกล่าวนี้ เมื่อคดีได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ทั้งนี้ศาลฎีกาได้ตรวจสำนวนและปรึกษาหารือกันแล้ว เห็นว่า “โจทก์ไม่สามารถอ้างเหตุผลเล็กน้อยอ้างจำเลยที่ 21 ที่ไม่ได้ไปบันทึกเทปเปิดตัวเครื่องใหม่ที่ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ที่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ได้ เพราะการตัดสินใจเลือกประเด็นข่าวและการจัดส่งทีมข่าวไปทำข่าวเป็นดุลพินิจที่อิสระของผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านข่าวที่ต้องปราศจากการแทรกแซงจากผู้อื่นผู้ใด ดังนั้น การที่โจทก์มอบหมายหรือสั่งการให้จำเลยที่ 21 ไปทำข่าวใดข่าวหนึ่ง เป็นการมอบหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ”⁶¹ เห็นได้ว่า ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้อันเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 ต้องปราศจากการแทรกแซงจากผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการกิจการสื่อมวลชน กรณีตามปัญหามีข้อสังเกตได้ว่าหากกรณีดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 2517 นั้น ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของผู้ประกอบวิชาชีพไว้โดยตรงแล้วนั้น เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกรณีเดียวกันนี้ หากเหตุการณ์เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญในกลุ่มประชาธิปไตยฉบับอื่นๆ นอกจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ดังนั้นการคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของศาล อย่างเช่นตัวอย่าง ในประเทศออสเตรเลียที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติที่ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไว้โดยตรงก็ตาม แต่ถือได้ว่าเสรีภาพดังกล่าวเป็น “เสรีภาพโดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญ (Implied Freedom)” ศาลอาจที่จะตีความเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยศาลยังได้ตีความต่อไปว่าจริงๆแล้วเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกชนทุกคนไม่ได้มีขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญออสเตรเลียให้ความคุ้มครองแต่จริงๆแล้วสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นสิ่งที่บุคคลมีติดตัวมาอยู่แล้วตามธรรมชาติ บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ละเมิดกฎหมายหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

⁶¹ ดู คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 8667/2547

กล่าวได้ว่า หากกรณีปัญหาการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบวิชาชีพสื่อได้เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในกลุ่มประชาธิปไตยฉบับอื่นๆ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีดังกล่าวกับประเทศออสเตรเลียที่ได้ศึกษามานั้น เห็นได้ว่าในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองเสรีในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้โดยชัดเจนก็ตาม ในกรณีดังกล่าวศาลอาจจะตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้ สะท้อนให้เห็นในเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อเกิดข้อพิพาทเป็นคดีมาสู่การพิจารณาของศาล ในกรณีนี้ศาลจะทำหน้าที่ในวินิจฉัยหรือตัดสินคดีโดยให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่สื่อมวลชน ทั้งนี้เพื่อให้เสรีภาพของสื่อมวลชนเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติในกรณีที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปไม่ถึงในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจะได้รับการรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เสรีภาพทุกชนิดต้องมีขอบเขต ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 41 จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ 2 ประการ ดังนี้

4.3.3.1 การเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดคามรัฐธรรมนูญ

ในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนนั้น ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดคามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการที่สำคัญมี 2 ประการ ได้แก่

1) ขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพตามมาตรา 28⁶² ซึ่งเป็นขอบเขตที่เป็นหลักทั่วไปสำหรับทุกคน คือจะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ทางคดีในศาลได้”

2) ขอบเขตตามมาตรา 34 วรรคสอง คือ การเสนอข่าวหรือการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นภาพหรือข้อความอันเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

โดยหลักทั่วไปแล้ว การใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมมีกรอบหรือขอบเขตจำกัดเสมอ ไม่มีสิทธิเสรีภาพใดที่จะไม่มีขอบเขตจำกัด สื่อมวลชนก็ต้องใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา 28 วรรคแรก ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพของตน แต่การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องไม่ขัดต่อหลักการทั้งสามประการ หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน มีขอบเขต ดังนี้

1. ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

ข้อนี้ถือเป็นหลักทั่วไปว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งย่อมมีขอบเขตจำกัดอยู่ที่สิทธิเสรีภาพของบุคคลอีกคนหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า บุคคลผู้มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้โดยอิสระตราบเท่าที่การใช้สิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

เห็นได้ว่า สิทธิของบุคคลอื่นนั้น รัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะคุ้มครองปกป้องบุคคล ดังนั้น สิทธิในกรณีนี้จึงหมายถึงบุคคลในทางแพ่ง ด้วยเหตุนี้สิทธิของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงมิใช่ “สิทธิของบุคคลอื่น” ในความหมายดังกล่าว นอกจากนี้สิทธิโดยรวมของประชาชนก็ไม่ถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน โดยทั่วไปแล้วไม่อาจยอมรับได้ หากมีการใช้คำว่า “สิทธิของบุคคลอื่น” ให้หมายรวมถึง “ประโยชน์สาธารณะ” ในกรณีนี้เป็นความเข้าใจผิดในหลักพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ซึ่งประโยชน์ของสาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกบุคคล บ่อยครั้งที่ประโยชน์ทั้งสองดำเนินไปอย่างคู่ขนานกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงมีความหมายว่าการละเมิดประโยชน์สาธารณะเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น แต่ความสอดคล้องกันบางประการระหว่างประโยชน์ทั้งสองที่มีสาระสำคัญที่แตกต่างกัน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงมิได้หมายความว่า เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และในทางตรงกันข้ามก็มิได้หมายความว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะต้องยุติลง หากเป็นการ

ขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะของปัจเจกบุคคล ดังนั้น เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน อาจถูกจำกัดด้วยเหตุผลในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐธรรมนูญมาตรา 34⁶³ กำหนดความคุ้มครองสิทธิของบุคคล มิให้ผู้ใดหรือแม้แต่รัฐมาละเมิดสิทธิของบุคคลในครอบครัว โดยห้ามมิให้สื่อมวลชนเผยแพร่ข่าวหรือภาพที่เป็นส่วนตัวไปยังสาธารณชนไม่ว่าโดยวิธีใด อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จนทำให้บุคคลนั้นต้องเสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง อับอายหรือสูญเสียความเป็นอยู่ส่วนตัว อย่างไรก็ตาม วรรค 2 มาตรา 34 นี้ รัฐธรรมนูญยอมให้มีการเผยแพร่ภาพหรือเปิดเผยไปแล้วจะเป็น “ประโยชน์ต่อสาธารณชน”

ตามมาตรา 39 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” ย่อมเป็นการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ ถ้าเนื้อหาของข่าวนั้นมิได้ละเมิดบุคคลอื่น เช่น มิได้เป็นการละเมิดต่อเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น มาตรา 34 ตัวอย่างเช่น สื่อได้ตามเสนอข่าวหรือถ่ายภาพของ บุคคลซึ่ง เรียกว่า เป็นบุคคลสาธารณะ เช่นดารา นักร้อง นักแสดง นักการเมือง หรือนักกีฬา ที่มีชื่อเสียงในสังคม โดยการการบุกรุกบ้านของบุคคลนั้น หรือกักตัวบุคคลนั้นไว้เพื่อสัมภาษณ์หรือเพื่อทำข่าว หรือข่าวที่จะนำเสนอเป็นเรื่องราวความเป็นอยู่ส่วนตัวที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องพฤติกรรมเกี่ยวกับความสัมพันธ์หรือชีวิตรัก รวมทั้งเรื่องรสนิยมในเรื่องต่างๆ กรณีตัวอย่างเช่นนี้ย่อมเป็นการใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวอันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

2. ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

การใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นการปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นการปฏิบัติต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น มิได้หมายความถึง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 34 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะห้ามมิให้กระทำการเปลี่ยนแปลง ดังเช่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 วรรค 2 บัญญัติว่า “ผู้ใดขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรูปของรัฐ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศอันเกิดมาจากเจตจำนงของประชาชนร่วมกัน ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่ใช่ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่าความแต่เพียงบุคคลนั้นมีความคิดเห็นแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้⁶⁴

ตัวอย่างเช่น การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้บุคคลที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องจบการศึกษาปริญญาตรี หากสื่อมวลชนเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้เป็นการไม่เหมาะสม กรณีตัวอย่างนี้ไม่อาจถือได้ว่าสื่อ นั้นได้แสดงความคิดเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องถึงขนาดที่จะทำให้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีผลใช้บังคับ หรือเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งอันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เช่น สื่อมวลชนเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นเชิญชวนให้ผู้อื่นล้มล้างต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อันเป็นพื้นฐานการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าสื่อมวลชนได้ใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ

3. ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

ข้อจำกัดของการใช้สิทธิเสรีภาพประการนี้ เป็นการรับรองว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนที่ว่าอะไรคือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน นั้นย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ตีความกันของบุคคลในสังคมหนึ่งๆ ต่อเรื่องนั้น เช่น การที่สื่อได้ใช้เสรีภาพในการเสนอเรื่องลามกอนาจาร หรือเรื่องทางเพศอันไม่เหมาะสมอันไม่ใช่เรื่องในทางวิชาการ หรือทางการแพทย์ โดยมีความมุ่งหมายให้สังคมเห็นด้วยกับการมรเทศัมพันธ์รวม

⁶⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : องค์การคำของคุรุสภา, 2543), หน้า 58-59.

กลุ่ม โดยไม่คำนึงถึงคู่สามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นเช่นนี้ ย่อมเป็นการขัดต่อศีลธรรมของประชาชน เพราะการมีพฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์รวมกลุ่มนั้นไม่สอดคล้องกับศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของจารีตประเพณีของสังคมไทย การเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นเพื่อยั่วหรือสนับสนุนให้บุคคลกระทำเช่นนั้นจึงถือว่าละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

4.3.3.2 การเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชน

นอกจากสื่อมวลชนจะต้องใช้เสรีภาพภายใต้ขอบเขตต่างๆตามมาตรา 28 และ มาตรา 34 ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการให้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนไว้ด้วยว่า ต้องอยู่ในกรอบของจรรยาบรรณตามมาตรา 41 ได้กำหนดไว้อย่างไรก็ดี ตามที่รัฐธรรมนูญระบุไว้เป็นเพียงข้อความกว้างๆ ที่กล่าวถึงจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ว่าจรรยาบรรณควรมีขอบเขตเพียงไหนและควรประกอบด้วยหลักอะไรบ้าง เหมือนหนึ่งต้องการเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนในวงวิชาชีพเป็นผู้กำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณของตนเองขึ้นมา อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บอกรายละเอียดของจรรยาบรรณเอาไว้ แต่สื่อมวลชนไทยหลายแขนงกลับได้กำหนดกรอบจรรยาบรรณของตัวเองเอาไว้มาเนิ่นนานแล้ว จึงทำให้ผู้อยู่ในวงอาชีพสื่อมวลชนมีต้องรอนานหรือต้องมากำหนดกรอบเกณฑ์กันใหม่ แต่สามารถประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดกันมาแล้วในอดีตได้เสีย

สำหรับสื่อมวลชนผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 41 วรรคสองได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ได้รับรองเสรีภาพของบุคลากรในภาครัฐให้เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นทางสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้เท่าเทียมกับบุคลากรภาคเอกชน แม้รัฐธรรมนูญคุ้มครองสื่อมวลชนที่เป็นของรัฐ แต่ขณะเดียวกันนั้นมีข้อจำกัดว่าจะต้องไม่ขัดต่อวินัยหรือจรรยาบรรณ ทั้งนี้ จะปรากฏหลักการอยู่ในรัฐธรรมนูญมาตรา 64⁶⁵

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 64 “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อ

กล่าวได้ว่า ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในฐานะข้าราชการพลเรือนก็คือ วินัย แลจรรยาบรรณของข้าราชการ โดยบัญญัติไว้เป็นข้อห้าม ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติไว้ใน “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของจรรยาบรรณของข้าราชการ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการตามข้อบังคับที่ ก.พ.กำหนด

ตามข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน” มีทั้งหมด 16 ข้อ เป็นเนื้อหาสาระของข้อบังคับ 15 ข้อ แบ่งเป็น 4 หมวด สรุปได้ ดังนี้

1. จรรยาบรรณต่อตนเอง (ข้อ 1-3) ต้องเป็นผู้มีศีลธรรม ถือความซื่อสัตย์พัฒนาตนทุกด้าน
2. จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน (ข้อ 4-7) ควรประพฤติปฏิบัติด้วยความเสมอภาค ปราศจากอคติคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชน ทำงานตรงเวลา และดูแลรักษาทรัพย์สินของราชการเหมือนดูแลรักษาทรัพย์สินของตนเอง
3. จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน (ข้อ 8-12) ควรทำงานด้วยความรับผิดชอบร่วมมือกันแก้ปัญหาแนะนำและให้กำลังใจ มีความสามัคคี และไม่นำผลงานของผู้อื่นมาเป็นของตนเอง
4. จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม (ข้อ 13-15) ควรสุภาพมีน้ำใจ ตั้งใจบริการอย่างมีเหตุผล ประพฤติตนเป็นที่ศรัทธาไม่หาประโยชน์ในราชการ

ตามที่กล่าวมานั้น เห็นได้ว่า ในฐานะข้าราชการ จะต้องปฏิบัติตามในฐานะสื่อมวลชนด้วยแล้ว คงจะต้องใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยต้องประสานจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพของสื่อมวลชนให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณและวินัยของข้าราชการด้วย เพราะความเป็นสื่อมวลชนในสังคมประชาธิปไตยนั้น นอกเหนือจากต้องซื่อสัตย์ต่อมวลชนและต่อวิชาชีพแล้ว ในความเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประพฤติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้เสรีภาพของสื่อมวลชนในภาครัฐ ในการเสนอข่าวและแสดงความ

บังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ⁶⁶แห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 111 ตอนที่ 190 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2537.

คิดเห็นนั้น เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่มุ่งให้สื่อทุกองค์กร ทุกแขนงเป็นสื่อมวลชนเพื่อมวลชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของบุคคลข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 41 วรรคสอง ก็อาจมีปัญหาในการใช้เสรีภาพตามมาตรา 64 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “วินัย” เช่นขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ฯลฯ

4.3.4 หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้ 2 ลักษณะด้วยกันคือ บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ แต่บางกรณีก็บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นๆ ในภายหลังได้

เฉพาะแต่สิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม หรือเสรีภาพในทางความคิดเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่ประชาชนอย่างสัมบูรณ์ ดังตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 27 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการถือศาสนาไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา นิายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา.....” และในการใช้เสรีภาพนี้ “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา...แตกต่างไปจากบุคคลอื่น” ซึ่งหมายความว่า บุคคลจะนับถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาใดก็ได้ หรือจะไม่นับถือศาสนาใดๆเลยก็ได้ รัฐจะบังคับให้ประชาชนนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ หรือห้ามมิให้ราษฎรนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออุปถัมภ์ศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ละเลยไม่ให้การช่วยเหลือศาสนาอื่นๆ เลยไม่ได้

แต่สำหรับสิทธิเสรีภาพในการกระทำแล้ว รัฐธรรมนูญหาได้บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ไม่ การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีระเบียบวินัยแต่ละคนจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของใคร่อย่างใดอย่างหนึ่งของผู้อื่นหรือต่อประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ไม่ได้ เช่น แต่ละคนจะใช้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร เดินเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นหรือเข้าไปตั้งบ้านเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่อนุญาตไม่ได้ แต่ละคนจะใช้

เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ฯลฯ กล่าวถ้อยคำ เขียน พิมพ์ หรือโฆษณาข้อความใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการลบลู่เกียรติยศ ชื่อเสียงของผู้อื่น หรือทำลายความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชนไม่ได้ แต่ละคนจะใช้เทคโนโลยีแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไปในลักษณะที่ก่อให้เกิดมลภาวะหรือทำลายสภาพแวดล้อม หรือความสมดุลของธรรมชาติไม่ได้ เป็นต้น ความจริงข้อนี้ทำให้ต้องยอมรับว่าองค์กรต่างๆของรัฐอีกนัยหนึ่ง “ผู้ปกครอง” มีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคน โดยการบังคับให้แต่ละคนกระทำการบางอย่าง หรือห้ามมิให้แต่ละคนกระทำการบางอย่างได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และ/หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน⁶⁷

เห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยหลักการ คือ การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น ตามหลักทั่วไปการจำกัดสิทธิเสรีภาพอาจกระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยกฎหมาย และเป็นไปหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทั้งนี้จะต้องมีการตรวจสอบเงื่อนไขต่างๆ ก่อน ซึ่งตามความเห็นของนักกฎหมายส่วนใหญ่และตามความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันเห็นว่าการตรวจสอบการกระทำของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพจะต้องดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนต่างๆ ต่อไปนี้⁶⁸

ขั้นตอนแรก จะต้องตรวจสอบว่าการกระทำของบุคคลหรือสิ่งทีกฎหมายมุ่งหมายคุ้มครองนั้น อยู่ภายใต้องค์ประกอบที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพหรือไม่ การตรวจสอบในขั้นตอนแรกเพื่อต้องทำให้องค์ประกอบของสิทธิเสรีภาพแต่ละเรื่องสิทธิมีความชัดเจนตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญก่อน และหลังจากนั้นจึงตรวจสอบว่าการกระทำที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งทีกฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้นอยู่ภายใต้คำนิยามดังกล่าวหรือไม่

⁶⁷ Chris STARCK, Introduction, in Christian STRCK (ed.) . , Main Principles of the German Basic Law. Baden-Baden, Noms Verlagsgesellschaft. P. 1983, p. 12. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม),” วารสารกฎหมาย 17,3 (2540) : 20-21.

⁶⁸ Abert Bleckmaann, Ataatsrecht II-Die Grundrechte. 4.Aufl..1997,S.399, อ้างถึงใน บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หน้า 139.

ขั้นตอนที่สอง จะต้องตรวจสอบว่าผู้ที่ผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพ ได้ทำการแทรกแซงในองค์ประกอบของสิทธิเสรีภาพหรือไม่ ทั้งนี้เฉพาะกรณีของการแทรกแซงต่อขอบเขตของสิทธิเสรีภาพเท่านั้นที่สิทธิเสรีภาพนั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงภารกิจในการป้องกันได้เมื่อเข้าเงื่อนไขดังกล่าวแล้วจึงต้องตรวจสอบตามเงื่อนไขอื่นต่อไป

ขั้นตอนที่สาม การแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพนั้นอาจกระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ จะต้องพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

ขั้นตอนที่สี่ กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องอยู่ภายใต้หลักการต่างๆตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น หลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป หลักการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ และหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิมิได้ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ห้า การแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสิทธิเสรีภาพแต่ละเรื่อง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักประกันสิทธิในประเทศไทย ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 ภายใต้ชื่อหมวดว่า “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ในหมวดนี้รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยแต่ละคน⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลว่า จะไม่ถูกรัฐตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพหรือเพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล จนทำให้บุคคลนั้นต้องสูญเสียซึ่งสิทธิเสรีภาพไป ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29⁷⁰

⁶⁹ รายงานการประชุมสภาว่าาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (8 กรกฎาคม 2540) หน้า 193.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้

กล่าวได้ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้น

4.3.4.1 การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า บุคคลทุกคนสามารถที่จะกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในอันที่จะกระทำการใดๆ แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐก็อ้างได้ว่ารัฐมีอำนาจที่จะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลแสดงความคิดเห็น หลักเกณฑ์ประการแรกในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น คือ การจำกัดสิทธิ เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้นหากรัฐจะตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ซึ่งในมาตรา 39 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงเหตุที่จะให้มีกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ว่า

มาตรา 39 วรรคสอง “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติ ตามบทบัญญัติมาตรา 39 วรรคสองใช้คำว่า “เฉพาะเพื่อ...” หมายความว่ากฎหมายที่จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 39 วรรคหนึ่งได้ จะต้องมิวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่วรรคสองได้บัญญัติไว้ 4 ประการเท่านั้น ดังนี้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”



1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

กล่าวได้ว่าขอบเขตของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่จะถูกจำกัดโดยรัฐ ภายใต้หลักการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ “เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ” ทั้งนี้เนื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยอำนาจรัฐ หากความมั่นคงหรือความคงอยู่ของรัฐหมดสิ้นไปแล้ว การรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพย่อมหมดสิ้นไปเช่นกัน ดังนั้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อเหตุผลดังกล่าวได้

ในระดับนานาชาติ ได้มีการกำหนดกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (Convention on Civil and Political Rights, 1966) บัญญัติให้รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนได้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ดังนี้

ข้อ 19 (2) “บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบ โดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยรูปแบบการพูด การเขียน หรือการพิมพ์ ในรูปของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ประสงค์

(3) การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในสองวรรคของข้อนี้ ต้องเป็นไปโดยมีหน้าที่เป็นพิเศษและความรับผิดชอบ การจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็นต่อ

(b) เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ.....”

จากกติการะหว่างประเทศที่ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จะพบว่า การจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ยังมี การจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วยเหตุผลเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งหากเหตุผลเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐเป็นที่ยอมรับได้ และเสรีภาพเหตุผลเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ สื่อมวลชนนั้นไม่ใช่เสรีภาพที่สัมบูรณ์แล้ว ย่อมที่จะจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนด้วยเหตุผลดังกล่าวได้เช่นกัน

สำหรับประเทศไทยยอมให้มีการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนในภาวะฉุกเฉินได้ สำหรับกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ⁷¹ เป็นต้น

การจำกัดเสรีภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เป็นข้อจำกัดหนึ่งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง ทั้งเพราะเหตุผลที่สิทธิเสรีภาพของบุคคลหนึ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กรอบความเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อ จะต้องไม่ไปละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น ดังนั้นในการใช้เสรีภาพของสื่อจึงไม่อาจใช้สิทธิเสรีภาพไปในทางละเมิดสิทธิเสรีภาพอื่น ในกฎหมายไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นไว้เช่นกัน ซึ่งปรากฏในกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและ เยาวชน พ.ศ. 2494 มีบทบัญญัติคุ้มครองการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดทางอาญา เป็นต้น

ส่วนการจำกัดเสรีภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นสิ่งที่อยู่เหนือสิทธิหรือประโยชน์ส่วนบุคคลเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นหลักการจำกัดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงสามารถกระทำได้ แต่การจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อ นั้น จะต้องพิจารณาถึงความรู้สึกนึกคิดของสังคมในขณะนั้นประกอบด้วย แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นสิ่งที่ยอมรับในต่างประเทศ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 บัญญัติรับรองไว้ใน ข้อ 19 (3) (a) “การจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็น...เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน”

และการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน เป็นในเรื่องป้องกันมิให้เกิดผลร้ายจากการใช้เสรีภาพของสื่อมวลชน ทั้งนี้เนื่องจากความเสื่อมทรามทางจิตใจ ซึ่งอาจทำให้มาตรฐานในทางศีลธรรมของประชาชนเสื่อมทรามลงอันอาจนำมาซึ่งผลร้ายกระทบต่อสังคมได้ เช่น การเผยแพร่

⁷¹ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 (3)

แพร่หรือตีพิมพ์ ภาพลามกอนาจาร อันอาจโน้มนำไปสู่ความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนได้ หรือการโฆษณาเผยแพร่ให้ประชาชนเห็นว่าการสูบบุหรี่เป็นสิ่งที่ดีทันสมัย ทั้งที่การสูบบุหรี่นั้นไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพ อันอาจนำไปสู่ความเสื่อมทรามทางสุขภาพของประชาชนได้ ดังนั้นเพื่อเหตุผลเพื่อระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน สามารถจำกัดเสรีภาพสื่อมวลชนได้

เห็นได้ว่า เสรีภาพสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญยังมีข้อจำกัดไว้ถึง 4 ข้อด้วยกัน โดยเฉพาะ ข้อ 1 “...เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ...” กับ ข้อ 3 “...เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...” ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเผด็จการหลายฉบับ ก็ยังคงมีบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้บัญญัติไว้กว้างขวางยากแก่การตีความเป็นอย่างยิ่ง รัฐอาจใช้เหตุผลดังกล่าวในตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้อย่างเช่นใน พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนอยู่ในระดับที่ต่ำมาก และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยไว้สูง ทั้งในแง่ของความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และแม้แต่การทำให้ประชาชน “ตื่นตระหนกตกใจกลัว” ซึ่งตีความได้กว้างขวางมาก นับเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก จนถูกสื่อมวลชนเรียกร้องให้ยกเลิกไปและได้ยกเลิกไปในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ได้รับการกล่าวขวัญว่าจำกัดตัดทอนเสรีภาพสื่อมวลชนมากที่สุดในประวัติศาสตร์เสรีภาพสื่อมวลชนไทย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคสองจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ได้

4.3.4.2 ต้องมีผลเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะจง

หลักในการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะจง เป็นหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เหตุผลที่มีให้รัฐเลือกปฏิบัติในการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นใช้บังคับ กฎหมายที่มีผลทั่วไปเป็นเครื่องประกันความสม่ำเสมอและความเท่าเทียมกันในผลทางกฎหมายสำหรับข้อเท็จจริงหรือในสถานการณ์ที่เหมือนกัน การปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ถือเป็นความยุติธรรมในทางกฎหมาย โดยบทบัญญัติในมาตรา 29 วรรคสองนี้ มีผลเป็นการคอกย้ำหลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ว่า บุคคลย่อมมีความ

เสมอภาคกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน จึงเป็นการทำให้เห็นเป็นรูปธรรมอีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ตรากฎหมายดังกล่าวขัดกับหลักที่บัญญัติในมาตรา 29 วรรคสอง ย่อมถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้

4.3.4.3 การจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็น

การจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็น หรือหลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า หลักมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ ซึ่งหลักดังกล่าวได้บัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักประกันการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น”.... โดยหลักการนี้เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปตามอำเภอใจ

4.3.4.4 การจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพมิได้ โดยหลักนี้มีจุดมุ่งหมายเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนต่อแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้ อันเป็นบทบัญญัติเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติและมีค้ำประกันในทางรัฐธรรมนูญ ในหลักดังกล่าวมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การคุ้มครองไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นการคุ้มครองโดยเด็ดขาดหรือไม่

ในการพิจารณาว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนั้นจะมีผลทำให้สาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้รับความกระทบกระเทือนหรือไม่ จึงต้องจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องราวไป กล่าวคือแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าวการกระทบกระเทือนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้จึงไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามความหมายของมาตรา 29

ส่วนการตรวจสอบ การกระทำของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ แต่เป็นการให้

ศาลสูงสุดของแต่ละศาลเป็นผู้ควบคุมพิจารณาของศาลที่ต่ำกว่า เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 28 วรรคสองที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” จะเห็นได้ว่าหลักดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 27⁶⁷ ที่บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงตามมาตรานี้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 27 จะไร้ซึ่งความหมายหากไม่มีองค์กรเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่าได้กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้นในกรณีนี้จึงต้องพิจารณามาตรา 28 วรรคสองประกอบกับมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่าอำนาจรัฐแต่ละอำนาจกระทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ในขอบเขตของการใช้อำนาจแต่ละอำนาจ กล่าวคือ หากฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวอาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและใช้สิทธิตามมาตรา 264 โดยโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติของมาตรา 6 และให้ศาลนั้นเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย⁶⁸

4.4 ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายในปัจจุบันที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนในประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมการใช้สื่อมวลชนให้เป็นไปตามเจตนาของรัฐบาลและผู้บริหารแต่ละยุคแต่ละสมัย กฎหมายที่ใช้ควบคุมสื่อมวลชนมีทั้งกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่จะออกมาเพื่อบังคับใช้สำหรับสื่อมวลชนแต่ละประเภท โดยเฉพาะ กล่าวคือ ด้านสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ มีพระราชบัญญัติการพิมพ์ได้ออกบังคับ

⁶⁷ มาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

⁶⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 172-174.

ใช้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2465-2488 รวม 5 ฉบับ คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติไม่น้อยกว่า 7 ฉบับ ส่วนประกาศต่างๆ ที่ควบคุมหนังสือพิมพ์ รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีระเบียบของแผนกควบคุมเอกสาร และสิ่งพิมพ์กรมตำรวจ ตลอดจนจรรยาบรรณ และข้อบังคับของสมาคมต่างๆ เพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์ให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบ

ส่วนสื่อมวลชนประเภท วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นั้นมีพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ระหว่าง พ.ศ. 2498-2521 รวม 3 ฉบับ กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498-2521 รวม 7 ฉบับ ออกในลักษณะประกาศตั้งแต่ พ.ศ. 2498-2521 ไม่น้อยกว่า 15 ประกาศ คำสั่งไม่น้อยกว่า 5 คำสั่ง และมีระเบียบเพื่อให้ปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ. 2511-2522 ไม่น้อยกว่า 18 ฉบับ และนอกจากนี้ยังมีข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และจริยธรรมเพื่อควบคุมให้สื่อมวลชนประเภทนี้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังของรัฐบาล

นอกจากกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติ ข้อเสนอแนะ ข้อบังคับ และจรรยาบรรณ ที่ออกมาเพื่อควบคุมสื่อมวลชนแต่ละประเภทโดยตรงแล้ว สื่อมวลชนยังต้องอยู่ใต้บังคับกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ซึ่งส่วนมากแทรกและกระจัดกระจายอยู่ในที่ต่างๆ กัน และบ่อยครั้งที่สื่อมวลชนเองก็ไม่อาจหยั่งทราบได้ว่ากฎหมายหรือ ระเบียบ เหล่านั้นมีอยู่ ณ ที่ใดบ้าง และบทบัญญัตินั้นๆ ควบคุมหรือให้ความคุ้มครองแก่สื่อมวลชนอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชน ในบางมาตราและบางฉบับมิได้ระบุดูแลว่าจะควบคุมหรือให้ความคุ้มครองกับสื่อมวลชนมากน้อยเพียงใด หากแต่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีหน้าที่ใช้กฎหมายเหล่านั้นไขว้เขว บางครั้งเกิดความไม่แน่ใจให้การวินิจฉัยได้ไม่ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่ให้ไว้ สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ไม่ได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ในที่นี้ผู้เขียน จะ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ทั้งในสื่อมวลชนประเภทหนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์ กฎหมายฉบับนั้นก็ไต่ถอยไปแล้วแต่บางฉบับก็ยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายฉบับต่างๆ ในอดีตนั้น จะทำให้เข้าใจ และสามารถวิเคราะห์กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนไทย ซึ่งทั้งขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่อย่างไร และหากกฎหมายดังกล่าวจำกัดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน จนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการเพิกถอนสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเลย ดังนั้นกฎหมายจะมีผลใช้บังคับแก่สื่อมวลชนประเภทนั้นๆ ได้หรือไม่ และหากสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้รับผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย จะมีกระบวนการใดบ้างที่จะ

ตรวจสอบกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสื่อมวลชนให้มีสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง ซึ่งจะอธิบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อแต่ละประเภทโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น และกฎหมายทั่วไป เช่น กฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับสื่อทุกประเภท ผู้เขียนจะได้กล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

4.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนังสือพิมพ์

สื่อหนังสือพิมพ์มีกฎหมายหลายฉบับที่จะกล่าวถึง ซึ่งรัฐอาจจะนำมาใช้เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อประเภทสิ่งพิมพ์นี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนอยู่แล้วว่าการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่จะเข้มงวดมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองของแต่ละช่วงเป็นอย่างมาก อันเป็นเครื่องชี้วัดได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบของรัฐในแต่ละช่วงเป็นอย่างไร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า เสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัยอยู่ในระดับใด และรัฐได้ตระหนักถึงและให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนตามบทที่รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองไว้หรือไม่อย่างไร ซึ่งกฎหมายหลักของสื่อสิ่งพิมพ์ก็คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 เมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารในปี พ.ศ. 2501 ก็ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 (ปร. 17) และในช่วงหลัง พ.ศ. 2519 คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 (ปร. 42) ทั้งนี้เพื่อใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเสนอข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์

กฎหมายที่เคยบังคับใช้กับหนังสือพิมพ์ และได้ลดทอนสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์เป็นอย่างยิ่ง คือ

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 (ปร. 17) เมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารในปี พ.ศ. 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 ซึ่งมีผลในเรื่องการพิมพ์ต่างๆอย่างทั่วถึง ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงเป็นการรับรองอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมหนังสือพิมพ์ได้อย่างเต็มที่ และประกาศนี้ทำให้มีการจำกัดสิทธิในการแสดงออกซึ่งความเห็นทางหนังสือพิมพ์มาก ซึ่งทำให้ต้องระมัดระวังอย่างมากในการพิมพ์จำหน่าย จุดมุ่งหมายของประกาศคณะปฏิวัติ ก็เพื่อให้หนังสือพิมพ์ได้ใช้เสรีภาพที่ไม่ขัดต่อกฎหมายให้หนังสือพิมพ์ต้องขออนุญาตเพื่อป้องกันและปราบปรามการโฆษณาอันเป็นภัย

กล่าวสรุปได้ว่าสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ มี 2 ประการ คือ

1. กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ อันได้แก่ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา บรรณาธิการ หรือเจ้าของขึ้นหนังสือขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ยกเว้นในกรณีดำเนินการอยู่ก่อนประกาศนี้แล้ว

2. พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตัดเดือน ยึดหนังสือหรือสั่งถอนใบอนุญาตผู้ดำเนินการได้ ถ้าหากโฆษณาข้อความมีลักษณะต้องห้าม 8 ประการ ดังระบุไว้ในประกาศนี้

เมื่อพิจารณา ตามสาระของประกาศของคณะปฏิวัติ จะเห็นได้ว่า เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ฝ่ายราชการ เพราะมีโอกาสระงับยับยั้งผู้คิดไม่ชอบที่จะอาศัยกิจการหนังสือพิมพ์ เป็นเครื่องมือให้ดำเนินการอันเป็นภัยต่อสังคมและประเทศชาติได้สะดวก ในขณะที่เดียวกันหนังสือพิมพ์ก็ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพลงบางส่วนโดยปริยาย

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2501 พ.ศ. 2518 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2501 เป็นการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา อีกด้วย ผลจากการมีประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวทำให้ประชาชนถูกกลั่นแกล้ง ถูกคุกคาม และบีบบังคับในการใช้สิทธิเสรีภาพเป็นระยะเวลาอันยาวนานถึง 17 ปี ตั้งแต่รัฐบาลในระบอบเผด็จการมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ประกอบวิชาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นปากเสียง เป็นสื่อกลางนำข่าวสารและวิทยาการไปสู่ประชาชน ได้รับความกระทบกระเทือนและถูกปิดปากเป็นเวลายาวนาน ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นและนำข่าวสารที่แท้จริงไปสู่ประชาชนได้ ขณะนี้เข้าสู่ยุคประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องจำกัดสิ่งที่กลั่นแกล้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสีย อีกทั้งเป็นสิ่งสำคัญการสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2501 นี้เสีย⁶⁹

- คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ปร. 42) ประกาศคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2519 มีเนื้อหาเสมือนคัดลอกมาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 17 (พว. 17) ที่ออกโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่กลับมีมาตรการที่บ่งบอกความเป็นเผด็จการยิ่งกว่า กล่าวคือ หนังสือพิมพ์ที่แสดงความจำนงขออนุญาตออกหนังสือพิมพ์ต่อ

⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 208 วันที่ 28 ตุลาคม 2518

ไปภายใต้เงื่อนไขแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามมาตรการในคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ด้วย ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนำมาสู่การจำกัดและบั่นทอนการสร้างสรรคเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทั้งในเรื่องของจำนวนหนังสือพิมพ์ที่จะออกใหม่ การรายงานข่าว การแสดงความคิดเห็นของนักหนังสือพิมพ์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลและนโยบายของรัฐบาล สาระสำคัญที่ปรากฏในประกาศดังกล่าว

“ตามที่ได้มีคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองแผ่นดินกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคล ที่ต้องการจะดำเนินการพิมพ์หนังสือพิมพ์รายวันและสิ่งตีพิมพ์ ขึ้นเรื่องราวต่อคณะกรรมการคุ้มครองแผ่นดิน เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เป็นการเฉพาะรายนั้น บัดนี้สถานการณ์โดยทั่วไปคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และคณะกรรมการคุ้มครองแผ่นดินพิจารณาเห็นว่า สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิมพ์สิ่งพิมพ์และหนังสือพิมพ์ออกเผยแพร่ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

เห็นได้ว่า คำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองแผ่นดิน (ปร. 42) นอกจากจะคัดลอกมาจาก (ปร. 17) และเพิ่มมาตรการที่รุนแรงแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วหลายฉบับ อาทิเช่น ข้อ 2 (8) ซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 33 และตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด 3 มาตรา 123 และมาตรา 124 นอกจากนั้น ยังมีลักษณะครอบจักรวาล เพราะบัญญัติถึงการกระทำผิดไว้อย่างกว้างๆ ไม่มีขอบเขตชัดเจน ยากต่อการปฏิบัติ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในทางที่เป็นโทษแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหนังสือพิมพ์ได้ โดยเฉพาะการเรียกบรรณาธิการไปตักเตือนในเรื่องการเสนอข่าวเป็นประจำ⁷⁰

ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ปร.42 ได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2533

ตามที่กล่าวมานั้น เป็นตัวอย่างกฎหมายฉบับต่างๆ ในอดีตที่รัฐได้ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพสื่อหนังสือพิมพ์ในช่วงเวลานั้น ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียน จะทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

⁷⁰ “คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับ ปร. 42,” วารสารวันนักข่าว, (5 มีนาคม 2534) : 125-128.

1. พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484

ประเทศไทยเริ่มมีพระราชบัญญัติการพิมพ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2484 ซึ่งการที่มีพระราชบัญญัตินี้เท่ากับเป็นการเริ่มต้นของการรับรองสิทธิการพิมพ์อย่างเป็นทางการในประเทศไทยขึ้นและในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติก็เท่ากับเป็นการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ด้วยไปในตัว เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าได้มีการจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น การพูด และการตีพิมพ์ในประเทศไทยแค่ไหนเพียงใด กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะพิมพ์หนังสือหรือหนังสือพิมพ์ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้ให้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นในการควบคุมหนังสือพิมพ์ กล่าวคือ เพิ่มเงื่อนไขการแจ้งใช้แทนพิมพ์แต่ละแทนและให้เจ้าพนักงานการพิมพ์⁷¹ มีอำนาจตรวจสอบเนื้อหา ก่อนพิมพ์ (Sensor)

บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เช่นในกรณีการตีความว่า ข้อความหรือรูปภาพ ที่ลงพิมพ์ โฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้นไม่เหมาะสม เพราะเป็นการดูหมิ่น เสียดสี หรือปลุกปั่น ยุบย หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งไม่มีอะไรเป็นกฎหมายชัดเจนแต่ตรงข้ามกลับเป็นสิ่งที่ชี้ชัดว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐ คือให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นผู้วินิจฉัย ความถูกต้อง ซึ่งเท่ากับว่าสิ่งไหนผิดหรือขัดต่อศีลธรรมหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับความคิด ความเห็นและความรู้สึกของเจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นมาตรฐาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมกับหนังสือพิมพ์เพราะกฎหมายนี้ได้แสดงเจตนารมณ์ในการปิดกั้นเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไว้แต่เริ่มต้นแล้ว สำหรับพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

⁷¹เจ้าพนักงานการพิมพ์ที่เป็นผู้พิจารณาการทำงานของสื่อมวลชนเป็นใครบ้างนั้น กฎหมายแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- เจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้บังคับบัญชาการตำรวจสันติบาลและสารวัตรแผนก 5 กองกำกับการ 3 กองตำรวจสันติบาล

- เจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับต่างจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นๆ

- เจ้าพนักงานฝ่ายทหาร ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทหาร” ดูผลของรัตน์ เอมมาลย์ชลมารค, “เสรีภาพ การแบ่งสรร และจรรยาบรรณ : ข้อผูกพันระหว่างสื่อกับกฎหมาย,” วารสารนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ 5 ,2 (พฤศจิกายน 2543 – กุมภาพันธ์ 2544) : 49-50.

นอกจากนี้ในด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและเอกชน พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ อย่างละเอียด รัดกุม และได้ให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงานการพิมพ์ อันได้แก่ อธิบดีกรมตำรวจเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์ สำหรับจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์สำหรับจังหวัดใน เขตอำนาจตน มีหน้าที่ตรวจข่าวโฆษณาและสั่งถอนใบอนุญาต หรือปิดหนังสือพิมพ์ได้ ถ้าหนังสือพิมพ์ได้ลงข่าวโฆษณาผิดไปจากนโยบายของรัฐบาลอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน

เห็นได้ว่า รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในสมัยนี้หนังสือพิมพ์ได้รับความลำบากมากในการลงพิมพ์ข่าวต่างๆ เพราะรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้มงวดตรวจข่าวทุกฉบับก่อนที่จะพิมพ์ออกจำหน่าย หนังสือพิมพ์จะต้องส่งข้อความ ทุกๆข้อความที่จะลงพิมพ์ไปให้เจ้าพนักงานตรวจเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะพิมพ์ออกจำหน่ายต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลแต่งตั้งมาเพื่อตรวจข่าวหนังสือพิมพ์นั้น ส่วนมากแต่งตั้งจากราชการประจำ ได้แก่ผู้แทนต่างประเทศต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ กรมประชาสัมพันธ์ ตำรวจภูธรนครบาล เป็นต้น

หลักเกณฑ์การตรวจข่าวสมัยนั้น มีการตรวจข้อความที่ขัดกันกับนโยบายรัฐบาล ตรวจการเขียนประโยค วรรคตอน ตัวสะกด รูปถ่าย การเปลี่ยนแปลงตัวอักษรในภาษาไทยในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมวัฒนธรรมภาษาไทยคิด ขึ้น ในปี พ.ศ. 2485 นั้น มีผลกระทบกระเทือนต่อวงการหนังสือพิมพ์เป็นอย่างมากเพราะความไม่ เคยชิน และคณะกรรมการตรวจข่าวรับนโยบายมาปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ในด้านการข่าวที่เกี่ยวกับ สงครามจะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในสมัยนั้น ญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรกับ ไทยตามกติกาสัญญาพันธมิตรระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น ส่วนอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา เป็นคู่สงครามกับไทย ฉะนั้นข่าวเกี่ยวกับคู่สงครามจึงไม่มีทางเสนอได้ ทั้งนี้ก็เห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์ไม่มีเสรีภาพในการแพร่ข่าวสารข้อเท็จจริง เพราะถูกรัฐบาลควบคุม นอกจากหนังสือพิมพ์จะ ต้องถูกเซ็นเซอร์หรือตรวจข่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว รัฐบาลสมัยนั้นยังบังคับให้หนังสือพิมพ์ลงคำ ขวัญ “เชิดผู้นำชาติพ้นภัย” ในหน้าแรกเป็นประจำทุกฉบับอีกด้วย

ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 (ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2488) ซึ่งมีผล บังคับใช้ในปัจจุบันนี้ เห็นได้ว่า มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่มีลักษณะในเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของสื่อหนังสือพิมพ์ ซึ่งอาจจะขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ ดังนี้

● บทบัญญัติที่ให้อำนาจ ในการห้ามการขายหรือจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์/ ตั้งยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์/ ใ้คงการพิมพ์ /สั่งให้คงใช้เครื่องพิมพ์ / ห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์ /หรือสั่งให้พักใช้ หรือถอนใบอนุญาตหรือสั่งคงการเป็นผู้โฆษณา

กล่าวได้ว่าในมาตรา 9 ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ที่ห้ามการขายหรือจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์ ทั้งจะยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์ด้วยก็ได้โดยเหตุเพียงเห็นว่า “อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

การห้ามขายหรือจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์นี้มีผลคล้ายกับเป็นการเซ็นเซอร์ข่าว เพราะถ้าหนังสือพิมพ์ที่จะวางแผงออกจำหน่ายไม่ผ่านมาตรฐานความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของผู้ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานการพิมพ์ หนังสือพิมพ์เล่มนั้นๆ ก็ไม่อาจที่จะออกวางขายแก่ประชาชนได้

ตามมาตรา 9 นอกจากเจ้าพนักงานการพิมพ์จะมีอำนาจสั่งคงเป็นผู้จัดพิมพ์หรือห้ามการจำหน่ายแจกแล้ว ยังมีอำนาจในการที่จะยึดแม่พิมพ์โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือ ไม่มีกำหนดระยะเวลา มาตรา 21 ใ้คงการเป็นผู้พิมพ์ และหรือผู้โฆษณา และหรือ สั่งให้คงใช้เครื่องพิมพ์, มาตรา 33 ห้ามโฆษณาความลับของราชการในหนังสือพิมพ์, มาตรา 34 เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจสั่งห้ามการโฆษณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับราชการทหารหรือการเมืองระหว่างประเทศ, มาตรา 36 เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งคงการเป็นผู้โฆษณาบรรณาธิการ หรือเจ้าของหนังสือพิมพ์ก็ได้ และมาตรา 39 เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีคำสั่งเป็นหนังสือ ห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์ที่ละเมิดนั้นต่อไป และจะให้ยึดหนังสือพิมพ์นั้นทั้งหมดก็ได้

พิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ในการห้ามการขายหรือจำหน่ายแจกสิ่งพิมพ์/ ตั้งยึดสิ่งพิมพ์และแม่พิมพ์/ ใ้คงการพิมพ์ /สั่งให้คงใช้เครื่องพิมพ์ / ห้ามโฆษณาหนังสือพิมพ์ /หรือสั่งให้พักใช้ หรือถอนใบอนุญาตหรือสั่งคงการเป็นผู้โฆษณา

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้ มีผลเท่ากับเป็นการปิดโรงพิมพ์ เพราะเมื่อหนังสือพิมพ์ไม่สามารถขายและจำหน่ายแจกหรือ ไม่มีแม่พิมพ์ที่เป็นสิ่งสำคัญในการพิมพ์ย่อมทำให้หนังสือพิมพ์นั้นไม่สามารถที่จะใช้เสรีภาพในการพิมพ์ได้ เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการพิมพ์ ถือได้ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 39 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดังนั้น ตามมาตรา 9, มาตรา 21, มาตรา 33, มาตรา 34, มาตรา 36 และมาตรา 39 ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 จึงน่าจะขัดต่อมาตรา 39 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

- บทบัญญัติที่ให้อำนาจ ในการตรวจข่าว (Sensor) บทความ และสั่งปิดโรงพิมพ์

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ แต่โดยแท้จริงแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาเพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์หรือลิตรอนเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ให้น้อยลงนั่นเอง อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่ประกาศไว้ กล่าวคือ ได้กำหนดแนวทางในการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ไว้ โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ มีอำนาจในการตรวจข่าว (Sensor) บทความ และสั่งปิดโรงพิมพ์ ได้ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือตกอยู่ในภาวะสงคราม ซึ่งกำหนดไว้ (มาตรา 35),

ในมาตรา 36 นั้น ถ้าเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ อาจจะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือฝ่าฝืนคำสั่งห้ามตามความในมาตรา 34 เจ้าพนักงานการพิมพ์อาจดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

1. ให้คำคัดค้านเป็นหนังสือสั่งให้หนังสือพิมพ์เสนอเรื่องหรือข้อความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อน

2. ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีเหตุคับขันระหว่างประเทศหรือมีการสงคราม เห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติการพิมพ์ให้อำนาจกว้างขวางมากแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์ ซึ่งเป็นคนของรัฐเพื่อจัดการกับหนังสือพิมพ์เดิมที่ในการห้าม สิ่งพิมพ์หรือเซ็นเซอร์เนื้อหาสาระของหนังสือพิมพ์อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นลิตรอนและจำกัดเสรีภาพในการที่จะเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์จึงไม่ต่างอะไรกับการปิดโรงพิมพ์นั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 การที่เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจที่สามารถใช้อำนาจสั่งตรวจข่าวก่อนโฆษณาได้ เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 39 วรรคสาม บัญญัติว่า “การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อลิตรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ได้บัญญัติว่า “การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้” เพราะถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการลิตรอนเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน และเป็นการขัดกับหลักปฏิญาสากลเรื่องสิทธิการรับรู้ (Right to Know) ของประชาชนอีกด้วย รวมถึงส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากเกรงว่าเจ้าพนักงานการพิมพ์อาจมีการใช้ดุลพินิจที่ขัดแย้งกับสื่อหรือกับสังคม จึงควรยกเลิกอำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์ในเรื่องดังกล่าวนี้

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ไม่สามารถใช้บังคับได้ เพราะมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ในเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว พระราชบัญญัติการพิมพ์ย่อมล้าสมัย และจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปถ้าไม่ยกเลิกเงื่อนไขข้อกำหนดทั้งหมด ไม่ว่าในกรณีใดก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็มีผลบังคับใช้เหนือพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับนี้ หากตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างกว้างๆ ก็น่าจะหมายความว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะตั้งปิดตีสั่งพิมพ์และต่อแขนงอื่นๆ และไม่อาจจะห้ามการเผยแพร่การเสนอข่าวหรือบทความได้อีกต่อไปเพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิ่งหนึ่งที่แสดงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือกฎหมายใดๆที่ใช้บังคับหรือจะใช้บังคับนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวงนั้นมิได้ เรียกว่า “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ อธิบายความหมายความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) มาตรา 6 ไว้ว่า

มาตรา 6 “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เนื่องจากกฎหมายนั้น เป็นบ่อเกิด (Source) แห่งการใช้อำนาจทั้งปวง ดังคำกล่าวที่อ้างแล้วข้างต้นว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ย่อมทำไม่ได้” การกระทำใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ทั้งสิ้น เพราะอำนาจรัฐ (ที่ได้รับจากกฎหมาย) นี้เอง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือแม้แต่ในบางกรณีเป็นเอกชน⁷² ก็สามารถใช้อำนาจเหนือเอกชนหรือเหนือประชาชนทั่วไปได้ ก็เนื่องด้วยผลแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้นี้เอง

⁷² บางครั้งกฎหมายอาจมอบอำนาจให้เอกชนสามารถใช้อำนาจรัฐได้ เช่นการให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเอกชนจะสามารถใช้อำนาจรัฐได้ เช่นกรณีขององค์กรวิชาชีพที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน เช่นการตราข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ฯลฯ อันเป็นการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถกระทำได้นี้เนื่องมาจากองค์กรวิชาชีพเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ควบคุมดูแลกิจการต่างๆอันเกี่ยวข้อง

เมื่อกฎหมายเป็นบ่อเกิดแห่งการใช้อำนาจรัฐนี้เอง การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติแม่บท ก็ย่อมเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะนอกจากบริบทของรัฐธรรมนูญในแง่ของการเป็นแม่บทแห่งการตรากฎหมายทั้งปวงแล้ว รัฐธรรมนูญบริบทแห่งการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ด้วยตรรกะดังกล่าวนี้เอง กฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เป็นแม่บทให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะทำลายหลักการแห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ไม่ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจที่จะเกิดผลอันเป็นจริงในทางปฏิบัติได้เลย หากปราศจากซึ่งกระบวนการหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันองค์กรที่มีหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ “ศาลรัฐธรรมนูญ” และ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยจะกล่าวถึงการตรวจสอบและควบคุมกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้ดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ควบคุมมิให้บทบัญญัติกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญสามารถควบคุมได้ทั้งก่อนที่กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการตราออกมาบังคับเป็นกฎหมาย และควบคุมในขณะที่กฎหมายนั้นใช้บังคับอยู่ คือ

1. การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะตราขึ้นใช้บังคับ กระบวนการนี้ คือการควบคุมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารจะนำมาบังคับใช้ กระบวนการนี้เป็นกระบวนการควบคุมก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับนั่นเอง การควบคุมโดยกระบวนการนี้ จะสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายว่ากฎหมายนั้นผ่านกระบวนการตราหรือเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้รวมถึงการควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง” กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของ

กับวิชาชีพนั้น รายละเอียดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544) หน้า 69-72.

ประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ตามมาตรา 177 อีกด้วย

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภา ไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดและพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมิผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียื่นยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น”

2. การควบคุมหลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ในกรณีที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้แล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังสามารถนำกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ การควบคุมหลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว มีได้สองกรณี คือการควบคุมผ่านศาลกับการควบคุมผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สำหรับการควบคุมผ่านกระบวนการศาล ตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 264⁷⁴ โดยคู่ความในคดีที่มีปัญหานั้นเห็นว่ากฎหมายที่มีปัญหานั้นเห็นว่า กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถร้องต่อศาลขอให้ส่งกรณีดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ โดยศาลนั้นจะต้องรอการพิจารณาคดีที่มีการโต้แย้งไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่เป็นปัญหานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์นิติบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรานี้ได้

กฎ ระเบียบ หรือประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ ไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถพิจารณาได้ตามมาตรา 264 หรือกรณีโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาได้ตามมาตรานี้ รวมทั้งไม่มีอำนาจพิจารณากรณีที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลอื่นด้วย

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี ถ้าศาลเห็นหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว ”

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การควบคุมผ่านกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 198⁷⁵ บัญญัติไว้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งกรณีความปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ตามกรณี

ความแตกต่างในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผ่านกระบวนการศาล กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ กรณีการร้องขอให้ศาลส่งคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีคดีเกิดขึ้นแล้วในชั้นศาลเสียก่อน นอกจากนี้ กฎหมายที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีด้วย ในขณะที่การร้องผ่านกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น สามารถกระทำได้แม้ว่ายังไม่มีการเกิดขึ้น หรือยังไม่จำเป็นต้องถูกใช้บังคับโดยกฎหมายที่สงสัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถใช้สิทธิผ่านกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าจะนำคดีร้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่การส่งโดยอัตโนมัติโดยผลของรัฐธรรมนูญเช่นกรณีของศาลตามมาตรา 264⁷⁶

ผู้เขียนเห็นว่า จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการพิมพ์ในประเด็นเหล่านี้ หรือยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ต่อไป หรือหากในกรณีที่สื่อถูกบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ อาจจะใช้สิทธิในทางศาลได้ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือหากพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น มิได้ถูกกล่าวยกขึ้นในชั้นศาลก็ตาม แต่ยังมีช่องทางในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัด

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

⁷⁶ กล้า สมุทวณิช, “รัฐธรรมนูญกับมิติใหม่แห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 4, 10 (มกราคม – เมษายน 2545) : 119-121.

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่ใช้ควบคุมการดำเนินกิจการสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นกฎหมายที่ร่างอยู่บนพื้นฐานความคิดที่รัฐเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สถานีต่างๆ ต้องปฏิบัติตามการควบคุมของรัฐ รัฐมีความพอใจกับกฎหมายเท่าที่สามารถควบคุมสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ แต่ไม่ได้เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บางหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ยังไม่มีความชัดเจนที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ในเรื่องความหลากหลายของรายการ ที่จะเป็นต้องมีหลักเกณฑ์เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มคนที่มิรสนิยมและผลประโยชน์ที่หลากหลาย ในระเบียบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ข้อ 27 ได้กำหนดให้สถานีต้องจัดทำแผนผังรายการหลักตามสัดส่วนรายการให้เหมาะสม ทั้งประเภทข่าว สารคดี ความรู้ และหรือความบันเทิง รายการเพื่อเด็กและเยาวชน รายการภาพยนตร์... แต่เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้กว้างๆ ไม่ได้กำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมในการออกรายการนั้นๆ และไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดคุณภาพของรายการ เช่น การจัดระดับเรตติ้งรายการ จึงไม่มีมาตรการที่จะพิจารณาว่า รายการเพื่อเด็กและเยาวชนที่มีอยู่มีความเหมาะสมหรือไม่และเหมาะสมกับเด็กในวัยใด เป็นต้น

และไม่มีบางหลักเกณฑ์ที่ใช้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ไม่มีข้อจำกัดของผู้อุปถัมภ์รายการ ซึ่งผู้อุปถัมภ์รายการนั้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อเนื้อหาของรายการ จึงต้องจำกัดการนำเสนอให้มีอยู่ในช่วงคืน และทำรายการเท่านั้น ห้ามสอดแทรกเข้าไปในเนื้อหารายการ เมื่อไม่มีข้อจำกัดของผู้อุปถัมภ์รายการต่างๆ ในประเทศไทยทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์จึงเต็มไปด้วยผู้อุปถัมภ์รายการสอดแทรกเข้าไปในเนื้อหา ที่เลวร้ายไปยิ่งกว่านั้นยังไม่ถูกนับรวมว่าเป็นช่วงเวลาของโฆษณาอีกต่างหาก ซึ่งเป็นการทำลายประโยชน์สาธารณะอย่างชัดเจน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการควบคุมจำกัดเสรีภาพมากกว่าจะเป็นการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวแตกต่างจากประเทศประชาธิปไตยอื่น ไม่ว่าจะเป็น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ซึ่งเหตุผลในการให้มีสื่อวิทยุกระจายและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศของตนนั้น เพื่อต้องการให้สื่อประเภทนี้เป็นช่องทางหนึ่งในการเผยแพร่ข่าวสารและตอบสนองต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาองค์ความรู้และการเรียนรู้ร่วมกันของคนในสังคมโดยสื่อประเภทนี้สามารถเผยแพร่ไปสู่มวลชนได้อย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง ดังนั้นสื่อจึงมีความสำคัญ

ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ความรู้ ข่าวสาร และเหตุการณ์ความเป็นไปในบ้านเมือง ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกผ่านสื่อได้ และเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารของประชาชนจะต้องไม่ถูกปิดกั้น เพราะคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นทรัพยากรของชาติ สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จึงไม่ได้มีเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ดังนั้น สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จึงได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสื่อหนังสือพิมพ์หรือสื่อประเภทอื่นๆ ดังนั้นกฎหมายที่รัฐออกมาใช้กับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ แต่จะเป็นกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อจัดสรรการใช้คลื่นความถี่ดังกล่าว ส่วนการควบคุมรายการต่างๆ โดยเฉพาะรายการข่าว สื่อก็จะอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่กลุ่มผู้ประกอบการที่ได้ร่วมกันจัดทำขึ้นมาเพื่อกำหนดมาตรฐานในการออกอากาศ ซึ่งรัฐจะคอยกำกับดูแลอยู่ห่างๆ เพื่อให้สื่อเสนอข่าวอยู่ภายใต้กรอบเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบกิจการสื่อวิทยุและ โทรทัศน์ในฐานะสื่อมวลชนทำหน้าที่อย่างเป็นธรรมและก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากที่สุด

เห็นได้ว่า สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นกิจการของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ ได้ถือครองกรรมสิทธิ์แต่ฝ่ายเดียวมาตลอด ดังนั้นในการเสนอข่าวจึงจะเน้นหนักไปในแง่ที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลอันถือเป็นการรับใช้รัฐนั่นเอง ซึ่งการใช้สื่อเพื่อผลประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์หรือในกลุ่มประเทศเผด็จการ ซึ่งมักจะใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่รัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่เป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ทั้งนี้เพราะสื่อส่วนใหญ่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือไม่ก็เป็นกิจการในหน่วยงานของรัฐแม้จะมีเอกชนเข้ามาดำเนินการอยู่บ้างแต่ก็เป็นในลักษณะที่ได้รับการอนุญาตหรือสัมปทานภายใต้เงื่อนไขที่รัฐเป็นผู้กำหนดนั่นเอง สื่อประเภทดังกล่าวจึงแทบไม่มีเสรีภาพที่จะเสนอข่าวได้โดยอิสระจากการควบคุมของรัฐ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ต่างๆอย่างเข้มงวด ซึ่งเหตุผลที่มีการออกกฎหมายมาควบคุมสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มากมายนั้น

หากวิเคราะห์ ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการมีสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้นจะทำให้เข้าใจได้ดียิ่งขึ้นว่าเพราะเหตุใดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทยนั้น จึงมักจะมีลักษณะเป็นการควบคุมจำกัดเสรีภาพมากกว่าที่จะมุ่งหมายให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพ ทั้งนี้เพราะว่าสื่อวิทยุโทรทัศน์ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงสมัยเผด็จการอำนาจนิยม (ช่วงระหว่างจอมพล ป. พิบูล สงคราม ถึงรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี) เนื่องจากที่รัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จในการใช้สื่อวิทยุกระจายเสียงในการตอบโต้กับหนังสือพิมพ์ในการพยายามจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ที่ได้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ด้วยเหตุ

ผลที่ผู้นำประเทศต้องการใช้สื่อโทรทัศน์ตอบโต้การเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ที่เปิดดำเนินการโดยเอกชน และเพื่อผลประโยชน์ในการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองในสมัยนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามได้เห็นชอบให้จัดตั้ง “วิทยุโทรภาพ” โดยตั้งบริษัทไทยโทรทัศน์จำกัดขึ้นในปี พ.ศ. 2489 และรัฐสภาได้ผ่าน พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2489 เพื่อควบคุมการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ควบคุมเครื่องรับโทรทัศน์โดยการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีเครื่องรับ มีการโฆษณาทางสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์มากขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกกฎกระทรวง ประกาศต่างๆ ที่กำหนดสัดส่วนของรายการ การโฆษณา และคุณสมบัติของผู้จัดรายการ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องออกกฎ ระเบียบ ต่างมาควบคุมการเสนอข่าวของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ เพื่อให้แนวทางในการเสนอข่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์และความต้องการของรัฐบาล

ในปัจจุบันกฎหมายที่ควบคุมการดำเนินการที่สำคัญอยู่ 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 กฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 236) กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2537) และระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่วางอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้ผูกขาดกิจการ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีจึงไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อ หรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในบางเรื่อง ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียน จะทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

มาตรา 5 “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต”

มาตรา 10 “ห้ามมิให้ผู้ใดส่ง หรือจัดให้ส่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์อันตนรู้ว่าเป็นเท็จ หรือที่มิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ หรือประชาชน”

ความบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น มีข้อพิจารณาได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ถือหลัก เจ้าพนักงานเป็นผู้ให้เสรีภาพในการส่งกระจายเสียง มิใช่ถือหลักเสรีภาพในการส่งกระจายเสียงเป็นสิทธิส่วนบุคคล อันรัฐจะละเมิดมิได้ การดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะต้อง

ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุม สอดส่อง ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้จะแตกต่างกับในต่างประเทศที่ ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาที่ให้เสรีภาพในการส่งกระจายเสียงอย่างกว้างขวาง

แต่มีข้อสังเกตตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ มิให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่กรมประชาสัมพันธ์, กรมไปรษณีย์โทรเลข, กระทรวงกลาโหม, กระทรวง ทบวง อื่นๆ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว สถานีวิทยุเกือบทั้งหมด ในปัจจุบันล้วนแต่ เป็นของหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้น ตามมาตรา 4 แทบทั้งสิ้น ดังนั้นการควบคุมการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีโทรทัศน์ โดยอาศัยพระราชบัญญัตินี้ จึงเท่ากับเป็นการไร้ผลโดยปริยาย

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นพระราชบัญญัติหลักที่ครอบคลุมการใช้สื่อออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์และผลกระทบหลักคือสื่อวิทยุและโทรทัศน์ คือ ฝ่ายรัฐสามารถควบคุมได้อย่างเข้มงวดในการจัดสรรคลื่นความถี่ หรือช่องออกอากาศ และเนื้อหาสาระของรายการต่างๆ ที่ออกอากาศในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในยุคของรัฐบาลเผด็จการ การตรวจสอบกระทำอย่างกว้างขวาง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ต่างๆ ต้องตกอยู่ในภาวะที่ถูกบังคับให้ต้องออกอากาศตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 15 และ 17 ปี พ.ศ. 2519 ที่บังคับให้สถานีวิทยุโทรทัศน์ต้องถ่ายทอดออกอากาศข่าวของรัฐเป็นประจำ ตามวันและเวลาที่รัฐบาลกำหนด อีกทั้งยังยึดยึดเงื่อนไขต่างๆ ที่เข้มงวดในด้านเนื้อหาสาระของรายการต่างๆ ตลอดจนการโฆษณาที่ต้องออกอากาศตามสถานีเหล่านั้น แต่คำสั่งคณะปฏิวัติดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกไป การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ครั้งสำคัญ ก็คือ ภายหลังที่เกิดเหตุการณ์ไม่สงบในเดือนพฤษภาคม 2535 นั้น สื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ถูกมองว่าถูกปิดกั้น ไม่มีความเป็นอิสระมีการแทรกแซงจากการเมืองและผูกขาดโดยรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว ไม่ได้เป็นสื่อมวลชนอย่างแท้จริง จึงได้มีการแสวงหาวิธี โดยมีความคิดว่า คลื่นความถี่วิทยุอันเป็นทรัพยากรของชาติที่มีค่าและจำกัด จำเป็นต้องมีการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแล การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้ปรากฏชัดเจนในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (ฉบับปัจจุบัน)

กล่าวได้ว่า กฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้กันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 จึงถูกยกเลิกโดย รัฐธรรมนูญฉบับนี้นั่นเอง ซึ่งมีผลทำให้ในช่วงต่อมาสถานีวิทยุและโทรทัศน์ต่างๆ มีเงื่อนไขที่เปิดกว้างมีเสรีภาพมากขึ้นในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามลักษณะของการเปิดกว้างทางสิทธิเสรีภาพของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ย่อมขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองของแต่ละช่วงด้วย

2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2536 (ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498) เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ใบอนุญาต

3. กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2537 (ออกตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498) เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเกี่ยวกับการดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ การควบคุมรายการและโฆษณา

ตามบัญญัติข้อ 16 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (2537) ห้ามไม่ให้ออกอากาศรายการดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ละเมิดหรือหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์หรือองค์พระประมุขของประเทศ
- (2) การต่อต้านหรือหมิ่นประมาทองค์พระมหากษัตริย์หรือประมุขแห่งรัฐอื่นๆ
- (3) การคั่งใจ หมิ่นชาติ รัฐบาล และเจ้าหน้าที่รัฐใดๆ หรือกลุ่มบุคคลใด
- (4) การลบหลู่ เหยียดหยามต่อศาสนา หรือนำความเสื่อมเสียแก่ปูชนียสถานหรือปูชนียวัตถุ
- (5) การแสดงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และความเป็นปึกแผ่นของชาติ หรือกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (6) การแสดงที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี
- (7) การแสดงออกทางการเมืองที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ
- (8) การแสดงยั่วยุกามารมณ์ หรือลามกอนาจาร
- (9) การแสดงที่ทารุณ ไร้อารยธรรม ไม่สุภาพ ผู้ชมผู้ฟัง
- (10) การแสดงเพื่อเชื้อ หลอกหลวง ไร้สาระ ซึ่งอาจเป็นการหลอกหลวงประชาชนโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน
- (11) การแสดงพฤติกรรมทางอาชญากรรมที่ผิดปกติซึ่งอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมได้

กล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับหลักที่เกี่ยวข้อง ก็ คือ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ปี พ.ศ. 2498 ที่ให้อำนาจแก่รัฐในการจัดสรรคลื่นความถี่ พร้อมทั้งกำกับดูแลเนื้อหาสาระของรายการที่จะถ่ายทอดออกอากาศ โดยในช่วงหลัง พ.ศ. 2519 มีการตรวจสอบหนักยิ่งขึ้นโดยอาศัยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 15 และ 17 ซึ่งบังคับให้สถานีวิทยุและโทรทัศน์จะต้องถ่ายทอดรายการข่าวของรัฐบาล คำช่วงเวลาและวันที่รัฐบาลกำหนดโดยกำหนดเนื้อหาสาระให้ต้องออก

อากาศอย่างเคร่งครัด แต่ในปัจจุบันนี้คำสั่งเผด็จการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว⁷⁷ พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ให้อำนาจออกกฎกระทรวงจำนวนหนึ่งเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการให้ใบอนุญาตดำเนินการบริการวิทยุหรือโทรทัศน์ การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานีและผู้ดำเนินการสถานีซึ่งจะต้องควบคุมและจัดการบริการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ (ข้อ 2 และข้อ 3)

4. ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2535 ที่ทหารเข้ายึดกุมอำนาจสื่อ และมีการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวสารข้อมูลข่าวสารที่ออกมาจากสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่อยู่ภายใต้การกำกับของกองทัพบก ได้เสนอข่าวสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นคือสาธารณชนทำให้สังคมไม่เชื่อมั่นศรัทธาการรายงานข่าว อันเนื่องมาจากการปกปิดและบิดเบือนข้อเท็จจริง ถือได้ว่าเป็นการปิดกั้นการรับรู้ข่าวสารของประชาชนและลดทอนเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน เห็นได้ว่า รัฐได้ใช้สื่อของรัฐในการคุ้มครองการใช้อำนาจที่ไม่ของธรรมแทนที่จะคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน

ภายหลังจากเหตุการณ์นั้น ได้มีปรับปรุงระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2518 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงได้มีการออกระเบียบใหม่เกี่ยวกับวิทยุโทรทัศน์เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535” ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการในครั้งนั้นเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐยังคงอำนาจไว้เข้มแข็งดั้งเดิม เพียงแต่เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ”(กทช.) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีตัวแทนจากกระทรวง ทบวง กรม เป็นกรรมการร่วม ต่างกันก็ตรงที่กรรมการบริหารชุดนี้มีตัวแทนจากสถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนทางนิเทศศาสตร์ วารสารศาสตร์ นักวิชาชีพ และผู้แทนองค์กรเอกชนเข้ามาเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยเท่านั้น

อย่างไรก็ดี สัดส่วนของกรรมการบริหารยังให้น้ำหนักไปทางภาครัฐอยู่ หมายความว่ารัฐยังคงปกป้องรักษาอำนาจหน้าที่ไว้ดั้งเดิม เพียงแต่ผ่อนคลายนอำนาจในการควบคุมดูแลและตรวจสอบบ้างเท่านั้น จนกระทั่งปัจจุบันนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียง

⁷⁷ วิจิต มัชฌาภรณ์, เอกสารคู่มือศึกษาและวิเคราะห์ กฎหมายและระเบียบว่าด้วยสื่อมวลชน, แปลโดย สันติ อิศโรจรกุล, (กรุงเทพมหานคร : พีเพรส จำกัด, 2542) หน้า 70.

และวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ (กกช.) เริ่มลดน้อยลง ตามระเบียบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2535 ข้อ 35 ที่ระบุไว้ว่า

ข้อ 35 “ในกรณีที่สถานีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบนี้หรือฝ่าฝืนเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ กกช. กำหนด ให้กกช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ออกคำสั่งให้สถานีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร
- (3) มีคำสั่งระงับการออกอากาศรายการที่ฝ่าฝืน
- (4) เพิกถอนการอนุญาตหรือการรับรองที่ได้ออกให้ตามระเบียบนี้ หรือ
- (5) มีคำสั่งให้ปิดสถานี

ในการใช้อำนาจดำเนินการตาม (4) (5) กกช. ต้องกระทำด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด

กล่าวได้ว่า แต่เดิมคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กกช. มีอำนาจตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ข้อ 35 ที่กำหนดให้ มีอำนาจออกคำสั่งปิดสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ แต่ในปัจจุบันนี้ กกช. จะใช้อำนาจตามมาตรา 35 (5) ไม่ได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 39 วรรคสาม “การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำไม่ได้”

อาจกล่าวสรุป เกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อวิทยุและโทรทัศน์ได้ว่า ควบคุมโดยกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อได้มีคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ 15) เพื่อควบคุมการเสนอข่าวของสื่อวิทยุกระจายเสียงและคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ 17) เพื่อควบคุมการเสนอข่าวของสื่อวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งได้จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อวิทยุและโทรทัศน์และสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด นอกเหนือจากการควบคุมโดยกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่างๆ แล้วนั้น รัฐยังมีวิธีการควบคุมที่มีประสิทธิผลสูงอีกวิธีการหนึ่ง คือการใช้อำนาจในทางการเมืองในการตรวจเนื้อหารายการ โดยมี “คณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์” หรือ (กบว.) ทำหน้าที่ตรวจเซ็นเซอร์เนื้อหาการวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งรายการข่าว เพราะการควบคุมเนื้อหารายการและการระงับการเสนอข่าวเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังของรัฐบาลและฝ่ายการเมืองในการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของคู่ต่อสู้ทางการเมืองและของประชาชน ซึ่งนำไปสู่ประเด็น

สำคัญในเรื่องการให้หรือไม่ให้สัมปทานแก่เอกชนรายใดรายหนึ่งในการใช้คลื่น ซึ่งก็หมายถึงการได้รับ “อภิสิทธิ์” ในระบบวิทยุโทรทัศน์

ดังนั้น เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองย่อมสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกจากเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของธุรกิจเอกชนในอุตสาหกรรมสื่อวิทยุและโทรทัศน์ แม้ว่าสภาพการณ์ด้านสิทธิเสรีภาพของสื่อวิทยุและโทรทัศน์จะคลี่คลายไปในทางให้สิทธิเสรีภาพมากขึ้น หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 แต่รัฐบาลจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย เช่น รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (กรกฎาคม 2538 – พฤศจิกายน 2539) ก็ยังคงอาศัยมาตรการการตรวจเซ็นเซอร์โดยตรงและโดยอ้อมเพื่อควบคุมสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยเฉพาะวิทยุและโทรทัศน์ จากรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ในปี 2539 ของคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.) ระบุว่า รัฐบาลใช้วิธีการควบคุมโดยการดักเตือน โดยใช้คำตรวจสอบประวัติ การโยกย้ายนักข่าว การตรวจสอบ การห้ามเผยแพร่ข่าวหรือรายการ การยกเลิกรายการ ตลอดจนใช้วิธีการก่อให้เกิดความหวาดกลัวไม่ยอมขัดแย้งกับรัฐบาล เห็นได้ว่าการที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย (แบบไทยๆ) มิได้หมายความว่า จะไม่มีการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ เพราะประวัติศาสตร์ที่เพิ่งผ่านไปไม่นานมานี้แสดงให้เห็นอยู่แล้วว่า รายการโทรทัศน์บางรายการสามารถเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างอิสระเสรีภายใต้ระบอบเผด็จการทหารแต่กลับกลายเป็นรายการที่ถูกสั่งให้เลิกออกอากาศโดยคำสั่งของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

สะท้อนได้ว่า การควบคุมและแทรกแซงการเสนอข่าวของสื่อวิทยุและโทรทัศน์มักเกิดขึ้นในทุกรัฐบาลที่ผ่านมาอาจจะมากบ้างน้อยบ้างตามสภาพบรรยากาศทางการเมือง ซึ่งปัจจัยที่กล่าวมานี้น่าจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติแล้วสื่อวิทยุและโทรทัศน์ไม่ได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

4.4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ

กฎหมายที่รัฐออกมาควบคุมการเสนอข่าวของสื่อมวลชนซึ่งมีทั้งกฎหมายที่ควบคุมสื่อหนังสือพิมพ์และสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยเฉพาะแล้ว สื่อมวลชนอาจจะต้องถูกควบคุมการเสนอข่าวโดยกฎหมายอื่นๆ อีกไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457, พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ เมื่อรัฐได้นำมาบังคับใช้อาจจะจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสื่อมวลชน

ชนได้ รวมทั้งกฎหมายทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย ฉบับนี้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

ประเทศไทยมีกฏอัยการศึกเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตรงกับปีพุทธศักราช 2450 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายขนานใหญ่ให้ทันสมัย เพื่อที่จะได้ขอยกเลิกเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ไทยเสียเอกราชทางศาลให้กับต่างประเทศ กฏอัยการศึกฉบับแรกของประเทศไทยชื่อว่า “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก ร.ศ. 126” โดยถอดแบบมาจากกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 9 สิงหาคม (Loi du 9 aout 1849 sur l etat de siege) กฏอัยการศึกของประเทศไทยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง โดยครั้งสุดท้ายถูกแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 303 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ปัจจุบัน กฏอัยการศึกซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457⁷⁸ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ครั้งล่าสุดแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502 เมื่อวันที่ 11 พ.ศ. 2501⁷⁹

ความมุ่งหมายของการมีกฏอัยการศึกใช้ในบ้านเมืองนั้นปรากฏในคำบรรยายของกฎเสนาบดีกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2457 โดยบรรยายถึงความสำคัญและความจำเป็นต้องมีกฏอัยการศึกว่า

“เหตุที่ต้องเรียกว่ากฏอัยการศึกนั้นเพราะเหตุว่า กฏนี้จะประกาศใช้ได้แต่เฉพาะเวลาที่มีสงคราม หรือการจลาจล หรือมีความจำเป็นที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยให้ปราศจากภัย”

⁷⁸ อารยา สุขสม, “ปัญหาหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้กฏอัยการศึก,” วารสารจตุรนิติ 2,4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2548) : 36 - 42.

⁷⁹ พิชฌน์ รัชกาญจน์, “กฏอัยการศึก,” วารสารกรมประชาสัมพันธ์ 9,99 (มีนาคม , 2547) : 22.

กล่าวได้ว่า สาระสำคัญของกฎอัยการศึก สรุปได้ดังนี้⁸⁰

1. ผู้มีอำนาจประกาศกฎอัยการศึก คือ พระมหากษัตริย์ เมื่อมีเหตุอันจำเป็น โดยทรงพระราชอำนาจที่จะประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึกทุกมาตรา หรือบางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้บทบัญญัตินั้น บังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักรหรือตลอดทั่วราชอาณาจักร

2. กรณีที่จะประกาศกฎอัยการศึก มีได้ 3 กรณี

- มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร

- เมื่อมีสงครามทั้งที่ประกาศหรือไม่ประกาศ

- เมื่อมีการจลาจล

3. วิธีประกาศกฎอัยการศึก มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- ประกาศเป็นลายลักษณ์

- โฆษณาให้ประชาชนทราบทั่วกันในราชกิจจานุเบกษา หนังสือพิมพ์ วิทยุ

กระจายเสียง

- ต้องอ้างเหตุที่ต้องประกาศกฎอัยการศึก

- กำหนดพื้นที่ที่จะใช้กฎอัยการศึก

- วันเดือนปี ที่เริ่มใช้กฎอัยการศึก

- ยศ ชื่อ ตำแหน่ง ของผู้ประกาศ

- ตำบล วันเดือนปี เวลาที่ออกประกาศ

4. ผลของการประกาศกฎอัยการศึก ผลในด้านกฎหมาย กฎหมายและอรรถคดี บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติ หรือบทกฎหมายใดซึ่งขัดกับข้อความของกฎอัยการศึก ที่ให้ใช้บังคับ ต้องระงับ และต้องใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกแทน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธการ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก เป็นบทบัญญัติเพื่อควบคุมสถานการณ์ของฝ่ายทหารในยามศึก ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัตินี้ อาจประกาศใช้ทุกมาตราหรือแต่บางมาตรา หรือข้อความส่วนใดส่วนหนึ่งของมาตรา ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน., หน้า 22-23.

บทบัญญัตินั้นบังคับในส่วนหนึ่งส่วนใดของราชอาณาจักร และถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใดๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับนั้นแทน เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกผลในทางกฎหมายประการสำคัญคือ ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อพิจารณาด้วยบทกฎหมายแห่งกฎอัยการศึกแล้ว

จากการศึกษาจะพบว่า กฎอัยการศึกแทบจะทุกมาตราขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยไม่มีขอบเขต กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขอันเป็นองค์ประกอบในส่วนเหตของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทั้งที่เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ บทบัญญัติในมาตรา 8 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 8 “เมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกในตำบลใด เมืองใด มณฑลใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัย ที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และที่จะจับได้”

เห็นได้ว่า อำนาจเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 นี้ เป็นอำนาจทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะใช้ได้เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ส่วนจะใช้เมื่อใดนั้น กฎอัยการศึกได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้ตั้งแต่มาตรา 9 ถึงมาตรา 15 ทวิ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้ชัดเจนแต่มิได้มีการกล่าวถึงเงื่อนไขในการใช้อำนาจแต่ละประเภทว่าจะใช้ได้เมื่อใด ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้น ในมาตรา 9 บัญญัติว่า

มาตรา 9 “การตรวจค้นนั้น ให้มีอำนาจที่จะตรวจค้นดังต่อไปนี้

(3) ตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์.....และ

มาตรา 11 “การห้ามนั้น ให้มีอำนาจที่จะห้ามได้ดังนี้...

(1).....

(2) ห้ามออก จำหน่าย จำยหรือแจก ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ภาพ

(3) ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทร

ทัศน์”

ตามบทบัญญัติมาตรา 9 และ มาตรา 11 นั้น เห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ และมีอำนาจที่จะห้ามการออกหนังสือพิมพ์และห้ามการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งการใช้อำนาจตามมาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 11 เป็นการใช้อำนาจที่มีผล

กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการที่เสนอข่าวของสื่อมวลชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎอัยการศึกควรจะได้รับการพิจารณาและทบทวนโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อแก้ไขและปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องการบัญญัติมอบอำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้เป็นไปตามหลักเจอนใจของรัฐสภา กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนมีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ และเงื่อนไขในการประกาศใช้ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ควรถูกจำกัดให้มีอำนาจในการประกาศใช้ได้ ในกรณีที่มีการรบหรือสงครามเท่านั้น ตลอดจนมีบทบัญญัติควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกไว้ให้มีความชัดเจน และต้องสร้างกระบวนการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารให้สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายภายใต้สถานการณ์พิเศษเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของสื่อมวลชนภายใต้การประกาศใช้กฎอัยการศึก

2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 รัฐบาลประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีบริหารราชการบางประการไว้ในเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักรหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้จะใช้บังคับได้ก็เมื่อได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ซึ่งประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนี้จะประกาศทั่วราชอาณาจักร หรือเฉพาะในเขตท้องที่ใดก็ได้ที่สุดแล้วแต่ความจำเป็นโดยพฤติการณ์นี้จะประกาศทั่วราชอาณาจักร หรือเฉพาะในเขตท้องที่ใดก็ได้ที่สุดแล้วแต่ความจำเป็นโดยพฤติการณ์ เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดแล้ว ให้ประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเสีย

กล่าวได้ว่าเหตุผลและความจำเป็นในการออกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ตามที่ระบุไว้ท้ายพระราชกำหนดให้เหตุผลในการออกพระราชกำหนดนี้ คือ

“โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เห็นได้ว่า การออกพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดได้นิยามคำว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่า “สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ดังนี้

มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1)

(2)

(3) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

เห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 9 (3) เป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนโดยตรง และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนกล่าวคือ ให้ผู้อำนวยการรัฐมนตรีออกคำสั่งห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

จากบทบัญญัติใน พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่า มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย กล่าวได้ว่าเมื่อกฎหมายฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อาจพิจารณาได้ดังนี้

ประการแรก การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ เห็นได้ว่าในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น ไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 39 วรรคสอง กล่าวคือ ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตหรือสุขภาพของประชาชน

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต้องกระทำโดยกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่ตราขึ้นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือต้องไปเพื่อเหตุผลทั้ง 4 ประการนี้เท่านั้น ฉะนั้นในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อการอื่นนอกจากนี้จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ได้

ประการที่สอง การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 29 กล่าวคือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ อีกทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กฎหมายให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยมาตรา 29

จากการศึกษาและวิเคราะห์ เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินใน 2 แนวทางคือ ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนด ในกรณีที่เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ⁸¹ นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้บัญญัติไว้แล้ว ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ก็ได้บัญญัติรับรองการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นเดียวกัน อาจมีความแตกต่างกันบางกลไกของการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ก็ยื่นยันถึงสิทธิของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวคิดและกลไกทางกฎหมายครอบคลุม จะได้ศึกษาถึงการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบันและรัฐธรรมนูญในอดีต ดังที่กล่าวมาแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเมื่อพิจารณาเห็นว่าสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นและมีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ที่จะนำความกราบบังคมทูลเสนอพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดใช้บังคับได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้รับรองหรือเห็นถึงความสำคัญในการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมาย (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) ที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว (กล่าวคือ หากจะให้เป็นถาวรจะต้องนำไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติในภายหลัง) ซึ่งแนวคิดเช่นนี้รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับได้บัญญัติให้อำนาจในลักษณะเดียวกันไว้เช่นกัน จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้มีการตราพระราชกำหนดในปี พ.ศ. 2490 สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีชื่อว่า พระราชกำหนด

⁸¹ มาตรา 218 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คุ้มครองความสงบเพื่อดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490⁸² กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติภายใต้รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร โดยมีจอมพลผิน ชุณหะวัณ (รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์) เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้รัฐบาลได้มีคำสั่งแถลงการณ์เพื่อทำความเข้าใจแก่ประชาชนมีใจความสรุปได้ว่า “ภายหลังที่คณะทหารได้ยึดอำนาจเพื่อเป็นหลักประกัน ในความปรกติสุขของประเทศและเพื่อป้องกันเหตุร้าย ซึ่งจะมีบุคคลคบคิดกันต่อต้านและขัดขวางการทำรัฐประหาร จึงควรให้อำนาจแก่ทางราชการทหารมีอำนาจบางประการในอันที่ระงับและป้องกันเหตุร้ายแต่จะใช้ในเวลาที่ยังจำกัดไม่เกิน 3 เดือน” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีพระบรมราชโองการยกเลิกเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2495 พระราชกำหนดฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ข้าราชการฝ่ายทหารมีอำนาจที่สำคัญคือ การจับกุมคุมขังบุคคลที่สงสัยว่าจะขัดขวางการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเป็นเวลา 7 วัน ยึดสิ่งที่เป็นยุทธปัจจัย ตรวจค้นอาคารสถานที่ ปิดหรือห้ามการใช้ทางสาธารณะ ภายหลังการตราพระราชกำหนดให้อำนาจรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับนี้แล้ว ไม่ปรากฏการบัญญัติเช่นนี้อีก (เหตุในทางการเมือง) พระราชกำหนดส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องเกี่ยวกับทางการเงินและภาษีอากร

อำนาจในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญในข้อนี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่แยกออกมาจากอำนาจการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติขึ้นภายใต้หลักการนี้เช่นเดียวกัน และเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้าไปตรวจสอบความชอบของพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนการขออนุมัติจากสภา โดยให้สมาชิกสภาใดสภาหนึ่งมีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจะวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเพื่อ “ประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ”⁸³ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 218วรรคหนึ่งหรือไม่ การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติกลไกการตราพระราชกำหนดนี้ในกรณีนี้ เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญตระหนักถึงความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อันอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งนอกจากจะควบคุมฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังให้องค์กรศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบอีกองค์กรหนึ่งด้วย จึงเห็นได้ว่านอกจากรัฐธรรมนูญจะเห็นถึงประสิทธิภาพในการใช้อำนาจของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน (อำนาจการตราพระราชกำหนด) แล้วยังให้

⁸² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 64 ตอนที่ 56 : 22 พฤศจิกายน 2490 หน้า 1.

⁸³ มาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ความสำคัญต่อการควบคุมการใช้อำนาจ (การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ) ของฝ่ายบริหารให้อยู่ใน
 คุลยภาพที่เหมาะสมด้วย

ในพระราชกำหนดฉบับนี้ ในคำปรารภของกฎหมายได้มีการระบุบทบัญญัติมาตรา
 31 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 39 มาตรา 44 มาตรา 48 มาตรา 50 และมาตรา 51 ของ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และในเนื้อหา
 ของกฎหมายได้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของของสื่อมวลชน ตามมาตราที่ได้ระบุไว้ โดย
 พิจารณาได้จากมาตรา 9 และมาตรา 11 และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 18 ของพระราชกำหนด
 ฉบับนี้ และเมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจควบคุมการเสนอข่าวของ
 สื่อมวลชน

นับตั้งแต่ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกพระราชกำหนดนี้เป็นต้นมา ก็มีเสียงวิพากษ์
 วิจารณ์ในแง่มุมต่างๆออกมาไม่ขาดสาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนนั้น ใน
 เนื้อหาของพระราชกำหนดนี้ เห็นได้จาก “สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ” ซึ่งเป็นแหล่งรวมของนัก
 หนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ ออกมาเคลื่อนไหวอย่างพร้อมเพรียงกัน โดยมีการเปิดประชุมใหญ่และออก
 แถลงการณ์ทันที เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 ว่า การออกพระราชกำหนดนี้เป็นการขยายอำนาจ
 และโอนอำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้นายกรัฐมนตรี เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน
 ของประชาชนและสื่อมวลชนและเห็นสมควรให้ยกเลิกโดยเร็ว

ด้านนายทวี จงจินดาการ อดีตคนยากสมาคมนักข่าว จากเดอะเนชั่น ระบุว่า “พ.ร.ก. นี้
 ต้องการห้ามนักข่าวทำข่าวภาคใต้ ถือว่าร้ายแรงมากเป็นการปิดหูปิดตา มัดมือ และจะทำให้นักข่าว
 กลายเป็นเครื่องมือของรัฐทันที”

ส่วนนายสุรพล นิตไกรพจน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กล่าวถึงพระราช
 กำหนดฉบับนี้ว่า ทำลายระบบนิติรัฐ ในรูปของกฎหมายที่รัฐบาลเลือกใช้โดยการออกเป็นพระราช
 กำหนด แทนที่จะออกเป็นพระราชบัญญัติ เป็นการไม่สมควร เพราะเหตุฉุกเฉินในคืนวันที่ 14
 กรกฎาคม ที่จังหวัดยะลานั้นได้สงบลงแล้ว โดยที่ไม่ทันได้ใช้กฎหมายนี้ แล้วจะมีเหตุฉุกเฉินอะไร
 อีกเล่า ที่จะมาอ้างในการออกพระราชกำหนดเนื่องจากสถานการณ์ในภาคใต้ก็เป็นเช่นนี้มาตลอด
 และพระราชกำหนดที่ออกมาแทนที่จะใช้ให้มีผลในทุกท้องที่ทั่วประเทศอยู่ตลอดเวลา ตราบใดที่
 ยังไม่มีการยกเลิก เขากล่าวว่าการที่นายกรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงไม่ออกกฎหมายฉบับนี้ในรูปของพระ
 ราชบัญญัติซึ่งต้องให้รัฐสภาพิจารณาก่อนกลับมาออกเป็น “พระราชบัญญัติ” ซึ่งต้องให้รัฐสภา

พิจารณาก่อนออกเป็นพระราชกำหนด ซึ่งมีความหมายว่า รัฐบาลมีเจตนาไม่ต้องการให้สภาเปลี่ยนแปลงกฎหมายนี้ ไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบตามระบอบประชาธิปไตยและนิติรัฐ^{๕๔}

จากการศึกษา ตามที่กล่าวมาแล้วว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ สถานการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและจำกัดและลดทอนเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้ แต่ถ้การจำกัดเสรีภาพนั้นมีความจำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ในขณะนั้น เนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐจึงอาจอ้างเหตุการณ์ดังกล่าวว่า เนื่องด้วยเหตุอันจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจก้ำวล่วงได้ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ตาม มาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าว

และปรากฏว่า ในพระราชกำหนดนี้ ยังได้ระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ตามมาตรา 39 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายดังกล่าวได้ว่า ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร กล่าวคือ ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่าง การจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น กับ สิทธิเสรีภาพที่จะจำกัด ในกรณีนี้เห็นได้ว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนทั้งนี้ เป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนลง หากมีความจำเป็นที่จำกัดสิทธิเสรีภาพและการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นไปตามหลักแห่งความเหมาะสม ย่อมสามารถที่จะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนได้

ตามบทบัญญัติในมาตรา 9 (3) หากพิจารณาบทบัญญัติจะเห็นได้ว่า ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นนั้น วิเคราะห์แล้วเห็นว่าในเนื้อหาสาระเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพดังกล่าว แต่ทั้งนี้มิใช่ว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ และการ

^{๕๔} เมธี ศรีอนุสรณ์, “ฉกฉวยพระราชกำหนดฉุกเฉิน,” วารสารข่าวกฎหมายใหม่ 3, 56 (16 กรกฎาคม 2548) : 4-9.

โฆษณา ความบัพัญญัติมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น เป็นสิทธิที่เด็ดขาดที่ไม่อาจจำกัดได้เลย เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้อย่าง สัมบูรณ์ หรือ สัมพัทธ์ กล่าวคือ บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างมีเงื่อนไข ดังนั้นหากการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็น และเหมาะสม ย่อมกระทำได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น เป็นเสรีภาพในทางมโนธรรมหรือทางความคิด มีอาจจะถูกจำกัดได้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ถือได้ว่าเป็นเสรีภาพที่เด็ดขาด รัฐมีอาจที่จะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ แต่ต่างจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นเสรีภาพในทางมโนธรรมหรือเสรีภาพในทางความคิดเช่นกัน แต่ถ้าเสรีภาพดังกล่าวได้แสดงออกมา หรือกระทำออกมาในรูปแบบใดก็ตาม อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพบุคคลอื่นแล้ว เสรีภาพดังกล่าวย่อมไม่ใช่เสรีภาพที่เด็ดขาดแต่เป็นเสรีภาพที่อาจจำกัดได้

โดยเฉพาะเสรีภาพในการเสนอข่าวที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ นั้น ในการนำเสนอของสื่อจะต้องมีความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังในการนำเสนอข่าวสารต่างๆเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีเรื่องของความเชื่อในทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยซึ่งเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก โดยเฉพาะการเสนอข่าวทางสื่อโทรทัศน์ที่ปรากฏทั้งภาพและเสียงและเป็นสื่อที่เข้าถึงประชาชนได้ง่ายและรวดเร็ว ดังนั้นรัฐอาจเข้ามาควบคุมการใช้เสรีภาพของสื่อได้ เพื่อความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่ หากจะตั้งข้อสังเกต การเสนอข่าวเหตุการณ์ระเบิดที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เห็นได้ว่า ในการเสนอข่าวของสื่อโทรทัศน์ ไม่ว่าจะเป็น CNN หรือBBC สะท้อนให้เห็นว่าสื่อมวลชนในต่างประเทศล้วนแล้วแต่หลีกเลี่ยงที่จะเสนอข่าวหรือภาพข่าวของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว อันจะเป็นการกระทบต่อความรู้สึกสะเทือนใจและสูญเสียแก่ประชาชน แต่สำหรับสื่อไทยเองโดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ ในการเสนอข่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ภาคใต้ บางกรณีได้มีการนำเอาภาพของผู้เสียชีวิตจากการสร้างสถานการณ์ปั่นได้ ในสถานการณ์ต่างๆ มาปะติดปะต่อเข้ากัน ในบางครั้งก็นำเอาภาพจากเหตุการณ์เก่ามาประกอบข่าวใหม่ อาจสร้างความสับสนเข้าใจผิด

ดังนั้นในการเสนอข่าวดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดปัญหาสะท้อนต่อความรู้สึก ขวัญและกำลังใจของประชาชนในพื้นที่ และนำไปสู่ความแตกแยกและปัญหาทางความมั่นคงได้ ดังนั้น การที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนนั้นหากมีความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยในพื้นที่อันเป็นประโยชน์สาธารณะแล้ว ในกรณีนี้สื่อมวลชนอาจจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการลงได้บ้าง แต่ทั้งนี้การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้น จนสื่อมวลชนไม่สามารถที่จะใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เลย อันเป็นการยกเลิก

เพิกถอนสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ นั่นเอง เช่น ในกรณีที่สื่อมวลชนมีการเสนอข่าว ภาพข่าว เสนอข้อเขียน บทความต่างๆ ไม่ว่าจะป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ จนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วก็สามารถสั่งห้ามจำหน่าย จ่ายแจก หรือเผยแพร่ข่าวสาร หรือข้อเขียน และบทความ ที่เป็นสาเหตุของความไม่สงบเรียบร้อยนั้นได้ แต่ไม่ใช่ว่าจะเรียกให้นำข่าวมาให้เจ้าหน้าที่ตรวจพิจารณาก่อนหรือเซ็นเซอร์ การเสนอข่าวของสื่อมวลชนในทุกกรณีนั้นย่อมไม่น่าที่จะกระทำได้ กล่าวคือ รัฐจะต้องบังคับใช้ในกรอบหรือกฎเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้

ในที่นี้ผู้เขียน อาจกล่าวสรุปได้ว่า ในสังคม “นิติรัฐ” หรือ “รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย” นั้น ทุกคนไม่อาจจะเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือแม้กระทั่งผู้ปกครองเอง ล้วนแล้วแต่ต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสิ้น ผู้ปกครองมีอาจกระทำการใดๆ โดยพลการ หรือปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจ กฎหมายจึงเปรียบเสมือนกลไกหรือเครื่องมือให้แก่ฝ่ายผู้ปกครองนั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้เป็นสำคัญ

หลายครั้งหลายคราที่เกิดอุปสรรค ปัญหา หรือเกิดภาวะวิกฤติในการบริหารประเทศ หรือแม้แต่เกิดความไม่สะดวกของเจ้าหน้าที่ รัฐในการปฏิบัติภารกิจตามความรับผิดชอบของตน การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม มักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในการแก้ไขปัญหาหรือภาวะวิกฤตเช่นนั้นอยู่เสมอ ซึ่งนับว่าเป็นความชอบธรรมหรือวิถีทางตามธรรมดาสำหรับสังคมหรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย

จากเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกที่เกิดจากภัยคุกคามของการก่อการร้ายสากล นับเป็นเหตุการณ์หนึ่งที่มีผลกระทบต่อภาวะความมั่นคงของประเทศโดยรวม ถึงเวลาอันสมควรแล้วหรือยังที่คงมีการปฏิรูปหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเสียใหม่ ไม่ว่าจะป็นกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก หรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีอาจมองข้ามก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศตามแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้ว่าเกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุใด หากเกิดจากความไม่สมบูรณ์หรือขาดตกบกพร่องของตัวบทกฎหมายแล้ว ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คงจะมีการปรับปรุงกฎหมาย แต่หากปัญหานั้นเกิดขึ้นเพราะการนำกฎหมายไปบังคับใช้อย่างเบี่ยงเบน หรือบิดเบี้ยวไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐเองแล้ว การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม คงจะไม่ก่อให้เกิด

ประโยชน์เท่าใดนัก ซ้ำร้ายยิ่งกว่านั้น อาจก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น หรืออาจเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ก็ได้

3. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2595 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2512 และ 2522)

ภายใต้กฎหมายนี้ ห้ามมิกระทำการใดๆ อันเป็นคอมมิวนิสต์และจัดตั้งกลุ่มที่มีพฤติกรรมอันเป็นคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงการกระทำของผู้ซึ่งส่งเสริมสนับสนุน หรือโฆษณาชวนเชื่อให้บุคคลอื่นเกิดความเชื่อเลื่อมใสในลัทธิคอมมิวนิสต์ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเซ็นเซอร์ข่าวและสื่อสิ่งพิมพ์ สามารถจับกุมคุมขังผู้ต้องสงสัยว่าเลื่อมใสใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นระยะเวลาานานมากโดยไม่ต้องนำตัวขึ้นศาลฟ้องร้องดำเนินคดี

4.4.4 กฎหมายทั่วไป

ตามที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น เห็นได้ว่า เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ที่จำกัดเสรีภาพในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน ซึ่งยังมีกฎหมายอีกมากมายฉบับที่มีเนื้อหาบางมาตราเป็นการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชน แต่ทั้งนี้ก็เป็น การจำกัด โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั่วไปนั่นเอง และอาจจะถูกนำมาบังคับใช้ได้เสมอเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน กฎหมายต่างๆเหล่านี้ ได้แก่

- ประมวลกฎหมายอาญา ในการเสนอข่าวของสื่อมวลชนบางครั้ง อาจถือว่าเป็นการหมิ่นประมาทผู้อื่น หรือให้ร้ายป้ายสี สร้างความเสื่อมเสียแก่สถาบันต่างๆ ของชาติ หรือสร้างความไม่สงบสุขในบ้านเมือง กล่าวสรุปได้ดังนี้

ก) การหมิ่นประมาทด้วยวิธีการใส่ร้ายป้ายสี หรือ สร้างความเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่น อาจจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งในประมวลกฎหมายอาญา มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวไว้โดยตรง ดังต่อไปนี้

มาตรา 326 กำหนดการกระทำความผิดทางอาญาไว้โดยระบุว่าผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่นเหยียดหยามหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับ ไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สาระของกฎหมายถูกขยายเพิ่มเติมขึ้นโดยมาตรา 328 ที่ระบุไว้ว่า “ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นได้กระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษร ทำให้ปรากฏด้วยวิธีใด แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียงเป็นบันทึกภาพหรือบันทึกอักษร กระทำโดยกระจายเสียงหรือกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่นใด ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท”

อย่างไรก็ตามก็ยังเป็นไปได้ที่จะโต้แย้งแก้ต่างข้อกล่าวหาหมิ่นประมาทได้ ในบางกรณี เช่น หากเป็นการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา 329 หรือในกรณีที่มีมูลความจริง มาตรา 330

นอกจากนี้ยังมีความผิดเฉพาะอีกหลายลักษณะ เช่น ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดขอบเขตความผิดไว้ว่า สื่อมวลชนประเภทสิ่งพิมพ์มีขอบเขตในการนำเสนอและเผยแพร่ได้โดยไม่มีขีดจำกัดไว้ในมาตรา 112 ของประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนที่เป็นความผิดต่อความมั่นคงภายในของราชอาณาจักรนั้น มาตรา 116 บัญญัติความผิดทางอาญาไว้ในกรณีที่ใช้คำพูด ข้อความหรือข้อเขียน หรือวิธีการอื่นๆที่อาจก่อความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ นอกจากนี้การหมิ่นศาลหรือขัดขวางกระบวนการยุติธรรมก็ถือว่าเป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 198 อีกด้วย

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บัญญัติห้ามมิให้ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อความปลิวในที่สาธารณะโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ หากกระทำผิดจะมีโทษปรับ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มีข้อบัญญัติไว้ห้ามมิให้บันทึกเสียง ภาพถ่าย หรือ ตีพิมพ์ภาพของเด็ก หรือเยาวชน ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดใดก็ตาม (มาตรา 93) ส่วนในกรณีที่เป็นคดีครอบครัว ก็ในทำนองเดียวกันก็คือ ห้ามมิให้เปิดเผยหรือเผยแพร่ชื่อและระบุดวงหน้าที่แท้จริงของคู่กรณีฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวเด็กและเยาวชน (มาตรา 113)

พระราชบัญญัติปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุลามก พ.ศ. 2471 กำหนดให้เป็นความผิดในกรณีที่เป็นผู้ที่มีสิ่งลามกอนาจารไว้ในครอบครอง

พระราชบัญญัติป้องกันความลับของราชการ พ.ศ. 2483 กำหนดความผิดในกรณีที่ทำสำเนาหรือถ่ายภาพที่เป็นความลับของราชการ เช่น ภาพของค่ายทหาร

พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่กว้างขวางมากในการติดตามตรวจสอบข่าวที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

ระเบียบต่างๆที่ออกโดยสำนักนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2529 เกี่ยวกับการจัดพิมพ์และบริหารข่าวของทางราชการ (ตามที่แก้ไขเมื่อ ปี พ.ศ.2533) ซึ่งระเบียบต่างๆเหล่านี้ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของราชการ ที่จะแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ดำเนินการเผยแพร่ข่าวของทางราชการ

การ และคอยสำรวจติดตามตรวจสอบการตอบสนองด้วย ทำให้ข้าราชการของหน่วยงานรัฐบาลได้รับอนุญาตหรือมีหน้าที่เขียนบทความเพื่อเผยแพร่ทางสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ต้องดำเนินการอย่างรับผิดชอบ

เห็นได้ว่า กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ก็จำเป็นจะต้องทบทวนพอกๆกัน เมื่อคำนึงถึงกระแสและแนวโน้มในทางสากล ที่เปลี่ยนจุดเน้นหนักจากความมั่นคงของชาติมาให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นต่อความมั่นคงของชีวิตมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปและการยกเลิกกฎหมายที่ล้าหลังและมีลักษณะเผด็จการเหล่านี้ จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับยุคสมัยมากที่สุด จากตัวอย่างกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ผู้เขียนนำเสนอมานั้น สะท้อนให้เห็นว่า การต่อสู้ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพแยกไม่ออกจากการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง การบัญญัติกฎหมายพิเศษในลักษณะต่างๆ เพื่อพิจารณาโทษผู้ต้องสงสัยและจับกุมคุมขังฝ่ายตรงข้าม นอกจากจะเป็นการกำจัดศัตรูทางการเมืองของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในอำนาจแล้วยังเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมการแสดงความคิดเห็นและความเชื่อที่แตกต่างกันในทางการเมืองอีกด้วย ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นช่องว่างระหว่างการให้หลักประกันไว้ในกฎหมายแม่บท เช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่หลักปฏิบัติในระดับกฎหมายกลับมีลักษณะควบคุมกีดกันและปิดกั้นสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องมีการแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีลักษณะขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540